

Scriptie Bestuurskunde

Weet de burger raad?



Naam:	Eric Knibbe
VU-studentnummer:	2699756
E-mail:	e.b.knibbe@student.vu.nl
Opleiding:	Master Bestuurskunde 2022-2023 - deeltijd
Afstudeerrichting:	Kwaliteit van besturen
Begeleiders:	Pieter Wagenaar & Jeroen Rodenberg
ECTS	24
Aantal woorden:	17.973
Datum:	14 juni 2023

VOORWOORD

Ik voel mij een bevoorrecht mens. Naast mijn werk bij het Ministerie van Defensie en het fractievoorzitterschap van het CDA in de gemeente Landsmeer heb ik de afgelopen twee jaar een deeltijdstudie Bestuurskunde gevolgd. Een geaccepteerde zichzelf versterkende driehoeksrelatie die wat mij betreft het beste in mij naar boven heeft gehaald. Ik heb de studie ervaren als een continue balanceeract tussen alle drie de benen van de driehoek, daarnaast als een ontplooiingsmechanisme voor een klassieke kennisstapelaar (Havo, MBO, HBO, Universiteit). In deze scriptie komt voor mij alles samen, een proeve van bekwaamheid, een verdieping en verbreding van mijn gemeenteraadswerk en een verruiming van mijn bagage bij het ministerie van Defensie.

Ik heb voor mijn scriptie een onderwerp gekozen waarbij ik echt de diepte in kon gaan en gebruik kon maken van het opgebouwde politieke netwerk en kennis van de Landsmeerse samenleving. Daarnaast heb ik de verwachting dat het eindresultaat niet zielloos bestemd is voor een of meerdere stoffige bureaulades, maar dat het daadwerkelijk de potentie heeft om bij te dragen aan de kwaliteit van besturen, in dit geval specifiek binnen de gemeente Landsmeer.

Met deze scriptie kijk ik terug op de afgelopen tien jaar burgerparticipatie binnen het Bestuurlijke Toekomstproces in de gemeente Landsmeer. Ik analyseer aan de hand van literatuurstudie, documentanalyse en interviews met 24 bestuurders, inwoners en jongeren wat de succes- en faalfactoren zijn van die burgerparticipatie en hoe de burgerparticipatie in de toekomst verbeterd kan worden.

Ik ben allereerst dankbaarheid verschuldigd aan mijn gezin, Gera, Bart en Moniek. Zij hebben allen op hun eigen wijze bijgedragen aan dit resultaat. Zij hebben mij de kans gegund en het vertrouwen gegeven om deze reis aan te gaan. De uitspraak “ik ga nog even naar boven” zal nog lang in het collectieve familiale geheugen gegrift staan. Daarnaast dank ik het Ministerie van Defensie in zijn algemeenheid en Elianne Koch en Ron Huibrechtse in het bijzonder voor de ruimte die mij werd geboden om deze studie te volgen en de niet aflatende steun die ik van beiden heb mogen ervaren.

Ik ben dankbaar voor de vele positieve reacties die ik heb mogen ontvangen op mijn verzoek om interviews te houden. Zonder uitzondering was men bereid om daar tijd aan te besteden. Alle geïnterviewden daarom ook van harte dank, zonder jullie was dit eindresultaat niet tot stand gekomen. Als laatste spreek ik mijn dank uit voor mijn beide begeleiders Pieter Wagenaar en Jeroen Rodenberg, die deze reis samen met mij zijn aangegaan. Zij wisten op de juiste wijze en op het juiste moment orde te scheppen in wat zo nu en dan als georganiseerde chaos aanvoelde. Soms was een aanmoediging al voldoende en bij gelegenheid was een telefoongesprek nodig om de wissel naar het goede spoor te brengen. Dank daarvoor.

Ik heb ieder uur dat ik heb besteed aan deze scriptie oprecht als een verrijking ervaren. Die intrinsieke motivatie heeft geleid tot de scriptie die nu voorligt. Het proces van het schrijven van een scriptie werd in een mooie metafoor door mijn zoon Bart omschreven als het leggen van een puzzel. Alleen dan één van de soort waarbij van tien verschillende puzzels alle stukjes bij elkaar gegooid zijn en de uiteindelijke eindplaat slechts als door een beslagen raam vaag te zien is.

Het is mijn ambitie om de resultaten van dit onderzoek onder andere te gaan gebruiken voor het organiseren van een thema-avond voor de gemeenteraad en de gemeente Landsmeer en de resultaten daar te delen en toe te gaan passen. De Bestuurlijke Toekomst van de gemeente Landsmeer kan hopelijk profiteren van de opgedane kennis uit dit onderzoek, dat is mijn ultieme wens.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1 - Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doelstelling.....	7
1.3 Vraagstelling.....	7
1.4 Wetenschappelijke relevantie	8
1.5 Maatschappelijke relevantie	8
1.6 Afbakening en werkwijze	8
1.7 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Gemeentelijke herindelingen.....	10
2.3 Burgerparticipatie	12
2.4 Participatieladder van Arnstein.....	13
2.5 Mate van burgerparticipatie en stijlen van bestuur	16
2.6 Dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming.....	18
2.7 Burgerberaad	19
Hoofdstuk 3 – Methodologie	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 Schematische weergave.....	22
3.3 Onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken	22
3.4 Steekproefkader	23
3.5 Data-analyse.....	24
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid	24
Hoofdstuk 4 – Beschrijving besluitvorming, sleutelmomenten en tijdlijn.....	26
4.1 Inleiding.....	26
4.2 Gemeente Landsmeer	26
4.3 Verloop van het bestuurlijke toekomstproces	27
4.4 Burgerparticipatie tussen 2013 – 2023 in de gemeente Landsmeer.....	28
4.4.1 Oriëntatie op de Bestuurlijke toekomst in 2014.....	28
4.4.2 Burgerenquête bestuurlijke toekomst in 2015	29
4.4.3 Informatie- en luistergesprekken.....	29
4.4.4 Informatieavonden en antwoordkaarten	30
4.4.5 Vaststellen kernkwaliteiten.....	31
Hoofdstuk 5 – Mate van participatie per sleutelmoment en verklaring	32
5.1 Inleiding.....	32
5.2 Wat is burgerparticipatie?	32
5.3 Mate van burgerparticipatie tussen 2013 – 2023.....	37

5.3.1 Scoring op de participatieladder van Edelenbos	38
5.4 Verklaring van de mate van burgerparticipatie	39
5.4.1 Negencellenmodel Edelenbos.....	40
5.5 Algemene reflectie op de burgerparticipatie.....	49
Hoofdstuk 6 – Succes- en faalfactoren en verbetervoorstellen	52
6.1 Inleiding.....	52
6.2 Succes- en faalfactoren van burgerparticipatie	52
6.3 Verbetermogelijkheden van burgerparticipatie	55
6.4 Een burgerberaad voor de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer?.....	60
Hoofdstuk 7 – Conclusies en aanbevelingen	62
7.1 Inleiding.....	62
7.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag en conclusies	62
7.3 Reflectie op het uitgevoerde onderzoek	69
7.4 Terugkoppeling naar de theorie en beperkingen van het onderzoek	70
7.5 Aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek.....	71
Literatuurlijst	74
Bijlage 1. Semi-gestructureerde vragenlijst voor interviews	83
Bijlage 2. Stellingen voor Lagerhuisdebat bij jeugdsociëteit	84
Bijlage 3. Respondentenlijst en interviewdata	86

OVERZICHT GEBRUIKTE FIGUREN EN TABELLEN

Figuren:

Figuur 1. Participatieladder van Arnstein	14
Figuur 2. Schematische weergave onderzoeksopzet	22
Figuur 3. Sleutelmomenten en burgerparticipatie bij Bestuurlijke Toekomst van de gemeente Landsmeer van 2013-2023	28
Figuur 4. Gemiddelden van de scores van bestuurders en inwoners op de participatieladder van Edelenbos op de vijf burgerparticipatiemomenten.....	38

Tabellen:

Tabel 1. Mate van participatie en stijlen van bestuur	17
Tabel 2. Overzicht van de dimensies en aspecten van het onderzoek.....	18
Tabel 3. Zes stellingen uit het Lagerhuisdebat met jongeren	35
Tabel 4. Vier debatstellingen uit het Lagerhuisdebat met jongeren.....	35
Tabel 5. Negencellen model toegepast op burgerparticipatiemoment 1	41
Tabel 6. Negencellen model toegepast op burgerparticipatiemoment 2.....	43
Tabel 7. Negencellen model toegepast op burgerparticipatiemoment 3.....	45
Tabel 8. Negencellen model toegepast op burgerparticipatiemoment 4.....	47
Tabel 9. Negencellen model toegepast op burgerparticipatiemoment 5.....	49
Tabel 10. Twee debatstellingen uit het Lagerhuisdebat met jongeren	58

HOOFDSTUK 1 - INLEIDING

1.1 Aanleiding

De gemeente Landsmeer heeft geconstateerd dat ze te klein is om haar basistaken te kunnen vervullen en is daarom in 2013 een proces gestart om te komen tot een samenwerking of fusie met andere gemeenten. In 2023 is dit proces tien jaar aan de gang en is de keuze voor een samenwerkingsvorm of -partner tot nog toe niet uitvoerbaar gebleken. Op verschillende momenten in deze tien jaar heeft burgerparticipatie plaatsgevonden. De tijd tikt ondertussen verder, tijd die de gemeente eigenlijk niet meer heeft. Maar ook een tijd waarin in de maatschappij nieuwe burgerparticipatie-initiatieven werden ontplooid, zoals bijvoorbeeld burgerberaden. Deze scriptie verbindt beide onderwerpen met elkaar en heeft daarom een tweeledige insteek: 1. Een evaluatie van de afgelopen tien jaar van de burgerparticipatie in het bestuurlijke toekomstproces in de gemeente Landsmeer, en 2. Een exploratief onderzoek of een burgerberaad van toegevoegde waarde kan zijn in het bestuurlijke toekomstproces in de gemeente Landsmeer.

1.2 Doelstelling

Het eerste doel van deze scriptie is om te onderzoeken en te verklaren op welke wijze de burgerparticipatie in het fusietraject van de gemeente Landsmeer al dan niet succesvol is geweest in de periode van 2013 tot 2023. Het tweede doel van deze scriptie is te onderzoeken hoe de burgerparticipatie kan worden verbeterd en of burgerberaden van toegevoegde waarde kunnen zijn bij een gemeente in een proces van bestuurlijke fusie.

1.3 Vraagstelling

Het voorgaande leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe kunnen we het succes of falen van burgerparticipatie in het bestuurlijke fusietraject van Landsmeer verklaren en waar mogelijk verbeteren?

De centrale onderzoeksvraag wordt vervolgens beantwoord vanuit de volgende vier deelvragen:

- a. Wat verstaan we onder burgerparticipatie?
- b. Welke verklaringen zijn er voor de mate van burgerparticipatie?
- c. Wat is de mate van participatie geweest in de gemeente Landsmeer in de periode 2013-2023?
- d. Hoe kunnen we de mate van burgerparticipatie verbeteren?

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De ontwikkeling van fuserende gemeentes zet door. Er zijn nog geen voorbeelden van gemeenten die burgerberaden hebben ingezet om inwoners een stem te geven in de besluitvorming rondom een fusie. Daarom leveren de uitkomsten van dit onderzoek een aanvulling op de bestaande literatuur over fusies en burgerberaden met een casus en concrete aanbevelingen. Hierop kunnen andere onderzoekers weer voortbouwen.

1.5 Maatschappelijke relevantie

De gemeente Landsmeer zit momenteel midden in het proces rondom de bestuurlijke toekomst. In de komende vier jaar zal (zeer waarschijnlijk) besloten gaan worden hoe die toekomst eruitziet. Dit onderzoek kan voor de verschillende belanghebbenden van toegevoegde waarde zijn om op basis van de uitkomsten lessen te trekken voor toekomstige burgerparticipatie en daarnaast burgerberaden mogelijk te betrekken in het bestuurlijke toekomstproces. Bovendien is dit onderzoek relevant voor (bestuurders van) andere gemeenten die in de toekomst mogelijk moeten fuseren.

1.6 Afbakening en werkwijze

Burgerparticipatie is een dusdanig ruim begrip dat enige mate van afbakening van belang is. De burgerparticipatie die in deze scriptie wordt onderzocht beperkt zich tot de participatie die tot stand gekomen is vanuit de initiatie van het gemeentebestuur. Daarmee wordt dus de initiatie vanuit de inwoners buiten beschouwing gelaten.

1.7 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader beschreven en worden de belangrijkste begrippen, zoals (de mate van) burgerparticipatie, de participatieladder, dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming en burgerberaden van context voorzien. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van het onderzoek beschreven, inclusief de strategie en gebruikte technieken. Verder wordt daar verdiept hoe de data-analyse plaatsvindt en hoe de validiteit en betrouwbaarheid worden gewaarborgd. In hoofdstuk 4 worden de achtergronden geschetst van de gevalsstudie, namelijk het Bestuurlijke Toekomstproces binnen de gemeente Landsmeer. Hierin wordt ook aan de hand van een schematisch overzicht de periode 2013-2023 toegelicht aan de hand van de sleutelmomenten en burgerparticipatiemomenten die plaatsvonden. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de besluitvorming beschreven. In hoofdstuk 5 wordt de mate van participatie per sleutelmoment aan de hand van het onderzoek geanalyseerd. In hoofdstuk 6 worden de succes- en faalfactoren van burgerparticipatie en de verbetervoorstellen besproken. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan en wordt er gereflecteerd op het onderzoek en teruggekoppeld naar de gebruikte theorie.

HOOFDSTUK 2 – THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de fundering gelegd van het onderzoek. Achtereenvolgens wordt een theoretisch kader gevormd over gemeentelijke herindelingen, burgerparticipatie en de participatieladder van Arnstein (§2.2 tot en met §2.4). Vervolgens worden de mate van burgerparticipatie en stijlen van bestuur toegelicht, gevolgd door de dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming (§2.5 en §2.6). Als laatste wordt geduid hoe burgerberaden een vorm zijn van burgerparticipatie (§2.7).

2.2 Gemeentelijke herindelingen

In 1832 was er in Nederland voor het eerst sprake van een officieel afgebakende gemeentegrens, op basis van kadastrale gegevens. Dit hebben we feitelijk te danken aan Napoleon die na de inlijving van Nederland hiertoe besloot (*Bevolkingsatlas Van Nederland*, z.d., p. 21). Sinds die eerste territoriale afbakening is het aantal gemeenten in Nederland in een continue dalende trend terechtgekomen. Toen Thorbecke in 1851 de Gemeentewet ontwierp hanteerde hij als ondergrens dat gemeenten die niet minimaal 25 kiezers op de been konden brengen samengevoegd zouden moeten worden met andere gemeenten. Waren er in 1850 nog 1.209 gemeenten, in 2000 waren er nog maar 537 over. Op 1 januari 2023 was dit aantal gedaald tot 342. Dit alles is het resultaat van vele gemeentelijke herindelingen.

De redenen voor een gemeentelijke herindeling kunnen divers zijn van aard en zijn belangrijk om iets verder toe te lichten gezien het onderwerp van dit onderzoek. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden op basis van vier criteria, in onderlinge samenhang, herindelingsadviezen getoetst: 1. Draagvlak, 2. Bestuurskracht, 3. Interne samenhang en nabijheid van bestuur, en 4. Regionale samenhang (Ministerie van Algemene Zaken, 2019, p.3). Een korte toelichting op deze vier punten:

1. Draagvlak: het kabinet verwelkomt herindelingen die zowel gesteund worden vanuit de inwoners en bedrijven als ook alle betrokken gemeenten. Het is

echter niet zo dat unanimiteit vereist is. De primaire verantwoordelijkheid voor dit maatschappelijk draagvlak ligt bij de betrokken gemeentebesturen. Het kabinet vraagt expliciet aan de gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze dit draagvlak is gecreëerd, en de daarop ingediende zienswijzen daarbij ook te registreren.

2. Bestuurskracht: de wens of noodzaak om de bestuurskracht van de betreffende gemeenten te versterken is vaak van groot belang bij herindelingen. Bestuurskracht wordt hierin geduid als: *“het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan”* (Ministerie van Algemene Zaken, 2019, p.4). De rol van de gemeente in regionaal samenwerkingsverband speelt hierin ook zeer zeker mee.

3. Interne samenhang en nabijheid van bestuur: een herindeling kan plaatsvinden met andere gemeenten die erg op de eigen gemeente lijken, of bijvoorbeeld complementair zijn. Daarnaast is het belangrijk om een passende besturingsfilosofie te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door te beschrijven op welke wijze de nieuw te vormen gemeente haar inwoners en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving en uitvoering van beleid en de realisatie van opgaven. Van de nieuwe gemeente wordt daarnaast verwacht dat zij zich inzet om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. Dit kan bijvoorbeeld door een actief dorpen- en kernenbeleid, wijkgericht werken, (overige) binnengemeentelijke decentralisatie (zoals bestuurscommissies) en het versterken van participatieve vormen van democratie als aanvulling op de representatieve democratie. Een herindeling biedt hiermee een kans voor vernieuwing van de lokale democratie en dat zou onderdeel kunnen zijn van de visie op de nieuwe gemeente.

4. Regionale samenhang: vele maatschappelijke opgaven worden aangepakt via regionale samenwerkingsverbanden, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Hiervoor is voldoende beleidscapaciteit nodig, aangezien de kwaliteit van de regionale samenwerking negatief beïnvloed kan worden bij een gebrek hieraan. Dit houdt ook vaak verband met gebrek aan bestuurskracht.

Een onderdeel dat sterk samenhangt met het eerste punt uit de voorgaande opsomming (draagvlak) is burgerparticipatie. Daarover wordt in de volgende alinea een toelichting gegeven.

2.3 Burgerparticipatie

Bij burgerparticipatie gaat het om het betrekken en de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid. Maar ook om het nemen van initiatieven en het inspelen op ideeën en denkkraft van inwoners door burgerinitiatieven te faciliteren (*Burgerparticipatie, z.d.*). Een andere definitie (*Kennisknooppunt Participatie, z.d.*) luidt: *“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan”*. En op de website van de gemeente Landsmeer staat het volgende over participatie opgenomen: *De inwoners van de gemeente Landsmeer staan bekend als actief en betrokken. Hun betrokkenheid bij sociale, maatschappelijke en economische kwesties is van groot belang bij het realiseren van de doelen die de gemeente Landsmeer stelt. Het gemeentebestuur heeft burgerparticipatie dan ook hoog in het vaandel staan (Gemeente Landsmeer | Bestuur en Organisatie, z.d.)*.

Dat het lastig is om een eensluidende definitie te vinden over burgerparticipatie blijkt wel uit een recent rapport van de Algemene Rekenkamer van Den Haag (*Rekenkamer kritisch over Haagse burgerparticipatie, 2023*). Zo constateert de Rekenkamer dat het voor zowel ambtenaren als externe partijen die de gemeente inschakelt onduidelijk is wat onder bewonersparticipatie moet worden verstaan. Binnen de gemeente circuleren minstens 22 documenten, telde de Rekenkamer, die hier iets over zeggen. Daardoor is niet eenduidig waarover bewoners eigenlijk kunnen meepraten en hoe dat moet worden aangepakt.

Los van de definitiekwestie is burgerparticipatie geen ‘one-size-fits-all’-oplossing of een eenvoudige vink in het komen tot uitvoerbaar beleid. Om burgerparticipatie in te zetten en toe te passen dient er van tevoren goed te worden afgewogen wat precies de doelen zijn die men nastreeft met burgerparticipatie. Daarnaast leent niet ieder onderwerp zich automatisch voor burgerparticipatie. Hierbij is voor beleidsmakers een afwegingskader behulpzaam

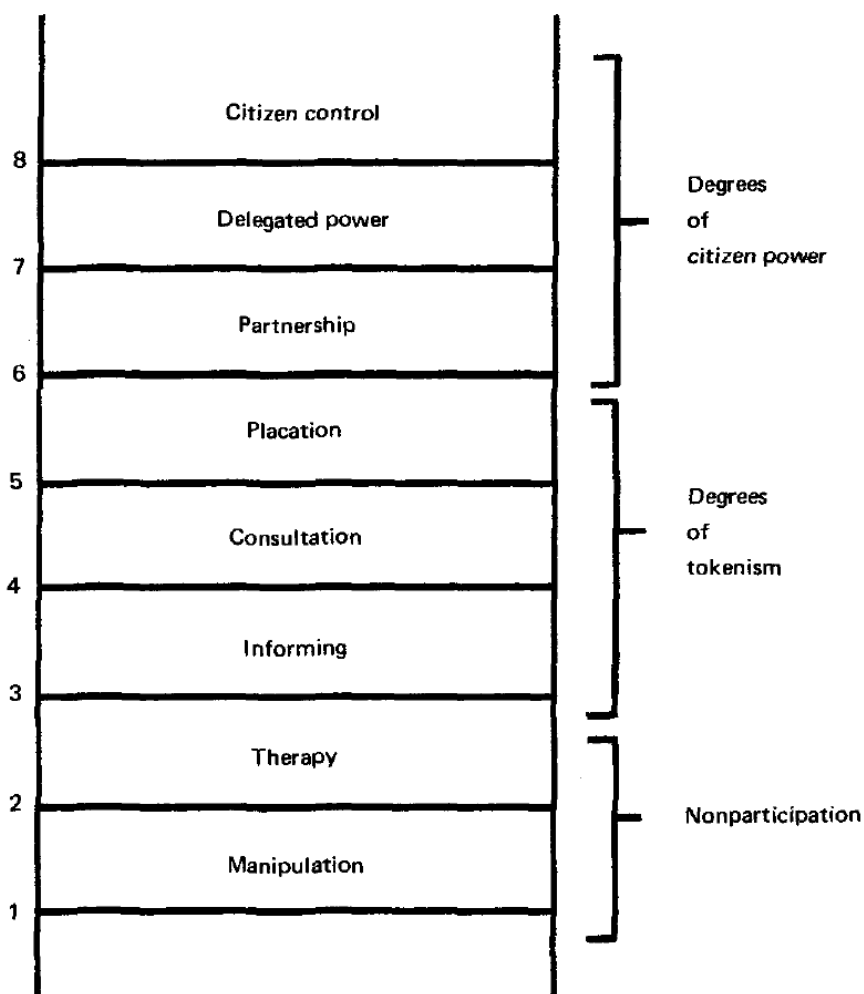
(*Afwegingskader burgerparticipatie*, z.d.). In dit afwegingskader komen de volgende vragen aan bod: 1. Leent het beleidsvraagstuk zich voor burgerparticipatie: is er voldoende beleidsruimte, juridische ruimte en hebben inwoners kennis en/of ervaringen op dit gebied? 2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld: is er voldoende tijd, is het college/de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren en is er voldoende ambtelijke tijd en geld? 3. Met welk doel wordt er burgerparticipatie ingezet: vergroten van draagvlak voor het beleid, verhogen van kwaliteit van beleid of een combinatie ervan? 4. In welke beleidsfasen krijgt participatie een plaats: agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering of evaluatie? 5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers: worden ze geraadpleegd, mogen ze adviseren, coproduceren of beslissen? 6. Welke burgers moeten erbij worden betrokken: zijn er randvoorwaarden voor groepsgrootte, en wat moet de groepssamenstelling zijn? 7. Wat is de duur van het traject: structureel, incidenteel kortlopend of incidenteel langer lopend? 8. Welk instrument wordt ingezet: welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten is het beste? Dit afwegingskader zal ook meegenomen worden in het verder onderzoek.

Over de mate waarin burgerparticipatie plaatsvindt heeft Sherry Arnstein eind jaren 60 een veel geciteerd stuk geschreven, wat verder wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

2.4 Participatieladder van Arnstein

De participatieladder is een bekende theorie in de participatieve governance. Het model is ontwikkeld door de Amerikaanse politieke wetenschapper Sherry Arnstein en beschrijft acht verschillende niveaus van burgerparticipatie (Arnstein, 1969, p.217). De participatieladder biedt een raamwerk voor de beoordeling en verbetering van de participatie van burgers in besluitvormingsprocessen. Het model stelt dat participatie niet alleen als het uitbrengen van een stem of het geven van advies moet worden beschouwd, maar ook als een proces waarbij burgers actief betrokken zijn bij het nemen van beslissingen en het uitvoeren van activiteiten.

De participatieladder biedt een theoretisch aanknopingspunt om naar burgerparticipatie te kijken. De ladder laat verschillende manieren zien waarop burgers bij de politiek en besluitvorming kunnen worden betrokken, oplopend van minder (onderaan de ladder) tot meer betrokken (bovenaan de ladder). Arnstein (1969) ontwierp een ladder met acht treden (zie Figuur 1), vanuit de centrale vraag *“Is er al dan niet een machtsverdeling waarbij diegenen die de macht in handen hebben, een deel ervan afstaan aan de zogenaamde have-nots (dit is de massa zonder macht)?”* (Arnstein, 1969). Arnstein zag actieve participatie als het deelnemen van het individu/de burger aan het vormgeven van de samenleving.



Figuur 1. Acht tredes op de participatieladder van Arnstein (1969, p.217)

Zoals in de figuur te zien is, noemt Arnstein de onderste twee tredes van de ladder 'non-participatie'. Arnstein vindt manipulatie en therapie geen participatie omdat het manieren zijn waarop machthebbers burgers onderwijzen of overtuigen.

Bestuurders gebruiken deze tredes om burgers op andere gedachten te brengen, en niet om hen te laten participeren in het beleid.

De middelste tredes (informereren, consulteren en paaien) noemt Arnstein *tokenism*. Hiermee bedoelt ze dat de burger geen beslissingsbevoegdheid krijgt. De burger wordt gehoord en kan bijdragen, maar heeft geen zekerheid dat zijn of haar mening ook wordt meegenomen in de besluitvorming. De bovenste drie tredes kunnen als echte participatie worden gezien. De macht wordt hierbij herverdeeld en burgers plaatsen zich in een onderhandelingspositie met de machthebbers. Op de bovenste twee tredes hebben burgers meer invloed dan de machthebbers, of zelfs de volledige soevereiniteit.

Het model van Arnstein is door verschillende auteurs gewijzigd en aangevuld. Edelenbos (2006, p.21) heeft een ladder met vijf treden ontworpen. De onderste twee 'non-participatie' tredes (manipulatie en therapie) zijn in deze ladder verdwenen en ook de andere tredes zijn enigszins herverdeeld. Hoe hoger op de participatieladder, hoe minder mensen kunnen worden meegenomen in het participatieproces. Coproductie vraagt bijvoorbeeld overleg en projectgroepen, waardoor slechts ruimte is voor kleine groepen burgers, terwijl bij consultatie juist redelijk makkelijk grote groepen mensen kunnen worden bevroegd. Doordat de meningen van meer mensen kunnen worden meegenomen kan bij de lagere tredes op de participatieladder sprake zijn van een grotere representativiteit. Anderzijds is op deze tredes de kans groter dat de resultaten uit de burgerparticipatie opzij worden gelegd omdat de burgers minder sterk bij het proces betrokken zijn. Burgerinitiatieven vallen onder de hoogste trede van de ladder, zelfbeheer. Overigens is participatie hier wellicht niet de juiste term; de burger participeert immers niet zozeer, maar neemt zelf het initiatief. In de praktijk zijn participatievormen natuurlijk niet zo makkelijk in hokjes in te delen. Ze zijn vaak complex en op meerdere treden van het model van toepassing. Een strakke opdeling van participatievormen is dus niet altijd zinvol. Toch is de participatieladder wel een belangrijk instrument: *“Grondige reflectie op de interactie tussen de gemeente en haar burgers, aan de hand van de zogenaamde 'participatieladder' is voor de gemeente én de betrokken burgers een voorwaarde voor een goede opzet en vervolgens doeltreffend handelen. De participatieladder*

fungeert als basismodel en is op zich daarom als werkwijze niet innovatief. Echter wel een noodzakelijke start! Het overdenken van het doel van de interactie, de mate van participatie, het aantal betrokkenen en de vorm van de communicatie, vormen voor iedere gemeente het startpunt van het interactieproces. De participatieladder brengt al deze aspecten bijeen en biedt daarmee een helder denkkader” (Bekkers, 2003). Dit is dan ook de reden dat deze participatieladder een centrale plek inneemt in dit onderzoek.

De mate van burgerparticipatie heeft ook een sterk verband met de bestuursstijl die wordt gehanteerd binnen een gemeente. Daarop wordt in de volgende paragraaf een toelichting gegeven.

2.5 Mate van burgerparticipatie en stijlen van bestuur

De Participatieladder van Edelenbos en de Bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek zijn twee conceptuele modellen die een belangrijke rol spelen in het bepalen van effectief management en leiderschap. De Participatieladder van Edelenbos gaat uit van de gedachte dat deelname aan besluitvorming op verschillende niveaus mogelijk is en dat dit niveau van deelname invloed heeft op de motivatie en betrokkenheid van de burgers. Volgens Edelenbos bestaan er vijf niveaus van deelname, namelijk informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Het niveau van deelname wordt bepaald door de mate waarin burgers bij besluitvorming betrokken zijn en hoeveel verantwoordelijkheid ze hebben. In Tabel 1 staan de mate van participatie en de stijlen van bestuur naast elkaar gesteld met daaraan gekoppeld de rol van de burger en de rol van het bestuur (Edelenbos, 2006. P.21.).

De redenen voor overheden om interactieve processen op te zetten zijn divers. Veel genoemd worden het dichten van de kloof tussen overheid en burgers en het creëren van draagvlak (Edelenbos, 2000). Een andere reden voor overheden om interactief te werken is het vinden van oplossingen voor problemen die via generiek beleid niet of moeilijk te vinden zijn. Het combineren van de participatieladder met bestuursstijlen levert een continuüm van vormen van interactieve beleidsvorming op, met als ene uiterste een vorm van interactieve

beleidsvorming waarbij participanten slechts doelgroep van beleid zijn en worden geïnformeerd door de overheid en als andere uiterste vormen van reflexief beleid waarbij participanten initiatiefnemer zijn.

Tabel 1

Mate van participatie en stijlen van bestuur

Participatieladder Edelenbos (2000)	bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	rol van burger	rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. medebeslisser: binnen randvoorwaarden	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Opmerking. Overgenomen uit: Edelenbos, 2006. P.21.

2.6 Dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming

Om de mate van interactieve beleidsvorming te doorgronden moet er gekeken worden naar de verschillende aspecten die hierbij een rol spelen. Hiervoor heeft Edelenbos (2006) een overzicht gemaakt van dimensies en aspecten om te analyseren, verdeeld over negen cellen.

Tabel 2

Overzicht van de dimensies en aspecten van het onderzoek

Dimensie/ aspect	Architectuur	Feitelijke handelingen	Uitkomsten
Inhoud	Inhoudelijke kaders en randvoorwaarden	Inhoudelijke inbreng van betrokkenen	Inhoudelijke resultaten
Proces	Inrichting proces	Procesverloop en procesmanagement	Mate van overeenstemming en conflict
Macht	Toegang en besluitvormingsmechanismen	Gebruik machtsmiddelen (machtsuitoefening)	Mate van invloed

Opmerking. Overgenomen uit: Burgers als beleidsadviseurs. (Edelenbos, 2006. P.23)

Door dimensies en aspecten met elkaar te confronteren komt Edelenbos uit op een kwadrantenstelsel waarbij aan de ene kant inhoud, proces en macht als dimensies staan aangegeven en aan de andere kant architectuur, feitelijke handelingen en uitkomsten als aspecten worden weergegeven. Een korte toelichting op deze negen kwadranten is noodzakelijk omdat dit de dimensies en aspecten zullen zijn die geanalyseerd zullen worden bij het doorgronden van de burgerparticipatiemomenten in Landsmeer in de periode 2013-2023.

Allereerst de drie dimensies van het aspect Architectuur: *inhoud* – hierbij gaat het om de inhoudelijke kaders en randvoorwaarden, welke beleidsruimte is er, welke methoden worden er ingezet en hoeveel inhoudelijke mogelijkheden hebben de actoren; *proces* – hierbij gaat het om de vraag wie er verantwoordelijkheid draagt voor het proces en de zwaarte van het ontwerp en de structurering van het participatieproces; *macht* – wie mogen op basis van welke criteria wel of niet meedoen en welke actoren dragen zorg voor de besluitvorming.

Vervolgens de drie dimensies van het aspect Feitelijke handelingen in de praktijk: *inhoud* – welke methoden worden er werkelijk gebruikt, over welke onderwerpen wordt gesproken en worden nieuwe voorstellen echt serieus besproken; *proces* – gaat over de mate van transparantie en openbaarheid van het interactieve proces; *macht* – draait om de feitelijke participatie van actoren, wie doen er mee en hoe worden de machtsmiddelen in het proces aangewend.

Als laatste aspect wordt er gekeken naar de Uitkomsten van het proces: *inhoud* – in welke mate heeft er een inhoudelijke verrijking plaatsgevonden en was er ruimte voor nieuwe ideeën; *proces* – in welke mate is er consensus bereikt of blijven er zaken onoverbrugbaar; *macht* – welke spelers hebben in welke mate invloed gehad in het proces en de uitkomsten ervan.

Een tamelijk nieuwe vorm van interactieve beleidsvorming is het burgerberaad. Daarover in de volgende paragraaf een verdere toelichting.

2.7 Burgerberaad

Een burgerberaad is een vorm van burgerparticipatie in besluitvorming, waarbij een groep burgers meerdere malen samenkomt om op basis van geïnformeerde discussies advies te geven aan de politiek op een bepaald beleidsvraagstuk en bijbehorende maatregelen (Klösters, 2022). Voor een goed proces en een gedragen uitkomst van een burgerberaad is het nodig dat: 1. er politiek commitment en duidelijkheid is over wat er met de uitkomsten van het beraad zal gebeuren, 2. de deelnemers een representatieve groep vormen, met diverse achtergronden en standpunten, en 3. er een proces met goede ondersteuning van de deelnemers is, waarin zij kunnen leren, ideeën kunnen ontwikkelen en tot besluiten kunnen komen en waarbij iedereen gehoord wordt.

Een burgerberaad kan goed worden ingezet wanneer men tot betere en gedragen oplossingen en beleidsvoorstellen wil komen met minder invloed van politieke belangen tijdens de totstandkoming van de adviezen. Daarnaast moet er politiek commitment voor het proces zijn en middelen beschikbaar zijn om het proces te faciliteren. Het beleidsvraagstuk waar burgers zich over moeten beraden moet zich ervoor lenen: het is afgebakend, herkenbaar, relevant, speelt (ook) op de lange termijn, er zijn verschillende perspectieven op, en er zijn verschillende

oplossingsrichtingen. Als laatste moet er ruimte zijn om de inbreng van het burgerberaad vanaf het begin mee te nemen in het besluitvormingsproces, en niet wanneer (achteraf) draagvlak gezocht wordt voor een al gekozen oplossing of genomen besluit. De oplossingen of besluiten moeten vervolgens geïmplementeerd kunnen worden op het niveau waarop het burgerberaad wordt georganiseerd (Klösters, 2022).

Een burgerberaad gaat als volgt: via loting worden burgers uitgenodigd om te praten over een maatschappelijk onderwerp of beleidsvraagstuk. Loting leidt niet direct tot een representatieve groep en daarom worden er aanvullende stappen ondernomen om tot een zo representatief mogelijke groep te komen. De diversiteit van deze groep burgers reflecteert die van de inwoners van het land, de regio, of gemeente waarin het burgerberaad wordt gehouden. Tijdens een aantal (meerdaagse) bijeenkomsten gedurende een periode van meestal een half jaar tot een jaar gaat de groep burgers met elkaar in gesprek over het beleidsvraagstuk.

Het is de bedoeling dat deelnemers in staat worden gesteld om te delibereren. Dat betekent dat deelnemers argumenten op gelijkwaardige manier en zonder druk van buitenaf met elkaar kunnen delen en zo open kunnen overleggen, redeneren en overwegen. De gesprekken vinden plaats onder begeleiding van onafhankelijke gespreksleiders. De burgers ontvangen tijdens het proces informatie over het onderwerp en kunnen zelf experts uitnodigen en vragen aan hen stellen. Het is de bedoeling dat burgers uiteindelijk op basis van objectieve en gebalanceerde informatie samen een weloverwogen en gericht advies aan de politiek geven. Dat advies kan op basis van consensus zijn, maar ook door een meerderheid gesteund.

Nieuw zijn burgerberaden niet. In zijn tijd was Aristoteles (Van Reybrouck, 2016, p.66) al een voorstander van loting om bestuursambten toe te wijzen en een aanhanger van de directe democratie, waarbij de afstand tussen politiek en burger klein is. Grondbeginsel van een democratische staatsinrichting is vrijheid en een van de kenmerken daarvan is dat men om de beurt regeert en wordt geregeerd. In deze context bekeken, zijn burgerberaden wellicht minder nieuw dan gedacht. Van Reybrouck borduurt voort op die ideeën en schrijft dat loting een effectieve

mogelijkheid is om onze machteloos geworden democratie weer pit en vaart te geven en de burgers opnieuw te betrekken bij wat hen allen aangaat.

In Nederland werd al in 2006, op initiatief van toenmalig minister voor bestuurlijke vernieuwing Alexander Pechtold (D66) een nationaal burgerberaad gehouden over het kiesstelsel (Van der Pal & Harmsen, 2023). Het kabinet legde de adviezen in 2008 naast zich neer en er werd verder niets meer van vernomen.

Wereldwijd zijn burgerberaden in opkomst. In meer dan 500 gevallen, verspreid over 24 landen, praten inwoners mee over de toekomst van hun wijk, dorp, stad, gemeente of land (OECD, 2021). Burgerberaden hielpen in Ierland om een tientallen jaren lang sterk gepolariseerd debat over abortus via een burgerberaad te beslechten (Rovers et al., 2022, p.80). In Australië boog een burgerberaad zich over de opslag van nucleair afval en in Canada formuleerde een burgerberaad een serie aanbevelingen over het tegengaan van online desinformatie. Burgerberaden zijn ook in Nederland in de afgelopen jaren enorm in opkomst (Rovers et al., 2022, p.64). Tot nog toe worden burgerberaden veelal ingezet op thema's die te maken hebben met energie en klimaat (Ministerie van Algemene Zaken, 2023) en begrotingsgerelateerde onderwerpen (Gemeente Zeist, z.d.). Daarnaast wordt er veel aandacht aan besteed in vele coalitieakkoorden in verschillende gemeentes in ons land (Extinction Rebellion NL, 2022).

Alhoewel burgerberaden in Nederland op brede steun kunnen rekenen (Harmsen & Van der Pal, 2023) en het zelfs gezien kan worden als een middel om het vertrouwen in de politiek te helpen herstellen (Van der Pal & Harmsen, 2023), zijn er tot op heden echter nog geen gemeentes in Nederland die burgerberaden hebben ingezet bij het onderwerp Bestuurlijke Toekomst. Deze scriptie heeft daarom mede tot doel om te onderzoeken of dat terecht is of niet.

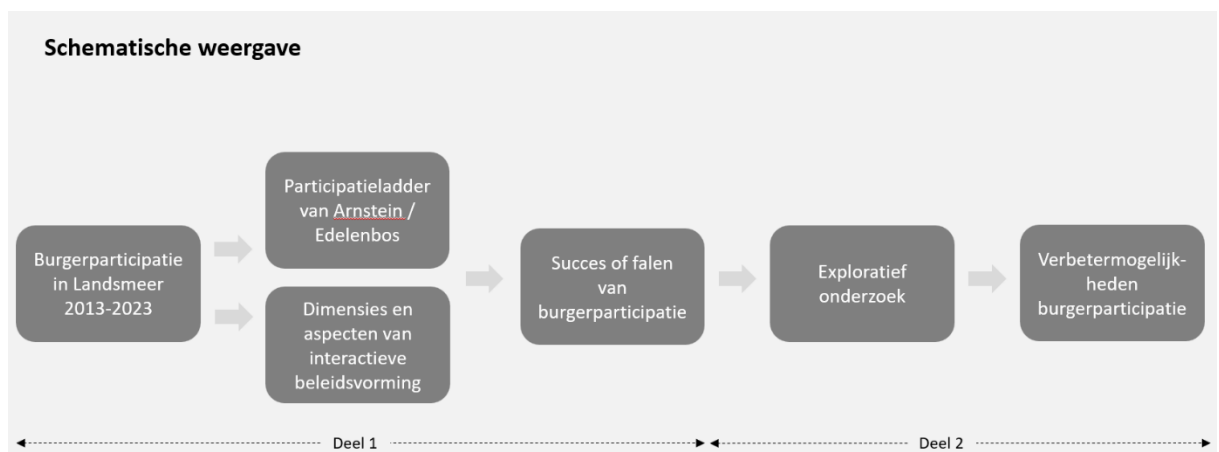
HOOFDSTUK 3 – METHODOLOGIE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek uiteengezet. Na de schematische weergave van de onderzoeksopzet in § 3.2, wordt ingegaan op de toegepaste strategie en methodieken (§3.3), het steekproefkader (§3.4), de data-analyse (§3.5) en de validiteit en betrouwbaarheid (§3.6) met als doel de repliceerbaarheid van het onderzoek te waarborgen.

3.2 Schematische weergave

Ter illustratie van de methodologische opzet van het onderzoek is de hiernavolgende schematische weergave toegevoegd (Figuur 2). Hierbij wordt verder verduidelijkt dat het onderzoek in twee delen is opgesplitst, wat in de hiernavolgende paragrafen wordt toegelicht.



Figuur 2. Schematische weergave onderzoeksopzet.

3.3 Onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag ‘Hoe kunnen we het succes of falen van burgerparticipatie in het bestuurlijke fusietraject van Landsmeer verklaren en waar mogelijk verbeteren?’ is gekozen voor een meervoudige onderzoeksaanpak. Als onderzoeksstrategie is gekozen voor een gevalstudie vanwege het verklarende en evaluerende karakter van het onderzoek en het geringe aantal eenheden. De periode van 2013-2023 is gekozen omdat in 2013 het Bestuurlijke Toekomstproces binnen de gemeente Landsmeer is gestart en omdat het tot nu toe (2023) voortduurt.

In het eerste deel van het onderzoek waarin teruggekeken werd op de burgerparticipatie gedurende de periode 2013-2023, is gekozen voor een kwalitatieve deductieve aanpak. Als onderzoeksmethoden zijn achtereenvolgens gebruikt: inhoudsanalyse (documentanalyse van beleidsstukken, vergaderverslagen en berichten in de media), literatuurstudie en semi-gestructureerde interviews met tien bestuurders uit de periode 2013-2023. Als extra verdieping werd een groepsdiscussie gehouden met vier inwoners van de gemeente Landsmeer, een individueel interview met een inwoner en daarnaast nog een Lagerhuisdiscussie met negen jongeren (tot 35 jaar).

In het tweede deel van het onderzoek, waarin exploratief onderzoek werd gedaan naar de burgerparticipatiemogelijkheden die er in de toekomst ingezet kunnen worden, is gekozen voor een kwalitatieve inductieve aanpak. Er werd wederom gebruik gemaakt van inhoudsanalyse, literatuurstudie en semi-gestructureerde interviews met tien bestuurders uit de periode 2013-2023. Daarnaast is ook in het tweede deel gebruik gemaakt van een groepsdiscussie met vier inwoners van de gemeente Landsmeer, een individueel interview met een inwoner en daarnaast nog een Lagerhuisdiscussie met negen jongeren (tot 35 jaar). De combinatie van meerdere onderzoeksvormen, -methoden en -technieken vergroot de mogelijkheid tot een zo rijk mogelijke informatiediepte en -breedte te komen. In totaal zijn 24 mensen geïnterviewd voor deze scriptie.

In bijlage 1 is de semi-gestructureerde vragenlijst voor de interviews opgenomen. In bijlage 2 staan de stellingen die bij het Lagerhuisdebat werden gebruikt. In bijlage 3 staat de respondentenlijst en de interviewdata. Van de interviews zijn transcripten gemaakt. Deze zijn als aparte bijlage toegevoegd. In de tekst van de scriptie wordt gerefereerd aan specifieke interviews, gebruikmakend van de referenties in de laatste kolom uit de tabel in bijlage 3.

3.4 Steekproefkader

De selectie van respondenten voor de interviews is gebeurd op basis van een persoonlijke uitnodiging naar bestuurders in de periode 2013-2023. Dit betreft een variëteit aan (ex-)wethouders, (ex-)burgemeesters, (ex-)griffiers en (ex-)

gemeentesecretarissen. Het doel was om een zo groot mogelijke spreiding te bewerkstelligen over deze periode.

De selectie van inwoners van Landsmeer ten behoeve van de groepsdiscussie heeft plaatsgevonden via aankondigingen op sociale media en op persoonlijke uitnodiging. Het doel was om een zo groot mogelijke spreiding te behalen in leeftijd (minimaal 18 jaar oud), aantal jaren woonachtig in Landsmeer, en ervaring met burgerparticipatie (in Landsmeer). De groepsdiscussie bestond uit een groep van vier mensen en heeft ongeveer twee uur in beslag genomen. Het individuele interview duurde twee uur en de Lagerhuisdiscussie werd gedurende anderhalf uur gehouden bij een jongerensociëteit in Landsmeer.

3.5 Data-analyse

Het analyseren van de kwalitatieve data verliep via de drie geëigende stappen, 1. verzamelen, 2. ordenen en 3. analyseren (Van Thiel & van Thiel, 2021, p.167). Echter is dit niet sequentieel gebeurd, maar iteratief of cyclisch. Verder zijn de interviews, de groepsdiscussie en de Lagerhuisdiscussie opgenomen en getranscribeerd waarna deze axiaal zijn gecodeerd om te kunnen analyseren.

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

In een wetenschappelijk onderzoek zijn de betrouwbaarheid en validiteit van belang. Validiteit wordt uitgesplitst in externe validiteit (generaliseerbaarheid) en interne validiteit (de mate waarin je met zekerheid kunt stellen dat een vastgesteld causaal verband niet door andere factoren kan worden verklaard). Specifiek voor kwalitatief onderzoek wordt bij deze begrippen ook in termen gesproken als navolgbaarheid van analyses en overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies (Van Thiel, 2021, p.179). Navolgbaarheid heeft daarbij verwantschap met herhaalbaarheid (betrouwbaarheid), overdraagbaarheid met generaliseerbaarheid (externe validiteit) en aannemelijkheid met geldigheid (interne validiteit).

Met het eerste deel van dit onderzoek wordt een uitgebreide gevalstudie uitgevoerd, wat betekent dat er geen sprake is van statistische toetsing. De meerwaarde van deze gevalstudie is vooral de rijkdom aan empirische informatie. De interne validiteit of aannemelijkheid is hoog door de rijkdom aan

informatie, maar de externe validiteit of overdraagbaarheid is laag doordat de case sterk contextgebonden is (Van Thiel, 2021, p.66). Er zijn diverse methodologische mogelijkheden om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. Een belangrijke methode daarbij is triangulatie (Benders, 2023) die in vier verschillende vormen bestaat: 1. Methodische triangulatie, 2. Data- of bronnen triangulatie, 3. Theoretische triangulatie, en 4. Onderzoekerstriangulatie. De eerste drie zijn toegepast om zoveel als mogelijk rekening te houden met de verschillende perspectieven op dit onderwerp en om te toetsen hoe betrouwbaar en geldig de informatie is. Als de onderzoeksbevindingen tegenstrijdig zouden zijn, dan zou er verder onderzoek nodig zijn voordat er betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken. De vierde triangulatiemethode is door de opzet van deze scriptie niet mogelijk aangezien maar één onderzoeker de interviews heeft afgenomen.

De interviews zijn door middel van een semi-gestructureerd format verlopen. Daarnaast zijn de interviews opgenomen, waarna een transcript is gemaakt wat gecontroleerd werd door de respondent. De opnames en transcripten van de interviews zullen één jaar bewaard worden voor collegiale toetsing.

HOOFDSTUK 4 – BESCHRIJVING BESLUITVORMING, SLEUTELMOMENTEN EN TIJDLIJN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst een korte schets gegeven van de gemeente Landsmeer (§4.2) en haar ontstaansgeschiedenis. Vervolgens wordt ingegaan op het verloop van het bestuurlijke toekomstproces (§4.3) in de periode van 2013-2023. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een schematisch overzicht van de belangrijkste burgerparticipatiemomenten in de jaren 2013-2023 en een verduidelijking van wat daar feitelijk heeft plaatsgevonden (§4.4).

4.2 Gemeente Landsmeer

Landsmeer is een landelijke, groene gemeente tussen Amsterdam, Zaanstad en Purmerend. De gemeente bestaat uit de dorpskernen Landsmeer, Den IJp en Purmerland en telde in 2022 iets meer dan 11.500 inwoners. De drie dorpskernen vormen sinds januari 1991 één gemeente (*gemeente Landsmeer | Over Landsmeer, z.d.*). In 1966 is het zuidelijk deel van Landsmeer overgegaan naar de gemeente Amsterdam. Bij de gemeentelijke herindeling van 1991 zijn de toenmalige grenzen van de gemeenten Landsmeer en IJpendam opgeheven en zijn het buitengebied van IJpendam en de dorpskern van Landsmeer samengevoegd en is de huidige gemeente Landsmeer ontstaan. De dorpskern IJpendam is sinds de herindeling onderdeel van de fusiegemeente Waterland evenals de kern Watergang. Het Noordhollandsch Kanaal vormt daarmee naast een geografische grens nu ook de bestuurlijke grens. In 1998 is een deel van het buitengebied Purmerland overgedragen aan de gemeente Purmerend voor de ontwikkeling van de wijk Weidevenne (*iBabs RIS, 2023b*).

Landsmeer kenmerkt zich als volgt: een groene en waterrijke gemeente, met een dorps en landelijk karakter. Het is een lint van drie dorpen met belangrijke voorzieningen dichtbij. De Landsmeerse economie is kleinschalig en drijft op rust en recreatie. De gemeente heeft een hecht verenigingsleven en men ziet naar elkaar om. Landsmeer heeft een rijke en interessante historie die teruggaat tot het

jaar 1326, toen nog Lantsmaer geheten, wat zoveel betekent als: langs het meer. Ook wel liefkozend genoemd: Parel aan de Breek (Van Breemen et al., 2019).

4.3 Verloop van het bestuurlijke toekomstproces

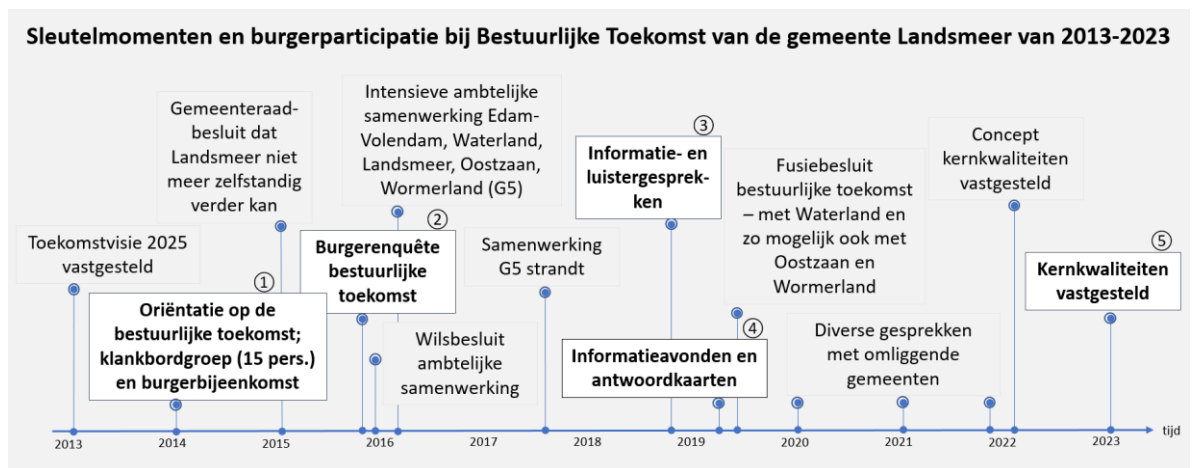
Landsmeer is een kleine en kwetsbare gemeente. Al in 2014 kwam uit het bestuurskrachtonderzoek van Boer en Croon (*iBabs RIS*, 2014a; p.23) de conclusie dat Landsmeer weliswaar een strategische visie had op haar rol in de regio maar dat het onvoldoende in staat was om daaraan invulling te geven door het tekort aan sterke en strategische ambtenaren, (nog) kwetsbare bestuurders en een passief volgende raad die geen kaders stelt op regionale opgaven en geen controle hield op de resultaten. Als vervolgens ook het college en de gemeentesecretaris in hun pre-advies aan de raad duidelijk maken dat zelfstandig blijven geen optie meer is en dat de ambtelijke organisatie niet meer in staat is om aan alle taken te voldoen (*iBabs RIS*, 2014b) neemt de gemeenteraad op 17 december 2015 een wilsbesluit (*iBabs RIS*, 2015c) en streeft het vanaf dan een ambtelijke samenwerking na met de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Waterland. Als na een aantal jaren en vele gesprekken later blijkt dat een ambtelijke samenwerking met deze gemeenten niet langer realistisch is, neemt de raad in mei 2019 het besluit om een bestuurlijke fusie na te streven (in lijn met het advies uit de quickscan van KokxDeVoogd (*iBabs RIS*, 2019b), in ieder geval met Waterland en zo mogelijk ook met Oostzaan en Wormerland (*iBabs RIS*, 2019c). Indien een bestuurlijke fusie niet haalbaar blijkt te zijn, is onder voorwaarden een ambtelijke fusie bespreekbaar.

Als de klok snel vooruit gespoeld wordt, bevinden we ons in de eerste helft van 2023 en is er in de raadsvergadering van 23 februari 2023 een kernkwaliteitendocument ter kennisgeving aangenomen. In dit document staan de al eerder opgemaakte, en wederom bevestigde kenmerken van de gemeente Landsmeer opgenomen. De voorlopige conclusie is dat, ondanks dat er tien jaar verstreken zijn, de gemeente Landsmeer nog niet veel dichterbij haar streven is gekomen tot samengaan met andere gemeenten. De noodzaak om te fuseren is in dit afgelopen decennium bepaald niet afgenomen.

De Landsmeerse bevolking is in deze tien jaar op verschillende manieren betrokken geweest bij het proces en de besluitvorming rondom de Bestuurlijke Toekomst van de gemeente Landsmeer. In de volgende paragraaf worden deze burgerparticipatiemomenten toegelicht.

4.4 Burgerparticipatie tussen 2013 – 2023 in de gemeente Landsmeer

Er zijn vijf belangrijke burgerparticipatiemomenten specifiek te benoemen in de periode 2013-2023 die uitgebreid zullen worden onderzocht (in Hoofdstuk 5) en hieronder kort zullen worden toegelicht, namelijk: 1. de oriëntatie op de bestuurlijke toekomst in 2014, 2. de burgerenquête bestuurlijke toekomst in 2015, 3. de informatie- en luisteravonden in 2018, 4. de informatieavonden en antwoordkaarten in 2019, en 5. de vaststelling van de kernkwaliteiten van de gemeente Landsmeer in 2023. Hieronder zal op hoofdlijnen worden ingegaan op welke wijze de burgerparticipatie binnen deze vijf gevallen heeft plaatsgevonden. Om een en ander in perspectief te plaatsen is in Figuur 3 een overzicht gemaakt van alle sleutelmomenten en burgerparticipatie in de periode 2013-2023.



Figuur 3. Sleutelmomenten en burgerparticipatie bij Bestuurlijke Toekomst van de gemeente Landsmeer van 2013-2023. Eigen werk auteur.

4.4.1 Oriëntatie op de Bestuurlijke toekomst in 2014.

Op 29 oktober 2013 stelde de gemeenteraad in Landsmeer de toekomstvisie 2025 vast (*iBabs RIS*, 2013). Deze toekomstvisie vormde de basis voor een vervolgtraject waarin de burgers van Landsmeer uitgebreid werden betrokken in een participatietraject. Dit vervolgtraject werd beschreven in het zogenaamde

spoorboekje (*iBabs RIS*, 2014b). De burgerparticipatie wordt hierin specifiek benoemd: de burgers worden op twee manieren betrokken bij de beeldvormingsfase, namelijk via een klankbordgroep van maximaal 15 burgers en via een plenaire bijeenkomst voor alle burgers. De eerste is vooral voor de bewaking van het proces en de tweede met name voor het vaststellen of alle feiten kloppen. Daarnaast kan er nog worden gereageerd op het blog van de portefeuillehouder. In de oordeelsvorming worden de burgers uitgenodigd voor een raadsbrede sessie met inspraak. Hierna zou de gemeenteraad tot besluitvorming overgaan.

4.4.2 Burgerenquête bestuurlijke toekomst in 2015

In opdracht van de gemeenteraad van de Gemeente Landsmeer heeft Motivaction een onderzoek uitgevoerd onder de inwoners van de gemeente van 16 jaar en ouder naar hun voorkeuren ten aanzien van de bestuurlijke toekomst (*iBabs RIS*, 2015d). Het onderzoek vormde input voor de bestuurlijke beslissing over een eventuele ambtelijke samenwerking, dan wel gemeentelijke fusie met Amsterdam of andere gemeenten in de nabije omgeving (Wormerland, Oostzaan, Waterland). De volledige populatie van 16 jaar en ouder (n=8.982) heeft een envelop ontvangen met daarin een uitnodigingsbrief, informatiebrochure, vragenlijst en antwoordenvelop. In de brief was ook een weblink naar de digitale versie van de vragenlijst opgenomen, zodat iedereen naar eigen voorkeur de vragenlijst kon invullen. Uiteindelijk zijn 3.291 (=37%) vragenlijsten ontvangen, 78% schriftelijk en 22% digitaal.

4.4.3 Informatie- en luistergesprekken

Naar aanleiding van diverse onderzoeken en gesprekken met onder andere het bestuur van de provincie Noord-Holland, sprak de gemeenteraad van Landsmeer zich via een motie op 25 januari 2018 expliciet uit voor een verkenning van een gezamenlijke bestuurlijke toekomst met de gemeenten Waterland en Edam-Volendam. Daarbij is besloten wel in contact te blijven met de OVER-gemeenten Wormerland en Oostzaan, die herhaaldelijk hebben aangegeven geen bestuurlijke fusie te willen. Op 19 april 2018 werd het raadsprogramma 2018-2022 gepresenteerd, waarin staat dat de raad van de gemeente Landsmeer ernaar

streeft om vóór het einde van het jaar 2018 een besluit te nemen over de bestuurlijke fusie. In het najaar van 2018 heeft het college drie zogenoemde informatie- en luistergesprekken georganiseerd, in elke dorpskern één (*Rodi Landsmeer, 2018*). De gesprekken werden geleid door burgemeester mw. A.L. van der Stoel en gestructureerd aan de hand van een aantal hoofdvragen over de identiteit van Landsmeer met het oog op het besluit van de gemeenteraad inzake de bestuurlijke toekomst. Bij elke avond waren ook raadsleden aanwezig (*iBabs RIS, 2019b*).

Het besluit van het college met het advies een bestuurlijke fusie aan te gaan werd in november 2018 als raadsvoorstel aangeboden aan de raad. Op 22 november neemt de raad een motie aan dat zij over het fusiebesluit zelf een participatietraject wil doorlopen in eerste helft 2019, vóórdat de raad het besluit wil nemen.

4.4.4 Informatieavonden en antwoordkaarten

Op 20 december 2018 heeft de gemeenteraad van Landsmeer besloten een participatieproces uit te voeren om inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties van Landsmeer te betrekken bij en te informeren over die aspecten van het voorgenomen raadsbesluit over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer waar zij nog niet eerder expliciet van in kennis zijn gesteld, te weten het voornemen tot bestuurlijke fusie met de gemeenten Waterland en Edam-Volendam (*iBabs RIS, 2019b*). Via diverse media zijn de inwoners voorafgaand aan drie participatiebijeenkomsten geïnformeerd, via een advertentie in de lokale krant, een informatiefolder, via sociale media en via de website van de gemeente. Op de drie bewonersbijeenkomsten waren in totaal 130 personen aanwezig. Daarnaast werd er een peilingkaart verstuurd naar alle 9.000 inwoners van 18 jaar en ouder, met daarop de vraag of men vond dat men voldoende geïnformeerd was en of men ideeën, aandachtspunten en overwegingen mee wilde geven bij de besluitvorming over deze bestuurlijke fusie. Hierop zijn 732 peilingkaarten ingevuld ontvangen (8,1% respons). De informatieavonden vonden plaats op voorspraak van de gemeenteraad, die nadrukkelijk ook zelf de organisatie van deze avonden wilde faciliteren. Daarnaast

werd er nog een pop-up store ingericht in het winkelcentrum van Landsmeer. Daar waren onder andere steeds twee ambtenaren aanwezig om toelichting te geven op diverse gebiedskaarten, mogelijke fusieopties en om antwoorden te geven op vragen van inwoners. Daarnaast waren ook diverse gemeenteraadsleden hierbij direct betrokken.

4.4.5 Vaststellen kernkwaliteiten

Als laatste van de vijf burgerparticipatietrajecten zijn in februari 2023 de kernkwaliteiten van de gemeente Landsmeer vastgesteld. Kernkwaliteiten zijn die kwaliteiten die de gemeente Landsmeer kenmerkt en die mensen, zowel inwoners van de gemeente als mensen van buiten, herkennen. Deze worden van belang geacht in het proces van de bestuurlijke toekomst en zullen ook meegenomen worden in de gesprekken met de potentiële fusiepartners. In februari 2022 is door het college de conceptkernkwaliteitennotitie voorgelegd aan de gemeenteraad. De raad besloot in te stemmen met deze versie en het vervolgens ter participatie voor te leggen aan de inwoners van de gemeente Landsmeer. Het zou uiteindelijk aan de nieuwe raad (na de verkiezingen van maart 2022) zijn om de definitieve versie vast te stellen (*iBabs RIS, 2023b; p.4.*). Het participatietraject diende twee doelen: 1. Het toetsen (op erkenning en herkenning) van de concept kernkwaliteiten; 2. Een eerste doorkijk te maken naar de bestuurlijke toekomst en wat de inwoners belangrijk vinden en behouden, uitgebreid of versterkt willen zien. Het participatietraject bestond uit twee kanalen: 1. Een digitale vragenlijst, en 2. Het houden van een viertal bewonersbijeenkomsten in de diverse kernen van de gemeente. Inwoners konden zich hiervoor aanmelden en daarnaast heeft de gemeente nog vijftig inwoners uitgenodigd via een zogenaamde 'gouden uitnodiging'. In totaal hebben iets meer dan 400 mensen de digitale vragenlijst ingevuld en hebben tussen de 150 en 200 mensen deelgenomen aan de bewonersbijeenkomsten.

HOOFDSTUK 5 – MATE VAN PARTICIPATIE PER SLEUTELMOMENT EN VERKLARING

5.1 Inleiding

Aan de hand van de onderzoeksresultaten van de tien interviews met bestuurders, de resultaten van de analyse op documenten, de resultaten van de focusgroepsessie met inwoners, het diepte-interview met een inwoner en de resultaten van de Lagerhuisdiscussie met jongeren wordt de mate van participatie per sleutelmoment in dit hoofdstuk geanalyseerd en verklaard. Als leidraad wordt daarbij de semi-gestructureerde vragenlijst gehanteerd in de hiernavolgende paragrafen. Daar waar nodig is er bij de uitkomsten een onderscheid gemaakt tussen bestuurders, inwoners en jongeren. Eerst wordt ingezoomd op de mate van burgerparticipatie (§5.3) en hoe de vijf burgerparticipatiemomenten scoren op de participatieladder. Vervolgens wordt de verklaring, waarom er een bepaalde trede van participatie wordt gehaald, gegeven aan de hand van het negencellenmodel van Edelenbos (§5.4). Het hoofdstuk eindigt met een algemene reflectie op de burgerparticipatie (§ 5.5). Om te beginnen wordt in paragraaf 5.2 uitgebreid stilgestaan bij het begrip burgerparticipatie om context te ontwikkelen bij het begrip en om te snappen hoe de geïnterviewden aankijken tegen dit onderwerp in vergelijking met de theorie hierover.

5.2 Wat is burgerparticipatie?

Aangezien het kernbegrip in dit onderzoek burgerparticipatie is, zijn alle interviews met bestuurders en inwoners (met uitzondering van het Lagerhuisdebat) begonnen met de vraag: “Wat is burgerparticipatie?” Dit is gedaan om een breed beeld op te kunnen schrijven van de diverse perspectieven en invalshoeken. Die zijn van belang omdat ze extra kleuring en duiding geven aan de antwoorden die verder zijn verstrekt. Deze perspectieven worden hieronder gesplitst in die van inwoners en bestuurders.

Inwoners geven hun interpretatie van burgerparticipatie aan langs zeven verschillende thema's: 1. *Representativiteit*: het is niet altijd zo dat mensen die zich laten horen bij burgerparticipatie ook de gemiddelde mening van de inwoners

vertolken, sterker nog, vaak zijn het juist de uitbijters die zich kenbaar maken. Daarnaast liggen de meningen uiteen van inwoners of het eenmaal per vier jaar stemmen voor een gemeenteraad nu wel of niet burgerparticipatie is. En hoe krijg je alle verschillende groepen inwoners betrokken? 2. *Essentieel bij grote thema's*: "Het is vergelijkbaar met bijvoorbeeld een ledenraadpleging als er een cao wordt afgesloten" (I-5). 3. *Legitimiteit*: "De bestuurslaag werkt voor ons en niet andersom"(I-4). 4. *Wijsheid van het volk*: "Vijftien raadsleden kunnen simpelweg niet op elk dossier inhoudsdeskundig zijn en hebben daarbij hulp nodig vanuit de inwoners, want die zijn ervaringsdeskundig"(I-2). 5. *Contact*: het zorgt voor direct en indirect contact met de inwoners en hun mening en is daarbij van invloed op beeld- en oordeelsvorming van de bestuurders. 6. *Vormafhankelijk*: met verschillende vormen van burgerparticipatie worden er verschillende doelen nagestreefd en al dan niet bereikt. 7. *Inhoudsafhankelijk*: "Is het raadgevend van insteek of meer bindend advies"(I-1), of zijn er tussenvormen te bedenken; of doen de politici na de burgerparticipatie toch gewoon wat ze al van tevoren hadden bedacht? "En is burgerparticipatie wel het juiste woord, zou het niet beter inwonersparticipatie moeten heten"(I-2)? Sommigen voelen zich hierdoor meer aangesproken. Bovenal is burgerparticipatie synoniem met verwachtingsmanagement. Van tevoren moet duidelijk zijn wat de bedoeling is.

Bestuurders geven hun interpretatie van burgerparticipatie langs zeven iets andere en deels vergelijkbare thema's: 1. *Representativiteit*: "Het moet komen van onderop, niet vanachter een bureau bedacht. De grootste schreeuwers hebben wel de hardste stem, maar vaak niet de meerderheid"(B-8). Daarnaast denken bestuurders nog wel eens dat inwoners net zoveel met politiek bezig zijn als zij, wat natuurlijk niet zo is. Burgerparticipatie concurreert in tijdsbesteding met heel veel andere zaken waar inwoners druk mee kunnen zijn. 2. *Rolvastheid*: "Marktpartijen proberen burgerparticipatie nog weleens te kapen door te lobbyen"(B-7). Daarnaast ligt rolvervaging op de loer, doordat de gemeenteraad op de stoel van de ambtenaar gaat zitten of een burgemeester op de stoel van de gemeenteraad.

3. *Legitimiteit*: "Raadslid zijn, gekozen zijn en burgerparticipatie gaat niet altijd samen op, soms wringt het met je eigen partijprogramma"(B-9).

“Burgerparticipatie is ontstaan omdat gemeenteraden geen keuzes durven te maken”(B-6). Burgerparticipatie is soms ook een strategisch ingezette bliksemafleider. Het heeft ook overduidelijk met wantrouwen en vertrouwen te maken. 4. *Wijsheid van het volk*: de overheid kan het simpelweg niet langer alleen aan. Het zou bestuurders vooral ook moeten inspireren om na te denken hoe je zaken op een andere manier zou kunnen aanpakken/oplossen. 5. *Contact*: het is vooral heel veel ophalen en daarnaast veel informeren. Achterbanberaad is ook een vorm van burgerparticipatie. “Communicatie is eigenlijk synoniem met burgerparticipatie. Burgerparticipatie is vooral de verbinding zoeken, het gaat erom dat mensen zich gehoord voelen. Burgerparticipatie is ook een houding die je moet hebben naar elkaar toe, meer dan een instrument wat je inzet” (B-4). “Het is tweerichtingsverkeer, gevraagd en ongevraagd en kan door beide kanten worden geïnitieerd”(B-3). 6. *Vormafhankelijk*: het is zo dat er geen blauwdruk bestaat voor optimale burgerparticipatie. Iedere situatie is weer anders en leent zich al dan niet voor andere vormen. Het is soms zo dat bepaalde vormen een beetje versleten raken. Daarnaast is het zo dat burgerparticipatie vaak te laat in het proces nog wordt ingezet, waardoor koerswijziging slechts beperkt mogelijk is. 7. *Inhoudsafankelijk*: “Burgerparticipatie houdt ook in dat je het nooit 100% van de inwoners naar de zin kunt maken”(B-9). Burgerparticipatie hangt heel erg samen met het onderwerp, waardoor je het zwaarder of lichter kunt maken/inzetten. Daarnaast speelt het niet-in-mijn-achtertuin-syndroom een rol: mensen komen pas in beweging als het onderwerp ze direct raakt. Bovenal is burgerparticipatie synoniem met verwachtingsmanagement. Van tevoren moet duidelijk zijn wat de bedoeling is. Mensen willen meegenomen worden in het proces en begrijpen hoe een afweging tot stand is gekomen. Daarnaast moet men eerlijk en transparant zijn in de randvoorwaarden.

In het Lagerhuisdebat met de negen jongeren uit Landsmeer (leeftijd 22-35 jaar) is ook uitgebreid ingegaan op het begrip burgerparticipatie maar daar werden de vragen iets anders gesteld dan in de interviews met inwoners en bestuurders. Van deze negen jongeren hebben zeven gestemd bij de laatste verkiezingen. De eerste zes vragen gingen in de vorm van stellingen, waarbij de zaal zich moest verdelen over een ja/nee-kant. De volgende stellingen in Tabel 3

leverden binnen het thema van burgerparticipatie de volgende scores op (in deze fase van het debat werd er nog niet inhoudelijk gediscussieerd noch geprobeerd iemand te overtuigen om naar de andere kant over te lopen):

Tabel 3

Zes stellingen uit het Lagerhuisdebat met jongeren

Vraag/stelling	Eens	Oneens
1. Ik praat met mijn vrienden weleens over politiek.	7	2
2. Naarmate ik ouder word, verwacht ik meer politiek betrokken te raken.	1	8
3. Ik denk heel anders over politiek dan mijn ouders.	3	6
4. Ik ben goed op de hoogte wat er allemaal speelt binnen de politiek van Landsmeer.	4	5
5. Politiek interesseert mij geen reet.	3	6
6. Ik vind het belangrijk dat politici naar mij luisteren.	7	2

In het tweede deel van het debat werden stellingen getoond waarbij het wel degelijk de bedoeling was om de anderen te overtuigen om naar het andere kamp over te stappen en zo de verschillende motivaties te bediscussiëren. De stellingen en de uitslag staan in tabel 4.

Tabel 4

Vier debatstellingen uit het Lagerhuisdebat met jongeren

Vraag/stelling	Eens	Neutraal	Oneens	Overlopers naar eens	Overlopers naar oneens
Deel 2					
1. Burgerparticipatie heeft geen zin als je nog geen 30 jaar bent.			9		
2. Politici snappen jongeren niet.	4		5	2	
3. Jongeren snappen politici niet.	6		3	1	
4. Jongeren betrekken bij besluitvorming heeft voordelen voor de gemeente Landsmeer.	6	1	2		

Een verdere duiding van het verloop van de discussie per stelling:

1. *Burgerparticipatie heeft geen zin als je nog geen 30 jaar bent.* “De politiek moet iedereen horen en daarom moeten bij burgerparticipatie ook zeker jongeren worden betrokken”(J-1). Daarbij wordt ook opgemerkt dat stemmen ervaren wordt als een vorm van burgerparticipatie.

2. *Politici snappen jongeren niet.* Bij deze stelling werd met name de vergelijking getrokken met het bedrijfsleven waarin de ervaring leert dat oudere collega's weinig aannemen van jongeren. Naar politici wordt gekeken vanuit een bepaald perspectief, ze nemen niet snel iets aan van jongeren en politici hebben vaak grote ego's en zijn vaak overtuigd van hun eigen gelijk. De ontwikkeling van meer politieke partijen die vriendelijker zijn richting jongeren (Volt wordt genoemd) bestaat naast het beeld dat oude (zittende partijen) niet altijd even vriendelijk en verwelkomend zijn richting nieuwe partijen en jongeren. Als laatste speelt hier nog mee dat jongeren van politici de perceptie hebben dat er vooral naar de grootste groep kiezers wordt geluisterd, en dat zijn de ouderen.

3. *Jongeren snappen politici niet.* Er wordt een drempel ervaren tussen politiek en jongeren. Enerzijds ligt het aan de door politici gebruikte taal die niet altijd even duidelijk of aansprekend is. Anderzijds boeit het ook niet iedereen even veel. Op school wordt er wel (wat) aandacht aan besteed maar er ontstaat bij deze stelling geen gedeeld beeld over hoe kwalitatief die aandacht is en in welke mate dat leidt tot politieke interesse of begrip. Als nuancering wordt aangedragen dat de impact van politici door de tijd heen toch relatief beperkt is. Jongeren geven aan dat het (te) gemakkelijk is gemaakt om te stemmen aangezien je je niet hoeft in te lezen om een vakje rood te kleuren. Tegelijkertijd groeien jongeren ook op met weinig vertrouwen in de politiek en vertrouwen speelt wel een belangrijke rol.

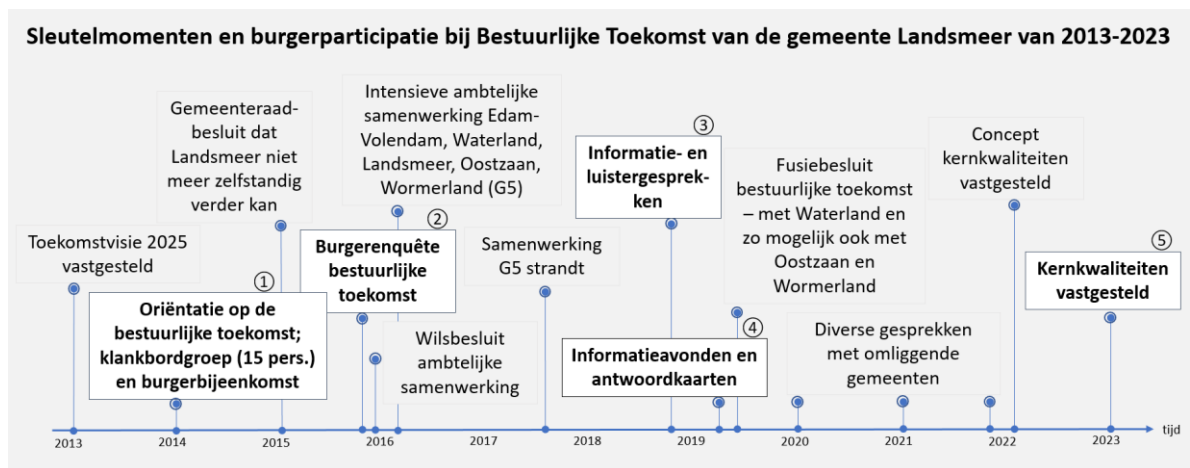
4. *Jongeren betrekken bij besluitvorming heeft voordelen voor de gemeente Landsmeer.* Als dat zou gebeuren dan is de verwachting dat er wellicht eindelijk eens huizen voor jongeren gebouwd zouden gaan worden. Tegelijkertijd wordt ook aangedragen dat inspraak van jongeren er niet voor zorgt dat de huizenprijzen dalen. Daarnaast is simpelweg de demografische ontwikkeling al van belang om jongeren te betrekken bij de besluitvorming, door vergrijzing moet je nu zorgen

voor verjonging. “Door jongeren te betrekken bij politiek, blijven jongeren ook betrokken bij Landsmeer”(J-1). Jongeren geven aan niet altijd even goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden die er nu al zijn voor inspraak, zoals bijvoorbeeld de inspraakmogelijkheid bij commissievergaderingen van de gemeenteraad.

De overige drie stellingen uit het Lagerhuisdebat met de jongeren zullen in paragraaf 6.3 verder worden toegelicht. Nu duidelijk is geworden hoe bestuurders, inwoners en jongeren aankijken tegen burgerparticipatie wordt in de volgende paragraaf verder gekeken naar de mate van burgerparticipatie in de periode 2013 tot en met 2023.

5.3 Mate van burgerparticipatie tussen 2013 – 2023

In de interviews stond Figuur 3 centraal bij zowel de bestuurders als de inwoners.

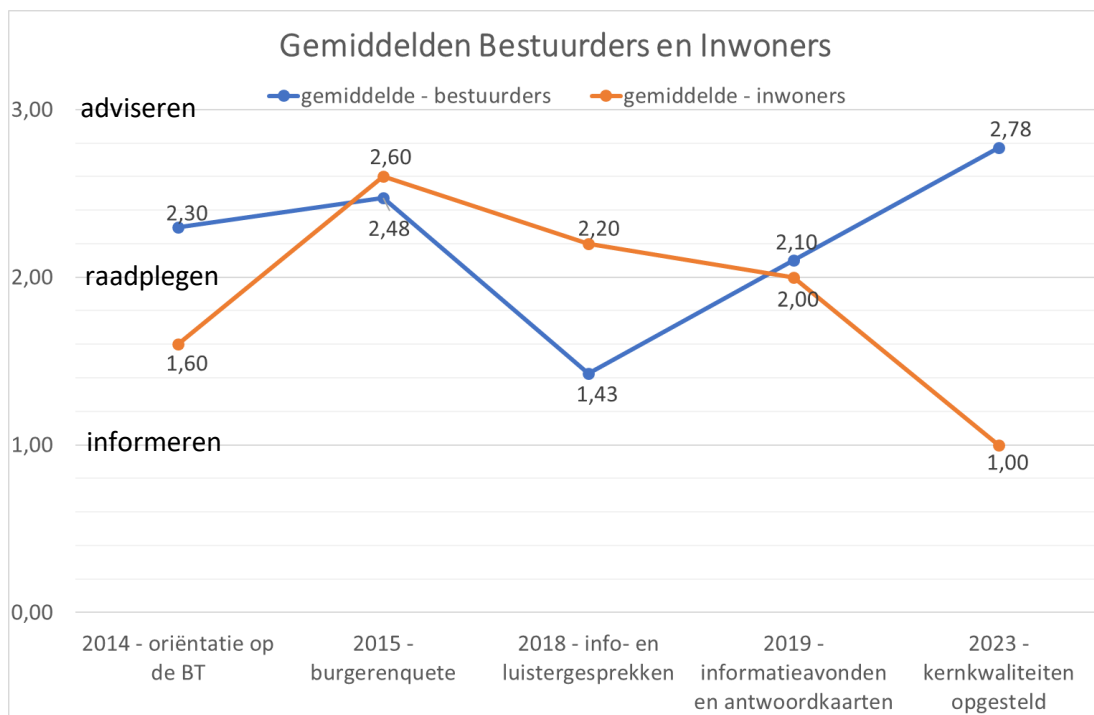


Figuur 3. Sleutelmomenten en burgerparticipatie bij Bestuurlijke Toekomst van de gemeente Landsmeer van 2013-2023. Eigen werk auteur.

Deze burgerparticipatiemomenten worden achtereenvolgend geduid, om te beginnen met de mate van participatie, gebruikmakend van de participatieladder van Edelenbos/Arnstein. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 een verklaring gegeven waarom er een bepaalde trede wordt behaald, gebruikmakend van het negen-cellenmodel van Edelenbos.

5.3.1 Scoring op de participatieladder van Edelenbos

In alle interviews, met uitzondering van het Lagerhuisdebat, is aan de respondenten gevraagd om de vijf verschillende burgerparticipatiemomenten een score te geven op de participatieladder van Edelenbos. Hierbij staat 0 voor niet betrokken, 1 voor informeren, 2 voor raadplegen, 3 voor adviseren, 4 voor coproduceren en 5 voor meebeslissen. In de onderstaande grafiek zijn de scores van bestuurders en inwoners per groep gemiddeld. Met de kanttekening dat de cijfers door de omvang van de steekproef als indicatief moeten worden beschouwd, leveren deze een aantal zeer interessante uitkomsten op in Figuur 4.



Figuur 4. Gemiddelden scores van bestuurders en inwoners op de participatieladder van Edelenbos op de vijf burgerparticipatiemomenten. Eigen werk auteur.

Gemiddeld genomen komt geen van de vijf burgerparticipatiemomenten in de periode 2013-2023 boven de 2,8 uit, daarmee dus scorend net onder 'advieseren' op de participatieladder van Edelenbos. Hiermee komen de burgerparticipatiemomenten dus niet eens in de buurt van coproduceren (4) of meebeslissen (5). Dit is verklaarbaar, vanuit het feit dat de insteek van de

burgerparticipatiemomenten ook niet ingestoken waren om te coproduceren of mee te beslissen.

Wat echter wel zeer opvallend is, is het verschil in de beleving/ervaring van de bestuurders ten opzichte van die van de inwoners. Om als voorbeeld de oriëntatie op de bestuurlijke toekomst te nemen uit 2014 was de gemiddelde score van de bestuurders 2,3 terwijl die van de inwoners 0,7 lager lag op 1,6. Hiermee geven de inwoners aan zich minder goed te herkennen in het nagestreefde doel van de bestuurders met dit participatiemoment. Eenzelfde fenomeen, maar dan omgekeerd qua uitkomst, gebeurt in 2018 bij de informatie- en luistergesprekken. Hier liggen de scores van de inwoners (2,2) en van de bestuurders (1,43) ook behoorlijk uit elkaar (0,77). Het grootste verschil in score treedt op bij het vaststellen van de kernkwaliteiten in 2023. Waar de bestuurders de hoogste score geven van alle burgerparticipatiemomenten (2,78) geven de inwoners die juist de laagste (1,0) waardoor een verschil ontstaat van 1,78 tussen beide.

De burgerenquête uit 2015 en de informatieavonden en antwoordkaarten uit 2019 vertonen een opmerkelijke gelijkheid in score. Beide kennen ongeveer 0,1 punt verschil tussen de resultaten van de inwoners en die van bestuurders. Waar je zou verwachten dat de score op de ladder op dezelfde punten idealiter overeenkomt tussen inwoners en bestuurders, moet er geconstateerd worden dat dit vaker niet het geval is dan wel. Als laatste indicatie valt uit de grafiek af te lezen dat wat de inwoners betreft de mate van burgerparticipatie na 2015 (de burgerenquête) in een neerwaartse lijn terecht is gekomen. Deze ontwikkeling is omgekeerd aan die van de bestuurders.

5.4 Verklaring van de mate van burgerparticipatie

In de vorige paragraaf is de hoogte van de burgerparticipatie geduid op de participatieladder van Edelenbos vanuit de afgenomen interviews. In de nu volgende paragraaf worden de vijf verschillende sleutelmomenten één voor één behandeld en geanalyseerd met behulp van het negencellenmodel van Edelenbos.

5.4.1 Negencellenmodel Edelenbos

Op één en dezelfde wijze worden de vijf verschillende sleutelmomenten eerst toegelicht en vervolgens in tabelvorm in het negencellenmodel van Edelenbos gegoten om de verklaring te geven van de mate van burgerparticipatie. De nummers 1 tot en met 5 verwijzen telkens naar de nummering van burgerparticipatiemomenten in figuur 3.

① Oriëntatie op de bestuurlijke toekomst; klankbordgroep en burgerbijeenkomst.

Van de vijf burgerparticipatiemomenten is dit eerste moment het meest uitgebreid voorzien van een procesbeschrijving, een plan van aanpak en een beschrijving van de burgerparticipatie daarbinnen (*iBabs RIS, 2014b*). Met de inrichting van een inwonersklankbordgroep, een raadsklankbordgroep een inwonersbijeenkomst en vier wijkgesprekken is dit burgerparticipatiemoment van de vijf eveneens het meest divers van opzet. In lijn met het besluitvormingsmodel van de gemeenteraad, is het proces verdeeld in fasen van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

De gemeenteraad van Landsmeer heeft aangegeven te hechten aan nauwe betrokkenheid van de inwoners bij het gehele proces. In de beeldvormende fase zijn de inwoners op twee manieren bij het proces betrokken. Via participatie in de klankbordgroep en ook via deelname aan de plenaire bijeenkomst in het gemeentehuis op 4 juni 2014. Tijdens deze bijeenkomst zijn de aanwezige inwoners bijgepraat over het procesverloop, is geschetst waar de gemeente nu staat en is gelegenheid geboden vragen te stellen en interactief met elkaar in gesprek te gaan. In de oordeelsvormende en de besluitvormende fase is het zwaartepunt gekanteld richting de gemeenteraad. De inwoners bleven aangehaakt door middel van vier wijkgesprekken in september 2014 waarbij in totaal 165 mensen (niet-politiek gebonden) zijn geweest (*iBabs RIS, 2015a*).

Tabel 5

Negencellenmodel toegepast op burgerparticipatiemoment 1.

<i>Dimensie/ aspect</i>	<i>Architectuur</i>	<i>Feitelijke handelingen</i>	<i>Uitkomsten</i>
<i>Inhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders en randvoorwaarden zijn duidelijk gesteld 	<ul style="list-style-type: none"> • Klankbordgroep, vier wijkgesprekken en een plenaire bijeenkomst in het gemeentehuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Deze burgerparticipatie heeft er uiteindelijk mede toe geleid dat er een besluit is genomen begin 2015 dat Landsmeer niet langer zelfstandig kon blijven
<i>Proces</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Proces is helder verwoord in een plan van aanpak met duidelijk beschreven rollen en verantwoordelijkheden • Ook bij het opstellen van het plan zijn inwoners via de klankbordgroep betrokken 	<ul style="list-style-type: none"> • Er waren geen drempels om mee te doen/praten op de verschillende bijeenkomsten. Alles was openbaar en naderhand zijn verslagen beschikbaar gesteld via de website van de gemeente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is consensus bereikt over het feit dat Landsmeer niet langer zelfstandig kon blijven bestaan. • Er is nog geen duidelijke richting uitgekomen met welke andere gemeenten er dan op welke manier zou moeten worden gefuseerd.
<i>Macht</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De inwoners mochten meepraten en meedenken over de invulling van het proces. • Duidelijk was van begin af aan dat de beslissende macht bij de gemeenteraad lag. 	<ul style="list-style-type: none"> • De klankbordgroep (inwoners) speelde bij de beeldvormende fase nog wel een rol. Daarna kwam de macht volledig in handen te liggen van de raad en de projectgroep Bestuurlijke Toekomst. 	<ul style="list-style-type: none"> • De inwoners hebben een wezenlijke bijdrage kunnen leveren in zowel proces als inhoud. • Uiteindelijk bleef de raad (met het college) de macht behouden.

② Burgerenquête bestuurlijke toekomst

In opdracht van de gemeenteraad van de gemeente Landsmeer heeft onderzoeksbureau Motivaction een onderzoek uitgevoerd onder de bewoners van de gemeente van 16 jaar en ouder naar hun voorkeuren ten aanzien van de bestuurlijke toekomst. Het onderzoek werd begeleid door een projectgroep voorgezeten door burgemeester A.C.Nienhuis. Om in het besluitvormingsproces de mening van de burger mee te laten tellen, had de gemeente Landsmeer behoefte aan inzicht in de voorkeuren van haar inwoners ten aanzien van de verschillende opties: ambtelijke fusie of bestuurlijke fusie. Motivaction heeft door middel van een burgerenquête onder alle inwoners van 16 jaar en ouder de mening over de bestuurlijke toekomst geïnventariseerd. Het onderzoek vormde input voor de bestuurlijke beslissing over een eventuele ambtelijke samenwerking, dan wel gemeentelijke fusie met Amsterdam of andere gemeenten in de nabije omgeving (Wormerland, Oostzaan, Waterland). Via een informatiefolder zijn inwoners op de hoogte gesteld van het feit dat er een enquête werd gehouden met als onderwerp de bestuurlijke toekomst van Landsmeer (*iBabs RIS, 2015b*). Hierin werd verduidelijkt wat het doel was van de enquête en welke plek deze innam in het proces van de bestuurlijke toekomst. De enquête is opgesteld zonder medewerking van inwoners, maar wel in samenwerking met de werkgroep bestuurlijke toekomst.

Tabel 6

Negencellenmodel toegepast op burgerparticipatiemoment 2.

<i>Dimensie/ aspect</i>	<i>Architectuur</i>	<i>Feitelijke handelingen</i>	<i>Uitkomsten</i>
<i>Inhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De inwoners hebben geen invloed gehad op de inhoud van de enquête. 	<ul style="list-style-type: none"> • Via een enquête werden de inwoners van Landsmeer geraadpleegd over hun mening rondom de bestuurlijke toekomst van Landsmeer. 	<ul style="list-style-type: none"> • De uitkomst van de enquête heeft er mede toe geleid dat er een intensievere samenwerking is opgezet tussen de G5-gemeentes.
<i>Proces</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenteraad was volledig aan zet gedurende dit hele proces. • De inwoners werden geraadpleegd. 	<ul style="list-style-type: none"> • De opzet en het proces was volledig transparant. De vragenlijst en aanpak van het onderzoek waren vrij toegankelijk voor alle inwoners. 	<ul style="list-style-type: none"> • De meerderheid van de Landsmeerse bevolking was voor een groen-landelijke vorm van samenwerking.
<i>Macht</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De macht lag volledig bij de gemeenteraad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners konden hun mening laten horen via de enquête. 	<ul style="list-style-type: none"> • De inwoners zijn geraadpleegd. De uiteindelijke macht lag bij de gemeenteraad.

③ Informatie- en luistergesprekken

De informatie- en luistergesprekken van september en oktober 2018 vormen een enigszins vreemde eend in de bijt als het gaat om de opzet van de avonden (*iBabs RIS*, 2019d). Dit is namelijk het enige burgerparticipatiemoment wat direct werd geïnitieerd door de verantwoordelijke portefeuillehouder, burgemeester mw. A.L. van der Stoel en niet door de gemeenteraad. Bij de drie verschillende avonden waren wel raadsleden aanwezig, maar slechts met een beperkte rol. De voorbereiding en uitwerking van de avonden hebben verder ook zonder bemoeienis van gemeenteraad of inwoners plaatsgevonden. In alle drie de kernen van de gemeente Landsmeer, te weten Purmerland, Den IJp en Landsmeer zijn avonden belegd en van iedere avond is een verslag gemaakt (*Gemeente*

Landsmeer / BT 2013-2018, 2018). Wat bijzonder was aan deze avonden is dat het hier voor het eerst ging over een alternatieve richting qua fusieopties, namelijk een fusie met Waterland en Edam-Volendam, aangezien Oostzaan en Wormerland zich hadden uitgesproken voor zelfstandigheid. De avonden worden geleid door de portefeuillehouder samen met een externe begeleider. Tijdens deze avonden wilde het college graag horen hoe de inwoners en ondernemers dachten over de identiteit van Landsmeer met het oog op het besluit van de gemeenteraad over de bestuurlijke toekomst.

Tabel 7

Negencellenmodel toegepast op burgerparticipatiemoment 3.

<i>Dimensie/ aspect</i>	<i>Architectuur</i>	<i>Feitelijke handelingen</i>	<i>Uitkomsten</i>
<i>Inhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Drie avonden in de buurthuizen van de verschillende kernen van de gemeente Landsmeer • Inwoners worden geïnformeerd en geraadpleegd 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners werden bevraagd hoe zij dachten over de identiteit van hun gemeente met het oog op de bestuurlijke toekomst • Specifiek werd ingegaan op de mogelijkheid om samen te gaan met Edam-Volendam en Waterland 	<ul style="list-style-type: none"> • Een samenwerking met Edam-Volendam en Waterland heeft het niet gehaald • Er zijn geen nieuwe fusiewegen ontdekt • Er is opgehaald wat inwoners belangrijk vonden om te behouden na een eventuele fusie
<i>Proces</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoordelijkheid lag volledig bij de portefeuillehouder 	<ul style="list-style-type: none"> • Het uitvoeringsproces was transparant en openbaar. • Verslaglegging was naderhand beschikbaar via de gemeentesite 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen consensus bereikt over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer
<i>Macht</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De portefeuillehouder had de macht over de invulling • De inwoners waren vrij en hadden toegang tot alle avonden, zonder drempel 	<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuillehouder was trekker van het proces. • Inwoners konden input leveren maar hadden geen macht • Gemeenteraad slechts minimaal betrokken 	<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuillehouder was trekker van het proces • Inwoners hebben input geleverd maar geen feitelijk andere richting bewerkstelligd • Gemeenteraad heeft geen keuze hoeven maken

④ Informatieavonden en antwoordkaarten

Na de informatie- en luistergesprekken in 2018 vond de gemeenteraad dat zij aanzet was om burgerparticipatie verder vorm en inhoud te geven. Op 20 december

2018 besloot zij een participatieproces uit te voeren om inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties van Landsmeer te betrekken bij en te informeren over die aspecten van het voorgenomen raadsbesluit over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer waar zij nog niet eerder expliciet van in kennis zijn gesteld, te weten het voornemen tot bestuurlijke fusie met de gemeenten Waterland en Edam-Volendam. De activiteiten bestonden uit een gemeentepagina in de lokale krant, een informatiefolder met achtergrondinformatie, informatie via de website en sociale media, een reizende tentoonstelling met een fotoserie, een filmpje, een beeldverslag van een tekenaar en een meting onder inwoners en ondernemers via antwoordkaarten. In januari werden drie avonden belegd, wederom in de drie kernen van de gemeente. Hiervan is een verslag gemaakt. Het doel van het participatieproces was een dialoog te organiseren met inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties. De dialoog omvatte gedegen informeren, bevragen en uitwisselen van argumenten en overwegingen. Het beoogde effect was de belangstelling wekken, belanghebbenden zijn goed geïnformeerd en kennen de argumenten voor de fusie.

De uitkomsten van de antwoordkaarten (732 van de 9000 werden ingevuld retour gestuurd, 8,1% respons) lieten een overgrote meerderheid zien tegen een fusie met Edam-Volendam en Waterland, 90% was tegen (*iBabs RIS, 2019d*). Daarnaast vond 60% van de respondenten dat ze nog niet voldoende zijn geïnformeerd. Een van de avonden leverde de volgende mooie tegelwijsheid op:



Opmerking. Overgenomen uit: (*iBabs RIS, 2019a*)

Tabel 8

Negencellenmodel toegepast op burgerparticipatiemoment 4.

<i>Dimensie /aspect</i>	<i>Architectuur</i>	<i>Feitelijke handelingen</i>	<i>Uitkomsten</i>
<i>Inhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners en ondernemers werden via een veelvoud aan middelen geïnformeerd en bevraagd naar hun mening 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle van tevoren bedachte activiteiten zijn uitgevoerd, met uitzondering van het werven van ambassadeurs voor de bestuurlijke toekomst en het communiceren met jongeren via instagram 	<ul style="list-style-type: none"> • Edam-Volendam is als fusiepartner buiten beeld verklaard door de uitkomsten van deze burgerparticipatiemomenten. • Uiteindelijk leidde dit tot een fusiebesluit in 2019 van de gemeenteraad met Waterland en zo mogelijk ook Oostzaan en Wormerland
<i>Proces</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoordelijkheid voor het proces lag bij de gemeenteraad 	<ul style="list-style-type: none"> • Via de website van de gemeente Landsmeer was er volledige rapportage van de uitkomsten van de onderzoeken en de bijeenkomsten • Het proces verliep openbaar en transparant 	<ul style="list-style-type: none"> • Er heeft een duidelijke filtering plaatsgevonden op de mogelijke opties die werden nagestreefd • Tot op zekere hoogte is er consensus bereikt
<i>Macht</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners waren volledig vrij om hun mening te laten horen, zonder drempels • Gemeenteraad had de macht in handen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners en ondernemers hebben alle mogelijkheden gehad om hun stem te laten gelden, zonder beperkende voorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners hebben duidelijk hun bijdrage kunnen leveren • De gemeenteraad besluit uiteindelijk tot een koerswijziging

⑤ Kernkwaliteiten vastgesteld

Op 10 maart 2022 stemt de gemeenteraad in met de concept-kernkwaliteitennotitie en stemt het in met het ter participatie voorleggen van dit concept aan de inwoners van de gemeente Landsmeer (*iBabs RIS, 2022a*). Het

vaststellen van de kernkwaliteiten zou, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen, gebeuren door de nieuwe gemeenteraad. Het participatietraject was bedoeld om op te halen of de inwoners zich herkennen in deze kernkwaliteiten en om te horen of er onderwerpen worden gemist zodat de kernkwaliteiten van de gemeente Landsmeer op een compacte en scherpe wijze kunnen worden geformuleerd. Daarnaast werd de concept-kernkwaliteitennotitie gebruikt als aanleiding voor een verdiepend gesprek met inwoners in het kader van de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer (*iBabs RIS, 2022b*). De burgerparticipatie vond plaats op twee verschillende manieren, 1. Via een digitale enquête, bedoeld om iedereen laagdrempelig zijn/haar stem te laten horen, en 2. via drie fysieke bijeenkomsten in de verschillende kernen. Om een zo breed mogelijke opkomst te bewerkstelligen werd er naast verschillende media ook nog gewerkt met 50 zogeheten 'gouden uitnodigingen' per kern. Door hen apart te benaderen werd gestreefd naar een brede en hogere opkomst, meer diversiteit en een gemêleerder gezelschap. De door loting uitgenodigde inwoners waren niet verplicht om te komen.

Op donderdag 23 februari 2023 werden de kernkwaliteiten unaniem door de gemeenteraad vastgesteld (*iBabs RIS, 2023b*). De portefeuillehouder, burgemeester L. de Lange, fungeerde met wethouder Breij beurtelings als trekker in dit traject.

Tabel 9

Negencellenmodel toegepast op burgerparticipatiemoment 5.

<i>Dimensie/ aspect</i>	<i>Architectuur</i>	<i>Feitelijke handelingen</i>	<i>Uitkomsten</i>
<i>Inhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners werden via meerdere kanalen gevraagd naar hun mening rondom de kernkwaliteiten van de gemeente Landsmeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitale enquête is ingevuld door ruim 400 inwoners • Vier bijeenkomsten in verschillende kernen waarbij ongeveer tweehonderd mensen aanwezig waren 	<ul style="list-style-type: none"> • Het participatieproces heeft slechts beperkt een bijdrage geleverd in de definitieve kernkwaliteiten. • Ten opzichte van het conceptstuk uit maart 2022 waren er weinig wijzigingen, slechts een beperkt aantal aanvullingen.
<i>Proces</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De portefeuillehouders waren de trekker van dit proces • De gemeenteraad had een controlerende taak 	<ul style="list-style-type: none"> • Het proces was volledig openbaar en transparant • De uitkomsten van de enquête en de bijeenkomsten zijn gedeeld via de website van de gemeente Landsmeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Er was een hoge mate van herkenning en consensus in het uiteindelijke document
<i>Macht</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alle inwoners werden per kern uitgenodigd, zonder drempel • Extra aandacht voor diversiteit en gemêleerdheid door 50 gouden uitnodigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • De besluitvorming lag bij de gemeenteraad • Input werd opgehaald bij de inwoners 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kernkwaliteiten-document is in de raadsvergadering van 23 februari 2023 unaniem aangenomen

5.5 Algemene reflectie op de burgerparticipatie

Deze laatste paragraaf moet vooral gelezen worden als een soort ‘afterthought’. Het betreft hier bevindingen uit de interviews die niet onopgeschreven mochten blijven, maar waarvoor in hiervoorgaande analyse geen (logische) plaats was.

“Het besluit om niet meer zelfstandig te kunnen blijven is altijd ter discussie blijven staan. Dat is een zwakte in het hele Bestuurlijke Toekomst-proces geweest. Daarmee bleef er altijd ruimte om niet te hoeven fuseren en komt de discussie daarover steeds weer terug”(I-5). Inwoners zijn hierdoor onvoldoende doordrongen geraakt van de noodzaak tot fuseren. De positie en de rol van de provincie is op een gegeven moment ook een beetje boven de markt blijven hangen. Veel inwoners denken wellicht dat het niet zo’n vaart loopt zolang de provincie niet ingrijpt, helaas is niets minder waar. Het onderwerp bestuurlijke toekomst heeft een enorme nuanceringsnodig en kent tegelijkertijd een enorme informatierijkheid. Het is lastig praten met mensen die zich eigenlijk niet zo interesseren voor achterliggende informatie en feiten. Wat je verder ziet is dat je de mensen bij burgerparticipatie krijgt die de politiek toch al volgen in Landsmeer. Je krijgt ook meer mensen met een stevige mening dan mensen die niet zo uitgesproken zijn, dus daar zit ook altijd al een vertekend beeld in, die beroemde stille meerderheid die krijg je niet gemakkelijk erbij betrokken.

Verder heeft: “De burgerparticipatie binnen de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer ook te lijden gehad onder het feit dat er een duidelijk tempoverschil zat tussen de omliggende gemeenten en Landsmeer”(B-3). Waar Landsmeer de vlucht naar voren maakte en eigenlijk de eerste stap op de dansvloer zette, bleven de andere gemeenten langs de kant staan wachten en sommigen besloten niet eens de dansvloer op te willen zoals Waterland.

Door de tijd heen heeft ook de discussie enerzijds over de vorm (bestuurlijke of ambtelijke fusie) en anderzijds over de richting (groen-landelijk, Amsterdam of Purmerend) een factor gespeeld. Met name de vormkwestie is voor veel inwoners best een abstract begrip waarbij niet iedereen voldoende gevoel heeft bij de implicaties van de keuze voor de ene of de andere vorm. Over de gewenste richting hebben de inwoners over het algemeen een scherper voorkeursbeeld.

Burgerparticipatie heeft ook een keerzijde in de zin van dosering en frustratietolerantie. Een regelmatig terugkerende opmerking in de interviews was dat “er sprake is van een bepaalde burgerparticipatiemoedigheid rondom het thema Bestuurlijke Toekomst”(B-6). Tot op het niveau dat sommige inwoners ook zeiden

tijdens informatieavonden “maar we zijn toch allang gefuseerd?”. Nieuw op te zetten burgerparticipatie moet daarom gedoseerd worden gedaan en functioneel zijn en ergens toe leiden. Anders kan het betrekken van inwoners en belanghebbenden een tegengesteld effect sorteren.

Als laatste wordt “de kracht van burgerparticipatie misschien nog wel te veel onderschat vanuit de bestuurderskant”(B-1). Er bestaat enige angst en schroom om een proces(deel) uit handen te geven en daarmee een deel van de invloed af te staan.

HOOFDSTUK 6 – SUCCES- EN FAALFACTOREN EN VERBETERVOORSTELLEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verder ingezoomd op wat de succes- en faalfactoren van burgerparticipatie zijn geweest in het Bestuurlijke Toekomstproces van de gemeente Landsmeer (§6.2). Vervolgens worden de verbetermogelijkheden uiteengezet (§6.3) en dit hoofdstuk sluit af met de uitkomst van het onderzoek of een burgerberaad van waarde kan zijn in het Bestuurlijke Toekomstproces van Landsmeer (§6.4).

6.2 Succes- en faalfactoren van burgerparticipatie

De succes- en faalfactoren van burgerparticipatie in het Bestuurlijke Toekomstproces van de gemeente Landsmeer zijn in de vele interviews verschillende zijden van dezelfde medaille gebleken. Deze factoren zijn te clusteren onder een aantal thema's: 1. Verwachtingsmanagement, 2. Communicatie, 3. Rolvastheid, 4. Representativiteit, 5. Vorm en 6. Timing. Deze zullen hieronder allemaal worden toegelicht.

1. *Verwachtingsmanagement*. Geen enkel ander onderwerp werd zo veelvuldig genoemd en benoemd door zowel inwoners als bestuurders als verwachtingsmanagement. Daarmee wordt het van groot gewicht geacht bij het slagen van burgerparticipatie. Verwachtingsmanagement gaat over duidelijke kaders voorafgaand aan burgerparticipatie. Het moet glashelder zijn voor alle deelnemers wat het doel is van de burgerparticipatie: worden inwoners geïnformeerd, worden ze geraadpleegd, kunnen ze adviseren, coproduceren of meebeslissen? Wat uit de vele gesprekken blijkt is dat de verwachtingen rondom burgerparticipatie vaak disharmonisch verlopen. Inwoners en bestuurders hebben in slechts twee van de vijf geanalyseerde gevallen dezelfde verwachting van burgerparticipatie. Een van de factoren die hierop van invloed is, is het ontbreken van een burgerparticipatiekader of burgerparticipatiebeleid bij de gemeente Landsmeer. Daarmee is het ook lastig toetsen waaraan de in te zetten burgerparticipatie moet voldoen en achteraf lastig te beoordelen of het succesvol is geweest. Enkele inwoners en bestuurders gaven ook aan dat voordat het proces van burgerparticipatie begint er ook al gezamenlijk moet worden nagedacht over

hoe je het proces inricht. Een van de bestuurders noemde dat “beginnen voor de start”(B-7). Naast deze eerdergenoemde punten gaat het er bij burgerparticipatie ook om of je kunt waarmaken wat er wordt beloofd. Is wat er uit de burgerparticipatie komt ook daadwerkelijk realistisch en haalbaar en concreet genoeg voor bestuurders om mee aan de slag te gaan? Daarnaast werd het verwachtingsmanagement richting de omliggende gemeenten vaak aangehaald. Er was onbegrip over het feit dat de gemeente Landsmeer via een raadsbesluit een liefdesverklaring schreef aan Waterland waarbij de verwachting van veel inwoners was dat Waterland dat ook zag zitten. De afwijzing van Waterland riep dan ook veel onbegrip op, “had dit niet van tevoren beter kunnen worden afgestemd?”(I-5).

2. *Communicatie*. Binnen dit thema vallen een aantal begrippen zoals planning, terugkoppeling, kwaliteit van communicatie en mediagebruik. Essentieel bij burgerparticipatieprocessen is dat er duidelijk, consistent en consequent wordt gecommuniceerd. Het is een hele uitdaging gebleken om de inwoners van de gemeente Landsmeer op hetzelfde informatieniveau te krijgen. Er wordt gebruik gemaakt van diverse media, waaronder de website van de gemeente, een nieuwsbrief, brieven naar inwoners, artikelen in de krant en folders. Zolang dat multimediaal en integraal wordt aangepakt werkt dat. Wat echter duidelijk is geworden over de tienjaarsperiode dat het dossier van de Bestuurlijke Toekomst speelt, is dat het lastig is om inwoners op datzelfde informatieniveau te houden. De kracht van de boodschap zit hem ook wat dit betreft in de herhaling. Als voorbeeld werd menigmaal de ‘kruisjeslijst’ aangehaald. Dit vormde een overzicht van de verschillende opties voor fusie/samenwerking met andere gemeenten met daarbij op een aantal thema’s de voor- en nadelen per gemeente benoemd. Deze kruisjeslijst werd door sommigen benoemd als waardevol en door anderen, die het bestaan ervan niet kenden, juist benoemd als een wenselijk iets om de discussie zuiver te kunnen voeren, minder op de emotie en meer op de ratio. Consistentere communicatie hierover was behulpzaam geweest. Ook de kwaliteit van de communicatie speelt een rol. “De uitstraling van de communicatie krijgt ook extra betekenis als er zichtbaar tijd en aandacht aan besteed is, aandacht maakt alles mooier”(B-7).

3. *Rolvastheid*. Bij het Bestuurlijke Toekomstproces heeft in de afgelopen tien jaar de rolverving soms een rol gespeeld. Een burgemeester die op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten, of een gemeenteraad die op de stoel van de ambtenaren wil plaatsnemen. Als belangrijkste voorbeeld is daarbij aangehaald het burgerparticipatiemoment uit 2018 met de informatie- en luistergesprekken die door toenmalig burgemeester Van der Stoel werden georganiseerd. Dat voelde voor menig bestuurder als rolverving en voor inwoners was het onduidelijk uit naam van wie de burgemeester nu precies sprak. Het is essentieel voor het welslagen van burgerparticipatie dat van tevoren voor alle belanghebbenden duidelijk is welke speler welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Logischerwijs is dit thema sterk gelieerd aan verwachtingsmanagement.

4. *Representativiteit*. Het succes of falen van burgerparticipatie hangt ook nauw samen met de mate van representativiteit van de inwoners en belanghebbenden die meedoen aan burgerparticipatiemomenten. Vaak is de opmerking, zowel vanuit bestuurders als vanuit inwoners, dat de ‘gebruikelijke verdachten’ met de grootste mond de boventoon voeren. Vaak zijn dezelfde gezichten aanwezig bij burgerparticipatiemomenten wat de uitkomst mogelijk kan vertekenen omdat de ‘zwijgende meerderheid’ te weinig zichtbaar en hoorbaar is. “De grootste schreeuwers hebben de hardste stem, maar vaak niet de meerderheid”(B-8).

5. *Vorm*. De groep jonge werkenden en jongeren wordt bijna altijd gemist op burgerparticipatiebijeenkomsten. Dit heeft ook tot op zekere hoogte te maken met het feit dat de vorm van burgerparticipatie niet altijd aansluit op de behoeften van deze groepen. Terugkijkend op de vijf burgerparticipatiemomenten waren dit, met uitzondering van de burgerenquête, allemaal fysieke bijeenkomsten. Er is slechts zeer beperkt gebruikgemaakt van andere middelen als online fora, mobiele werkvormen of andere asynchrone burgerparticipatiemethodieken. De vorm van burgerparticipatie en de representativiteit ervan houden duidelijk verband met elkaar en kunnen elkaar versterken.

6. *Timing*. Dit betreft een lastig onderdeel van de burgerparticipatie. Timing is enerzijds iets wat zelf bepaald kan worden, wanneer de burgerparticipatie wordt ingezet en met welk doel. Maar tegelijkertijd is de

burgerparticipatie ook afhankelijk van wat er in de omliggende gemeenten gebeurt op het gebied van de Bestuurlijke Toekomst. Dat laatste is slechts zeer beperkt beïnvloedbaar.

Het resultaat van de burgerparticipatiemomenten uit de afgelopen tien jaar is van een afstand te beschouwen als niet-succesvol, aangezien er nog steeds geen samenwerking of fusie met een andere gemeente is bewerkstelligd. Tegelijkertijd zijn de vijf burgerparticipatiemomenten uit de periode 2013-2023 te bezien als bouwstenen in het proces van de Bestuurlijke Toekomst en kan aan de hand van de nog op te zetten burgerparticipatie vanaf 2023 en verder worden voortgebouwd op de al opgedane ervaring en kennis uit de eerdere burgerparticipatiemomenten.

In de hiernavolgende paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de verdere verbetermogelijkheden van burgerparticipatie met in het achterhoofd de succes- en faalfactoren uit deze huidige paragraaf.

6.3 Verbetermogelijkheden van burgerparticipatie

De verbetermogelijkheden van burgerparticipatie hangen natuurlijk sterk samen met de succes- en faalfactoren uit de vorige paragraaf. Er wordt vooral vanuit verschillende (nieuwere) vormen van burgerparticipatie veel verwacht door zowel bestuurders als inwoners. Veel genoemd is het feit dat we ondanks de kansen die de coronaperiode geboden heeft (hybride samenkomsten, online platformen, mobiele brainstormsessies), er in burgerparticipatie te weinig gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheden. Hier speelt ook de verwachting mee dat verschillende moeilijk te bereiken groepen (waaronder jongeren en jongwerkenden) gemakkelijker zullen participeren als dat op hun eigen tijd (asynchroon) zou kunnen gebeuren via middelen die hen aanspreken. Dit geluid wordt heel duidelijk ook ondersteund vanuit het Lagerhuisdebat met jongeren. Het grote voordeel zit dan “vooral in de laagdrempeligheid en de toegankelijkheid, aangezien de leefwereld van deze groep zich in grote mate online en mobiel afspeelt”(J-1). Als concrete voorbeelden wordt hierbij benoemd het veelvuldig gebruik van instrumenten als Kahoot! en Mentimeter. De algehele verwachting is

dat de burgerparticipatie onder deze groep duidelijk zou toenemen door het gebruik van meer online en mobiele middelen.

Het algemeen heersende idee onder jongeren is dat de politiek te weinig toegankelijk en herkenbaar gebruik maakt van nieuwere (sociale) media, waarbij Instagram en Snapchat als voorbeelden worden aangedragen. Online en mobiele media zorgen in de ogen van jongeren voor een drempelverlaging en inspraakverhoging. Jongeren zijn best bereid om te reageren op stellingen of hun mening te geven. Een of twee keer per maand een korte enquête in toegankelijke vorm zou zeker ingevuld gaan worden, mits het onderwerp hen ook raakt of aangaat. Jongeren ervaren ook dat ze in de politiek overschaduwd worden door oudere generaties. Enkelen geven aan dat ze best hun mening in het openbaar willen geven, maar als er dan tegelijkertijd een stel “over-ingelezen ouderen”(J-1) zitten voelen ze zich te gemakkelijk “weggeluld”(J-1). Om jongeren op een zo vroeg mogelijk leeftijd al bij politiek te betrekken zouden werkbezoeken aan het gemeentehuis door de zevende en achtste-groepers van de basisschool worden toegejuicht.

In interviews met zowel bestuurders als inwoners kwam een andere vorm van participatie naar voren, een digitale klankbordgroep. Dit is een representatief panel van inwoners dat kan worden geraadpleegd over diverse onderwerpen. “In Purmerend zijn daar goede ervaringen mee”(B-9). Deze mogelijkheid zou breder benut kunnen worden dan alleen maar voor burgerparticipatie bij de Bestuurlijke Toekomst.

Meermaals is genoemd (zowel vanuit inwoners als vanuit bestuurders) dat er nog onbenut potentieel is in de afstemming met veel verschillende belangengroeperingen, stichtingen en verenigingen in Landsmeer. Genoemd worden onder andere “de Seniorenraad, de Bedrijven belangenvereniging Landsmeer, de vrijwilligers van SamenMeer en cultuurplatformen”(B-3 en B-8). Gesprekken met deze groepen zouden moeten worden gehouden door het college, op enigerlei wijze ook samen met de gemeenteraad als nauw betrokkene daarbij. In deze zelfde categorie valt ook het betrekken van inhoudsexperts vanuit de samenleving.

De mogelijkheid van een referendum of volksraadpleging in welke vorm ook wordt een aantal keren genoemd. De uitdaging hierbij wordt vooral gevonden om de timing hiervan juist te hebben en er moet ook echt iets te kiezen zijn, iets waarover de inwoners zich kunnen uitspreken. Van tevoren moeten de inwoners dan wel erg goed op de hoogte gebracht worden van alle relevante informatie die belangrijk is voor het maken van een keuze in het Bestuurlijke Toekomstproces. Sommigen zien ook een mogelijkheid om een koppeling te maken op enigerlei wijze tussen een burgerberaad en een referendum, waarbij dan de meest gehoorde optie is dat het burgerberaad voorafgaat aan een referendum. Een kanttekening die daarbij ook vaak wordt gemaakt is “dat de kans bestaat dat de kracht van het burgerberaad daarmee wordt verminderd”(B-10).

Vanuit de inwoners en bestuurders wordt spontaan meermaals gerefereerd aan de G1000 wonen (*G1000 - Zaanstreek-Waterland, 2023*) die op 1 april 2023 is gestart. Het betreft hier een burgerberaad waarbij gemeenten en woningcorporaties in gesprek gaan met inwoners en andere belangstellenden in de regio Zaanstreek-Waterland met als centrale vraagstelling: “Hoe ziet wonen in Zaanstreek-Waterland er in de toekomst uit?” Het doel van dit beraad is om te komen tot een visie en concrete voorstellen. In een aantal bijeenkomsten wordt er in kleine groepjes (6-8 mensen) aan een tafel gediscussieerd over bepaalde deelonderwerpen. Na een discussie gaat tweederde van de tafel door naar een volgende tafel voor een discussie over een ander deelonderwerp. Dit herhaalt zich een aantal keer totdat er concrete voorstellen op de tafel liggen, waarover gestemd kan worden. Een opsomming van de voordelen van deze manier van burgerparticipatie: hier wordt kennis getrechterd, dit mondt uit in tien goede voorstellen die zwaarwegend worden meegegeven aan de initiatiefnemers; de gebruikte techniek is van toegevoegde waarde (stemmen via telefoon, wordclouds, direct resultaat op grote en kleine schermen) en is behulpzaam bij de verslaglegging; eindelijk eens geen eindeloze discussies; de externe begeleiding door een onafhankelijk bureau was van grote meerwaarde, ook in de faciliteiten, catering en techniek; samenkomsten werken verbindend; iedereen neemt deel los van politieke kleur; je bepaalt met elkaar wat eruit komt, los van de politiek; iedere stem heeft evenveel waarde; aantrekkelijk dat je persoonlijk (via een uitnodiging)

wordt gevraagd om je mening te geven; het is een methode om het over de inhoud te hebben en uit de emotie te komen; je bereikt hiermee ook de ‘stille meerderheid’. Daarnaast zijn er ook een aantal verwachte nadelen te benoemen: de opkomst was minder divers dan gehoopt van tevoren, er zitten ook mogelijk mensen met een eigen agenda (lobby); de te besteden tijd, vaak een dag(deel), kan een belemmering vormen; het zal vast wel wat kosten qua tijd en geld; het kost ook ambtelijke capaciteit; de gemeenteraad geeft hiermee (een deel van) haar verantwoordelijkheid uit handen; er zal externe expertise moeten worden ingehuurd; van tevoren is nog niet duidelijk wat de uitkomst zal zijn, het zou ook niets kunnen opleveren. Een deel van deze overwegingen kwamen ook terug in de Raadsinformatiebrief die de gemeenteraad ontving waarom er vanuit Landsmeer niet meegedaan werd met de G1000 wonen (*iBabs RIS, 2022c*). Voor de gemeente waren de belangrijkste overwegingen tijd en capaciteit en de onduidelijkheid vooraf wat het resultaat zou kunnen zijn.

Ook in het Lagerhuisdebat met de jongeren is specifiek gesproken over burgerberaden. De twee stellingen daarover en de antwoorden worden in Tabel 10 weergegeven en vervolgens toegelicht.

Tabel 10

Twee debatstellingen uit het Lagerhuisdebat met jongeren.

Vraag/stelling	Eens	Neutraal	Oneens	Overlopers naar eens	Overlopers naar oneens
Deel 2					
6. <i>(na korte toelichting over begrip burgerberaden)</i> Ik denk dat een burgerberaad een goede manier zou kunnen zijn om jongeren te betrekken bij belangrijke onderwerpen.	7		2		1
7. Ik zou wel willen deelnemen in een burgerberaad over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer.	4	1	4		

6. (na korte toelichting over begrip burgerberaden) Ik denk dat een burgerberaad een goede manier zou kunnen zijn om jongeren te betrekken bij belangrijke onderwerpen. Burgerberaden zeggen jongeren spontaan nog niet zoveel. Geen van de aanwezigen had daar al iets over gehoord. In zijn algemeenheid lijkt het de jongeren zeker een goede manier om jongeren te betrekken. Wel zijn er een hoop vragen over de uitvoering en de vorm waarin dit gebeurt. Mensen krijgen een vergoeding hiervoor om deel te nemen, maar hoe zit het dan met scholieren die hieraan deelnemen? “Krijgen die dan vrij om hieraan deel te nemen en hoe logisch is dat?”(J-1) Jongeren hebben weinig geduld en willen graag snel resultaat ergens van zien en van belang is dat ze van tevoren weten wat er met de uitkomst wordt gedaan. Ze willen graag vertrouwd worden en willen ervaren dat hun mening ertoe doet. Niet alle jongeren zijn even politiek geïnteresseerd en daarmee vinden ze representativiteit bij burgerberaden erg van belang. Om ervoor te zorgen dat niet zomaar iedereen die een uitnodiging voor een burgerberaad krijgt ongemotiveerd kan meedoen, is een van de voorstellen om mensen die worden uitgenodigd een soort motivatiebrief te laten schrijven, waarin ze aangeven waarom ze mee willen doen. Dat voorkomt volgens de jongeren dat er mensen deelnemen die alleen maar meedoen omdat ze ervoor betaald krijgen. Al met al wordt het fenomeen burgerberaden als kansrijk ervaren maar er moet nog wel het een en ander over uitgelegd worden.

7. Ik zou wel willen deelnemen in een burgerberaad over de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer. De groep was gelijk verdeeld over eens en oneens, met daarbij één neutrale stem in het midden. De voorstanders willen meedoen als het hen echt aangaat, en dit onderwerp classificeert daarvoor. Men vindt het van belang om hun stem te laten horen. De belangrijkste reden voor jongeren om niet mee te doen is het gebrek aan tijd. Dat is vooral tijd die anders wordt besteed aan werk, school, vrienden en hobby's.

De kanttekening moet ook gemaakt worden dat ongeveer een derde van de geïnterviewde inwoners en van de bestuurders nog niet bekend waren met het begrip burgerberaad. De jongeren waren helemaal nog niet bekend hiermee. Dit betekent dat er sowieso nog het een en ander moet worden toegelicht hierover bij inwoners en bestuurders om een mogelijke vervolgstap hierin te maken.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een eerste poging gedaan om op basis van de reacties uit de interviews concreter te maken hoe een burgerberaad binnen het Bestuurlijke Toekomstproces in Landsmeer eruit zou kunnen zien.

6.4 Een burgerberaad voor de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer?

De voordelen en de potentie van het houden van een burgerberaad in het Bestuurlijke Toekomstproces in Landsmeer worden breed gedragen. Ruim twee derde van zowel de inwoners als de bestuurders en de helft van jongeren ziet hier de toegevoegde waarde van. Deze uitkomst ligt duidelijk in lijn met uitgebreid onderzoek uit 2021 gedaan door het Sociaal Cultureel Planbureau in samenwerking met de Radboud Universiteit (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2021) waaruit bleek dat 66% van de Nederlanders het een goed idee vindt om op lokaal niveau burgerfora te houden.

Hieronder volgt een lijst met overwegingen die de geïnterviewden meegeven om te beantwoorden wanneer een burgerberaad zou worden gehouden over de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer:

- Neem de tijd voor het goed uitvoeren van dit traject;
- De gemeenteraad dient zich bewust te zijn dat ze een deel van haar verantwoordelijkheid uit handen geeft;
- Breng van tevoren goed in kaart wat de kosten zijn;
- Zorg voor een goede representatieve deelname van alle belanghebbenden;
- Huur expertise in van bureaus die dit middel goed beheersen;
- Overweeg om een burgerberaad samen te doen met omliggende gemeenten;
- Betrek ook de inwoners bij de opzet en insteek van het burgerberaad;
- We zitten nu in een soort impasse in de Bestuurlijke Toekomst, een burgerberaad zou voor een doorbraak kunnen zorgen;
- Het zet de inwoners in een belangrijke positie;
- Commitment vanuit het bestuur is van cruciaal belang om een burgerberaad een kans te geven;

- Het heeft alles te maken met het verwachtingsmanagement, wat komt eruit en hoe gaat dat gebruikt worden (raadgevend of besluitvormend);
- Een burgerberaad zorgt ervoor, mits goed uitgevoerd, dat je 150-200 betrokken ambassadeurs hebt op het onderwerp;
- Een burgerberaad bij Bestuurlijke Toekomst is nog niet eerder gedaan;
- De uitkomst van een burgerberaad kan van groot belang zijn in de onderhandelingen met de potentiële fusiepartners;
- Het startpunt moet overduidelijk zijn: Landsmeer kan niet zelfstandig blijven, het heeft geen nut om die discussie weer opnieuw te voeren (vindt de overgrote meerderheid, twee geïnterviewden hebben een andere mening);
- Gedurende het proces van een burgerberaad blijf je afhankelijk van de politieke realiteit om je heen (bij omliggende gemeenten);
- Landsmeer staat er in de regio niet zo goed op, dit zou een middel kunnen zijn om de stap naar voren te zetten en het imago te verbeteren;
- Het kan enorm behulpzaam zijn bij het wegnemen van weerstanden rondom de Bestuurlijke Toekomst;
- Maak het laagdrempelig en feitelijk;
- Het is een manier om weer vertrouwen op te bouwen tussen inwoners en bestuur.

Na deze uiteenzetting van alle resultaten uit de documentanalyse, literatuurstudie en interviews, volgen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en worden daarbij conclusies getrokken (§7.2). Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek. In paragraaf 7.4 wordt het uitgevoerde onderzoek teruggekoppeld naar de theorie en wordt er ingegaan op de beperkingen van het onderzoek. Elke paragraaf wordt afgesloten met relevante conclusies. Dit hoofdstuk sluit af met paragraaf 7.5 waarin de aanbevelingen staan opgesomd en er suggesties gedaan worden voor vervolgonderzoek.

7.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag en conclusies

Aan de hand van de centrale onderzoeksvraag: *“Hoe kunnen we het succes of falen van burgerparticipatie in het bestuurlijke fusietraject van Landsmeer verklaren en waar mogelijk verbeteren?”* heeft deze scriptie een tweeledig doel gehad. Het eerste doel was om te onderzoeken en te verklaren op welke wijze de burgerparticipatie in het fusietraject van de gemeente Landsmeer al dan niet succesvol is geweest in de periode van 2013 tot 2023. Het tweede doel van deze scriptie was te onderzoeken hoe de burgerparticipatie kan worden verbeterd en of burgerberaden van toegevoegde waarde kunnen zijn bij een gemeente in een proces van bestuurlijke fusie. De centrale onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord vanuit de vier deelvragen.

Wat verstaan we onder burgerparticipatie?

Volgens de inwoners, bestuurders en jongeren draait het bij burgerparticipatie vooral om representativiteit, waarbij geprobeerd moet worden om de stem van zoveel mogelijk verschillende groepen te horen. Waarbij de kanttekening wordt geplaatst dat de mensen die op komen dagen bij inspraakavonden niet de stem van het hele volk vertolken.

Het bestuur moet de wijsheid van het volk (h)erkennen, omdat het simpelweg niet zo kan zijn dat vijftien raadsleden op elk dossier inhoudsdeskundig zijn, ze hebben daarbij hulp nodig vanuit de inwoners, waarbij van tevoren

duidelijk moet zijn wat ieders rol is en in welke vorm de burgerparticipatie plaatsvindt en of het raadgevend of bindend advies is.

Daarnaast draait burgerparticipatie om legitimiteit, soms wringt burgerparticipatie en raadslid/bestuurder zijn simpelweg met partij- of collegeprogramma's, soms durft een gemeenteraad geen keuze te maken en is burgerparticipatie een bliksemafleider. Het draait hierbij om het opnieuw uitvinden van verhoudingen tussen bestuurders en inwoners, tussen macht en gezag, tussen eenmaal per vier jaar verkiezingen en tussentijdse inbreng van inwoners.

Conclusie 1: Burgerparticipatie dient (zoveel als mogelijk) representatief te zijn.

De mening van de burgers die op inspraakavonden komen, is niet per se een representatie van de gehele gemeente.

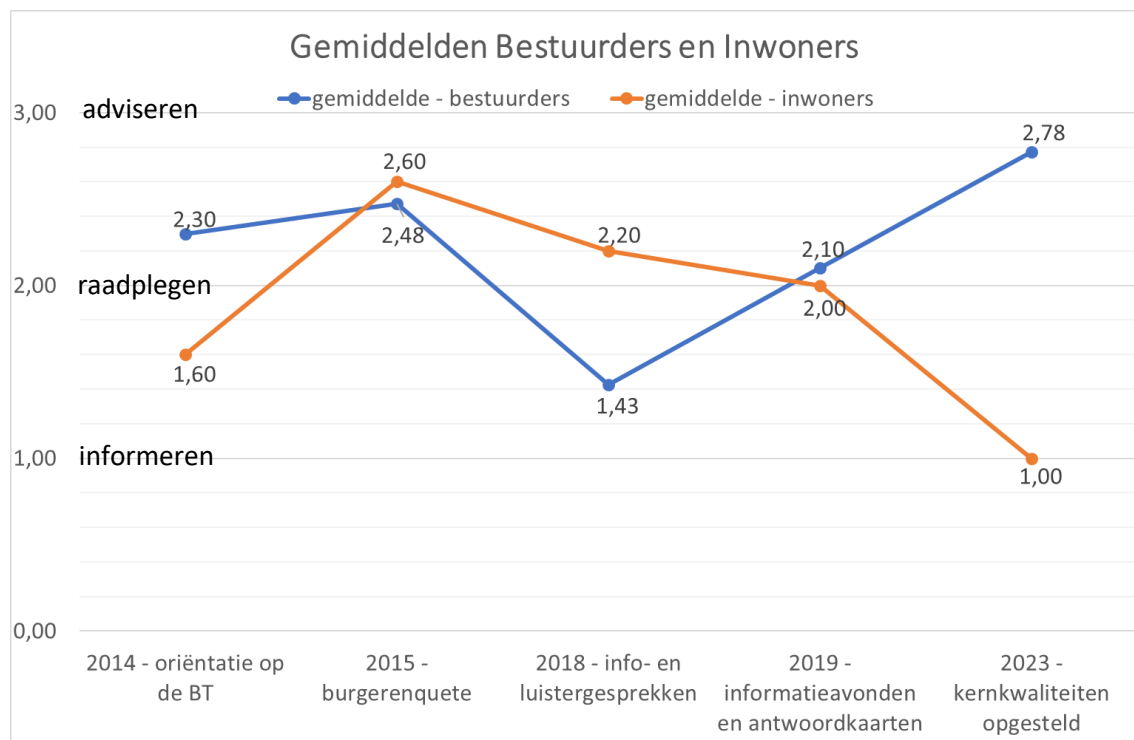
Conclusie 2: Bestuurders en inwoners (h)erkennen de 'wijsheid van het volk'.

Conclusie 3: Er is een continue uitdaging in de verhouding tussen macht en gezag, tussen gekozen raad en burgerparticipatie en hoe daarin de balans te vinden.

Wat is de mate van participatie geweest in de gemeente Landsmeer in de periode 2013-2023?

In alle interviews, met uitzondering van het Lagerhuisdebat, is aan de respondenten gevraagd om de vijf verschillende burgerparticipatiemomenten een score te geven op de participatieladder van Edelenbos. Hierbij staat 0 voor niet betrokken, 1 voor informeren, 2 voor raadplegen, 3 voor adviseren, 4 voor coproduceren en 5 voor meebeslissen. In figuur 3 zijn de scores van bestuurders en inwoners per groep gemiddeld. Met de kanttekening dat de cijfers door de omvang van de steekproef als indicatief moeten worden beschouwd, leveren deze een aantal zeer interessante uitkomsten op. Op twee van de vijf punten zitten de scores van bestuurders en inwoners op redelijk gelijke hoogte, maar op drie van de vijf wijken ze flink af. Met als uitschieter de vaststelling van de kernkwaliteiten in 2023, waarbij de bestuurders deze participatie kwalificeren als 2,78 (richting

adviseren) en de inwoners het zien als informeren (1,00). Verder valt te concluderen dat de burgerenquête qua gezamenlijke score (bestuurders en inwoners) het hoogste wordt gewaardeerd van de vijf burgerparticipatiemomenten. Men zou echter mogen verwachten dat de scores veel dichterbij elkaar zouden liggen in een idealere situatie. Als laatste indicatie valt uit de grafiek af te lezen dat wat de inwoners betreft de mate van burgerparticipatie na 2015 (de burgerenquête) in een neerwaartse lijn terecht is gekomen. Deze beweging is tegengesteld aan die van de bestuurders.



Figuur 3. Sleutelmomenten en burgerparticipatie bij Bestuurlijke Toekomst van de gemeente Landsmeer van 2013-2023. Eigen werk auteur.

Conclusie 4: Er is in de afgelopen tien jaar sprake geweest van een disharmonisch verwachtingspatroon van burgerparticipatie tussen inwoners en bestuurders.

Conclusie 5: In de ogen van de inwoners is de mate van burgerparticipatie sinds 2015 afgenomen van 2,6 (richting adviseren) naar 1,0 (informeren). In de ogen van de bestuurders is de trend omgekeerd (van 1,43 in 2018 naar 2,78 in 2023).

Welke verklaringen zijn er voor de mate van burgerparticipatie?

Deze verklaringen laten zich het makkelijkst weergeven vanuit de succes- en faalfactoren van burgerparticipatie. Dat zijn achtereenvolgens: 1. verwachtingsmanagement, 2. communicatie, 3. rolvastheid, 4. representativiteit, 5. vorm en 6. timing.

1. *Verwachtingsmanagement* is het meest genoemde onderwerp in alle interviews die zijn afgenomen. Dit gaat enerzijds over duidelijke kaders vooraf, waarover heeft wie iets te zeggen, wie heeft welke rol en gaat het om informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen? Wat uit de vele gesprekken is gebleken is dat de verwachtingen rondom burgerparticipatie vaak disharmonisch verlopen. Als een van de verklarende factoren hiervoor wordt het ontbreken van een participatiekader of -beleid gegeven. Verder gaat het bij verwachtingsmanagement er ook om of je kunt waarmaken wat er uit de burgerparticipatie als resultaat komt. 2. *Communicatie* is in deze een containerbegrip voor zowel planning, terugkoppeling, kwaliteit van communicatie en mediagebruik. Het is gebleken dat het een grote uitdaging is (mede omdat het Bestuurlijke Toekomstproces al tien jaar duurt) om inwoners op hetzelfde informatieniveau te houden/krijgen. De kracht van de boodschap zit hem ook hier in de herhaling. De lijst met voor- en nadelen van fusiepartners (kruisjeslijst) werd hierbij menigmaal als voorbeeld aangehaald. Door de een benoemd als waardevol, door de ander aangehaald als iets wat erg werd gemist. Een ander voorbeeld is dat het besluit om niet langer zelfstandig door te kunnen als gemeente (uit 2015) onvoldoende (continue) is gecommuniceerd, waardoor de discussie hierover telkens weer kon oplaaien. 3. *Rolvastheid* heeft te maken met de diverse taken en verantwoordelijkheden die er binnen het bestuur van Landsmeer zijn verdeeld over gemeenteraad, college en ambtenaren. De informatie- en luistergesprekken uit 2018 waren een voorbeeld van rolervaging. 4. *Representativiteit* bij burgerparticipatie is van groot belang. De stille meerderheid moet hierbij goed gehoord worden. Daarnaast is de constatering dat mensen die op burgerparticipatiebijeenkomsten komen niet alle meningen die er zijn verkondigen, vaak komen de 'gebruikelijke verdachten' opdagen. 5. *Vorm* speelt bij burgerparticipatie een belangrijke rol. Terugkijkend op de vijf

burgerparticipatiemomenten waren dit, met uitzondering van de burgerenquête, allemaal fysieke bijeenkomsten. Er is slechts zeer beperkt gebruikgemaakt van andere middelen als online fora, mobiele werkvormen of andere asynchrone burgerparticipatiemethodieken. De vorm van burgerparticipatie en de representativiteit ervan houden duidelijk verband met elkaar en kunnen elkaar versterken. 6. *Timing* is een lastig maar cruciaal onderdeel van burgerparticipatie. Hier conflicteren vaak de eigen processnelheid en die van omliggende gemeenten, waarbij de laatste lastig te beïnvloeden valt.

Conclusie 6: Burgerparticipatie staat of valt met verwachtingsmanagement. Het moet vooraf duidelijk zijn wie welke rol heeft, wat het doel is van de burgerparticipatie en wat er met de uitkomst gaat gebeuren.

Conclusie 7: Communicatie is van extreem groot belang, zowel over het proces als over de inhoud.

Conclusie 8: Pas op voor rolverving bij participatie (gemeenteraad op de stoel van de ambtenaar, burgemeester op de stoel van de gemeenteraad).

Hoe kunnen we de mate van burgerparticipatie verbeteren?

Uit de interviews komt bij zowel bestuurders, inwoners als jongeren duidelijk naar voren dat er nog het een en ander te winnen valt op het gebied van burgerparticipatie. Online en mobiele media bieden veel meer mogelijkheden dan momenteel worden ingezet en benut. De inzet van deze vormen zal naar verwachting leiden tot een drempelverlaging en responsverhoging ten aanzien van burgerparticipatie. Hier speelt ook de asynchroniteit een rol, waarbij in de afgelopen tien jaar vaak werd verwacht dat inwoners ergens heen gingen om hun mening te laten horen, ze dat nu op hun eigen tijd via makkelijk voor handen middelen kunnen doen.

Meermaals is genoemd (zowel vanuit inwoners als vanuit bestuurders) dat er nog onbenut potentieel is in de afstemming met veel verschillende belangengroeperingen, stichtingen en verenigingen in Landsmeer. Genoemd

worden onder andere de Seniorenraad, de Bedrijven belangenvereniging Landsmeer, de vrijwilligers van SamenMeer en cultuurplatformen. Gesprekken met deze groepen zouden moeten worden gehouden door het college, op enigerlei wijze ook samen met de gemeenteraad als nauw betrokkene daarbij. In deze zelfde categorie valt ook het betrekken van inhoudsexperts vanuit de samenleving.

De mogelijkheid van een referendum of volksraadpleging in welke vorm ook wordt een aantal keren genoemd. De uitdaging hierbij wordt vooral gevonden om de timing hiervan juist te hebben (ten opzichte van ander ingezette burgerparticipatie) en er moet ook echt iets te kiezen zijn, iets waarover de inwoners zich kunnen uitspreken. Van tevoren moeten de inwoners dan wel erg goed op de hoogte gebracht worden van alle relevante informatie die belangrijk is voor het maken van een keuze in het Bestuurlijke Toekomstproces.

Als (relatief) nieuwe burgerparticipatievorm wordt uitgebreid gesproken over burgerberaden, waarbij een aantal respondenten ook zelf deelnemer is in de G1000-wonen van Zaanstreek-Waterland en daarbij uit eerste hand kan vertellen hoe dat eraan toegaat en wat de toegevoegde waarde ervan is. De voordelen en de potentie van het houden van een burgerberaad in het Bestuurlijke Toekomstproces in Landsmeer worden breed gedragen. Ruim twee derde van zowel de inwoners als de bestuurders en de helft van jongeren ziet hier de toegevoegde waarde van. Deze uitkomst ligt duidelijk in lijn met uitgebreid onderzoek uit 2021 gedaan door het Sociaal Cultureel Planbureau in samenwerking met de Radboud Universiteit (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2021) waaruit bleek dat 66% van de Nederlanders het een goed idee vindt om op lokaal niveau burgerfora te houden. Belangrijk om te vermelden is dat nog niet iedereen bekend is met de inhoud en werking van burgerberaden en dat er dus nog wel het een en ander uitgelegd moet worden. Mits goed uitgevoerd kan een burgerberaad rondom de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer 150-200 ambassadeurs opleveren. Op voorhand moet duidelijk zijn wat de verwachtingen hieromtrent zijn, wie welke rollen vervullen en het uitgangspunt moet helder zijn: Landsmeer kan niet langer zelfstandig blijven. De uitkomst van dit burgerberaad kan van groot belang zijn in de onderhandelingen

met de potentiële fusiepartners en kan een stap zijn in het herstellen van vertrouwen tussen inwoners en bestuur van Landsmeer. Het kan ook een manier zijn om te stijgen op de ladder van Edelenbos en synchroon aan het BOB-vergadermodel (beeldvormend – oordeelvormend – besluitvormend) van de gemeenteraad van Landsmeer te klimmen tot de laatste B, of tot de tredes coproduceren en meebeslissen.

Conclusie 9: Digitale tooling (bijvoorbeeld: klankbordgroep, online platform, digitale vragenlijsten en via mobiel) wordt van toegevoegde waarde geacht door zowel bestuurders als inwoners en werkt naar verwachting drempelverlagend en responsverhogend bij burgerparticipatie.

Conclusie 10: Investeer in focusgroep-burgerparticipatie door het benaderen van diverse groepen, stichtingen, verenigingen, belangengroeperingen (gebruik van bestaande structuren) en bereik hiermee meer mensen naast de ‘gebruikelijke verdachten’ die naar informatieavonden komen.

Conclusie 11: De potentie van een burgerberaad voor de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer wordt omarmd door tweederde van de bestuurders en inwoners en door de helft van de jongeren. Dit kan een manier zijn om inwoners bij besluitvorming (BOB-model) te betrekken en te laten stijgen tot coproduceren en meebeslissen op de participatieladder van Edelenbos.

Algemene observaties

Burgerparticipatie heeft ook een keerzijde in de zin van dosering en frustratietolerantie. Een regelmatig terugkerende opmerking in de interviews was dat er sprake is van een bepaalde burgerparticipatiemoedheid rondom het thema Bestuurlijke Toekomst. Tot op het niveau dat sommige inwoners ook zeiden tijdens informatieavonden “maar we zijn toch allang gefuseerd?”. Burgerparticipatie moet daarom gedoseerd worden gedaan, functioneel zijn en ergens toe leiden. Anders kan het betrekken van inwoners en belanghebbenden een tegengesteld effect sorteren.

Conclusie 12: Burgerparticipatiemoetheid ligt op de loer bij het uitblijven van concreet resultaat (frustratietolerantiegrens).

7.3 Reflectie op het uitgevoerde onderzoek

De vooraf bedachte onderzoeksopzet heeft zich bewezen staande gehouden in de inhoudsanalyse, literatuurstudie en bij de interviews. Door de keuze voor verschillende vormen van onderzoek (groepsinterview, individuele interviews en Lagerhuisdiscussie) is een ruime hoeveelheid aan onderzoeksdata gegenereerd en een rijkdom aan empirische informatie, waarbij zowel kon worden teruggeblikt op de afgelopen tien jaar als vooruitgeblikt naar nieuwe mogelijkheden. Door gebruik te maken van de semi-gestructureerde vragenlijsten zijn de interviews goed onderling vergelijkbaar gemaakt. Door daarnaast ook opnames en transcripten te maken van alle interviews is de analyseerbaarheid en uiteindelijk de interne validiteit zoveel als mogelijk geborgd.

De externe validiteit of generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek kent een beperking in de zin dat het onderzoek zich heeft toegespitst op de gevalstudie in de gemeente Landsmeer. Zonder nader onderzoek is niet vast te stellen of de resultaten uit dit onderzoek ook gegeneraliseerd kunnen worden naar andere gemeentes in een vergelijkbare situatie.

De interne betrouwbaarheid van het onderzoek is bewaakt door duidelijk te maken aan het begin en tijdens de interviews dat er vanuit de rol van onderzoeker en masterstudent werd geacteerd en niet vanuit de raadslidrol. Deze expliciete benadrukking in de interviews van mijn kant kan uiteraard niet volledig voorkomen dat respondenten enige mate van rolvermenging hebben ervaren.

De externe betrouwbaarheid van het onderzoek is gewaarborgd door een duidelijke beschrijving van de gehanteerde methodieken en opname van de semi-gestructureerde vragenlijst en getranscribeerde gespreksverslagen, waarmee herhaling van ditzelfde onderzoek mogelijk is gemaakt.

De kanttekeningen die bij het onderzoek kunnen worden geplaatst is dat zonder uitzondering alle bestuurders en inwoners die zijn benaderd hebben willen meewerken aan dit onderzoek. Dat kan worden uitgelegd als een mate van sympathie voor de onderzoeker, als ook door interesse in het onderwerp van de

scriptie. Ik ben me bewust geworden van en heb geacteerd op de verschillen tussen de begrippen aanneme en vooringenomenheid (Malterud, 2001) als onderdeel van de reflexiviteit. Na afloop van het eerste bestuurdersinterview heb ik gevraagd of er nog een verbetering mogelijk was op het interview zelf. De reactie was dat ik moest proberen om mijn enthousiasme rondom de thematiek van burgerberaden niet te opzichtig kenbaar te maken. Hierdoor heb ik mij in de daaropvolgende interviews neutraler opgesteld rondom dit thema en ben actiever op zoek gegaan naar tegenargumenten.

Drie vormen van triangulatie hebben plaatsgevonden, te weten methodische, data- en theoretische triangulatie. Daarnaast heeft er geen onderzoekertriangulatie plaatsgevonden, wat gegeven de opzet van deze scriptie niet mogelijk is gebleken. Het is goed om dit te constateren, de mogelijke impact ervan is niet aantoonbaar.

Het uitgevoerde onderzoek is toegepast op de gevalstudie van de gemeente Landsmeer, maar zou in opzet prima kunnen worden gebruikt als analyseopzet voor willekeurig welke andere gemeente in Nederland die met hetzelfde onderwerp te maken heeft.

7.4 Terugkoppeling naar de theorie en beperkingen van het onderzoek

Het gebruik van de participatieladder en het negencellenmodel van Edelenbos heeft zich van toegevoegde waarde getoond in dit onderzoek. Het heeft een uitgebreide analyse over de tienjaars historie gefaciliteerd. De bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek zijn eerder impliciet dan expliciet in het onderzoek meegenomen, zij bleken vooral ook een bevestiging van de mate van participatie op de ladder.

De onderzoeksresultaten zelf voegen wetenschappelijke inzichten toe op het gebied van burgerberaden in relatie tot fusieprocessen van gemeenten. Het onderzoek toont aan dat veel mensen de toegevoegde waarde van burgerberaden zien bij een gemeente in een fusieproces. Dit is iets wat nog niet eerder wetenschappelijk is aangetoond en het zeker verdient om verder te worden onderzocht. De uitkomst van dit onderzoek wordt ondersteund door eerder uitgevoerd kwantitatief onderzoek (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en

Sport, 2021) waaruit blijkt dat 66% van de Nederlanders het een goed idee vindt om op lokaal niveau burgerfora te houden, en voegt daar het onderwerp Bestuurlijke Toekomst aan toe.

De beperkingen van het onderzoek zijn dat er slechts in beperkte mate theoretische saturatie heeft plaatsgevonden in de interviews. Het is daarom mogelijk dat er door het afnemen van meer interviews nog rijkere informatie kon worden gegenereerd.

De analyse die is uitgevoerd op dit onderzoek is subjectief en uitgevoerd door één onderzoeker. Mogelijkerwijs had het onderzoek andere uitkomsten kunnen hebben als het was afgenomen door meerdere onderzoekers.

In de selectie van respondenten aan de bestuurderskant heeft mogelijk enige vertekening plaatsgevonden omdat ik in mindere of meerdere mate bekend ben met hen allen. Mogelijkerwijs had een selectie van bestuurders die onbekend waren nog een aanvullend of ander perspectief kunnen geven op het scriptieonderwerp.

Conclusie 13: Eerder gedaan kwantitatief onderzoek over burgerberaden levert overeenkomstige uitkomsten op. Van de Nederlanders vindt 66% het een goed idee om op lokaal niveau burgerfora te houden (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2021).

7.5 Aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek

Het onderzoek dat is gedaan voor deze scriptie heeft zich toegespitst op de situatie in de gemeente Landsmeer en op de burgerparticipatie binnen het Bestuurlijke Toekomstproces daarbinnen. Een van de conclusies is dat een burgerberaad van toegevoegde waarde kan zijn binnen deze gemeente. Het is interessant voor vervolgonderzoek om uit te vinden of er andere gemeenten zijn, die met dezelfde uitdagingen worstelen en te bezien of de uitgangspunten die beschreven staan in deze scriptie ook van toepassing zijn op andere gemeenten, eventueel aangevuld kunnen worden of met redenen omkleed niet van toepassing zouden zijn op een andere lokale situatie. Daarnaast is het interessant om te onderzoeken of het theoretisch kader dat is gebruikt in deze scriptie nog verder zou kunnen worden

aangescherpt, om vervolgens te gebruiken bij gemeentes die worstelen met dezelfde problematieken als de gemeente Landsmeer.

Als afsluiting van deze scriptie volgen hierna een vijftal aanbevelingen gericht aan het bestuur, in de meest brede zin, van de gemeente Landsmeer. In het onderzoek is overduidelijk gebleken dat het ontbreken van een beleidskader rondom (burger)participatie voor veel onduidelijkheid zorgt. Het is voor de ambtenaren niet mogelijk om vooraf te toetsen welke vorm van burgerparticipatie ingezet moet worden bij welk onderwerp en achteraf is het niet mogelijk om te toetsen of er aan voorwaarden rondom burgerparticipatie is voldaan, wat de controlerende taak van de gemeenteraad sterk bemoeilijkt. Dit heeft ook zijn reflectie op het verwachtingspatroon van deelnemers aan burgerparticipatie. Als vooraf niet duidelijk wordt gemaakt met welke reden er wordt geparticipeerd en wat er met de uitkomst zal worden gedaan dan zorgt dit voor onbegrip en het eerder vastgestelde disharmonisch verwachtingspatroon. Er zijn vele hulpmiddelen hiervoor beschikbaar, zoals bijvoorbeeld de participatiewijzer van ProDemos (*ParticipatieWijzer*, z.d.) en de burgerparticipatieverordening (*Burgerparticipatieverordening*, 2016).

Aanbeveling 1: *Stel burgerparticipatiebeleid vast.*

Behalve in het dossier van de Bestuurlijke Toekomst is er binnen de gemeente Landsmeer meer geparticipeerd. Er heeft tot op heden geen evaluatie plaatsgevonden hiervan. Dit zou een belangrijke input kunnen zijn voor het eerder benoemde vast te stellen burgerparticipatiebeleid. Daarnaast is het ook aan te bevelen om de burgerparticipatie niet alleen op dossierbasis te bekijken maar ook vanuit synthesevorm (alle burgerparticipatie) te evalueren.

Aanbeveling 2: *Evalueer de burgerparticipatie die tot nu toe heeft plaatsgevonden (ook in synthesevorm).*

Goed uitgevoerde burgerparticipatie wordt zeer gewaardeerd vanuit de inwoners, geeft waarde aan hun stem en gewicht aan hun mening. De vormen van

burgerparticipatie die tot nu toe zijn ingezet waren redelijk conservatief qua vorm. Digitale en mobiele vormen van burgerparticipatie worden vanuit bestuurders en inwoners op prijs gesteld. Dit zal naar verwachting drempelverlagend en inspraakverhogend werken. Ook is de verwachting dat een betere representatie van moeilijker bereikbare groepen hierdoor zal optreden. Hiervoor zou ook dankbaar gebruik gemaakt kunnen worden van de vele verenigingen, stichtingen en belangengroeperingen die Landsmeer rijk is.

Aanbeveling 3: *Investeer in meer (verschillende vormen van) burgerparticipatie.*

Onbekend maakt onbemind geldt mogelijk nog voor burgerberaden. Het zou van waarde zijn om meer kennis op te doen over dit onderwerp waardoor meer begrip en een duidelijk verwachtingspatroon zal ontstaan over de toegevoegde waarde van burgerberaden. Daarnaast valt het aan te bevelen om een burgerberaad verder uit te werken voor de Bestuurlijke Toekomst, daarbij uitdrukkelijk gesteld om dat samen te doen met burgers.

Aanbeveling 4: *Doe meer kennis op over burgerberaden en werk een burgerberaad uit voor de Bestuurlijke Toekomst van Landsmeer.*

Een goed overzicht van welke (rationele) voor- en nadelen en gevolgen optreden bij verschillende fusiescenario's zou zeer behulpzaam en welkom zijn. In het verleden is een vergelijkbaar overzicht al eens gemaakt. Dit zou als basis kunnen dienen en verder uitgebreid moeten worden met de kennis van nu. Onderwerpen die daarin zouden moeten voorkomen zijn bijvoorbeeld: belastingontwikkeling, sociaal domein, bestendigheid, bestuurskracht, versterking van het ambtelijke apparaat, maar bijvoorbeeld ook recente ervaringen die opgedaan zijn bij de fusie van Weesp bij Amsterdam en van Beemster bij Purmerend.

Aanbeveling 5: *Maak een uitgebreid overzicht van voor- en nadelen bij fusiekeuzes en betrek daar de recente ontwikkelingen van Weesp en Beemster ook bij.*

LITERATUURLIJST

Afwegingskader burgerparticipatie. (z.d.). ProDemos. Geraadpleegd op 4 februari

2023, van

<https://prodemos.nl/projecten/gemeenten/burgerparticipatie/afwegingskader-burgerparticipatie/>

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bekkers, R. (2003). De bijdragen der kerckelijken. *Default journal*.

<https://research.vu.nl/en/publications/de-bijdrage-der-kerckelijken>

Benders, L. (2023). Vier soorten triangulatie in je scriptie. *Scribbr*.

<https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/triangulatie/>

Bevolkingsatlas Van Nederland: demografische gegevens van 1850 tot heden.

(z.d.). Uitgeverij Elmar B.V.

Boogaard, G. (2016). *G1000: ervaring met burgertoppen.*

Burgerparticipatie. (z.d.). Movisie. Geraadpleegd op 4 februari 2023, van

<https://www.movisie.nl/burgerparticipatie>

Burgerparticipatieverordening. (2016, 15 november). www.overheid.nl.

Geraadpleegd op 17 april 2023, van

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR415136>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 30 december). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023.* [https://www.cbs.nl/nl-](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023)

[nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023)

- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* | TU Delft Repositories.
<https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:9c5c7dae-aa07-4534-90fb-d9f6651946c9?collection=research>
- Edelenbos, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. University of Twente Research Information.
<https://research.utwente.nl/en/publications/burgers-als-beleidsadviseurs-een-vergelijkend-onderzoek-naar-acht>
- Extinction Rebellion NL. (2022, 6 december). *Burgerberaad - Voorbeelden* · Extinction Rebellion Nederland %burgerberaad. Extinction Rebellion Nederland. <https://extinctionrebellion.nl/burgerberaad-voorbeelden-van-burgerberaden/>
- G1000 - Zaanstreek-Waterland. (2023, 15 februari). G1000Zaanstreek-Waterland. Geraadpleegd op 26 mei 2023, van <https://g1000zaanstreekwaterland.nl/>
- Gemeente Landsmeer | Bestuur en Organisatie. (z.d.). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 6 februari 2023, van https://www.landsmeer.nl/bestuur_en_organisatie/#:~:text=De%20inwoners%20van%20de%20gemeente,hoog%20in%20het%20vaandel%20staan
- Gemeente Landsmeer | BT 2013-2018. (2018, 7 december). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 24 april 2023, van https://www.landsmeer.nl/bestuur_en_organisatie/bestuurlijke_toekomst/bestuurlijke_toekomst_2013-2018/

Gemeente Landsmeer | Over Landsmeer. (z.d.).

https://www.landsmeer.nl/over_landsmeer/

Gemeente Zeist. (z.d.). Samen in Balans. *Zeist*. Geraadpleegd op 6 februari 2023,

van <https://www.zeist.nl/projecten/projectenoverzicht/samen-in-balans>

Harmsen, J., & Van der Pal, T. (2023, 1 april). *Veel animo voor burgerberaad*.

www.trouw.nl. Geraadpleegd op 2 april 2023, van

<https://www.trouw.nl/nieuws/veel-animo-voor-burgerberaad-om-vertrouwen-in-de-politiek-te-herstellen~b57b3775/>

iBabs RIS. (2013, 2 oktober). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 27 februari

2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/7d491cce-c7df-4fd4-ade2-c94807d10471?documentId=8dbce765-8658-4374-8258-73b81687d29d&agendaltemId=c76fcc13-f797-4587-8275-e2aad9262b1d>

iBabs RIS. (2014a, januari 7). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 25 februari

2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=6839b0ae-65b7-4609-9cc1-13686b10c0b9>

iBabs RIS. (2014b, april 17). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 27 februari

2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/9ba65027-60e4-499d-9f14-ee83e502e931?documentId=b9430b89-472e-4c64->

bc8b-909624afb23e&agendaltemId=a6cb282a-0432-4d2e-a110-
1798bebf1ee

iBabs RIS. (2014c, november 10). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 25

februari 2023, van

[https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd1353](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=9f549cd5-baf1-4fdd-9244-109fd13e3c69)

[7-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=9f549cd5-baf1-4fdd-](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=9f549cd5-baf1-4fdd-9244-109fd13e3c69)

[9244-109fd13e3c69](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=9f549cd5-baf1-4fdd-9244-109fd13e3c69)

iBabs RIS. (2015a, januari 22). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 7 maart

2023, van

[https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c572dc8](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c572dc86-f48d-4899-8652-3b903f5cedad?documentId=2d52f062-4ea8-4abc-a96e-43414574fe50&agendaltemId=7a942905-2dca-4705-9934-a81e617a1db4)

[6-f48d-4899-8652-3b903f5cedad?documentId=2d52f062-4ea8-4abc-](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c572dc86-f48d-4899-8652-3b903f5cedad?documentId=2d52f062-4ea8-4abc-a96e-43414574fe50&agendaltemId=7a942905-2dca-4705-9934-a81e617a1db4)

[a96e-43414574fe50&agendaltemId=7a942905-2dca-4705-9934-](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c572dc86-f48d-4899-8652-3b903f5cedad?documentId=2d52f062-4ea8-4abc-a96e-43414574fe50&agendaltemId=7a942905-2dca-4705-9934-a81e617a1db4)

[a81e617a1db4](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c572dc86-f48d-4899-8652-3b903f5cedad?documentId=2d52f062-4ea8-4abc-a96e-43414574fe50&agendaltemId=7a942905-2dca-4705-9934-a81e617a1db4)

iBabs RIS. (2015b, september 6). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 3 april

2023, van

[https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd1353](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=98fd49d4-91d4-4b88-a9d9-eaab9eae33d8)

[7-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=98fd49d4-91d4-4b88-](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=98fd49d4-91d4-4b88-a9d9-eaab9eae33d8)

[a9d9-eaab9eae33d8](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6fd13537-17d7-497e-b4dc-22b8cbd00a4c?documentId=98fd49d4-91d4-4b88-a9d9-eaab9eae33d8)

iBabs RIS. (2015c, december 17). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 25

februari 2023, van

[https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/13015a1](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/13015a17-fdc6-438d-a6fe-ce6080ea7d6e?documentId=04855ad9-cb49-47ef-97f5-f44f48d8e406&agendaltemId=379de193-40ce-4f09-a720-68ff2c329bbd)

[7-fdc6-438d-a6fe-ce6080ea7d6e?documentId=04855ad9-cb49-47ef-97f5-](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/13015a17-fdc6-438d-a6fe-ce6080ea7d6e?documentId=04855ad9-cb49-47ef-97f5-f44f48d8e406&agendaltemId=379de193-40ce-4f09-a720-68ff2c329bbd)

[f44f48d8e406&agendaltemId=379de193-40ce-4f09-a720-68ff2c329bbd](https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/13015a17-fdc6-438d-a6fe-ce6080ea7d6e?documentId=04855ad9-cb49-47ef-97f5-f44f48d8e406&agendaltemId=379de193-40ce-4f09-a720-68ff2c329bbd)

iBabs RIS. (2015d, december 17). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 27

februari 2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/ef3fca00-6fa6-4a25-91e6-f941840b26c0?documentId=252aa9f8-e5d2-4c2c-97c5-f1ef0146b336&agendaltemId=e1534730-0382-443c-ae6c-ce71bb1cf32c>

iBabs RIS. (2019a, maart 8). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 5 april 2023,

van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/15ebb0e0-db80-4709-b160-47da5db32549?documentId=8acca02d-27c6-463a-ba61-1530a7668368&agendaltemId=2ee28465-6175-4b2e-bb36-5890bcbbd548>

iBabs RIS. (2019b, april 11). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 21 april 2023,

van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/15ebb0e0-db80-4709-b160-47da5db32549?documentId=b1497f96-cda1-4716-9d26-0fb0f6fd6e44&agendaltemId=2ee28465-6175-4b2e-bb36-5890bcbbd548>

iBabs RIS. (2019c, mei 23). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 25 februari

2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/1c7b34e1-7f2f-47d9-adc0-efdff428bf33?documentId=a63390f4-115c-4e36-a350-a361b166231a&agendaltemId=9a34a98f-293f-4b0c-8cc3-362a526dd0e9>

iBabs RIS. (2019d, mei 23). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 11 maart 2023,

van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/1c7b34e1-7f2f-47d9-adc0-efdff428bf33?documentId=e4120072-c6ff-4ed3-b39a-d0c2ae389e5c&agendaltemId=9a34a98f-293f-4b0c-8cc3-362a526dd0e9>

iBabs RIS. (2019e, oktober 23). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 26 februari 2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/c2b31925-7e56-4a8a-9c15-9755d559577e?documentId=68333b52-7cb4-40e2-bdba-2e078724a81a>

iBabs RIS. (2022a, maart 11). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 18 april 2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/db56011a-2d8c-40e9-8b60-147eab21ff6e?documentId=dba64d16-1d30-4f2a-b47c-c50dd08e095d&agendaltemId=b3d0c5d9-d32a-424f-9328-c1972d44cab9>

iBabs RIS. (2022b, maart 15). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 9 april 2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/39663257-4475-4711-9927-11bd008832d2?documentId=e336971e-5a08-458f-8195-05c4b90e75b9&agendaltemId=441cf865-ebf0-46c5-9952-a63e62e12eff>

iBabs RIS. (2022c, september 8). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 31 maart 2023, van

<https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/fad2a2c>

1-aa39-488b-89e0-d16a92ad9bc4?documentId=99ea8ff6-0991-411b-a09f-e7a4dce9fae2

iBabs RIS. (2023a, februari 2). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 2 maart 2023, van <https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/41931a14-545d-4caf-9016-df9f96e557d3?documentId=0a11739a-7e44-45fc-bb05-7a53a003c378&agendaltemId=8c29f806-d381-45f6-8e49-235df5f1e9a1>

iBabs RIS. (2023b, februari 5). www.landsmeer.nl. Geraadpleegd op 24 februari 2023, van <https://landsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/41931a14-545d-4caf-9016-df9f96e557d3?documentId=67f79495-745e-4dc0-b4e8-c323a6df96c1&agendaltemId=8c29f806-d381-45f6-8e49-235df5f1e9a1>

Kennisknooppunt Participatie. (z.d.). Kennisknooppunt Participatie.

Geraadpleegd op 28 februari 2023, van <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/wat-is-participatie/definitie-van-participatie/default.aspx>

Kennisknooppunt Participatie - Kennisknooppunt Participatie. (z.d.).

Kennisknooppunt Participatie. Geraadpleegd op 7 april 2023, van <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/default.aspx>

Klösters, M. (2022). *Versnelstudie 1 – Burgerberaad | TNO Publications*.

<https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid:9f0a3cf5-c2a3-4acc-b408-266f38b12c68>

Malterud, K. (2001). Qualitative research: standards, challenges, and guidelines.

The Lancet, 358(9280), 483–488. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(01\)05627-6](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(01)05627-6)

Ministerie van Algemene Zaken. (2019, 22 maart). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Publicatie | Rijksoverheid.nl.

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

Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 23 januari). Kamerbrief over contouren

burgerforum klimaat- en energiebeleid - keuzes voor het ontwerp.

Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/rob-jetten/documenten/kamerstukken/2023/01/23/contouren-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid-keuzes-voor-het-ontwerp>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021, 3 november).

Draagvlak voor het burgerforum. Publicatie | Sociaal en Cultureel

Planbureau. Geraadpleegd op 28 april 2023, van

<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum>

OECD. (2021). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions :

CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE. *OECD*. Geraadpleegd op 6 februari

2023, van <https://www-oecd-org.vu-nl.idm.oclc.org/gov/open-government/oecd-deliberative-wave-database-update.pdf>

ParticipatieWijzer. (z.d.). www.participatiewijzer.nl. Geraadpleegd op 20 maart

2023, van <https://www.participatiewijzer.nl/>

Rekenkamer kritisch over Haagse burgerparticipatie. (2023, 7 april). Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 7 april 2023, van https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/rekenkamer-kritisch-over-haagse-burgerparticipatie-de-energietransitie?tid=TIDP3724477X6AFEFBF346384D5A960B7194101B673BYI5&utm_campaign=BB_NB_BESTUUR&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur

Rodi Landsmeer. (2018, 20 augustus). Rodi Landsmeer. Geraadpleegd op 20 maart 2023, van <https://www.rodilandsmeer.nl/nieuws/30676/bijeenkomsten-over-bestuurlijke-fusie-gemeente-landsmeer>

Rovers, E., Dieudonné, C., Lindhout, W., & Jonkers, A. (2022). *Nu is het aan ons: Oproep tot echte democratie.* De Correspondent.

Van Breemen, H., van Breemen, H., & Oudheidkundige Vereniging Landsmeer. (2019). *Landsmeer, een parel aan de Breek.* Pumbo.

Van der Pal, T., & Harmsen, J. (2023, 31 maart). *Het burgerberaad als medicijn tegen polarisatie.* [www.trouw.nl](https://www.trouw.nl/binnenland/het-burgerberaad-als-medicijn-tegen-polarisatie~b93db6b3/). Geraadpleegd op 2 april 2023, van <https://www.trouw.nl/binnenland/het-burgerberaad-als-medicijn-tegen-polarisatie~b93db6b3/>

Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen.* De bezige bij.

Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding.* Coutinho.

BIJLAGE 1. SEMI-GESTRUCTUREERDE VRAGENLIJST VOOR INTERVIEWS

Deel 1

1. Introductie (*studie, scriptieonderwerp, methoden van onderzoek; doel van het interview*) – *informed consentformulier ondertekenen*
2. Wat is volgens jou burgerparticipatie?
3. Wat is jouw betrokkenheid (geweest) bij het proces van de bestuurlijke toekomst in Landsmeer in de periode 2013-2023?
4. Hoe kijk jij aan tegen de diverse momenten van burgerparticipatie in de periode 2013-2023?
 - a. Welke momenten waren succesvol en waarom?
 - b. Welke momenten waren niet succesvol en waarom?
5. Plaats de diverse momenten van burgerparticipatie op de volgens jou juiste hoogte op de participatieladder van Edelenbos en licht toe waarom (*dit verklaart de mate van burgerparticipatie*).
6. Terugkijkend op deze periode, zou je met de kennis van nu, andere keuzes hebben gemaakt?

Deel 2

7. Welke vormen van burgerparticipatie (die nog niet zijn toegepast) zie je van toegevoegde waarde in het proces van de bestuurlijke toekomst van Landsmeer en waarom?
8. In hoeverre ben je bekend met burgerberaden? Wat zijn eventuele ideeën of ervaringen erbij/ermee?
9. (na eventuele toelichting) In hoeverre denk je dat burgerberaden in het huidige en toekomstige proces van de bestuurlijke toekomst van Landsmeer een rol zouden kunnen spelen? En op welke wijze?
10. Zijn er zaken die we nog niet hebben besproken, maar die je wel nog wilt meegeven/bespreken?

BIJLAGE 2. STELLINGEN VOOR LAGERHUISDEBAT BIJ JEUGDSOCIËTEIT

Inleiding:

Korte toelichting op wie ik ben, wat ik doe en waar mijn scriptie en onderzoek over gaat. Doel is de mening van jongeren over participatie te krijgen en er ook echt iets mee gaan doen.

Deel 1: openingsvragen

Eerste openingsvragen om te bepalen wat voor groep er aanwezig is (de groep verdeelt zich bij elke vraag over ja / nee vlakken:

1. Ik praat met mijn vrienden weleens over politiek.
2. Naarmate ik ouder word, verwacht ik meer politiek betrokken te raken.
3. Ik denk heel anders over politiek dan mijn ouders.
4. Ik ben goed op de hoogte wat er allemaal speelt binnen de politiek van Landsmeer.
5. Politiek interesseert mij geen reet.
6. Ik vind het belangrijk dat politici naar mij luisteren.

Deel 2: discussiestellingen

Korte inleiding over burgerparticipatie.

1. Burgerparticipatie heeft geen zin als je nog geen 30 jaar bent.
2. Politici snappen jongeren niet.
3. Jongeren snappen politici niet.
4. Jongeren betrekken bij besluitvorming heeft voordelen voor de gemeente Landsmeer.
5. Ik heb een goed idee om jongeren meer te betrekken bij de politiek in Landsmeer.

Introfilmpje over burgerberaden:

<https://www.youtube.com/watch?v=DxQ8I5zn2Ec>

6. *(met korte toelichting over begrip burgerberaden)* Ik denk dat een burgerberaad een goede manier zou kunnen zijn om jongeren te betrekken bij belangrijke onderwerpen.
7. Ik zou wel willen deelnemen in een burgerberaad over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer.

BIJLAGE 3. RESPONDENTENLIJST EN INTERVIEWDATA

Nr	Naam	Rol	Datum interview	Referentie*
1	Dennis Straat	Voormalig Burgemeester	24 maart 2023	B-1
2	Anoniem	Anoniem	24 maart 2023	B-2
3	Niels Bonenkamp	Voormalig raadslid, huidig wethouder	24 maart 2023	B-3
4	Léon de Lange	Burgemeester	30 maart 2023	B-4
5	Jacobien van Boeijen	Wethouder	31 maart 2023	B-5
6	Peter Küppers	Gemeentesecretaris	6 april 2023	B-6
7	Nicole Groen	Voormalig gemeenteraadslid	14 april 2023	B-7
8	Mandy Elfferich	Voormalig wethouder, huidig raadslid	21 april 2023	B-8
9	Mark Jan Prins	Voormalig wethouder, huidig raadslid	21 april 2023	B-9
10	Johan Paul de Groot	Voormalig griffier	26 april 2023	B-10
11	Gerrit Jan Muller	Inwoner	22 april 2023	I-1
12	Richard Geukens	Inwoner	22 april 2023	I-2
13	Saskia Mulder	Inwoner	22 april 2023	I-3
14	Niels Eering	Inwoner	22 april 2023	I-4
15	Edwin Bouwers	Inwoner	20 april 2023	I-5
16	Lagerhuisdebat met t.m. 9 jongeren (leeftijd 22-35 jaar)	Jongeren/Inwoners	28 april 2023	J-1
				B=bestuurder I=inwoner J=jongeren