



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Decentralisatie, herindeling en de rollen van de raad: De raden van de herindelingsgemeenten Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne aan Zee nader onderzocht op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol bij de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Hobbel, A.D.J. (Niels)

Citation

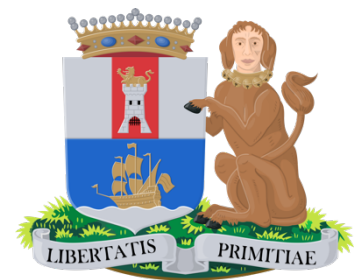
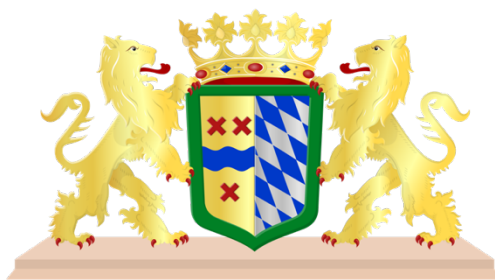
Hobbel, A. D. J. (N.). (2024). *Decentralisatie, herindeling en de rollen van de raad: De raden van de herindelingsgemeenten Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne aan Zee nader onderzocht op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol bij de Wet maatschappelijke ondersteuning.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4038500>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Decentralisatie, herindeling en de rollen van de raad

De raden van de herindelingsgemeenten Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne aan Zee nader onderzocht op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol bij de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Masterthesis 2024

Nederlandse Politiek

A.D.J. (Niels) Hobbel

s1854143

8 juli 2024

Eerste lezer: Dr. P. G. Castenmiller

Tweede lezer: Dr. T.A. Mickler

Aantal woorden: 9530



Universiteit
Leiden

Instituut Politieke
Wetenschap

Abstract

Herindelingen van gemeenten vinden sinds mensenheugenis plaats, zij het niet in het voortvarende tempo van de laatste decennia. Herindelingen, tegenwoordig betreft dat meestal het samenvoegen van twee of meer gemeenten, zijn onder meer het gevolg van het verzwaarde takenpakket van gemeenten. Immers, naast de herindeling gaat ook de decentralisatie van Rijksbeleid naar gemeenten gestaag door, waardoor de gemeenten meer taken krijgen toebedeeld en het werk van raadsleden verandert.

Dit onderzoek over herindeling van gemeenten focust op één taak van de gemeente en wel de gedecentraliseerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De volgende onderzoeksvraag is hierbij leidend: *“Wat zijn de ervaren effecten van de herindeling voor raadsleden op hun taakuitvoering, met name bij de Wmo?”*

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een kwalitatief onderzoek gedaan in de herindelingsgemeenten Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne aan Zee. Door middel van semigestructureerd diepte-interviews zijn raadsleden die het sociaal domein behartigen, bevraagd. Op basis van de resultaten volgt de conclusie dat raadsleden zowel negatieve als positieve effecten constateren. Over het algemeen staan zij positief tegenover de grotere schaal en het effect dat deze heeft op hun taakuitvoering. Met het oog op de beleidsvorming ten behoeve van de Wmo zijn er nieuwe instrumenten gecreëerd.

Disclaimer: De onderzoeker was ten tijde van dit onderzoek burgerlid voor de fractie van de Staatkundig Gereformeerde Partij Hoeksche Waard voor de gemeente Hoeksche Waard en had als lid van de commissie fysiek de portefeuilles: Fysieke leefomgeving, Mobiliteit, Duurzaamheid en Openbare ruimte.

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	4
1.1 Er is niets nieuws onder de zon	4
1.2 Beknopte geschiedenis van gemeentelijke herindelingen in Nederland	4
1.3 De politicus in een ivoren toren of met de poten in de klei?	5
1.4 Probleemstelling	6
1.5 De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	6
1.6 Leeswijzer	7
2 Theoretisch kader	8
2.1 Theorieën over schaaffect op de rollen van de raad	8
2.2 Taakuitvoering: rollen en instrumentarium van raadsleden	9
2.2.1 Volksvertegenwoordigende rol	9
2.2.2 Kaderstellende rol	10
2.2.3 Controlerende rol	10
2.2.4. Instrumentarium	11
3 Onderzoeksvraag en relevantie	12
3.1 Hoofdvraag	12
3.2 Deelvragen	12
3.3 Wetenschappelijke relevantie	13
3.4 Maatschappelijke relevantie	13
4 Methodologie	15
4.1 Onderzoeksopzet en keuze onderzoeksmethoden	15
4.2 Operationalisering	15
4.3 Participanten	17
4.4 Selectie van participanten	18
5 Resultaten	19
5.1 Volksvertegenwoordigende rol	19
5.2 Kaderstellende rol	20

5.3 Controlerende rol.....	21
5.4 Instrumentarium	23
6 Conclusie	25
6.1 Volksvertegenwoordigende rol	25
6.2 Kaderstellende rol	26
6.3 Controlerende rol.....	26
6.4 Slotsom.....	27
7 Discussie	28
7.1 Economische efficiëntie	28
7.2 Effectief management	29
7.3 Democratische uitkomsten	29
7.4 Limitaties van het onderzoek	30
7.5 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	30
8 Aanbevelingen.....	32
8.1 Algemeen	32
8.2 Specifiek.....	33
Bibliografie.....	34
Bijlagen.....	39
Bijlage 1 Interviewhandleiding	39
Bijlage 2 Codeerschema.....	41

1 Inleiding

1.1 Er is niets nieuws onder de zon

Rode verf op uw pak? Dan had u als burger in het oude Athene een probleem. Om het quorum van 6.000 aanwezigen te halen, dreven slaven met een touw gedrenkt in rode verf vanaf de Agora de burgers naar de Pnyx waar de volksvergadering plaatsvond. Wie rode verf op zijn toga had en dus niet snel genoeg was, kreeg een boete. Dahl en Tufte laten zien dat het onmogelijk was dat alle 6.000 burgers werden gehoord over een onderwerp. Eigenlijk was in het oude Athene sprake van een representatieve democratie door het opkomen van bekende sprekers oftewel de eerste volksvertegenwoordigers (1973, pp. 69–72).

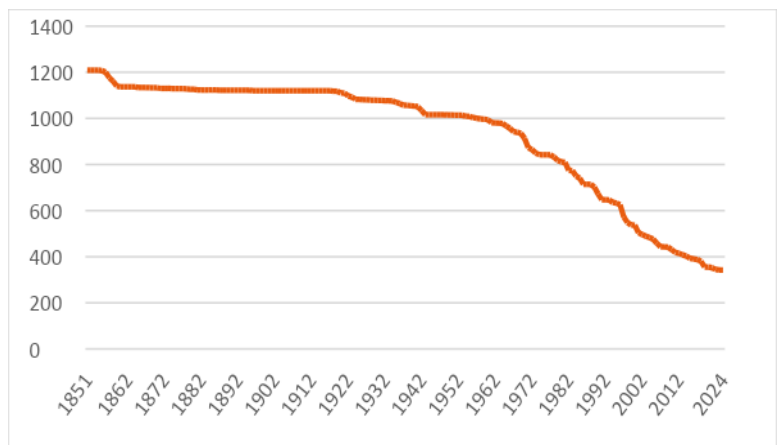
Dahl en Tufte stellen de vraag: “Hoe groot kan en moet een gemeente zijn?” Deze vraag leefde al bij oude Griekse denkers zoals Aristoteles, Socrates, Perikles en Plato; er is dus niets nieuws onder de zon. Echter is de situatie in de moderne tijd wel anders. De onderzoekers Dahl en Tufte stelden deze vraag dan ook in het licht van de grote toename van de wereldbevolking en de concentratie daarvan in grote steden (Dahl & Tufte, 1973, pp. 1–3).

Vandaag de dag speelt deze vraag nog steeds, want zowel de urbanisatie als de wereldbevolking gaan door. Daarnaast is wereldwijd sprake van de (ervaren) afstand tussen bestuur en burger, versus de beleidsproblemen waarmee overheden worden geconfronteerd (Hansen, 2014, p. 385). Ook is er de opvatting over schaalvoordelen die te realiseren zijn door de herindelingen. In de volgende paragraaf wordt daarom eerst de ontwikkeling van het aantal gemeenten in Nederland beschreven. Daarna komt aan de orde welke effecten deze ontwikkeling kan oproepen voor het democratisch functioneren van het lokaal bestuur.

1.2 Beknopte geschiedenis van gemeentelijke herindelingen in Nederland

Zolang als er gemeenten in Nederland zijn, vinden er herindelingen plaats. Ten tijde van de invoering van de gemeentewet in 1851 telde Nederland 1209 gemeenten. Anno 2024 zijn er nog 342 over, wat neerkomt op een daling van 70% in de afgelopen 171 jaar. De daling in het aantal gemeenten verloopt niet gelijkmatig.

Figuur 1 Aantal gemeenten in Nederland (1851-2024)



Zo waren er in 1964 nog 977 gemeenten; de sterkste daling trad op in de periode van 1964 tot 2004. In figuur 1 (op pag. 4) is de daling van het aantal gemeenten grafisch weergegeven (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.). Als deze trend zich in hetzelfde tempo doorzet dan “zou Nederland in 2051 nog maar één enkele gemeente tellen”, aldus onderzoeker Allers (2019, p. 77). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op een van de katalysatoren voor deze trend: gemeenten krijgen steeds meer taken op hun bord.

1.3 De politicus in een ivoren toren of met de poten in de klei?

Lokale politici kregen de afgelopen jaren meer taken en beleid erbij. Zo is in 2015 de Participatiewet naar de gemeente gedecentraliseerd en in hetzelfde jaar werd de Jeugdwet van kracht (Fleurke et al., 2021, pp. 269; 355). De gedachte achter deze decentralisaties was dat de gemeenten het beleid efficiënter en effectiever kunnen realiseren dan de rijksoverheid, omdat zij dicht bij de burger staan en meer maatwerk kunnen leveren. De raadsleden, wethouders, burgemeesters, en de ambtenarij zijn dan ook verantwoordelijk voor de uitvoering en implementatie van het nieuwe beleid. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren, worden kleinere gemeenten samengevoegd. Hierdoor treedt echter een dubbele decentralisatieparadox op. Als gevolg van het overdragen van beleid en/of taken van nationaal naar lokaal niveau, raken vooral kleinere gemeenten overbelast. Zij gaan het beleid dan regionaliseren via intergemeentelijke samenwerking of ze kiezen node voor een samenvoeging met andere gemeenten. Op die manier komt het rijksbeleid qua uitvoering wel dicht bij de burger (het Rijk stelt namelijk de beleidskaders vast), maar omgekeerd beweegt de gemeentelijke bestuurslaag verder bij de burger vandaan (Allers & De Kam, 2010, pp. 189-191). Dit alles heeft ook effect op de raadsleden in de betrokken gemeenten: zij worden niet alleen geconfronteerd met een taakverzwaring, maar ook gaan zij een groter aantal burgers vertegenwoordigen en een omvangrijker grondgebied besturen. Daarnaast krijgt een raadslid te maken met een meer geprofessionaliseerde organisatie van Burgemeester & Wethouders en ambtenarij dan gebruikelijk was in de oude gemeente.

Raadsleden blijken hun vertegenwoordigende rol net wat belangrijker te vinden dan de controlerende rol. Desalniettemin wordt vanuit de vertegenwoordiging van de samenleving het college gecontroleerd (Klok & Denters, 2013, p. 113). Herweijer et al. signaleren dat “de controle van de raad op het bestuur” van de herindelingsgemeente is bevorderd, maar daarbij moet worden opgemerkt dat “in dezelfde periode van de door hen onderzochte herindelingen ook het dualisme is ingevoerd” (2008, p. 113).

1.4 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt de vraag “Hoe groot kan en moet een gemeente zijn?” in het licht van de hiervoor geschetste ontwikkelingen toegespitst op twee gesignaleerde tegenstrijdige krachten: vanuit bestuurlijk oogpunt is er de druk om te centraliseren, terwijl vanuit democratisch oogpunt een kleinere schaal wenselijk lijkt. Wat zijn de ervaringen van de gemeenteraadsleden op dit punt? Het debat over de vraag welk effect de schaalgrootte heeft op het functioneren van een democratisch bestuur betreft een discussie die ook vandaag nog niets aan relevantie heeft ingeboet. Voor een praktische toespitsing van dit onderzoek, is gekozen voor een specifieke casus: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Op welke wijze werd de besluitvorming over en controle op de uitvoering daarvan door raadsleden ervaren voorafgaand aan de herindeling en daarna?

De volgende paragraaf beschrijft op beknopte wijze de doelstellingen en het beleidsveld dat de Wmo bestrijkt.

1.5 De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

De Wmo is in 2007 gedeeltelijk gedecentraliseerd naar gemeenten en volledig gedecentraliseerd in 2015 (Fleurke et al., 2021, pp. 309-311). In tegenstelling tot veel andere zorgwetten, hebben burgers die een beroep doen op de Wmo geen recht op zorg, maar dient de gemeente maatwerkoplossingen te bieden aan inwoners die dat nodig hebben, waardoor zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en actief mee kunnen doen in de samenleving (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2021). De gemeente draagt zorg voor de uitvoering en verkrijgt beleidsvrijheid, zodat zij naar gelang de situatie in haar bestuurlijk gebied kan samenwerken met allerlei (vrijwilligers)-organisaties in de samenleving, maatschappelijke instellingen en ook de daartoe gecontracteerde zorgaanbieders. De gemeente stelt zelf de beleidskaders voor de Wmo, maar moet daarbij wel de eisen in acht nemen die in de wet zijn gesteld¹. Op deze manier kan de gemeente ondersteuning bieden aan inwoners met beperkingen of chronische ziekte, zodanig dat zij zo veel mogelijk kunnen participeren in de samenleving. Denk aan: huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, dagbesteding en laag complexe zorgverlening. Voor wie deze hulp ontoereikend is, dient de gemeente opvang te regelen, waaronder bijvoorbeeld beschermd wonen, verslavingszorg en maatschappelijke opvang. Een belangrijke doelstelling van de Wmo is het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en het vrijwilligerswerk in de samenleving. Dit draagt ook bij aan de door de

¹ Art 2.1.2. Wmo 2015

Rijksoverheid gewenste beheersing van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg. Daarnaast is de Wmo bedoeld om de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente te bevorderen, onder andere door het voorkomen en tegengaan van huiselijk geweld. De gemeenten hebben ook de plicht om zelf toezicht te houden op de uitvoering van de Wmo en maken een jaarlijkse rapportage over hoe de betrokken burgers (cliënten) de kwaliteit van de ondersteuning hebben ervaren. Deze rapportage dient jaarlijks vóór 1 juli gepubliceerd te zijn². Aan de gemeenteraad publiceert het college van Burgemeester en Wethouders jaarlijks een rapport over de resultaten van het eerder vastgestelde beleidskader³. Beide rapportages leiden vaak tot een agenderingsverzoek om er een debat over te voeren in de raad. Uit onderzoek blijkt dat de decentralisatie van de Wmo onder andere financieel nadelig uitpakt vanwege “naar verhouding hoge uitvoeringskosten. Dat vloeit niet alleen voort uit het arbeidsintensieve maatwerk karakter van deze voorzieningen, maar ook uit de relatief kleine schaal waarop gemeenten opereren” (Boogers & Reussing, 2018, p. 16).

De keuze voor de focus op de Wmo in dit onderzoek is gedaan niet alleen omdat het één van de grootste decentralisaties van beleid is geweest, maar ook omdat raadsleden worstelen met hun rollen omtrent deze casus (Fleurke et al., 2021, p. 335). Castenmiller & Peters constateren dat “30% van de raadsleden vindt dat ze onvoldoende kennis en expertise hebben om goed controle uit te oefenen op de gemeenschappelijke regelingen” (2018, p. 222). De Wmo valt vaak (deels) daaronder. Dat roept de vraag op of de controle bij een heringedeelde gemeente beter wordt gedaan. Een praktische overweging bij de keuze om dit onderzoek op de Wmo te richten is dat dit de vergelijking van de situatie voor en na herindeling concreter en specifieker maakt.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de theoretische basis gelegd voor dit onderzoek. Daarna worden in hoofdstuk 3 de onderzoeksvraag en deelvragen gepresenteerd en wordt de relevantie van het onderzoek geduïd. Vervolgens komen de methodologische aanpak, dataverzameling en selectie in hoofdstuk 4 aan de orde. De resultaten worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd, waarna in hoofdstuk 6 de conclusies en in hoofdstuk 7 de discussie volgt en suggesties voor vervolgonderzoek worden gedaan. Tot slot staan in hoofdstuk 8 de aanbevelingen.

² Art 2.5.1. Wmo 2015

³ Art 2.5.3. Wmo 2015

2 Theoretisch kader

In hun publicatie *Size and Democracy* (1973) werpen de onderzoekers Dahl en Tufte een aantal intrigerende vragen op:

Are these differences in population or in any other dimension of size—area for example—of any importance? More specifically, is “democracy” related in any way to “size”? How large should a political system be in order to facilitate rational control by its citizens? What are the comparative advantages and disadvantages enjoyed by political systems of different sizes? (Dahl & Tufte, 1973, p. 1).

De vragen van Dahl en Tufte werden opgevat als een oproep om meer onderzoek te doen naar schaalomvang en haar effecten op democratie. Vanaf het begin van de 21e eeuw is daaraan op verschillende manieren gehoor gegeven (1973, p. 139; M. Allers et al., 2021; M. A. Allers & Geertsema, 2016; Denters et al., 2014; Egner et al., 2013; Herweijer et al., 2008). Een van de thema's die werd onderzocht is het effect van de schaalvergroting op de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen (M. Allers et al., 2021; McDonnell, 2019; Van Houwelingen, 2015b; Zeedan, 2017).

Het vervolg van deze paragraaf zal eerst de algemene theoretische inzichten over schaal(vergroting) beschrijven. Daarna gebeurt dit eveneens voor de Nederlandse situatie aan de hand van het wettelijk kader en de rollen van de raadsleden die daaruit voortvloeien.

2.1 Theorieën over schaaffect op de rollen van de raad

In de wetenschappelijke literatuur zijn twee scholen te onderscheiden met betrekking tot het effect van schaalomvang op het openbaar bestuur. De ene school gaat uit van het adagium ‘klein is prachtig’ (Newton, 1982). In deze benadering worden de kleinere lokale overheden vaak als democratischer beschouwd vanwege de nauwe band tussen burgers en gemeente, wat de verantwoording en responsiviteit kan verbeteren. Burgerbetrokkenheid, overzichtelijkheid, menselijke maat, korte lijnen, direct contact tussen bestuur en burger, en het veel hogere vertrouwen van burgers in de lokale politici (Denters, 2002, p. 808). De andere school verkiest ‘groter is beter’ als uitgangspunt. Onder invloed van het zgn. *New Public Management* uit de jaren '90 van de vorige eeuw staat het economische beginsel van doelmatigheid in deze benadering centraal (Cobban, 2017, pp. 492–493; Fleurke et al., 2021, p. 13). De gedachte dat

iedere belastingbetaler wenst dat publiek geld zo efficiënt mogelijk wordt besteed, krijgt voorrang ten opzichte van andere belangen (Reingewertz, 2012, p. 249).

2.2 Taakuitvoering: rollen en instrumentarium van raadsleden

In dit onderzoek wordt nagegaan welke effecten raadsleden ervaren op hun taakuitvoering als gevolg van schaalvergroting van hun gemeente. Daarom dient het begrip ‘taakuitvoering’ nader worden gedefinieerd. Bij de invoering van de Wet Dualisering gemeentebestuur in 2002 zijn de Nederlandse gemeentebesturen overgestapt van het zogenoemde monistisch stelsel (waarbij de wethouders deel uitmaakten van de raad) naar het dualistisch stelsel. Nu zijn de wethouders ‘vaste’ gasten geworden van de raad, waardoor de taken van raadsleden ook veranderd zijn: meer kaderstellend en toezichhoudend (Schaap, 2015, p. 59; Van Den Berg & Van Der Kamp, 2021, p. 109). In de Memorie van toelichting van de Wet Dualisering gemeentebestuur staat beschreven dat de raad als hoofd van de gemeente de volgende drie taken heeft: een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol.⁴ Hieronder worden deze achtereenvolgens toegelicht.

2.2.1 Volksvertegenwoordigende rol

De gemeenteraad vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente. Raadsleden worden om de vier jaar op basis van een verkiezingsprogramma gekozen door de kiesgerechtigde inwoners. Raadsleden dienen echter niet alleen de belangen van hun achterban te behartigen, maar juist de belangen van heel de gemeente in overweging te nemen bij de besluitvorming. Dit houdt in dat raadsleden luisteren naar de wensen en zorgen van de inwoners die contact zoeken met de fractie of bij een vergadering inspreken. Vervolgens moet die inbreng afgewogen worden tegen het algemene belang, alsook het verkiezingsprogramma en het hoofdlijnenakkoord of coalitieakkoord. De fracties vormen een schakel tussen de burgers en het college van burgemeester en wethouders (B&W, het dagelijks bestuur van de gemeente) en fungeren als vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap (Van Den Berg & Van Der Kamp, 2021, pp. 39–40).

⁴ Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. A

2.2.2 Kaderstellende rol

De gemeenteraad heeft de taak om de verordeningen en het beleid vast te stellen waarbinnen het gemeentebestuur opereert. Dit doet de raad door een voorstel van het college van burgemeester en wethouders (B&W) aan te passen of door zelf met een initiatiefvoorstel te komen. De raad bepaalt de doelen, prioriteiten, grenzen en geeft wensen en overwegingen mee waarbinnen het bestuur moet handelen. Hierdoor kan het college, de raad gehoord hebbend, komen met raadsvoorstellen, keuzenota's en beleidsnota's waarop de raad wederom zijn overwegingen en bedenkingen geeft en het desbetreffende collegestuk kan aanpassen d.m.v. moties en amendementen (Van den Berg & Van der Kamp, 2021, p. 39).

Door de toename van de schaal van de gemeente neemt de omvang van de gemeenteraad toe. Verder betekent dit dat een raadslid meer burgers vertegenwoordigt dan in de oude situatie en dat raadsleden en burgers minder snel bekend zijn met elkaar. Door de grotere afstand of hogere ervaren drempel zal een inwoner minder snel of kan hij minder direct contact maken met zijn volksvertegenwoordiger en vice versa (Dahl & Tufte, 1973, p. 64;74).

2.2.3 Controlerende rol

De gemeenteraad heeft als derde belangrijke taak om het college van B&W te controleren aan de hand van de vastgestelde beleidskaders. De raad evalueert het gevoerde beleid en het beheer van de financiën, controleert de uitvoering van de begroting en houdt toezicht op de uitvoering van raadsbesluiten en toezeggingen van de wethouders. Voor de controlerende rol heeft de raad het vragenrecht en het interpellatierecht. Verder kan hij met moties een gewenste wijziging of bijsturing van het beleid bewerkstelligen. Zodoende waarborgt de gemeenteraad de transparantie, rechtmatigheid en effectiviteit van het beleid en bestuur door het college van burgemeester en wethouders (Van den Berg & Van der Kamp, 2021, p. 40).

2.2.4. Instrumentarium

De gemeenteraad heeft verschillende instrumenten om invulling te geven aan bovenstaande drie rollen. Die staan in het reglement van orde van elke raad vermeld (bijvoorbeeld in *Gemeenteraad - Gemeente Hoeksche Waard*, z.d.). Voor het publiek staan deze vaak ook op de website van een gemeente vermeld. De verschillende instrumenten van de gemeenteraad dienen afwisselend de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol of de controlerende rol en overlappen in bepaalde situaties elkaar (Van den Berg en Van der Kamp, 2021, p. 231). Tabel 1 geeft een overzicht van deze rollen en welke instrumenten het raadslid tot zijn beschikking heeft om daaraan invulling te geven.

Tabel 1 Gedifferentieerd instrumentarium en rollen van een gemeenteraadslid

Instrumentarium	Volksvertegenwoordigende rol	Kaderstellende rol	Controlerende rol
Informatieplicht B&W		X	X
Stemverklaring	X		
Motie		X	
Amendement		X	
Interpellatie			X
Initiatiefrecht		X	
Budgetrecht		X	
Raadsenquête			X
Mondelinge vragen	X		X
Schriftelijke vragen	X		X
Rekenkamer			X
Ambtelijke bijstand	X	X	X

3 Onderzoeksvraag en relevantie

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling van dit onderzoek gepresenteerd. Het doel is om te onderzoeken hoe de herindeling van gemeenten de taakuitvoering van raadsleden beïnvloedt. Na de presentatie van de hoofdvraag en deelvragen wordt ingegaan op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

3.1 Hoofdvraag

In het eerste hoofdstuk zijn de ontwikkelingen aangegeven van de decentralisatie van Rijkstaken, zoals de Wmo, naar de gemeente en de dubbele paradox die daardoor optreedt: enerzijds de wens voor democratische nabijheid en anderzijds de aandrang tot bestuurlijke centralisatie als gevolg van het verzwaarde takenpakket. Die werken tegen elkaar in en dat roept spanningen op waarmee raadsleden en andere betrokkenen moeten omgaan. Hieruit vloeit de volgende vraagstelling voort die in dit onderzoek centraal zal staan:

“Wat zijn de ervaren effecten van de herindeling voor raadsleden op hun taakuitvoering, met name bij de Wmo?”

3.2 Deelvragen

Vanuit het in het tweede hoofdstuk beschreven theoretisch kader zijn drie rollen van raadsleden naar voren gekomen. Deze leveren bruikbare bouwstenen om de onderzoeksvraag over de door raadsleden ervaren effecten van de gemeentelijke herindeling te kunnen beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1. Welk effect ervaart een raadslid in zijn volksvertegenwoordigende rol ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning?*
- 2. Welk effect ervaart een raadslid in zijn kaderstellende rol ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning?*
- 3. Welk effect ervaart een raadslid in zijn controlerende rol ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning?*

3.3 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur, alsook in meer populaire publicaties, is er veelvuldig geschreven over gemeentelijke herindelingen. In de Staten-Generaal levert het onderwerp verhitte debatten op. De literatuur richt zich veelal op de gemeente, de ambtenarij en op de uitvoering van het beleid. Wat echter nog ontbreekt, is een onderzoek naar de drie rollen van raadsleden⁵. De wetenschappelijke relevantie van deze studie ligt in het onderzoeken van het effect van de schaalomvang van de gemeente op de rollen die raadsleden vervullen. In 2012 heeft het kabinet Rutte-II in zijn Regeerakkoord een ‘herindelingsblauwdruk’ voorgesteld om alle Nederlandse gemeenten op te schalen naar 100.000 of meer inwoners⁶. Het vertrekpunt was om niet langer alleen herindelingen door te voeren waarvoor het initiatief van onderop, dus van de betrokken gemeenten kwam, maar nu ook van bovenaf. Hieruit volgt dat de gemeenten die zich onder de grens van 100.000 inwoners bevinden, gemonitord worden op het punt of zij wel de aan hun door Rijk en provincie toebedeelde taken kunnen uitvoeren. De blauwdruk van Rutte-II is inmiddels losgelaten. Mogelijk laat dit onderzoek een andere uitkomst zien als het gaat om de effecten van herindeling c.q. vergroting van schaalomvang.

3.4 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is met name gelegen in de deelonderzoeken naar de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van het raadslid na de herindeling. De invulling van die rollen kan in de nieuwe situatie verslechterd of verbeterd zijn. Wat betreft de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden blijkt uit de literatuur juist een verslechtering op te treden door de herindeling: de burger blijkt minder tevreden, minder geïnteresseerd en minder bereidwillig om deel te nemen aan de lokale democratie (Hansen, 2014, p. 385; Van Houwelingen, 2015, p. 424). De grootste kostenposten en zwaarste taken die de Rijksoverheid heeft, betreffen de gezondheidszorg en sociale zekerheid in de Rijksbegroting 2024, beide 26% van de uitgaven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Voor gemeenten ligt dit mutatis mutandis niet veel anders: deze posten beslaan bij gemeenten een kwart van de begrote lasten en daarbij zorgen de decentralisaties in de afgelopen jaren ervoor dat hun takenpakket zwaarder wordt (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024).

De uitvoering van de Wmo betreft een van deze gedecentraliseerde taken. Ten aanzien van beleid en uitvoering van de Wmo werden zichtbare effecten van de decentralisatie

⁵ Zie paragraaf 1.3.

⁶ Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 2.

verwacht, omdat de Wmo door zijn omvang in kosten alsmede de voorspelde toename aan Wmo-gebruikers (als gevolg van demografische ontwikkelingen) voor alle gemeenten een taak betreft die stevige uitdagingen met zich meebrengt. De verwachting leefde dat dankzij herindeling de betrokken gemeenten deze taak efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren. Uit onderzoek blijkt dat een herindeling zowel vooraf als achteraf invloed heeft op de uitvoering van beleid, waarbij de verslechterende prestatie van de uitvoerende instanties en gemeenteraad in het oog springt (Andrews & Boyne, 2012, p. 309; Abma, 2013, p. 17).

4 Methodologie

4.1 Onderzoeksopzet en keuze onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is kwalitatief van aard, waarbij dataverzameling plaatsvindt door middel van semigestructureerde interviews (Evers, 2023, pp. 41–43). Raadsleden verantwoordelijk voor het sociale domein, waarvan de Wmo deel uitmaakt, dienen als informant. Er worden hierbij geen hypothesen opgesteld, omdat het hier namelijk om een exploratief onderzoek waarbij zoveel mogelijk informatie moet worden verkregen. Interviews dienen om te onderzoeken welke ervaringen en meningen er zijn over de effecten op de rollen van raadsleden na een herindeling.

De keuze voor diepte-interviews in plaats van een survey is ingegeven door het feit dat eerder onderzoek laat zien dat raadsleden een verschillende invulling geven aan hun rollen. Via een survey kan deze nuance niet worden onderzocht (Klok & Denters, 2013, pp. 81–82). Diepte-interviews geven de mogelijkheid om verduidelijkende vragen te stellen over de invulling van hun rol(len) aan de betreffende respondenten. De kwalitatieve onderzoeksmethode van diepte-interviews zorgt voor dataverzameling in natuurlijke taal, is open en flexibel en dient zo om de betekenis achter genoemde verschijnselen te achterhalen (Evers, 2023, pp. 42–43).

4.2 Operationalisering

Om de interviews te kunnen afnemen, is een topiclijst opgesteld aan de hand van de beschreven rollen in het theoretische kader en het gedifferentieerd instrumentarium zoals opgenomen in tabel 1. Deze leidraad voor de semigestructureerd interviews is weergegeven in tabel 2. Dit betreft een aangepaste versie van de tabel van Groenveld (2022, pp. 10–11). De onafhankelijke variabele betreft de herindeling/schaalvergroting van de gemeente. Bij de afhankelijke variabelen, te weten de effecten van de herindeling op de rollen van de raad, is het instrumentarium voor de verschillende rollen van de gemeenteraad van belang.

De uitwerking in de topiclijst voor de semigestructureerd interviews is te vinden in bijlage 1 (de interviewhandleiding).

Tabel 2 Operationalisatie van de onafhankelijke variabele (concept) en afhankelijke variabelen (de rollen van de raad) in dimensies en indicatoren

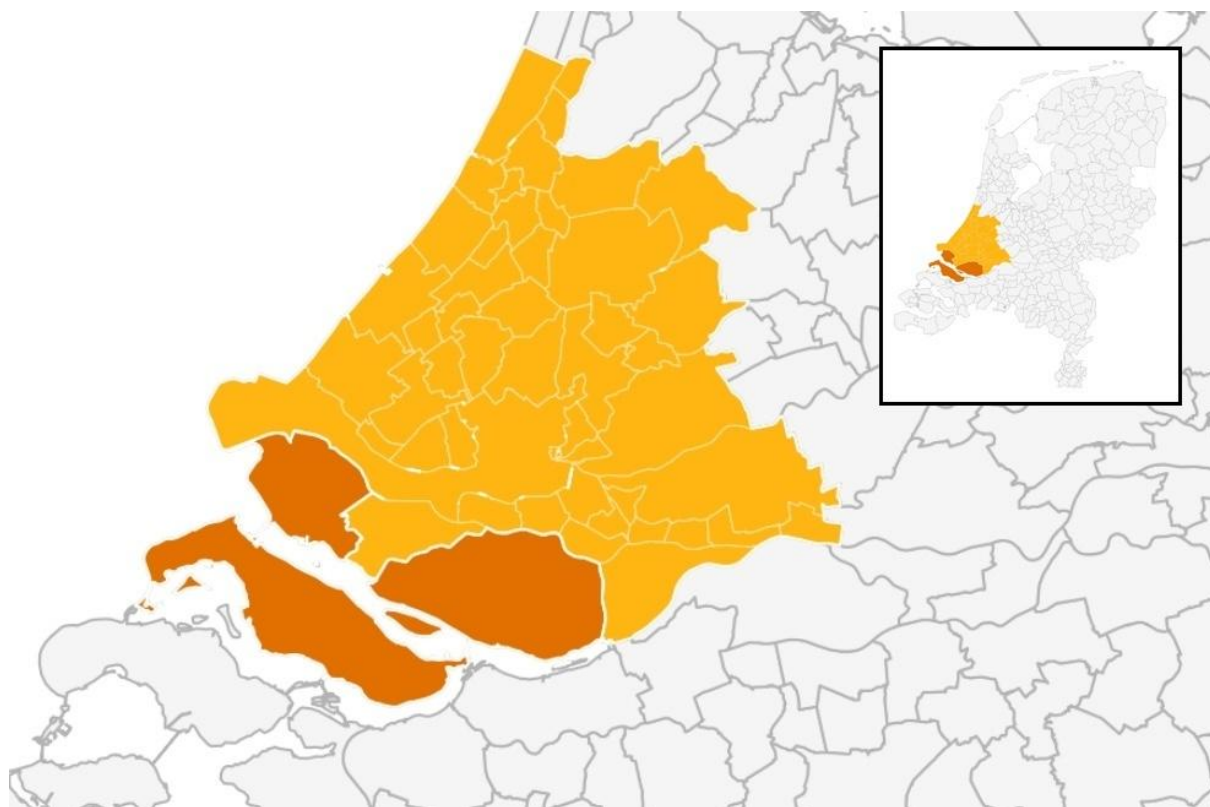
Concept	Dimensie	Indicatoren
<i>Schaalvergroting door herindeling</i>	Aantal inwoners	Heringedeeld
<i>De rollen van de raad</i>	De invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad	- Moties indienen - Amendementen indienen - Gebruik maken van het initiatiefrecht - Gebruik maken van ambtelijke bijstand
	De invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad	- Gebruik maken van het interpellatiedebat - Gebruikmaken van ambtelijke bijstand - Inschakelen van de lokale Rekenkamer
	De invulling van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad	- Een stemverklaring geven - Het stellen van mondelinge vragen - Het stellen van schriftelijke vragen - Gebruikmaken van ambtelijke bijstand

4.3 Participanten

Voor dit onderzoek zijn raadsleden (die de Wmo in hun portefeuille hebben) benaderd uit de gemeenten Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne aan Zee (voor de geografische ligging, zie figuur 2). De keuze voor deze gemeenten is ingegeven door de volgende redenen. Alle drie de gemeenten zijn de afgelopen elf jaar heringedeeld. Daarnaast hebben alle drie de gemeenten te maken met spreiding van dorpen, buurtschappen en gehuchten, wat zorgt voor een geografische afstand tussen burgers en het gemeentehuis, alsook het leveren van diensten door de gemeente (Erlingsson et al., 2023, pp. 1046–1049). De gemeenten Rotterdam en Dordrecht zijn voor de drie gemeenten grote spelers in hun regio als het gaat om de onderhandelingen met de provincie Zuid-Holland over budgetten.

Door de samenwerking van deze gemeenten in provinciaal verband kenden de ‘oude’ gemeenten elkaar al voor de herindeling. Voorafgaand aan de herindeling van de Hoeksche Waard, gingen de Hoeksche Waardse gemeenteraden onder andere op bezoek bij Goeree-Overflakkee. De raden van Voorne aan Zee gingen ook voor de herindeling op bezoek bij Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard om hun ervaringen te vernemen.

Figuur 2 De Zuid-Hollandse eilanden & gemeenten Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard en de gemeente Voorne aan Zee gelegen in de Provincie Zuid-Holland.



Bron: Eigen creatie op basis van <https://www.regioatlas.nl/kaarten>

4.4 Selectie van participanten

Voor dit onderzoek worden raadsleden die de Wmo in hun portefeuille hebben geïnterviewd. Daarnaast is het wenselijk dat betrokken respondenten ook vóór de herindeling politiek actief waren, zodat ze in staat zijn om de situatie voor en nadien te vergelijken. Omdat er een groot verloop is van raadsleden in de gemeentepolitiek (Getimis & Hlepas, 2013, p. 143), is de verwachting dat niet alle respondenten hieraan zullen voldoen. Echter, omdat dit onderzoek zich focust op de effecten van schaal op de rollen van raadsleden kunnen zowel oude raadsleden als nieuwe raadsleden als respondenten dienen.

Om de verschillende aspecten van de rollen van de raad te onderzoeken, zijn de respondenten in dit onderzoek zo gekozen dat het beleid van meerdere kanten wordt belicht: raadsleden die actief waren tijdens en na de herindeling en nog steeds in de raad zitten, oud-raadsleden die actief waren tijdens en na de herindeling en nieuwe raadsleden.

Een herindelingsgemeente mag een jaar voorafgaand aan de herindeling geen nieuw beleid maken. Daarom zullen participanten worden geïncludeerd die in de periode van 2010 tot en met 2024 actief waren als raadslid. Op deze manier wordt rekening gehouden met het feit dat de Wmo in 2007 gedeeltelijk is gedecentraliseerd en in 2015 volledig is gedecentraliseerd naar de gemeenten (Fleurke et al., 2021, p. 309).

Er zijn 27 fractievoorzitters benaderd met de vraag of het raadslid dat de Wmo in zijn/haar portefeuille heeft, bereid is om mee te werken aan een interview voor dit onderzoek. Daarbij werd aangegeven dat het een pré is als het raadslid ook voor de herindeling actief was. Zo niet, dan werd gevraagd of de voorganger ook geïnterviewd wilde worden. Na een week is er een herinneringsmail gestuurd aan de non-respondenten, waarna uiteindelijk 18 personen bereid waren mee te werken aan een interview.

De interviews zijn opgenomen via Microsoft Teams, waarna de interviews vervolgens geanonimiseerd zijn getranscribeerd. Met het oog op de AVG-normen zullen de transcripties niet openbaar zijn, wel zal er geciteerd worden uit de interviews in dit onderzoek.

5 Resultaten

In totaal zijn er 18 personen vanuit 12 fracties geïnterviewd, wat een respons oplevert van 44,44%. De interviews vonden plaats in de periode van 2 mei tot en met 3 juni 2024. Van de 18 respondenten zijn er acht raadsleden die de herindeling niet hebben meegemaakt; voor drie raadsleden betrof het hun eerste raadsperiode. Er zijn drie oud-raadsleden geïnterviewd die een herindeling hebben meegemaakt, alsook hun opvolgers in de raad. Tot slot zijn er zeven nestors van de betrokken gemeenteraden geïnterviewd. Van de 18 raadsleden behoorden er twee tot een lokale partij, de overige 16 behoorden tot de landelijke partijen verspreid over vrijwel het gehele politieke spectrum, te weten GroenLinks-PvdA, PvdA, D66, CU, CDA, VVD en SGP.

In de volgende paragrafen zullen de belangrijkste resultaten van het onderzoek worden besproken. Allereerst komt de volksvertegenwoordigende rol aan de orde, vervolgens de kaderstellende rol, daarna de controlerende rol en daaropvolgend bij alle drie de gevolgen van schaalvergroting, inclusief het instrumentarium dat de raad gebruikt.

5.1 Volksvertegenwoordigende rol

Raadsleden beschouwen hun volksvertegenwoordigende rol als veelomvattend en benadrukken het mandaat dat zij van de kiezers hebben ontvangen. Dit mandaat wordt vaak ingevuld door te kijken naar “wat zegt ons verkiezingsprogramma erover?” Of: “Wat zegt ons coalitieprogramma daarover?” (G57404P). Daarnaast wordt er actief geluisterd naar signalen uit de samenleving, zowel vanuit de achterban als breder binnen de gemeenschap. De raadsleden zijn weliswaar gekozen door hun kiezers en hebben zo een identificeerbare achterban, maar ze geven allen aan dat ze niettemin voor “alle inwoners” in de gemeenteraad zitten (G77896L, G41685U, G90422K, G86356Z, G57404P, G39797J, G78615H, G48755E, G40478V, G90021Q, G39062U, G34967T, G03308P, G40612Z, G06454D, G45925K, G15425R en G64726G).

Raadsleden geven aan dat het wel telkens zoeken is naar een goede balans tussen het algemene belang en dat van je achterban: “(je) moet balans zoeken tussen datgene wat en degenen die jou gekozen hebben en wiens achterban je dient en het dienen van het geheel, het algemeen belang” (G39797J). In de oude gemeente was er “sneller contact met de inwoners, omdat het een kleinere gemeente is. Ze weten je sneller te vinden” (G90422K). Door de grotere schaal is de afstand tot de burger groter geworden: “we hebben ook [nieuwe gemeente] een vrij groot gebied” (G15425R). Raadsleden geven aan dat “In [de oude gemeente, NH] kende ik ook

veel ambtenaren, dus je wist precies wat je te verwachten had en nu ken ik al die ambtenaren niet meer” (G41685U). Het informele contact van raadsleden met wethouders en ambtenaren zorgde voor een snelle beantwoording van vragen. In de nieuwe gemeente “moest dat allemaal heel erg formeel via de griffie” (G48755E).

De raadsleden is ook gevraagd naar hun manier van omgaan met de nieuwe situatie. Ze geven aan dat ze nu andere instrumenten gebruiken om in contact te komen met de burgers: “Wij als fractie doen inderdaad regelmatig werkbezoeken of we gaan gewoon een dorpskern bezoeken of een bedrijf, maar ook gewoon verenigingen” (G78615H).

Informatie is nodig voor de volksvertegenwoordigende rol. Daarbij wordt in een gemeente gebruikt gemaakt van:

twee klankbordgroepen, eentje over sociaal domein, eentje over fysiek domein, dus daar zit niet heel de raad bij. Maar zeg maar, de kleine helpt en dat is ook wel een laagdrempelige manier om dingen te bespreken. En dat gebeurt ook vaak wel over de Wmo (G78615H).

Sommige raadsleden zien ook wel een positieve kant aan de herindeling: “Het goede van de herindeling is dat je wat verder afstand creëert” tot de burgers, “waardoor je veel onafhankelijker je rol kunt invullen, want je wordt willens of wetens toch onder bepaalde druk gezet als je te dicht op bepaalde processen zit” (G06454D).

5.2 Kaderstellende rol

De kaderstellende rol van raadsleden wordt gezien als fundamenteel voor het vaststellen van het beleid en het bepalen van de richting waarin het gemeentelijk beleid zich dient te ontwikkelen. In de oude raad, zoals een van de raadsleden zegt, zat “bij de Wmo (...) er heel veel politiek aan en heel veel inefficiëntie doordat het door [X aantal] van die kleine raden moest.” Maar, bij de nieuwe raad “had je één zienswijze dus dat was meer efficiënt en effectief ook” (G45925K). Aan de andere kant merken raadsleden op dat juist in de oude gemeente op andere beleidsterreinen het “allemaal wat sneller ging, want het was allemaal ja wat minder partijen, zoveel [X aantal] partijen is natuurlijk verschrikkelijk” (G41685U).

Over het gebruik van het instrumentarium merken raadsleden op: “waar ik veel verschil zie met de oude gemeente is het stellen van politieke of technische vragen aan het college. Dat was echt structureel minder dan hoe dat in deze raad gebeurt” (G86356Z).

Verder blijkt dat er een grotere afstand is ontstaan tussen burgers, wethouders en ambtenarij door de gemeentelijke herindeling, maar dit wordt niet altijd als nadelig ervaren. Zo merkt een van de raadsleden op: “(h)et is gewoon goed dat we zo'n grote gemeente hebben met ja, toch wat grotere afstanden, zodat je meer gedwongen wordt om op hoofdlijnen te gaan zitten en niet te neuzelen over allerlei futiliteiten” (G41685U). Vanuit andere gemeenten beamen raadsleden dit: “Het gaat nu veel meer op hoofdlijnen” (G40612Z) en bij een andere gemeente blijft de uitdaging zichtbaar: “Wij merken ook in onze raad dat dan de details ook wel soms heel plezierig zijn en dat je van details heel veel dingen kunt vinden. Maar, op hoofdlijnen, sturend richting gevend. Piketpaaltjes meegeven, dat blijft lastig” (G39797J).

Wat betreft de financiering van de Wmo heeft de gemeentelijke herindeling geen eenduidig effect. Een raadslid zegt hierover:

Als het een gevolg is van de vergrijzing en de huishoudelijke hulp is het natuurlijk niet meer op basis van inkomsten, maar een vast tarief. Dat heeft natuurlijk gezorgd voor een hele forse toename, dus die toename in de begroting is wel op die manier verklaarbaar (G78615H).

Echter, zoals een ander raadslid aangeeft, ging de decentralisatie van de Wmo nadrukkelijk gepaard met een bezuiniging door het Rijk: “En nu komen we gewoon in het hele sociaal domein, inclusief de Wmo, geldtekort. En, dat maakt de urgentie om erbovenop te gaan zitten wel wat groter om die kaderstellende rol ook op te pakken” (G86356Z).

Vanuit de interviews is af te leiden dat na de gemeentelijke herindeling de kaderstellende rol beter uit de verf komt en dat de besluitvorming daarover in het algemeen efficiënter en effectiever is doordat er nu één gezamenlijke zienswijze is (van alle ‘oude gemeenteraden’ samen) op bijvoorbeeld de Wmo.

5.3 Controlerende rol

De gemeentelijke herindeling heeft ook effect op de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging. Raadsleden geven bijvoorbeeld aan dat “in [de oude gemeente] je heel makkelijk dingen kon opvragen om zeg maar inderdaad die controlerende rol uit te voeren” (G48755E). Als reden hiervoor voeren raadsleden aan dat zij de ambtenaren persoonlijk kenden en dat de wethouder makkelijker te bereiken was. Verder zeggen raadsleden dat dankzij de schaalgrootte er meer op hoofdlijnen wordt gekeken en er ook beter wordt gecontroleerd.

De raadsleden zijn nu, aldus een geïnterviewde: “rechtstreeks bij de onderhandelingen over de onderwerpen die je uitkiest betrokken en toen [in de oude situatie] gebeurde dat door de Rekenkamer die had zelf van alle [X aantal] gemeenten de onderwerpen verzameld en die kwamen dan met iets” (G41685U).

Volgens een raadslid is het instrument van “de Rekenkamer [is] veel sterker en die werkt veel intensiever. Die publiceert veel meer dan toen, we zien ze ook veel vaker” (G03308P). Een ander raadslid zegt: “Rekenkamer onderzoeken. Dat is ook min of meer controlerend, zou je kunnen zeggen, sturend controlerend” (G15425R). De controlerende rol is dus verbeterd.

Kijkend naar de Wmo, stelt een van de raadsleden dat zijn focus haast vanzelf naar het controlerende aspect wordt getrokken, doordat het beleid eerder werd vastgesteld: “de Wmo wat in principe al gewoon staand beleid is. Je komt nieuw in de raad, maar je merkt op een gegeven moment, dan loopt iets niet. Ja, dan zit je veel meer op die controlerende rol” (G57404P).

Wat betreft de informatievoorziening, constateren raadsleden echter dat het beantwoorden van hun vragen in de oude raad “soepeler ging en informatievoorziening, nu ja, ze doen hun best, maar het duurt best wel lang. Termijnen wordt vaak niet gehaald” (G40612Z). Hierdoor kan de controlerende rol in de knel komen. Dat ervaart ook een ander raadslid:

Was dat beter dan dat het nu is, dan denk ik, nee, maar wat ik nu mis, dat is gewoon tijdig goed geïnformeerd worden naar de laatste stand van zaken, zoals over de Wmo, vooral over de jeugdhulp. Voorheen was ik al 100 keer langs geweest om het te vragen, dan had ik mijn antwoorden gehad” (G41685U).

Daartegenover staat de ervaring van raadsleden dat een grotere gemeente ook zorgt voor meer gespecialiseerde ambtenaren. Maar ook de samenstelling van de gemeenteraad verbetert in kwalitatieve zin, doordat ook daar meer deskundige mensen in zitten. Een raadslid zegt daarover: “[Na de herindeling] zit je dus met de veel bredere mensen, veel betere ja en dus meer gezichtspunten” (G15425R). De pluraliteit van een gemeenteraad wordt groter, licht een ander raadslid toe:

Mede raadscollega's, dat zijn er veel meer, dus je hoort nu van veel meer kanten hoe die erover denkt, hoe die erin zit en ook al ben je het niet met elkaar eens, door van gedachten te wisselen kun je steeds toch je eigen mening bijstellen en denk ik, oh ja, dat heb ik nog nooit bedacht" (G41685U).

Wat betreft de controlerende rol van raadsleden, kan op basis van de interviews vastgesteld worden dat er meer gefocust kan worden op hoofdlijnen van het raadswerk. Daarnaast kan het raadswerk gericht op de Wmo meer door specialisten worden behartigd, waardoor de controlerende rol effectiever kan worden uitgevoerd.

5.4 Instrumentarium

Om hun raadswerk goed te kunnen uitvoeren, maken raadsleden gebruik van verschillende instrumenten. Men zet vaker schriftelijke vragen, moties en amendementen in dan voor de gemeentelijke herindeling. Maar andere instrumenten, zoals het inroepen van ambtelijke bijstand en het inschakelen van de Rekenkamer worden in het kader van Wmo-beleid door de respondenten blijkbaar niet benut, maar wel gebruikt voor andere vraagstukken. Twee van de onderzochte gemeenten hebben voor het sociale domein, waarvan de Wmo een groot deel uitmaakt, extra 'gereedschap' ingezet, naast de besproken instrumenten in paragraaf 2.2.4.

De ervaring leert dat het instrument van de klankbordgroep goed werkt voor informatieverzameling en beleidsvorming. Hiermee kan de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol worden ingevuld. Zoals een raadslid aangeeft:

Maar de meerwaarde van de klankbordgroep is wel heel duidelijk aanwezig. Omdat je op een ja ook voor de ambtenaren best wel toch meer ontspannen manier gewoon heel erg de diepte in kan gaan. Over van: joh, hoe zit het nou; waar, waar gaat het mis?" (G40478V).

Echter, in de praktijk blijkt ook dat dit onvoldoende leidt tot gewenst resultaat. Een raadslid verwoordt dit: "Er vindt geen besluitvorming plaats in die klankbordgroep" (G57404P).

In een andere gemeente is een werkgroep ingesteld, die voor raadsleden "(e)en mooie manier kan zijn om voorbereidend werk te doen, zeg maar voor de gemeenteraad waar ik zelf

nog wel naar op zoek ben, is ja, wat is het mandaat?” (G64726G). Ook hier blijkt dat dit instrument niet toereikend is.

Kortom, uit de interviews komt naar voren dat de raadsleden wat betreft de Wmo relatief weinig verschillende instrumenten inzetten om aan de drie onderscheiden rollen invulling te geven. Het meest specifieke instrument dat wordt genoemd, is het instellen van een klankbordgroep bij de beleidsvorming en een werkgroep bij de kaderstellende rol, maar beiden zijn volgens de raadsleden ontoereikend voor hun taakuitvoering.

6 Conclusie

In dit onderzoek is nagegaan hoe de schaalvergroting, door gemeentelijke herindeling, invloed heeft op de drie taken van raadsleden: de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de bevindingen en geeft antwoord op de hoofdvraag: *“Wat zijn de ervaren effecten van de herindeling voor raadsleden op hun taakuitvoering, met name bij de Wmo?”*

6.1 Volksvertegenwoordigende rol

In deze paragraaf komt de eerste deelvraag aan de orde: *“Welk effect ervaart een raadslid in zijn volksvertegenwoordigende rol ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning?”*

Raadsleden zien hun volksvertegenwoordigende rol zowel vóór als na herindeling als essentieel, waarbij zij zich richten op zowel het vertegenwoordigen van hun kiezers als het dienen van het algemene belang. De herindeling heeft echter de afstand tussen raadsleden en burgers vergroot. In de oude, kleinere gemeenten hadden raadsleden sneller en directer contact met de inwoners, wat leidde tot een betere afstemming op lokale behoeften en wensen. Als bijvoorbeeld, in het kader van de Wmo, een inwoner een raadslid benaderde om een traplift te krijgen, kon dit vaak informeel geregeld worden. Na de herindeling moeten raadsleden hiervoor andere methoden gebruiken, zoals werkbezoeken en het bezoeken van dorpskernen en bedrijven, om in contact te blijven met burgers. Hoewel het directe informele contact met ambtenaren en wethouders afneemt, zien sommige raadsleden deze grotere afstand ook als een positieve ontwikkeling, omdat die bijdraagt aan een professionelere werkwijze.

Voor de invulling van hun volksvertegenwoordigende rol ten behoeve van de Wmo, valt op dat raadsleden relatief weinig instrumenten inzetten. Vooral het instrument van de schriftelijke vragen wordt gebruikt. Daarnaast zijn er twee gemeenten die extra instrumenten hebben geïntroduceerd, namelijk een klankbordgroep en een werkgroep.

De grotere afstand tussen bestuur en inwoners ervaren raadsleden als het belangrijkste effect van de gemeentelijke herindeling op hun volksvertegenwoordigende rol. Dit nadelige effect compenseren zij door gebruik te maken van andere instrumenten om toch in contact te komen met inwoners.

6.2 Kaderstellende rol

Deze paragraaf stelt de tweede deelvraag aan de orde: *“Welk effect ervaart een raadslid in zijn kaderstellende rol ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning?”*

De kaderstellende rol, waarin raadsleden beleidskaders vaststellen en de richting van het gemeentelijk beleid bepalen, is door de herindeling efficiënter geworden op sommige terreinen. In de oude, kleinere gemeenten leidde het grote aantal afzonderlijke gemeenteraden soms tot inefficiëntie en politieke fragmentatie. Na de herindeling kunnen beleidsvoorstellen centraler en effectiever worden gecoördineerd. Desalniettemin merken raadsleden op dat de grotere afstand tussen inwoners en beleidsmakers soms leidt tot minder directe betrokkenheid. Daarnaast ervaart men meer focus op hoofdlijnen. Gelet op de effecten voor inwoners die een beroep doen op de Wmo, kan dit zowel een voordeel als een nadeel zijn, afhankelijk van de specifieke situatie. Een voordeel is meer expertise bij de ambtenaren; een nadeel is een kafkaëske gemeentelijke organisatie waarin een zoekende inwoner van het ene naar het andere loket kan worden gestuurd.

Als belangrijkste effect van de gemeentelijke herindeling op hun kaderstellende rol ervaren raadsleden dat ze zich nu meer concentreren op de hoofdlijnen van het beleid in plaats van de spreekwoordelijke ‘stoeptegelpolitiek’.

6.3 Controlerende rol

In deze paragraaf komt de derde deelvraag aan de orde: *“Welk effect ervaart een raadslid in zijn controlerende rol ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning?”*

De controlerende rol van raadsleden, waarbij zij de uitvoering van het gemeentelijk beleid toetsen aan de vastgestelde beleidskaders, heeft als gevolg van de herindeling eveneens veranderingen ondergaan. In de oude, kleinere gemeenten was de controle directer en informeler, met kortere communicatielijnen tussen raadsleden, ambtenaren en wethouders. In de nieuwe, grotere gemeenten heeft deze controle een formeler karakter en duurt bijvoorbeeld de beantwoording van (schriftelijke) vragen langer.

Een ander verschil is dat voor de uitvoering van het Wmo-beleid nu één wethouder verantwoordelijk is, wat de controle door de raad vergemakkelijkt. In de oude situatie waren er, via de gemeenschappelijke regeling, meerdere wethouders gezamenlijk verantwoordelijk, waardoor deze zich konden verschuilen achter het collectief. Verder biedt de schaalvergroting als voordeel dat de controle zich nu meer richt op hoofdlijnen en strategische kwesties. Ook zijn raadsleden beter gepositioneerd om overkoepelende vraagstukken aan te pakken. Deze

verandering vereist echter dat raadsleden zich aanpassen aan een nieuw werkproces en soms langere reactietijden van ambtenaren moeten accepteren.

Ten aanzien van hun controlerende rol ervaren de raadsleden als belangrijkste effect van de gemeentelijke herindeling dat zij regelmatig tijdige en accurate informatie missen over de laatste stand van zaken, onder andere door de aanzienlijk tragere beantwoording van schriftelijke vragen. Dit beperkt hun vermogen om de uitvoering van het beleid door het college effectief te kunnen controleren.

6.4 Slotsom

De herindeling heeft merkbaar invloed gehad op de manier waarop raadsleden invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Terwijl schaalvergroting voordelen biedt in termen van meer efficiëntie en betere strategische focus, brengt zij ook uitdagingen met zich mee, zoals het overbruggen van een grotere afstand tot de burger en de langere communicatielijnen. Raadsleden moeten daardoor nieuwe manieren vinden om in contact te blijven met inwoners en effectief toezicht te houden op de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Deze transitie vereist aanpassingsvermogen en een herziening van traditionele werkwijzen, maar kan uiteindelijk bijdragen aan een meer professionele en in strategisch opzicht effectievere gemeenteraad.

De raadsleden ervaren zowel positieve als negatieve effecten van de schaal op hun taakuitvoering. Dit geldt met name bij de Wmo doordat ze nu zelfstandig over het beleid gaan en niet langer gezamenlijk met andere raden. Het probleem dat Castenmiller & Peters en Fleurke et al. constateren, wordt opgelost door de nieuwe instrumenten (2018, p. 222; 2021, p. 355). Over het algemeen zijn de raadsleden positief over de schaalvergroting en het effect dat het heeft op hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.

7 Discussie

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat schaalvergroting door gemeentelijke herindeling merkbare effecten heeft op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van raadsleden. Deze effecten zijn echter voor meerdere interpretaties vatbaar. Daarom worden in dit hoofdstuk de bevindingen bekeken vanuit het perspectief dat Tavares (2018) heeft aangebracht op basis van zijn literatuurreview over twintig jaar gemeentelijke herindelingen. Daarin onderscheidt Tavares drie hoofdthema's: economische efficiëntie, management effectiviteit en democratische uitkomsten (2018, p. 6). Deze door hem onderscheiden thema's worden hieronder besproken met als doel de taakuitvoering van raadsleden ten aanzien van de Wmo te duiden.

Hoewel de rollen en thema's van elkaar zijn te onderscheiden, lopen deze in de praktijk door elkaar. Uit dit onderzoek blijkt echter het belang van het onderscheid tussen de rollen wanneer die gekoppeld worden aan de thema's die Tavares benoemt. Bij de kaderstellende rol krijgt het thema van de economische efficiëntie meer accent. Bij de controlerende rol valt de nadruk op het thema effectief management. Het thema van de democratische uitkomsten is duidelijk te verbinden met de volksvertegenwoordigende rol. In de volgende paragrafen worden de drie thema's achtereenvolgens bediscussieerd.

7.1 Economische efficiëntie

Volgens de economische theorie leidt een grotere schaalomvang tot meer efficiency. Immers, er werken minder gemeenten tegelijkertijd aan de uitvoering van dezelfde taak. Er is nog een ander voordeel: dankzij de toegenomen schaalgrootte verbetert de onderhandelingspositie van de gemeente in de provinciale en regionale bestuurslaag. Dit voordeel geldt ook bij de aanbestedingen voor Wmo-voorzieningen. Doordat de gemeente aan autonomie heeft gewonnen, over een professionelere ambtenarij beschikt en meer als eenheid opereert, kan zij vooraf scherpere voorwaarden bedingen en betere kaders stellen (Tavares, 2018, p. 7, 11). De volgende opmerking van een respondent bevestigt dit: "qua ambtelijke ondersteuning en expertise hebben we natuurlijk nu een stap vooruit gemaakt. Dus we hebben nu meer kennis en expertise in huis, en meer menskracht om bijvoorbeeld de voorverkenning voor die visie te doen en dat proces te ondersteunen. En dat is maar goed ook" (G03308P).

De schaalgrootte kan ook een negatief effect hebben op de efficiency doordat bij een grotere ambtenarij de kosten voor coördinatie en management toenemen (Tavares, 2018, p. 7).

Het is ook denkbaar dat surplus aan ambtenarij kort na de herindeling tot de aanloopproblemen behoort. Om de schaalvoordelen die de economische theorie veronderstelt ook te realiseren, zullen raadsleden in de praktijk scherp aan de wind moeten zeilen en waakzaam zijn, met name bij de kaderstellende rol. Bij de controlerende rol kan dan beter worden getoetst op doelmatigheid.

7.2 Effectief management

Als het gaat om de effectiviteit van het openbaar bestuur bij een grotere schaalomvang, constateert Tavares twee tegenstrijdige effecten. De schaalgrootte heeft een negatief effect op de effectiviteit van het management doordat bij een grotere ambtenarij de complexiteit van de bureaucratie toeneemt. Dit blijkt voor raadsleden nadelig uit te pakken, bijvoorbeeld doordat de schriftelijke vragen over meer schijven moeten, wat meer tijd kost. Dit hindert hen bij de invulling van de controlerende rol (Tavares, 2018, p. 7).

Hier staat een positief effect tegenover, omdat de heringedeelde gemeente over een geprofessionaliseerde ambtenarij beschikt die de benodigde juridische en economische competenties in huis heeft. Dit bevordert de controlerende rol van de raadsleden, bijvoorbeeld als het gaat om de uitvoering van de begroting (Tavares, 2018, p. 11). Ook kunnen hierdoor de transparantie en verantwoording van het gemeentebestuur verbeteren.

Met het oog op de vaststelling en monitoring van het Wmo-beleid zijn nieuwe instrumenten ingezet, zoals een werkgroep of klankbordgroep, maar de gemeentebesturen moeten ervoor waken dat ‘het stille midden’ wordt overgeslagen. Dat zijn de inwoners die niet komen inspreken of de weg naar het juiste loket niet weten te vinden. Voor raadsleden zelf is met name de trage beantwoording van vragen een punt van ergernis.

7.3 Democratische uitkomsten

Hoe groot moet een gemeente zijn? De vraag of een grotere gemeente nadelig uitpakt als het gaat om democratische uitkomsten is niet eenduidig te beantwoorden.

In een grotere gemeenteraad zijn er vaak meer gezichtspunten die worden ingebracht. Dat kan aanleiding geven tot politieke strijd in de raad. Vanuit democratisch oogpunt hoeft dit zeker geen nadeel te zijn, omdat anders de meningsverschillen mogelijk niet eens aan de orde komen. In een levendig debat komt juist de volksvertegenwoordigende rol van de raad uit de verf (Tavares, 2018, p. 7).

Wel vergroot een opschaling van de gemeente de afstand tot de inwoners. Zeker bij een van hogerhand afgedwongen herindeling kan wantrouwen of rancune gedurende langere tijd opspelen. Raadsleden kunnen deze negatieve effecten tegengaan door hun volksvertegenwoordigende rol actief in te vullen en niet aarzelen om daarvoor nieuwe instrumenten te gebruiken (Tavares, 2018, p. 12), zoals raadsleden in dit onderzoek ook deden.

Zeker bij de Wmo zou een grotere afstand tussen inwoners en gemeentehuis kunnen leiden tot grotere ongelijkheid tussen burgers die een beroep doen op een van de voorzieningen. Zo zal iemand die laaggeletterd is, een aanvraagformulier voor een traplift of scootmobiel veel moeilijker of helemaal niet kunnen invullen. Als zo iemand ook nog een beperkt sociaal netwerk heeft, staat deze persoon nog verder op achterstand.

De grotere afstand tussen beleidsmakers en burgers kan resulteren in een verminderde betrokkenheid van de gemeenschap bij de gemeentelijke beleidsontwikkeling. Dit roept vragen op over de balans tussen efficiëntie en democratische betrokkenheid.

Verder kan een grotere omvang van de gemeente leiden tot vertragingen in de responsiviteit en een minder directe controle door raadsleden als gevolg van de grotere afstand ten opzichte van het grondvlak in de gemeenschappen. Dit kan een uitdaging vormen voor raadsleden die gewend waren aan snelle en informele interacties.

7.4 Limitaties van het onderzoek

In dit onderzoek zijn de ervaringen van 18 raadsleden in drie heringedeelde gemeenten onderzocht, waarbij met name het Wmo-beleid en de uitvoering daarvan centraal stond. Door de begrensde schaal en de focus van dit onderzoek op één domein van het gemeentelijk beleid kunnen de resultaten niet gegeneraliseerd worden naar andere gemeentelijke domeinen. Gegeven het feit dat er drie gemeenten uit een regio zijn betrokken in dit onderzoek, zijn de resultaten evenmin te generaliseren naar alle Nederlandse gemeenten.

De representativiteit van de participanten van het onderzoek is door de spreiding over vrijwel het gehele politieke spectrum redelijk geborgd, al moet gezegd worden dat er maar twee raadsleden van een lokale partij zijn geïnterviewd.

7.5 Suggesties voor vervolgonderzoek

Het past bij de traditie van de sociale wetenschap om suggesties voor vervolgonderzoek te doen (Dahl & Tufte, 1973, p. 139). Een eerste suggestie is om de effecten op de rolvulling van raadsleden bij andere heringedeelde gemeenten te onderzoeken. Daarbij zouden andere of meer

beleidsterreinen dan alleen de Wmo in het onderzoek kunnen worden betrokken. Een tweede suggestie is om te onderzoeken of raadsleden van lokale partijen andere ervaringen hebben dan raadsleden van landelijk opererende partijen. Zo wierp een van de geïnterviewden de volgende vraag op: Waarom nemen lokale partijen de rollen van voorzitters van commissies en werkgroepen niet op? Want “gevestigde partijen (,,,) die pakken rollen op” (G06454D). Op parlementair niveau is er al wel onderzoek gedaan naar het functioneren van commissies (Mickler, 2017), maar op gemeentelijk niveau is dit nauwelijks onderzocht.

8 Aanbevelingen

”Want, goede raadsleden die ontstaan, die worden niet op één nacht geboren”
(G06454D).

In dit hoofdstuk wordt een aantal aanbevelingen gedaan waarmee raadsleden en andere betrokkenen in de gemeentelijke politiek hun winst kunnen doen. Na de algemene aanbevelingen volgt een specifieke aanbeveling voor elke gemeente die in dit onderzoek is betrokken.

8.1 Algemeen

Een eerste aanbeveling op basis van dit onderzoek is dat gemeenteraden een goede participatiemethode moeten opzetten, waarin duidelijk wordt aangegeven wat er van de burger wordt verwacht en wat de beperkingen ervan zijn. Goed management van de verwachtingen vooraf voorkomt teleurstelling bij de deelnemers achteraf.

Ten tweede is het voor gemeenteraden die in het voortraject zitten van een herindeling, aan te bevelen om een klankbordgroep sociaal domein op te richten om zo de nieuwe raadsleden van de nieuw te vormen gemeente op eenzelfde kennisniveau te brengen. De klankbordgroep heeft een informeel karakter en is bedoeld als informerend tussen raad en ambtenaren, wethouder(s) en sociale partners. Het verdient aanbeveling om na de herindeling een werkgroep op te zetten om met elkaar de kaders voor bijvoorbeeld het Wmo-beleid of een ander beleidsveld te bespreken en van gedachten te wisselen met ambtenaren, de wethouder en de sociale partners.

Als derde aanbeveling is het gewenst dat in het Reglement van Orde van de gemeenteraden helder wordt omschreven wat het mandaat is van een in te stellen klankbordgroep of werkgroep.

Ten slotte zouden raadsleden meer instrumenten kunnen benutten, vooral om hun controlerende rol beter uit de verf te laten komen. Naast het vaker inroepen van ambtelijke bijstand kan gedacht worden aan het op eigen initiatief inschakelen van de lokale Rekenkamer.

8.2 Specifiek

Op basis van dit onderzoek kan voor elk van de onderzochte gemeenten een aanbeveling worden gedaan.

Voor de gemeenteraad van Goeree-Overflakkee is het aan te bevelen om naast de klankbordgroep een werkgroep sociaal domein in te stellen, zodat daarin de beleidskaders worden besproken. In het Reglement van Orde moeten zowel het mandaat als de kaders van de klankbordgroep en de werkgroep op een duidelijke manier worden aangegeven.

Voor de gemeente Hoeksche Waard luidt de aanbeveling om naast de bestaande werkgroep een klankbordgroep in te stellen als informatie-instrument. Ook hier geldt dat in het Reglement van Orde de kaders en het mandaat van zowel de klankbordgroep als de werkgroep dienen te worden vastgesteld.

De gemeente Voorne aan Zee wordt geadviseerd om zowel een klankbordgroep als werkgroep sociaal domein in te stellen, zodat daarin de beleidskaders worden besproken, met eveneens een duidelijke markering in het Reglement van Orde dat de klankbordgroep informerend van aard is.

Bibliografie

- Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden. Gemeentelijke herindeling in Nederland. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 3, 8–26.
<https://www.jurisquare.be/nl/journal/vtom/2013-3/kiezen-tussen-kwaden-gemeentelijke-herindeling-in-nederland/index.html>
- Allers, M. (2019). Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4770), 77-79.
https://www.rug.nl/research/portal/files/76746846/Gemeentelijke_fusies_leiden_niet_tot_minder_samenwerking_finale_auteursversie.pdf
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. *Journal Of Regional Science*, 56(4), 659–682. <https://doi.org/10.1111/jors.12268>
- Allers, M. A., & De Kam, C. A. (2010). Renovatie van het huis van Thorbecke. In A. P. Ros (Red.), *Miljardendans in Den Haag* (pp. 185–208). Sdu Uitgevers. <http://gennepnul.nl/fotostorage/2011/20110406%20update/Herindeling%20Renovatie%20Thorbecke.pdf>
- Allers, M., De Natris, J., Rienks, H., & De Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, 70, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284>
- Andrews, R. W., & Boyne, G. A. (2012). Structural change and public service performance: The impact of the reorganization process in English local government. *Public Administration*, 90(2), 297–312. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01956.x>
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. K. (2018, november). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en*

democratie. Universiteit Twente.

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/decentralisatie_schaalvergroting_en_lokale_democratie_gevolgen_bestuurskracht_en_democratie_universiteit_twente.pdf

Castenmiller, P. & Peters, K. (2018). Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (207-223). Boom.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024, 17 maart). Gemeenten begroten ruim 9 procent meer lasten voor 2024. *Centraal Bureau Voor de Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/12/gemeenten-begroten-ruim-9-procent-meer-lasten-voor-2024#:~:text=Op%20bijna%20alle%20beleidsterreinen%20stegen,het%20beleidsterrein%20Sociaal%20domein%20overig>.

Cobban, T. W. (2017). BiggerIsBetter: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010. *Urban Affairs Review*, 55(2), 462–500. <https://doi.org/10.1177/1078087417719324>

Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Denters, B. (2002). Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment And Planning. C, Government & Policy/Environment And Planning. C, Government And Policy*, 20(6), 793–812. <https://doi.org/10.1068/c0225>

Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. <https://doi.org/10.4337/9781783478248>

Egner, B., Sweeting, D., & Klok, P. J. (2013). Local councillors in Europe. In *Springer eBooks*. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3>

- Erlingsson, G. Ó., Öhrvall, R., & Lundåsen, S. W. (2023). Geographical Tensions Within Municipalities? Evidence from Swedish Local Governments☆. *Rural Sociology*, 88(4), 1033–1068. <https://doi.org/10.1111/ruso.12509>
- Evers, J. (2023). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde* (Derde druk). Boom Lemma.
- Fleurke, F., Hulst, R., & De Vries, P. (2021). *Effecten van decentralisatie. Een analyse van zestien bestuurlijke stelsels* (1ste editie). boom bestuurskunde.
- Groenveld, M. (2022). *Een lege raadzaal als nieuwe normaal?: Een onderzoek naar de effecten van online besluitvorming en beraadslaging tijdens de corona crisis op de rol van de gemeenteraad*.
- Getimis, P., & Hlepas, N. (2013). Municipal councillors as interest mediators: Roles, perceptions and enactment. In *Local Councillors in Europe* (pp. 139–159). https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3_8
- Hansen, S. W. (2014). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63(2), 373–389. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
- Herweijer, M., Fraanje, M. J., & Beerepoot, R. M. (2008). *Herindelingen gewogen: een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Berenschot.
- Klok, P., & Denters, B. (2013). The roles councillors play. In *Springer eBooks* (pp. 63–83). https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3_4
- McDonnell, J. (2019). Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- Mickler, T. (2017). *Parliamentary committees in a party-centred context : structure, composition, functioning*.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, maart). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnotas/2019/03/22/beleidskader-gemeentelijke-herindeling/beleidskader-gemeentelijke-herindeling2.pdf>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021, 10 december). *Wat is de Wmo? De Wmo | Regelhulp - Ministerie van VWS*. Geraadpleegd op 8 juni 2024, van <https://www.regelhulp.nl/onderwerpen/wmo/wat-is-de-wmo>
- Newton, K. (1982). Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. *Political Studies*, 30(2), 190–206. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1982.tb00532.x>
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal Of Urban Economics*, 72(2–3), 240–251. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur* (7de editie). Convoy Uitgevers BV.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Van den Berg, C. P. W., & Van der Kamp, D. E. (2021). *Handboek raadsleden: gereedschapskist voor het betere raadswerk* (Veninga Trudy, Red.).
- Van Houwelingen, P. (2015). Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 69(1), 47–65.
<https://doi.org/10.5553/bw/016571492015069001007>

Zeedan, R. (2017). Bigger but not always better: Size and democracy in Israeli amalgamated local governments. *Journal Of Urban Affairs*, 39(5), 711–728. <https://doi.org/10.1080/07352166.2016.126270>

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewhandleiding

Ethische verklaring

Allereerst hartelijk dank dat u dit interview wilt geven. Dit interview bestaat uit 14 vragen en mocht er iets onduidelijk zijn dan kunt u dat aangeven, zo ook als u een van de vragen niet wilt beantwoorden. Teams maakt van dit interview een transcriptie, dat zal ik verwerken en anonimiseren en vervolgens aan u retourneren ter controle. Zodoende heeft u de mogelijkheid om iets aan uw antwoorden toe te voegen, danwel om aan te geven welke antwoorden niet gebruikt mogen worden in dit onderzoek. Ook tijdens het interview kunt u aangeven dat een antwoord niet gebruikt mag worden (dat kan ook tot drie dagen voor de inleverdatum van 10 juni en is dat is 7 juni). U kunt te allen tijde contact met mij opnemen via de mail of mobielnummer.

Heeft u naar aanleiding van deze informatie nog vragen?

Dan wil ik allereerst vragen of u akkoord gaat met deze Teams-opname alsook met het transcript?

Vragenlijst voor nieuwe/(oud-)raadsleden (oude) & nieuwe gemeente

Algemene vragen

1. Wat is uw naam en functie?
2. Hoeveel jaar zit/(zat) u in de gemeenteraad?
3. Zit/(zat) u in de oppositie of in de coalitie?

De Volksvertegenwoordigende rol van raadsleden

4. Wat verstaat u onder uw volksvertegenwoordigende rol als raadslid?
5. Hoe (gaf en (geeft)) u invulling aan uw volksvertegenwoordigende rol in (de oude gemeenteraad en in de huidige) gemeenteraad?
6. Welke instrumenten gebruikt(e) u daarbij?

- *Waarom deze instrumenten en niet andere?*

- *(Zit/(zat) daar nog verschil tussen in de oude en nieuwe gemeenteraad?)*

De kaderstellende rol van raadsleden

7. Wat verstaat u onder uw kaderstellende rol als raadslid?
8. Hoe (gaf en (geeft)) u invulling aan uw kaderstellende rol in de (oude gemeenteraad en in de huidige) gemeenteraad?
9. Welke instrumenten gebruikt(e) u daarbij?
 - *Waarom deze instrumenten en niet andere?*
(• Zit/(zat) daar nog verschil tussen in de oude en nieuwe gemeenteraad?)

De controlerende rol van raadsleden

10. Wat verstaat u onder uw controlerende rol als raadslid?
11. Hoe (gaf en (geeft)) u invulling aan uw controlerende rol in de (oude gemeenteraad en in de huidige) gemeenteraad?
12. Welke instrumenten gebruikt(e) u daarbij?
 - *Waarom deze instrumenten en niet andere?*
(• Zit/(zat) daar nog verschil tussen in de oude en nieuwe gemeenteraad?)

Terugblik gebruik rollen

13. Gebruikte u bij het invullen van de rollen omtrent de Wmo de ene periode wel en de andere periode niet de instrumenten?
14. Hoe is de informatievoorziening vanuit B&W?
 - (• Zit daar nog verschil tussen in de oude en nieuwe gemeenteraad?)

Bijlage 2 Codeerschema

De interviews zijn via Teams opgenomen en getranscribeerd. De transcriptie van Teams is gecontroleerd en geanonimiseerd en ter controle naar de respondent gestuurd. Vervolgens zijn die transcripten via Atlas.ti gecodeerd. Het codeerschema dat daarbij is gebruikt is hieronder bijgevoegd:

● **Controlerende rol**

- Incident of trend?
- Informeel contact mederaadsleden
- Informeel contact wethouder
- Agenderen
- Debat
- Hoorzitting
- LTA
- Mondelinge vragen
- Rekenkamer
- Schriftelijke vragen
- Technische vragen
- Themabijeenkomst
- Spreekt inwoners
- Zomerrapportage en PPN

● **Cultuur**

- Dorps rivaliteit
- Formeel
- Gebroederlijk
- Informeel
- Negatieve dynamiek coalitie en oppositie
- Negatief leunen op deskundigheid ambtenarij
- Nodig cultuurverandering
- Professioneler
- Raadscyclus te kort

- Stip op de horizon politiek
- Stoeptegel politiek
- Niet alle partijen aanwezig bij werkbezoeken
- Samenwerken afdelingen in andere organen overheid

- **Gevolgen van schaalverandering**

- Afstand tot inwoners is groter in nieuwe gemeente
- Ambtenaren zijn onbekend in nieuwe gemeente
- Betere kwaliteit wethouders nieuwe gemeente
- Complexiteit van vraagstukken neemt toe
- Dienstverlening langzamer nieuwe gemeente
- Dienstverlening sneller oude gemeente
- Goede afstand tussen raad en ambtenarij
- Harmonisatie en technische gelijktrekkingen
- Informeel contact wethouder oude gemeente
- Je kende de ambtenaren in oude gemeente
- Kent het gebied niet meer goed in nieuwe gemeente
- Langzamer beantwoording vragen nieuwe raad
- Langzamer besluitvorming nieuwe raad door meer partijen
- Langzamer besluitvorming oude raad door meer raden/wethouders
- Langzamer communicatie nieuwe gemeente
- Meer invloed GR nieuwe raad
- Meer invloed Rekenkamer nieuwe gemeente
- Meer tijd kwijt aan raadswork
- Meer vragen gesteld in nieuwe gemeente
- Minder invloed op Rekenkamer oude gemeente
- Oude gemeente kende je alles en iedereen
- Positiever op hoofdlijnen moet worden gestuurd in nieuwe gemeente
- Positiever meer gezichtspunten nieuwe raad
- Positiever over de schaal nieuwe gemeente
- Slechtere kwaliteit wethouders oude gemeente
- Snellere beantwoording vragen oude raad
- Snellere besluitvorming nieuwe raad

- Snellere besluitvorming oude raad
- Weinig invloed in GR oude raad

- Kaderstellende rol
 - Agenderen
 - Amendementen
 - Debat
 - Interpellatiedebat
 - LTA
 - Moties
 - Themabijeenkomst
 - Toezeggingen wethouder
 - Vragenrecht
 - Kaders zijn te breed
 - Oplossing Raadsakkoord
 - Weinig ruimte kaders te stellen
 - Zomerrapportage en PPN

- **Klankbordgroepen**
 - Geen besluitvorming plaats
 - Kaders meegegeven
 - Informeel controleren
 - Informeel informatie
 - Positief over klankbordgroep

- **Oplossing kloof tussen burger en bestuur**
 - Dorpsbezoeken
 - Gesprek inwoners met uitleg
 - Informatiemarkt
 - Werkbezoek

- Soort raadslid
 - Coalitie

- Door de tijd ontwikkeld
- Landelijke partij
- Lekenbestuur
- Lokale partij
- Ombudspolitiek
- Oppositie
- Voor alle inwoners
- Zit/wil op hoofdlijnen focussen

- **Volksvertegenwoordiger rol**

- Achterban: ledenvergaderingen
- Berichten in de pers
- Eigen partij open bijeenkomst
- Gebruik sociale media
- Hoger op de participatieladder
- Inloopspreekuur door eigen fractie
- Agenderen
- Bijeenkomsten
- Initiatiefvoorstel
- Interpellatiedebat
- Mondelinge vragen
- Schriftelijke vragen
- Technische vragen
- Themabijeenkomst
- Vragenrecht
- Werkbezoek door raad
- Negatief over participatieve gehalte
- Negatief instrumentarium te klein
- Negatief instrumentarium weinig ingezet
- Oplossingen participatieve gehalte
- Spreekt inwoners
- Werkbezoek door partij

- **Werkgroep sociaal domein**

- Input professionals perspectief
- Positief over werkgroep
- Verschil kennisniveau tussen raadsleden
- Wat is het mandaat?
- Weinig doelgroepen perspectief