

Dorps- en wijkraden in Europa

BAS DENTERS & PIETER-JAN KLOK

Prof. dr. S.A.H. Denters is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, wetenschappelijk directeur van de Nederlandse Onderzoeksschool Bestuurskunde (NOB) en hoofdredacteur van Bestuurswetenschappen. Dr. P.J. Klok is universitair docent Beleidsprocessen bij de vakgroep Public Administration van de Universiteit Twente (Faculteit Management en Bestuur).

1 Inleiding en vraagstelling

De organisatie en schaalgrootte van het Nederlandse lokale openbaar bestuur staan wederom volop in de belangstelling. Deze interesse kan niet los worden gezien van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevoelde noodzaak om in het licht van de verzwarende van het takenpakket van gemeenten door decentralisaties te komen tot een vergroting van de schaal van het lokaal bestuur. In het recente regeerakkoord wordt in dit verband het voornemen geformuleerd om het aantal gemeenten op termijn sterk te reduceren en lokale bestuurlijke eenheden te vormen met 100.000 of meer inwoners. Dorps- en wijkraden worden gezien als een mogelijk instrument om een mogelijke vergroting van de afstand tussen burger en bestuur (in termen van afnemende legitimiteit en vertrouwen) dientengevolge zoveel mogelijk te voorkomen. Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar de ervaringen die in andere Europese landen zijn opgedaan met dorps- en wijkraden. We bespreken hier de belangrijkste resultaten uit het onderzoek (Denters & Klok, 2013).¹

In het onderzoek hebben twee vragen centraal gestaan:

- 1) Welke vormen van binnengemeentelijk bestuur worden in de EU lidstaten met meer dan 5 miljoen inwoners gehanteerd en hoe is dat bestuur vormgegeven?
- 2) Hoe zien binnengemeentelijke bestuursarrangementen in geselecteerde landen er meer in detail uit en wat zijn de effecten van deze arrangementen voor (a) de effectiviteit en doelmatigheid van het functioneren van het lokaal bestuur en voor (b) de mogelijkheden voor effectieve burgerparticipatie en het gebruik van deze mogelijkheden?

Alvorens deze vragen te beantwoorden is het goed om eerst het object van onderzoek te omschrijven. Bäck e.a. (2005: 17-18) hanteren bij de afbakening van hun onderzoek in Scandinavië een aantal criteria:

- territorialiteit: het dient te gaan om bestuursarrangementen die zich richten op een duidelijk aanwijsbaar gebied;
- multifunctionaliteit: het arrangement betreft een ruim palet aan taken die raken aan meerdere domeinen van het dagelijkse leven van burgers (net als dat het geval is bij het gemeentelijk bestuur);
- afgeleid karakter: er is geen sprake van een afzonderlijke bestuurslaag (zoals bijvoorbeeld “boroughs” in Londen) maar van een hulpstructuur die functioneert binnen het kader van het lokaal bestuur.

Het onderzoek was gericht op bestuurlijke arrangementen die voldoen aan deze drie kenmerken.

De vormgeving van de bestuurlijke arrangementen zullen we bespreken aan de hand van een drietal onderwerpen: de gekozen bestuursvorm, de functies en taken die worden vervuld en de financiën die daarvoor beschikbaar zijn. Bij de functies die kunnen worden vervuld maken we onderscheid tussen dienstverlening voor de burger, belangenbehartiging en representatie van de lokale gemeenschap en bindende besluitvorming over zaken betreffende de wijk of het dorp.

Bij de beantwoording van de eerste vraag is gebruik gemaakt van een “quick scan” op basis van een digitale vragenlijst, die is afgenomen onder een panel van wetenschappelijke experts uit de EU lidstaten met meer dan vijf miljoen inwoners. Voor de tweede vraag van het onderzoek is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van desk research gebaseerd op reeds gepubliceerd materiaal. In aanvulling zijn incidenteel onderzoekers uit de geselecteerde landen bevraagd om hiaten te vullen en informatie te verkrijgen omtrent de resultaten van in de eigen landstaal gepubliceerd materiaal.

2 De vormgeving van dorps- en wijkraden in Europa

Voor elk van de 19 onderzochte landen is in eerste instantie bepaald of er in het betreffende land dorps- en wijkraden (verder veelal aangeduid als DWR eenheden of DWR's) aanwezig zijn en welke functie zij vervullen. In twee landen zijn dergelijke eenheden niet aangetroffen. Dat is het geval in Denemarken en in Slowakije. In Denemarken is onder meer in de hoofdstad Kopenhagen in het verleden geëxpe-

rimenteerd met deze bestuursvorm. In de jaren negentig is dit experiment echter beëindigd (zie: Bäck e.a., 2005: 23-25). Bij de grootschalige herindeling die in de afgelopen jaren is doorgevoerd is, mede tegen de achtergrond van het mislukte hoofdstedelijke experiment, geen landelijke regeling getroffen voor binnengemeentelijke decentralisatie.

Om te beginnen is per land nagegaan welke functie DWR eenheden ter plaatse vervullen (dienstverlening, belangenbehartiging/representatie, bindende besluitvorming). In zes landen kent men eenheden die al deze drie functies tegelijkertijd vervullen. Dit is het geval in België, Griekenland, Noorwegen, Portugal, Roemenië en Spanje. Representatie van de belangen van binnengemeentelijke gemeenschappen tegenover de gemeente is de meest voorkomende functie (16 keer, waarvan 5 keer uitsluitend representatie). Veelvuldig omvat het functiepakket van buitenlandse DWR's ook dienstverlening (14 keer, waarvan 2 keer uitsluitend) en het nemen van bindende besluiten voor de lokale gemeenschap (12 keer, 1 keer uitsluitend).

In de meeste landen komt maar één type dorps- en wijkraden voor. In Finland kent men twee typen DWR's: eenheden die louter een representatiefunctie vervullen en eenheden die de representatieve functie combineren met het nemen van bepaalde bindende besluitvorming. In Engeland en Bulgarije komen zelfs drie typen eenheden voor. In Engeland zijn er eenheden die overwegend een dienstverlenende functie hebben, eenheden die overwegend een representatiefunctie hebben en eenheden die deze twee functies combineren. Ook in Bulgarije komen drie typen eenheden voor: eenheden die overwegend een dienstverlenende functie hebben, eenheden die bevoegd zijn tot het nemen van bepaalde beslissingen voor de buurt of wijk en eenheden die deze functies combineren. Ten slotte is ook in Duitsland sprake van een grote diversiteit aan DWR-eenheden. Er zijn verschillen tussen de zestien deelstaten, maar ook binnen de deelstaten kunnen verschillende typen regelingen voorkomen.

Er zijn drie landen waar DWR's in alle gemeenten in het land voorkomen (Bulgarije, Roemenië en Portugal). In acht landen komen DWR's in een kwart of minder van de gemeenten voor. Als DWR's maar in een beperkt aantal gemeenten voorkomen, dan is dat doorgaans in de grotere gemeenten (in 9 landen). De DWR's vinden hun juridische basis vrijwel overal in nationale regelgeving (in 13 landen) of op deelstaatsniveau (België, Duitsland en Oostenrijk). Soms (in 6 landen) voorziet die regelgeving in een verplichting voor (bepaalde) gemeenten om DWR's in te stellen. In andere landen schept de regelgeving van een hogere overheid wel de mogelijkheid, maar niet de verplichting tot instelling van DWR's (in 10 landen).

In de meeste gevallen worden DWR's bestuurd door rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers. Dit is het geval in Oostenrijk, België, Engeland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Noorwegen, Polen, Portugal en Roemenië. In Engeland kent men bij de "parish councils", die vooral te vinden zijn in niet-stedelijke gebieden, in veel gevallen een combinatie van een gekozen volksvertegenwoordiging met een periodieke assemblee bestaande uit alle kiesgerechtigde inwoners van de "parish". In Hongarije kent men DWR's waarbij het bestuur vorm krijgt door benoemde bestuurders in combinatie met een assemblee van de kiesgerechtigde inwoners van het gebied. In Finland en Zweden benoemt het gemeentebestuur DWR bestuurders. Het gaat dan om bestuurders die afkomstig zijn uit de betreffende lokale gemeenschap. In Tsjechië en veelal ook in Bulgarije betreffen de DWR's een vorm van gedeconcentreerd bestuur zonder een eigen vorm van bestuur. In Duitsland en Spanje verschilt de manier waarop het bestuur wordt samengesteld afhankelijk van de locatie.

Als er verkiezingen van DWR's plaatsvinden, dan gebeurt dit in de regel eens per vier jaar (of nog minder frequent), in de regel in combinatie met de verkiezingen van de gemeenteraden. De partijbinding van de benoemde of gekozen vertegenwoordigers in DWR's verschilt sterk. In ongeveer de helft van de gevallen is partijlidmaatschap altijd of bijna altijd noodzakelijk voor een positie in een DWR (Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Spanje en Zweden). Elders is dat doorgaans of in het geheel niet het geval. Dat hangt nauw samen met het gehanteerde kiesstelsel. In de regel hanteert men in de landen waar partijbinding zelden of niet voorkomt een personenstelsel (in plaats van een lijstenstelsel). De opkomst bij de DWR verkiezingen varieert sterk. Deze is in Polen zeer laag en in België zeer hoog. De opkomst in Polen is zeer laag omdat daar anders dan elders de DWR verkiezingen niet gelijktijdig plaatsvinden met de raadsverkiezingen. In landen waar deze combinatie wel bestaat is de opkomst hoger, mede afhankelijk van de gangbare opkomst bij de raadsverkiezingen in het betreffende land. De opkomst bij DWR-verkiezingen is ook relatief hoog in Oostenrijk, Griekenland, Frankrijk en Italië. In al deze landen bestaat een stemplicht of zijn er andere bepalingen van kracht die negatieve sancties stellen op niet-stemmen.

De omvang van het takenpakket van DWR-eenheden verschilt sterk. In Roemenië en in Duitsland (waar de situatie overigens sterk kan verschillen per plaats) kunnen deze instituties zich praktisch overal mee bemoeien. Ook in de verschillende Bulgaarse vormen van dorps- en wijkgericht werken en in Portugal en Noorwegen kennen DWR's een veelomvattend takenpakket. In België, Finland en Oostenrijk daar-

entegen zijn de DWR's slechts voor een beperkt aantal taken verantwoordelijk. Gemiddeld genomen is het aantal taken van DWR's negen à tien.

3 Vormgeving en functioneren van dorps- en wijkraden in specifieke landen

Op basis van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek zijn een aantal specifieke landen geselecteerd waarin een nader onderzoek is verricht naar de vormgeving en het functioneren van de Dorps- en wijkraden (onderzoeksvraag 2). Bij de selectie van de landen is er voor gezorgd dat er enige variatie is in de democratische legitimatie (zwak/sterk) en in de functionele kracht in termen van het takenpakket en de functionele autonomie (zwak/sterk). We zullen achtereenvolgens aandacht besteden aan de situaties in Engeland, Noorwegen, Zweden en Duitsland.²

3.1 ENGELAND: PARISH COUNCILS

Inleiding

In het Britse lokaal bestuur zijn de “parish councils” de meest burgers nabij bestuurslaag. Ze staan echter nadrukkelijk in de schaduw van de “primary councils”, de verzamelterm voor de veel grootschaliger lokale bestuurlijke eenheden op het districts niveau. De schaal van de 326 “primary councils” is aanzienlijk: gemiddeld genomen heeft een “primary council” bijna 163.000 inwoners. Daarmee is het Engels lokale bestuursstelsel het meest grootschalig van Europa. Over het aantal “parish councils” bestaat onduidelijkheid, omdat een door de centrale overheid bijgehouden lijst ontbreekt. De schattingen van het aantal “parish councils” lopen uiteen. Het aantal van ongeveer 9000 is gebaseerd op cijfers van hun koepelorganisatie de National Association of Local Councils (NALC, 2011: 4).

Engeland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Traditioneel vond de taaktoedeling naar het lokaal bestuur in Engeland plaats op basis van het “ultra vires” principe. Krachtens dit principe was een lokaal bestuur alleen gerechtigd om expliciet door een hogere overheid overgedragen taak te behartigen. Traditioneel was daar dus geen sprake van een open huishouding. Met de invoering van de Localism Act in 2000 is hierin verandering gekomen en hebben Britse “principal authorities” (de “district” en “county councils”) een “power of well-being”. Deze lokale besturen kunnen alles ter hand nemen wat redelijkerwijs geacht kan worden bij te dragen tot het economisch, sociaal en ecologisch welzijn van de gemeenschap. Meer recent (2011) is deze competentie uitgebreid naar een “general competence”, waardoor de

lokale besturen zijn gerechtigd om alles te doen wat ook een individu kan en binnen de grenzen van de wet mag doen.

Bestuursvorm

De structuur van het bestuur van de “parishes” is geregeld in deel 1, hoofdstuk 9 van de Local Government Act 1972.³ Krachtens deze wet kent elke “parish” een “parish meeting” met het oog op de bespreking van aangelegenheden van de lokale gemeenschap en het uitoefenen van de bevoegdheden die bij wet aan dit orgaan zijn toegekend. Alle kiesgerechtigden van de “parish” kunnen deelnemen aan de beraadslagingen en stemmingen van de “parish meeting”. De vergadering van de “parish” moet tenminste een maal per jaar worden gehouden. De wet voorziet er tevens in dat op verzoek van zes of meer kiesgerechtigden een buitengewone vergadering van de “parish” kan worden belegd.

In kleinere “parishes” is er alleen een “parish meeting”. Daar kiest de vergadering uit zijn midden voor de termijn van één jaar een voorzitter. Deze voorzitter vormt samen met een daartoe gemachtigde ambtenaar van de “primary council” de uitvoerende macht (“Trustees of the Parish”) die de besluiten van de “meeting” implementeert. In grotere “parishes” is er naast de “parish meeting” ook een rechtstreeks gekozen “parish council” bestaande uit ten minste vijf leden.

De raad bestaat uit tenminste vijf raadsleden en dit gekozen orgaan kiest jaarlijks uit zijn midden een voorzitter. De leden zijn rechtstreeks gekozen door de kiesgerechtigde ingezetenen van de “parish”. Alle kiesgerechtigden bezitten naast het actieve kiesrecht ook het passieve kiesrecht, behoudens een aantal incompatibiliteiten. De verkiezingen van deze raadsleden vinden eens per vier jaar plaats en zijn doorgaans gekoppeld aan de datum van verkiezing van de vertegenwoordigers voor de “primary council”.

Functies, taken en financiën

De “parish councils” combineren traditioneel een dienstverlenende en een representatieve functie. Op een groot aantal terreinen verlenen deze overheden burgers diensten en treffen zij voorzieningen. Voor een belangrijk deel zijn dit zaken die liggen in het domein van het verplichte of facultatieve medebewind. In nationale wetgeving (maar soms ook door lagere regelingen) worden de “parish councils” verplicht of de mogelijkheid geboden om taken ter hand te nemen. Daarnaast hebben de “parish councils” van origine een belangrijke representatieve functie: het behartigen van de plaatselijke belangen op hogere bestuursniveaus. Dit wordt wettelijk

geschraagd door verplichtingen van “primary councils” om de “parishes” te horen over besluiten die het betreffende gebied raken.

Net als bij de “primary councils” hebben veel “parish councils” in de afgelopen jaren ook een eigen huishouding gekregen. In 2008 kregen “parish councils” onder bepaalde voorwaarden ook de “power of well-being”. In 2012 werd de bevoegdheid verder verruimd en kregen “parishes”, wederom onder voorwaarden een “power of general competence”. De voorwaarden waaronder “parishes” in aanmerking komen voor deze “power of general competence” betreffen de democratische legitimatie: alleen “parishes” met een “council” die voor tenminste tweederde bestaat uit direct ekozen leden komen in aanmerking. Door de invoering van dit nieuwe regime mogen de in aanmerking komende “parishes” met het oog op de belangen van hun lokale gemeenschap naar eigen goeddunken uitgaven doen, subsidies geven, deelnemen in stichtingen, ondernemingen en dergelijke. Verder kunnen zij zich inzetten voor het coördineren, faciliteren van lokale initiatieven en het produceren en verschaffen van diensten en goederen. Ook kan men overgaan tot samenwerking met andere besturen om grensoverschrijdende issues aan te pakken. De verordende bevoegdheid voor parishes is beperkt tot een aantal uitdrukkelijk bij wet aangewezen zaken: “bye-laws in regard to pleasure grounds; cycle parks; baths and washhouses; open spaces and burial grounds; mortuaries and post-mortem rooms”.

In de kleinste “parishes”, waar uitsluitend sprake is van een “parish meeting”, ligt de ondersteuning in handen van de “Trustees” (de voorzitter en een ambtenaar van de “district council”). In grotere “parishes” (of als verschillende kleinere “parishes” samenwerken) heeft de “parish” een eigen bestuurssecretaris (“Parish Clerk”). Menigmaal is hij/zij de enige ambtenaar in dienst van de “parish” en beheert deze functionaris ook de financiën. Grotere “parishes” hebben een afzonderlijke “Finance Officer”. Is er een uitgebreider ambtelijk apparaat, dan geeft de bestuurssecretaris leiding aan dit apparaat en adviseert voorzitter en raad over de te nemen beslissingen over formatie en organisatie.

De uitgaven van “parishes” variëren sterk.” Jaarlijks geven de 9000 “parishes” samen ongeveer £500.000.000 uit. Dat is gemiddeld ongeveer £55.000 per “parish” (NALC, 2011: 4). De spreiding rond dit gemiddelde is aanzienlijk. De belangrijkste inkomstenbron van de “parishes” is de zogenaamde “precept”. De “parish” bepaalt jaarlijks welke uitgaven ten behoeve van de lokale gemeenschap moeten worden gedaan en de daarvoor benodigde belastinginkomsten. De inwoners van de “parish” betalen vervolgens deze belasting als onderdeel van de door de “primary council” ingevorderde Council Tax. De “primary council” is verplicht om het door

de “parish” noodzakelijke bedrag in te vorderen. Naast deze belastinginkomsten ontvangen “parishes” in veel gevallen ook doeluitkeringen in verband met bepaalde medebewindstaken en verkrijgen ze inkomsten uit door hen beheerde voorzieningen of verschafte goederen en diensten of rente-inkomsten op eigen vermogen. Ten slotte verkrijgen de “parishes” soms ook inkomsten uit sponsoring of op grond van overeenkomsten met andere overheden. Gemiddeld genomen bestaat ongeveer een derde van de inkomsten van een “parish” uit dergelijke niet-belastinginkomsten (NTS, 2011: 42).

Functioneren

Door de jaren heen is er in het politiek-bestuurlijke debat brede steun voor de waarde van de “parishes”. Op basis van een overzicht constateert Newman: “The importance of local councils has been recognised across the board for many years” (2005: 10). Dit overwegend positieve beeld wordt bevestigd door het beperkt beschikbare Engelse wetenschappelijk onderzoek. Een eerste indicatie hiervoor kan worden gegeven op basis van de internationale expert survey. Het beeld dat ontstaat op de prestatievelden op basis van de expertbeoordeling is voor de “parish councils” overwegend positief. Afgezien van hun bijdrage aan de oplossing van lokale problemen is volgens onze informant het beeld van het functioneren van deze raden overwegend positief en is dit beeld ook positiever dan het beeld dat zijn collega’s in andere Europese landen schetsen van de ervaringen elders.

Dit beeld wordt bevestigd door het beeld dat we krijgen op grond van de door ons geraadpleegde literatuur. Zo wijst Bevan (2003) erop dat de “parishes” ruime mogelijkheden hebben om afhankelijk van plaatselijke prioriteiten en omstandigheden lokale vraagstukken aan te pakken. Mede op basis daarvan blijken zij een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het behoud van de vitaliteit van het platteland. Overigens wijzen Edwards & Woods (2004) erop dat de effectiviteit van de “parishes” hierbij sterk afhankelijk zal zijn van hun vermogen om te komen tot vruchtbare samenwerking met partners (bedrijven en instellingen) in de lokale gemeenschap.

Ook bij de dienstverlening is het oordeel veelal positief. Coulson (1999: 116) concludeert dat de “parishes” in de dienstverlening naar burgers voor de “primary authorities” een aantrekkelijke partner kunnen zijn omdat zij als overheid die het dichtst bij de burger staat in potentie maatwerk kan leveren. Hiermee verwijst Coulson niet alleen naar effectiviteit maar ook naar het tweede criterium: doelmatigheid. Vanuit dit perspectief bieden de “parishes” nog meer voordelen. Zo wordt veelal gebruik gemaakt van vrijwilligers en zijn de kosten van het bestuursapparaat

doorgaans gering en flexibel zodat de organisatievorm kan worden aangepast aan waar lokaal behoefte aan bestaat.

Vanuit democratisch perspectief schetsen Pearce & Ellwood (2002) een realistisch en gevarieerd beeld. Zij bespreken een aantal aspecten. In de eerste plaats gaan zij in op de deelname aan de “parish meetings”. De opkomst bij dergelijke bijeenkomsten is in de regel laag (2002: 38). In termen van de electorale participatie concluderen Pearce en Ellwood (2002: 37) dat recente, landelijk representatieve informatie ontbreekt. Op basis van onderzoek uit de vroege jaren negentig van de vorige eeuw constateren zij dat “turnouts of 40–45 per cent were recorded as the norm” (2002: 37). Dat is relatief hoog in relatie tot de opkomst bij verkiezingen van de “primary councils”.

Bevan wijst er ten slotte op dat de “parishes” ook een belangrijk platform kunnen vormen voor burgerinitiatieven (derde generatie burgerparticipatie). Bij een aantal van de conclusies die in de literatuur worden getrokken over de effecten van de parish councils op de kwaliteit van het lokaal bestuur is het belangrijk om te onderkennen dat deze veelal betrekking hebben op potentiële bijdragen van de “parishes”. Empirisch onderzoek naar de feitelijke benutting van dit potentieel zijn nauwelijks voorhanden.

3.2 NOORWEGEN: BYEDELER

Inleiding

Het Noorse binnenlands bestuur bestaat uit drie bestuurslagen. Naast de nationale regering zijn er 19 counties en 429 gemeenten. De hoofdstad Oslo is zowel county als gemeente. Meer dan de helft van de Noorse gemeenten heeft minder dan 5.000 inwoners. Op basis van een in 1956 aangenomen wet is in de periode tussen 1951 en 1974 het aantal gemeenten teruggebracht van 774 naar 443 (Baldersheim & Rose, 2010: 82). Mede als reactie op deze herindeling van gemeenten en met het oog op de reductie van de afstand burger bestuur in de grotere gemeenten werden in de jaren zeventig in 19 gemeenten. In deze periode was de functie van de Noorse DWR's vooral representatief: het gevraagd en ongevraagd bepleiten van de belangen van lokale gemeenschappen op het gemeentelijk niveau. In het midden van de jaren tachtig werd in sommige gemeenten de reikwijdte van de raden uitgebreid en kregen zij ook een dienstverlenende functie. In de daaropvolgende periode werden in Trondheim (158.613 inwoners) en Stavanger (115.157 inwoners) de deelraden afgeschaft. In de hoofdstad en in Bergen (242.158 inwoners) en twaalf andere gemeenten bleven ze bestaan. In de twee grootste gemeenten is de dienstverlenende

functie van de districtsraden verder versterkt (Bäck e.a., 2005: 22-23). In deze case-beschrijving richt de aandacht zich met name op de districtsraden in Oslo en Bergen.

Bestuursvorm

De juridische basis voor de Noorse dorps- en wijkraden wordt gevormd door artikel 12 van de Noorse gemeentewet.⁴ Lid 1 van het betreffende artikel voorziet in de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor delen van het grondgebied van de gemeente districtsraden in te stellen. De leden en plaatsvervangende leden, alsmede de voorzitter en vicevoorzitter van de districtsraden kunnen door de gemeenteraad worden benoemd. De gemeenteraad kan evenwel ook besluiten om de leden van een of meer van de districtsraden rechtstreeks door de ingezetenen te laten verkiezen. In dat geval kiezen de gekozen leden van de districtsraad uit hun eigen midden zelf een voorzitter en vicevoorzitter (artikel 12.2). Eventuele directe verkiezingen van districtsraden vinden plaats op basis van de regels uit de nationale kieswet en eventuele nadere nationale regelgeving. Voor het overige zijn de gemeenten vrij bij het instellen van de districtsraden en bij het stellen van nadere regels omtrent de inrichting en het bestuur van deze organen.

Oslo kent rechtstreeks gekozen districtsraden terwijl in Bergen de leden van de raden indirect door de gemeenteraad worden gekozen. De verkiezingen van de raden vindt eens in de vier jaar plaats. Voor de raden in beide steden is de partijpolitieke signatuur van de kandidaten belangrijk. In zowel Bergen als in Oslo zijn vertegenwoordigers van de landelijke politieke partijen dominant. In Bergen vormt elk van de districtsraden een evenredige vertegenwoordiging van de gemeenteraad van de stad. Bij de verkiezingen van de deelraden in Oslo hanteert men overeenkomstig artikel 12 van de Gemeentewet het bij de Noorse lokale verkiezingen gebruikelijke systeem van vrije kieslijsten. Hierbij kunnen de kiezers volstaan met het uitbrengen van een partijstem. Kiezers kunnen echter ook na het aangeven van hun partijvoorkeur op verschillende manieren hun voorkeur voor kandidaten aangeven. Het aantal zetels per partij wordt bepaald op basis van de partijstemmen. Voor de verdeling van de zetels per partij is niet de lijstvolgorde, maar het aantal voorkeurstemmen bepalend (zie verder Van der Kolk, 2007: 171). De verkiezingen voor de districtsraden in Oslo worden gelijktijdig gehouden met de gemeenteraadsverkiezingen en de opkomst is daarom gelijk aan die van de raadsverkiezingen (in 2011 65,4%).

In zowel Oslo als in Bergen is het aantal districtsraden in de afgelopen decennia gereduceerd. In Bergen waren er aanvankelijk (1973) twintig districten. In 1988 werd dat eerst teruggebracht naar twaalf en in 2000 naar acht districten. In 2004

werden de districten afgeschaft, maar in 2008 werden de acht districten weer in ere hersteld. In Oslo werd het aantal stadsdelen in 2004 teruggebracht van vijftientig naar vijftien.

Functies, taken en financiën

Op basis van de Noorse Gemeentewet (artikel 12) kan de gemeenteraad bevoegdheden delegeren aan districtsraden, tenzij de wet een dergelijke delegatie verbiedt. In Oslo en Bergen vervullen de districtsraden naast hun traditionele representatieve functie ook een belangrijke dienstverlenende rol en hebben zij daarmee verband houdende beslissingsbevoegdheden gekregen. Daarbij ligt het zwaartepunt van de taken in het domein van de sociale zorg en welzijn. In Oslo omvatten de bestedingen van de vijftien districtsraden voor deze taken in het sociale domein in 2011 ongeveer 42 procent van de totale gemeentelijke lopende uitgaven. Daarmee zijn de districtsraden in Oslo de belangrijkste speler in het sociale domein. De Noorse districtsraden worden met name bekostigd via een algemene uitkering die wordt uitgekeerd door het gemeentebestuur. In Bergen kende men een complex systeem waarbij de uitkering was gebaseerd op maar liefst 68 criteria. In Oslo kende men een eenvoudiger systeem (Bäck e.a., 2005: 122). De stadsdelen kennen een districtssecretaris die door het stadsbestuur wordt benoemd. De districtssecretaris geeft leiding aan het ambtelijk apparaat van het district.

Functioneren

Het beeld dat ontstaat op de prestatievelden op basis van de expertbeoordeling is voor de “bydeler” wisselend. Op de maatstaven realisatie van beleidsprestaties en doelmatigheid scoren de districtsraden goed. Als het gaat om de bijdrage van de raden aan de democratische kwaliteit is de Noorse beoordelaar minder positief gestemd. De belangrijkste functie van de Noorse districtsraden is sociale dienstverlening. Uit een evaluatie van de districtsraden in Bergen blijkt dat, naar de mening van zowel de gemeenteraadsleden als de leden van de districtsraden, de districtsraden een positieve bijdrage leveren bij het afstemmen van de dienstverlening op de wensen en behoeften van de burgers. Ook volgens andere publicaties lijken de districtsraden een belangrijke bijdrage te leveren aan de aanpak van sociale problemen en de kwaliteit van de sociale dienstverlening (Bäck e.a., 2005: 126). In termen van efficiency constateerden Bäck c.s. dat noch in Bergen, noch in Oslo de introductie van het systeem tot duidelijke efficiëntiewinsten heeft geleid (2005: 134). Deze onderzoekers constateren ook dat juist wat grote districtsraden de beste mogelijkheden bieden tot kostenbesparing (2005: 133). Het relatief gunstige, meer recente, oordeel van de Noorse respondent kan tegen deze achtergrond mede het gevolg zijn van de recente schaalvergroting van het districtenbestel in de beide steden.

Voor wat betreft de democratische merites van de districtsraden is het oordeel weinig positief. Dat geldt niet alleen voor het actuele oordeel van onze Noorse informant. Ook Bäck c.s. zijn niet erg positief. Dat geldt voor de benoemde raden zoals die bestaan in Bergen (die door Bäck c.s. worden getypeerd als “appointment democracies”), maar ook voor de (toen nog) proefprojecten in vier stadsdelen van Oslo met rechtstreeks gekozen districtsraden. Bij een analyse van verschillen tussen deelraden in de diverse Noordse landen concludeert Bäck overigens wel dat districtsraden met ruimere taken een wat grotere actieve betrokkenheid en meer positieve oordelen van burgers over de deelraden en de betrokken politici kennen dan districten met een beperkter taakgebied. Verder komen deze onderzoekers tot de conclusie dat de actieve betrokkenheid groter en de oordelen van burgers positiever zijn als de districtsraadsleden een onafhankelijke positie innemen ten opzicht van de gemeenteraad.

3.3 ZWEDEN: STADSDELSFÖRVALTNINGAR

Inleiding

Het Zweedse binnenlands bestuur bestaat uit drie bestuurslagen. Naast de nationale regering zijn er 21 counties en 290 gemeenten. Het Zweedse lokaal bestuur is naar Europese maatstaven relatief grootschalig en redelijk vergelijkbaar met de schaal van het Nederlands lokaal bestuur. Er zijn twee periodes van schaalvergroting geweest. In 1952 werd het aantal plattelandsgemeenten gereduceerd van 2281 tot 816. Vervolgens werd in de periode tussen 1969 en 1974 middels verplichte herindelingen het aantal gemeenten verder teruggebracht tot het huidige aantal van 290 gemeenten (Lidstrom, 2010; Bäck e.a., 2005: 19-22). De invoering van vormen van binnengemeentelijk gedecentraliseerd bestuur in Zweden kan niet los worden gezien van deze herindelingen: de hervorming is gepropageerd als middel om eventuele schadelijke gevolgen van de herindelingen voor de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur te voorkomen. In slechts 32 gemeenten was er op enig moment sprake van daadwerkelijke invoering van dergelijke bestuursarrangementen. In 2001 waren er elf gemeenten die voor hun hele gebied dergelijke commissies hadden ingesteld en zeven die dat voor delen van hun gebied hadden gedaan (Bäck e.a., 2005: 20). Tevens constateren Bäck c.s. dat in veel gevallen na relatief korte tijd de ingestelde territoriale commissies weer werden afgeschaft.

Bestuursvorm

De basis voor de huidige Stadsdelsförvaltningar (stadsdeelcommissies) in Zweden vormt de gemeentewet van 1992, die aan de gemeenteraden de bevoegdheid verleend om een of meer territoriale commissies in het leven te roepen.⁵ De samenstel-

ling van de commissies geschiedt middels een verkiezing door leden van de gemeenteraad op basis van het principe van evenredige vertegenwoordiging. Dit betekent dat de samenstelling van alle deelraden een getrouwe afspiegeling vormt van de partijpolitieke verhoudingen in de gemeenteraad, ongeacht de eventuele daarvan afwijkende politieke verhoudingen in het gebied waarvoor de commissie is ingesteld. De raad kiest voor elke commissie ook een voorzitter en een vicevoorzitter. De leden van de commissie kunnen uit de raad zelf afkomstig zijn, maar ook kiesgerechtigde inwoners van de gemeente kunnen als lid van een commissie worden benoemd. De gemeenteraad is vrij bij het stellen van regels omtrent het functioneren van deze commissies. Een belangrijke beperking is evenwel dat de wetgever uitsluit dat de leden van deze commissies rechtstreeks door burgers gekozen worden.

Functies, taken en financiën

De deelcommissies fungeren primair als orgaan van gedelegeerde uitoefening van taken en bevoegdheden van de gemeenteraad. Door de benoeming van hun leden door de raad vervullen de raden geen wezenlijke representatiefunctie. Wel bepaalt de Zweedse gemeentewet dat commissies overleg dienen te bevorderen met burgers die belang hebben bij de taken die door de commissie worden vervuld. De taken van de stadsdelen verschillen per stad maar het zwaartepunt ligt overal op het vlak van onderwijs, sociale zorg en activiteiten op het terrein van cultuur en recreatie en voor bepaalde doelgroepen (ouderen, jongeren en migranten). De belangrijkste bron van inkomsten van de stadsdeelcommissies in de drie grootste steden (Stockholm, Göteborg, Malmö) bestaat uit gemeentelijke doeluitkeringen. In elk van de drie steden gaat het systeem van stadsdeelcommissies hand in hand met ambtelijke deconcentratie. Elk van de stadsdelen heeft naast een (politieke) voorzitter van de stadsdeelcommissie een (ambtelijke) stadsdeelsecretaris. Deze stadsdeelsecretaris staat aan het hoofd van een tamelijk uitgebreid gedeconcentreerd ambtelijk apparaat. Zo heeft Södermalm (123.468 inwoners) – het grootste stadsdeel in Stockholm – ongeveer 1800 medewerkers in dienst. Het kleinste stadsdeel Älvsjö (25.660 inwoners) van de hoofdstad telt nog altijd ongeveer 800 medewerkers.

Functioneren

Het beeld dat ontstaat op de prestatievelden op basis van de expertbeoordeling is ronduit negatief. Op alle deelaspecten geeft de Zweedse informant aan dat de Zweedse stadsdeelcommissies onvoldoende functioneren. Ook ten opzichte van andere landen steken de Zweedse scores schril af.

Uit de samenvattende studie van Bäck en anderen komt evenmin een rooskleurig beeld naar voren. Niettemin ontwaren zij hier en daar wel enige lichtpunten. Bij de

effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening constateren zij dat in Göteborg de hervormingen “may have increased flexibility, bottom-up coordination and user orientation in services” en dat “the quality of services was seen to improve by the public” (Bäck e.a., 2005: 127). Ook ten aanzien van de hervormingen in Stockholm wordt opgemerkt dat mogelijk de territoriale organisatie vanuit een bottom-up perspectief heeft gezorgd voor enige integratie van verkokerd beleid en een wat sterkere gebruikersoriëntatie. Dat kan men positief waarderen, maar Bäck en de zijnen maken daarbij wel de kanttekening dat het mogelijksterwijs ook leidt tot versterkt claimgedrag van burgers in de richting van publieke diensten (Bäck e.a., 2005: 164). Met het oog op de efficiëntie melden de onderzoekers in zowel Malmö als in Stockholm enige kostenbesparingen ten gevolge van de reductie van middenmanagement. Daar staan echter uitgebreide reorganisaties met bijbehorende kosten tegenover (Bäck e.a., 2005: 128-129).

Het beeld met betrekking tot de invloed van de democratische kwaliteit is evenmin positief. De stadsdeelcommissies zijn een vorm van “appointment democracies”. Eerder, bij de bespreking van de conclusies van de ervaringen in Bergen (Noorwegen) is al aangegeven dat de Noorse ervaringen daarmee weinig positief zijn. Als er al voordelen worden getraceerd, dan is dat in een model waarbij de stadsdeelcommissies beschikken over ruime taken en niet bestaan uit leden van de gemeenteraad. In dat opzicht lijkt het Zweedse model, met zijn door de centrale stadspolitiek gedomineerde verhoudingen en tamelijk beperkte decentrale taken en bevoegdheden, weinig geslaagd.

3.4 DUITSLAND: VAN STADTBEZIRKSRAT TOT BEZIRKSVERORDNETEN-VERSAMMLUNG

Inleiding

Binnen de federale structuur van Duitsland behoort de bevoegdheid tot het regelen van dorps- en wijkraden tot het niveau van de Länder. Als gevolg hiervan kunnen we eigenlijk niet spreken van één case in het onderzoek, maar van zestien cases, aangezien er inclusief de stadsstaten sprake is van zestien verschillende regelingen. Die regelingen blijken daadwerkelijk ook alle zestien verschillend te zijn. Bovendien wordt er binnen die regelingen in veel gevallen ook nog onderscheid gemaakt tussen verschillende steden. Criteria zijn daarbij niet alleen de omvang van de stad, maar ook de vraag of de stad binnen de structuur van het bestuurlijke niveau van de Kreis valt, of dat er sprake is van een “Kreisfreie” gemeente. De dorps- en wijkraden hebben hierdoor in de verschillende deelstaten ook verschillende benamingen. De opkomst van de mogelijkheden tot het instellen van dorps- en wijkraden houdt

zoals in veel landen verband met het doorvoeren van grootscheepse schaalvergroting van de gemeenten in de zestiger jaren. Zo daalde in de deelstaat Hessen het aantal gemeenten van 2693 naar 427 (Kersting, 2004). In veel gevallen is het echter aan de gemeenteraad om te bepalen of er daadwerkelijk wijk- of dorpsraden worden ingesteld en dat is in lang niet alle gevallen daadwerkelijk gebeurd.

Zoals aangegeven zijn er veel verschillende regelingen ten aanzien van de instelling van wijk- of dorpsraden. Enkele stadstaten (Berlijn, Hamburg) hebben in hun wetgeving bepaald dat er sprake is van wijkraden. In een enkel geval is er voor bepaalde gemeenten een verplichting om wijk- of dorpsraden in te stellen. Zo bepaalt de wetgeving in Noordrijn-Westfalen dat “Kreisfreie” gemeenten verplicht zijn om wijkraden in te stellen. Bij de overige gemeenten is er de mogelijkheid om ze in te stellen en ligt de bevoegdheid hiertoe bij de gemeente. In de meeste andere deelstaten wordt de mogelijkheid geboden voor gemeenten om wijk- of dorpsraden in te richten. Soms is er daarbij sprake van enkele criteria die bepalen of er sprake zal zijn van een wijkraad dan wel een dorpsraad. Zo bepaalt de wetgeving in Nedersaksen dat “Kreisfreie” gemeenten met meer dan 100.000 inwoners kunnen besluiten tot “Stadtbezirkkraten”, die dan ook dekkend moeten zijn voor de gehele gemeente. Overige gemeenten kunnen “Ortsraten” instellen voor gebieden die een dusdanige samenhang kennen dat ze als een gemeenschap kunnen worden aangeduid. Deze raden hoeven niet dekkend te zijn voor de gemeente (dus bijvoorbeeld wel voor dorpen worden ingesteld, maar niet voor de stadskern). In veel andere gevallen is het geheel aan de gemeente om de raden in te stellen voor gebieden waarvoor ze dat nodig achten.

Bestuursvorm

De bestuurlijke structuur van de dorps- en wijkraden is doorgaans vrij eenvoudig: er wordt een voorzitter en een plaatsvervanger uit het midden van de leden gekozen. De voorzitter krijgt veelal benamingen als “Ortsbürgermeister”, “Bezirksbürgermeister”, of “Ortsvorsteher”. De voorzitter leidt vergaderingen en roept deze bijeen. Verder vertegenwoordigt hij of zij de raad naar de burgers en het gemeentebestuur. Een uitzondering vormt de situatie in Berlijn, waar sprake is van “Bezirkliche Selbstverwaltung”: de raad kiest een Bezirksamt bestaande uit vijf personen dat te zien is als het bestuurlijk orgaan van de wijkraad.

De procedure voor de rechtstreekse verkiezingen is in de meeste gevallen dezelfde als voor de gemeenteraad. Aangezien de verkiezingen voor gemeenteraden tevens op deelstaatsniveau worden geregeld zien we ook hier een grote variatie aan procedures. In de meeste gevallen wordt de (wijk)raad eens per 5 jaar gekozen (in Beieren eens per 6 jaar, in Bremen eens per 4 jaar). De verkiezingen voor de wijkraad

vallen doorgaans samen met die voor de gemeenteraad, met uitzondering van Hamburg. Hier is na een referendum in 2004 een nieuwe gemeentewet van kracht geworden die er in voorziet om de wijkraden gelijktijdig met de Europese verkiezingen te kiezen, ten einde de politieke discussie juist los te koppelen van die op het niveau van de stad. Bij de kandidaatstelling zien we voorbeelden van regelingen met gesloten partijlijsten, combinaties van partijlijsten en lokale groeperingen en combinaties van partijlijsten, groeperingen en de mogelijkheid om op individuele personen te stemmen. Dit heeft tot gevolg dat er een grote variatie is in de mate waarin landelijke partijen de wijkraden in de dorps- en wijkraden aanwezig zijn (van dominant tot praktisch afwezig). Duitsland kent een rijke variatie in de mogelijkheden om bij verkiezingen één of meerdere stemmen uit te brengen, die zich ook vertaalt op het niveau van de wijkraden. Er zijn deelstaten waarin de burger slechts één stem kan uitbrengen (Noordrijn-Westfalen, Saarland), maar ook voorbeelden waarbij drie (6 deelstaten) of vijf (Bremen) stemmen kunnen worden uitgebracht. In vijf deelstaten kunnen net zoveel stemmen worden uitgebracht als er zetels zijn in het te verkiezen orgaan. De kiezer kan dan meer dan één stem op een kandidaat uitbrengen (“Kumulieren”), maar kan zijn stemmen ook over verschillende lijsten of personen verdelen (“Panaschieren”). In acht deelstaten zijn kiezers niet vanaf 18 maar vanaf 16 jaar stemgerechtigd.

Functies, taken en financiën

De overdracht van bevoegdheden van de gemeente naar de dorps- of wijkraden is voor een deel geregeld in de deelstatelijke gemeentewetgeving, maar is ook grotendeels een zaak van de gemeente zelf. Ook hier zien we weer alle mogelijke varianten. In enkele gevallen (bijvoorbeeld Hessen) wordt in algemene zin bepaald dat de wijkraad in alle (belangrijke) zaken die de wijk aangaan moet worden gehoord en dat de wijkraad (of haar vertegenwoordiger) voorstellen aan de gemeenteraad kan doen of onderwerpen aan de orde kan stellen. Vervolgens is het dan aan de gemeente om nadere regels hierover te formuleren en om eventueel besluitvormingsbevoegdheden over te dragen. In andere gevallen wordt specifiek aangegeven op welke gebieden de wijkraad moet worden gehoord en op welke gebieden de gemeente kan besluiten om bevoegdheden over te dragen. In weer andere gevallen wordt in de deelstaatwetgeving vastgelegd dat bepaalde besluitvormingsbevoegdheden altijd worden overgedragen (bijvoorbeeld in Nedersaksen en Noord-Rijn Westfalen). Hierbij gaat het om zaken als het onderhoud, de inrichting en het gebruik van openbare voorzieningen (van scholen en bejaardenhuizen tot sportvoorzieningen), de planning van verkeerswerkzaamheden, groenvoorziening en parken, bevorderen van verenigingen en evenementen, markten en toerisme. Indien er onderscheid wordt gemaakt tussen (verplichte) wijkraden en facultatieve dorps-

raden, dan zijn de bevoegdheden die moeten worden overgedragen doorgaans minder breed.

De districten verwerven nagenoeg alle financiële middelen via de uitkeringen vanuit de stadsbegroting. De omvang van die middelen varieert sterk met de bevoegdheden die zijn overgedragen. Indien er geen besluitvormingsbevoegdheden zijn overgedragen dan is het budget zeer gering en is de wijk- of dorpsraad meer te zien als een politiek adviesorgaan van het stadsbestuur. Indien besluitvormingsbevoegdheden worden overgedragen bevat de deelstaatwetgeving vrijwel altijd een bepaling dat “de daartoe benodigde middelen” aan de wijkraad worden toegekend middels de gemeentebegroting. De gemeenten bepalen vervolgens zelf hoe de hoogte van die middelen wordt vastgesteld. De dorps- en wijkraden hebben doorgaans weinig of geen personeel. In een enkel geval wordt aangegeven dat de wijkburgemeester functioneert als het hoofd van de betreffende gedeconcentreerde ambtelijke organisatie in de wijk (in het geval die bestaat). Dit impliceert dat het personeel onderdeel blijft van de organisatie op stadsniveau.

Functioneren

Het beeld dat ontstaat op grond van de expertbeoordeling is voor de Duitse bestuursarrangementen overwegend positief. Afgezien van de bevordering van burgerparticipatie en –initiatieven is volgens onze informant het beeld van het functioneren van deze raden overwegend positief en is dit beeld blijkt ook positiever dan het beeld dat zijn collega’s in andere Europese landen schetsen van de ervaringen met DWR’s elders.

Naar het functioneren van de dorps- en wijkraden in Duitsland is verrassend weinig empirisch onderzoek gedaan.⁶ In onderzoek van Kersting (1979), zijn leden van wijkraden en gemeenteraden in Marburg bevraagd naar hun ervaringen en standpunten ten aanzien van het functioneren van de wijkraden. In Marburg (Hessen) is sprake van “Ortsbeirate” die niet gemeentedeckend zijn ingesteld. In de gemeentelijke regeling voor Marburg zijn geen besluitvormingsbevoegdheden overgedragen. Er is alleen een aantal onderwerpen vastgelegd waarop de wijkraad moet worden gehoord. De leden van de wijkraden bleken in overgrote meerderheid (87%) van mening dat er wel besluitvormingsbevoegdheden zouden moeten worden overgedragen. Ook bij de leden van de gemeenteraad was er hiervoor een meerderheid te vinden (64%). De meerderheid van de leden van beide soorten raden zijn van mening dat het stadsbestuur doorgaans onvoldoende rekening houden met de opvattingen van de wijkraden (64% van de wijkraadsleden, 57% van de gemeenteraadsleden). Kersting constateert dat de wijkraadsleden voor het beïnvloeden van

de besluitvorming in hun gebied nog in belangrijke mate afhankelijk zijn van de relaties die ze hebben met de leden van het stadsbestuur (zowel de executieve als de gemeenteraad). De raadsleden zijn doorgaans wel positief gestemd over het feit dat vooral de wijkraad de “aanspreekpartner” is voor de burgers in de wijk (95% van de wijkraadsleden, 57% van de gemeenteraadsleden). Al met al concludeert Kersting dat er gezien de praktijk in Marburg nog een wereld te winnen is op het terrein van de invloed van dorps- en wijkraden op het bestuur in hun eigen gebied. Gezien de enorme variatie in de institutionele vormgeving van dorps- en wijkraden in Duitsland zal het duidelijk zijn dat deze ervaringen geenszins model kunnen staan voor de ervaringen in andere steden.

4 Conclusies

Op basis van ons onderzoek kan een beeld worden geschetst van de praktijk van dorps- en wijkraden (DWR's) in een aantal landen. In het onderzoek zijn twee hoofdvragen aan de orde gesteld. In de eerste plaats is getracht in alle grotere lidstaten te inventariseren welke vormen van binnengemeentelijk bestuur worden gehanteerd. DWR's komen voor in allerlei vormen. Zij verschillen afhankelijk van gemaakte keuzes bij de vormgeving naar institutionele kracht. De institutionele kracht van DWR's wordt enerzijds bepaald door de functionele competenties. Die functionele competenties komen tot uitdrukking in de omvang van het takenpakket, de fiscale autonomie en de eigenstandige beslissingsmacht van deze organisaties. Daarnaast vormt ook de democratische verankering van de dorps- en wijkraden een bron van institutionele kracht. Als de behartiging van belangen van territoriale gemeenschappen tegenover het gemeentebestuur een kernfunctie van deze besturen is en zij een eigenstandige democratische legitimatie hebben, dan versterkt dit hun positie.

Voorbeelden van landen waarin gekozen is voor bestuursvormen die zowel functioneel als democratisch krachtig zijn, treffen we aan in bijvoorbeeld Engeland (bij de 'parish councils'), in Noorwegen (met name in Oslo) en in veel Duitse deelstaten. In Zweden daarentegen hanteert men een model waarin de binnengemeentelijke eenheden zowel functioneel (taken en bevoegdheden) als voor wat betreft hun democratische legitimering een duidelijk zwakkere positie hebben gekregen. Er zijn ook mengvormen, zoals in het hier niet verder besproken Antwerpen (België) waarbij de raden democratisch sterk zijn, maar het takenpakket bescheiden. Ook het omgekeerde komt echter voor: raden zonder eigenstandige democratische legitimatie, maar met ruime taken en bevoegdheden (zoals in sommige Duitse deelstaten).

Uit de analyses komt naar voren dat eigenlijk overal – zij het met verschillende accenten – bij het instellen van dergelijke arrangementen een (combinatie van) twee overwegingen relevant zijn:

- de vergroting van de burgerbetrokkenheid bij het bestuur en bij de publieke zaak
- de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur.

Een belangrijke aanleiding voor de instelling van DWR's in veel landen vormt de bestuurlijke schaalvergroting die het gevolg is van gemeentelijke herindelingen. Kersting (2004) spreekt in dit kader zelfs van “Schmerzengeld”, waarbij de raden worden ingesteld ter compensatie van de door de herindeling verwachte vergroting van de afstand burgers - bestuur. Dergelijke overwegingen speelden onder meer in Scandinavië (Noorwegen en Zweden), in Duitsland en in Antwerpen. Er zijn echter ook uitzonderingen: zo is bij de recente grootschalige gemeentelijke herindeling in Denemarken géén sprake geweest van instelling van deelraden. Mogelijk dat eerdere negatieve ervaringen met deelraden in Kopenhagen (zie Bäck 2005) een rol hebben gespeeld. In nogal wat gevallen zijn op grond van deze overwegingen ingestelde voorzieningen weinig duurzaam en blijken enige jaren na de herindelingen deze raden weer te zijn afgeschaft.

Bij het takenpakket van de DWR's val op dat taakgebieden in de sociale en (volks-) culturele sectoren domineren. Leefstijdsgebonden beleid (ouderen, jongeren, gezinnen), buurtactiviteiten (markten, feesten) treffen we opvallend vaak aan. In veel gevallen gaat het daarmee ook om de verdeling van voorzieningen over het grondgebied van de gemeente. Kennelijk worden deze functies bij uitstek gezien als zaken die dicht bij de burger kunnen worden afgestemd. De vraag is in hoeverre de verschillende verwachtingen over de mogelijk bijdragen van DWR's aan de democratische kwaliteit en de effectiviteit van het bestuur ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daarom hebben we in ons onderzoek op basis van een meer gedetailleerde analyses getracht de vraag naar de effecten van deze bestuursarrangementen op de bestuurskwaliteit te beantwoorden.

Bij het beantwoorden van deze vraag past eerst en vooral terughoudendheid. Er is een opvallende gebrek aan toegankelijk, systematisch vergelijkend onderzoek naar de effecten van dergelijke bestuursarrangementen op de kwaliteit van het bestuur. Op basis van de case-studies en de oordelen van de internationale experts zijn met enige voorzichtigheid niettemin wel enige conclusies te formuleren. Het beeld van het functioneren van de DWR's in Zweden is zowel in termen van de effectiviteit /

efficiëntie als in termen van de mogelijkheden die het stelsel biedt voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven het meest negatief. Dat geldt voor het oordeel van onze informant, maar ook in de geraadpleegde literatuur wordt het systeem van de niet-rechtstreeks gekozen territoriale bestuurscommissies (wel aangeduid als “appointee democracies”) in het algemeen weinig positief gewaardeerd. De hulpstructuren worden hier kennelijk teveel gezien als een verlengstuk van de centrale stad.

De overige cases worden in termen van hun bijdrage aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken op het stadsdeelniveau en de kwaliteit van de publieke dienstverlening overwegend positief beoordeeld. Ondanks hun verschillen hebben deze vormen gemeen dat er een zekere politiek-bestuurlijke onafhankelijkheid in de relatie tot de centrale stad is gerealiseerd, door burgers de gelegenheid te bieden de leden van de raden rechtstreeks te kiezen of zoals in de “parishes” via vormen van rechtstreekse democratische controle.

De oordelen over de mate waarin het stelsel mogelijkheden biedt voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven variëren. Het oordeel over de Engelse “parishes” is hier tamelijk positief. Wellicht heeft het relatief positieve beeld in dit opzicht te maken met het feit dat in Engeland deze eenheden een zekere geschiedenis en maatschappelijke verankering hebben. De “parish councils” hebben een eeuwenlange traditie. Hierdoor zijn de DWR’s mogelijk minder dan elders het geval is een puur bestuurlijke creatie en beschikken zij over een min of meer stevige maatschappelijke verankering. In veel andere landen zijn de DWR’s “bestuurlijke uitvindingen” van recente datum. Bovendien krijgen deze creaties door voortdurende reorganisaties ook nauwelijks de gelegenheid om maatschappelijk wortel te schieten. Tegen die achtergrond behoeft het geen verbazing dat de betrokkenheid van burgers bij deze besturen veelal teleurstellend is.

In een aantal opzichten kan in de Nederlandse verhoudingen vooral het Engelse systeem van de “parish councils” (en de recente herontdekking van de mogelijkheden die dit systeem biedt voor een eigentijds, vitaal, burgers nabij lokaal bestuur) een bron van inspiratie vormen. Belangrijke elementen hierbij zijn onder meer:

- de omstandigheid dat de “parishes” zijn ingebed in een naar Europese maatstaven grootschalig lokaal bestuurssysteem (de gemiddelde omvang van een “primary council” in Engeland is 163.000 inwoners);
- de mogelijkheden die het systeem – zeker na de invoering de “power of general competence” – biedt voor differentiatie en maatwerk. Het wordt gehanteerd op

het platteland, maar ook in min of meer verstedelijkte gebieden. Recent is ook de mogelijkheid gecreëerd voor de instelling van “parishes” in de “metropolitan districts” en in Londen;

- de relatieve kleinschaligheid van veel van de “parishes” en de betrekkelijk geringe omvang van het bestuursapparaat waardoor het met name in de kleinere eenheden niet alleen een bestuur “voor de burgers” is maar ook “door de burgers”;
- dit wordt versterkt door een aantal recente initiatieven. Dat geldt voor introduceren van het recht voor ingezetenen om het initiatief te nemen tot het instellen van een nieuwe “parish” of het wijzigen van de grenzen van bestaande “parishes”. Ook de recente introductie van het “right to challenge” waarbij burgers de realisatie van bestaande collectieve voorzieningen in eigen hand kunnen nemen is hiervan een goed voorbeeld.

Vanwege hun geschiedenis en dergelijke recente vernieuwingen zijn de “parishes” geen bestuurlijke artefacten, maar kunnen ze zich op basis van lokale door burgers ervaren behoeften en lokaal draagvlak ontwikkelen. Bovendien biedt het systeem mogelijkheden voor burgerinitiatieven, experimenten en lokaal maatwerk. Tegen deze achtergrond is het waarschijnlijk zinvol om in de komende periode de nieuwste ontwikkelingen in de Engelse “parishes” te volgen en te bezien welke lessen daaruit zijn te trekken voor de Nederlandse bestuurspraktijk.

Literatuur

- Bäck, H., G. Gjelstrup, M. Helgesen, F. Johansson & J. E. Klausen, *Urban political decentralisation. Six Scandinavian cities*, Wiesbaden, 2005.
- Baldersheim, H. & L.E. Rose, The staying power of the Norwegian periphery, Thein H. Baldersheim & L. E. Rose (eds.), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Houndmills, 2010, p. 80-100.
- Bevan, M., *New parish and town councils in urban areas. Communities and DIY democracy*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2003.
- Coulson, A., Town, parish and community councils. The potential for democracy and decentralisation, in: *Local Governance*, 1999, Vol. 24, No. 4, p. 245-248.
- Denters, B. & P.J. Klok, *Dorps- en wijkraden in Europa*, Universiteit Twente, Enschede, 2013.
- Edwards, B. & M. Woods, Mobilizing the local. Community, participation and governance, in: *Geographies of rural cultures and societies*, 2004, p. 173-196.

- Kersting, N. (ed.), *Beiräte in der Kommunalpolitik. Marburger Meinungsbilder*, Marburg, 1997.
- Kersting, N., *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*, Frankfurt, 2004.
- Kolk, H. van der, Local electoral systems in Western Europe, in: *Local Government Studies*, 2007, Vol. 33, No. 2, p. 159-180.
- Lidström, A. , The Swedish model under stress. The waning of the egalitarian, unitary State, in: H. Baldersheim & L. E. Rose (eds.), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Houndmills, 2010, p. 61-79.
- National Association of Local Councils (NALC), *Annual Report 2010-2011*, Londen, 2011.
- Newman, I., *Parish and town councils and neighbourhood governance*, Paper presented at the Report of a JRF seminar, Joseph Rowntree Foundation, York, 2005.
- Pearce, G. & S. Ellwood, Modernising local government. A role for parish and town councils, in: *Local Government Studies*, 2002, Vol. 28, No. 2, p. 33-54.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op B. Denters en P.J. Klok, Dorps- en Wijkraden in Europa, Universiteit Twente, Enschede, april 2013 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/03/rapportage-dorps-en-wijkraden-in-europa.html>). Voor een uitgebreide verantwoording van het uitgevoerde onderzoek verwijzen we naar deze rapportage.
- 2 In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de situatie in België (Antwerpen), maar deze casus wordt elders in dit nummer al uitgebreid besproken (bijdrage van Van Ostaaijen).
- 3 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>
- 4 KommuneLoven 1992: <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19920925-107-eng.pdf>
- 5 Engelstalige versie: <http://www.government.se/content/1/c6/02/95/35/ca584fee.pdf>
- 6 Gezien de variatie die er bestaat zou er sprake kunnen zijn van een goudmijn voor vergelijkend onderzoek, maar mogelijk werkt de omvang van de variatie juist afschrikwekkend.