

Afrekenen met de deelgemeenten

van Ostaaïjen, J.J.C.

Published in:
Bestuurswetenschappen

Document version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2013

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van Ostaaïjen, J. J. C. (2013). Afrekenen met de deelgemeenten: Het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden. *Bestuurswetenschappen*, 2013(5-6), 94-114.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Afrekenen met de deelgemeenten: het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden

JULIEN VAN OSTAAIJEN

Dr. J.J.C. van Ostaaijen is werkzaam als onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University.

•• 94 ••

1 Inleiding

Binnengemeentelijke decentralisatie is modegevoelig. De ene keer wordt het geprezen als oplossing voor het democratisch tekort in grote steden, op andere momenten wordt het verguisd voor het bijdragen aan bestuurlijke drukte. Hoe kan dat? In dit artikel wordt binnengemeentelijke decentralisatie bekeken in een breder kader: als een manier om de betrokkenheid van burgers bij de lokale democratie en bestuur te vergroten. Door middel van de casus Rotterdam en Antwerpen wordt het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in kaart gebracht en beoordeeld. Vervolgens wordt een beknopte vergelijking gemaakt met de ‘dorps- en wijkraden’, een middel waarmee het Nederlandse kabinet Rutte-II na afschaffen van de huidige vorm van binnengemeentelijke decentralisatie de kloof tussen burger en bestuur wil verkleinen (Ministerie van BZK, 2013: 13).

2 Onderzoeksoptzet

Het betrekken van (meer) burgers bij het bestuur is al jarenlang een zelfverklaarde opgave van veel overheden, niet alleen in de Benelux, maar in heel Europa (Denters & Rose 2005; Schaap e.a., 2010; Loughlin e.a., 2011). Eén van de manieren om de burger te betrekken, is het versterken van de representatieve lokale democratie, zoals door het invoeren van binnengemeentelijke decentralisatie (BGD). BGD komt er in het kort op neer dat het gemeentelijk grondgebied wordt onderverdeeld in subgebieden, in dit artikel districten genoemd, waarbinnen politici verantwoor-

delijk zijn voor meerdere beleidstaken en diensten en daarvoor ook enige beleidsvrijheid hebben (vergelijk onder meer WRR, 1989: 8).

In dit artikel wordt aan de hand van de criteria van Bäck e.a. (2005) de vraag beantwoord hoe BGD in de praktijk functioneert. Er is gekozen voor een analyse in twee gemeenten: Antwerpen en Rotterdam. Beide zijn Nederlandstalige steden die een vergelijkbare vorm van BGD hebben geïmplementeerd.¹ Beide zijn in verschillende bestuurlijke contexten ontstaan, waarbij de Nederlandse casus tevens interessant is voor de (argumentatie rondom) afschaffing van de huidige vorm van BGD. Voor beide casussen is bovendien op bestaande kennis voort te bouwen (Van Ostaaijen, 2003; Van Ostaaijen, 2010; Van Ostaaijen e.a., 2012; Van Assche, 2005; 2007; Verhaert 2002; Herdt & Voets, 2011; Denters & Klok, 2013).

Het functioneren van de BGD in Antwerpen en Rotterdam wordt vervolgens vergeleken met een aantal voor- en nadelen van dorps- en wijkraden, voornamelijk omdat de Nederlandse overheid het afschaffen van de huidige vorm van BGD combineert met aandacht voor dorps- en wijkraden. Het uitgangspunt van deze beschouwing zijn enkele bevindingen over dorps- en wijkraden uit een recente evaluatie (Necker van Naem, 2013).

Deze aanpak leidt tot de volgende centrale vraag: *Hoe functioneert binnengemeentelijke decentralisatie en hoe verboudt zich dat tot het functioneren van dorps- en wijkraden?*

Hierbij horen de volgende drie deelvragen, die respectievelijk in paragraaf drie, vier en vijf van dit artikel behandeld worden:

1. Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?
2. Hoe functioneert binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen?
3. Worden met het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie de knelpunten rondom dorps- en wijkraden ondervangen?

3 Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?

Het betrekken van burgers bij het bestuur is in Nederland en België/Vlaanderen één van de grootste opgaven in het openbaar bestuur (zie onder meer De Graaf, 2007; De Rynck & Dezeure, 2009). Vaak wordt bij de tijdslijn van moderne vormen van burgerbetrokkenheid begonnen bij de jaren zeventig van de vorige eeuw. *Inspraak* was toen het modewoord. *Inspraak* wil zeggen dat burgers na afloop van

de besluitvorming hun mening over de genomen besluiten kenbaar kunnen maken ('inspreken'). Dit wordt ook wel de eerste fase van burgerparticipatie genoemd, een fase die zowel in Nederland als België is geïnstitutionaliseerd en in sommige gevallen zelfs een wettelijke verplichting is (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2008; De Rynck & Dezeure, 2009). De tweede fase, ongeveer vanaf begin jaren negentig, is die van *interactieve beleidsvorming* of *co-productie*. Hiermee wordt bedoeld dat burgers niet enkel achteraf hun mening geven, maar tijdens het proces actief meedenken en/of meedoen met overheidsinitiatieven, zoals in projecten of beleidsprocessen, bijvoorbeeld inbreng leveren voor een wijkveiligheidsplan. Bij de derde fase, *actief burgerschap*, verschuift het initiatief van de overheid naar burgers.² De overheid participeert in initiatieven van burgers en niet andersom (zie onder meer Steyaert e.a., 2005; Van de Wijdeven, 2012). Zeker in de huidige tijden van bezuiniging is deze fase populair bij bestuurders die hopen dat burgers uit eigen beweging taken oppakken die de overheid niet meer kan of wil bekostigen.³

De verschillende fasen overlappen elkaar in de praktijk. Vanwege de formalisering en juridisering is er in de praktijk van het lokaal bestuur in Nederland en Vlaanderen over de eerste fase weinig discussie meer. Vele ambtenaren en bestuurders zijn vooral bezig met het bedenken van beleid en initiëren van projecten in de tweede fase. De motieven voor (deze vorm van) burgerbetrokkenheid zijn divers, maar 'vergroting van het draagvlak voor gemeentelijk beleid' wordt relatief veel genoemd (onderzoek Vereniging van Nederlandse Gemeenten in Ministerie van BZK, 2010: 93). De derde fase is nog relatief nieuw en lokale besturen zoeken naar manieren om daar vorm aan te geven. Over het algemeen vinden ze het nog moeilijk om het initiatief echt aan burgers te laten (wat dan weer de populariteit van de tweede fase verklaart, waar ze dat initiatief wel zelf houden).

Naast al deze vormen van burgerparticipatie zijn er ook andere manieren om de burgerbetrokkenheid te vergroten. Het gaat als overheid dan niet zozeer om het initiëren (tweede fase) of faciliteren (derde fase) van projecten of initiatieven, maar om een aanpassing van het lokale bestuursstelsel. Er worden dan structuren of verbanden in het leven geroepen die (aanvullende) representatie van bepaalde groepen inwoners of hun belangen op het gemeentebestuur mogelijk maken. Binnengemeentelijke decentralisatie (BGD) is daar een vergaande vorm van. BGD komt er in het kort op neer dat het gemeentelijk grondgebied wordt onderverdeeld in subgebieden, in dit artikel districten genoemd, waarbinnen politici verantwoordelijk zijn voor meerdere beleidstaken en diensten en daarvoor ook enige beleidsvrijheid hebben. In de kern komen er in een gemeente meer volksvertegenwoordigers en volksvertegenwoordigende en bestuurlijke instanties bij.

Bäck e.a. (2005) hebben een lijst van criteria opgesteld waar volgens hen zogenaamde urban district councils, in feite BGD, aan worden afgemeten. Met deze lijst kan BGD verder worden gespecificeerd; het gaat bij BGD om de volgende vijf aspecten (Bäck e.a., 2005: 16-18):

- *Territorium.* BGD is een vorm van territoriaal bestuur binnen een groter bestuursverband (in dit geval de gemeente). Het gaat om een vorm van bestuur over een bepaald grondgebied, eventueel aansluitend bij een specifieke gemeenschap.
- *Multifunctionaliteit.* Net als gemeenten zijn districten verantwoordelijk voor meerdere taken/beleidsvelden en hebben ze niet één taak, zoals bijvoorbeeld een school.
- *Politiek bestuur.* Hoewel er ook administratieve taken kunnen zijn, kennen districten een politiek besluitvormingsorgaan. De leden van dit orgaan worden benoemd door de gemeenteraad of direct door burgers gekozen.
- *Verantwoordelijk voor dienstverlening.* Naast beleidsruimte is een district verantwoordelijk voor het uitvoeren van een aantal dienstverlenende functies, in het algemeen afkomstig van de centrale gemeente.
- *Afgeleid bestuur.* Een district heeft niet dezelfde status en bevoegdheden als een gemeente of provincie, maar is een onderdeel van de gemeente en een afgeleide van dat (zie ook Hennekens e.a., 1998: 50). Vaak kan het gemeentebestuur districtsbevoegdheden ook terugnemen.

Het toetsen aan de criteria kan verschillen tussen gemeenten aan het licht brengen en de mate van BGD aantonen. De ene gemeente heeft wellicht een grotere omvang voor de districten gekozen of een groter takenpakket overgedragen. Maar aan alle criteria moet wel voldaan worden om van BGD te spreken. Zo is bijvoorbeeld bij het ontbreken van politiek bestuur hooguit sprake van binnengemeentelijke deconcentratie, maar niet van decentralisatie. Bij binnengemeentelijke deconcentratie zijn wel ambtelijke taken en soms zelfs beleidsbevoegdheden naar het sublokale niveau gebracht, maar er is geen sublokaal politiek bestuur dat hierover gaat. Het kan het wel zo zijn dat een bepaalde wethouder/schepen als aanspreekpunt voor een bepaalde wijk of district fungeert, maar ook dit is (nog) geen binnengemeentelijke decentralisatie. Het betreft dan immers geen politici die uitsluitend in en voor dat specifieke district werken. Binnengemeentelijke decentralisatie is ook wat anders dan binnengemeentelijke advisering. In sommige gemeenten is er sprake van een 'politiek' bestuur op wijk- of districts niveau, maar heeft dat bestuur geen verantwoordelijkheid voor meerdere beleidstaken en de beleidsvrijheid die

daarbij hoort en/of dienstverlening, maar vaak enkel adviesbevoegdheden. Er is ook in dat geval dan ook geen sprake van BGD.

Overigens laat het model nog wel ruimte voor verschillende modellen van binnengemeentelijke decentralisatie. Zo is het bestaan van eigen ambtelijk apparaten in de districten optioneel. Er zijn gemeenten waar een district nauwelijks (Antwerpen), enkele tientallen (Rotterdam) of vele (Amsterdam) door het district betaalde en aangestuurde ambtenaren heeft. Als het district geen of nauwelijks eigen ambtenaren in dienst heeft, zijn de ambtenaren die op districtsniveau werken, over het algemeen in dienst van een ‘centrale’ gemeentelijke dienst. Een tweede onderscheid tussen modellen van BGD is de manier waarop de sub-lokale volksvertegenwoordigers worden aangesteld. Dat kan rechtstreeks door de inwoners of door een centraal orgaan, meestal de gemeenteraad, al noemt niet iedereen dat laatste ook BGD (zie de bijdrage van Schaap e.a. in dit themanummer voor een iets andere definitie – in dit artikel volg ik echter de lijn van Bäck e.a., 2005).

4 Ontstaan, functioneren en afschaffen van binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen en Rotterdam

Waarom is BGD in Antwerpen en Rotterdam ontstaan, hoe functioneert het en waarom is het (in Nederland) in de huidige vorm afgeschaft? Deze vragen staan in deze paragraaf centraal. Het functioneren van BGD in paragraaf 4.2 wordt geanalyseerd met behulp van de criteria van Bäck e.a. (2005).

4.1 HET ONTSTAAN VAN BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE

In West-Europa is binnengemeentelijke decentralisatie na de Tweede Wereldoorlog sterk opgekomen (Van Assche, 2005; Norton, 1994). Er zijn verschillende redenen om BGD in te voeren. Deze kunnen worden onderscheiden in democratische argumenten en argumenten voor wat betreft efficiëntie en kostenbesparing (Van Assche, 2005; zie ook Burns e.a., 1994). Het democratische argument gaat over de mogelijkheden om burgers beter te betrekken bij het bestuur. Zeker met de groei van veel gemeenten na de Tweede Wereldoorlog, in oppervlakte en aantal inwoners, bood BGD een oplossing om ondanks die groei toch de (representatieve) band met burgers sterk te houden. Van Assche (2005: 48-49) onderscheidt verschillende ‘democratische’ argumenten voor BGD. *Schaal*: BGD biedt een oplossing aan beide kanten van het schaalprobleem. De gemeente behoudt alle voordelen van een grote omvang (zoals slagkracht), maar kan zaken die dichtbij de burger spelen overlaten aan de districten. *Lokale kennis*: Door het instellen van BGD

komen er volksvertegenwoordigers bij die vaak beter op de hoogte zijn van lokale omstandigheden in hun district en daar beter op in kunnen spelen. *Terugkeer naar lokale identiteiten*: Met BGD kunnen gemeenschappen binnen een gemeente een vorm van erkenning krijgen, wat onder meer de legitimiteit van de gemeentelijke overheid bevordert.

Aan de andere kant is er het argument met betrekking tot efficiëntie en kostenbesparing. Bevoegdheden over bepaalde onderwerpen behoren toe aan het niveau waar ze het meest efficiënt afgehandeld kunnen worden: sublokale taken bij de districten, lokale taken bij de (centrale) gemeente. Dergelijke taakverdeling leidt tot kostenbesparing. Bovendien kunnen districten fungeren als leerschool voor toekomstige leden van de centrale gemeenteraad en college (Van Assche, 2005: 49-50).

Rotterdam

Het invoeren van BGD wordt in Nederland in 1964 mogelijk. De eerste direct verkozen districten worden in Rotterdam in 1973 ingevoerd (in Rotterdam deelgemeenten genoemd). De voorstanders van BGD menen dat burgers hierdoor meer betrokken zullen raken bij lokaal bestuur. Tegenstanders waarschuwen echter dat BGD het bestuur van Rotterdam moeilijker, duurder en personeelsintensiever zal maken (Hakvoort, 1980: 19). De redenen om het toch in te voeren, zijn het bestuur dichterbij burgers brengen, de participatie van burgers promoten en de centrale gemeente ontlasten van teveel gedetailleerde wijkaangelegenheden die ook op sublokaal niveau kunnen worden afgehandeld (Eikenbroek e.a. geciteerd in WRR, 1989). In de decennia na de invoering van de eerste deelgemeenten volgen vele andere. In 2010 wordt ook Rozenburg, een buurgemeente van Rotterdam, als laatste deelgemeente aan Rotterdam toegevoegd.

Antwerpen

Via een fusie worden in 1983 zeven omliggende gemeenten aan Antwerpen toegevoegd. Hierdoor wordt Antwerpen een gemeente van 500.000 inwoners. De voormalige gemeenteraden worden vervangen door adviesraden, zonder verkozen leden of zelfstandige bevoegdheden. Zij vormen qua samenstelling een afspiegeling van de gemeenteraad. Door de fusie zou de overheid beter aan de behoeften van de burgers kunnen voldoen: de kleinere gemeenten zouden kunnen profiteren van de dienstverlening van de centrumstad. In de loop van de tijd ontstaat echter de opvatting dat de afstand van het stadsbestuur tot haar burgers wel erg groot wordt. Er is dan slechts één gemeenteraadslid voor meer dan 8000 inwoners. Ook de verkiezingswinst van het extreemrechtse Vlaams Blok in 1994 draagt daaraan bij (Van Assche, 2002: 6; Abts, 2000: 25). De opvatting dat er een groeiende 'kloof tussen

burger en politiek' is ontstaan en dat die tevens moet worden tegengegaan, vindt steeds meer bijval. Op verzoek van de stad Antwerpen wordt vervolgens een (grond)wetswijziging doorgevoerd die het mogelijk maakt BGD in te voeren. Het daarna nieuw aangetreden stadsbestuur erkent het belang van de decentralisatie: "De binnengemeentelijke decentralisatie en de rechtstreekse verkiezing van de districtsraden willen tegemoet komen aan de terechte wens van de bevolking: beslissingen moeten zo dicht mogelijk bij de burger genomen worden. De districtsraden zijn instrumenten om de bevolking beter te kunnen dienen en het bestuur van de stad in het algemeen te verbeteren" (Bestuursakkoord stad Antwerpen 2001–2006).

4.2 HET FUNCTIONEREN VAN BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE IN ANTWERPEN EN ROTTERDAM

Territorium

In zowel Antwerpen als Rotterdam zijn de grenzen van de districten meer dan administratieve keuzes. De districten in Antwerpen volgen de omvang van de vroegere gemeenten. Sinds de fusie van 1983 zijn daar adviesraden actief. Met de invoering van BGD in 2000 worden dit de negen binnengemeentelijk gedecentraliseerde districten van de stad Antwerpen: Antwerpen, Berchem, Berendrecht-Zandvliet-Lillo, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk. Dit betekent wel fors verschil in grootte tussen de verschillende districten, zowel in vierkante kilometers als inwoneraantal. Het district Antwerpen kent bijna 200.000 inwoners tegenover de nog geen 10.000 inwoners van Berendrecht-Zandvliet-Lillo. De andere districten liggen wat dichterbij het gemiddelde van 56.247, maar ook Deurne (75.123) en Ekeren (22.623) springen eruit. De gemeenschappelijke identiteit die in de districten nog aanwezig zou zijn, stamt dan ook deels uit de tijd van voor de fusie. Het districtsakkoord van Ekeren van 2001-2006 geeft bijvoorbeeld het volgende aan: "De Ekerse districtsraad beschouwt de decentralisatie duidelijk als een dynamisch gegeven. De toegekende bevoegdheden en de rechtstreekse verkiezing van de districtsraden zijn slechts eerste stappen in een proces. Het einddoel is een autonome gemeente".

De districten in Rotterdam volgen ook de omvang van vroegere zelfstandige gemeenten. In 1973 worden in Rotterdam de districten Charlois, Hoek van Holland en Hoogvliet als eerste via het principe van BGD ingesteld. Prins Alexander volgt twee jaar later. Omdat de meeste deelgemeenten uit wijkraden zijn ontstaan, bouwen ze voort op identiteiten die er in de verschillende geannexeerde gebieden aanwezig zijn, al is de vraag in hoeverre die nog bestaan. Zo zijn de eerste deelge-

meenten respectievelijk in 1895, 1913 en 1934 als gemeente door Rotterdam geannexeerd (WRR, 1989: 50-51). In 2010 zijn er twaalf volwaardige deelgemeenten: Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Noord, Kralingen-Crooswijk, Hilligersberg Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, IJsselmonde, Overschie, Prins Alexander en Rozenburg. Er zijn twee gebieden met een andere vorm van bestuur (het centrum en Pernis) en een aantal havengebieden valt buiten de werking van BGD. De omvang van de Rotterdamse districten is net als in Antwerpen zeer verschillend. Prins Alexander is met 93.973 het grootste district, tegenover Hoek van Holland met 9.940. Het gemiddelde inwoneraantal van een district is 44.032.

Multifunctionaliteit

Zowel in Antwerpen als Rotterdam zijn op veel beleidsterreinen – met name infrastructuur en sociaal beleid – bevoegdheden overgedragen aan de districten. Dat is vaak een geleidelijk proces. In Antwerpen zijn de bevoegdheden vooral in het begin bewust beperkt gehouden, omdat gevreesd werd dat het Vlaams Blok in een of meerdere districten een absolute meerderheid zou halen (Van Assche, 2005: 114). De eerste jaren na de invoering is er echter onduidelijkheid over wie waarvoor bevoegd is. De Antwerpse districten ontvangen bij de invoering van BGD bevoegdheden op verschillende terreinen,⁴ maar binnen die terreinen zijn de bevoegdheden tussen centrale stad en district verdeeld. Tijdens een ‘probleemstellend colloquium’ in 2002 opteren de districten niet zozeer voor meer bevoegdheden, maar vooral voor een verduidelijking van de huidige (zie ook Van Assche, 2005: 114-115). Ze pleiten voor ‘homogene pakketten’, zodat het bijvoorbeeld niet zo kan zijn dat het onderhoud van straten een districtsbevoegdheid is, terwijl de riolering een stedelijke bevoegdheid blijft. In 2002 verschijnt vervolgens vanuit de centrale stad een handboek waarin deze bevoegdheden wat verder naar de praktijk toe worden uitgewerkt, oftewel “meer dan de exacte weergave van de regelgeving maar eerder hoe de decentralisatie in de praktijk wordt georganiseerd of wordt gepercipieerd” (Stad Antwerpen, 2002: 3; zie ook Van Assche, 2005: 127-130). In Rotterdam zijn ook op verschillende beleidsterreinen bevoegdheden overgedragen aan de districten.⁵ En hoewel in het algemeen de bevoegdhedenverdeling duidelijk is – BGD bestaat in Rotterdam ook al veel langer dan in Antwerpen -, vindt ook in Rotterdam nog wel eens discussie plaats over wie waarvoor bevoegd is (zie onder meer VRD, 2005: 33, of de toelichting op de Deelgemeenteverordening 2002 over wat een ‘stedelijk project’ is).

Politiek bestuur

De nieuwe instituties in Rotterdam en Antwerpen zijn gespiegeld aan de centrale organen. In Antwerpen zijn er districtsraden, districtscolleges en districtsvoorzit-

ters. In Rotterdam zijn er deelraden, dagelijks besturen en deelgemeentevoorzitters. Het aantal districtsraadsleden per district is afhankelijk van het inwonersaantal en de districtsraadsleden worden gelijktijdig met de gemeenteraad en rechtstreeks door de bevolking van het district gekozen. In Antwerpen is dat eens in de zes jaar, in Rotterdam eens in de vier jaar. De districtsraad kiest vervolgens het districtscollege en de districtsvoorzitter. In zowel Rotterdam als Antwerpen kan een gemeenteraadslid niet tegelijkertijd districtsraadslid zijn.

Met de invoering van BGD komen er in Antwerpen en Rotterdam enkele honderden nieuwe politici bij. Niet meer is de gemeenteraad het enige volksvertegenwoordigende orgaan, maar de districtsraden claimen terecht ook op te komen voor inwonersbelangen. En de districtsraden willen zich, net als de districtscolleges en districtsvoorzitters, in enigermate profileren op het gemeentelijk speelveld. Bovendien komen er voor de gemeentelijke diensten in de vorm van de districtscolleges nieuwe opdrachtgevers bij. Dat vergt veel van hun uitvoerende capaciteiten en vraagt om een goede planning. Als gevolg daarvan ontstaan in beide gemeenten ook vooroordelen en knelpunten. In Antwerpen vinden de districten al snel dat de centrale stad te weinig aandacht aan ze schenkt. Daarnaast ervaren de districten soms te weinig medewerking van de stedelijke administratie (Van Assche, 2005: 114-115). Hetzelfde geldt in Rotterdam waar de beelden over elkaar als volgt worden omschreven: “de deelgemeente is amateuristisch; de centrale stad is arrogant; de gemeentelijke diensten zijn in zichzelf gekeerde monopolisten” (Broere e.a., 2001). Echt grote conflicten tussen gemeente en district(en) blijven in beide gemeenten uit. Dat komt voornamelijk omdat via informele en formele kanalen zaken continu worden besproken en iedereen wel erkent dat niemand gebaat is bij het heel hard uitspelen van tegenstellingen (al dreigde het onder het Leefbaar Rotterdam bestuur in Rotterdam enige tijd ook de andere kant op te gaan, zie Van Ostaaijen, 2010).

Verantwoordelijk voor dienstverlening

In zowel Antwerpen als Rotterdam hebben de districten dienstverlenende taken, maar relatief weinig personeel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlenen van vergunningen of rijbewijzen. Zij doen dat in opdracht van de centrale gemeente. Daarnaast hebben districten ook beleidstaken. Districten kunnen immers binnen de aan hen gedecentraliseerde thema's eigen (beleids)afwegingen maken. Een verschil is dat de Rotterdamse deelgemeenten eigen personeel in dienst kunnen nemen. Dit is na de invoering van BGD in Antwerpen niet mogelijk. In Antwerpen wordt het grootste gedeelte van het districtspersoneel, oftewel personeel dat fysiek in de districten werkt, vanuit de stedelijke diensten aangestuurd. Zij leggen dus geen inhou-

delijke verantwoordelijkheid af aan het districtsbestuur. Dit heeft gevolgen voor de districten, vooral omdat in Antwerpen de invoering van BGD een 'budget-neutrale' operatie moest zijn. Over het toegekende personeel hebben de districten echter nog wel wat klachten. "Middelen volgen de bevoegdheden", wordt gezegd, maar in de districten vinden ze dat de ambtelijke diensten daarin nog veel te terughoudend zijn: "Als een taak waarvoor op de bedrijfseenheid tien man zitten, voor de helft naar ons overgaat, moeten er ook vijf man mee, maar negen blijven op de bedrijfseenheid zitten" (Van Ostaaijen, 2003). "De uitvoering van districtsbeslissingen is het grote pijnpunt: districten blijven afhankelijk van de stedelijke administratie om de eigen besluiten uitgevoerd te krijgen" (Van Assche, 2005: 359). De Antwerpse districten vinden dit vervelend, zeker als zij door nalaten van anderen hun beloften niet waar kunnen maken, maar er door de burgers wel op aangekeken worden (Van Ostaaijen, 2003). Deze grieven blijven bestaan; politici en ambtenaren van gemeente en districten vinden zeven jaar later afstemmingsproblemen nog steeds het grootste nadeel van de binnengemeentelijke decentralisatie. En districts politici vinden bovendien nog steeds dat er te weinig respect voor ze is (De Herdt & Voets, 2011). In Rotterdam kunnen deelgemeenten wel hun eigen personeelsbeleid voeren en dus ook zelfstandig personeel werven. Maar ook hier ervaren districtspolitici dat er weinig geld voorhanden is. Dat belemmert ze in een goede uitvoering van hun taken, zeker in de ogen van districtspolitici zelf.

Afgeleid bestuur

Zowel in Antwerpen als Rotterdam zijn de districten *afgeleid* bestuur. Dat wil zeggen dat de centrale gemeenten de belangrijkste touwtjes in handen heeft en houdt. Als er beslissingen worden genomen die tegen het 'algemeen' of 'stedelijk' belang ingaan, is er de mogelijkheid die besluiten ongedaan te maken. In Rotterdam bestuur stad en districten samen de stad. Zo staat het ook in de deelgemeenteverordening. De centrale gemeente is bijvoorbeeld bevoegd voor de belangrijkste straten in de gemeente en de districten voor de lokale straten. Beide hebben ten opzichte van elkaar een informatieplicht. Maar het centrale niveau is dominant. De gemeenteraad, het college of de burgemeester kunnen gegeven bevoegdheden ten alle tijden intrekken en als het tegen het 'gemeentelijk belang' ingaat, kunnen zij beslissingen van een district opschorten. Datzelfde geldt in Antwerpen. Op een aantal aan de decentralisatie inherente taken zoals de burgerlijke stand na, krijgen de districten hun bevoegdheden van de gemeenteraad, het college of de burgemeester. Zij worden aan de districten afgestaan en kunnen eventueel weer worden teruggenomen. Een onderscheid per district is niet mogelijk. Alle districten kennen dezelfde bevoegdheden. De gemeenteraad kan bij een stedelijk belang "naar het oordeel van de gemeenteraad" medewerking van de districten vorderen (Nieuwe Gemeentewet

2002, artikelen 330 en 332). Het is dus aan de gemeenteraad om te oordelen wanneer dat het geval is.

4.3 HET AFSCHAFFEN VAN BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE IN ROTTERDAM

In Nederland is (de huidige vorm) van BGD vanaf 2014 niet meer toegestaan. Het afschaffen van (de huidige vorm van) BGD past binnen het discours waarin het terugdringen van ‘bestuurlijke drukte’ belangrijk is. Die term en dat discours zijn terug te vinden in het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV (2007-2010). In het regeerakkoord van het daaropvolgende kabinet, Rutte-I (2010-2012) wordt dit discours voortgezet. Daarin staat ook het voornemen om de deelgemeenten af te schaffen, wat te verwachten was gezien de verkiezingsprogramma’s van de coalitiepartijen CDA en VVD. “De VVD wil overbodige en bureaucratische bestuurlijke tussenlagen afschaffen. Deelgemeenteraden en andere ongewenste bestuurlijke tussenlagen worden daarom opgeheven” (VVD, 2010: 30). Bij het CDA is het voornemen voor het ‘vervallen’ van de deelgemeenten het einde van een paragraaf die meldt dat te vaak te veel bestuurslagen zich met een bepaalde overheidstaak bezighouden en dat dit beperkt zou moeten worden tot twee (CDA, 2010: 82-83). De VVD sprak zich in het verkiezingsprogramma van 2006 onder het kopje “Weg met de bestuurlijke wirwar” ook al uit tegen de deelgemeenten.

Het voornemen wordt door minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verder uitgewerkt. Het afschaffen van de deelgemeenten past volgens hem “in de visie van het kabinet om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid”. “De bestuurlijke hoofdstructuur bestaat uit het Rijk, de provincies en de gemeenten; in die opvatting is voor deelgemeenten geen plaats” (Ministerie van BZK, 2011a: 1). De Raad van State merkt op dat ook in rest van de uitwerking de argumentatie niet zo sterk is. “Een dergelijke inperking van de autonomie dient voorzien te zijn van een dragende motivering. De Afdeling is van oordeel dat de motivering in de toelichting waarom de beperking van de autonomie van de gemeente in dit geval noodzakelijk is, onvoldoende overtuigt” (Raad van State, 2011: 3).

Het ministerie produceert daarna wat nieuwe teksten, maar ontwikkelt nauwelijks nieuwe argumentatie. Zonder duidelijke bronnen meldt het dat “het stelsel in zijn ontwikkeling is doorgeschoten: geïntroduceerd als hulpstructuur onder meer om burgers te kunnen betrekken bij het gemeentebestuur is het sinds 1994 trekken gaan vertonen van een zelfstandige (en dus extra) bestuurslaag”. Het ‘hoogtepunt’

daarvan zou 2002 zijn toen “de deelgemeenten ... als zelfstandige eenheden binnen de gemeente werden gepositioneerd, onder meer doordat ook een dualisering van het deelgemeentebestuur werd voorgeschreven” (Ministerie van BZK, 2011b: 4). De minister erkent nog wel dat BGD destijds mogelijk werd gemaakt om de afstand tussen bestuur en bestuurden te verkleinen, maar “Er zijn naar het oordeel van de regering thans betere mogelijkheden om burgers bij het bestuur te betrekken” (Ministerie van BZK, 2011b: 4).

Ook andere bezwaren, zoals van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), worden vlot terzijde geschoven (Binnenlands Bestuur, 2011). “Het is juist dat de vrijheid van gemeenten om het eigen bestuur in te richten wordt beperkt, maar het staat de wetgever vrij om dat te doen” (Ministerie van BZK, 2011c: 4). In de uiteindelijke Memorie van Toelichting is te lezen dat: “Voor de beoordeling van de deelgemeenten is voor het kabinet niet van doorslaggevend belang geweest of zij hebben bijgedragen aan goede dienstverlening en het overbruggen van de afstand tussen de overheid en de burgers; dat kan immers ook op andere manieren en zonder politiek-bestuurlijke kop” (Ministerie van BZK, 2011c: 2). Zowel het kabinet Rutte-I als Rutte-II zetten door en ondanks enkele kritische opmerkingen van individuele Kamerleden ontvangt het wetsvoorstel voldoende steun in de Tweede en Eerste Kamer. Vanaf 2014 wordt BGD (in de huidige vorm) afgeschaft.

5 Binnengemeentelijke decentralisatie en de dorps- en wijkraden

Het Nederlandse kabinet Rutte-II heeft na het afschaffen van BGD de aandacht verlegd naar dorps- en wijkraden. Het kabinet ziet in de dorps- en wijkraden een mogelijkheid om de betrokkenheid van burgers te vergroten, zonder het uit te laten groeien tot een nieuwe bestuurslaag (Ministerie van BZK, 2013). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een onderzoek laten doen naar het huidige functioneren van de dorps- en wijkraden (Necker van Naem, 2013). Een analyse van dertien evaluaties over dorps- en wijkraden maakt daar deel van uit. In deze paragraaf wordt die analyse vergeleken met het functioneren van BGD.

Overigens stuit een dergelijke vergelijking op verschillende problemen. De definitie van dorps- en wijkraden luidt: “binnengemeentelijke vormen van representatie binnen duidelijke territoriale grenzen”. Daarbij gaat het om: “Representatie van een groep bewoners binnen een duidelijk afgebakend gebied ... Er is sprake van een afgeleid karakter: er is dus geen sprake van een afzonderlijke bestuurslaag ... maar

van een hulpstructuur die functioneert binnen het kader van het lokaal bestuur” (Necker van Naem, 2013: 4).

Deze definitie is vrij breed en dat blijkt ook in de praktijk. De onderzoekers hebben 1.165 dorpsraden en 1.028 wijkraden geteld.⁶ De onderlinge verschillen zijn dus groot en hebben onder meer betrekking op rechtsvorm, aanstelling van leden (verkiezing of benoeming), functies, wijze van bekostiging en inbedding in gemeentelijke beleids- en besluitvorming (Necker van Naem, 2013: 4). Binnengemeentelijke decentralisatie komt daarentegen, zolang de nieuwe wet in Nederland nog niet in werking is getreden, in heel de Benelux slechts in drie gemeenten voor. Bovendien gaat het bij de dorps- en wijkraden om een analyse gebaseerd op dertien evaluaties. De hierna volgende vergelijking heeft daarom vooral het karakter van een beschouwing. De centrale vraag is hoe BGD zich verhoudt tot de door Necker van Naem geconstateerde knelpunten rondom de dorps- en wijkraden. Deze paragraaf start met een algemene analyse hoe burgers tegen het functioneren van BGD aankijken.

5.1 HET ALGEMENE BURGEROORDEEL OVER BGD

Hoe burgers tegen het functioneren van BGD aankijken, zou moeten blijken uit verschillende burgerraadplegingen en ondervragingen over het functioneren van BGD. Het aantal daarvan is echter beperkt.

In Rotterdam heeft de Commissie Relatie Burger - Overheid in 2006 een schriftelijke enquête afgenomen onder 1046 duizend Rotterdammers (Commissie Relatie Burger – Overheid, 2006). Hieruit blijkt dat burgers tevreden zijn met de dienstverlening in de deelgemeentekantoren en ze deze over het algemeen beter beoordelen dan de stedelijke dienstverlening. Ook heeft de Rotterdamse burger wat meer contact met deelgemeentepolitici dan met gemeentelijke politici. Het meest genoemde beeld over de deelgemeente is ‘toegankelijk’ en ‘menselijk’: 66% vindt dat ze oog hebben oog voor datgene wat leeft onder de bevolking en 66% vindt ze gemakkelijk te benaderen en te bereiken. Daartegenover staat dat 62% van de burgers ‘redelijk trots tot trots’ op het stadsbestuur is en maar 43% op het districtsbestuur. Veel burgers zijn ontevreden over hoe hun deelgemeente wordt bestuurd, maar zijn dat ook over de gemeente zelf. Deze resultaten zijn enigszins vergelijkbaar met een oudere enquête uit 1975 onder 762 burgers. Hieruit blijkt dat een meerderheid bekend is met de deelgemeenten en het oordeel over het algemeen ‘overwegend positief’ is (Hakvoort, 1980: 157-158).

In Antwerpen neemt Van Assche in het kader van zijn promotieonderzoek een enquête af onder 491 inwoners (Van Assche, 2005). Hieruit blijkt dat ook de Antwerpse burger tevreden is over de bereikbaarheid van de districtspolitici ten opzichte van de gemeentelijke politici. Toch zijn de contacten tussen burger en districtsbestuur verwaarloosbaar. Burgers zijn niet of nauwelijks bekend met de districtspolitici en als hij ze kent, laat hij er zich ook kritisch over uit. Het gemeenschapsidee leeft vooral bij de districtspolitici (Van Assche, 2005: 378-380). Concluderend in de woorden van de auteur: “Hoewel de burgers de districtsraad als de legitieme vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap waarin hij woont beschouwt, heeft de districtsraad geen grootse prestaties moeten leveren om deze status te bereiken ... [een ruime meerderheid van de bevolking heeft] vertrouwen in de districtsraad en niet, of veel minder, in de gemeenteraad. De reden daartoe is dat de districtsraden bezig zijn met lokale politiek. Dit betekent dat het gaat om eenvoudige, doch niet onbelangrijke dingen. Dit betekent dat met de districtspolitici kan samengewerkt en overlegd worden. Dit betekent dat de districtspolitici opkomen voor het subjectieve belang van wat als een lokale gemeenschap wordt aanvoeld. Er is een lokale verbondenheid, gebaseerd op emotionele gronden, die ervoor zorgt dat de districtspolitici als de vertegenwoordigers van die lokale gemeenschap worden aangezien” (Van Assche, 2005: 383).

5.2 DORPS- EN WIJKRADEN

Het onderzoeksbureau Necker van Naem heeft onderzoek gedaan naar de dorps- en wijkraden in Nederland. Uit een analyse van 13 evaluaties over dorps- en wijkraden constateren de onderzoekers positieve ervaringen en knelpunten. Deze bevindingen vormen aanleiding tot een laatste beschouwing over binnengemeentelijke decentralisatie.

Positieve ervaring met dorps- en wijkraden: “Dorps- en wijkraden zijn voor gemeenten gewaardeerde ‘oren en ogen’. Bestuurders van deze dorps- en wijkraden zijn in staat op buurt- en zelfs straatniveau wensen en problemen te signaleren. Als intermediair bieden zij de mogelijkheid tot constante draagvlakpeilingen. Daarnaast hebben dorps- en wijkraden voor de dorpen en wijken ook een duidelijke functie. Zij vertegenwoordigen de belangen van (een deel van) de bewoners en bieden een platform voor initiatieven. Ook geven zij een impuls aan identiteitsvorming, sociale cohesie en lokale visievorming.”

Een belangrijke functie van BGD is het vormen van ‘oren en ogen’ van de wijk. De bevraging van burgers geeft ook aan dat de districten deze functie ook invulling

geven. De districtspolitici weten over het algemeen wat er speelt en inwoners vinden dat ze daar ook voor opkomen. Een groot deel van de districtsbevolking is echter onbekend met (het functioneren van) de districtspolitici. Dat heeft waarschijnlijk ook te maken met de omvang van de districten. Het Rotterdamse gemiddelde van 44.032 inwoners en het Antwerpse gemiddelde van 56.247 inwoners is flink meer dan het gemiddelde aantal van een ‘dorp’ of ‘wijk’. Dat de ‘identiteitsvorming, sociale cohesie en lokale visievorming’ bij BGD wat minder uit de verf lijkt te komen heeft daar ongetwijfeld daarmee te maken. De identiteitsvorming die er wellicht ten tijde van de autonome gemeenten was, is, zeker in het geval van Rotterdam, alweer lang geleden.

Knelpunt 1: “Zo is er vaak onduidelijkheid over de precieze taken en bevoegdheden van de dorps- en wijkraden en ontbreekt het aan verwachtingenmanagement hierover. Daar komt bij dat er vaak geen heldere visie bestaat op burgerparticipatie, al dan niet in relatie tot een vorm van representatie.”

Ook bij districten spelen de discussies over taken en bevoegdheden, zij het meestal vooral in het begin. Ondanks verordeningen en regelgeving moet de taakverdeling in de praktijk verder uitgekristalliseerd worden. Na verloop van tijd is de bevoegdheidsverdeling wel duidelijker (wat niet altijd wil zeggen dat deze ook gelijk is aan de regelgeving of oorspronkelijke bedoeling van de decentralisatie). Het verwachtingenmanagement en de visie op burgerparticipatie verschillen erg per district.

Knelpunt 2: “Communicatie is niet geformaliseerd waardoor er onduidelijkheden zijn over aanspreekpunten en het niveau van het inbrengen van input. Dorps- en wijkraden ervaren problemen met de complexiteit van sommige beleidsvelden en ambtelijke taal en er wordt niet altijd voldoende geïnformeerd of teruggekoppeld. Dit laatste blijkt ook uit het verschil in het oordeel over de doorwerking van adviezen van dorps- en wijkraden. Gemeenten oordelen hier positiever over dan de dorps- en wijkraden zelf. Hetzelfde geldt voor de invloed die dorps- en wijkraden kunnen hebben op de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Er is vaak maar één fase waarin overleg plaatsvindt, die daarnaast onvoldoende wordt gekenmerkt door dialoog.”

De communicatie bij BGD verloopt via de politieke en ambtelijke kanalen in en tussen de districten en de centrale gemeente. Omdat de districten onderdeel van de lokale overheid zijn, vinden communicatieverschillen niet zozeer tussen district en centrale gemeente plaats, maar waarschijnlijk veeleer tussen inwoners en district, die de districten als onderdeel van ‘de (lokale) overheid’ beschouwen. Daartegenover staat dat door de ambtelijke en politieke inbedding de invloed van de distric-

ten en opvolging van hun besluiten wel gewaarborgd is. Toch blijft het voor de districten lastig het toch eerst en vooral aan het college gelieerde centrale ambtenarenapparaat in beweging te krijgen.

Knelpunt 3: “De ervaringen met dorps- en wijkraden lopen enorm uiteen. Dat komt omdat de verschillen tussen dorps- en wijkraden groot zijn, met betrekking tot de mate van representativiteit, taken en bevoegdheden, organisatie van deze raden en de kwaliteit ervan. Doorgaans zijn dorpsraden een historische en meer natuurlijke entiteit. Gemeenten zijn daarom over het algemeen positiever over het functioneren van dorpsraden als vertegenwoordiger van een territoriale begrensde gemeenschap dan over wijkraden. Ook de samenstelling van dorps- en wijkraden verschilt, wat van invloed is op de beoordeling (van bijvoorbeeld representativiteit).”

Districten kennen minder diversiteit dan de dorps- en wijkraden. Vanwege de stevige institutionalisering van districten in het lokale politieke bestel is er over het algemeen minder flexibiliteit. Daartegenover staat zoals gezegd de betere waarborging van de opvolging van besluiten. De districten in Rotterdam en Antwerpen volgen bovendien enkele historische grenzen, maar die lijken heden ten dage wat minder met identiteiten samen te vallen dan vroeger. Over het algemeen zijn de districten vrij groot, wat in de praktijk vaak leidt tot een verdere onderverdeling in dorpen en/of wijken, waar dan bijvoorbeeld onderdelen van beleid (zoals wijkplannen) op gericht worden.

Knelpunt 4: “Op basis van het onderzoek kan worden gesteld dat er sprake is van een top-down-benadering. Gemeenten zijn nog steeds leidend en regisserend. Ook de raden met privaatrechtelijke basis zijn voor hun bestaansrecht en activiteiten voor een belangrijk deel afhankelijk van financiering door de gemeente en de mate waarin de gemeente de raad betreft bij besluitvorming. Voor gemeenten is het een uitdaging om bottom-up initiatieven te stimuleren. Het is nog te vaak ‘de vergroting van draagvlak voor gemeentelijk beleid’ in plaats van ‘bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers’. Om tot het laatste te komen, zijn ruimdenkende beleidsmakers nodig, moet er worden gebouwd aan vertrouwen en de grondvesten voor een ‘doe-democratie’.”

De dominantie van de (centrale) gemeente is ook bij een systeem van BGD duidelijk aanwezig (zie ook paragraaf 4.2). Ook districten zijn voor hun bestaansrecht en financiële middelen van de centrale gemeente afhankelijk. Voor districten is het een even grote uitdaging om zich te ontwikkelen tot instituties waar ambtenaren en

politici zich meer op de derde fase van burgerparticipatie richten, de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van burgers (zie ook Van de Wijdeven, 2012). Hoewel districtspolitici over het algemeen dichter op het district zitten en hiertoe daarom beter uitgerust zijn, is door hun politieke en ambtelijke opzet het stimuleren van bottom-up initiatieven geenszins een automatisch gevolg van het invoeren van BGD (zie ook Van Ostaaijen, 2010).

5.3 CONCLUDEREND

Een vergelijking tussen BGD en de dorps- en wijkraden blijkt op basis van het aanwezige en gebruikte materiaal lastig te maken. Wellicht de grootste overeenkomst is nog dat zowel voor BGD als voor de dorps- en wijkraden een goede kosten-batenanalyse moeilijk te maken is (zie ook Necker van Naem, 2013: 20). In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de opzet van de dorps- en wijkraden wat kleiner en informeler is en deze wat vaker met ‘gewone burgers’ werken, of althans met burgers die wellicht wat minder als politici worden gezien. De structuur van BGD is daartegenover minder flexibel, maar professioneler en met meer slagkracht (zowel qua personeel als middelen). Beide hebben daarmee hun voor- en nadelen. De professionaliteit en politieke en ambtelijke invulling bij BGD maakt communicatieproblemen tussen district en centrale gemeente minder waarschijnlijk. Anderzijds kan dat leiden tot een grotere afstand tot de burger. Bij de dorps- en wijkraden kan de flexibiliteit en samenstelling ervoor zorgen dat die afstand tussen dorps- of wijkraad en burgers kleiner is, maar dat garandeert nog geen representativiteit of legitimiteit ten opzichte van de achterban. En het maakt ook niet dat dorps- en wijkraden binnen het grote gemeentelijke- en voor veel burgers lastig te doorgronden – systeem iets voor elkaar krijgen.

6 Tot besluit

Binnengemeentelijke decentralisatie: wat levert het op?

Met het invoeren van BGD wordt in theorie de democratie van een stad versterkt. Er komen immers behoorlijk wat volksvertegenwoordigers bij. In 2000 werden de 55 direct gekozen Antwerpse gemeenteraadsleden ineens vergezeld van 209 direct gekozen districtspolitici. En ook in Rotterdam leidde de geleidelijke decentralisatie tot een forse toename van volksvertegenwoordigers. Het aantal inwoners wat één volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt is daarmee in beide steden flink afgenomen. Voor wat betreft de kwaliteit en het vertegenwoordigende karakter valt te zeggen dat de kwaliteit van de districtsraadsleden over het algemeen als minder goed dan de gemeenteraadsleden wordt gezien, maar dat districtsraadsleden hun

district wel vaak beter kennen dan stedelijke politici, niet in de laatste plaats omdat ze er moeten wonen om verkozen te worden.

Binnengemeentelijke decentralisatie: wat kost het?

Aan de andere kant vergt BGD ook investering. Besluitvorming wordt ingewikkelder, omdat het gemeentelijke speelveld nu eenmaal groter wordt. En afstemming tussen al die actoren vergt investering (lees: geld). Veel kosten zijn direct, zoals huisvesting en vergoedingen voor districtsraadsleden. Maar minstens evenveel kosten zijn dat niet, zoals het in enige mate reorganiseren van de ambtelijke diensten zodat ze ook in staat zijn voor de districten te werken. Leefbaar Rotterdam, een expliciete tegenstander van BGD, schatte de kosten van het Rotterdamse stelsel op bijna 40 miljoen euro per jaar, maar het rapport toont toch vooral aan hoe lastig het is om een dergelijk kostenoverzicht te maken (Simons, 2007).⁷ Bovendien hoe meet je de democratische opbrengst, zoals de tevredenheid van inwoners, die tegenover die kosten staan? Een dergelijk overzicht is nauwelijks te maken. En dat is voor het systeem van dorps- en wijkraden niet anders (Necker van Naem, 2013: 20).

Invoeren van BGD of dorps- en wijkraden is vooral een politieke keuze

Het al dan niet invoeren van BGD of dorps- en wijkraden blijft daarmee een politieke keuze. Het invoeren ervan kost geld, vooral van de gemeente afkomstig, en de lokale politici bepalen of zij dit willen besteden voor meer ‘democratie’ die beide modellen op zouden leveren. Dat in het Nederlandse geval de landelijke regering hierover besliste, is bijzonder en, zoals de VNG en de Raad van State terecht constateren, een grove inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Dat de regering dat toch heeft gedaan, toont echter ook enigszins de tijdsgeest. De (nationale) overheid vond het invoeren van BGD destijds vooral goed voor de democratie, omdat het burgers beter bij bestuur zou betrekken. Bij het afschaffen legt de regering vooral de nadruk op de kostenbesparing en het verminderen van ‘bestuurlijke drukte’ als voordeel van het afschaffen (Regeerakkoord 2010: 3, 5).

Maar als je het doet, doe het dan goed

Als een lokale overheid echter besluit tot het invoeren van hulpstructuren om de burgerbetrokkenheid te vergroten – en hiermee doel ik zowel op BGD als dorps- en wijkraden – dan is de belangrijkste les dat de lokale overheden daarvoor ook voldoende ruimte laten. Nog te vaak zitten BGD en dorps- en wijkraden in een zelfde soort spagaat. Doordat ze dichter bij de burgers staan dan de (centrale) gemeente, kennen ze over het algemeen de verwachtingen van burgers uit de eerste hand. Aan de andere kant hebben ze moeite om die verwachtingen waar te maken. Als de (centrale) gemeente BGD of dorps- en wijkraden invoert, moeten ze de districten

of de dorps- en wijkraden ook het vertrouwen en de ruimte (en daaraan gekoppeld de middelen) geven om die rol waar te kunnen maken. Aan de andere kant dienen districten en de dorps- en wijkraden zich ook van hun taak bewust te zijn. Het zijn geen mini-gemeente(raden) en ze moeten de legitimiteit van hun achterban elke dag verdienen. Zowel BGD als de dorps- en wijkraden hebben hun voor- en nadelen. Ze hebben enorm veel potentie, maar enkel het invoeren ervan is geen garantie voor succes.

Literatuur

- Abts, K., De strijd van een stad. Wijkontwikkeling in Antwerpen, in: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 2000/11, p. 22-27.
- Commissie Relatie Burger-Overheid, *Stadsbestuur dichtbij huis. Een werkende democratie voor Rotterdam*, Rotterdam, 2006.
- Bäck, H., G. Gjelstrup, M. Helgesen, F. Johansson & J.E. Klausen, *Urban political decentralization. Six Scandinavian cities*, Wiesbaden, 2005.
- Binnenlands Bestuur, VNG: *Rijk gaat niet over afschaffen deelgemeenten*, 7 juni 2011.
- Broere, H., V. Jammers, P. Martens, W. Saris, & J. Troost, *Ellende wenden. Een bestuurlijke aanpak voor Rotterdam*, Opdracht voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2001.
- Burns, D., R. Hambleton & P. Hogget, *The Politics of decentralization. Revitalizing local democracy*, Londen, 1994.
- De Herdt, D. & J. Voets, *Binnengemeentelijke decentralisatie in Vlaanderen. Leren uit de ervaringen van Antwerpen en Rotterdam*, Leuven, 2011.
- Denters, B. & L.E. Rose, *Comparing local governance. Trends and developments*, Houndmills Basingstoke, 2005.
- Denters, B. & P.J. Klok, *Dorps- en wijkraden in Europa*, Enschede, 2013.
- De Rynck, F. & K. Dezeure, *Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid, Rapport van de Werkgroep Participatie voor minister Marino Keulen*, Brugge, 2009
- Graaf, L.J. de, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft, 2007.
- Hakvoort, J., *Territoriale decentralisatie. Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam*, Assen, 1980.
- Hennekens, H., H. van Geest & R. Fernhout, *Decentralisatie*, Nijmegen, 1998.
- Loughlin, J., F. Hendriks & A. Lidström, A. (ed.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford, 2011.
- LVKK, Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen, ingezonden brief aan de Tweede Kamer, 3 mei 2013, geraadpleegd op www.lvkk.nl op 20 juli 2013.

- .. Ministerie van BZK, *Concept Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten*, 2011a.
- .. Ministerie van BZK, *Betreft Nader rapportwijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen*, 2011b.
- .. Ministerie van BZK, *Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten*, 2011c.
- .. Ministerie van BZK, *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*, 2013.
- .. Necker van Naem, *Dorps- en wijkraden in Nederland*, Den Haag, 2013.
- .. Norton, A., *International handbook of local and regional government. A comparative analysis of advanced democracies*, Aldershot, 1994.
- .. Ostaaijen, J.J.C. van, *Wijkoverleg aan de Schelde. Kroniek van de Antwerpse wijkaanpak*, doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde, Universiteit van Tilburg, Tilburg, 2003.
- .. Ostaaijen, J.J.C van, *Aversion and accommodation. Political change and urban regime analysis in Dutch local government. Rotterdam 1998-2008*, Delft, 2010
- .. Ostaaijen, J.J.C. van, A. Gianoli & A. Coulson, The added value of intra-municipal decentralization. Comparing Bologna, Rotterdam, and Birmingham, in: L. Schaap & H. Damen (eds.), *Renewal in European local democracies. Puzzles, dilemmas and options*, Wiesbaden, 2012.
- .. Oude Vrielink, M.J., & T.M.F. van de Wijdeven, Bewonersinitiatieven. Een prachtkans voor wijken?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008/3, p. 66-83.
- .. Raad van State, No.W04.11.0169/I, advies inzake voorstel afschaffing deelgemeenten, 2011.
- .. Rekenkamercommissie Peel en Maas, *Zelfsturing op het goede spoor? Een onderzoek naar de rol van inwoners van Peel en Maas bij een terugtrekkende overheid*, Peel en Maas, 2013.
- .. Schaap, L., C. Geurtz, L. de Graaf & N. Karsten, Innovations in sub-national government in Europe, in: *Politica y Sociedad*, 2010, Vol. 47, No. 3, p. 145-163.
- .. Simons, R., *De Rotterdamse Gordiaanse knoop. Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse deelgemeentebestel*, 2007.
- .. Stad Antwerpen, *Ontwerphandboek procedures binnengemeentelijke decentralisatie, bedrijfseenheid informatie & districtswerking*, Antwerpen, 2002.
- .. Steyaert, J., J. Bodd & L. Linders, Actief burgerschap. *Het betere trek- en duw-werk rondom publieke dienstverlening*, Eindhoven, 2005.
- .. Van Assche, D., *Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen. Herstel van het vertrouwen? Zoektocht naar het belang van lokale politiek*, dissertatie, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2005.

- Van Assche, D., The decentralisation of city government and the restoration of trust, in: *Local Government Studies*, 2007, Vol. 33, No. 1, p. 25-47.
- VRD, Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten, *De waarde van het Rotterdams lokaal bestuur*, 2005.
- Verhaert, R., De binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen: ambtelijk bekeken, in: *Praktijkgids management lokale besturen*, 2002, p. 195-236.
- Wijdeven, T.M.F. van de, *Doe democratie. Over actiefburgerschap in stadswijken*, Delft, 2012.
- WRR, *Binnengemeentelijke decentralisatie en concentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie*, Den Haag, 1989.

Noten

- 1 Dit in tegenstelling tot Amsterdam, de derde Nederlandstalige stad met een vorm van BGD.
- 2 De benaming in het artikel van Oude Vrielink en Van de Wijdeven is 'burgerinitiatief'. Maar dat kan verwarring wekken met het burgerinitiatief waarmee gemeenteraden burgers de mogelijkheid geven zelf een onderwerp op de agenda te zetten. In die vorm hoort het burgerinitiatief bij de tweede fase; indieners van het burgerinitiatief volgen immers de opzet en richtlijnen van de overheid.
- 3 Deze fase staat ook, met name in Noord-Limburg, bekend onder de term zelfsturing (zie voor onderzoek naar zelfsturing, onder meer: Rekenkamercommissie Peel en Maas, 2013).
- 4 Burgerlijke stand, lokaal straatbeeldbeleid, lokale feestelijkheden en evenementen, markten en foren, lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, lokaal seniorenbeleid, lokaal verkeersbeleid en lokaal communicatiebeleid.
- 5 Algemeen bestuur (verstrekken van rijbewijzen, handhaven van regelgeving, infrastructuur, burgerparticipatie), openbare orde en veiligheid (openingstijden cafés en restaurants, gokken, dierenbescherming), verkeer, vervoer en watervoorziening (reconstructie van straten, bruggen, parken, pleinen en andere publieke ruimten), economie (markten, openingstijden winkels), onderwijs (sociale activering en het leren van Nederlands als tweede taal), cultuur en recreatie (algemeen beleid, onderhoud sport faciliteiten), sociale dienstverlening en ondersteuning (algemeen beleid, uitkeringsverstrekking), gezondheid (omgeving en milieu) en infrastructuur en huisvesting (vergunningverlening en reconstructie).
- 6 Waarschijnlijk zijn er nog meer gemeenten met een vorm van dorps- en wijkraden (LVKK, 2013).
- 7 In tegenstelling tot de Rotterdamse en Antwerpse ervaring, constateren onderzoekers naar bgd in Amsterdam in 1997 dat het systeem van BGD de gemeente Amsterdam wél geld heeft opgeleverd (Van Assche, 2005: 60).