

Tilburg University

Besturen binnen Rotterdam

Schaap, L.; Hendriks, F.; Boluijt, B.; Frankowski, A.F.S.; Geurtz, J.C.H.C.; van Ostaijen, J.J.C.

Publication date:
2012

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Schaap, L., Hendriks, F., Boluijt, B., Frankowski, A. F. S., Geurtz, J. C. H. C., & van Ostaijen, J. J. C. (2012). *Besturen binnen Rotterdam: Inspiratiebronnen voor een nieuwe bestuurlijk model*. TSPB.

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.



DEMOS – Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur
Universiteit van Tilburg

Besturen *binnen* Rotterdam

Inspiratiebronnen voor een nieuw bestuurlijk model

Linze Schaap
Frank Hendriks
Bram Boluijt
Andrea Frankowski
Casper Geurtz
Julien van Ostaijen

Tilburg, 6 juni 2012.

INHOUDSOPGAVE

1. Aanleiding voor, en visie op het onderzoek	3
2. Binnengemeentelijke decentralisatie	6
3. München	8
4. Frankfurt am Main	14
5. Seattle	17
6. Utrecht	20
7. Enschede	27
8. Participatief begroten	34
9. De overige casus	45
10. Analyse en conclusies	60
<i>Bijlage</i>	
Bronnen	66

1. AANLEIDING VOOR, EN VISIE OP HET ONDERZOEK

De gemeente Rotterdam kent al sinds de jaren zeventig een deelgemeentebestel. Ondanks regelmatig terugkerende discussie daarover is er voor de gemeenteraad altijd voldoende reden geweest de deelgemeenten in stand te houden. De (gemeente)wet bood daartoe de ruimte. In dat laatste zal, naar alle verwachting, op korte termijn verandering komen. Daarmee is niet per se het einde van de binnengemeentelijke decentralisatie ingeluid. Er zijn meer mogelijkheden denkbaar, van territoriale bestuurscommissies tot innovatieve vormen van wijkgericht werken en professionele deconcentratie, van vormen van consultatie tot overdracht van beslissingsmacht.

De gemeenteraad heeft de regie genomen in de discussie over een toekomstig bestuurlijk model voor Rotterdam. De ambitie (bij motie uitgesproken) om de beste stad van Europa te worden, speelt daarbij een rol. De stuurgroep uit de raad heeft haar behoefte aan een internationale vergelijking geuit: van andere steden valt immers veel te leren. Aan de auteurs van dit rapport is gevraagd dat onderzoek - vanwege de beschikbare tijd feitelijk een 'quick scan' met selectief 'inzoomen' op enkele cases - te verrichten.

Twee hoofdvragen staan centraal in dit onderzoek:

1. Welke vormen van binnengemeentelijke decentralisatie in steden binnen en buiten Nederland kunnen Rotterdam tot voorbeeld strekken?
2. Welke effecten hebben die vormen op de kwaliteit van het stedelijke bestuur?

Het antwoord op de eerste vraag is een beschrijvende inventarisatie van bestuurlijke modellen die voor Rotterdam mogelijk leerzaam zijn. De tweede onderzoeksvraag heeft geleid tot een verbreding van het onderzoek: hier gaat het om een evaluatieve analyse van de beschreven modellen. Uiteraard valt daarvan meer te leren dan van alleen een beschrijvende inventarisatie. Vanwege restricties in het (tijds)budget zijn in overleg met de stuurgroep keuzes gemaakt (zie daartoe verderop: analysekader).

Deelonderzoek-1: Inventarisatie van modellen

Voor de beschrijvende inventarisatie van leerzame bestuursmodellen is een extensieve literatuurstudie verricht, waarbij breed gekeken is. Daarbij is gebruik gemaakt van beschikbare internationale vergelijkende studies; wetenschappelijke tijdschriften en boeken zijn geraadpleegd, internetbronnen aangeboord en er is gebruik gemaakt van internationale contacten. Met de opdrachtgever was afgesproken op welke steden de aandacht zich zou richten; de onderzoekers zijn vervolgens nog op enkele andere potentieel interessante steden gestuit. Het resultaat (zie tabel 1) is de basis geweest voor een nadere selectie van steden.

Tabel 1. Inventarisatie potentieel interessante steden

Buitenlandse steden	Binnenlandse steden	Extra
Los Angeles (VS)	Utrecht	Portland (VS)
Seattle (VS)	Den Haag	Frankfurt am Main / Keulen (Du.)
München (Du)	Enschede	Parijs (Fr.)
Birmingham (VK)		
Kopenhagen (Den.)		
Zürich (Zw.)		
Antwerpen (B.)		
Bologna (It.)		
Porto Alegre (Braz.)		

Deelonderzoek-2: Verdiepende analyse en evaluatie van modellen

Op basis van deze inventarisatie heeft de opdrachtgever een keuze gemaakt voor de steden die nader onderzocht zouden moeten worden. De binnengemeentelijke decentralisatie in die steden is vervolgens nauwkeuriger beschreven en de gevolgen van die decentralisatie in kaart gebracht. Dat is gebeurd, wederom, op basis van bestaande kennis uit literatuur en internetbronnen, en contacten met experts in de desbetreffende steden en landen.

Het onderzoek moest in een kort tijdsbestek worden uitgevoerd en heeft daardoor uitdrukkelijk het karakter van een *quick scan*. De onderzoekers kunnen *geen garantie* geven dat voor alle modellen alle variabelen in kaart gebracht zijn. In plaats daarvan is met de opdrachtgever afgesproken op welke aspecten gelet zou worden en welke vragen in de evaluatie centraal zouden staan.

Selectie steden en analysekader

De opdrachtgever heeft zijn bijzondere interesse uitgesproken in de volgende casus:

- de buitenlandse steden: Seattle, München en Frankfurt am Main;
- de binnenlandse steden: Utrecht en Enschede;
- daarnaast wordt studie gemaakt van participatief begroten (uitsluitend literatuurstudie).

In onderstaande tabel 2 geven de onderzoekers aan, welke aspecten van de steden zij beschrijven en de criteria aan de hand waarvan zij die beoordelen. In de linkerkolom staan de termen, in de rechter de nadere uitleg en concretisering. De kernwaarden die de stuurgroep geformuleerd heeft, zijn hierin verwerkt (zie laatste kolom).

Tabel 2. Aspecten en beoordelingscriteria

Aspecten voor de beschrijving		Kernwaarden Stuurgroep
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.	Diversiteit (hoe wil een gebied bestuurd worden)
Optuiging	De reële bevoegdheden, middelen, waaronder financiën e.d.	
Criteria voor de beoordeling		
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.	'Burgernabijheid' en 'diversiteit' (is er ruimte voor oplossingsrichtingen die in het gebied zelf gewenst worden?) 'Democratische legitimiteit'
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?	'Participatie' 'Democratische legitimiteit'
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?	'Democratische legitimiteit' 'Dienstverlenende en effectieve overheid' 'efficiënte overheid'

2. BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE

In Nederland is het verkleinen van de gemeentelijke schaal door middel van binnengemeentelijke *decentralisatie* vooral een zaak geweest van de twee grote steden, Rotterdam en Amsterdam: daar zijn delen van de stad aangewezen als deelgemeenten/stadsdelen met een eigen direct gekozen volksvertegenwoordiging. In bijvoorbeeld Den Haag en Utrecht is schaalverkleining bereikt met ambtelijke *deconcentratie*, waarbij ambtenaren in de wijken onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur bleven werken. Bij binnengemeentelijke decentralisatie gaat die verantwoordelijkheid over naar het rechtstreeks gekozen bestuur van de deelgemeente. Deelgemeenten hebben in de regel een identieke structuur als de gemeente, slechts de bevoegdheden en budgetten zijn geringer. Welke taken en bevoegdheden de deelgemeenten hebben, is afhankelijk van het beleid van de betreffende gemeente (in Amsterdam zijn meer taken en bevoegdheden gedecentraliseerd dan in Rotterdam).

Met de termen binnengemeentelijke decentralisatie en binnengemeentelijke deconcentratie hebben we meteen de hoofdvormen van schaalverkleining binnen een gemeente te pakken:

- Binnengemeentelijke decentralisatie: de centrale gemeente draagt taken, bevoegdheden en middelen over aan een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging op een kleiner schaalniveau. Er ontstaat een bestuurlijke entiteit op binnengemeentelijk niveau.
- Binnengemeentelijke deconcentratie: de politieke en bestuurlijke structuur in de gemeente blijft onveranderd, maar er worden ambtelijke diensten in het leven geroepen voor specifieke geografische delen van de gemeente.

Voor de laatste vorm kent weer varianten. In onderstaand schema laten we die zien:

Tabel 3. Vormen van binnengemeentelijke schaalverkleining

<i>Terminologische toelichting:</i> In dit overzicht wordt gesproken over 'districten' om alle vormen van werken binnen territoriale deelgebieden van de gemeenten aan te duiden. In de hoofdstukken over buitenlandse casus wordt deze term gehanteerd (naast de echte naam), voor de Nederlandse steden wordt vastgehouden aan de ter plekke gehanteerde term.		Eigen gekozen politici	Eigen bestuurders	Eigen beleidsvrijheid	Eigen uitvoeringstaken	Eigen ambtelijk apparaat
5	<i>Binnengemeentelijke decentralisatie.</i> Opdeling van de stad in districten. De districten hebben via door de burgers gekozen politici ook 'aanmerkelijke marges' om voor districtinwoners op meerdere terreinen besluiten te nemen. Die besluiten worden uitgevoerd door ambtenaren die voor het district werkzaam zijn.	X	X	X	X	X
4	<i>Binnengemeentelijke advisering.</i> In de districten is sprake van een benoemde adviesraad, die min of meer 'representatief' voor de wijk wordt geacht, en die eventueel enkele 'kleine' beslissingen zelfstandig kan nemen.	(X)			(X)	
3	<i>Bestuurlijke deconcentratie.</i> De ambtelijke deconcentratie gaat vergezeld van het toewijzen van districten aan leden van het gemeentebestuur zoals wethouders.		X	(X)	X	X
2	<i>Ambtelijke deconcentratie.</i> Opdeling van stad in districten. Centraal aangestuurde ambtenaren bieden daar centrale diensten aan (bijvoorbeeld burgerzaken) en voeren kleine taken uit (bijvoorbeeld wijkbeheer).				X	X
1	<i>Gebiedsgericht werken</i> van centrale diensten.					

In de volgende hoofdstukken worden de steden en de vormen van schaalverkleining daarbinnen beschreven en beoordeeld. Daarbij wordt ingezoomd op de steden die in overleg met de opdrachtgever zijn aangewezen: München, Frankfurt am Main, Seattle, Utrecht, Enschede, en participatief begroten. Zij worden beschreven aan de hand van de aspecten uit tabel 2 en beoordeeld aan de hand van de criteria uit diezelfde tabel. De overige steden uit de quick scan worden daarna kort besproken, omdat ook die leerzame elementen bevatten.

3. MÜNCHEN

München is een voorbeeld van een stad met binnengemeentelijke decentralisatie. Binnengemeentelijk zijn in München de 25 districten, d.w.z. de rechtstreeks door de bevolking gekozen districtsraden ('Bezirksausschüsse'), de belangrijkste instituties. De districtsraad krijgt zijn betekenis binnen een breder institutioneel verband waarvan de 'Bürgerversammlung', de 'Einwohnerversammlung', het 'Bürgerbegehren' en het 'Münchner Forum' ook belangrijke bestanddelen vormen, zo wordt hieronder verduidelijkt.

Aspecten voor de beschrijving	
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).

München, reeds jaren stabiel rond de 1,4 miljoen inwoners, was in voormalig West-Duitsland de tweede stad, maar werd ook wel 'die heimliche Hauptstadt' genoemd. Het bestuursmodel van de stad is sinds WO-II ferm ingebed in de 'Süddeutsche Ratsverfassung', die met zijn gekozen en sterke burgemeester, naast een gekozen en sterke raad, in de Amerikaanse bezettingszone en invloedssfeer paste.

Naast Amerikaanse invloeden zien we in het Münchense bestuursmodel elementen van het 'Alpinemodel' waarin "mehr Demokratie wagen" vanouds een belangrijke ambitie is (Hendriks, 2006: 160). De 25 districten worden in München dan ook nadrukkelijk vanuit democratisch perspectief gelegitimeerd. "*Die vielfältige Arbeit der Münchner 'BA' ist Demokratie pur!*", schrijft de Münchner Tweede Burgemeester, Christine Strobl met bijpassend uitroepteken: "*Denn demokratische Politik bedarf der ständigen Rückkopplung mit dem Souverän, also den Bürgerinnen und Bürger.*" Met deze toevoeging geeft ze aan dat de districten vanuit het normatieve beginsel van 'volkssoevereiniteit' zijn opgezet: de burgers (en 'burgerinnen') zijn soeverein; het stadsbestuur dient voortdurend naar hen terug te koppelen. De districten worden vanuit deze gedachte ook expliciet omschreven als 'Stadtparlamenten' - als plekken waar de wijkgebonden 'demos' tot politieke uitdrukking wordt gebracht. Het district is duidelijk veel meer dan een operationeel districtskantoor, hoewel het dat óók omvat (zie verderop).

Aspecten voor de beschrijving	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.

De districten worden sinds 1996 direct gekozen door de bevolking. Voordien was de samenstelling van de districtsraad indirect en afgeleid van de uitslagen voor de verschillende

politieke partijen in de kiesdistricten bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Had de CSU bij wijze van spreken alle stemmen getrokken in een bepaalde wijk dan kon ze ook alle zetels in de betreffende districtsraad opeisen. In veel Duitse steden met districten werd en wordt een vergelijkbaar model gehanteerd.

Met zesjaarlijkse, directe verkiezingen voor de districtsraad is de ambitie om ook echt een 'Stadtteilparlament' te zijn inmiddels verwerkelijk. In alle 25 districten bij elkaar zijn 667 burgers 'ehrenamtlich' (= in beginsel onbezoldigd) actief als districtsraadslid. Afhankelijk van de wijkomvang, die nogal varieert, kan het 'districtsparlement' uit minimaal 15 en maximaal 45 leden bestaan (zie de tabel 4 hieronder).

Alle districtsraden hebben meerdere functionele deelcommissies ('Unterausschüsse') en portefeuillehouders ('Beauftragte'). Zo heeft het kleinste district (nummer 1: Altstadt-Lehel) – bij wijze van voorbeeld – portefeuillehouders voor: Kinder und Jugendliche; Senioren-/innen und Soziales; Behinderte; Kirchen- und Religionsgemeinschaften. De districtsraad van dat district kent als deelcommissies: Planen, Bauen und Wohnen; Gastronomie und öffentlicher Raum; Verkehr und Umwelt; Kultur, Soziales und Budget.

Andere districtsraden maken deels andere, en in het geval van de omvangrijkere districten ook meer, indelingen. Dit laat zien dat het binnengemeentelijke bestuursmodel niet volledig uniform is. Er zijn verschillen in schalen, aantallen districtsraadsliden en aandachtsvelden tussen de districten te bespeuren - ook al zijn de grondgedachte en de basisstructuren overal dezelfde. Voor elke burger in München is er een district: het model is dekkend voor de hele stad.

Tabel 4: De Münchner districten (bron: Landeshauptstadt München, Direktorium, 2011)

Bezirksausschuss	Aantal inwoners	Aantal raadsleden	Gedeeld kantoor
1 Altstadt-Lehel	18.932	15	Mitte
2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt	46.446	23	Mitte
3 Maxvorstadt	48.619	25	Mitte
4 Schwabing-West	62.028	29	Mitte
5 Au-Haidhausen	55.590	27	Ost
6 Sendling	38.112	21	Süd
7 Sendling-Westpark	52.185	25	Süd
8 Schwanthalerhöhe	28.814	17	Süd
9 Neuhausen-Nymphenburg	87.846	39	Nord
10 Moosach	48.692	25	Nord
11 Milbertshofen-Am Hart	68.023	31	Nord
12 Schwabing-Freimann	63.720	31	Mitte
13 Bogenhausen	76.684	35	Ost
14 Berg am Laim	39.787	45	Ost
15 Trudering-Riem	60.879	27	Ost
16 Ramersdorf-Perlach	103.732	45	Ost
17 Obergiesing-Fasangarten	48.427	25	Ost
18 Untergiesing-Harlaching	48.911	25	Ost
19 Thalkirchen etc.	82.482	37	Süd

20 Hadern	46.490	23	West
21 Pasing-Obermenzing	65.279	31	West
22 Aubing-Lochhausen-Langwied	38.268	21	West
23 Allach-Untermenzing	28.732	17	West
24 Feldmoching-Hasenberg	55.180	27	Nord
25 Laim	51.338	25	West
Totaal	1.419.781	667	

Aspecten voor de beschrijving	
Optuiging	De reële bevoegdheden, mogelijkheden, middelen, waaronder financiën e.d.

Voorheen waren de districten volgens sommigen in het veld 'gezegend' met weinig uitvoerende verantwoordelijkheden, waardoor ze de handen vrij hadden voor de communicatie met de burgers aan de ene kant en de gemeentelijke instituties aan de andere kant (Hendriks, 1996). Sinds 1996 zijn zij opgetuigd met een eigen electoraal mandaat en eigen operationeel verantwoordelijkhedenpakket.

De hedendaagse districtsraad mag in voorkomende gevallen beslissen hoe straten, pleinen, voetgangersgebieden, openbare groen- en speelvoorzieningen binnen het eigen grondgebied moeten worden ingericht. De aanvankelijke planning van wandel- en fietspaden binnen het eigen district valt ook binnen het bevoegdhedenpakket, net als culturele en vormende activiteiten binnen het wijkkader. Voor stedelijke bouwprojecten die het district betreffen en tussen een 0,5 en 2,5 miljoen euro bedragen mag de districtsraad als opdrachtgever optreden. Sinds 2001 heeft de districtsraad een eigen budget om initiatieven en projecten in de wijk te kunnen financieren. "*Überzeugen Sie den Bezirksausschuss von Ihrer Idee,*" meldt de website van de gemeente ter aansporing van de burgers in de verschillende districten. De districtsraad mag ook over reguliere subsidieaanvragen tot €10.000 beslissen (Landeshauptstadt München, 2011: 8-15). Eén en ander betekent, dat de districtsraden uit diverse onderdelen van de centrale stadsbegroting kunnen putten; van een volledig eigen budget lijkt geen sprake te zijn (afgezien van het eerder genoemde budget voor burgerinitiatieven).¹ De districten zijn ook niet gerechtigd zelf belastingen te heffen.

Voor operationele zaken worden de districtsraden ondersteund door een vijftal gedeelde 'Geschäftstellen': districtskantoren die formeel aan het Direktorium van de centrale stad zijn opgehangen. In het centrum, het noorden, zuiden, oosten en westen van de stad houden telkens enkele districten tezamen kantoor. Het kleinste aantal samscholende wijken is 4 (Nord), het grootste aantal is 7 (West, Ost). In aanvulling daarop staan in elk district een fors aantal 'Schaukasten' (in de kleinste, Altstadt-Lehel, kunnen de burgers op 12 plekken uitgestalde informatie vinden) en worden in elk district jaarlijks 'Bürgerversammlungen' georganiseerd waarmee de centrale stad letterlijk 'naar de mensen toe' komt (zie meer hierover hieronder).

¹ Voor details: zie <http://www.muenchen.de/rathaus/home.html>

Criteria voor de beoordeling	
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?

Burgernabijheid en burgerparticipatie kunnen in het geval van München het best tezamen worden besproken, aangezien het eerste vooral via het tweede wordt nagestreefd: de stad huldigt geen technocratisch model voor het leveren van wijkgericht maatwerk; ze gaat er vanuit dat zulk maatwerk alleen in wisselwerking met en door actieve betrokkenheid van burgers in de wijken kan worden gerealiseerd.

Zeer belangrijk daarbij zijn de burgervergaderingen in het district, de zogenaamde 'Bürgerversammlungen', die in elk district ten minste jaarlijks worden georganiseerd. Hierbij komt het centrale stadsbestuur – aangevoerd door de Oberbürgermeister, de Tweede of de Derde Burgemeester, met in hun kielzog de relevante beleidsambtenaren – op bezoek in de wijk, om de plannen en ontwikkelingen met relevantie voor de betreffende wijk ter bespreking en verantwoording voor te leggen. Gewone burgers kunnen niet alleen gebruik maken van het spreekuur met stedelijke professionals voorafgaand aan elke burgervergadering, en van het informatiemateriaal dat daarbij gratis wordt verstrekt, ze hebben tijdens de Bürgerversammlung ook spreekrecht en recht om moties ter stemming voor te leggen. Ze kunnen alle mogelijke vragen, aansporingen en voorstellen (met relevantie voor het betreffende district) naar voren brengen. Moties die worden gesteund door een meerderheid van de aanwezigen moeten binnen drie maanden door de stad of het stadsdeel worden beantwoord.

Behalve burgers een podium geven voor inspraak en invloedsoefening is het officiële doel van de Bürgerversammlung de *“gegenseitige Unterrichtung von Bürgerschaft und Verwaltung”* (Landeshauptstadt München, 2011: 18). De districtsraad, in het bijzonder de voorzitter, speelt hierbij een belangrijke intermediaire, bemiddelende, voorbereidende en, als het goed is, nazorgende rol. De districtsraad, of zijn voorzitter, kan ervoor kiezen om een bepaalde kwestie in een meer specifieke 'Einwohnerversammlung' verder te laten behandelen.

Burgers die via deze binnengemeentelijke instituties hun 'punt' nog niet voldoende hebben kunnen maken, of althans dat gevoel hebben, kunnen altijd nog via een 'Bürgerbegehren' een referendumuitspraak afdwingen over een zaak die enkele of alle districten betreffen (daarvoor is de handtekening nodig van 3% van de stemgerechtigde bevolking). Het onafhankelijke 'Münchner Forum' kan de benodigde discussies daarbij in banen leiden.²

² Vergelijk de Rotterdamse Referendumcommissie.

Het moge duidelijk zijn: de participatiemogelijkheden op wijkniveau zijn in München vergelijkenderwijs zeer ruim, talrijk en onderling verknoopt. Door het samenstel van participatievormen zitten de burgers het stadsbestuur dicht op de huid, en wordt het stadsbestuur daarbij structureel aangezet en gefaciliteerd om ook zoveel mogelijk 'burgernabij' te opereren. Een stadsbestuur dat onvoldoende responsief is, krijgt het bijzonder moeilijk in zijn rondgang langs de districten en loopt het gevaar om met referendumuitspraken aan de leiband gelegd te worden. Münchner stadsbestuurders weten dit en proberen dus proactief van deze nood zoveel mogelijk een deugd te maken. Via de districtsraden, Bürgerversammlungen en dergelijke kunnen ze natuurlijk ook zeer bruikbare input en feedback verzamelen. Christine Strobl, de eerdergenoemde Tweede Burgemeester, erkent dit als ze stelt dat de districtsraden vanwege hun "*Sachkompetenz und Ortskenntnis*" voor de centrale stad onmisbare sparringpartners zijn geworden.

Als men de burgernabijheid meer technocratisch benadert, onderscheidt het Münchner bestuursmodel zich minder van de bestuursmodellen in andere steden. Sommige districten zijn verre van kleinschalig (nummer 16 heeft meer dan 100.000 inwoners, dat heet in Nederland een middelgrote stad). Met vijf verzamelkantoren is het operationele kader ook niet bepaald fijnmazig te noemen. Maar zoals gezegd: de stad zoekt de responsiviteit niet zozeer langs technocratische alswel langs democratische weg. Dat maakt het ook een relatief efficiënt georganiseerd model.

Criteria voor de beoordeling	
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?

We hebben geen data over de exacte kosten die gemoeid zijn met de ontwikkeling en het onderhoud van de 25 wijkraden en de daarmee samenhangende instituties. We kunnen wel stellen dat het geheel relatief efficiënt is *georganiseerd*.

In alle 25 districten bij elkaar zijn 667 burgers 'ehrenamtlich' actief (dat wil zeggen onbezoldigd, afgezien van een bescheiden vergoeding van onkosten). De Bürgerversammlungen die in alle districten worden georganiseerd, mobiliseren burgers die in feite gratis input en feedback geven aan een stadsbestuur dat daar anders onderzoek, advies of ambtelijke ondersteuning voor had moeten inhuren. Input en feedback worden direct meegegeven aan centraal-stedelijke politici, die in persoon aanwezig zijn en dus niet op andere momenten, door andere personen hoeven te worden ingelicht. Centraal-stedelijke adviseurs en ondersteuners worden tegelijkertijd van het geluid uit de wijk èn de respons van de politiek op de hoogte gesteld.

De voorzitter van de districtsraad speelt - eveneens 'ehrenamtlich' - een belangrijke rol als politiek makelaar en intermediair tussen centrale stad en districten. De ambtelijke ondersteuning op districtsniveau is gebundeld in vijf gedeconcentreerde stadskantoren, die tezamen 25 districtsraden bedienen, en aan het centraal-stedelijke Direktorium zijn opgehangen. De vermenigvuldiging van onnodige stafafdelingen en managementfuncties wordt daarmee tot een minimum beperkt.

Dat met dit relatief efficiënte model relatief veel toegevoegde waarde wordt gerealiseerd is een beoordeling die in München nauwelijks controversieel is. Over het algemeen worden de binnengemeentelijke instituties 'de moeite waard' geacht, hoewel vooral de Bürgerversammlungen onvermijdelijk ook de nodige kosten met zich brengen (denk aan de aangenomen moties die binnen drie maanden moeten worden beantwoord).

Er zijn geen substantiële politieke of sociale bewegingen die van de districten af willen. Met haar positieve beoordelingen brengt de eerder aangehaalde Christine Strobl een sentiment onder woorden dat in de Münchner politiek breed leeft. Vóór de doorontwikkeling van de districten in 1996 waren de evaluaties reeds positief (Hendriks, 1996). Met de verdere democratisering en optuiging van het binnengemeentelijke bestuursmodel lijkt dat niet minder geworden (hoewel recente evaluatiestudies niet beschikbaar zijn).

4. FRANKFURT AM MAIN

Het binnengemeentelijke model in Frankfurt am Main gaat duidelijk minder ver dan dat in München: er is sprake van binnengemeentelijke advisering met een lichte vorm van decentralisatie.

Frankfurt am Main is de grootste stad van de Duitse deelstaat Hessen en is met zo'n 700 duizend inwoners de vijfde stad van Duitsland. De deelstaat Hessen heeft een bijzondere positie in het Duitse lokaal bestuur, omdat het de enige deelstaat is met gemeenten die naast een direct gekozen burgemeester (sinds 1993) een door de gemeenteraad aangewezen college van wethouders kennen. In deze zogeheten Magistratsverfassung zijn veel overeenkomsten met de Nederlandse situatie te vinden. Zo is er een strikte scheiding tussen de gemeenteraad enerzijds en de burgemeester en de wethouders (de Magistrat) anderzijds. De bevoegdheden die elders in Duitsland veelal bij de burgemeester berusten, zijn in Hessen verdeeld over de magistrat en de burgemeester.

Aspecten voor de beschrijving	
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).

Ter versterking van het vertrouwen van de bevolking in het stadsbestuur en ter bevordering van de relaties tussen bevolking en bestuur wordt de stad in 1973 opgedeeld in 16 districten.³ Dit is ook de expliciete opgave van de tegelijkertijd gecreëerde functie van districtsvoorzitter.⁴

Aspecten voor de beschrijving	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.

Voor ieder district wordt door de het college (de 'Magistrat') een districtsvoorzitter aangewezen en wordt ook een districtsraad in het leven geroepen die tegelijkertijd met de gemeenteraad gekozen worden, door de ingezetenen van het betreffende district. Deze districtsraden (*Ortsbeiräte*) bestaan uit 9 of 19 leden, afhankelijk van het aantal inwoners.

³ Bron: Satzung über die Bildung von Stadtbezirken und die Bestellung von Bezirksvorstehern der Stadt Frankfurt am Main, 14. Juni 1973

⁴ Bron: Geschäftsanweisung für die Stadtbezirkvorsteher (Magistrats-Beschluss Nr. 2472 vom 3.12.1973)

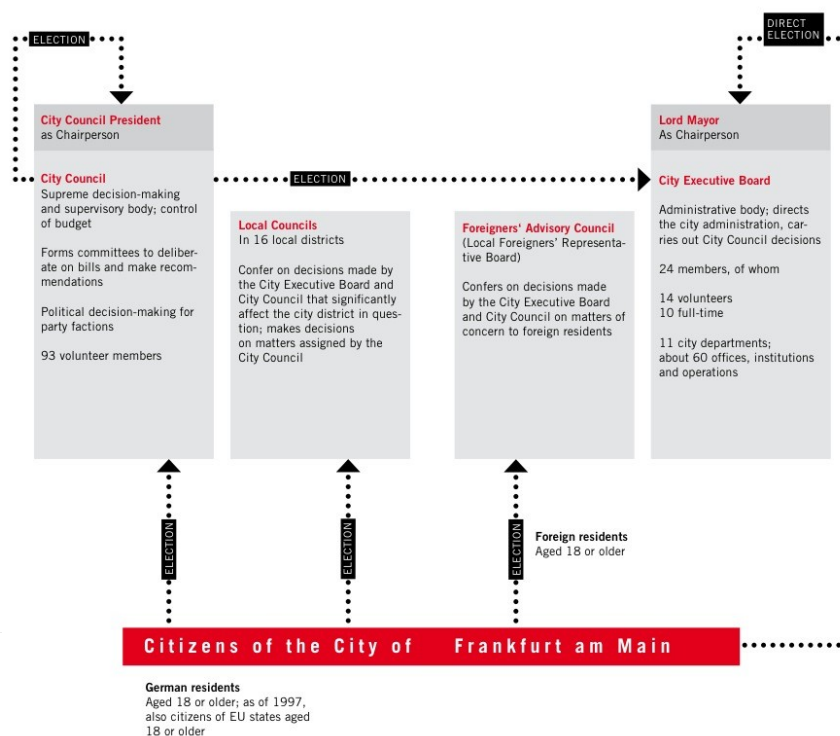
Tabel 5. De Franfurter Ortsbezirke

	Ortsbezirk	Inwoneraantal (31-12-2007)	Zetels in Ortsbeiräte	Inwoners/zetel
1	Innenstadt I	40.754	19	2.145
2	Innenstadt II	56.018	19	2.948
3	Innenstadt III	53.987	19	2.841
4	Innenstadt IV	52.951	19	2.787
5	Süd	89.793	19	4.726
6	West	121.074	19	6.372
7	Mitte-West	40.412	19	2.127
8	Nord-West	31.707	19	1.669
9	Mitte-Nord	48.086	19	2.531
10	Nord-Ost	37.494	19	1.973
11	Ost	30.722	19	1.617
12	Kalbach-Riedberg	5.240	9	582
13	Nieder-Erlenbach	4.087	9	454
14	Harheim	3.939	9	438
15	Nieder-Esbach	11.744	19	618
16	Bergen-Enkheim	17.088	19	899

Bron: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2008

Naast de districten kent Frankfurt am Main ook een *Ausländerbeirat*. Dit is een raad die de belangen van in Frankfurt gevestigde buitenlanders behartigt. Buitenlanders die langer dan zes maanden in Frankfurt zijn, kunnen eens in de vijf jaar stemmen voor deze raad.

Tot in de eerste helft van de jaren '90 kende Frankfurt net als München *Bürgerversammlungen* (burgervergaderingen in de wijk), maar CDU-burgemeester Petra Roth maakt hier na een aantal vervelende ervaringen een einde aan. Inmiddels gaan er weer stemmen op om de Bürgerversammlungen nieuw leven in te blazen (Frankfurter Rundschau, z.d.). Frankfurt is op zoek naar manieren om burgers meer te betrekken bij het lokale bestuur, zo is er voor 2013 een participatief budgetteringsproces gestart: *Frankfurt fragt Mich* (FFM, z.d.).



Aspecten voor de beschrijving	
Optuiging	De reële bevoegdheden, middelen, waaronder financiën e.d.

De districtsraden hebben een adviserende en meningvormende rol. Ze vertegenwoordigen de belangen van de districten bij de gemeenteraad en ze voorzien de gemeenteraad van informatie over issues die in hun district spelen. De raden wordt tevens gehoord bij het opstellen van de gemeentelijke begroting, en ze kunnen voorstellen doen (*Vorschlagsrecht*) op posten die direct van belang zijn voor hun district. Daarnaast kunnen ze door de gemeenteraad of het stadsbestuur worden gevraagd stelling te nemen in tal van zaken die op het niveau van de centrale stad besproken worden.

De gemeenteraad heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt om de districtsraden eigen verantwoordelijkheden te geven. Zo kunnen zij bijvoorbeeld rond verkeersbeleid, openbaar groen en het benoemen van straten en pleinen zelfstandig optreden (Gemeentelijke website Frankfurt, z.d.). Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor het schoonhouden van de openbare ruimte, daartoe hebben ze een budget van 1 euro per inwoner tot hun beschikking. Met taken komen middelen mee waarover het district vrijelijk kan beschikken; eigen belastinginkomsten kennen de districten niet.

De districtsraden vergaderen eens per maand en hun vergaderingen worden meestal voorafgegaan aan een vragenuurtje waarin bewoners zich met problemen of vragen tot hun vertegenwoordigers kunnen wenden.

Criteria voor de beoordeling	
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?

NB. Helaas is er via gebruikelijke bronnen geen evaluatieve informatie te vinden over de werking van het Frankfurter model. Gevraagde informatie is niet voor het afronden van dit rapport beschikbaar gekomen.

5. SEATTLE

Seattle kent verder een mengeling van ambtelijke deconcentratie in de vorm van buurtservicecentra en een levendig geheel van spontane burgerinitiatieven.

Seattle ligt in het noordwesten van de Verenigde Staten, en heeft 608.660 inwoners (2010). De stad kent een rechtstreeks gekozen burgemeester en een gemeenteraad ('City Council') met negen vertegenwoordigers (die geen lid zijn van politieke partijen). Elke vertegenwoordiger dient een termijn van vier jaar. De burgemeester staat aan het hoofd van de gemeentelijke dienst. Naast de gemeenteraad en de burgemeester kiezen de stemgerechtigden in Seattle ook acht rechters voor de stadsrechtbank ('Municipal Court') (Gemeentelijke website Seattle^a, april 2012). In de jaren tachtig koos de stad ervoor districtsraden in het leven te roepen, naast een City Neighborhood Council, beide bedoeld als vertegenwoordigers van de burgers, en een Office of Neighborhoods ter ondersteuning van de raden.

De stad ondersteunt initiatieven vanuit de samenleving financieel. Daarnaast toont ze deze initiatieven en de mensen die erbij betrokken zijn via het internet, zoals onderhoud van publieke tuinen (Gemeentelijke website Seattle^b, april 2012), aandacht besteden aan wijken en interessante personen door de publieke omroep van de stad (Gemeentelijke website Seattle^c, april 2012), of het beoordelen van architectonische kwaliteit (Gemeentelijke website Seattle^d, april 2012). Experts roemen de stad om haar commitment aan burgerparticipatie via technologische middelen.

Aspecten voor de beschrijving	
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).

Seattle heeft een programma, 'The Neighborhood Matching Fund (NMF)', om initiatieven van burgers te subsidiëren. Burgerinitiatieven die de buurten versterken komen in aanmerking. 'Community building' is het doel van dit project.

Het departement dat zich bezighoudt met de wijken van Seattle heeft zichzelf de volgende doelen gesteld:

- het nader tot elkaar brengen van de inwoners van Seattle en de overheid door middel van burgerparticipatie;
- het versterken ('empowerment') van burgers zodat ze positief bijdragen aan de buurt;
- het betrekken van inwoners die ondervertegenwoordigd zijn, zoals immigranten en inwoners van buitenlandse komaf.

(Zie: gemeentelijke website Seattle^e, april 2012)

Aspecten voor de beschrijving	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.

De initiatieven worden gestart, gepland en geïmplementeerd door burgers, in samenwerking met de stad. Sinds 1988 zijn er meer dan 4.000 projecten geweest, die samen meer dan 49 miljoen dollar toegewezen hebben gekregen van de gemeente, zelf meer dan 72 miljoen dollar hebben verzameld en waar meer dan 574.000 uur aan vrijwilligerswerk is in gestopt. Er zijn drie fondsen in het NMF project:

1. Small Sparks Fund: bestaat uit een budget van 1.000 dollar om actief burgerschap te bevorderen.
2. Small and Simple Projects Fund: bestaat uit een budget oplopend tot aan 20.000 dollar om burgers projecten te laten doen die de relatie met de gemeenschap of buurt versterken.
3. Large Projects Fund: bestaat uit een budget oplopend tot 100.000 dollar om grote projecten te doen, zoals culturele, onderwijsgerelateerde en andere relatieversterkende projecten (Gemeentelijke website Seattle^f, april 2012).

De NMF staat open voor diverse groepen uit de gemeenschap, mits zij aan een aantal eisen voldoen. Zo moeten alle groepen die in aanmerking willen komen voor een budget open staan voor alle burgers, actief diverse burgers verbinden en voor een belangrijk deel bestaan uit mensen die wonen of werken in Seattle. Projecten moeten van belang zijn voor een bepaalde wijk. Ook minderheidsgroeperingen mogen subsidie aanvragen. Voor de Small Sparks Fund kunnen informele buurtverenigingen en 'grassroot' verenigingen met een jaarlijks budget van minder dan \$25.000,- aanvraag doen. De overige twee fondsen zijn beschikbaar voor buurtverenigingen, ad-hocgroepen en andere op de gemeenschap gerichte groepen die een project willen doen dat ervoor zorgt dat er een sterkere binding in hun buurt ontstaat (Gemeentelijke website Seattle^g, april 2012).

Seattle kent zes buurtservicecentra ('Neighborhood service centers')⁵ die zich bezig houden met allerlei praktische zaken zoals het behandelen van aangiften van huisdieren en het verstrekken van paspoorten.

In Seattle functioneren meer dan vijftig besturen en commissies waarin burgers zitting kunnen nemen. De burgemeester en de andere gemeenteraadsleden wijzen burgers die geïnteresseerd zijn en zich gemeld hebben aan de commissies toe. Deze commissies houden zich met allerlei taken bezig, van telecommunicatie en technologie tot aan botanische tuinen. Commissiewerk is vrijwilligerswerk en kost gemiddeld 10 tot 15 uur per maand. Alleen degenen die werken of wonen in Seattle kunnen commissiewerk doen, tenzij ze voor

⁵ Ballard, Lake City, University, Central, Southeast, Delridge.

de gemeente Seattle werken. Daarnaast heeft Seattle een Departement dat zich bezighoudt met wijken.

Aspecten voor de beschrijving	
Optuiging	De reële bevoegdheden, middelen, waaronder financiën e.d.

Er is geen geïstitutionaliseerde decentralisatie. De Neighborhood service centers verlenen praktische diensten. Verder is vooral sprake van stimuleren en faciliteren van diverse vormen van burgerparticipatie: deels op buurt- en wijkniveau, steeds in stedelijke projecten.

Voor zover te overzien komt alle financiering uit het stadsbudget (naast particuliere bronnen).

In het kader van stadsplanning kregen districten volop ruimte om zelf te bepalen wat zij wilden in plaats van dat zij hun plannen moesten modelleren aan de hand van de functies van de diverse stadsdiensten; het centrale Neighborhood Planning Office bewaakte dit proces. De districten waren ook gerechtigd zelf personeel in te huren. Tussen 20.000-30.000 inwoners deden mee.

Criteria voor de beoordeling	
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?

Een observator (Siriani) stelt dat in de hele stad bewijzen te vinden zijn van de betrokkenheid van burgers. Die bewijzen zijn materieel van aard (nieuwe speelterreinen, nieuwe gemeenschapshuizen, nieuwe waterstromen, herstelde heuvels, openbare kunst, etc.). Maar, zo voegt zij eraan toe: de meeste van de activiteiten waren ook bedoeld als gemeenschapsoopvoeding: ook van bepaalde buurten en etnische gemeenschappen, campagnes voor diversiteit en duurzaamheid. Zij stelt dan ook: "It very clearly represents the public work of a citizenry creating public space and a public culture." Een andere waarnemer memoreert dat de stad zich ook echt sterk maakt voor burgerparticipatie.

6. UTRECHT

Utrecht is in inwoneraantal is met ongeveer 316.000 inwoners de vierde stad van Nederland. In Utrecht is gekozen voor ambtelijke en bestuurlijke deconcentratie, onder de noemer van wijkgericht werken met wijkbureaus, wijkwethouders en wijkraden.

Aspecten voor de beschrijving	
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).

De gemeente Utrecht houdt zich al decennia bezig met vormen van wijkgericht werken. Voortbouwend op idealen uit de jaren zeventig ontstond het idee om als gemeente meer in de wijk zelf aanwezig te zijn. In 1987 leidde dit tot de opening van het eerste wijkbureau. De wijkbureaus waren aanvankelijk gepland in de toenmalige stadsvernieuwingsgebieden, maar in de jaren negentig ontstond het idee om in elke wijk een wijkbureau te openen (Gemeente Utrecht, 2011a; Website gemeente Utrecht, 23 april 2012). Aan het hoofd van het wijkbureau staat een wijkmanager.

Sinds 2002 zijn er naast de wijkbureaus ook wijkraden komen. De wijkraden zijn bedoeld om het bestuur dichterbij de burger te brengen en de burger tevens meer invloed op dat beleid te geven. Ze zijn opgezet na de verkiezingen van 2000, waarbij de 'Stadspartij Leefbaar Utrecht', met veertien zetels de grootste partij van de stad werd en ook in het college kwam. Leefbaar Utrecht maakte zich sterk voor meer burgerparticipatie en invloed van burgers. Mede door de bestuursdeelname van Leefbaar Utrecht in 2000 (tot 2006) is dat ook verder ontwikkeld. De ambitie van het college was "het vergroten van het vertrouwen en de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur door een betere aansluiting van het gemeentelijke beleid op de behoeften en wensen van burgers" (Van den Assem 2007: 20). Volgens toenmalig wethouder Ton Gispen zouden wijkraden een beetje zoals de vroegere dorpspomp moeten fungeren: ze moeten de ogen en oren van de wijkbewoners, ondernemers en instellingen in de wijk zijn (Van Eeden, 2008: 127; B&A 2009: 11, 17).

De wijkraden worden ook door de colleges na 2006 voortgezet, al is er wel aandacht voor hun functioneren en de rol die ze spelen ten opzichte van andere actoren (zie verderop). In de huidige collegeperiode wordt ook de wijkmanagers een belangrijke rol toebedeeld in het wijkgerichte werken. Zij krijgen een 'opdrachtgevende rol' bij het toekennen van budgetten die voor de wijk bedoeld zijn (Gemeente Utrecht, 2010).

Aspecten voor de beschrijving	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van

uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.

De stad is opgedeeld in tien wijken met een gemiddelde van ongeveer 30.000 inwoners. Zie tabel 5 voor de verdeling van het aantal inwoners over de wijken. De indeling in wijken is grotendeels een administratieve indeling, deels gebaseerd op oude stadsvernieuwingswijken.

Tabel 6: Inwonersaantal Utrechtse wijken (<http://utrecht.buurtmonitor.nl/>, 23 april 2012)

	Wijken	Inwoneraantal
1	Utrecht-west	27.351
2	Utrecht-noordwest	41.219
3	Overvecht	31.274
4	Utrecht-noordoost	36.544
5	Utrecht-oost	30.692
6	Binnenstad	16.813
7	Utrecht-zuid	26.304
8	Utrecht-zuidwest	36.035
9	Leidsche Rijn	26.708
10	Vleuten-De Meern	43.337
	Totaal	316.277

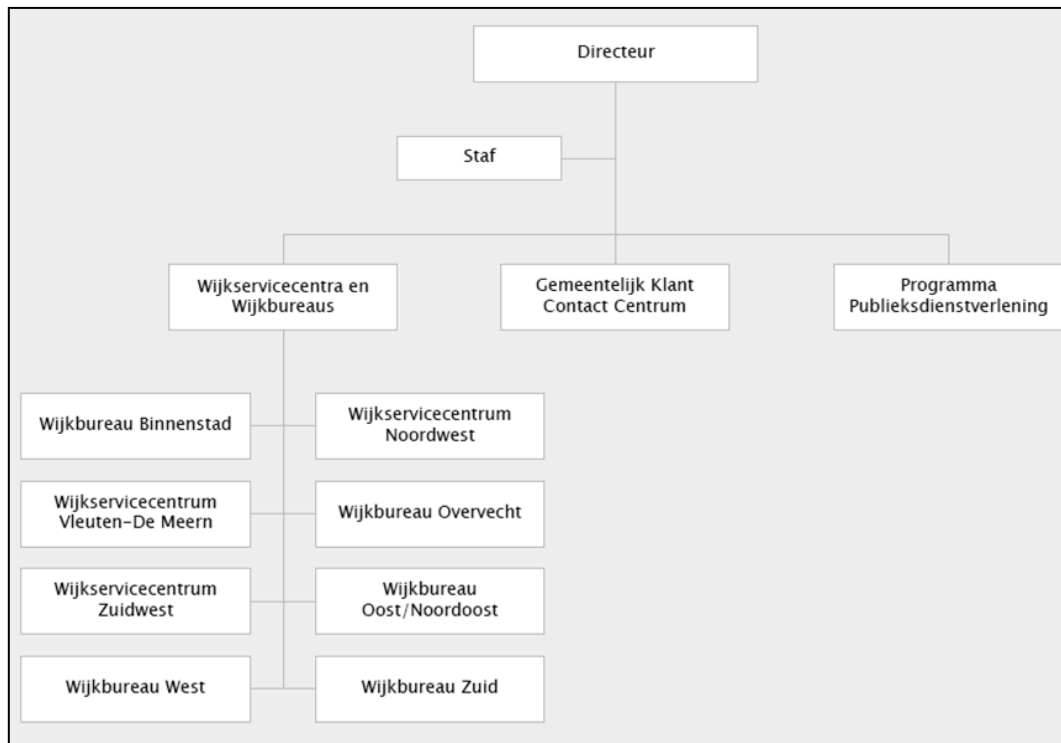
Elke wijk heeft een wijkbureau dat organisatorisch onder de dienst 'wijken' valt, een van de ongeveer 14 diensten/voorzieningen van de gemeente, die organisatorisch weer onder de gemeentesecretaris vallen. Zie figuur 1 voor de organisatie van de dienst 'wijken'.⁶

De wijkbureaus zijn de vooruitgeschoven posten in de wijk. De burgers kunnen daar met het bestuur in contact komen. Daarnaast adviseren ze het college en de wijkwethouder (zie verderop) over wijkaangelegenheden. Het wijkbureau is *geen* aanbieder van gedeconcentreerde ambtelijke diensten, zoals een rijbewijs of paspoort. Een wijkbureau heeft gemiddeld tien medewerkers. Zij werken onder de wijkmanager (en binnen de dienst Wijken).

⁶ Overigens is de gemeente bezig met een reorganisatie. Zo worden beleid en uitvoering, voorheen gecombineerd in de diensten, vanaf 2013 meer gescheiden.

Organisatorische inbedding wijkbureaus / dienst wijken

(website gemeente Utrecht, geraadpleegd 19 april 2012)



Sinds 2002 zijn er naast wijkbureaus/wijkmanagers ook wijkraden gekomen. De wijkraden bestaan uit “een groep bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van organisaties in de wijk die het college van burgemeester en wethouders over allerlei knelpunten in de wijk adviseert” (website gemeente Utrecht, 19 april 2012). Het werk in een wijkraad is vrijwillig en de wijkraad gaat zelf over het benoemen van nieuwe leden. Iedereen vanaf de leeftijd van zestien jaar en die woont of werkt in de wijk en de Nederlandse nationaliteit heeft, kan lid worden van de wijkraad. Het aantal leden varieert van negen tot 25. Het gemiddelde aantal leden in 2007 was dertien (B&A, 2009: 18). Iedereen neemt deel aan de wijkraad op persoonlijke titel. Raadsleden en wethouders kunnen niet deelnemen. Ambtenaren mogen alleen deelnemen als er geen belangenverstrengeling plaatsvindt (B&A, 2009: 18). De wijkraden worden dus niet door de wijkbewoners gekozen; daarom is hier geen sprake van binnengemeentelijke decentralisatie.

Daarnaast zijn er wijkwethouders. Naast een inhoudelijke portefeuille zijn de wethouders in Utrecht ook aanspreekpunt voor een wijk. De wijkwethouders “houden regelmatig spreekuur in de wijk en houden in de gaten dat de belangen van de wijk zo goed mogelijk zijn terug te vinden in het beleid van de gemeente” (Website gemeente Utrecht, 19 april 2012). Ook de gemeenteraad is via werkbijeenkomsten regelmatig in de wijk te vinden. Deze ‘wijkbijeenkomsten’ vinden ongeveer twee keer per jaar plaats, georganiseerd rondom een thema. Tijdens de wijkbijeenkomst overleggen raadsleden met bewonersorganisaties, belangengroepen, de wijkraad en het wijkbureau. Als er toezeggingen worden gedaan,

komen deze op een zogenaamde ‘actielijst’. Zo kunnen raadsleden vragen stellen in de raad of navraag doen bij gemeentelijke diensten. De resultaten van de actielijst worden bij een volgende bijeenkomst in de wijk bekend gemaakt (Website gemeente Utrecht, 19 april 2012).

Aspecten voor de beschrijving	
Optuiging	De reële bevoegdheden, middelen, waaronder financiën e.d.

Inwoners van de wijk kunnen bij een wijkbureau terecht voor vragen, diensten en meldingen. Ook kan er met de wijkwethouder een afspraak worden gemaakt of contact gezocht met de wijkraad. De medewerkers van het wijkbureau worden geacht de schakel te zijn tussen het gemeentebestuur en de inwoners van de wijk. Zo dienen zij onder meer de behoefte van bewoners “zo goed mogelijk” te vertalen naar het beleid en activiteiten die de gemeente Utrecht onderneemt (Website gemeente Utrecht, 19 april 2012).

De rol van de wijkraad is vooral het adviseren. De invulling daarvan is relatief open. De wijkraden worden gekenmerkt als onafhankelijk en “bepalen zelf waarmee ze zich willen bemoeien en waarmee niet. Zij hebben contacten met de andere overlegorganen in de wijk en peilen regelmatig met enquêtes en onderzoeken wat leeft onder de bewoners” (Website gemeente Utrecht, 19 april 2012). De wijkraad kan gevraagd en ongevraagd advies geven. Elke wijkraad beschikt bovendien over een budget voor de organisatie en wijkraadpleging, krijgt ondersteuning van het wijkbureau en kan een beroep doen op 25 uur per jaar op de afdeling Bestuursinformatie van de gemeente en 70 ondersteuningsuren per jaar van het opbouwwerk (B&A, 2009: 23).

Het overzicht van adviezen wordt op de website van de gemeente Utrecht getoond, inclusief de reactie van het college. Het aantal adviezen per wijkraad schommelt ongeveer tussen de vijf en tien per jaar, met uitschieters naar boven en beneden. Zo produceert de wijkraad van de binnenstad relatief veel adviezen.

Het wijkbureau heeft zelf ook een rol in het gemeentelijke beleidsproces. In overleg met onder meer de wijkraad stelt de wijkmanager maximaal drie wijkprioriteiten vast. Die gaan voorzien van ambtelijk advies naar het college. Het college stelt uiteindelijk de prioriteiten vast.

Criteria voor de beoordeling	
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.

De wijkbureaus zijn er om burgers op een laagdrempelige manier toegang tot het gemeentebestuur te geven. Aan de andere kant geven de wijkbureaus en met name de wijkmanagers informatie aan het gemeentebestuur over wat er in de wijken speelt. Dit vereist wel dat ze zichtbaar en herkenbaar zijn en over een goed netwerk in de wijk beschikken.

Daarnaast zijn er de wijkraadplegingen van de wijkraad waarmee wordt gepolst wat er onder de inwoners van de wijk speelt. Adviezen van de wijkraad zijn mede op deze wijkraadplegingen gebaseerd (B&A, 2009: 22). Het is daarom van belang dat veel in de raadplegingen geïnvesteerd wordt. Toch is er veel verschil in hoe deze wijkraadplegingen georganiseerd worden. Soms worden er expliciet bepaalde groepen opgezocht (zoals jongeren). Andere keren wordt er via een journalist op straat naar meningen gezocht (B&A, 2009: 22). Ook het uitzetten van een enquête is een manier om de wijk te raadplegen (website gemeente Utrecht, 19 april 2012), en soms wordt er simpelweg aangehaakt op zaken die al door het wijkbureau zijn gedaan om de meningen uit de wijk te peilen (B&A, 2009: 22).

Er is dus veel verschil in de manier waarop de wijkraden de relatie met de wijk oppakken en daarmee ook in de representatieve functie die de wijkraad heeft. Ook vanuit het bestuur bestaan soms twijfels of de adviezen van de wijkraad wel voldoende aansluiten op de wensen en belangen van de wijkbewoners (B&A, 2009: 23).

Er zijn vanuit het bestuur kritische geluiden te horen over de representativiteit van de wijkraad. Enkele bestuurders hebben aangegeven dat de adviezen niet aansluiten op de wensen en belangen van de wijkbewoners (B&A, 2009: 23).

Criteria voor de beoordeling	
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?

Deelname aan de wijkraad staat open voor iedereen vanaf de leeftijd van zestien jaar en die woont of werkt in de wijk en de Nederlandse nationaliteit heeft. Lid worden kan alleen op persoonlijke titel (niet namens een organisatie). Het is echter wel de wijkraad zelf die beslist wie er tot de wijkraad toetreedt.

Het idee achter de wijkraad is dat de samenstelling van de wijkraad zoveel mogelijk recht doet aan de bevolkingssamenstelling van de wijk. Dit wordt in de praktijk niet waargemaakt. Door de vergadercultuur zijn vooral jongeren en allochtonen vaak niet geïnteresseerd. Je moet namelijk “een lange adem hebben en tegen de vergadercultuur kunnen” (B&A, 2009: 18). Michels en De Graaf constateren dat de blanke, oudere mannen met een hoge opleiding in de wijkraden oververtegenwoordigd zijn. Verder merken zij op dat 68% van de leden man was en dat twee wijkraden onder het minimum aantal leden van negen zaten (Michels, De Graaf, 2009: 9-10, 16).

Het is echter ook het bestuur zelf dat een rol speelt in het goed laten functioneren van de wijkraden. Er zijn afspraken gemaakt over de termijn waarop het bestuur op een advies moet reageren. Die termijn wordt echter nog vaak overschreden. Het college heeft daarom in 2008 besloten die termijn naar zes maanden te *verkorten* (B&A, 2009: 21). Bovendien is de reactie van het bestuur vaak onbevredigend. Er wordt dan verwezen naar processen of staand beleid, wat weer een (lange) discussie tussen wijkraad en college uit kan lokken. Aan de andere kant is het voor het college vaak lastig de adviezen in het beleid door te voeren en blijkt het voor de collegeleden lastig om “spontaan een advies te noemen dat is bijgebleven en tot een nieuw inzicht heeft geleid” (B&A, 2009: 22).

Ook eerdere onderzoeken constateren dat de adviezen van de wijkraden beperkte invloed hebben en dat wijkraden relatief laat in beleidsprocessen worden betrokken (Michels, De Graaf, 2009; Van den Assem, 2007). Ook de rol van ambtenaren is hier van belang. Zij hebben vaak geen hoge pet op van de invloed van wijkraden en betrekken ze soms enkel ‘voor de vorm’ bij het beleid. Dat is een zwakte die niet zozeer aan het model ligt, maar meer hoe dit in de praktijk invulling krijgt (Van den Assem, 2007: VI-VII). Ook het meest recente onderzoek geeft aan dat, hoewel de wijkraden een belangrijke rol spelen door zich te richten op het wijkbelang, er geen echte dialoog tussen wijkraden en college is naar aanleiding van een advies. Het samenspel tussen wijkbureau, wijkraad en wijkwethouder wordt getypeerd door “betrokkenheid, maar ook door distantie, koudwatervrees en argwaan”. De onderzoekers adviseren de rol van de wijkraden meer te expliciteren en elkaars rollen te respecteren (B&A, 2009: 7).

Criteria voor de beoordeling	
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?

Het werk in de wijkraad is vrijwillig, maar een wijkraad krijgt een budget en ondersteuning van onder meer het wijkbureau. De kosten van een wijkraad zijn daarmee enigszins beperkt. In 2011 heeft de gemeenteraad €23.000,- per wijkraad beschikbaar gesteld, onderverdeeld in kosten voor de wijkraadplegingen (16.100) en organisatie van de wijkraad (6.900). Via de

wijkmanager verantwoordt de wijkraad de besteding van het geld bij de directeur van de Dienst Wijken (Gemeente Utrecht, 2011b). De medewerkers van het wijkbureau, waaronder de wijkmanager, staan op de begroting van de dienst Wijken.

Op vraag van de raadscommissie Bestuur en Veiligheid overhandigde wethouder Lenting in 2006 informatie over de doorwerking van de adviezen van de wijkraden. Dit zou oorspronkelijk door het Verwey-Jonker Instituut verder geanalyseerd worden, maar is niet gelukt. Het onderstaande is daarom de informatie zoals door de wethouder geleverd (Van den Assem, 2007: 54).

Tabel 7: Collegegegevens over het doorwerken van adviespunten van de wijkraden (668 adviespunten in 259 adviesbrieven over een periode van drie jaar, gepresenteerd in 2006, Van den Assem 2007: 57)

Reactie college	Aantal (percentage)
Adviespunt overgenomen	171 (26%)
Adviespunt gewijzigd of deels overgenomen	101 (15%)
Wel actie, maar afwijkend van adviespunt	102 (15%)
Adviespunt niet overgenomen	148 (21%)
Reactie van het college nog in voorbereiding	97 (15%)
Adviespunt vraagt niet om actie	39 (6%)
Geen actie om andere redenen	10 (1%)
Totaal	668 (100%)

7. ENSCHEDE

Enschede heeft, net als Utrecht, gekozen voor een combinatie van ambtelijke en bestuurlijke deconcentratie. De systematiek is er één van stadsdeelgewijs werken waarbij in vijf stadsdelen een stadsdeelmanagement verantwoordelijk is voor het creëren en behouden van samenhang in het beleid, en overleg en afstemming met verschillende partners in de stad. Onderstaande rapportage is grotendeels gebaseerd op de evaluatie van het stadsdeelgewijs werken door Universiteit Twente uit 2008 (Schuitemaker, Klok, & Denters, 2008).

Aspecten voor de beschrijving	
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).

Het stadsdeelgewijs werken in Enschede, vindt zijn oorsprong aan het begin van de jaren '90. Net als veel andere gemeenten probeerde Enschede manieren te vinden om de inwoners van de stad meer te betrekken bij de beleidsvorming. Discussie hierover leidde in 1993 tot het besluit om stadsdeelgewijs te gaan werken. Gezamenlijk met inwoners en instellingen moest gewerkt worden aan leefbaarheid, veiligheid en onderwijs.

De formulering van de doelstellingen is door de jaren (en de documenten) heen wat verschillend, maar in de kern zijn de doelstellingen van het stadsdeelgewijs werken in Enschede:

- zorgen voor samenhang tussen hetgeen gemeentelijke diensten, instellingen, corporaties, maatschappelijke organisaties en bedrijven op hun taakgebied in het stadsdeel doen;
- zorgen voor grotere inbreng van bewoners bij het maken en uitvoeren van plannen en beleid (activering en participatie);
- ervoor zorgen dat aangeboden diensten en producten goed aansluiten bij de vraag van de bewoners, ondernemers, instellingen en organisaties in het stadsdeel (maatwerk);
- regelen dat eventuele problemen snel opgelost worden (slagkracht) (Schuitemaker, Klok, & Denters, 2008: 23).

Het is de taak van het stadsdeelmanagement om stadsbreed beleid op maat te snijden voor de betreffende stadsdelen en wijken. Deze stadsdeelgewijze werkwijze is aldus de programmabegroting 2011-2014 instrumenteel in het zorgen voor goede verbindingen tussen burgers, politiek en organisaties. Insteek is om te werken aan een faciliterende overheid die haar inzet mede laat bepalen door de bereidheid van burgers om coproductent te zijn (Website gemeente Enschede, mei 2012).

Aspecten voor de beschrijving	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.

In 1994 werd het principebesluit uit 1993 verder vorm gegeven. Er kwamen vijf stadsdelen, die een groot deel van het onderhoud van de openbare ruimte voor hun rekening gingen nemen. Er werd dus eerst gekozen voor deconcentratie van het fysieke beheer. In de jaren erna verbreedde voor het stadsdeelgewijs zich snel. In 1996 werden stadsdeelcoördinatoren aangesteld in Zuid en West en later ook in Noord, Oost en Centrum. Het stadsdeelgewijs werken is uitgebreid naar verschillende beleidsterreinen en ook in de organisatie is het steeds sterker ingebed. De coördinatoren kregen steeds meer taken en bevoegdheden en kregen later de functieaanduiding stadsdeelmanager. Ook het instellen van stadsdeelcommissies (commissies van raadsleden die zich bezighouden met onderwerpen die een bepaald stadsdeel aangaan) is een belangrijke stap geweest.

Sinds 1995 kent de gemeente Enschede (158.000 inwoners op 01-02-2012) vijf stadsdelen (Centrum, Noord, Oost, Zuid, en West).

Tabel 8. Stadsdelen in Enschede

Stadsdeel	Wijken	Inwoners (januari 2008)
Centrum	De Bothoven, Boddenkamp, Hogeland-Noord, De Laares, Horstlanden-Veltkamp, Lasonder en Het Zeggelt.	22.000
Noord	Twekkelveld, Bolhaar, Deppenbroek, Mekkelholt en Roombeek en het dorp Lonneker.	30.000
Oost	De Eschmarke, Hogeland-Zuid, 't Ribbelt, Stokhorst en Velve-Lindenhof en het dorp Glanerbrug.	38.000
Zuid	Helmerhoek, Stroinkslanden en Wesselerbrink.	37.000
West	Boswinkel, Pathmos, Ruwenbos, Stadsveld en 't Zwering, de dorpen Boekelo en Usselo en de buurtschappen Twekelo en Gorseveld.	27.000

De kern van het stadsdeelgewijs werken wordt gevormd door het stadsdeelmanagement, dat de schakel vormt tussen de inwoners in het stadsdeel, de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur.

Het stadsdeelmanagement is het geografisch kleinste niveau waarop het gemeentebestuur zich begeeft. Fysiek is de gemeente aanwezig in de stadsdelen in de servicecentra, waar bewoners terecht kunnen voor verschillende diensten en producten (paspoorten, rijbewijzen, politie, maatschappelijk werk etc.) en ook het stadsdeelbeheer heeft de servicecentra als thuisbasis.

Aspecten voor de beschrijving	
Optuiging	De reële bevoegdheden, middelen, waaronder financiën e.d.

Hieronder worden de belangrijkste actoren in het stadsdeelgewijs werken en hun positie en taken kort besproken

Gemeenteraad en stadsdeelcommissies

De gemeenteraad onderhoudt eigen contacten met het stadsdeel. De raad kent per stadsdeel een stadsdeelcommissie, die alle onderwerpen die in een stadsdeel aan de orde zijn wekelijks bespreekt, op locatie in het stadsdeel. De commissies hebben de volgende taken:

- de voorbereiding van de besluitvorming van de raad over onderwerpen op het werkterrein van de commissie en het daarover adviseren van de raad;
- het in dat kader voeren van overleg met het college van burgemeester en wethouders dan wel met een of meer leden daarvan;
- andere werkzaamheden die door de raad in het kader van zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende dan wel controlerende functie aan de commissie worden opgedragen.

In de praktijk wordt in de stadsdeelcommissie alles besproken, tenzij het een stedelijke aangelegenheid betreft.

Het College van B&W

Er is een directe link tussen de stadsdelen en het College van B&W. Iedere wethouder heeft een stadsdeel als aandachtsgebied toegewezen gekregen en het stadsdeelmanagement onderhoudt nauwe contacten met ‘de eigen’ wethouder. De wethouders houden voeling met wat er in hun stadsdeel speelt door in gesprek te gaan met bewoners en instellingen in het stadsdeel. Doordat wethouders naast hun ‘taak’ als wijkwethouder ook een eigen portefeuille beheren, kan het voorkomen dat er tegenstrijdige belangen met elkaar botsen. Het komt voor dat een wijkwethouder graag iets gerealiseerd ziet in de wijk waar hij verantwoordelijk voor is, maar dat de portefeuillehouder op dat onderwerp daar niets in ziet. Dit is een samenspel dat volgens de betrokkenen “redelijk goed verloopt” (Schuitemaker, et al., 2008: 27). Afgesproken is dat de wijkwethouder fungeert als verlengstuk van de wijk en dat in voorkomende gevallen de portefeuillehouder naar het stadsdeel communiceert waarom iets wel of niet wordt gedaan.

Stadsdeelmanagement

De basisbezetting van het stadsdeelmanagement bestaat uit een stadsdeelmanager, twee projectmedewerkers en een managementassistent. De taken van het stadsdeelmanagement zijn:

- signaleren van knelpunten in de leefbaarheid en veiligheid;
- bewonersinitiatieven en ondernemersinitiatieven stimuleren en ondersteunen;

- vertalen, onderhandelen, bemiddelen, gesprek organiseren met gemeentelijke diensten, wijken en buurten;
- stimuleren, begeleiden en ondersteunen van de wijk- en dorpsraden bij participatie- en inspraakprocedures;
- organiseren van (blijvende) samenwerking tussen private en publieke partijen;
- meedenken in de beleidsontwikkeling van diensten waar de invalshoek van de stadsdelen belangrijk is;
- samenwerking met en ondersteuning van de stadsdeelwethouder.

De stadsdeelmanager is voorzitter van een zogeheten stadsdeelteam. In dit team hebben professionele partners zoals de woningcorporaties, thuiszorg en verschillende gemeentelijke diensten zitting. De samenstelling verschilt per stadsdeel, zo kent het stadsdeel Centrum een apart overleg met ondernemers. Onder de stadsdeelteams werken weer verschillende werk/project/adviesgroepen die zich bezig houden met verschillende thema's en projecten in het stadsdeel. Er wordt gewerkt met meerjarengedebitsvisies. Deze worden vertaald in jaarplannen van het stadsdeel en in stadsdeelrapportages. De verantwoordelijkheid voor het opstellen en (gedeeltelijk) uitvoeren van deze plannen berust bij het stadsdeelmanagement. Het stadsdeelmanagement is de schakel tussen drie verschillende gremia in Enschede: het stadsdeel zelf (de bewoners, de wijk- en dorpsraden, ondernemers en instellingen), het stadsbestuur (stadsdeelcommissie en stadsdeelwethouder) en de gemeentelijke organisatie.

Het stadsdeelmanagement beheert geld voor bewonersinitiatieven en beslist over de toekenning van bedragen aan ingediende initiatieven. Hiervoor is ongeveer €50.000 per jaar beschikbaar. Door projecten als 'Buurt in Actie' (sinds 2005) en het vervolg 'Jij maakt de Buurt' (sinds 2012) is nog eens extra geld beschikbaar voor bewonersinitiatieven.

Project Management Bureau Enschede (PMBE)

De Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer is georganiseerd op stadsdeelniveau, per stadsdeel zorgt een ontwikkelingsmanager voor de coördinatie tussen verschillende projecten in het stadsdeel. De ontwikkelingsmanager maakt deel uit van het PMBE.

Stadsdeelbeheer

Het stadsdeelbeheer onderhoudt het zichtbare gedeelte van de openbare ruimte. Het gaat hier niet alleen om 'grijs en groen' maar ook om participatie in projecten, meedenken en onderhouden van contacten met allerlei partners in de wijk.

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)

Binnen DMO zijn diverse beleidsadviseurs actief. Niet de hele organisaties is stadsdeelsgewijs georganiseerd, maar DMO schuift de ontwikkelingsmanagers naar voren als het gezicht van de dienst binnen het stadsdeel. Daarnaast is de ontwikkelingsmanager verantwoordelijk voor het opstellen van een sociale agenda voor het stadsdeel.

Wijkorganen

De wijkorganen zijn de ogen en oren van de gemeente in de wijk. Ze vormen een belangrijke schakel tussen bewoners en gemeente. Ze kunnen snel problemen signaleren en vervullen een belangrijke adviesfunctie. Het stadsdeelmanagement onderhoudt nauw contact met deze wijkorganen. Zo stelt het stadsdeelmanagement geld beschikbaar voor deze organen. Geld dat het overigens zelf weer krijgt toegewezen door de gemeenteraad.

Partners

De gemeente zoekt veelvuldig contact met de partners zoals corporaties, politie, welzijn, thuiszorg, scholen etc.

Criteria voor de beoordeling	
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.

Er blijkt in Enschede binnen het gemeentelijke beleid ruimte te zijn voor specifieke behoeftes van de wijk (Schuitemaker et al., 2008). De gemeente is steeds meer (en beter) gaan luisteren, maar het is belangrijk te constateren dat de wijkraden en bewoners hiertoe ook zelf initiatief moeten nemen. Als zij iets aandragen is er vaak ruimte. Het komt wel eens voor dat plannen afketsen, maar dan is er meestal een duidelijke verklaring voor te geven (regels die iets niet toelaten of onvoldoende financiële middelen).

Wat vraaggericht werken betreft blijkt, dat de gemeente meer denkt vanuit het perspectief van de burger (Schuitemaker et al., 2008). Ambtenaren weten beter wat er leeft en zijn daardoor beter in staat maatwerk te leveren, maar er is nog steeds verbetering mogelijk.

Criteria voor de beoordeling	
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?

Om burgerparticipatie mogelijk te maken zijn in Enschede drie soorten initiatieven ontwikkeld: het burgerinitiatief, het buurtinitiatief in het kader van Buurt in Actie en het buurtinitiatief niet in het kader van Buurt in Actie. Onderstaande tabel dient om duidelijk te maken wat de verschillende mogelijkheden inhouden (anno 2007). In 2012 is een vervolg op Buurt In Actie gestart, genaamd Jij maakt de Buurt.

Tabel 9. Drie soorten initiatieven in Enschede, 2007

	1 Burgerinitiatief	2 Buurtinitiatief i.k.v. "Buurt in Actie"	3 Buurtinitiatief (bewonersinitiatief), niet i.k.v. "Buurt in Actie"
Voor wie	(Groepen) bewoners	Voor subsidies in het kader van "Buurt in Actie" worden jaarlijks specifieke buurten aangewezen door het college of de raadscommissie	(Groepen) bewoners/buurten in alle stadsdelen die niet onder "Buurt in Actie" vallen
Valt het initiatief langs de reguliere weg te regelen	Nee	Ja (binnen budget voor "Buurt in Actie", per aangewezen wijk)	Ja (binnen het gevoteerde budget)
Indiening bij	(Voorzitter) stadsdeelcommissie (stadsdeelmanager verleent hulp bij de procedures voor het opstellen en indienen van het voorstel)	Stadsdeelmanager (voorzien van een activiteitenplan, een begroting en een onderbouwing)	Stadsdeelmanager (voorzien van een activiteitenplan, een begroting en een onderbouwing)
Wie beslist	De stadsdeelcommissie beslist over evt. agendering in de gemeenteraad	De stadsdeelmanager beslist (namens het college)	De stadsdeelmanager beslist (namens het college)
Maximum bedrag	Geen (kan om geld gaan, hoeft niet)	Maximale subsidie bedraagt € 25.000, -. In de praktijk zit het merendeel van de subsidies tussen de € 250, - en € 5000, -	Maximale subsidie bedraagt € 25.000, -. In de praktijk zit het merendeel van de subsidies tussen de € 250, - en € 5000, -
Grondslag	Verordening burgerinitiatiefvoorstel (2002)	Subsidieverordening activiteiten stadsdeelgewijs werken (2006)	Subsidieverordening activiteiten stadsdeelgewijs werken (2006)
Huidige situatie	Verordening Burgerinitiatiefvoorstel (2002) is nog steeds van kracht.	Buurtinitiatief i.k.v. "Buurt in Actie" is nog steeds van kracht	Buurtinitiatief (bewonersinitiatief) niet i.k.v. "Buurt in Actie" is nog steeds van kracht

Met het geld voor de buurtinitiatieven is veel gebeurd op fysiek gebied (Schuitemaker et al., 2008). Bovendien hebben de initiatieven goede effecten gehad op bewonersparticipatie, vooral doordat het stadsdeelmanagement bij indiening specifiek om een bijdrage van de bewoners zelf vraagt, in geld of in natura. Bewoners moeten samen optrekken om wat te bereiken. Ook zijn er initiatieven geweest die gericht waren op het vergroten van de participatie, waardoor bewoners veel meer met elkaar in contact zijn gekomen. Over het burgerinitiatief zijn de onderzoekers minder positief, vooral omdat de doelen van veel burgerinitiatieven eigenlijk al via buurtinitiatieven nagestreefd zijn. Tussen 2002 en 2008 zijn er negen voorstellen voor burgerinitiatieven gedaan, waarvan er zeven gehonoreerd zijn.

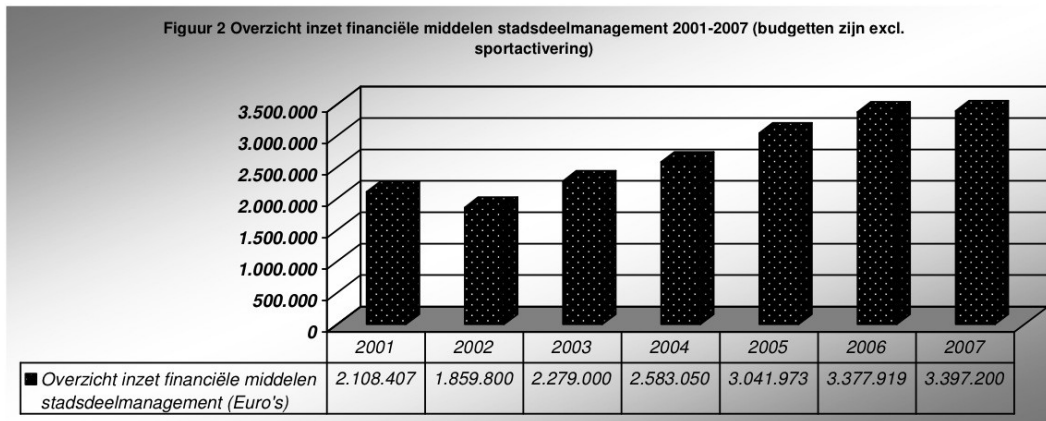
Naast burgerinitiatieven zijn er ook mogelijkheden om via de wijk en dorpsraden te participeren. Iedere inwoner van 18 jaar en ouder kan lid worden van een wijkorgaan.

Voor maatschappelijk organisaties is het van belang om deel uit te maken van de hierboven genoemde overlegstructuur. In de verschillende overlegvormen, en met name het stadsdeelteam, worden werkzaamheden en beslissingen op elkaar afgestemd.

Criteria voor de beoordeling	
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?

Op basis van de buurtmonitor valt te concluderen (Schuitemaker et al., 2008) dat zich op het gebied van voorzieningen, leefbaarheid en veiligheid positieve ontwikkelingen hebben

voorgedaan in de periode 1997-2007. Inwoners van Enschede zijn vaker tevreden over de voorzieningen in 2007 dan in 1997. Op stadsdeelniveau is te zien dat in alle stadsdelen de tevredenheid omhoog is gegaan voor wat betreft vrijwel iedere voorziening. Het blijkt moeilijk te zijn aan te geven in hoeverre de gestegen tevredenheid te verklaren is door de hogere inzet van middelen (Schuitemaker, et al., 2008: 76). Onderstaande figuur geeft een overzicht van de financiële inzet.



Bron: (Schuitemaker, et al., 2008: 65)

Uit bestaande evaluatieonderzoek blijkt, dat de toegevoegde waarde van het stadsdeelgewijs werken in Enschede aanzienlijk is (Schuitemaker et al., 2008). In de loop der tijd is een structuur ontstaan waarbinnen de gemeente, partners, wijkraden en bewoner elkaar weten te vinden. Op het gebied van samenhang, participatie en activering, maatwerk en slagkracht zijn diverse resultaten geboekt. De onderzoekers zijn dus positief, maar de middelen die zijn ingezet in de loop der jaren zijn eveneens toegenomen. Stadsdeelgewijs werken is dus een forse investering, in tijd, mankracht en geld. Vast staat dat Enschede de doelstelling om dichterbij de burger te komen door middel van stadsdeelgewijs werken heeft waargemaakt en dat de tevredenheid van burgers over het stadsbestuur in dezelfde periode is toegenomen.

8. PARTICIPATIEF BEGROTEN

De Braziliaanse stad Porto Alegre (1,3 miljoen inwoners) heeft wereldwijde bekendheid gekregen door haar 'participatieve begrotingsproces' dat sinds 1989 jaarlijks wordt doorlopen (Miños, 2002; Koonings, 2004). Dat proces staat als zeer innovatief en participatief bekend. De 16 districten – in de zin van stadsdelen – worden op een creatieve manier ingeschakeld. Het woord 'ingeschakeld' is hierbij toepasselijk omdat de districten geen autonoom of eigen taakgebied krijgen in dit model, maar juist onderdeel uitmaken van een breder, tot op stedelijk niveau doorwerkend proces, dat uiteindelijk door de burgemeester wordt gecoördineerd. De burgemeester gaat elk vanaf januari langs bij alle 16 districten, waar telkens 'participatieve begrotingsfora' worden georganiseerd. Ten overstaan van de burgemeester – en de gemeentelijke medewerkers die in zijn kielzog meekomen – evalueren de districtsgewijze begrotingsfora het vorige begrotingsjaar en verkennen ze het komende. Ieder district mag daarbij uit een lijst van dertien publieke taakvelden (variërend van riolering tot recreatie) vier prioriteiten selecteren (de eerste prioriteit krijgt vier punten, de vierde krijgt één punt). Hier bovenop worden punten toegekend op basis van twee objectieve criteria: reële omvang van de betreffende wijkbevolking, en objectieve behoefte aan de verkozen diensten. Een behoefte die in een districtsgewijs begrotingsforum sterk wordt geuit, en daarnaast ook met objectieve cijfers kan worden gestaafd, krijgt zo extra gewicht.

De executieve aggregeert alle (initieel) uit de wijken 'oprijzende' scores en stelt op die basis drie stadsbrede investeringsprioriteiten vast. Daarbij wordt ze op de voet gevolgd door de 'Participatieve Begrotingsraad' (COP), waarnaar alle 16 districten twee burgervertegenwoordigers afvaardigen. Dat zijn meteen 32 van de in totaal 44 leden van de COP. De andere leden komen voort uit vijf burgerfora die districtsoverstijgende stedelijke thema's bespreken; die mogen ook elk twee afvaardigen.⁷ De resterende twee vertegenwoordigers worden afgevaardigd door de koepelorganisatie van wijkinstellingen en de ambtenarenvakbond. De COP houdt de ontwikkeling van de begroting in de gaten met wekelijkse bijeenkomsten die door medewerkers van de burgemeester worden gecoördineerd. Die stellen informatiepakketten samen, die laten medewerkers van gemeentelijke diensten opdraven, en die zorgen er ook voor dat naast de 'subjectieve' preferenties van burgers ook 'objectieve', meetbare criteria worden ontwikkeld.⁸

De participatieve begroting die uiteindelijk bij de gemeenteraad wordt ingediend stoelt aldus op 'volkse' én 'technische' *input*, op maatschappelijke én politieke afwegingen, op

⁷ De thema's zijn: transport; onderwijs, cultuur en vrije tijd; gezondheidszorg en sociale zaken; economische ontwikkeling en belastingheffing; stedelijke ontwikkeling en organisatie.

⁸ Het laatste afhankelijk van de mate waarin een district in het verleden toegang heeft gehad tot, of voorzien is van, een bepaalde dienst.

wijkbelangen én stedelijke belangen, die telkens met elkaar worden geconfronteerd. Elster (...) stelt dat er drie fundamenteel verschillende manieren van afstemmen zijn: stemmen tellen, onderhandelen, deliberatief overleggen. In het participatief begrotingsproces van Porto Alegre komen ze alle drie aan bod. Dat levert al met al een creatief procesmodel op, dat zowel vanuit de bevolking alsook meer breed veel waardering heeft ontvangen. Enkele kwalificaties zijn wel op zijn plaats. De belangrijkste is misschien wel dat 'slechts' zo'n 20% van de gemeentelijke begroting op deze wijze wordt behandeld: de nadruk ligt op wijkrelevante investeringsbeslissingen; al het andere blijft er buiten. Daarnaast moeten degenen die denken (hopen dan wel vrezen) dat 'de stadsbevolking' Porto Alegre met 'directe democratie' hebben overgenomen zich realiseren dat de vertegenwoordigende democratie (de gekozen burgemeester, de raad) in dit model de eindafweging blijft maken, en dat de participerende populatie natuurlijk niet het onwerkbaar geheel van de burgerij omvat. Desondanks doen er jaarlijks zo'n 30.000 à 50.000 inwoners mee, waarbij de 'unusual suspects' aanmerkelijk vaker participeren dan bij burgerparticipatie in Nederland gebruikelijk is (Cassen, 1998; Ramonet, 2001).

Vanuit Porto Alegre heeft het participatief begroten zich verspreid over de wereld. Deze laatste casus gaat dus niet over één stad, en deconcentratie of decentralisatie daarbinnen, maar over een andere manier van het bij het bestuur betrekken van burgers: participatief begroten, in de internationale literatuur aangeduid met de term 'participatory budgetting'. Dit is één van de meest succesvolle initiatieven op het gebied van burgerparticipatie in de afgelopen vijftien jaar (Sintomer, 2008: 164). Na Porto Alegre volgde een groot aantal steden in Zuid-Amerikaanse landen als Peru, Ecuador en Colombia en werd het vanaf het jaar 2000 ook toegepast in Europese steden. Voorbeelden van de eerste Europese steden die een model van participatief begroten geïmplementeerd hebben, zijn Cordoba in Spanje, Saint-Denis in Frankrijk en Rheinstetten in Duitsland. In 2004 werd participatief begroten door 250 verschillende steden over de hele wereld toegepast (Cabannes, 2004a: 27, 29-30) en inmiddels hebben grote Europese steden zoals Sevilla, Parijs, Rome, Lissabon en Berlijn zich tot participatief begroten bekend (Sintomer, 2008: 164).

Bij de toepassing van participatief begroten worden burgers betrokken bij het bepalen van de begroting van een gemeente. Dit kan op velerlei manieren. In sommige gemeenten zijn speciaal in het leven geroepen instituties belast met de taak van het betrekken van burgers terwijl het participatief begroten in andere steden beperkt blijft tot een gesprek waarin burgers hun wensen kenbaar kunnen maken. Er kan dus al gesproken worden van participatief begroten als, op welke manier dan ook, burgers worden betrokken bij het proces van het opstellen van de begroting; zelfs als burgers alleen geconsulteerd worden maar geen echte beslissingsmacht hebben. In sommige gevallen wordt zelfs al gesproken van participatief begroten als de begroting gepresenteerd wordt aan burgers door middel van een informatief evenement. In dat laatste geval is niet eens sprake van consultatie van burgers (Sintomer, 2008: 168).

Participatief begroten houdt volgens Baierle (2003: 17) in het creëren van structuren en processen met de bedoeling om op de gemeenschap gebaseerde participatie te bewerkstelligen die gebaseerd is op drie principes: participatie die opengesteld is voor alle burgers zonder een speciale status voor organisaties; het combineren van directe en representatieve democratie en de verdeling van publieke middelen volgens de wil van de participanten. Sintomer (2008: 168) heeft vijf criteria geformuleerd waaraan volgens hem voldaan moet zijn om te spreken over participatief begroten:

- er moet gesproken worden over een financiële of budgettaire dimensie;
- ofwel het stadsniveau, ofwel een decentraal district met een eigen gekozen lichaam en administratieve taken moet erbij betrokken zijn;
- het moet een proces zijn dat wordt herhaald en niet slechts eenmalig plaatsvindt;
- bij het proces moeten publieke beraadslagingen plaatsvinden in specifieke bijeenkomsten, slechts informeren voldoet niet;
- het is nodig dat er verantwoording afgelegd wordt over de uitkomst van het proces.

Deze definitie wordt uiteraard niet door iedereen gehanteerd.

Aspecten voor de beschrijving	
Bedoeling	De waarden achter de binnengemeentelijke instituties, de algemene doelstellingen en ambities (inclusief een beschrijving van de bredere context, zoals het politiek-bestuurlijke stelsel in het desbetreffende land, verhouding burger-overheid).

Participatief begroten biedt burgers in het algemeen de mogelijkheid om niet alleen indirect maar ook rechtstreeks deel te nemen aan het bestuur van een stad. Specifieker geformuleerd, geeft het burgers de mogelijkheid op sociale controle van gemeentelijke publieke middelen (Cabannes, 2004a: 35). Hierdoor zijn de gemeente-uitgaven niet langer meer een 'black box' waar geen openheid over wordt gegeven (Wampler, 2008: 89). Volgens Baierle (2003: 19, 21) biedt het ook een kans om publieke middelen beter te verdelen onder de bevolking waardoor minder bedeelden meer terugzien van publieke financiën. Hierdoor krijgen degenen met minder economische macht meer politieke macht. Sintomer (2008: 167) voegt hier aan toe dat participatief begroten bijdraagt aan de vormgeving van drie principes:

- het opzetten van een zogenaamde 'grassroot' democratie;⁹
- het bewerkstelligen van sociale gelijkheid;
- het bewerkstelligen van burgercontrole.

Met name het bewerkstelligen van sociale gelijkheid was erg belangrijk in Brazilië waar participatief begroten in eerste instantie is toegepast. Deze drie principes hebben daar

⁹ Hiermee wordt een vorm van democratie bedoeld waarbij de beslissingsbevoegdheid komt te liggen bij de lokale gemeenschap, in tegenstelling tot een vorm van democratie waarbij de beslissingsbevoegdheid bij gemeentebesturen ligt.

geleid tot een versterking van het maatschappelijk middenveld en een versterking van de arbeidersklasse (Sintomer, 2008: 167).

Aspecten voor de beschrijving	
Modellering	De vormgeving van de binnengemeentelijke instituties, hun aantal, schaal, mate van uniformering (dus: de diversiteit binnen de stad), legitimering via verkiezingen of niet.

De vormgeving van het participatief begroten geschiedt in de verschillende steden op uiteenlopende manieren. Cabannes (2004a) onderzocht de verschillen tussen 25 landen die tot aan het jaar 2004 een model van participatief begroten hadden ingevoerd. Het participatief begroten gebeurt soms wel, soms ook niet op districtsniveau binnen de stad. De verschillen verhouden zich volgens hem tot een zevental factoren (Cabannes, 2004a: 28-29):

a. Directe democratie en representatieve democratie

Steden waarin participatief begroten is ingevoerd kennen verschillen in de vorm van participatie. Sommige steden kennen vormen van directe democratie waarbij burgers bijvoorbeeld direct worden betrokken in commissies die zich bezighouden met thema's, waarbij burgers deelnemen aan vergaderingen op wijkniveau of waarbij burgers directe controle hebben op een proces. In tegenstelling tot deze vorm van participatie kennen sommige andere steden een vorm van indirecte democratie, waarbij besluitvorming uitsluitend uitgevoerd wordt door gedelegeerden of vertegenwoordigers. Deze laatste vorm wordt aangeduid met de term 'representatieve democratie'. Tussen deze twee uiteinden van het spectrum bevinden zich een heleboel andere vormen van participatie. Dit heeft invloed op het systeem van participatief begroten in een stad.

b. Degene die de uiteindelijke beslissingen met betrekking tot de begroting maakt

In het algemeen geldt dat bijna alle variaties van participatief begroten uiteindelijk gerelateerd zijn aan een vorm van representatieve democratie omdat gemeenteraden (en diens equivalenten in andere landen) uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het goedkeuren van de begroting. Desalniettemin kunnen er grote verschillen zijn. Enerzijds kunnen burgers slechts worden geconsulteerd, waarna de regelgevende en uitvoerende macht alle macht hebben om beslissingen te nemen en anderzijds kunnen beslissingen van het gemeentebestuur gebaseerd zijn op vergaande beraadslagingen met burgers.

c. Welk lichaam belast is met het nemen van de besluiten

In sommige steden waarin participatief begroten is toegepast, wordt de begroting uiteindelijk opgesteld door een speciaal daarvoor in het leven geroepen orgaan. Dit type orgaan bepaalt een aantal randvoorwaarden, leidt de vergaderingen en legt de laatste hand aan de begroting voordat deze gepresenteerd wordt aan de gemeenteraad. In andere steden is ervoor gekozen om gebruik te maken van de sociale en politieke structuren die al aanwezig waren voordat het participatief begroten werd toegepast, zoals *wijkraden en buurtgenootschappen*. Dit heeft consequenties voor de vorm van participatief begroten die

optreedt. In het geval van een gecreëerd orgaan, vormt deze een centraal punt van waaruit participatie wordt vormgegeven. In het geval van het behoud van de oorspronkelijke structuren, krijgen de wijkraden en buurtgenootschappen meer zeggenschap en een grotere functie, terwijl ze zelf onveranderd zijn gebleven.

d. De controle op de uitvoering wanneer de begroting eenmaal is goedgekeurd

Er zijn grote verschillen tussen de steden wat betreft het proces van implementatie nadat de begroting is vastgesteld en de controle daarop. Dit varieert van controle door formele uitvoerende organisaties tot aan controle door informelere structuren zoals *wijkraden en buurtgenootschappen*. De mate waarin de controle wordt overgelaten aan burgers zegt iets over de mate waarin macht is gedeconcentreerd.

e. Op de stad gebaseerde participatieve democratie of op de gemeenschap gebaseerde participatieve democratie

In sommige steden is het participatief begroten gericht op burgers op *wijk- of buurniveau*, terwijl in andere gevallen burgers op *stadsniveau* worden betrokken. In het laatste geval vindt de dialoog niet op wijkniveau plaats maar vindt deze plaats in de stad als geheel.

f. De proportie van de begroting waarover meegepraat mag worden

Er zijn grote verschillen tussen de steden in de proportie van de begroting waarover door burgers meegepraat kan worden. In sommige gevallen blijft dit beperkt tot 1 procent van de begroting terwijl er ook gevallen zijn waarbij er voor de volle 100 procent van de begroting burgers betrokken worden.

g. De mate van formalisering en institutionalisering

Ook zijn er grote verschillen in de mate van formalisering van de burgerparticipatie. Dit varieert van informele structuren tot aan vergaande regelgeving op lokaal en soms zelfs nationaal niveau. De meeste steden bevinden zich tussen de twee uiterste vormen, namelijk de informele beweging en de formele institutie.

Er zijn dus verschillende vormen van participatief begroten. Het systeem dat gebruikt wordt in de verschillende steden is afhankelijk van een groot aantal factoren. Daarom kan er niet meer gesproken worden over één model van participatief begroten. Het kan verschillende vormen aannemen (Sintomer, 2008: 166). Ook blijft participatief begroten niet altijd beperkt tot het stadsniveau. In de Braziliaanse staat Rio Grande do Sul is het systeem bijvoorbeeld ingevoerd op twee verschillende niveaus: voor de afzonderlijke regio's en voor de staat als geheel (Goldfrank & Schneider, 2006: 2).

Aspecten voor de beschrijving	
Optuiging	De reële bevoegdheden, middelen, waaronder financiën e.d.

Uit het onderzoek van Cabannes (2004a), waarbij in 25 steden is gekeken naar het participatief begroten, blijkt dat er vanuit financieel oogpunt bekeken twee typen gemeenten zijn te onderscheiden: gemeenten waarbij de daadwerkelijke financiële bedragen onder discussie staan en gemeenten waarbij alleen over projecten gepraat wordt en niet over bedragen. In het laatste geval gaat het veelal om symbolische bedragen die minder dan 2 procent van de totale begroting bedroegen. In het algemeen wordt in de steden tussen 2 en 10 procent van de begroting met burgers besproken. In het onderzoek van Cabannes waren er twee steden waarbij 100 procent van het budget met burgers werd besproken; dit zijn Mundo Novo en Porto Alegre in Brazilië (Cabannes, 2004a: 34-35).

Sintomer (2008: 169-174) onderscheidt zes verschillende modellen, of ideaaltypen, van participatief begroten die in Europa voorkomen. Deze ideaaltypen zijn voor een deel gebaseerd op het systeem van participatief begroten zoals dat in eerste instantie werd toegepast in Porto Alegre in Brazilië. Toch zijn de ingevoerde vormen van participatief begroten in Europa over het algemeen heel anders dan de modellen die gebruikt zijn in Zuid-Amerika. Dit komt doordat ze in Europa in een heel andere context zijn geïmplementeerd. Deze modellen van participatief begroten worden in de Europese steden die participatief begroten al hebben ingevoerd gebruikt.

'Porto Alegre adapted for Europe'

Dit model van participatief begroten is gebaseerd op het oorspronkelijke model dat als eerste werd toegepast in Porto Alegre in Brazilië. Dit model houdt in het kort in dat burgers op individueel niveau invloed kunnen uitoefenen op de begroting. Deze burgers worden bereikt door middel van districten die op buurt- en wijkniveau burgers proberen uit te nodigen betrokken te raken bij het begroten. Er wordt met de burgers gesproken over zeer concrete investeringen en projecten. Bij dit model van participatief begroten ligt er vanuit de samenleving veel druk op het stadsbestuur om de plannen uit te voeren. Er kan daarom gesproken worden van medebesluitvorming door burgers. Anders gezegd: als burgerparticipatie een belangrijk motief is, is dit model zeer aantrekkelijk.

'Participation of organized interests'

In dit model zijn het niet de burgers die betrokken worden bij het participatief begroten maar niet-gouvernementele organisaties, belangengroepen, vakbonden en andere organisaties. Deze vorm komt vaak voor in steden waarin het op voorhand al de gewoonte was om dit soort organisaties te betrekken bij besluitvorming. In dit geval wordt er niet zo zeer over concrete projecten gesproken, maar meer over brede politieke lijnen. Er is minder druk op het stadsbestuur dan bij het 'Porto Alegre adapted for Europe' model. Daarom wordt in dit geval gesproken over een consultatieve rol voor de organisaties die betrokken

worden, in tegenstelling tot de mogelijkheid om beleid te coproduceren. In dit model is dus eerder sprake van corporatisme dan van burgerparticipatie.

'Community funds at local and city level'

In dit type model is er een fonds opgericht dat gericht is op projecten op het gebied van sociale zaken, culturele zaken en milieuzaken. Financiering gebeurt door middel van beleidsprogramma's. Private bedrijven zijn daarvan uitgesloten en dragen dus niet bij aan de financiering. Burgers beslissen autonoom waaraan het geld besteed kan worden. Met name sociaal achtergestelde groeperingen ontvangen financiën uit het fonds. In veel gevallen worden de plannen door burgers zelf uitgevoerd. Hier zien we dus niet alleen burgerparticipatie, maar ook sociale cohesie en het bereiken van achterstandgroeperingen als motieven.

'Public/private negotiating table'

Net als in het vorige model is in dit type model sprake van een opgericht fonds dat gericht is op projecten op het gebied van sociale zaken, culturele zaken en milieuzaken. Vanwege dit fonds is het participatief begroten relatief onafhankelijk van het gemeentelijke budget, omdat de financiën grotendeel niet afkomstig zijn van de gemeente zelf. Om die reden heeft het gemeentebestuur niet het laatste woord over de begroting, maar eerder een commissie van gedelegeerden. In dit model staan wederom niet-gouvernementele organisaties en verenigingen centraal. Echter, de financiën komen van private bedrijven. Hierdoor kunnen zij de procedure beïnvloeden en spelen burgers een secundaire rol. Voor de discussie over een bestuurlijk model voor Rotterdam lijkt dit geen relevant model: het gaat immers niet over publieke middelen.

'Proximity participation'

In dit model blijft het participatief begroten grotendeels beperkt tot consultatie van burgers. Daardoor hebben zij weinig inspraak. De gemeente kan zelf bepalen aan welke plannen ze aandacht willen besteden en aan welke niet. Verenigingen en andere organisaties spelen hierbij geen rol. Individuele burgers worden uitgenodigd om vergaderingen bij te wonen. Dit model is gebaseerd op wijkraden en wijkbudgetten die voorafgaand aan het participatief begroten al bestonden. Investerings op wijkniveau spelen daardoor een grote rol. Op het niveau van de stad als geheel wordt niet meebesloten over specifieke budgetten maar slechts over algemene beleidsdoelen. Een belangrijk doel van dit model is het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuurder. Middels het participatief begroten wordt geprobeerd deze afstand te verkleinen. Omdat er vaak in kleine groepen wordt overlegd, is de kwaliteit van de bijeenkomsten goed. Er kan goed en diep ingegaan worden op onderwerpen. Toch blijft de beslissingsmacht van burgers beperkt. Hier is burgerparticipatie dus wel een doel, maar lijkt het zeer de vraag of dat gehaald wordt, gezien de kleine groepen.

'Consultation on public finances'

Burgers worden ook in dit model voornamelijk geconsulteerd. Dit betekent dat ze weinig beslissingsmacht hebben. Het lokale bestuur bepaalt uiteindelijk wat er gaat gebeuren. Verenigingen en andere organisaties spelen hierbij geen rol. Individuele burgers worden uitgenodigd om vergaderingen bij te wonen. Dit model verschilt van het voorgenoemde model wat betreft de oorsprong en heeft het transparant maken van de financiële situatie van de stad tot doel. Informatie over de financiën wordt dan ook verspreid onder de burgers door middel van brochures en via andere wegen. De uitgaven van publieke organisaties worden bekend gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld gepubliceerd wat de uitgaven van de bibliotheken zijn. Vervolgens vindt er dan een enkele bijeenkomst plaats per jaar. Van burgers wordt tijdens een bijeenkomst gevraagd aanbevelingen te doen en aan het eind van de avond worden alle individuele meningen samengevat in een algemene aanbeveling. Het debat blijft hierdoor oppervlakkig en er kan niet diep ingegaan worden op onderwerpen. Hierdoor blijft de inspraak van burgers klein en wordt er weinig druk gezet op het lokale bestuur.

Deze zes modellen zijn ideaaltypisch. Er zijn een heleboel steden die een combinatie van verschillende modellen of slechts een aantal elementen uit een van de modellen hanteren.

Criteria voor de beoordeling	
Burgernabijheid	Responsiviteit en inputlegitimiteit: sluit wat de gemeente doet aan bij de wensen van de bevolking; gebiedsgerichtheid en maatwerk: is de gemeente burgernabij en fysiek bereikbaar en zijn haar daden gespecificeerd al naar gelang het karakter van het gebied waar die zich op richten.

Zoals in het voorgaande vermeld heeft participatief begroten in sommige steden geleid tot het creëren van nieuwe structuren waardoor alle burgers, waaronder degenen die moeilijk te betrekken zijn bij het bestuur en burgers uit kansarme buurten en wijken, beter betrokken konden worden. Hierdoor krijgen ook deze burgers beter de kans om mee te praten over de begroting en wordt de burgernabijheid dus vergroot.

Criteria voor de beoordeling	
Participatie	Throughputlegitimiteit: zijn er mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties deel te nemen aan het bestuur, en zo ja welke? Welk gebruik wordt daar van gemaakt en wat zijn de effecten?

Participatief begroten biedt burgers de mogelijkheid om niet alleen indirect maar ook direct deel te nemen aan het bestuur van een stad. Uit de studie van Cabannes (2004a: 37) is gebleken dat in de meeste gevallen tussen 2 en 7 procent van de bevolking in een stad deel uitmaakt van het proces van participatief begroten. En zoals hierboven al geconstateerd is: bevolkingsgroepen die eerder niet actief waren, participeerden. Toch is niet in alle steden

met participatief begroten sprake van participatie van individuele burgers. Er zijn ook gevallen waarin niet rechtstreeks met burgers overlegd wordt, maar met verenigingen en andere niet-gouvernementele organisaties (Sintomer, 2008: 170).

De implementatie van participatief begroten in de verschillende steden heeft geleid tot acties die de participatie van vrouwen en andere ondervertegenwoordigde groepen bevorderen. In verschillende steden zijn quota ingevoerd die bijvoorbeeld bepalen dat vijftig procent van de gemeentelijke gedelegeerden vrouwen moeten zijn (Cabannes, 2004a: 38). Ook blijkt dat de meest benadeelde wijken in steden substantieel hebben geprofiteerd van participatief begroten. Zo zijn investeringen in de gezondheidszorg en het onderwijs hoofdzakelijk terechtgekomen in de armste districten van bijvoorbeeld Sao Paulo (Brazilië) en zorgt participatief begroten er in het algemeen voor dat publieke middelen uitkomen bij de oorspronkelijk uitgesloten gebieden en wijken (Marquetti en Adalmer in Cabannes, 2004a: 40). Met name in Brazilië werden door middel van participatief begroten de sloppenwijken in de periferieën van de steden bereikt waar voorheen onvoldoende service geboden kon worden. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de toegang tot het openbaar vervoer en andere publieke faciliteiten in de armste gebieden van Porto Alegre sterk verbeterd is. Zo is de toegang tot de drinkwatervoorziening van 94,7 procent van de bevolking in 1989 toegenomen tot 99,5 procent van de bevolking in 2002. Bovendien is het aantal scholen in de stad drastisch toegenomen waardoor in plaats van 18.000 kinderen in 1989, 56.000 kinderen in 2002 naar school konden gaan (Baierle, 2003: 20; Cabannes, 2004b: 31).

Criteria voor de beoordeling	
Efficiëntie	Outputlegitimiteit: welke kosten zijn gemoeid met het decentrale arrangement, welke inspanningen en activiteiten staan daartegenover, en zijn die met elkaar in verhouding? Welke oordelen zijn voorhanden in bestaande evaluaties?

In de literatuur is helaas onvoldoende materiaal voor handen om uitspraken te doen over de kosten en financiële opbrengsten van het participatief begroten, behoudens eerdere constatering over een grotere efficiëntie van het stedelijk bestuur.

In Rheinstetten (Duitsland) werd het vergroten van de efficiëntie van het openbaar bestuur als doel van het participatief begroten gesteld. Of dit doel echter behaald is, is niet terug te vinden in de literatuur. Uit onderzoek naar 130 steden is gebleken dat de invoering van participatief begroten een positief effect heeft gehad op de inkomsten van de stad. Participatief begroten heeft de stadsinkomsten vergroot doordat het de effectiviteit van het collecteren van belastingen heeft vergroot door middel van een vergrote transparantie van het administratieve bestuur van de stad en een vergrote zichtbaarheid van publieke diensten (Torres Ribeiro in Cabannes, 2004b: 25-26). In het onderzoek van Cabannes (2004a: 36), waarin 25 steden werden bekeken, hebben de meeste steden aangegeven dat het participatief begroten heeft geleid tot een toename van belastinginkomsten en een afname

in delinquentie. In Porto Alegre heeft participatief begroten bijvoorbeeld geleid tot een toename van 6 naar 12 procent van de gemeentelijke inkomsten uit onroerendgoedbelasting. Bovendien beweren adviseurs die zich bezig hebben gehouden met participatief begroten in Puerto Asis (Colombia) dat burgers bewuster zijn geworden van de middelen die er zijn. Op het moment dat er niet genoeg middelen beschikbaar zijn voor de implementatie van projecten, leidt dit tot een verbetering van de samenwerking van burgers met personeel van de gemeente, financiële middelen en materialen, zodat de beschikbare middelen toenemen en de infrastructuur verbetert. Daarnaast zijn burgers in bijvoorbeeld Bogotá (Colombia) eerder bereid om infrastructurele voorzieningen te behouden en te beschermen; dit kan kostenbesparend zijn voor een gemeente.

Naast deze positieve invloed op de stadsinkomsten en op het gebied van de bestrijding van sociale ongelijkheid, draagt participatief begroten bij aan 'good governance'. Hiermee wordt vrij vertaald het goed besturen van bijvoorbeeld een stad bedoeld, waarbij niet alleen overheidsgerelateerde organisaties in ogenschouw worden genomen, maar waarbij ook de macht van organisaties en groeperingen buiten de formele instituties van de overheid erkend wordt. Participatief begroten heeft in een meerderheid van de steden geleid tot het opstellen van prestatie-indicatoren voor de belangrijkste diensten die geleverd worden door het lokale bestuur. Ook heeft een deel van de steden een enquête onder de bevolking verspreid waarmee de klanttevredenheid van de burgers met de aangeboden diensten van de stad in kaart werd gebracht. Beide zijn principes van 'good governance', waar participatief begroten aan heeft bijgedragen (Cabannes, 2004b: 26-28). Participatief begroten heeft er ook voor gezorgd dat er meer controle op de gemeente-uitgaven en de uitvoering van de beleidsplannen is gekomen. Zo hebben burgers in Porto Alegre toegang gekregen tot technische en financiële informatie over de stad waardoor ze beter in staat zijn besluiten te nemen, worden de geselecteerde plannen van burgers tijdig en op een transparante manier ingevoerd en worden de gemeentepannen ter goedkeuring voorgelegd aan de burgers. Hierdoor is een uitgebreid systeem van toezicht en verantwoording ontstaan (Wampler, 2004: 88).

Hoewel participatief begroten dus vele voordelen kent, zijn er ook kanttekeningen bij te plaatsen. Zo is een veel gehoord kritiekpunt dat participatief begroten gericht is op de korte termijn en het oplossen van problemen van de meest hulpbehoevende buurten in een gemeente. Het richt zich niet op het structureel hervormen van een stad als geheel (Cabannes, 2003: 2). Toch heeft het participatief begroten er in verschillende steden toe geleid dat er gemeentelijke decentralisatie optrad. Om burgers beter te kunnen betrekken bij het participatief begroten zijn onder andere in de steden Cordoba (Spanje), Belo Horizonte en Guarulhos (Brazilië) nieuwe districten gecreëerd om burgers te bereiken die eerder niet bereikt werden. Participatief begroten heeft op verschillende plekken dus ook de territoriale plannen beïnvloed (Cabannes, 2003: 11-13). Dit is gedaan om meer publieke middelen bij de kansarme bevolking in steden te krijgen. Door middel van het creëren van

districten waarbinnen burgers de kans krijgen mee te praten over de begroting, wordt er meer aandacht besteed aan deze kansarme wijken en buurten (Cabannes, 2003: 19, 27).

Daarnaast kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij sommige vormen van participatief begroten waarbij private organisaties betrokken worden bij het proces. Zij hebben veel invloed omdat zij geld meebrengen. Hierdoor is het soms lastig om radicale veranderingen in te voeren richting meer sociale gelijkheid voor burgers, omdat private partijen ook mee mogen praten en zij veelal andere belangen hebben. Echter, ongeacht of er bij het participatief begroten rechtstreeks individuele burgers betrokken zijn of organisaties, hebben verschillende modellen de potentie om overleggen van goede kwaliteit te leveren. Onderwerpen worden niet alleen in grote bijeenkomsten besproken, maar ook in kleine fora, zoals commissies. Hierdoor kunnen diepgaande gedetailleerde oplossingen bedacht worden voor belangrijke problemen (Sintomer, 2008: 171-172).

Een ander kritiekpunt op participatief begroten is dat het niet alleen wordt ingevoerd vanwege de positieve effecten op de democratie en goed bestuur. Participatief begroten wordt volgens Goldfank en Schneider (2006: 8-9) ook gebruikt om partijpolitieke belangen te behartigen. Zo kunnen de partijen die het voorstel tot participatief begroten hebben ingediend zichzelf profileren als de meest participatieve, meest democratische partijen en kunnen zij in het licht van participatief begroten instituties oprichten die hun belangen versterken en die van hun tegenstanders verzwakken.

Samenvattend kan gesteld worden dat participatief begroten in veel steden heeft geleid tot een beter bestuur van de stad, waarbij er meer transparantie, burgerparticipatie en meer verantwoording over het gemeentebestuur is gekomen. Bovendien werden burgers die voorheen moeilijker te betrekken waren bij het bepalen van beleidsdoelen beter bereikt. Omdat burgers zich beter betrokken voelen, zijn ze eerder bereid zelf hun steentje bij te dragen. Dit kan een positieve invloed hebben op de inkomsten van een stad en de uitgaven mogelijk verlagen. Bovendien wordt het draagvlak voor beleid onder de bevolking vergroot. Daarnaast heeft participatief begroten geleid tot een afname van allerlei vormen van sociale ongelijkheid, waaronder grote verschillen tussen arm en rijk en de ondervertegenwoordiging van onder andere vrouwen in het administratieve bestuur van de stad. In verschillende steden is de armoede voor een deel teruggedrongen en participeren vrouwen en andere ondervertegenwoordigde groepen beter. Echter, in de gevallen waarin burgers niet veel beslissingsmacht hebben maar private bedrijven wel, kan men zich afvragen in hoeverre de belangen van burgers nog gediend worden en in hoeverre er eigenlijk nog gesproken kan worden over publieke participatie. Daarnaast worden de gecreëerde politieke instituties ten behoeve van participatief begroten in sommige gevallen gebruikt voor partijpolitieke doeleinden. Dit zijn negatieve kanttekeningen die geplaatst moeten worden bij het participatief begroten.

9. DE OVERIGE CASES

In het vooronderzoek zijn niet alleen de hiervoor geanalyseerde steden aan bod gekomen, maar ook andere. In dit hoofdstuk wordt de gevonden informatie (die vooral beschrijvend van aard is en niet evaluatief) gepresenteerd; de opbouw van de paragrafen is daardoor een iets ander dan die in de vorige hoofdstukken.

Het gaat dan om Los Angeles en Portland (VS), Birmingham (VK), Kopenhagen (Den.), Zürich (Zw.), Parijs (Fr.), Antwerpen (B.), Bologna (It.) en Den Haag.

A. Los Angeles (Verenigde Staten)

Los Angeles kent een ontwikkeling van binnengemeentelijke advisering naar iets wat lijkt op binnengemeentelijke decentralisatie.

De gemeente Los Angeles was tot eind jaren '90 een opvallende monoliet te midden van een sterk gefragmenteerde stedelijke samenleving: een gemeente met 3,7 miljoen inwoners werd centraal bestuurd door een gemeenteraad bestaande uit 15 gemeenteraadsleden, gekozen in evenzoveel kiesdistricten. Over veel dagelijkse beslissingen binnen het eigen kiesdistrict kregen de gemeenteraadsleden *carte blanche*, onder het motto: "I follow your vote on your district if you follow my vote on my district" (Hendriks, 2002, p. 136). Uit ontevredenheid met het stedelijk bestuur dreigden verschillende stadsdelen met afscheiding, hetgeen ze met voldoende handtekeningen en daaropvolgende referenda formeel ook konden afdwingen. De stad reageerde in 1999 met een nieuw City Charter, dat eerst en vooral een stadsbreed systeem van Neighborhood Councils beloofde. (Daarnaast werd ook de rol van de burgermeester ten opzichte van de gemeenteraad versterkt en werd de oppermachtige Planning Commission in Area Planning Commissions opgesplitst.)

Vormgeving van de gedecentraliseerde democratie

Interessant is bovenal het incrementele, goeddeels van onderop aangedreven groei- en ontwikkelproces dat inmiddels een 90-tal Neighborhood Councils heeft opgeleverd. Dat ging in golven waarbij de centrale stad geen uniformerend 'cookie cutter' model hanteerde, maar een certificatiemodel gebaseerd op drie algemene randvoorwaarden (Musso, 2011; Musso e.a., 2011; Hendriks & Musso, 2004). Ten eerste: de NC's dienden vorm te geven aan een adviserende rol in het stadsbestuur. Hoe ze die verder wilden invullen, met welke accenten en instrumenten, was hun eigen verantwoordelijkheid. Omgekeerd verplichtte de gemeenteraad zich tot het ontwikkelen van een *early notification system*, het tijdig doorgeven van belangrijke agendaposten. (Op eigen initiatief en ad hoc zou de gemeenteraad volgens het nieuwe City Charter wel besluitvorming over specifieke

wijkgerelateerde zaken aan een NC kunnen delegeren). Ten tweede: Neighborhood Councils moesten minimaal 20.000 inwoners binnen hun grenzen hebben. Hoe die grenzen getrokken werden, met of zonder overlap, daar moesten de wijkraden in oprichting in eerste instantie zelf en onderling uit zien te komen. Uiteindelijk zijn de meeste NC's rond de 40.000 inwoners uitgekomen. Ten derde: NC's moesten geen kopie worden van de in LA wijdverbreide en machtige *home-owners associations*, die slechts opkomen voor hun eigen, tamelijk homogene woonenclaves of *life-style communities* (Davis, 1990). NC's zouden zich moeten laten voeden door allen die in de wijk wonen, werken, er een huis huren, of er bezit hebben.

Mate van taakoverdracht

Door deze aanpak vertoonde de oprichtingsfase een grote variatie aan werkvormen. Sommigen NC's in oprichting gingen werken met themagerichte actiecomités, andere zochten hun heil meer in een deliberatief proces met Town Hall Meetings en dergelijke (Hendriks, 2002, p. 142). In alle gevallen werd het oprichtingswerk nauwelijks vanuit de centrale stad gestuurd (er was in 1999 wel een ondersteunende dienst opgericht maar die was extreem *understaffed*) maar vanuit de *civil society* in de verschillende wijken. De *founding fathers* (regelmatig ook moeders trouwens) van de NC's kwamen uit de wijken voort, hetgeen niet wilde zeggen dat ze in alle gevallen ook democratisch gekozen waren: soms wel, soms niet, maar in alle gevallen moesten ze hun plannen verantwoorden in democratische oprichtingsvergaderingen (Sonenshein, 2004, p. 142).

In de verdere doorontwikkeling van het model lijkt de institutionele variatie af te nemen. De meeste Neighborhood Councils zijn gaan lijken op "little city halls" (Musso, 2011, p. 17), compleet met Governing Boards en representatieve raden die in een quasi-parlementair proces vorm proberen te geven aan politieke wilsvorming *in adviserende zin*. Het dagelijks bestuur bestaat in de regel uit een twintigtal gekozen leden; de representatieve raden zijn in sommige gevallen ook gekozen in wijkbrede verkiezingen; in andere gevallen zijn er zetels gereserveerd voor bepaalde deelgebieden of deelgroepen in de wijk.

De Neighborhood Council kiest in het gros van de gevallen voor een rol als 'waakhond', die voortdurend in de gaten houdt wie of wat het erf opkomt, en afhankelijk van de situatie gromt, blaft of kwispelt. De NC's mochten vanaf het begin prioriteitenlijstjes inbrengen in het stedelijke begrotingsproces. Het participatief begrotingsproces waarmee Los Angeles sinds 2004 experimenteert, biedt de NC's nieuwe kansen op dit vlak.

Financieringsvorm

Er is amper sprake van financiën.

Uniform voor de hele stad?

Nee.

Dekking van de hele stad?

Ja.

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

Voorkoming afscheiding; verhoging responsiviteit.

B. Portland (Verenigde Staten)

Portland heeft een combinatie gemaakt van binnengemeentelijke advisering en deconcentratie.

Portland ligt in het Noordwesten van de Verenigde Staten en telt 583.776 inwoners¹⁰ (gemeten in 2010), waarmee het qua inwoneraantal de 29^e stad van de Verenigde Staten vormt. De geografische ligging van de stad heeft er voor gezorgd dat Portland uitgegroeid is tot een economisch en cultureel sterk ontwikkeld gebied met een groot inwoneraantal. De economie van Portland heeft zich ontwikkeld tot een kenniseconomie (Cotugno & Seltzer, 2011: 290). Portland maakt deel uit van de Portland Metropolitan Area (MSA), de regio rondom de stad, waar naar schatting 2,3 miljoen mensen wonen.

Portland wordt bestuurd volgens het zogenaamde 'city commission government' systeem, een gemeentelijk bestuurlijk systeem waarbij de stemgerechtigde burgers van een stad een kleine commissie van vertegenwoordigers ('commissioners') kiezen. In Portland zijn vijf gekozen vertegenwoordigers/'commissioners', waarvan één de burgemeester vormt. Deze laatste heeft nagenoeg evenveel macht als de andere vier gekozen vertegenwoordigers en heeft net als de andere vier 'commissioners' een specifieke portefeuille. Daarnaast is de burgemeester voorzitter van de commissie en heeft hij/zij in ceremonieel en procedureel opzicht een andere taak dan de anderen.

Vormgeving van de gedecentraliseerde democratie

Hoewel Portland bekend staat om de sterk ontwikkelde regionale bestuursvorm Metro, heeft Portland ook op stadsniveau interessante ontwikkelingen doorgemaakt. In 1970 werd in de stad een systeem van wijkverenigingen ('neighborhood associations') opgericht (Allarcon de Morris & Leistner, 2009: 47). In deze verenigingen nemen zowel burgers als organisaties die in een bepaald deel van de stad opereren, zitting. De verenigingen zijn opgericht om iedereen die dat wil een stem te geven in de lokale gemeenschap om individuen in de gemeenschap nader tot elkaar te brengen en om burgers meer te betrekken bij het besturen van de stad. In de wijkverenigingen werken vrijwilligers en bedrijven samen in het gebied van de stad Portland waarin zij zich bevinden. Ze organiseren tal van

¹⁰ Volgens de 2010 Census Profiles (Population Research Center, 2010: 44).

verschillende soorten projecten en evenementen over uiteenlopende onderwerpen zoals het milieu en criminaliteit en veiligheid. Inmiddels zijn er 95 verschillende wijkverenigingen in Portland (Gemeentelijke website Portland^a, april 2012).

Deze verenigingen worden ondersteund door zeven District Coalition Offices; de meeste daarvan zijn particuliere instellingen, twee zijn stadsdiensten. Deze organisaties bieden assistentie aan de wijkverenigingen, individuen, organisaties en bedrijven en bieden trainingen, informatie, advies en ondersteuning. Financiering is vooral afkomstig van de stadsdienst Portland Office of Neighborhood Involvement (Gemeentelijke website Portland^a, 2012).

In 2005 werd het systeem van wijkverenigingen onder de loep genomen door middel van het zogenaamde 'Community Connect' proces, met als doel het versterken van publieke participatie en het versterken van de banden tussen de burgers en de gemeente. Bovendien wilde de stad Portland groepen burgers proberen te betrekken bij de wijkverenigingen die moeilijk te bereiken waren, zoals burgers met een buitenlandse afkomst of immigranten en vluchtelingen. Community Connect resulteerde in een strategisch vijfjarenplan waarin stond opgenomen hoe publieke participatie bevorderd zou gaan worden (Allarcon de Morris & Leistner, 2009: 47). Subsidies werden beschikbaar gesteld, ook voor het versterken van betrokkenheid en leiderschap in minderheidsgroeperingen (Allarcon de Morris & Leistner, 2009: 50).

Mate van taakoverdracht

Er lijkt geen sprake te zijn van taakoverdracht: de wijkverenigingen hebben een taak in het versterken van burgerparticipatie.

Financieringsvorm

Uit stadsbudgetten, en particuliere fondsen. Leden van de verenigingen zijn vrijwilligers (Gemeentelijke website Portland^a, april 2012).

Uniform voor de hele stad?

Er lijken geen verschillen te zijn in de wijkverenigingen ('neighborhood associations'), die verspreid over de hele stad opereren. Ze lijken in alle delen van de stad Portland op dezelfde manier te functioneren.

Dekking van de hele stad?

De wijkverenigingen ('neighborhood associations') lijken voor te komen in alle delen van de stad Portland; de wijkverenigingen zijn ingedeeld per stadsdeel (Gemeentelijke website Portland^b, april 2012). Bovendien is iedere inwoner, iedere organisatie en ieder bedrijf in Portland vrij om lid te worden van de wijkverenigingen.

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

De oorspronkelijke verenigingen begonnen dood te bloeden, en bleken moeite te hebben minderheden aan te spreken. In het Community Connect project staan de volgende doelstellingen centraal: vergroting diversiteit participatie; versterking participatie en zeggenschap van gemeenschappen; versterking kracht van de gemeenschappen.

C. Birmingham (Groot-Brittannië)

De stad Birmingham kent een eigen invulling van binnengemeentelijke decentralisatie.

Birmingham (ruim 977.000 inwoners bij de laatste officiële telling in 2001) is net als Rotterdam een typische 'Second City'. Eind 19^e en begin 20^e eeuw had de stad een grote reputatie op het vlak van innovatief en onconventioneel 'urban management'. Birmingham zou in die periode 'the best governed city in the world' zijn geweest (Sutcliffe & Smith, 1974).

Na WOII voegde Birmingham zich in het in Engeland veelvoorkomende model van dominante Council-Committees, die binnengemeentelijk niet veel meer dan uitvoerende Civic Societies duldden. De centrale gemeenteraad was volledig 'baas in eigen huis'; binnengemeentelijke instituties stelden tot eind jaren '80 niet zoveel voor. Er waren 39, later 40, Wards, die vooral dienst deden als kiesdistricten annex Advice Bureaux voor gemeenteraadsleden (Hendriks, 1996).

Vanaf begin jaren '90 neemt de binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Birmingham een aanmerkelijk hogere vlucht. De hoogste en immer oppermachtige instantie in het meerlagige bestuur van de stad Birmingham is de City Council. Deze telt 120 Councillors, gekozen in de 40 Wards, tevens kiesdistricten, waaruit de stad bestaat. De executieve macht in Birmingham wordt gevormd door een Local Cabinet op basis van meerderheidsvorming in de raad.

Vormgeving van de gedecentraliseerde democratie

Vanaf 2004 is een deel van de gemeentelijke dienstverlening 'gedevolueerd' naar 11, later 10 'Constituency Committees', ook wel 'District Committees' genaamd. Het gaat om taken die de City Council heeft gedelegeerd aan het Cabinet, die deze vervolgens weer heeft 'doorgedecentraliseerd' naar de Constituency Committees.

Elke Constituency Committee bestaat uit vier Wards, waarin telkens drie City Councillors worden gekozen. Langs deze weg wordt bepaald wie in de City Council, en tegelijk in de Constituency Committee én in de Ward Committee, terecht komen. De laatste twee

instituties hebben dus geen eigen, maar een afgeleid, electoraal mandaat (er wordt primair gestemd voor de gemeenteraad).

In 1990 kregen de al langer bestaande Wards een facelift. De Ward Committees kregen extra ondersteuning en budget (50.000 Pond, 64.000 Euro, per jaar) om hun taken te kunnen vervullen. Waar de Constituency Committees meer een dienstverlenend verlengstuk van de centrale stad zijn, daar vervullen de Ward Committees meer de rol van spreekbuis namens de gemeenschap. Een centrale taak van de Ward is “to encourage and facilitate dialogue, between the Council and local people within their Ward” (Birmingham City Council, Constitution, 2007: 10). Van Ward Councils wordt verwacht dat ze geluiden doorgeleiden naar de relevante onderdelen van het stadsbestuur, opgepikt in contacten met onder meer de ‘Ward Advisory Boards’, bestaande uit circa 20 “leading individuals from the local community and agencies working in it, such as the policy, schools, the youth service...” (Van Ostaaijen e.a., 2012: 151). Volgens een vergelijkbare logica – politieke vertegenwoordiger laten sparren met maatschappelijke en institutionele partners - zijn op het niveau van de Constituency en de City ook Stakeholder Partnerships voorzien (zie Tabel x)

Mate van taakoverdracht

Het gaat om “discharging”, zoals de Birminghamse Constitutie (p.8) het noemt van onder meer: “operational housing services, operational cultural services, operational transportation and street services” (Birmingham City Council, Constitution, webdocument, pp. 4-5). De herhaalde toevoegingen ‘operational’ en ‘services’ zeggen veel over het profiel van de Constituencies. In totaal werden zo’n 2500 personeelsleden “lifted and shifted” van de centrale stad naar de Constituencies (Birmingham City Council, 2007).

Financieringsvorm

Eigen budget voor de Wards.

Uniform voor de hele stad?

Ja.

Dekking van de hele stad?

Ja. De in Tabel x vermelde instituties bestrijken het gehele gemeentelijke grondgebied. In specifieke, vooral ‘lastige’ wijken in de stad zijn op lager schaalniveau sinds 1984 ook nog zogenaamde Neighbourhood Offices actief. Tegenwoordig worden ze Customer Service Centers genoemd. Ze lijken enigszins op de ‘Buurtpunten’ die enkele jaren terug in de Haagse Schilderswijk waren ingesteld als vraagbaak en inloopkantoor voor buurtbewoners die niet vanzelfsprekend de ambtelijke weg kennen. Als we deze meetellen kent het Birminghamse stadsbestuur niet minder dan vier schaalniveaus.

Tabel 10: Bestuursmodel Birmingham

Bestuurlijk niveau	Representatieve structuur	Stakeholder structuur
Gemeente	City Council	City Strategic Partnership
Constituencies (10)	Constituency/District Committee	District Strategic Partnership
Wards (40)	Ward Committee	Ward Advisory Board

Ontleend aan: van Ostaaijen, Gianoli, Coulson, 2012, p. 157

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

Verbetering van de dialoog tussen burgers, maatschappelijk middenveld en bestuur (NB. In de Wards).

D. Kopenhagen (Denemarken)¹¹

Kopenhagen heeft geëxperimenteerd met binnengemeentelijke decentralisatie.

Kopenhagen is de hoofdstad van Denemarken; de stad heeft een kleine twee miljoen inwoners, d.w.z. dat meer dan een derde van de totale bevolking van het land in de hoofdstad woont.

Denemarken is een eenheidsstaat met, welbeschouwd, twee bestuurslagen: de gemeenten en de nationale overheid. In 2007 is het binnenlands bestuur drastisch hervormd. Het aantal gemeenten is van 271 teruggebracht tot 98, met een gemiddeld inwonertal van 55.000. De vijf regio's houden zich sindsdien met een beperkt aantal zaken bezig, vooral volksgezondheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en milieu, nutsfuncties, verkeer en infrastructuur, onderwijs en cultuur, gezondheidszorg (deels) en sociaal beleid (Blom-Hansen & Heeager, 2010: 226-7).

Gemeenten kennen een direct gekozen gemeenteraad. Commissies uit de raad (proportioneel samengesteld) vormen het dagelijks bestuur, samen met de burgemeester; de burgemeester wordt uit en door de raad gekozen. In aanvulling op de formele representatieve democratie kent Denemarken de mogelijkheid van raadplegende lokale referenda (dus uitsluitend op initiatief van de gemeenteraad); van die mogelijkheid wordt zelden gebruik gemaakt. Ook maakt Denemarken gebruik van cliëntenraden; soms zijn die verplicht (bijvoorbeeld bij scholen); ook die zijn geen succes (Blom-Hansen & Heeager, 2010: 232).

Vormgeving van de gedecentraliseerde democratie

In Kopenhagen is in de jaren negentig een experiment gedaan met het introduceren van districten. In 1995 werd besloten vier districten in te stellen, in 1996 werden regels

¹¹ Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F. & Klausen, J.E. (2005). Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

vastgesteld. Vervolgens vonden voor drie van de vier experimenten directe verkiezingen plaats en werd de vierde raad benoemd door de gemeenteraad. In 1997 werd ook de vierde districtsraad direct gekozen. De vier districten was echter geen lang leven beschoren. De gemeenteraad hield in 2000 een adviserend referendum en een meerderheid van de bevolking wilde geen districten; dat was ook het geval in drie van de vier districten. De gemeenteraad besloot daarop het experiment te staken en de vier experimentele districten op te heffen.

De districten maakten wijkplannen voor de stadsvernieuwing ('Kvarterplaner'). Het opstellen van de plannen werd gekarakteriseerd door vroegtijdige en serieuze burgerparticipatie (Quinn, 2012: 108).

Mate van taakoverdracht

De Kopenhagense districten fungeerden min of meer als zelfstandige gemeenten die zelf hun beslissingen konden nemen, zonder ingrijpen van het stadsbestuur. De taken van de vier districten betroffen veelal de zorgsector (jeugd, ouderen, gehandicapten), volkshuisvesting, werkgelegenheid, cultuur en ontspanning, parken, lokale wegen. Ze waren vrij in het inrichten van hun ambtelijke organisatie.

Financieringsvorm

De districten kregen een lump sum. Over de hoogte daarvan en de besteding ervan, moest wel elk jaar onderhandeld worden.

Uniform voor de hele stad?

De districten kenden identieke taken.

Dekking van de hele stad?

Nee: er waren experimenten.

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

Vernieuwing van de democratie; sociale cohesie (Quinn, 2012: 108).

E. Zürich (Zwitserland)

Zürich heeft een vorm van binnengemeentelijke deconcentratie.

Met zo'n 365 duizend inwoners (peildatum 31-12-2009) is Zürich de grootste stad van Zwitserland. Naast een hoogwaardige industriële sector (vooral machinebouw bestemd voor export) is de financiële sector een belangrijke pijler van de Zwitserse economie in het

algemeen en die van Zürich in het bijzonder. Zürich is onlangs door *The Economist*¹² bestempeld tot duurste stad ter wereld.

Zwitserland staat bekend om de grote directe invloed die burgers kunnen hebben op politiek en bestuur. De vele verkiezingen en referenda die het land kent maken dat in de afgelopen 70 jaar de Zwitserse bevolking zich heeft kunnen uitspreken over zo 1800 verschillende issues, op lokaal, kantonaal en nationaal niveau (Ladner, 2010: 206). Ook in Zürich zijn er veel mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het lokaal bestuur.

Het bestuur van Zürich is verdeeld in negen diensten met aan het hoofd één van de negen leden van het college (*Stadtrat*). Deze leden worden iedere vier jaar direct gekozen door de inwoners van de stad. De voorzitter van het college fungeert als burgemeester.¹³ De gemeenteraad wordt eveneens iedere vier jaar gekozen via een districtenstelsel. Zürich kent negen kiesdistricten. Elk district vaardigt een aantal leden af naar de gemeenteraad (het aantal verschilt per bevolkingsomvang van de districten) en kiest een lid van de Stadtrat. Voor de gemeenteraad geldt het stelsel van evenredige vertegenwoordiging *binnen* het district (meervoudige districten), voor de Stadsrat geldt een meerderheidsstelsel. De gemeenteraadsleden worden weliswaar in hun kiesdistrict gekozen, maar zij zien zichzelf niet als vertegenwoordigers van dat district (Widmer & Kübler, 2010: 14).

Vormgeving van gedecentraliseerde democratie

Hoewel de stad is opgedeeld in 12 districten (*Kreise*), kent Zürich geen deelraden. Wel is er in ieder district een zogenaamd *Kreisbüro* actief. Dit is te vergelijken met Rotterdamse stadwinkels (dus: ambtelijke dienstverlening).

De districten zijn weer te verdelen in buurten, waar buurtverenigingen actief zijn. Deze 25 buurtverenigingen ontvangen gezamenlijk 275.000 franken (230.000 euro) per jaar voor hun bestuurskosten het organiseren van activiteiten voor hun buurt. Een keer per jaar is er contact tussen de besturen van de buurtverenigingen en het stadsbestuur in een informele setting, waarbij vooral het contact met de bestuurders (en niet zozeer met het de gemeenteraad) van belang is. Er zijn grote onderlinge verschillen met betrekking tot de impact en slagkracht die de buurtverenigingen hebben maar “[h]owever the degree of institutionalization, the inclusion of the sub-local scale in Zürich is rather low in comparison with other Swiss cities” (Widmer & Kübler, 2010, p. 14).

Mate van taakoverdracht

Geen.

¹² Geraadpleegd op 6 april 2012.

¹³ http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat.html (geraadpleegd op 6 april 2012).

Financieringsvorm

Buurtverenigingen krijgen subsidie van de stad. De Kreisebüros zijn stedelijke ambtelijke diensten.

Uniform voor de hele stad?

Buurtverenigingen en Kreisebüros: ja.

Dekking van de hele stad?

Ja.

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

N.v.t.

F. Parijs (Frankrijk)¹⁴

Parijs is binnengemeentelijk gedecentraliseerd.

Parijs is de grootste stad van Frankrijk met ongeveer twee miljoen inwoners. De stad is tegelijkertijd een gemeente en een departement. Het belang van de stad voor het land blijkt wel uit het feit dat Parijs pas in 1975 enigszins uit de centrale greep komt en een eigen lokaal bestuur en gekozen burgemeester krijgt, zoals de meeste Franse gemeenten dan al hebben. Toch blijft het bestuur hiërarchisch en blijft ook de Franse staat zich met de stad bemoeien. Desalniettemin groeit de Parijse burgemeester (Jacques Chirac is de eerste) uit tot een centrale figuur binnen het bestuur van de stad. De burgemeester leidt de uitvoerende macht, de raad en is de vertegenwoordiger van de stad naar buiten toe.

Met een nieuwe wet, de 'Loi Paris-Lyon-Marseille' uit 1982, ontstaan in Parijs nieuwe instituties. De twintig Parijse districten ('arrondissements') krijgen dan allemaal een gekozen raad en een door de raad benoemde burgemeester. Een district telt gemiddeld vijf vierkante kilometer en 100.000 inwoners. De wet zou door president Mitterand ingevoerd zijn om de macht van de Parijse burgemeester (Chirac – een politieke tegenstander) aan banden te leggen. Toch kennen de districten maar weinig bevoegdheden. Het gaat enkel om 'consultatie, informatie, aanbevelingen en standpunten' (Houk in Kuhlman, 15). Bovendien kennen de districten aanvankelijk dezelfde politieke kleur als het centrale stadsbestuur.

In 1995 ontstaat er voor het eerst een situatie dat in een paar districten een andere politieke kleur bestuurt. Deze nu linkse districten trachten wat meer uit de greep van de centrale stad los te komen, wat hen echter wel de makkelijke toegang tot de centrale instituties kost. Dat proberen ze te compenseren met het aangaan van wat nauwere banden met hun inwoners.

¹⁴ Gebaseerd op Kuhlman 2007.

Via vormen van burgerparticipatie ('démocratie de proximité') starten zij daartoe verschillende initiatieven. In 2001 zijn er weer verkiezingen en wordt ook een linkse burgemeester gekozen. Deze ziet wel wat in deze initiatieven en neemt verschillende ervan over. Sinds dat bestuur ontstaan er de laatste jaren ook meer buurtorganisaties. Zij hebben vaak een adviserende taak richting de formele instituties, zoals de districten. Soms hebben ze zelfs een eigen budget om voor hun eigen leefomgeving aan te wenden. Toch blijft Parijs ondanks dit alles een vrij hiërarchisch en centraal aangestuurde stad, wat onder meer blijkt uit het personeel. Slechts drie procent van de personeelsformatie behoort tot de districten. Zij moeten het daarom voor een groot deel van informele macht hebben om dingen voor elkaar te krijgen.

G. Antwerpen (België)

Antwerpen is anno 2012 een havenstad met ruim 506.000 inwoners. Antwerpen kent een systeem van binnengemeentelijke decentralisatie dat erg lijkt op dat van Rotterdam, maar op enkele punten afwijkt.

In Antwerpen worden in 1983 zeven omliggende gemeenten aan de stad toegevoegd, waardoor Antwerpen een gemeente van 500.000 inwoners wordt. De reden voor een fusie is dat de overheid dan beter aan de behoeften van de burgers zou kunnen voldoen. De kleinere gemeenten zouden immers kunnen profiteren van de dienstverlening van de centrumstad. De voormalige gemeenteraden worden vervangen door adviesraden, zonder verkozen leden of zelfstandige bevoegdheden. Zij vormen qua samenstelling een afspiegeling van de gemeenteraad van Antwerpen.

Vormgeving van gedecentraliseerde democratie

In de loop van de tijd ontstaat de opvatting dat de afstand van het stadsbestuur tot zijn burgers wel erg groot wordt. Er is slechts één gemeenteraadslid voor meer dan 8000 inwoners. Ook de verkiezingswinst van het extreemrechtse Vlaams Blok (nu: Vlaams Belang) in 1994 draagt daaraan bij (zie ook Van Assche 2002). Op verzoek van de stad Antwerpen werd vervolgens een (grond)wetswijziging doorgevoerd die het mogelijk maakte binnengemeentelijke decentralisatie in te voeren voor gemeenten van meer dan 100.000 inwoners. Antwerpen is vervolgens de enige gemeente die dat ook daadwerkelijk doet. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 kiezen de Antwerpenaren behalve 55 gemeenteraadsliden ook hun districtsraad. Uit de districtsraad wordt een bestuur geformeerd en vervolgens een districtsvoorzitter gekozen. De verkiezingen van gemeente en district vinden tegelijkertijd plaats en een districtsraadslid kan niet tegelijkertijd ook gemeenteraadslid zijn.

Omdat de districten de vroegere gemeentegrenzen volgen, is er veel verschil in omvang tussen de verschillende districten, zowel in vierkante kilometers als inwoneraantal. Het district Antwerpen telt in 2012 meer dan 190.000 inwoners, terwijl het kleinste district (Berendrecht-Zandvliet-Lillo) er nog geen 10.000 kent (website gemeente Antwerpen, geraadpleegd 6 april 2012). De overige districten kennen tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Er zijn negen districten en dus negen districtsraden.

Mate van taakoverdracht

De bevoegdheden van de districten zijn in 2000 nog beperkt. Het gaat om de burgerlijke stand, lokaal straatbeeldbeleid, lokale feestelijkheden en evenementen, markten en foren, lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, lokaal seniorenbeleid, lokaal verkeersbeleid en lokaal communicatiebeleid. Die bevoegdheden zijn overigens bewust beperkt gehouden, omdat gevreesd werd dat het Vlaams Blok in een of meerdere districten een absolute meerderheid zou halen (Van Assche 2005: 114). Om de onduidelijkheid die de districten hebben omtrent de bevoegdheden te verminderen, geeft de gemeente een handboek uit 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” (Antwerpen 2002: 3). Dit handboek wordt periodiek aangepast. De jaren daarna, als de werkwijze met districten wat meer is ingeburgerd en ook de vrees dat het Vlaams Blok in een of meerdere districten een absolute meerderheid haalt niet is waargemaakt, worden er wat meer bevoegdheden aan de districten overgedragen. De districten hebben nu bevoegdheden op het terrein van: burgerlijke stand, lokaal straatbeeldbeleid, lokale feestelijkheden en evenementen, markten en foren, lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, lokaal seniorenbeleid, lokaal verkeersbeleid en lokaal communicatiebeleid.

In tegenstelling tot Rotterdam kennen de Antwerpse districten nauwelijks eigen personeel. Ze zijn voor het uitvoeren van hun taken volledig afhankelijk van de centrale stedelijke diensten. Dit betekent dat elke ambtenaar in het district procesmatig wordt aangestuurd door de *bestuurscoördinator* van het district, een ambtenaar wiens taken enigszins vergelijkbaar zijn met die van een gemeentesecretaris (maar dan op districtsniveau), en inhoudelijk door hun leidinggevende of manager op de stedelijke (centrale) ambtelijke dienst, buiten het district.

In de loop van de jaren kristalliseert het nog steeds relatief nieuwe Antwerpse systeem van binnengemeentelijke decentralisatie zich wat meer uit. Dat neemt de conflicten tussen stad, diensten en districten wat weg (districten voelen zich onvoldoende gehoord en serieus genomen door de centrale stad, zie onder meer Van Ostaijen 2003). Overigens worden die conflicten in de eerste jaren ook nooit heel hoog opgespeeld. Iedereen erkent dat het in het begin moeilijk is. Dat de beelden over en weer verbeteren, blijkt onder meer ook uit een onderzoek uit 2011 onder ambtenaren en politici uit districten en centrale stad. Van de

respondenten geeft 66% aan dat de binnengemeentelijke decentralisatie een meerwaarde heeft voor Antwerpen. De mogelijkheid beleid beter af te stemmen op de plaatselijke noden, wordt als het belangrijkste voordeel erkend. Afstemmingsproblemen vormen nog altijd het grootste probleem (Voets, De Herdt, verschijnt binnenkort).

Financieringsvorm

De financiën voor de districten ('dotaties') worden jaarlijks door de centrale stad vastgesteld (via 'objectieve criteria' aldus Van Assche 2005, 124). De districten hebben daarin een adviesbevoegdheid.

Uniform voor de hele stad?

De districten hebben identieke taken. Maar gebieden met 'bovenlokaal' belang zoals toeristische centra (bijvoorbeeld in het centrum) blijven wel onder 'centraal' bestuur.

Dekking van de hele stad?

Ja, behalve de haven.

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

Verbeteren van bestuur, met name door dat dichterbij de burger te organiseren

H. Bologna (Italië)

Bologna heeft gekozen voor een combinatie van binnengemeentelijke advisering en deconcentratie.

Vormgeving van gedecentraliseerde democratie

Met experimenten rondom binnengemeentelijke decentralisatie is Bologna al vanaf 1963 redelijk vooruitstrevend in Italië (Nanetti & Leonardi, 1975). Bologna begint met door de gemeenteraad benoemde vertegenwoordigers op districtsniveau. Deze ontvangen vervolgens echter weinig bevoegdheden en bezitten ook geen eigen ambtelijk apparaat. Hun functie is vooral bedoeld om taken op subgemeentelijk niveau efficiënter te laten verlopen. In de jaren zeventig komen meer bevoegdheden naar de districten, onder meer rondom ruimtelijke ordening, transport, veiligheid, vrije tijd en onderwijs en cultuur. Ook de structuur van de districten verandert. Vanaf 1975 worden de vertegenwoordigers van het district niet meer door de politieke kleur van de gemeenteraad bepaald, maar door de uitslag van de gemeenteraadsverkiezing in die specifieke buurt. Zo ontstaan er meer verschillen tussen districten. De districtsraad benoemt vervolgens uit zijn midden een voorzitter. In 1980 wordt het systeem weer aangepast. Dan worden de districtsraden direct door de burgers van het desbetreffende district gekozen. Vijf jaar later worden sommige

districten samengevoegd en vermindert het aantal districten van achttien naar negen. Het inwoneraantal ligt per district dan tussen de 24.000 en 64.000 inwoners.

Veel burgerparticipatie is via de districten 'geformaliseerd' en verloopt via inspraak in de commissies. Dit blijkt enerzijds effectief voor de besluitvorming, maar anderzijds willen de commissies nog wel regelmatig overleggen over zaken waar ze niet over gaan. Bovendien moeten alle beslissingen door de districtsraden genomen worden. De commissies hebben zelf geen beslissingsbevoegdheid. Veel communicatie met burgers gaat daarom ook via informele weg.

Mate van taakoverdracht

Ten opzichte van de besluitvorming van de centrale stad heeft een district drie instrumenten om daar een (beperkte) rol in te spelen. Districten kunnen initiatief nemen ten opzichte van centrale besluitvorming, ze kunnen vragen stellen aan de burgemeester (die binnen dertig dagen moet reageren) en het college van de centrale stad moet bij bepaalde plannen (vooral de plannen die de districten direct raken) de mening van de districten vragen. Ze kunnen die meningen wel terzijde schuiven, maar alleen met degelijke motivatie. Om op andere manieren contact te houden en mogelijke conflicten uit de weg te ruimen, is er een formeel wekelijks overleg tussen de voorzitters van de districten met een van de centrale wethouders. Hier worden voor de stad belangrijke zaken besproken en kunnen ook de directeuren van de verschillende gemeentelijke diensten ter verantwoording worden geroepen.

Aan het hoofd van het district staat een directeur die verantwoordelijk is voor de gedecentraliseerde administratie en voor het management van de services. Elk district heeft gemiddeld vijftig man personeel. De directeur draagt daarnaast zorg voor een goed consultatie- en participatie proces met burgers.

Financieringsvorm

Een relatief klein deel van het budget (7% in 2007) wordt aan de districten overgedragen en verdeeld op basis van inwoneraantal, grootte en te verlenen services. In een jaarlijks overzicht geeft het district aan hoe het geld besteed wordt.

Uniform voor de hele stad?

Waarschijnlijk wel.

Dekking van de hele stad?

Waarschijnlijk wel.

Welke waarden liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

Meer mogelijkheden voor burgers om op korte afstand input te leveren in de besluitvorming en de uitvoering; meer burgerparticipatie.

I. Den Haag

In Den Haag is gekozen voor ambtelijke en bestuurlijke deconcentratie.

Het Haagse model heeft meer weg van het Utrechtse model van wijkgericht werken dan van dat van de andere twee steden in de G4. Ook in Den Haag (bijna 500.000 inwoners) geen gekozen stadsdeelraden of deelgemeenten. De Hofstad (is verdeeld in acht Stadsdelen (eerder waren het er zeven), met als spil evenzovele Stadsdeeldirecteuren (eerder waren het Stadsdeelcoördinatoren) die een intermediaire rol vervullen die nogal wat overeenkomsten heeft met die van de Utrechtse Wijkregisseurs: schakelend optreden tussen de wijk en de stad; verbindend optreden tussen de verschillende instanties die in de wijken opereren.

De Haagse Stadsdeeldirecteuren hebben eveneens te maken met Stadsdeelwethouders; alle acht wethouders in Den Haag hebben behalve een vakinhoudelijke portefeuille ook een eigen Stadsdeel onder de hoede. De Stadsdeelwethouder is verantwoordelijk voor het Stadsdeelplan dat elk jaar wordt opgesteld. De wethouder moet in de gaten houden of afgesproken plannen en maatregelen in een stadsdeel ook echt worden uitgevoerd. Als er problemen zijn in een stadsdeel, moet de wethouder die problemen aanpakken (zo stelt de website van de Gemeente Den Haag).

Het Haagse model is wel grootschaliger en ambtelijker ingericht dan het Utrechtse. Den Haag is een slag groter dan Utrecht, maar heeft toch minder Stadsdelen (acht stuks, tegenover tien in Utrecht). De Haagse Stadsdelen zijn minder gericht op wilsvorming, en daarbij aansluitende advisering aan het bestuur, en meer op dienstverlening. Op de Stadsdeelkantoren kunnen Hagenaars en Hagenezen terecht voor producten van de gemeente, zoals een paspoort, rijbewijs, uittreksel van het bevolkingsregister en de Ooievaarspas. De medewerkers van de stadsdeelkantoren kunnen ook advies en informatie geven over voorzieningen in de stad, zoals subsidies en vergoedingen.

Met ideeën, vragen en klachten – in het bijzonder op het vlak van de leefbaarheid en het welzijn in de wijk – kunnen bewoners aankloppen bij de Stadsdeeldirecteur. Er is budget voor plannen van bewoners die helpen om het in de buurt schoon, heel en veilig te houden (aldus de gemeentelijke website).

10.ANALYSE EN CONCLUSIES

Hier wordt eerst een overzicht gegeven van de informatie en analyse van de geselecteerde casus: München, Frankfurt am Main, Seattle, Utrecht, Enschede en het participatief begroten.

Tabel 11. Overzicht van conclusies in de centrale casus

Aspecten Steden	Karakterisering	Burgernabijheid	Participatie	Efficiëntie
München	Binnengemeentelijke decentralisatie	Burger wordt serieus genomen; fysiek wel afstand.	Ruime mogelijkheden	Efficiënte organisatie
Frankfurt am Main	Binnengemeentelijke advisering	Te weinig informatie beschikbaar		
Seattle	Ambtelijke deconcentratie en gebiedsgericht werken	Door de eisen die aan subsidiëring van burgerinitiatieven worden gesteld, worden burgers nabijheid en participatiemogelijkheden vergroot. Waarnemers stellen dat de effecten groot zijn, zowel materieel, als in termen van het vergroten van sociale cohesie, ook in achterstandsgebieden.		
Utrecht	Ambtelijke en bestuurlijke deconcentratie	Twijfels over representativiteit van wijkraden (coöptatie)	Geringe effecten, mede door houding bestuur	Tegenover relatief geringe kosten staan relatief geringe opbrengsten
Enschede	Ambtelijke en bestuurlijke deconcentratie	Burgers kunnen ruimte voor maatwerk creëren	Ruime mogelijkheden, vooral buurtinitiatieven leiden tot tevredenheid	Relatie tussen investeringen en opbrengsten is onduidelijk
Participatief begroten	Hybride vorm	Responsiviteit neemt sterk toe	Ruime participatiemogelijkheden waarmee ook traditionele niet-participanten worden bereikt (minderheidsgroepen)	Meer inkomsten (vooral door beter belastingdiscipline) voor de stad; kosten onbekend

A. Algemene conclusies

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kan een aantal algemene conclusies getrokken worden:

- a. De binnengemeentelijke decentralisatie in München (responsiviteit via politieke en representatief-democratische weg) lijkt geleid te hebben tot een aanzienlijke mate van burgers nabijheid (ook al zijn sommige districten wel groot) en tot ruime mogelijkheden tot participatie. De *overall efficiency* kan niet goed in kaart gebracht worden, maar de districten zijn wel betrekkelijk efficiënt georganiseerd.

- b. De manier van werken in Seattle (veel ruimte voor en financiële en ambtelijke ondersteuning van burgerinitiatieven) heeft resultaten opgeleverd. Niet alleen zijn tal van projecten op initiatief van burgers tot stand gekomen, maar ook is de sociale cohesie toegenomen.
- c. De bestuurlijke en ambtelijke deconcentratie in Utrecht levert minder op dan de binnengemeentelijke decentralisatie in een stad als München. De wijkraden worden niet echt serieus genomen, hun invloed is gering. Dat heeft vooral met de houding van ambtenaren te maken.
- d. De bestuurlijke en ambtelijke deconcentratie in Enschede daarentegen gaat gepaard met een grote mate van burgers nabijheid en participatiemogelijkheden (of er echt een causaal verband is, is niet vastgesteld). Vooral de combinatie van een actieve samenleving enerzijds en een gemeente die in al haar geledingen (raad, college, medewerkers) welwillend is t.o.v. inbreng vanuit die samenleving anderzijds, lijkt hier van belang te zijn.
- e. Ook het participatieve begroten heeft geleid tot een werkelijke versterking van de stedelijke democratie. Het is mogelijk gebleken groepen burgers te laten participeren die tot dusver inactief waren. Ook hier is de *overall efficiency* niet goed bekend, maar is wel duidelijk dat de inkomsten van sommige steden gestegen zijn (maar dat zal vooral het geval zijn in landen met een lage belastingmoraal).

Tot slot valt op dat het aantal inwoners per volksvertegenwoordiger nogal verschilt. In tabel 13 staat een overzicht van de aantal in de vijf geselecteerde steden

Tabel 12. Inwoners per volksvertegenwoordiger in vijf steden

Steden	Inwonertal	Type volksvertegenwoordiger	Inwoners per volksvertegenwoordiger
München	1.419.781	80 gemeenteraadsleden 667 districtsraadsleden	1.900
Frankfurt am Main	679.664	93 gemeenteraadsleden 274 districtsraadsleden	1.852
Seattle	608.660	9 gemeenteraadsleden	67.629
Utrecht	316.277	45 gemeenteraadsleden	7.028
Enschede	158.000	38 gemeenteraadsleden	4.051

NB. In deze tabel gaat het uitsluitend om de aantallen direct gekozen vertegenwoordigers, niet om benoemde personen of bestuursleden van private organisaties met publieke activiteiten/taken (zoals in Seattle).

B. Aanbevelingen voor Rotterdam: niet kopiëren maar laten inspireren

Uit de algemene conclusies zou kunnen volgen, dat Rotterdam het beste naar München en Seattle kan kijken en participatief begroten serieus zou moeten overwegen. Dat is zeker zinvol, maar het is ook van belang daarbij de context van beide steden in ogenschouw te nemen, evenals de diverse vormen van participatief begroten. ‘Best practices’ zijn ‘best’ in hun eigen context; slaafse navolging kan tot teleurstellingen leiden; contextgevoelige variaties kunnen wel wat opleveren.

München slaagt erin, ondanks de soms grote omvang van de districten, burgers actief te krijgen en te houden, zoals in de representatieve democratie (direct gekozen districtsraden) als via tal van participatieve mogelijkheden. De organisatie van dat alles lijkt tamelijk efficiënt te zijn. Dat is voor Rotterdam zeker een aanlokkelijk perspectief. Tegelijkertijd moet daarbij wel bedacht worden, dat de democratie in Duitsland levendiger en vooral diverser is dan die in Nederland. Duitsland kent sinds decennia een stevige representatieve democratie die niet alleen uit gekozen raden bestaat, maar ook uit direct gekozen burgemeesters (inmiddels in alle Länder; Beieren, dus ook München, kent die al decennia). Daarnaast heeft Duitsland een traditie ontwikkeld van aanvullende vormen van democratie, zoals referenda, burgerinitiatieven en andere participatieve arrangementen. En het land is niet bang voor discussies over de kwaliteit van de democratie, met als gevolg dat het op gezette tijden een democratische *revival* beleeft. De laatste twee decennia heeft het land (of beter: hebben de Länder) een indrukwekkende hoeveelheid democratische hervormingen doorgevoerd. Zaken als 'Politikverdrossenheit' (burgers verliezen vertrouwen in politiek), en niet in de laatste plaats: 'Parteienverdrossenheit' (het vertrouwen in politieke partijen daalt) worden onder ogen gezien en aangepakt. Naast hervormingen van het kiesstelsel zijn in rap tempo overal de burgemeesters direct gekozen, zijn mogelijkheden gecreëerd voor referenda en voor andere vormen van advisering en meebeslissen door burgers. In die cultuur hoeft het dan ook geen verbazing te wekken, dat de binnengemeentelijke decentralisatie in München goed werkt: een democratische cultuur met verantwoordelijkheidsbesef van de burgers en een welwillende en positieve houding van het bestuur die gecombineerd worden met formele mogelijkheden voor burgerparticipatie die beduidend verder gaat dan advisering.

Als we Nederland, Rotterdam niet uitgezonderd, daartegenover zetten, dan ontstaat een ander beeld. Zeker, de Nederlandse democratie is stevig geworteld. Dat wil zeggen: het is onomstreden dat volksvertegenwoordigingen gekozen worden en dat zij formeel het laatste woord hebben. Evenmin valt te bestrijden dat Nederlandse gemeenten vooral sinds 1990 stevige stappen hebben gezet in de richting van burgerparticipatie. Maar de vergelijking met Duitsland leert ook, dat Nederland (a) geen direct gekozen bestuurders kent, (b) geen beslissende referenda, (c) slechts sporadische ervaring met adviserende referenda, (d) een vooral projectmatige en geen permanente aanpak van burgerparticipatie, en (e) geen maatschappelijke discussie over de kwaliteit van de democratie. Ook hier wijkt Rotterdam niet wezenlijk af van de rest van het land.

Met dit alles is niet gezegd, dat Rotterdam niks kan leren van München, maar wel dat het Münchner model niet zondermeer gekopieerd kan worden. 'München' kan Rotterdam wel inspireren. Het voorbeeld van Duitsland in het algemeen, en München in het bijzonder, laat zien dat met vasthoudendheid en doorzettingsvermogen ook forse slagen kunnen worden gemaakt in de versterking van de democratie. Kort na WO-II stond de 'civic culture' die vereist is voor een vitale democratie er in Duitsland zo slecht voor dat velen zich hardop

afvragen of het ooit nog goed zou komen met de democratie in Duitsland (zie Almond & Verba, *The Civic Culture*, 1959). Binnen enkele decennia heeft de 'civic culture' een enorme ontwikkeling doorgemaakt, geholpen door instituties in de (lokale) democratie waaraan de burgercultuur zich kon optrekken. Onvermijdelijk gevolg van de ontwikkeling van een mondige burgercultuur is een kritische bejegening van de officiële politiek (Politikverdrossenheit, Parteienverdrossenheit), maar daarin staat de Duitse democratie bepaald niet alleen.

Eenzelfde conclusie kan gelden met betrekking tot 'Seattle'. Ook daar zijn interessante resultaten bereikt, maar in een context die nog meer van de Nederlandse en Rotterdamse context afwijkt dan die in München. Het grootste verschil is wel, dat het in de Verenigde Staten veel gebruikelijker is, en wijd geaccepteerd is, dat burgers zelf initiatieven nemen. De burgermaatschappij staat daar veel meer voorop dan in Nederland, van de overheid wordt minder verwacht.

Simpelweg overnemen van de goede ervaringen in München en Seattle zal dus niet gaan. Goede ervaringen zijn er ook in Enschede, zij het tegen aanzienlijke kosten. Maar ook hier is voorzichtigheid geboden: Enschede is een aanzienlijk kleinere stad dan Rotterdam, met een wezenlijk andere bevolking. De stadsdelen zijn in vergelijking met de huidige Rotterdamse deelgemeenten een stuk kleiner.

Van München en Seattle kan tenminste geleerd worden, dat het uitermate belangrijk is problemen in de werking van de democratie serieus te nemen, net als het durven overdragen van macht aan burgers waardoor die hun politici werkelijk kunnen aanspreken op hun taken, en een *civic culture* te stimuleren en te ondersteunen. Van Enschede (en Utrecht) kan geleerd worden, dat een positieve houding van alle betrokkenen relevant is: als raadsleden, bestuurders, ambtenaren of burgers weinig fiducia hebben in het decentrale werken, dan zal het resultaat mager zijn.

Met betrekking tot het participatief begroten geldt, dat er vele vormen zijn (zie hoofdstuk 8). Sommige daarvan zijn voor Rotterdam niet interessant, ander wel. In hoofdstuk 8 is geconstateerd dat vooral twee vormen interessant kunnen zijn:

- *'Porto Alegre adapted for Europe'*. Burgerparticipatie is hierbij een belangrijk doel. Individuele burgers praten en beslissen op buurt- en wijkniveau mee over concrete investeringen en projecten. Bij dit model van participatief begroten ligt er vanuit de samenleving veel druk op het stadsbestuur om de plannen uit te voeren.
- *'Community funds at local and city level'*. In dit type ligt de nadruk niet alleen op burgerparticipatie, maar ook op sociale cohesie en het bereiken van achterstandsgroeperingen. Er wordt een fonds opgericht dat gericht is op projecten (bijvoorbeeld op het gebied van sociale zaken, culturele zaken en milieuzaken).

Financiering gebeurt door middel van beleidsprogramma's. Burgers beslissen autonoom waaraan het geld besteed kan worden. De nadruk kan liggen op sociaal achtergestelde groeperingen. In veel gevallen worden de plannen door burgers zelf uitgevoerd.

C. Aanbevelingen voor Rotterdam

In het voorgaande is geconcludeerd dat Rotterdam ruimschoots mogelijkheden heeft zich in de zoektocht naar een nieuw bestuurlijk model te laten inspireren door ervaringen in andere steden. Kopiëren zal niet gaan, ideeën en elementen overnemen wel.

De opdracht voor dit onderzoek was om die inspiratiebronnen te zoeken, niet om de contouren van een nieuw bestuurlijk model voor Rotterdam te schetsen, laat staan in te vullen. Dat zou ook niet kunnen, al was het alleen al omdat daarvoor ook keuzes nodig zijn ten aanzien van regionaal-bestuurlijke aspecten.

De auteurs voldoen wel graag aan het verzoek een aantal zaken mee te geven ter overweging. Dit vergelijkende onderzoek suggereert immers wel een aantal handelingsperspectieven.

1. Vanuit een oogpunt van participatie en democratische legitimatie is het belangrijk dat Rotterdam een formeel - en daardoor voor iedereen zichtbaar en duurzaam aanwezig - arrangement ontwikkelt. Dat kan het instellen van districten zijn met concrete taken (München, Enschede), dat kan een procedure voor participatief begroten zijn, dat kan ook het instellen van een centraal fonds zijn waaruit voor langere tijd projecten gesubsidieerd kunnen worden. Aan het formele arrangement kunnen alle betrokkenen - aan de maatschappelijke en de bestuurlijke kant - verwachtingen ontleen omtrent hun rol en de reikwijdte van hun zeggenschap. Het formele arrangement is geen doel op zich; het zou verkeerd zijn te denken dat men er met het ontwikkelen van zo'n arrangement al is. Het arrangement is weliswaar een middel, maar wel een belangrijk middel, voor het bewerkstelligen van een werkzaam bestuurlijk model.
2. In aanvulling op de formele regelingen is het standvastig werken aan een democratische cultuur van groot belang (ook hier: zie München). Dat wil zeggen: burgers aanspreken op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden (sociale cohesie, zelfredzaamheid), en een overheid die niet de wijsheid in pacht meent te hebben. Dat betekent dus een fundamentele herwaardering van de rol van alle betrokkenen.
3. Inhoudelijk meebeslissen door burgers, en dus niet alleen stemmen voor een politieke partij of een kandidaat voor een bepaald ambt, leidt tot betere resultaten. De burgers nabijheid en het rekening houden met de diversiteit in de stad is daardoor

gegarandeerd. Partijen en politici hebben zo een structurele prikkel om de burgers in de wijken op te zoeken.

4. Er is geen organisatorische koppeling noodzakelijk tussen het stimuleren en organiseren van burgerparticipatie enerzijds en een dienstverlenende overheid anderzijds. Het afgeven van paspoorten kan prima gedeconcentreerd worden naar het niveau van wijken. Men moet niet denken dat de binnengemeentelijke democratie hiermee automatisch een impuls krijgt; daarvoor moeten aparte faciliteiten worden geschapen.
5. Een mix van arrangementen levert waarschijnlijk het meeste resultaat. De ervaringen in zowel München als Enschede suggereren, dat het instellen van districten pas echt zinvol wordt, als er daarnaast andere mogelijkheden voor participatie zijn (via buurtinitiatieven, referenda, e.d.). ook in Seattle zien we een combinatie van enerzijds een actief en welwillend stadsbestuur, diverse financieringsmogelijkheden voor burgerinitiatieven en daarnaast een actieve burgermaatschappij.
6. Meer concreet: behoud een vorm van districten (dat zijn niet per se de huidige deelgemeenten); denk goed na over de vraag hoe zij daadwerkelijk vitaliteit en identiteit kunnen krijgen; geef districten vooral tot taak burgerparticipatie in wijkgerichte, en soms stedelijke vraagstukken te stimuleren; laat een beperkt aantal, maar wel wijkbreed gekozen districtsraadsleden de spreekbuis van hun wijk worden in zaken van dagelijks bestuur; laat zowel de districtsraden als de inwoners meebeslissen over cruciale, periodiek te definiëren, vraagstukken (laat 'participatief begroten' een inspiratiebron zijn); durf te experimenteren met aanvullende vormen van democratische besluitvorming; laat dienstverlening zo veel mogelijk gedeconcentreerd plaatsvinden, maar belast de districtsraadsleden en de wijkbewoners daar niet al te veel mee; overweeg tevens een stedelijk fonds te creëren voor het stimuleren van burgerparticipatie voor minderheidsgroepen.

Bijlage. Bronnen

München

- Bauer, R., & Piper, E. (1993). *München, die Geschichte einer Stadt*. München: Piper.
- Landeshauptstadt München. (1987). *Vierzig Jahre Münchner Bezirksausschüsse*. München.
- Gemeentelijke website München. Landeshauptstadt München. *Informatie over Bezirksausschüsse*. Geraadpleegd in april 2012.
- Hendriks, F. (1996). *Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden*. Leiden: Leiden University Press.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Landeshauptstadt München, Direktorium, 2011, pp. 8-15, 18

Frankfurt am Main

- Frankfurt am Main (1973a). *Satzung über die Bildung von Stadtbezirken und die Bestellung von Bezirksvorstehern der Stadt Frankfurt am Main, 14. Juni 1973*.
- Frankfurt am Main (1973b). *Geschäftsanweisung für die Stadtbezirkvorsteher*, Magistrats-Beschluss Nr. 2472 vom 3.12.1973.
- Frankfurt Fragt Mich (FMM). Website. Geraadpleegd in mei 2012 via www.ffm.de.
- Frankfurter Rundschau Website. Frankfurter Kommunalpolitik. SPD will Bürgerversammlungen und Bürgerentscheide. Geraadpleegd in mei 2012 via <http://www.fr-online.de/rhein-main/frankfurter-kommunalpolitik-spd-will-buergerversammlungen-und-buergerentscheide,1472796,3112594.html>.
- Gemeentelijke website Frankfurt. *Ortsbeiräte 1 bis 16*. Geraadpleegd in mei 2012 via <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3467>.

Seattle

- Gemeentelijke website Seattle^a. *Elected officials*. Geraadpleegd in april 2012 via http://www.seattle.gov/html/citizen/city_officials.htm.
- Gemeentelijke website Seattle^b. *Neighbourhoods performance expectations: goals and targets*. Geraadpleegd in april 2012 via <http://web1.seattle.gov/dpets/DeptPage.aspx?DeptCode=DON>.
- Gemeentelijke website Seattle^c. *Neighborhood News*. Geraadpleegd in april 2012 via www.seattlechannel.org/NeighborhoodNews/.
- Gemeentelijke website Seattle^d. Design Review Program. Geraadpleegd in april 2012 via www.seattle.gov/dpd/Planning/Design_Review_Program/Overview.
- Gemeentelijke website Seattle^e. *Department performance expectations*. Geraadpleegd in april 2012 via <http://web1.seattle.gov/DPETS/DPETSWebHome.aspx>.
- Gemeentelijke website Seattle^f. *Neighborhood matching fund overview*. Geraadpleegd in april 2012 via <http://www.seattle.gov/neighborhoods/nmf/>.
- Gemeentelijke website Seattle^g. *Who should apply?*. Geraadpleegd in april 2012 via <http://www.seattle.gov/neighborhoods/nmf/whoshouldapply.htm>.
- Siriani, C. (2005). Neighbor Power: Building Community the Seattle Way, by Jim Diers. Book Review. *National Civic review*, 94(3), 59-63.

Utrecht

- Assem, S. van den. (2007). *Hoe werkt de Utrechtse wijkraad? Een onderzoek naar het formele en feitelijke functioneren van de wijkraden in de gemeente Utrecht*. Scriptie. Recht, bestuur en management en Nederlands recht. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- B&A Consulting bv. (2009). *Samen voor de wijk. Inzicht in de adviesrelatie wijkraden & Gemeente Utrecht*. Geraadpleegd op 23 april 2012 via <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=346311>.
- Eeden, E. van. (2008). *Leefbaar Utrecht. Acht jaar vernieuwing en beroering in de Utrechtse politiek (1998-2006)*. Amersfoort: De Vrije Uitgevers.

- Gemeente Utrecht. (2010). *Groen, Open en Sociaal. Collegeprogramma 2010 – 2014*. Utrecht: gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2011a). *Werkwijze gemeenteraad, financiën en begroting gemeente en wijkgericht werken, training wijkraden*. Geraadpleegd op 23 april 2012 via <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=346310>.
- Gemeente Utrecht. (2011b). *Budget van de wijkraad (informatie voor wijkraden, juli 2011)*. Geraadpleegd op 23 april 2012 via <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=346310>.
- Michels, A.M.B., & Graaf, L.J. de (2009). Maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheid in de wijk. In J. Vermaas, C. van Montfort, E. van Hout, & H. van Duivenboden (Eds.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (pp. 301-312). Utrecht: Boom/Lemma.
- Tops, P., Hendriks, F., Knippers, E., Spapens, A., & Verduijn, J. (1998). *Verlengstuk of spreekbuis: Het wijkbureau als schakel in het Utrechtse besturingsmodel*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Verwey-Jonker Instituut. (2005). *Vertrouwen door dialoog. Balans van vier jaar Utrechtse wijkaanpak*. Geraadpleegd op 23 april 2012 via <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=346310>.
- Website gemeente Utrecht. Website over wijkraden. geraadpleegd in april 2012 via <http://www.utrecht.nl/>.

Interviews

- Walther Kok, voormalig hoofd dienst Wijken, telefonisch interview op 23 april 2012.
- Els Leicher, wijkmanager binnenstad, telefonisch interview op dinsdag 1 mei 2012.
- Laurens de Graaf, onderzoeker aan de universiteit van Tilburg, telefonisch gesproken op 16 april 2012.

Enschede

- Schuitemaker, G., Klok, P.-J., & Denters, S. A. H. (2008). *Evaluatie Stadsdeelsgewijs Werken Gemeente Enschede (1995-2007)*. Enschede: Universiteit Twente.
- Website gemeente Enschede. *Programmabegroting*. Geraadpleegd in mei 2012 via <http://programmabegroting.enschede.nl/00006/00003/>.

Participatief begroten

- Baierle, S. The Brazilian experience with the participatory budget: the case of Porto Alegre. In: Cabannes, Y. & Baierle, S. (2003). *Municipal finance and participatory budgeting. Base Document. Seminar of URBAL Network No. 9*. Porto Alegre: Municipal Government of Porto Alegre.
- Cabannes, Y. (2003). *Instruments and mechanisms linking physical planning and participatory budgeting. A synthesis based on the experiences of Ariccia (Italy), Belo Horizonte and Guarulhos (Brazil), Bella Vista (Argentina) and Corcoba (Spain)*. Brazilië: Municipal Prefecture of Belo Horizonte and the URBAL project.
- Cabannes, Y. (2004a). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & urbanization*, 16(1), 27-46.
- Cabannes, Y. (2004b). *Participatory budgeting: conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the Millennium Development Goals*. Working paper. Ecuador: Urban Management Programme Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- Cassen, B. (1998). *Brazil's New Experiment: Anatomy of and Experiment in People's Power*, Le Monde Diplomatique. Geraadpleegd in april 2012 via <http://mondediplo.com/1998/10/09brazil>.
- Goldfrank, B. & Schneider, A. (2006). Competitive institution building: the PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American politics and society*, 48(3), 1-31.
- Koonings, K. (2004). Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre, *Bulletin of Latin American Research*, 23, 79-99.
- Miños, D.C. (2002). *Porto Alegre, Brazil: A New, Sustainable and Replicable Model of Participatory and Democratic Governance?*. 's-Gravenhage: ISS.
- Ramonet, I. (2001). *The Promise of Porto Alegre*, Le Monde Diplomatique. Geraadpleegd in april 2012 via <http://www.globalpolicy.org/soecon/tncs/davos/01pal1.htm>.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2005). *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe. Volume II*. Berlijn: Humboldt University Berlin.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1), 164-178.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American politics and society*, 46(2), 73-99.

Los Angeles

- Davis, M. (1990). *City of Quartz: Excavating the Future in LA*. New York, NY: Verso Books.
- Hendriks, F. (2002). Los Angeles: Stad en wijk in vergelijkend perspectief. *Beleid & Maatschappij*, 29(03), 134-145.
- Hendriks, F. & Musso, J. (2004). Making Local Democracy Work: Neighborhood-Oriented Reform in Los Angeles and the Dutch Randstad. In P. Bogason, S. Kensen, & H. Miller (Eds.). *Tampering with Tradition* (pp. 39-61). Oxford: Lexington Books
- Musso, J. (2011). *Designing Good Governance: Arenas for Participatory Neighborhood Democracy in Los Angeles*, paper voor International conference on Good Urban Governance op de Universiteit van Tilburg, Oktober 2011.
- Musso, J., Weare, C., Bryer, T. & Cooper, T.L. (2011). Toward 'Strong Democracy' in Global Cities? Social Capital Building, Action Research, and the Los Angeles Neighborhood Council Experience, *Public Administration Review*, 71(1).
- Sonenshein, R. (2004). *The City at Stake: Secession, Reform, and the Battle for Los Angeles*, Princeton: Princeton University Press.

Birmingham

- Birmingham City Council, 2007
- Gemeentelijke website Birmingham. Birmingham City Council, Constitution, document. Geraadpleegd in april 2012.
- Sutcliffe, A. & Smith, R. (1974). *History of Birmingham*, Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. (1996). *Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden*, Leiden: Leiden University Press.
- Ostaaijen, J. van, Gianoli, A. & Coulson, A. (2012). The Added Value of Intra-Municipal Decentralisation: Comparing Bologna, Rotterdam and Birmingham. In L. Schaap & H. Daemen (Eds.). *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden: Springer.

Kopenhagen

- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F. & Klausen, J.E. (2005). *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blom-Hansen, J. & Heeager, A. (2010) Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State, in: J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.). *The Oxford Handbook on Local and Regional Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 221-241.
- Quinn, B. (2012) A New Position for Civil Society and Citizens? In: Schaap, L. & Daemen, H., *Renewal in European Local Democracies*, Wiesbaden: VS Verlag, 99-119.

Zürich

- Ladner, A. (2010). Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and Direct Democracy. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.). *The Oxford Handbook on Local and Regional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Widmer, C., & Kübler, D. (2010). *Regenerating Urban Neighbourhoods (RUN) - Zurich Case Study Report*.

Antwerpen

- Website gemeente Antwerpen. Geraadpleegd op 6 april 2012 via <http://www.antwerpen.be/eCache/ABE/30/14/877.html>.
- Antwerpen (2002) Ontwerphandboek procedures binnengemeentelijke decentralisatie, stad Antwerpen: bedrijfseenheid informatie & districtswerking.
- De Herdt, D., Voets, J. (2011) Binnengemeentelijke decentralisatie in Vlaanderen. Leren uit de ervaringen van Antwerpen en Rotterdam, Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Van Assche, D. (2002) Decentralisation in the city of Antwerp: Restoring Confidence, (paper prepared for workshop 6 "Institutional Innovation in Local Democracy" of the Joint Sessions of Workshops, Torino 2002), version 28-2-2002.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2003) Wijkoverleg aan de Schelde. Kroniek van de Antwerpse Wijkaanpak, doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde, universiteit van Tilburg.

Bologna

- Nanetti, R.Y./Leonardi, R. (1975) Participatory Planning: The P.C.I.'s New Approach to Municipal Government. In: *European Journal of Political Research*, no. 7, pp. 49-65.

Parijs

- Kuhlman, S. (2007) Trajectories and driving factors of local government reforms in Paris-city: a “deviant case” of institutional development? In: *Local Government Studies*, vol. 33, no. 1, S. 7-26.

Porto Alegre

- Cassen, B. (1998). *Brazil's New Experiment: Anatomy of and Experiment in People's Power*, Le Monde Diplomatique. Geraadpleegd in april 2012 via <http://mondediplo.com/1998/10/09brazil>.
- Koonings, K. (2004). Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre, *Bulletin of Latin American Research*, 23, 79-99.
- Miños, D.C. (2002). *Porto Alegre, Brazil: A New, Sustainable and Replicable Model of Participatory and Democratic Governance?*. 's-Gravenhage: ISS.
- Ramonet, I. (2001). *The Promise of Porto Alegre*, Le Monde Diplomatique. Geraadpleegd in april 2012 via <http://www.globalpolicy.org/socecon/tncs/davos/01pal1.htm>.

Portland

- Allarcon de Morris, A. & Leistner, P. (2009). From neighbourhood association system to participatory democracy: Broadening and deepening public involvement in Portland, Oregon. *Wiley InterScience*. doi 10.1002/ncr.252.
- Cotugno, A. & Seltzer, E. (2011). Towards a Metropolitan consciousness in the Portland Oregon Metropolitan Area. *International planning studies*, 16(3), 289-304.
- Population Research Center (2010). *2010 Census Profiles*. Portland: Portland State University.
- Gemeentelijke website Portland^a. *Portland online*. Geraadpleegd in april 2012 via www.portlandonline.com/oni/index.cfm?&a=298055&c=50120.
- Gemeentelijke website Portland^b. *Neighborhood pages*. Geraadpleegd in april 2012 via www.portlandonline.com/oni/index.cfm?c=28385&.

Den Haag

- Gemeentelijke website Den Haag. Geraadpleegd in april 2012.
- Hendriks, F. & Tops, P. (2002). Tussen hard en zacht: wijkgericht werken in Den Haag. In M. Boogers, F. Hendriks, S. Kensen, P.W. Tops, R. Weterings, S. Zouridis (Eds.). *Stadsbespiegelingen, Ervaringen en observaties uit het*. Tilburg: stedennetwerk wijkgericht werken en bestuurlijke innovatie

Conclusie

- Almond, G.A. & Verba, S. (1959). *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.