

Onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur: ervaringen van de vorige generatie

RIK REUSSING

Dr. G.H. Reussing (Universiteit Twente) is redactiesecretaris van Bestuurswetenschappen.

1 Inleiding

De laatste jaren komt het onderwerp binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland weer terug in de belangstelling. Een eerste oorzaak is de opkomst van het wijkgericht werken in de gemeenten en de behoefte het bestuur dichterbij de burger te brengen. Een tweede oorzaak is de afschaffing van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Dit leidde ook tot nieuw onderzoek over dit onderwerp, waarvan in dit themanummer verslag wordt gedaan. Binnengemeentelijke decentralisatie heeft eerder in de belangstelling gedaan. In de zeventiger en tachtiger jaren (de vorige generatie) werd ermee volop geëxperimenteerd. Dit leidde ook tot verschillende interessante evaluatieonderzoeken. In deze bijdrage behandel ik de vier belangrijkste onderzoeken: die naar de dorps- en wijkkraden in Zaanstad (1978) en Apeldoorn (1980) en naar de deelgemeenten in Rotterdam (1980) en Amsterdam (1986).¹

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Ik start (paragraaf 2 tot en met 5) met het beschrijven van de hoofdlijnen van de vier afzonderlijke evaluatieonderzoeken. De aspecten die hierbij aan bod komen zijn: de probleemstelling van het onderzoek, de gebruikte evaluatiecriteria, de onderzoeksopzet en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.² Daarna schets ik een beeld van wat deze onderzoeken hebben opgeleverd over de effecten van verschillende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie voor de bestuurskracht en het democratisch gehalte van het bestuur (paragraaf 6). Ik rond de bijdrage af met de relevantie van dit onderzoek voor de huidige discussie over binnengemeentelijk bestuur in Nederland (paragraaf 7).

2 Onderzoek naar wijkraden in Zaanstad

Het wijkradenonderzoek in Zaanstad is tussen 1975 en 1977 uitgevoerd door de afdeling sociaalgeografisch en bestuurskundig onderzoek (SGBO) van de VNG.³ Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Zaanstad. Doel van het onderzoek was het evalueren van het experiment met drie wijkraden in die gemeente om een verantwoorde keuze van het gemeentebestuur mogelijk te maken voor uitbreiding of beëindiging van het werken met wijkraden. De *probleemstelling* van het onderzoek was of de Zaanse wijkraden in de praktijk voldoende hebben bijgedragen tot de gewenste democratisering en kwaliteitsverbetering van het gemeentelijk bestuur. De *evaluatiecriteria* zijn ontleend aan de beide doelstellingen van het experiment: meer democratie en een betere kwaliteit van het bestuur. De criteria voor 'meer democratie' zijn: meer macht gespreid, meer politieke participatie, meer sociale participatie en duidelijke keuzen voor kiezers. De criteria voor 'betere kwaliteit van het bestuur': betere beslissingen van B&W en de gemeenteraad, betere beslissingen van de wijkraad, uitvoering overeenkomstig de beslissing en uitvoering zo snel mogelijk. Via de beide laatste evaluatiecriteria gaan de onderzoekers ook de doelmatigheid of efficiency van de wijkraad als bestuursorgaan na (SGBO, 1978: 15-24).

Wat is de *onderzoeksopzet*? De Zaanse studie heeft een longitudinale opzet waarin op twee verschillende tijdstippen metingen zijn verricht in de drie experimentele wijkraden (Koog aan de Zaan/ Zaandijk c.a., Assendelft en Krommenie). Onder de bevolking is eind 1975, vlak na de gemeenteraadsverkiezingen, en in het voorjaar 1977 onderzoek verricht, onder bestuurders en anderen eind 1976 en eind 1977. Onder de bevolking is een enquête gehouden, met gemeentebestuurders, ambtenaren en wijkraadsleden interviews. Ook waren er gesprekken met vertegenwoordigers van verenigingen en is een analyse uitgevoerd van verslagen van de wijkraadsvergaderingen en verslagen over de ontwikkelingen in de lokale pers.

Wat zijn de belangrijkste *resultaten* van het Zaanse onderzoek? Vooral op het criterium van 'meer democratie' zijn die overwegend negatief. De waarde van het bevoegdhedenpakket voor het voeren van een zelfstandig beeld is namelijk veel beperkter dan op het eerste gezicht lijkt. Alleen de bevoegdheden op het terrein van verkeer en ruimtelijke ordening geven ruimte voor een eigen beleid en bovendien gaat het alleen om adviesbevoegdheden. Ook de vraag of de wijkraden leiden tot meer politieke participatie (het aantal mensen méér dat deelneemt aan het wijkraadswerk is te verwaarlozen op het totaal), meer sociale participatie en duidelijke politieke keuzen voor kiezers wordt overwegend negatief beantwoord. Voor het cri-

terium van ‘betere kwaliteit van het bestuur’ valt niet eenduidig te zeggen of de wijkraden bijdragen aan het nemen van betere beslissingen door het gemeentebestuur. Wel hebben de wijkraden een duidelijke plaats in de besluitvorming door zaken eerder onder de aandacht te brengen van het centrale bestuur. Bij de uitvoering is de uitkomst van de procedure volledig afhankelijk van de financiën die door het centrale bestuur ter beschikking worden gesteld. Door deze financiële afhankelijkheid van het centrale bestuur ligt er vaak veel tijd tussen besluit en uitvoering, zodat het resultaat vaak niet als verdienste van de wijkraad herkenbaar is. Wel zijn wijkraden alert op de uitvoering van door hen genomen besluiten en vervullen ze zo een kritische functie tegenover het centrale bestuur (SGBO, 1978: 63-68).

De slotconclusie was dat het grootste probleem bij het functioneren van de wijkraden zat in de bevoegdheden en het betrekken van de bevolking bij de uitoefening ervan. Als er zou worden gekozen voor het doorgaan met direct gekozen wijkraden in heel Zaanstad, dan moet volgens de onderzoekers worden voldaan aan een aantal voorwaarden, zoals een goed uitgewogen bevoegdhedenpakket, een eigen budget, duidelijke en werkbare procedures, waarin de rechten en verantwoordelijkheden van zowel de wijkraden als het centrale bestuur zijn vastgelegd, en regels over het betrekken door de wijkraden van de bevolking bij de besluitvorming.⁴

3 Onderzoek naar dorps- en wijkraden in Apeldoorn

Het evaluatieonderzoek naar de dorps- en wijkraden is in 1980 ook verricht door de afdeling sociaalgeografisch en bestuurskundig onderzoek (SGBO) van de VNG.⁵ Opdrachtgever was het gemeentebestuur van Apeldoorn. Het doel van het onderzoek was het evalueren van het experiment met binnengemeentelijke decentralisatie in de gemeente in drie proefgebieden: één wijk en twee dorpen. Daarbij probeerden de onderzoekers een antwoord te geven op de volgende *probleemstelling*: hoe hebben de betrokkenen (de drie publiekrechtelijke- dorps en wijkraden, het college van B&W, de raad, ambtenaren en bevolking) het experiment ervaren: is de belangenbehartiging adequaat, is de inspraak op een doelmatige wijze gestructureerd, is de relatie tussen de bevolking en de gemeente verbeterd? De *evaluatiecriteria* zijn ontleend aan de doelstellingen van de gemeente. De drie centrale aandachtspunten zijn de ordening en structurering van de contacten tussen de gemeente en groepen burgers, de representativiteit van de wijkraden (op het punt van de samenstelling en op het punt van de meningsvorming en advisering) en de continuïteit van het informerings- en adviseringsproces (daarbij wordt zowel gekeken naar de inbreng van de gemeente als de inbreng van dorps- en wijkraden). Daarnaast is de rolopvatting van de dorps- en wijkraden, hun relatie met de

gemeente en hun relatie met de bevolking onderzocht op basis van twee gedragsmodellen: het model van de bestuurlijke advisering en het model van de belangenbehartiging. De verschillende aandachtspunten voor de evaluatie zijn via een vooronderzoek vastgesteld (SGB0, 1980: 1-12).

Wat is de *onderzoeksopzet*? Het hoofdonderzoek bestond uit een reeks vraaggesprekken en was in tegenstelling tot het Zaanse onderzoek niet longitudinaal, omdat het alleen bestond uit een nameting. Wel was het quasi-experimenteel doordat de drie proefgebieden (de dorpen Beekbergen en Ugchelen; de wijk De Maten) met twee andere gebieden zijn vergeleken het dorp Beemte-Broekland en de wijk Zevenhuizen). Onderzoeksmethoden zijn vraaggesprekken met de proefraden en de overlegkaders in de vergelijkingsgebieden, vraaggesprekken met (groepen van) ambtenaren en vraaggesprekken met de meest betrokken bestuurders. Verder is onderzoek gedaan onder de bevolking van de proefgebieden. Daarbij heeft men gekozen voor de techniek van groepsgesprekken met 'kaders' als alternatief voor een bewonersenquête.

Wat zijn de belangrijkste *resultaten* van het Apeldoornse onderzoek? Op het punt van de ordening en structurering van de contacten met groepen burgers is het feit dat nu één orgaan formeel (in publiekrechtelijke zin) de spreekbuisfunctie vervult positief. In de praktijk is echter hoogstens ten dele sprake van een bundelende werking van signalen uit de bevolking en slaan bovendien de privaatrechtelijke organen op dit punt geen slechter figuur. Ook ten aanzien van de continuïteit is het oordeel genuanceerd: ondanks het grote verloop waren er toch steeds aanspreekbare kernfiguren. De representativiteit van de dorps- en wijkraden wat betreft de meningsvorming en advisering wordt door mensen van de gemeente als 'vrij zwak' aangemerkt. Dit wordt in de dorpen als een minder groot probleem ervaren dan in de wijken door de sociale binding (en dus een zekere voeling) tussen de bevolking en de leden van de dorpsraad. De drie publiekrechtelijke dorps- en wijkraden zien duidelijke verschillen ten opzichte van de oude privaatrechtelijke situatie. Hun werk is minder vrijblijvend en sterker ingekaderd in de gemeentelijke procedures en termijnen. In het algemeen vinden ze dat door de gemeente aan hun adviezen onvoldoende recht is gedaan. Over de relatie met het ambtelijk apparaat zijn de raden in het algemeen tevreden, maar hun relatie met de bevolking (actieve betrokkenheid is gering en actieve belangstelling is er alleen als zichtbare belangen in het geding zijn) zien ze als een zwakke plek. Er is wel passieve steun voor de dorps- en wijkraden bij de bevolking, ondanks de geringe actieve betrokkenheid en de kritiek op de wijze van functioneren van de raden en op de bereikte resultaten (SGB0, 1980: 89-91).

De belangrijkste conclusie van het onderzoek in Apeldoorn is dat zowel de proefraaden als de gemeente het gedrag en de opstelling van de wederpartij beoordelen vanuit het gedragsmodel van bestuurlijke advisering, terwijl het feitelijke gedrag van beide partijen zich (in onderlinge wisselwerking) van dat model heeft verwijderd in de richting van het gedragsmodel van belangenbehartiging. Als alternatief presenteren de onderzoekers het model van 'territoriale inspraak' met twee hoofdkenmerken: a) geen advisering over afzonderlijke beslissingen die de gemeentelijke planprocedures al hebben doorlopen, maar mogelijkheden scheppen voor een weloverwogen betrokkenheid tijdens deze planprocedures; en b) een zo groot mogelijke representativiteit van het inspraakkader, maar zonder deze eis vooraf formeel te stellen en met directe verkiezingen als keuzemogelijkheid naast andere samenstellingsvormen.

4 Onderzoek naar deelgemeenten in Rotterdam

Het onderzoek naar territoriale decentralisatie via deelgemeenten in Rotterdam (ingesteld in januari 1973) is uitgevoerd door de sociale faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het gemeentebestuur van Rotterdam.⁶ Het eigenlijke onderzoek vond plaats in de periode 1975-1977, het eindrapport stamt uit 1980. Doel van het onderzoek was het evalueren van twee van de in de gemeente Rotterdam ingestelde deelraden. Het onderzoek had een drievoudige *probleemstelling*: a) in hoeverre wordt de betrokkenheid van de burgers beïnvloedt door de deelraden?, b) in welke mate worden de effectiviteit en de efficiency van het bestuur beïnvloedt door de deelraden?; en c) in hoeverre bestaat er een samenhang tussen de betrokkenheid van de burgers en de effectiviteit en de efficiency van het bestuur? Wat zijn de *evaluatiecriteria* in het onderzoek? Zowel een positieve als een negatieve houding kan een indicator zijn voor betrokkenheid. Daarbij is gekeken naar het oordeel van de burgers over het functioneren van deelgemeenten c.q. wijkorganen, naar de algemene houding van de burgers tegenover deelgemeenten c.q. wijkorganen en het oordeel van de burgers over deelgemeenten c.q. wijkorganen (Hakvoort, 1980: 78). In een gedecentraliseerde situatie is de effectiviteit van het bestuur de mate waarin uitgebrachte adviezen door deelgemeenteraden (aan B&W en de gemeenteraad) binnen een bepaalde periode worden gerealiseerd. Onder efficiency worden in een gedecentraliseerde situatie de kosten (in termen van tijd en mankracht) verstaan die verbonden zijn aan de totstandkoming van de adviezen (Hakvoort, 1980: 43).

De *onderzoeksopzet* is een beschrijvende en verklarende studie, met een vergelijkende aanpak en alleen een meting achteraf. De twee onderzochte deelgemeenten

(Charlois en Hoogvliet) worden vergeleken met een stadsdeel zonder deelraad (Rotterdam-Zuidoost). In het onderzoek gebruikte methoden zijn: a) de toepassing van het systeemmodel (gebaseerd op het werk van Easton, Kuhn en Dror), b) kwalitatieve interviews met bestuurders en met ambtenaren, c) een mondelinge enquête onder de bevolking en d) een analyse van besluitvormingsprocessen via het analyseren van documenten.

Welke *resultaten* levert het onderzoek naar de Rotterdamse deelraden op? De onderzoekers concluderen dat er geen significante verschillen zijn in de diverse onderscheiden dimensies van betrokkenheid van burgers uit een stadsdeel met een deelgemeenteraad in vergelijking met burgers uit een stadsdeel zonder een deelgemeenteraad. Ook treden er geen verschillen op als ze onderscheid maken naar verschillende wijken binnen de stadsdelen (Hakvoort, 1980: 98). Op het punt van de effectiviteit en de efficiency hebben zowel deelgemeenteraden als overige wijkorganen over een bepaalde periode een groot aantal gevraagde en ongevraagde adviezen hebben uitgebracht. Er zijn daarbij geen opmerkelijke verschillen geconstateerd tussen de beide deelgemeenten en het stadsdeel zonder deelgemeenteraad. De Rotterdamse deelgemeenten hebben voor het uitbrengen van de adviezen minder tijd nodig gehad dan de overige wijkorganen. Dus naar het tijdselement gemeten hebben de deelgemeenten efficiënter gewerkt. Er is echter sprake van weinig effectief bestuur als wordt gekeken naar de mate waarin uitgebrachte adviezen binnen een bepaalde periode zijn geffectueerd: slechts de helft van de uitgebrachte adviezen is geheel of ten dele gerealiseerd (Hakvoort, 1980: 147). Op grond van de basisassumptie uit de systeembenadering dat de input wordt beïnvloed door de output en de teleurstellende output (in stadsdelen met deelraden en wijkorganen) is het ook niet zo verwonderlijk dat er geen aantoonbare verschillen zijn gevonden in de betrokkenheid van de burgers. Daarbij tekenen ze aan dat het onderzoekstechnisch moeilijk was om greep te krijgen op het terugkoppelingsmechanisme: d.w.z. empirisch vast te stellen of, in welke mate en onder welke condities output van invloed is op input (Hakvoort, 1980: 162-163).

De onderzoekers concluderen dat er geen verschillen zijn in betrokkenheid tussen burgers uit stadsdelen met en zonder deelgemeenteraad. De mate van betrokkenheid van burgers hangt samen met algemene politieke houdingsvariabelen. Verder concluderen ze dat er sprake is van een weinig effectief of ineffectief bestuur en dat het decentralisatiebeleid van de gemeente Rotterdam (met name door structurele en procedurele kenmerken van dat beleid) in bepaalde mate inefficiëntie van het bestuur veroorzaakt. Decentralisatiebeleid moet met de grootste zorgvuldigheid worden gevoerd. Gedecentraliseerde organen zijn geen concurrenten, maar hulp-

structuren waar centrale bestuurders nauwelijks buiten kunnen. De aanbevelingen van de onderzoekers sluiten aan bij het model (in een beleidsnota van de gemeente uit 1977) van een sterke stad met gedecentraliseerde organen (met budgetrecht of budgetbestedingsrecht en een accentuering van de bestuurlijke taak, naast de participatiebevorderende taak) in een nieuwe provincie Rijnmond.

5 Onderzoek naar deelgemeenten in Amsterdam

Het onderzoek naar de binnengemeentelijke decentralisatie via deelraden is uitgevoerd in de periode 1982-1986: eerst is in de periode 1982-1984 een invoeringsknelpuntenonderzoek en daarna in de periode 1984-1986 een systeemknelpuntenonderzoek. Het eindrapport is van december 1986. Het onderzoek is door de vakgroep bestuurskunde en publiekrecht van de Universiteit van Amsterdam verricht in opdracht van het gemeentebestuur van Amsterdam.⁷ Doel van het onderzoek was het evalueren van de ervaringen met de twee eerste ingestelde stadsdeelraden in de gemeente Amsterdam (in 1981), in de stadsgebieden Noord en Osdorp. De *probleemstelling* was tweevoudig: a) zijn de bestuurlijke effectiviteit en de participatie in de stadsgebieden Noord en Osdorp toegenomen door de installatie van deelraden?, b) hebben de huidige deelraden de meest optimale omvang en wijze van inrichting om de bestuurlijke effectiviteit en de participatie te kunnen bevorderen? De evaluatiecriteria in het onderzoek sluiten aan bij de beide doelstellingen uit de probleemstelling. Verhoging van de bestuurlijke effectiviteit is beoordeeld aan de hand van drie elementen: interne informatievoorziening, coördinatie en besluit- en wilsvorming. Vergroting van de participatie is ook beoordeeld aan de hand van drie criteria: informatievoorziening van en naar de bevolking, belangenarticulatie en emancipatie (Leemans e.a., 1986: 45-46 en 65-66).

De *onderzoeksopzet* is een procesonderzoek naar de beleidsvorming en de beleidsuitvoering met een vergelijkende opzet. De twee onderzochte deelgemeenten worden met elkaar en met de gemeente Amsterdam vergeleken. Ook is er een vergelijking in de tijd van de werking van het bestuur in Noord en Osdorp in 1985-1986 met de situatie in 1981 (voor een deel op basis van een reconstructie van de situatie in 1981). Daarnaast is een perceptie-onderzoek gehouden (naar de meningen van de bevolking, de bestuurders en de ambtenaren) en is een theoretisch-vergelijkende studie uitgevoerd (naar de relatie tussen bestuurlijke effectiviteit, participatie en binnengemeentelijke decentralisatie). Gebruikte onderzoeksmethoden zijn casestudies van een groot aantal politiek-bestuurlijke processen en interviews met bestuurders, ambtenaren en vertegenwoordigers uit de bevolking.

Welke *resultaten* levert het onderzoek naar de Amsterdamse deelraden op? Op het punt van bestuurlijke effectiviteit toont het procesonderzoek aan dat de interne informatievoorziening bij de deelraden beter is dan bij de gemeente Amsterdam. Deze uitkomsten worden in grote lijnen bevestigd door de meningen van de ambtenaren en deelraadsleden. Ook de coördinatie is bij de deelraden beter dan bij de gemeente Amsterdam. De overzichtelijke politiek-ambtelijke organisatie, de kortere lijnen en de frequentere contacten binnen alle geledingen maken de coördinatie gemakkelijker. Hoewel de informatievoorzieningen en de coördinatie bij de beide stadsdeelraden beter zijn dan bij de gemeente Amsterdam wordt de besluit- en wilsvorming even hoog gewaardeerd. Het procesonderzoek laat vooral zien dat de wijze waarop de besluit- en wilsvorming verloopt verschillend is (Leemans e.a., 1986: 46-54). Ook op het punt van de participatie zien de onderzoekers dat de stadsdeelraden vaker dan de gemeente Amsterdam initiatieven nemen de informatievoorziening tussen het bestuur en de bevolking. Het aantal bewoners uit de deelraadsgebieden dat deelneemt aan inspraakbijeenkomsten is echter in beide onderzochte jaren gelijk gebleven. Daarnaast blijkt uit het bevolkingsonderzoek dat de kwaliteit van de inspraakmogelijkheden niet is verbeterd. De belangenarticulatie is in de deelraadsgebieden in kwantitatieve zin niet hoger dan in Amsterdam, maar in kwalitatieve zin wel anders: ook de minder goed georganiseerde en deskundige groepen blijken in Noord en Osdorp de weg naar het bestuur te kunnen vinden. De emancipatie is overal zeer laag, maar in de deelraadsgebieden minder vaak laag dan in Amsterdam. De feitelijke participatie is overal in de stad in kwantitatieve zin afgenomen, maar het gevoel het beleid te kunnen beïnvloeden is in Noord en Osdorp toegenomen (Leemans e.a., 1986: 66-74).

De inhoudelijke conclusie uit het onderzoek is dat de bestuurlijke effectiviteit bij de deelraden hoger is bij de gemeente Amsterdam, met uitzondering van de besluit- en wilsvorming. De politieke participatie is in heel Amsterdam (inclusief de deelraadsgebieden) over het algemeen afgenomen in de onderzoeksperiode. Uit een vergelijking tussen de deelraden in Noord en Osdorp kan met betrekking tot de schaal van de stadsdeelraden worden afgeleid dat er weinig verschil is in bestuurlijke effectiviteit en participatie. Het grootschalige deelradenmodel (met een eigen ambtelijk apparaat en financiën) voldoet volgens de onderzoekers het beste aan de gezamenlijke doelstellingen van bestuurlijke effectiviteit en participatie, maar voor centrale gelegen delen van de stad (door een overmaat van tegenstrijdige eisen vanuit de bevolking die je daar kunt verwachten) zou een kleinschaliger model voordelen bieden.

6 Resultaten van het onderzoek uit de periode 1975-1986

Wat hebben deze onderzoeken opgeleverd over de effecten van verschillende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie voor de bestuurskracht en het democratisch gehalte van het bestuur? Binnengemeentelijke decentralisatie is een vorm van bestuurlijke reorganisatie (naast gemeentelijke herindeling, intergemeentelijke samenwerking en decentralisatie van rijkstaken) met een aantal gemeenschappelijke kenmerken (Reussing, 1990: 9-10):

- het *karakter* van de interventie: de bestuurlijke reorganisatie houdt een verandering in van de schaal waarop bestuurstaken worden uitgevoerd, in dit geval een verkleining van de schaal;
- de *einddoelen* van de interventie: met de schaalverandering wordt beoogd de kwaliteit van de taakbehartiging (het externe functioneren) door het bestuur te verbeteren, zowel op het gebied van de bestuurskracht als het democratisch gehalte van het bestuur;
- de *tussendoelen* van de interventie: voor de einddoelen worden gerealiseerd, moet een aantal tussendoelen worden gerealiseerd die betrekking hebben op het interne functioneren van het bestuur: het aanwenden van de personele, financiële, juridische en organisatorische middelen;
- de *omgeving* van de interventie: de bestuurlijke reorganisatie vindt plaats in een complexe (het bestuur bestaat zelf uit een groot aantal actoren en heeft bovendien relaties met vele andere actoren) en een dynamische omgeving (het bestuur is voortdurend in beweging en kent een grote onderlinge afhankelijkheid) omgeving. De vraag welke veranderingen aan de interventie zijn toe te schrijven is moeilijk te beantwoorden, want het aantal alternatieve verklaringen is groot. Het is daardoor ook moeilijk om gelijkwaardige controlegroepen vast te stellen.

De conclusies in de onderzoeken op het gebied van binnengemeentelijke decentralisatie over het bereiken van de einddoelen zijn over het algemeen tamelijk negatief. Daarbij zien we wel nuanceverschillen. De onderzoekers in Zaanstad concluderen dat de wijkraden niet hebben geleid tot meer democratie, en maar in zeer beperkte mate aan een verhoging van de kwaliteit van het bestuur hebben bijgedragen. Het oordeel over de dorps- en wijkraden in Apeldoorn is genuanceerder, met name over de dorpsraden zijn de onderzoekers iets positiever door de sterke sociale binding tussen wijkraadsliden en de bevolking. In Rotterdam heeft de instelling van deelraden niet geleid tot een grotere betrokkenheid van de burgers bij het bestuur. Er is ook geen sprake van effectiever bestuur, wel werken de deelgemeenteraden gemeten naar het tijdselement efficiënter dan de stad als geheel. Het oordeel over de Amster-

damse deelraden is een stuk positiever. Ook in de stadsdeelraden in Amsterdam is de participatie van de burgers niet toegenomen, wel is het gevoel het beleid effectief te kunnen beïnvloeden in de deelraden groter dan de stad als geheel. Deelraden kennen een grotere bestuurlijke effectiviteit op het punt van de informatievoorziening en de coördinatie, maar niet op het punt van de besluit- en wilsvorming (Reussing, 1990: 65). Als enige onderscheidt het Amsterdamse onderzoek ook tussendoelen in de vorm van ‘binnengemeentelijke decentralisatie afhankelijke variabelen’. Het instellen van stadsdeelraden heeft wel geleid tot een flexibeler bestuursstructuur (minder bureaucratisch), maar niet tot een opener bestuurscultuur. Bij de deelraden komen ook meer afhankelijkheden voor dan bij de stad: bij de ene deelraad vaker personele afhankelijkheid, bij de andere deelraad vaker financiële afhankelijkheid (Leemans e.a., 1986: 57-62 en 75-78).

Bij het beoordelen van de resultaten van de verschillende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie moeten we ook de variëteit van de interventie betrekken. De juridische en met name de organisatorische vormgeving verschilt. De wijk-, dorps- en deelgemeenteraden zijn alle ingesteld op grond van artikel 61 van de oude Gemeentewet uit 1964. Dit artikel voorzag in de mogelijkheid naast functionele, ook territoriale bestuurscommissies in te stellen. Deze commissies worden ook in alle vier gemeenten rechtstreeks door de bevolking verkozen. De verschillen zitten in de eerste plaats in de sfeer van de bevoegdheden. De dorps- en wijkraden in Apeldoorn hebben uitsluitend adviserende bevoegdheden (gevraagd en ongevraagd). De wijkraden in Zaanstad hebben ook vooral adviesbevoegdheden, want de beslisbevoegdheden blijken schijnbevoegdheden of in de praktijk adviesbevoegdheden. Grotere verschillen zijn er tussen de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam.⁸ Deze verschillen zijn ook te zien na de invoering van deelraden in de hele stad (in 1990 in Amsterdam, in 1994 in Rotterdam). Het takenpakket van de Rotterdamse deelraden is van oorsprong tamelijk smal: hun bevoegdheden liggen vooral op het welzijnsterrein, op het gebied van ruimtelijke ordening kunnen ze alleen bestemmingsplannen uitwerken. De deelgemeenten hebben er een klein ambtelijk apparaat en als dat niet toereikend is moeten ze diensten ‘inhuren’ bij de gemeente. In Amsterdam werden in principe alle gemeentelijke taken en bevoegdheden gedecentraliseerd, met uitzondering van taken en bevoegdheden waarvoor dat wettelijk niet mogelijk was en specifieke grootstedelijke taken. Een groter deel van de ambtenaren is ook naar de stadsdelen overgeplaatst. Terwijl in Rotterdam het centrale apparaat nagenoeg geheel intact bleef, werd het Amsterdamse apparaat verder opgesplitst (Derksen, 1996: 176-178). Voor beide steden geldt dat integrale invoering van deelraden als proces van schaalverkleining niet los kan worden gezien van het perspectief dat in de jaren negentig nog bestond op schaalvergroting via de

invoering van stadsprovincies, waarbij deelgemeenten en stadsdelen de status zouden krijgen van een volwaardige gemeente (Van der Heijden, 1990: 183-185; Boogers, 1996: 142-145; Denters, 1996: 80-85).⁹

Wat de onderzoeken laten zien is dat de *bestuursoptiek* en de *bevolkingsoptiek* niet parallel lopen (zie Van der Heijden, 1985: 94-96). Vanuit een *bestuursoptiek* is het van belang dat de schaal van het bestuur wordt aangepast aan de schaal waarop de problemen zich voordoen. Voorwaarde is dat de overgedragen taken en bevoegdheden substantieel zijn, en de personele en financiële middelen hiermee in overeenstemming. De gemeente Amsterdam scoort hoger op bestuurlijke effectiviteit van de deelraden en het gevoel van burgers het beleid effectief te kunnen beïnvloeden dan de drie overige gemeenten, omdat ze aan deze voorwaarde het meest voldoet. Vanuit een *bevolkingsoptiek* is dan het nadeel dat deelraden als buffer functioneren tussen belangenbehartigende bewoners. Het is daardoor een illusie te denken dat de deelraden (of de wijk- en dorpsraden) volledig aan de beide optieken tegemoet kunnen komen en dat er één ideaal model voor binnengemeentelijke decentralisatie is: daarvoor is de situatie tussen en binnen gemeenten te verschillend. Keuze voor een duidelijk model is daarom nodig waarin de *bestuursoptiek* of de *bevolkingsoptiek* centraal staat. Vanuit *bestuursoptiek* ligt de keuze voor de hand voor een rechtstreeks gekozen deelraad met substantiële taken en bevoegdheden en eigen financiële en personele middelen (*bestuursmodel*). Vanuit de *bevolkingsoptiek* ligt de keuze voor de hand voor een wijk- of dorpsraad die zich hetzij richt op de activering van bewoners (*opbouwmodel*) hetzij op de belangenbehartiging van bewoners (*vakbondsmodel*). Smit e.a. (1982: 133-141) vinden dat wijkraden de belangen van bewoners het beste kunnen behartigen als ze zijn gebaseerd op het *vakbondsmodel*. De kracht van de bewoners ligt in dat model in het opbouwen van tegenmacht door onderhandelingen met de beslissers.

7 Relevantie voor de huidige discussie

Van belang voor de huidige discussie is in de eerste plaats de conclusie dat een rechtstreeks gekozen deelraad met substantiële taken en bevoegdheden en eigen financiële en personele middelen de beste resultaten oplevert vanuit de *bestuursoptiek*. Dit levert een spanning op met de afschaffing van deelgemeenten (op basis van artikel 87 van de Gemeentewet) in 2013. In de periode daarvoor zagen we een geleidelijke codificatie van het instituut deelgemeente. De eerste deelraden werden nog ingesteld op de algemene bepaling op basis van artikel 61 uit de oude Gemeentewet die de mogelijkheid biedt territoriale bestuurscommissies in te stellen. De nieuwe Gemeentewet uit 1994 onderscheidde verschillende territoriale bestuurs-

commissies: commissies waaraan bevoegdheden van de raad (artikel 83) en bevoegdheden van het college van B&W (artikel 84) worden toegekend en commissies waaraan de behartiging van een deel van de gemeente is opgedragen met een rechtstreeks verkozen algemeen vertegenwoordigend orgaan (artikel 87). Bij de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 is artikel 87 zo gewijzigd dat expliciet wordt gesproken over deelgemeenten die bestaan uit een deelraad en een dagelijks bestuur, waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van deze deelgemeente wordt opgedragen, en waarbij de raad aan de deelraad de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ten aanzien van die deelgemeente geheel of gedeeltelijk overdraagt.

De recente afschaffing van artikel 87 van de Gemeentewet laat onverlet dat het de gemeente ook in de toekomst vrijstaat territoriale bestuurscommissies in te stellen op basis van artikel 83. Er bestaat ook geen meningsverschil over de vraag of deze commissies rechtstreeks door de bevolking kunnen worden gekozen (Bunschoten, 2012). Verschil van mening is er wel over de vraag welke bevoegdheden aan deze territoriale bestuurscommissies mogen worden toegekend. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling volgens de minister dat de oude situatie terugkeert van voor 1994 waarbij territoriale bestuurscommissies feitelijk functioneren als deelraden.

Het overdragen van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, die via strafbepalingen of bestuursdwang moeten worden gehandhaafd, behoort na de wetwijziging niet langer tot de mogelijkheden. De discussie spitste zich voorjaar 2013 toe op de vraag of deze bestuurscommissies het recht mogen krijgen bestemmingsplannen op te stellen en zelf te bepalen waaraan ze hun budget besteden (College van B&W Amsterdam, 2013). De minister schreef dat dit bevoegdheden zijn die niet kunnen worden overgedragen aan territoriale bestuurscommissies (Minister van BZK, 2013). Om haar zeven stadsdelen te redden wil de gemeente Amsterdam nu de wet maximaal oprekken door de commissies zware voorbereidende en adviserende taken te geven op het gebied van bestemmingsplannen en ze een groot budget van in totaal één miljard euro per jaar te laten beheren (Obbink, 2013). Op basis van de resultaten uit eerder en recent onderzoek is dit een begrijpelijke strategie.¹⁰

Ook de gemeente Rotterdam wil haar veertien deelraden vervangen door veertien territoriale bestuurscommissies op grond van artikel 83: zogeheten stadskwartieren. Het stadskwartier is een vorm van gebiedsbestuur dat de sterke elementen uit het huidige bestel combineert met de nieuwe opgaven voor wijkgericht bestuur. Elk stadskwartier heeft een rechtstreeks gekozen gebiedscommissie met een beperkt

aantal duidelijke taken: a) het opstellen, uitvoeren en verdedigen van het gebiedsplan, b) het adviseren van de raad en het college van B&W en c) een set van wijkge-relateerde uitvoeringsbevoegdheden. Het gebiedsbestuur beschikt over een eigen gebiedsdirecteur die de ambtelijke uitvoering van het gebiedsplan coördineert. Onder diens regie wordt vanuit het centrale concern de benodigde ambtelijke capaciteit voor deze functies georganiseerd. Het bevorderen van participatie van wijkbewoners bij gemeentelijke werkzaamheden die hen direct raken hen is één van de hoofdtaken van dit model. Daarvoor wil Rotterdam de maximale ruimte geven, digitaal en fysiek (Stuurgroep Bestuurlijk model Rotterdam, 2012). Eerder onderzoek laat zien de bestuurlijke effectiviteit waar het gaat om adviesbevoegdheden teleurstellend is. Veelbelovender is de nadruk in de stadskwartieren op activering: burgerparticipatie over onderwerpen die rechtstreeks hun belangen raken.

Naast het instellen van territoriale bestuurscommissies op grond van artikel 83 blijft ook de mogelijkheid bestaan andere territoriale commissies (veelal adviescommissies) in te stellen op basis van artikel 84 van de Gemeentewet. Eerder onderzoek laat tamelijk negatieve resultaten zien over wijks- en dorpsraden. Over het functioneren van dorpsraden zijn deze onderzoeken doorgaans iets positiever dan over wijkraden. Dat verschil komt ook naar voren in het recente onderzoek van het adviesbureau Necker van Naem (2013: 11): de activiteiten van dorpsraden worden iets beter gewaardeerd dan die van wijkraden. Verder valt op dat het oordeel over dorps- en wijkraden in de door hen bestudeerde evaluaties (uit de periode 2003-2012) veel positiever is dan het oordeel over de dorps- en wijkraden in Zaanstad en Apeldoorn uit de vorige generatie (Necker van Naem, 2013: 20). Interessant is dat in de verdieping ook wordt gekeken naar dorps- en wijkraden in Apeldoorn. De gemeente Apeldoorn kent nu een stelsel met zeven dorpsraden en zestien wijkraden op privaatrechtelijke basis: het zijn verenigingen waarvan het bestuur de leden zijn. Naast de functie van belangenbehartiging vervullen deze dorps- wijkraden een platformfunctie. Afspraken met de gemeente worden gemaakt via convenanten, integrale dorpsontwikkelingsplannen en informele afspraken. De raden krijgen subsidie van de gemeente, maar hebben ook eigen middelen. De wethouder is het eerste aanspreekpunt bij de gemeente.¹¹ We zien dus dat de in 1980 geconstateerde tendens dat het zwaartepunt verschuift van bestuurlijke advisering naar belangenbehartiging zich heeft doorgezet. Verder hebben de dorps- en wijkraden een rol in het wijkgericht werken via de stadsdeelaanpak. Er zijn zes stadsdelen (de dorpen vormen één stadsdeel) met een agenda voor vier jaar die onder regie van een stadsdeelmanager wordt opgesteld door de dorps- en wijkraden, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Daarnaast is er werkoverleg over de uitvoering van het

stadsdeelplan tussen de dorps- en wijkraden, welzijnsinstellingen, politie en woningbouwcorporaties in stadsdeelplatforms (Necker van Naem, 2013: 23-28).

8 Conclusie

Het onderzoek uit de vorige generatie (de periode 1975-1986) levert interessant materiaal op voor de huidige discussie over binnengemeentelijk bestuur. In de eerste plaats mogen er geen overdreven positieve resultaten worden verwacht van binnengemeentelijk bestuur. Zeker als de inbreng van territoriale bestuurscommissies beperkt blijft tot advisering is de bestuurlijke effectiviteit en de daadwerkelijke invloed van burgers op de besluitvorming gering. Alleen als de aan deze bestuurscommissies overgedragen taken en bevoegdheden substantieel zijn (en de personele en financiële middelen hiermee in overeenstemming) zien we op deze punten echt goede resultaten. Hiervan is alleen sprake bij de Amsterdams deelraden, ook al moeten we dan geen grote illusies hebben over een vergroting van de politieke participatie. Afschaffing van de deelraden levert wel de uitdaging op om de nieuwe bestuurscommissies die daarvoor in de plaats komen op een substantiële manier op te tuigen qua taken en bevoegdheden zonder dat het een vierde bestuurslaag wordt, maar het als een bestuurlijke hulpstructuur functioneert in aanvulling op het centrale stadsbestuur. De bestuursoptiek overheerst dan. In de tweede plaats is het mogelijk bij de vormgeving van territoriale bestuurscommissies in plaats van de bestuursoptiek bewust te kiezen voor de bevolkingsoptiek. Territoriale bestuurscommissies, dorpsraden en wijkraden zijn in dat geval instrumenten voor de activering van burgers (het opbouwmodel) of belangenbehartiging van burgers (het vakbondsmodel). In het eerste geval ligt de nadruk vooral op het betrekken van burgers bij de inrichting van de wijk, bijvoorbeeld via het opstellen en uitvoeren van gebiedsplannen. In het tweede geval ligt de nadruk vooral op het vestigen van de aandacht bij het gemeentebestuur op de problemen in de wijk en op de wensen van wijkbewoners. In de praktijk zullen activering en belangenbehartiging overigens door elkaar lopen. Dat is goed te zien in de gemeenten Rotterdam en Apeldoorn.

Literatuur

- Boogers, M.J.G.J.A., Vernieuwing van het stadsregionaal bestuur. Een rituele herbezinning?, in: N.J.M. Nelissen, T. Ikink & A.W. van de Ven (red.), *In staat van vernieuwing. Maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*, Bussum, 1996, p. 119-153.
- Bunschoten, D.E., Deelgemeenten en deelraden in de opruiming?, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2012/1, p. 86-95.

- .. College van B&W Amsterdam, *Reikwijdte Wet afschaffing deelgemeenten*, brief aan de minister van BZK, 21 maart 2013.
- .. Denters, S.A.H., Van nieuw Babylon naar de nieuwe beelding. Binnenlands bestuur tussen 1976 en 1996, in: P. Hulsen & G.H. Reussing (red.), *Keuzen maken. Nederland tussen 1976 en 1996*, Universiteit Twente, Enschede, 1996, p. 71-87.
- .. Denters, S.A.H. & P.J. Klok, *Dorps- en wijkraden in Europa*, Universiteit Twente, Enschede, april 2013.
- .. Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Den Haag, 1996.
- .. Hakvoort, J.L.M., *Territoriale decentralisatie. Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Assen, 1980.
- .. Heijden, H.A.B. van der, Deelgemeenteraden, in: W. Derksen & A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn/ Brussel, 1985, p. 82-97.
- .. Heijden, H.A.B. van der, *Tussen wetenschap en politiek*, Kampen, 1990.
- .. Leemans, A.F. e.a., *Deelraden nader bekeken. Eindrapport*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1986.
- .. Minister van BZK, *Afschaffing deelgemeenten Amsterdam*, brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 23 april 2013.
- .. Necker van Naem, *Dorps- en wijkraden in Nederland*, Utrecht, maart 2013.
- .. Obbink, H., Amsterdam probeert stadsdelen te redden, in: *Trouw*, 24 mei 2013.
- .. Reussing, G.H., *Evaluatie van bestuurlijke schaalverandering. Een inventarisatie en meta-evaluatie van evaluatieonderzoeken naar bestuurlijke reorganisaties*, Groningen, 1990.
- .. Reussing, G.H., Het herindelingsonderzoek: een 'continuing story'?, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996/6, p. 424-438.
- .. SGBO, *Wijkradenonderzoek Zaanstad*, Den Haag, februari 1978.
- .. SGBO, *Evaluatieonderzoek dorps- en wijkraden Apeldoorn*, Den Haag, november 1980.
- .. Smit, B., B. van Pinxteren & R. de Vos, *Optreden van bewoners. Een studie naar wijkraden als instrument voor bewoners*, Deventer, 1982.
- .. Stuurgroep Bestuurlijk model Rotterdam na 2014, *Stadskwartieren*, 16 oktober 2012.
- .. WRR, *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Een inventarisatie*, Den Haag, maart 1989.
- ..

Noten

- 1 Daarbij baseer ik me op mijn eigen inventarisatie en metaevaluatie (Reussing, 1990), die ik in opdracht van de Commissie Programma Evaluatie heb uitgevoerd als onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen (vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde) onder begeleiding van prof. dr. M. Herweijer. Ik bedank hem voor zijn steun.
- 2 Een vergelijkbare exercitie heb ik eerder (Reussing, 1996) uitgevoerd voor gemeentelijke herindeling.
- 3 De onderzoekers waren drs. M. Ernsting, drs. N.J. Westpalm van Hoorn, drs. A. van Diggele en C. Hetjes.
- 4 Als reactie op het onderzoeksrapport besloot de gemeente Zaanstad aanvankelijk dat de wijkraden konden blijven voortbestaan, maar dat de wijken ook konden kiezen voor wijkcomités: door de gemeente erkende bewonersorganisaties die verplicht om advies moeten worden gevraagd. Uit financiële overwegingen werd eind 1983 besloten tot opheffing van de wijkraden, omdat de baten volgens de Zaanse gemeenteraad niet opwogen tegen de kosten (zie Van der Heijden, 1985: 89).
- 5 De onderzoekers waren drs. A.R. Edwards en drs. H.H. Apotheker.
- 6 De onderzoekers waren dr. J.L.M. Hakvoort (projectleider), T. Harreman en M. Peekel (student-assistenten).
- 7 De onderzoekers waren prof. dr. A.F. Leemans (projectleider), drs. T. Artema, mevr. drs. Z. Berdowski, drs. H.A.B. van der Heijden, drs. J.M. van Luik, drs. R.L. Nieuwenhuis en A. Zuurmond (student-assistent).
- 8 De WRR (1989: 8) typeert alleen Amsterdam als een zuivere vorm van binnengemeentelijk decentralisatie: bestuurlijke decentralisatie met ambtelijke deconcentratie. Ambtelijke deconcentratie is ook zonder bestuurlijke decentralisatie mogelijk. We spreken dan over binnengemeentelijke deconcentratie, zoals in Den Haag en in Utrecht. Rotterdam neemt een tussenpositie in, omdat het een gedeeltelijke bestuurlijke decentralisatie kent met beperkte ambtelijke deconcentratie.
- 9 Buiten de grootstedelijke gebieden worden wijkraden en/of dorpsraden vaak ingesteld om de afstand tussen bestuur en bevolking te verkleinen in uitgestrekte, meerkernige gemeenten (zoals in Apeldoorn), al dan niet na een gemeentelijke herindeling (zoals in Zaanstad). Zie ook Derksen (1996: 178).
- 10 Ook Denters & Klok (2013: 18-26) constateren dat een zowel functioneel als democratisch sterke vorm van binnengemeentelijk bestuur (de 'parish councils' in Engeland) relatief de beste resultaten oplevert.
- 11 De andere verdiepingcase is de gemeente Noordoostpolder dat een vergelijkbare privaatrechtelijke structuur heeft van tien dorpsraden en vijf wijkraden (in de hoofdstad Emmeloord). Kleine verschillen met Apeldoorn zijn dat het bestuur van de raad wordt verkozen door de leden van de vereniging en niet de wethouder maar een contactambtenaar het eerste aanspreekpunt is bij de gemeente.