

# Kleinschaliger besturen binnen de stad: binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl?

LINZE SCHAAP, FRANK HENDRIKS, ANDREA FRANKOWSKI & JULIEN VAN OSTAAIJEN

De auteurs zijn verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Dr. L. Schaap is universitair hoofddocent, prof. dr. F. Hendriks is hoogleraar en onderzoeksdirecteur, A.F.S. Frankowski BA is student-assistent en dr. J.J.C. van Ostaaijen is onderzoeker.

## 1 Inleiding

De gemeente Rotterdam kent al sinds de jaren zeventig een deelgemeentebestel (zie bijvoorbeeld Hakvoort, 1980); Amsterdam volgde later met de introductie van stadsdelen. Ondanks regelmatig terugkerende discussies over nut en noodzaak van deze vormen van binnengemeentelijke decentralisatie hebben beide steden hun model steeds gehandhaafd (WRR, 1989; zie bijvoorbeeld Ter Mors e.a., 2003). De wetgever zal echter per maart 2014 de gemeentewettelijke grondslag voor de deelgemeenten en stadsdelen intrekken, met als gevolg dat de veertien Rotterdamse en zeven Amsterdamse deelgemeenten, althans in hun huidige vorm, zullen moeten worden opgeheven (BZK, 2011; NOS, 2013; NRC, 2012). Naar de – slecht onderbouwde – mening van de regering brengen de stadsdelen een te grote bestuurlijke drukte met zich mee omdat zij in de loop van de tijd teveel trekken van een afzonderlijke bestuurslaag zijn gaan vertonen en past de afschaffing van het deelgemeentebestel binnen haar plannen om de omvang van het ambtelijk apparaat te beperken (Van Ostaaijen, te verschijnen; NOS, 2013). Daarmee is overigens niet per se het einde van de binnengemeentelijke decentralisatie ingeluid. Er zijn meer mogelijkheden denkbaar, van territoriale bestuurscommissies tot innovatieve vormen van wijkgericht werken en professionele deconcentratie, van vormen van consultatie tot overdracht van beslissingsmacht. De beide steden zijn momenteel druk bezig voorstellen te doen.

Ook los van de opvattingen van de regering en los van de wetsherziening, lijkt het van belang om na te denken over de vormgeving van binnengemeentelijke decentralisatie. De huidige modellen functioneren namelijk al weer enkele decennia, ter-

wijl de maatschappij en de ideeën over wat adequaat besturen is zijn veranderd. Zeker als het gaat om burgerparticipatie – ooit één van de belangrijkste redenen voor het instellen van de deelgemeenten en stadsdelen – zijn de ideeën en inzichten anders en rijker geworden. Zo gaan er stemmen op die beweren dat de taken van de overheid tegenwoordig zo complex, heterogeen en bovenal omvangrijk zijn geworden, dat institutionele vormen van politiek en bestuur hier niet tegen opgewassen zijn. Volgens Fung en Wright (2003: 3) is het reduceren van activiteiten de enige effectieve manier om hier als overheid mee om te gaan. Initiatieven waarbij burgers uitgenodigd worden om actief en effectief betrokken te zijn bij de beïnvloeding van beleid, kunnen hierbij wellicht van dienst zijn en bovendien de legitimiteit van stadsbesturen vergroten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel steden al bezig zijn met het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur, waarbij zij zich veelal richten op wijken (Van de Wijdeven & Hendriks, 2009: 124; Van Ostaaijen, 2012).

Het doel van dit artikel is om een vergelijkend overzicht te geven van relevante ontwikkelingen op het gebied van binnengemeentelijk bestuur. Hiertoe inventariseren wij manieren waarop een aantal andere steden in de wereld het binnengemeentelijk besturen vormgeeft. De steden die hierbij centraal staan, zijn München, Seattle en Porto Alegre, hoewel het in het laatstgenoemde geval met name draait om de methode van participatief begroten, die ook in andere steden op de wereld succesvol is toegepast. Omdat gesproken zal worden over allerlei verschillende vormen en methoden van toepassing van het participatief begroten, is ervoor gekozen het concept als geheel te bespreken. De selectie van de steden heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een bredere studie waarin een groter aantal zogenaamde ‘best practices’ van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie werden onderzocht. Op basis van het criterium van de meeste relevantie voor de situatie in steden in Nederland, is besloten deze steden te bespreken in dit artikel. De lessen uit die inventarisatie kunnen Amsterdam en Rotterdam inspireren, maar zeker ook andere gemeenten. Andere gemeenten zijn immers ook voortdurend bezig de kleinschaligheid te organiseren: op straat-, buurt- of wijkniveau, soms op formele wijze met dorps- of wijkraden, soms op andere wijze. Hiermee is niet gezegd dat de besproken initiatieven simpelweg gekopieerd en geïmplementeerd kunnen worden in de context van Nederlandse gemeenten. De inventarisatie van de initiatieven in andere steden dient ter inspiratie en kan stof tot nadenken bieden voor gemeenten die worstelen met vraagstukken over burgerparticipatie en de legitimiteit van het gemeentebestuur.

In de rest van dit artikel presenteren we eerst een theoretische typologie van binnengemeentelijk besturen en een overzicht van de modellen die we in de bestudeerde buitenlandse steden hebben aangetroffen. Die worden op een aantal aspecten vergeleken en vervolgens geëvalueerd. Hieruit zullen algemene conclusies worden getrokken die van belang kunnen zijn voor Nederlandse steden. Tevens worden er op basis van het bestudeerde materiaal aanbevelingen gedaan aan Nederlandse beleidsmakers.

## 2 Modellen van bestuurlijke schaalverkleining

Met betrekking tot schaalverkleining in steden, is het in Nederland niet ongebruikelijk om een tweedeling aan te brengen (Derksen & Schaap, 2010):

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

De eerste vorm, binnengemeentelijke *decentralisatie*, is in Nederland vooral een zaak geweest van de twee grote steden: Rotterdam en Amsterdam. In bijvoorbeeld Den Haag en Utrecht is schaalverkleining bereikt met ambtelijke *deconcentratie*, waarbij ambtenaren in de wijken onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur bleven werken. De tweedeling is echter tamelijk grof, er zijn varianten denkbaar (zie bijvoorbeeld Bäck e. a., 2005). In tabel 1 laten we die zien. We vergelijken de diverse modellen aan de hand van vijf aspecten. Duidelijk mag zijn, dat de variëteit tamelijk groot is. Binnengemeentelijk besturen kan politiek-bestuurlijk van karakter zijn, er kan wel of niet sprake zijn van een eigen ambtelijke ondersteuning, het werk kan besturen zijn of adviseren.

*Tabel 1: Vormen van binnengemeentelijke schaalverkleining  
(zie ook Van Ostaaijen, te verschijnen)*

Terminologische toelichting: In dit overzicht wordt gesproken over 'districten' om alle vormen van werken binnen territoriale deelgebieden van de gemeenten aan te duiden.  X = wezenskenmerken (X) = optioneel	District kent:				
	Eigen gekozen politici	Eigen bestuurders	Eigen beleidsvrijheid	Eigen uitvoeringstaken	Eigen ambtelijk apparaat
<i>Binnengemeentelijke decentralisatie.</i> Opdeling van de stad in districten. De districten hebben via door de burgers gekozen politici ook 'aanmerkelijke marges' om voor districtsinwoners op meerdere terreinen besluiten te nemen. Die besluiten worden uitgevoerd door ambtenaren die voor het district werkzaam zijn.	X	X	X	X	(X)
<i>Binnengemeentelijke advisering.</i> In de districten is sprake van een benoemde adviesraad, die min of meer 'representatief' voor de wijk wordt geacht, en die eventueel enkele 'kleine' beslissingen zelfstandig kan nemen.	(X)			(X)	(X)
<i>Bestuurlijke deconcentratie.</i> De ambtelijke deconcentratie gaat meestal vergezeld van het toewijzen van districten aan leden van het gemeentebestuur zoals wethouders.		(X)	(X)	X	X
<i>Ambtelijke deconcentratie.</i> Opdeling van stad in districten. Centraal aangestelde ambtenaren bieden daar centrale diensten aan (bijvoorbeeld burgerzaken) en voeren kleine taken uit (bijvoorbeeld wijkbeheer).			(X)	X	X
<i>Gebiedsgericht werken</i> van centrale diensten.					

Delen van deze varianten zien we terug in de buitenlandse steden die wij onderzocht hebben: Seattle en München. Naast een analyse van binnengemeentelijk besturen in die beide steden is gekeken naar het zogenaamde participatief begroten. De steden zijn onderzocht op basis van beschikbaar onderzoeksmateriaal, internetdocumenten en enkele aanvullende interviews (via e-mail en telefoon); het onderzoek naar participatief begroten is uitsluitend gebaseerd op literatuurstudie. De casus zijn onderzocht op drie aspecten (in de rechterkolom van tabel 2 wordt uitgelegd wat met de aspecten bedoeld is).

Tabel 2: Aspecten en beoordelingscriteria

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

In de volgende alinea's worden de steden besproken. Per stad wordt eerst het model van binnengemeentelijk werken besproken (aan de hand van de drie aspecten: bedoeling, modellering en optuiging), vervolgens wordt de werking van het model beoordeeld (op basis van de drie criteria: burgernabijheid, participatie en efficiëntie).

### 3 München: binnengemeentelijke decentralisatie

De stad München kent 25 districten in de vorm van rechtstreeks door de bevolking gekozen districtsraden ('Bezirksausschüsse'). De districtsraad krijgt zijn betekenis binnen een breder institutioneel verband waarvan de 'Bürgerversammlung', de 'Einwohnerversammlung', het 'Bürgerbegehren' en het 'Münchner Forum' ook belangrijke bestanddelen vormen, zo wordt hieronder verduidelijkt.

München, reeds jaren stabiel rond de 1,4 miljoen inwoners, was in voormalig West-Duitsland de tweede stad, maar werd ook wel 'die heimliche Hauptstadt' genoemd. Het bestuursmodel van de stad is sinds de Tweede Wereldoorlog ferm ingebed in de 'Süddeutsche Ratsverfassung'; met haar gekozen en sterke burgemeester, naast een gekozen en sterke raad, paste die in de Amerikaanse bezettingszone en invloedssfeer. Naast Amerikaanse invloeden zien we in het Münchense bestuursmodel elementen van het 'Alpinemodel' waarin "mehr Demokratie wagen" vanouds een belangrijke ambitie is (Hendriks, 2006: 160). De 25 districten worden in München dan ook nadrukkelijk vanuit democratisch perspectief gelegitimeerd. "Die

*vielfältige Arbeit der Münchner 'BA' ist Demokratie pur!"*, schrijft de Münchner Tweede Burgemeester, Christine Strobl met bijpassend uitroepteken: *"Denn demokratische Politik bedarf der ständigen Rückkopplung mit dem Souverän, also den Bürgerinnen und Bürger."* Met deze toevoeging geeft ze aan dat de districten vanuit het normatieve beginsel van 'volkssoevereiniteit' zijn opgezet: de burgers zijn soeverein; het stadsbestuur dient voortdurend naar hen terug te koppelen. De districten worden vanuit deze gedachte ook expliciet omschreven als 'Stadtparlamenten' - als plekken waar de wijkgebonden 'demos' tot politieke uitdrukking wordt gebracht. Het district is duidelijk veel meer dan een operationeel districtskantoor, hoewel het dat óók omvat (zie verderop).

De districten worden sinds 1996 direct gekozen door de bevolking. Met zesjaarlijkse, directe verkiezingen voor de districtsraad is de ambitie om ook echt een 'Stadtteilparlament' te zijn inmiddels verwerkelijk. In alle 25 districten bij elkaar zijn 667 burgers 'ehrenamtlich' (= in beginsel onbezoldigd) actief als districtsraads-lid. Afhankelijk van de wijkomvang kan het 'districtsparlement' uit minimaal 15 en maximaal 45 leden bestaan. Alle districtsraden hebben meerdere functionele deelcommissies ('Unterausschüsse') en portefeuillehouders ('Beauftragte'). Daarbij maken de districtsraden eigen keuzes. Dit laat zien dat het binnengemeentelijke bestuursmodel niet volledig uniform is. Er zijn verschillen in schalen, aantallen districtsraadsleden en aandachtsvelden tussen de districten te bespeuren - ook al zijn de grondgedachte en de basisstructuren overal dezelfde. Voor elke burger in München is er een district: het model is dekkend voor de hele stad.

Voorheen waren de districten volgens sommigen in het veld 'gezegd' met weinig uitvoerende verantwoordelijkheden, waardoor ze de handen vrij hadden voor de communicatie met de burgers aan de ene kant en de gemeentelijke instituties aan de andere kant (Hendriks, 1996). Sinds 1996 zijn zij opgetuigd met een eigen electoraal mandaat en eigen operationeel verantwoordelijkhedenpakket. De hedendaagse districtsraad mag in voorkomende gevallen beslissen hoe straten, pleinen, voetgangersgebieden, openbare groen- en speelvoorzieningen binnen het eigen grondgebied worden ingericht. De planning van wandel- en fietspaden binnen het eigen district valt ook binnen het bevoegdhedenpakket, net als culturele en vormende activiteiten binnen het wijkkader. Voor stedelijke bouwprojecten die het district betreffen en tussen een 0,5 en 2,5 miljoen euro bedragen, mag de districtsraad als opdrachtgever optreden. Sinds 2001 heeft de districtsraad een eigen budget om initiatieven en projecten in de wijk te kunnen financieren. *"Überzeugen Sie den Bezirksausschuss von Ihrer Idee,"* meldt de website van de gemeente ter aansporing van de burgers in de verschillende districten. De districtsraad mag ook over

reguliere subsidieaanvragen tot 10.000 euro beslissen (Landeshauptstadt München, 2011: 8-15). Eén en ander betekent dat de districtsraden uit diverse onderdelen van de centrale stadsbegroting kunnen putten; van een volledig eigen budget lijkt geen sprake te zijn (afgezien van het eerder genoemde budget voor burgerinitiatieven).<sup>1</sup> De districten zijn ook niet gerechtigd zelf belastingen te heffen.

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

Hoe valt een beoordeling van de binnengemeentelijke decentralisatie in München uit? We hanteren de drie genoemde criteria burgers nabijheid, participatie en efficiëntie. De eerste twee worden in het geval van München tezamen besproken, aangezien het eerste vooral via het tweede wordt nagestreefd. De stad huldigt geen technocratisch model voor het leveren van wijkgericht maatwerk; ze gaat er vanuit dat zulk maatwerk alleen in wisselwerking met en door actieve betrokkenheid van burgers in de wijken kan worden gerealiseerd.

Zeer belangrijk daarbij zijn de burgervergaderingen in het district, de zogenaamde 'Bürgerversammlungen', die in elk district ten minste jaarlijks worden georganiseerd. Hierbij komt het centrale stadsbestuur op bezoek in de wijk, om de plannen en ontwikkelingen met relevantie voor de betreffende wijk ter bespreking en verantwoording voor te leggen. Gewone burgers kunnen niet alleen gebruik maken van het spreekuur met stedelijke professionals voorafgaand aan elke burgervergadering, en van het informatiemateriaal dat daarbij gratis wordt verstrekt, ze hebben tijdens de Bürgerversammlung ook spreekrecht en recht om moties ter stemming voor te leggen. Ze kunnen alle mogelijke vragen, aansporingen en voorstellen (voor zover relevant voor het betreffende district) naar voren brengen. Moties die worden gesteund door een meerderheid van de aanwezigen moeten binnen drie maanden door de stad of het stadsdeel worden beantwoord. Behalve burgers een podium geven voor inspraak en invloedsuitoefening is het officiële doel van de Bürger-versammlung de *"gegenseitige Unterrichtung von Bürgerschaft und Verwaltung"*

(Landeshauptstadt München, 2011: 18). De districtsraad, in het bijzonder de voorzitter, speelt hierbij een belangrijke intermediërende, bemiddelende, voorbereidende en, als het goed is, nazorgende rol. De districtsraad, of zijn voorzitter, kan ervoor kiezen om een bepaalde kwestie in een meer specifieke 'Einwohnerversammlung' verder te laten behandelen.

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

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

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

De efficiëntie van het model is minder eenvoudig vast te stellen. Data over de exacte kosten die gemoeid zijn met de ontwikkeling en het onderhoud van de 25 wijkkraden en de daarmee samenhangende instituties zijn niet beschikbaar. We kun-



nen wel stellen dat het geheel relatief efficiënt is *georganiseerd*. In alle 25 districten bij elkaar zijn 667 burgers 'ehrenamtlich' actief (dat wil zeggen onbezoldigd, afgezien van een bescheiden vergoeding van onkosten). De Bürgerversammlungen die in alle districten worden georganiseerd, mobiliseren burgers die in feite gratis input en feedback geven aan een stadsbestuur dat daar anders onderzoek, advies of ambtelijke ondersteuning voor had moeten inhuren. Input en feedback worden direct meegegeven aan centraal-stedelijke politici, die in persoon aanwezig zijn en dus niet op andere momenten, door andere personen hoeven te worden ingelicht. Centraal-stedelijke adviseurs en ondersteuners worden tegelijkertijd van het geluid uit de wijk en de respons van de politiek op de hoogte gesteld. De voorzitter van de districtsraad speelt - eveneens 'ehrenamtlich' - een belangrijke rol als politiek make-laar en intermediair tussen centrale stad en districten. De ambtelijke ondersteuning op districtsniveau is gebundeld in vijf gedeconcentreerde stadskantoren, die tezamen 25 districtsraden bedienen, en aan het centraal-stedelijke Direktoratium zijn opgehangen. De vermenigvuldiging van onnodige stafafdelingen en managementfuncties wordt daarmee tot een minimum beperkt.

Dat met dit relatief efficiënte model relatief veel toegevoegde waarde wordt gerealiseerd is een beoordeling die in München nauwelijks controversieel is. Over het algemeen worden de binnengemeentelijke instituties 'de moeite waard' geacht, hoewel vooral de Bürgerversammlungen onvermijdelijk ook de nodige kosten met zich brengen (denk aan de aangenomen moties die binnen drie maanden moeten worden beantwoord). Er zijn geen substantiële politieke of sociale bewegingen die van de districten af willen. Met haar positieve beoordelingen brengt de eerder aangehaalde Christine Strobl een sentiment onder woorden dat in de Münchner politiek breed leeft. Vóór de doorontwikkeling van de districten in 1996 waren de evaluaties reeds positief (Hendriks, 1996). Met de verdere democratisering en optuiging van het binnengemeentelijke bestuursmodel lijkt dat niet minder geworden (hoewel recente evaluatiestudies niet beschikbaar zijn).

#### 4 Seattle: ambtelijke deconcentratie en burgerinitiatieven

Seattle ligt in het noordwesten van de Verenigde Staten, in de staat Washington en heeft 608.660 inwoners (2010). De stad kent een rechtstreeks gekozen burgemeester en een gemeenteraad ('city council') met negen vertegenwoordigers (die geen lid zijn van politieke partijen). Elke vertegenwoordiger dient een termijn van vier jaar. De burgemeester staat aan het hoofd van de gemeentelijke dienst. Naast de gemeenteraad en de burgemeester kiezen de stemgerechtigden in Seattle ook acht rechters voor de stadsrechtbank ('municipal court'). In de jaren tachtig koos de stad

ervoor districtsraden in het leven te roepen, naast een ‘city neighborhood council’, beide bedoeld als vertegenwoordiging van de burgers, en een ‘office of neighborhoods’ ter ondersteuning van de raden (Gemeentelijke website Seattle, 2012a; zie ook Diers, 2004).

Seattle kent een mengeling van ambtelijke deconcentratie in de vorm van buurtservicecentra en een levendig geheel van spontane burgerinitiatieven. De stad ondersteunt initiatieven vanuit de samenleving financieel. Daarnaast toont ze deze initiatieven en de mensen die erbij betrokken zijn via het internet. Het onderhoud van publieke tuinen, het besteden van aandacht aan wijken en interessante personen door de publieke omroep van de stad en het beoordelen van architectonische kwaliteit zijn voorbeelden (Gemeentelijke website Seattle, 2012b; 2012c; 2012d). Experts roemen de stad om haar commitment aan burgerparticipatie via technologische middelen.

Seattle heeft bovendien een programma, ‘the Neighborhood Matching Fund (NMF)’, om initiatieven van burgers te subsidiëren. Burgerinitiatieven die de buurten versterken komen in aanmerking. ‘community building’ is het doel van dit project. Het departement dat zich bezighoudt met de wijken van Seattle heeft zichzelf de volgende doelen gesteld:

- het nader tot elkaar brengen van de inwoners van Seattle en de overheid door middel van burgerparticipatie;
- het versterken (‘empowerment’) van burgers zodat ze positief bijdragen aan de buurt;
- het betrekken van inwoners die ondervertegenwoordigd zijn, zoals immigranten en inwoners van buitenlandse komaf (zie: gemeentelijke website Seattle, 2012e).

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

- Small Sparks Fund: bestaande uit een budget van 1.000 dollar om actief burgerschap te bevorderen;

- Small and Simple Projects Fund: bestaande uit een budget oplopend tot aan 20.000 dollar om burgers projecten te laten doen die de relatie met de gemeenschap of buurt versterken;
- Large Projects Fund: bestaande uit een budget oplopend tot 100.000 dollar om grote projecten te doen, zoals culturele, onderwijsgerelateerde en andere relatie-versterkende projecten (zie: gemeentelijke website Seattle, 2012f).

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

In Seattle functioneren meer dan vijftig besturen en commissies waarin burgers zitting kunnen nemen. De burgemeester en de andere gemeenteraadsleden wijzen burgers die geïnteresseerd zijn en zich gemeld hebben aan de commissies toe. Deze commissies houden zich met allerlei taken bezig, van telecommunicatie en technologie tot aan de aanleg van botanische tuinen. Commissiewerk is vrijwilligerswerk en kost gemiddeld 10 tot 15 uur per maand. Alleen degenen die werken of wonen in Seattle kunnen commissiewerk doen, tenzij ze voor de gemeente Seattle werken. Daarnaast heeft Seattle een departement voor wijken en kent de stad zes buurtservicecentra ('neighborhood service centers')<sup>2</sup> die zich bezig houden met allerlei praktische zaken zoals het behandelen van aangiften van huisdieren en het verstrekken van paspoorten.

Er is dus géén geïnstitutionaliseerde decentralisatie in Seattle. De 'neighborhood service centers' verlenen voornamelijk praktische diensten. Verder is er vooral sprake van het stimuleren en faciliteren van diverse vormen van burgerparticipatie: deels op buurt- en wijkniveau, steeds in stedelijke projecten. Een voorbeeld is een project in het kader van stadsplanning. In dit project kregen districten volop ruimte om zelf te bepalen wat zij wilden in plaats van dat zij hun plannen moesten modelleren aan de hand van de wensen van de diverse stadsdiensten. Het centrale Neighborhood Planning Office bewaakte dit proces. De districten waren zelfs

gerechtigd zelf personeel in te huren. Tussen 20.000-30.000 inwoners deden mee. Uit een dergelijk voorbeeld blijkt dat Seattle gewend is om op grote schaal burgers te betrekken bij het besturen van de stad. De stad slaagt er in om burgers op grote schaal te bereiken en te activeren.

Siriani (2005) stelt dat in de hele stad bewijzen te vinden zijn van de betrokkenheid van burgers. Die bewijzen zijn materieel van aard (nieuwe speelterreinen, nieuwe gemeenschapshuizen, nieuwe waterstromen, herstelde heuvels, openbare kunst, etc.). Maar, zo voegt zij eraan toe: de meeste van de activiteiten waren ook bedoeld als gemeenschapsovoeding, van bepaalde buurten en etnische gemeenschappen, en als campagnes voor diversiteit en duurzaamheid. Zij stelt dan ook: “It very clearly represents the public work of a citizenry creating public space and a public culture”. Een andere waarnemer memoreert dat de stad zich ook echt sterk maakt voor burgerparticipatie.

Hieruit blijkt dat de stad Seattle met de initiatieven een hoge mate van burgers nabijheid en participatie weet te verwezenlijken. Talloze projecten hebben plaatsgevonden waaraan telkens vele duizenden burgers hebben meegewerkt. Bovendien zijn hierdoor moeilijk te bereiken doelgroepen betrokken geraakt bij de realisatie van projecten die belangrijk zijn voor de stad. Ook burgers die zich niet direct bezighouden met politieke en beleidsdoeleinden, worden geënthousiasmeerd voor de projecten van verschillende omvang. Dit heeft de sociale cohesie in de stad versterkt. Daarnaast worden er financiële middelen losgemaakt die voor publieke belangen ingezet kunnen worden, buiten de financiën van de stad om. Toch is het niet eenvoudig om uitspraken doen over de mate van efficiëntie van de projecten. Zoals gezegd worden er wel fondsen geworven buiten de begroting van de stad om, die wel voor publieke doeleinden gebruikt kunnen worden. Echter, de projecten zullen ook de nodige kosten voor de gemeente met zich meebrengen. Hoe efficiënt de gelden besteed worden en in hoeverre dit efficiënter gebeurt dan bij traditionelere vormen van beleidsuitvoering, kan niet achterhaald worden op basis van de beschikbare informatie.

## 5 Participatief begroten

Naast het instellen van deelraden en het stimuleren van burgerinitiatieven, is ook het participatief begroten (‘participatory budgetting’) een manier om burgers bij het besturen van een stad te betrekken. De Braziliaanse stad Porto Alegre (1,3 miljoen inwoners) heeft hier wereldwijde bekendheid door gekregen en het staat als zeer innovatief en participatief bekend (Miños, 2002; Koonings, 2004). Vanuit

Porto Alegre heeft het participatief begroten zich verspreid over de wereld. Voorbeelden van de eerste Europese steden die een model van participatief begroten geïmplementeerd hebben, zijn Cordoba in Spanje, Saint-Denis in Frankrijk en Rheinstetten in Duitsland. In 2004 werd participatief begroten door 250 verschillende steden over de hele wereld toegepast (Cabannes, 2004a: 27, 29-30) en inmiddels hebben grote Europese steden zoals Sevilla, Parijs, Rome, Lissabon en Berlijn zich tot participatief begroten gewend (Sintomer, 2008: 164). Om die reden kan er niet meer alleen gesproken worden over de casus Porto Alegre. Er is inmiddels veel geschreven over deze vorm van burgerparticipatie, ook over de toepassing in andere steden. Om die reden beperken wij ons niet tot de bevindingen in de stad Porto Alegre, hoewel deze stad wel als uitgangspunt wordt genomen.

Porto Alegre bestaat uit 16 districten – in de zin van stadsdelen – die op een creatieve manier worden ingeschakeld. De burgemeester gaat elk jaar bij alle 16 districten langs, waar telkens participatieve begrotingsfora worden georganiseerd. Ten overstaan van de burgemeester – en de gemeentelijke medewerkers die in het kielzog meekomen – evalueren de districtsgewijze begrotingsfora het vorige begrotingsjaar en verkennen ze het komende. Ieder district mag daarbij uit een lijst van dertien publieke taakvelden (variërend van riolering tot recreatie) vier prioriteiten selecteren (de eerste prioriteit krijgt vier punten, de vierde krijgt één punt). Hier bovenop worden punten toegekend op basis van twee objectieve criteria: reële omvang van de betreffende wijkbevolking en objectieve behoefte aan de verkozen diensten. Een behoefte die in een districtsgewijs begrotingsforum sterk wordt geuit, en daarnaast ook met objectieve cijfers kan worden gestaafd, krijgt zo extra gewicht. De executieve aggregeert alle (initieel) uit de wijken ‘oprijzende’ scores en stelt op die basis drie stadsbrede investeringsprioriteiten vast. Daarbij wordt ze op de voet gevolgd door de ‘Participatieve Begrotingsraad’ (COP), waarnaar alle 16 districten twee burgervertegenwoordigers afvaardigen.<sup>3</sup> Dat zijn meteen 32 van de in totaal 44 leden van de COP. De andere leden komen voort uit vijf burgerfora die districtsoverstijgende stedelijke thema’s bespreken; die mogen ook elk twee personen afvaardigen. De resterende twee vertegenwoordigers worden afgevaardigd door de koepelorganisatie van wijkinstellingen en de ambtenarenvakbond. De COP houdt de ontwikkeling van de begroting in de gaten met wekelijkse bijeenkomsten die door medewerkers van de burgemeester worden gecoördineerd. Die stellen informatiepakketten samen, laten medewerkers van gemeentelijke diensten opdraven, en zorgen er ook voor dat naast de ‘subjectieve’ preferenties van burgers ook ‘objectieve’, meetbare criteria worden ontwikkeld.<sup>4</sup>

De participatieve begroting die uiteindelijk bij de gemeenteraad wordt ingediend stoelt aldus op ‘volkse’ én ‘technische’ *input*, op maatschappelijke én politieke afwegingen, op wijkbelangen én stedelijke belangen, die telkens met elkaar worden geconfronteerd. Overigens komt niet de gehele begroting op deze manier tot stand: ‘slechts’ zo’n 20%. Ook mag duidelijk zijn, dat de vertegenwoordigende democratie (de gekozen burgemeester, de raad) in dit model de eindafweging blijft maken. Het aantal deelnemende burgers is aanzienlijk: jaarlijks zo’n 30.000 à 50.000 inwoners. Daaronder bevinden zich nogal wat ‘*unusual suspects*’ (Cassen, 1998; Ramonet, 2001).

Bij de toepassing van participatief begroten worden burgers dus betrokken bij het bepalen van de begroting van een gemeente. Dit kan op velerlei manieren. Sintomer (2008: 168) heeft vijf criteria geformuleerd waaraan volgens hem voldaan moet zijn om te spreken over participatief begroten (zie ook Baierle, 2003):

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

Participatief begroten biedt burgers in het algemeen de mogelijkheid om rechtstreeks deel te nemen aan het bestuur van een stad. Specifieker geformuleerd, geeft het burgers de mogelijkheid de besteding van gemeentelijke middelen mede te bepalen (Cabannes, 2004a: 35). Volgens Baierle (2003: 19, 21) biedt het ook een kans om publieke middelen beter te verdelen onder de bevolking waardoor minder bedeelde meer terugzien van publieke financiën. Hierdoor krijgen degenen met minder economische macht meer politieke macht.

De vormgeving van het participatief begroten geschiedt in de verschillende steden op uiteenlopende manieren. Cabannes (2004a) onderzocht de verschillen tussen 25 landen die tot aan het jaar 2004 een model van participatief begroten hadden ingevoerd. Hij concludeert dat de verschillen te maken hebben met zeven factoren (Cabannes, 2004a: 28-29): (a) of er sprake is van vormen van directe en participatieve democratie, (b) degenen die de uiteindelijke beslissingen met betrekking tot de

begroting maakt, (c) welk lichaam belast is met het nemen van de besluiten, (d) de controle op de uitvoering wanneer de begroting eenmaal is goedgekeurd, (e) op de stad gebaseerde participatieve democratie of op de gemeenschap gebaseerde participatieve democratie, (f) de proportie van de begroting waarover meegepraat mag worden, en (g) de mate van formalisering en institutionalisering. Sintomer (2008: 169-174) onderscheidt daarnaast zes verschillende modellen van participatief begroten die in Europa voorkomen, te weten:

- *'Porto Alegre adapted for Europe'*. In dit model kunnen burgers op individueel niveau invloed uitoefenen op de begroting via bijeenkomsten op buurt- en wijkniveau. Zij kunnen meebeslissen over zeer concrete investeringen en projecten.
- *'Participation of organized interests'*. Hier zijn de betrokkenen bij het participatief begroten niet-gouvernementele organisaties, belangengroepen, vakbonden en andere organisaties. In dit geval wordt er niet zo zeer over concrete projecten gesproken, maar meer over brede politieke lijnen.
- *'Community funds at local and city level'*. In dit type model is er een fonds opgericht dat gericht is op projecten op het gebied van sociale zaken, culturele zaken en milieuzaken. Financiering gebeurt door middel van beleidsprogramma's. Burgers beslissen autonoom waaraan het geld besteed kan worden. Met name sociaal achtergestelde groeperingen ontvangen financiën uit het fonds. In veel gevallen worden de plannen door burgers zelf uitgevoerd.
- *'Public/private negotiating table'*. Net als in het vorige model is in dit type model sprake van een fonds dat gericht is op projecten op het gebied van sociale zaken, culturele zaken en milieuzaken. Verschil is, dat de financiën grotendeels niet afkomstig zijn van de gemeente. Om die reden heeft het gemeentebestuur niet het laatste woord over de begroting, maar eerder een commissie van gedelegeerden.
- *'Proximity participation'*. Hier blijft het participatief begroten grotendeels beperkt tot consultatie van burgers. De gemeente kan zelf bepalen aan welke plannen ze aandacht wil besteden en aan welke niet. Verenigingen en andere organisaties spelen hierbij geen rol. Individuele burgers worden uitgenodigd om vergaderingen bij te wonen.
- *'Consultation on public finances'*. Burgers worden ook in dit model voornamelijk geconsulteerd. Dit model verschilt van het voorgenoemde model wat betreft de oorsprong en heeft het transparant maken van de financiële situatie van de stad tot doel. Informatie over de financiën wordt verspreid onder de burgers. Zij kunnen vervolgens op enkele bijeenkomsten aanbevelingen doen.

Het beoordelen van het participatieve begroten is een lastige zaak: er zijn immers vele modellen, en zij zijn toegepast in zeer verschillende steden in zeer verschillende landen. Toch zijn er wel enkele algemene uitspraken te doen. Wat betreft de burger nabijheid, kunnen we constateren dat participatief begroten in sommige steden geleid heeft tot het creëren van nieuwe structuren waardoor burgers beter betrokken kunnen worden, waaronder degenen die moeilijk te betrekken zijn bij het bestuur en burgers uit kansarme buurten en wijken. Hierdoor krijgen ook deze burgers beter de kans om mee te praten over de begroting en wordt de burgers nabijheid dus vergroot. Burgerparticipatie is daadwerkelijk gebaat bij participatief begroten: burgers kunnen ook direct deelnemen aan het bestuur van een stad. Uit de studie van Cabannes (2004a: 37) is gebleken dat in de meeste gevallen tussen 2 en 7 procent van de bevolking dat ook doet, waaronder bevolkingsgroepen die eerder niet actief waren. De implementatie van participatief begroten in de verschillende steden heeft vervolgens geleid tot acties die de participatie van vrouwen en andere ondervertegenwoordigde groepen bevorderen.

Over de efficiëntie van het participatieve begroten zijn minder stellige uitspraken mogelijk. Uit onderzoek naar 130 steden is in elk geval gebleken dat het participatieve begroten de stadsinkomsten vergroot heeft, door een grotere effectiviteit van de belastingheffing, een grotere transparantie van het bestuur en een grotere zichtbaarheid van publieke diensten (Torres Ribeiro in Cabannes, 2004b: 25-26).

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



ring voorgelegd aan de burgers. Hierdoor is een uitgebreid systeem van toezicht en verantwoording ontstaan (Wampler, 2004: 88).

## 6 Vergelijking, conclusies en aanbevelingen

In onderstaande tabel wordt eerst een overzicht gegeven van de informatie en analyse van de geselecteerde casus: München, Seattle en het participatieve begroten.

Tabel 3: Overzicht van conclusies in de centrale casus

Aspecten Steden	Karakterisering	Burgernabijheid	Participatie	Efficiëntie
München	Binnengemeentelijke decentralisatie	Burger wordt serieus genomen; fysiek wel afstand.	Ruime mogelijkheden	Efficiënte organisatie
Seattle	Ambtelijke deconcentratie en gebiedsgericht werken	Door de eisen die aan subsidiëring van burgerinitiatieven worden gesteld, worden burgernabijheid en participatiemogelijkheden vergroot. Waarnemers stellen dat de effecten groot zijn, zowel materieel, als in termen van het vergroten van sociale cohesie, ook in achterstandsgebieden.		
Participatief begroten	Hybride vorm	Responsiviteit neemt sterk toe	Ruime participatiemogelijkheden waarmee ook traditionele niet-participanten worden bereikt (minderheidsgroepen)	Meer inkomsten (vooral door beter belastingdiscipline) voor de stad; kosten onbekend

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

- De binnengemeentelijke decentralisatie in München (responsiviteit via politieke en representatief-democratische weg) lijkt geleid te hebben tot een aanzienlijke mate van burgernabijheid (ook al zijn sommige districten wel groot) en tot ruime mogelijkheden tot participatie. De *overall efficiency* kan niet goed in kaart gebracht worden, maar de districten zijn wel betrekkelijk efficiënt georganiseerd.
- De manier van werken in Seattle (veel ruimte voor en financiële en ambtelijke ondersteuning van burgerinitiatieven) heeft resultaten opgeleverd. Niet alleen zijn tal van projecten op initiatief van burgers tot stand gekomen, maar ook is de sociale cohesie toegenomen.
- Ook het participatieve begroten heeft geleid tot een werkelijke versterking van de stedelijke democratie. Het is mogelijk gebleken groepen burgers te laten participeren die tot dusver inactief waren. Ook hier is de *overall efficiency* niet goed

bekend, maar is wel duidelijk dat de inkomsten van sommige steden gestegen zijn (maar dat kan ook veroorzaakt zijn door een verbeterde belastingmoraal).

### *Aanbevelingen voor Nederlandse beleidsmakers*

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

München slaagt erin, ondanks de soms grote omvang van de districten, burgers actief te krijgen en te houden, zowel in de representatieve democratie (direct gekozen districtsraden) als via tal van participatieve mogelijkheden. De organisatie van dat alles lijkt tamelijk efficiënt te zijn. Dat is een aanlokkelijk perspectief. Tegelijkertijd moet daarbij wel bedacht worden, dat de democratie in Duitsland levendiger en vooral diverser is dan die in Nederland. Duitsland kent sinds decennia een stevige representatieve democratie die niet alleen uit gekozen raden bestaat, maar ook uit direct gekozen burgemeesters (inmiddels in alle Länder; Beieren, dus ook München, kent die al decennia). Daarnaast heeft Duitsland een traditie ontwikkeld van aanvullende vormen van democratie, zoals referenda, burgerinitiatieven en andere participatieve arrangementen. En het land is niet bang voor discussies over de kwaliteit van de democratie, met als gevolg dat het op gezette tijden een democratische *revival* beleeft. De laatste twee decennia heeft het land (of beter: hebben de Länder) een indrukwekkende hoeveelheid democratische hervormingen doorgevoerd. Zaken als ‘Politikverdrossenheit’ (burgers verliezen vertrouwen in politiek), en niet in de laatste plaats: ‘Parteienverdrossenheit’ (het vertrouwen in politieke partijen daalt) worden onder ogen gezien en aangepakt (Geurtz, 2012). Naast hervormingen van het kiesstelsel zijn in rap tempo overal de burgemeesters direct gekozen, zijn mogelijkheden gecreëerd voor referenda en voor andere vormen van advisering en meebeslissen door burgers. In die cultuur hoeft het dan ook geen verbazing te wekken, dat de binnengemeentelijke decentralisatie in München goed werkt: een democratische cultuur met verantwoordelijkheidsbesef van de burgers en een welwillende en positieve houding van het bestuur die gecombineerd worden met formele mogelijkheden voor burgerparticipatie die beduidend verder gaat dan advisering.

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

Het Münchner model kan dus niet zondermeer gekopieerd worden, maar kan wel een inspiratiebron zijn. Het voorbeeld van Duitsland in het algemeen, en München in het bijzonder, laat zien dat met vasthoudendheid en doorzettingsvermogen ook forse slagen kunnen worden gemaakt in de versterking van de democratie. Kort na de Tweede Wereldoorlog stond de 'civic culture' - die vereist is voor een vitale democratie - er in Duitsland zo slecht voor dat velen zich hardop afvroegen of het ooit nog goed zou komen met de democratie in Duitsland (zie Almond & Verba, 1963). Binnen enkele decennia heeft de Duitse 'civic culture' echter een enorme ontwikkeling doorgemaakt, geholpen door instituties in de (lokale) democratie waaraan de burgercultuur zich kon optrekken. Onvermijdelijk gevolg van de ontwikkeling van een mondige burgercultuur is een kritische bejegening van de officiële politiek (Politikverdrossenheit, Parteienverdrossenheit), maar daarin staat de Duitse democratie bepaald niet alleen.

Eenzelfde conclusie kan gelden met betrekking tot 'Seattle'. Ook daar zijn interessante resultaten bereikt, maar in een context die nog meer van de Nederlandse context afwijkt dan die in München. Het grootste verschil is wel, dat het in de Verenigde Staten veel gebruikelijker is, en wijd geaccepteerd is, dat burgers zelf initiatieven nemen. De burgermaatschappij staat daar veel meer voorop dan in Nederland, van de overheid wordt minder verwacht. Van München en Seattle kan tenminste geleerd worden, dat het uitermate belangrijk is problemen in de werking van de democratie serieus te nemen, net als het durven overdragen van macht aan burgers waardoor die hun politici werkelijk kunnen aanspreken op hun taken, en een *civic culture* te stimuleren en te ondersteunen.

Met betrekking tot het participatief begroten geldt, dat er vele vormen zijn (zie hiervoor). Sommige daarvan zijn voor Nederlandse gemeenten niet interessant, andere wel. Vooral twee vormen kunnen interessant zijn:

- *'Porto Alegre adapted for Europe'*. Burgerparticipatie is hierbij een belangrijk doel. Individuele burgers praten en beslissen op buurt- en wijkniveau mee over concrete investeringen en projecten. Bij dit model van participatief begroten ligt er vanuit de samenleving veel druk op het stadsbestuur om de plannen uit te voeren.
- *'Community funds at local and city level'*. In dit type ligt de nadruk niet alleen op burgerparticipatie, maar ook op sociale cohesie en het bereiken van achterstandsgroeperingen. Er wordt een fonds opgericht dat gericht is op projecten (bijvoorbeeld op het gebied van sociale zaken, culturele zaken en milieuzaken). Financiering gebeurt door middel van beleidsprogramma's. Burgers beslissen autonoom waaraan het geld besteed kan worden. De nadruk kan liggen op sociaal achtergestelde groeperingen. In veel gevallen worden de plannen door burgers zelf uitgevoerd.

### *Afsluiting: concrete stappen?*

Gemeenten, en zeker de grote, kunnen concrete stappen zetten naar een versterking van het binnengemeentelijke werken. In de eerste plaats is het, vanuit een oogpunt van participatie en democratische legitimatie, belangrijk dat zij een formeel - en daardoor voor iedereen zichtbaar en duurzaam aanwezig - arrangement ontwikkelen. Dat kan het instellen van districten zijn met concrete taken (zie München), dat kan een procedure voor participatief begroten zijn, dat kan ook het instellen van een centraal fonds zijn waaruit voor langere tijd projecten gesubsidieerd kunnen worden. Aan het formele arrangement kunnen alle betrokkenen - aan de maatschappelijke en de bestuurlijke kant - verwachtingen ontleen omtrent hun rol en de reikwijdte van hun zeggenschap. Het formele arrangement is geen doel op zich; het zou verkeerd zijn te denken dat men er met het ontwikkelen van zo'n arrangement al is. Het arrangement is weliswaar een middel, maar wel een belangrijk middel, voor het bewerkstelligen van een werkzaam bestuurlijk model. In de tweede plaats is het van groot belang standvastig te werken aan een democratische cultuur (ook hier: zie München). Dat wil zeggen: burgers aanspreken op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden (sociale cohesie, zelfredzaamheid), en een overheid die niet de wijsheid in pacht meent te hebben. Dat betekent dus een fundamentele herwaardering van de rol van alle betrokkenen. In de derde plaats levert het betere resultaten op, als burgers inhoudelijk meebeslissen, en zij dus niet alleen stemmen op een politieke partij (of persoon). De burgers nabijheid en het rekening houden met de diversiteit in de stad is daardoor gegarandeerd. Partijen en politici hebben zo een structurele prikkel om de burgers in de wijken op te zoeken. In de vierde plaats is er geen organisatorische koppeling noodzakelijk tussen het stimuleren en organiseren van burgerparticipatie enerzijds en een dienstverlenende overheid

anderzijds. Het afgeven van paspoorten kan prima gedeconcentreerd worden naar het niveau van wijken. Men moet niet denken dat de binnengemeentelijke democratie hiermee automatisch een impuls krijgt; daarvoor moeten aparte faciliteiten worden geschapen. In de vijfde plaats levert een mix van arrangementen waarschijnlijk het meeste resultaat. De ervaringen in München suggereren, dat het instellen van districten pas echt zinvol wordt, als er daarnaast andere mogelijkheden voor participatie zijn (via buurtinitiatieven, referenda, e.d.). Ook in Seattle zien we een combinatie van enerzijds een actief en welwillend stadsbestuur, diverse financieringsmogelijkheden voor burgerinitiatieven en daarnaast een actieve burgermaatschappij. Meer algemeen lijkt het van belang dat gemeenten durven te experimenteren met aanvullende vormen van democratische besluitvorming.

### Literatuur

- Almond, G.A. & S. Verba, *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, 1963.
- Bäck, H., G. Gjelstrup, M. Helgesen, F. Johansson & J.E. Klausen, *Urban political decentralisation. Six Scandinavian cities*, Wiesbaden, 2005.
- Baierle, S., The Brazilian experience with the participatory budget. The case of Porto Alegre, in: Y. Cabannes & S. Baierle, *Municipal finance and participatory budgeting. Base document, Seminar of URBAL Network Nr. 9*, Porto Alegre, 2003.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), *Nader rapport wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen*, Den Haag, 2011.
- Cabannes, Y., *Instruments and mechanisms linking physical planning and participatory budgeting. A synthesis based on the experiences of Ariccia (Italy), Belo Horizonte and Guarulhos (Brazil), Bella Vista (Argentina) and Cordoba (Spain)*, Belo Horizonte, 2003.
- Cabannes, Y., Participatory budgeting. A significant contribution to participatory democracy, in: *Environment & urbanization*, 2004a, No. 1, p. 27-46.
- Cabannes, Y., *Participatory budgeting. Conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the Millennium Development Goals*. Working paper, Ecuador, 2004b.
- Cassen, B., *Brazil's New Experiment. Anatomy of and experiment in people's power*, in: *Le Monde Diplomatique*, 1998, <http://mondediplo.com/1998/10/09brazil>.
- Derksen, W. & L. Schaap, *Lokaal Bestuur*, Dordrecht, 2010.

- .. Diers, J., *Neighbor power. Building community the Seattle way*, Seattle/ Londen, 2004.
- .. Fung, A. & E.O. Wright., Thinking about empowered participatory governance, in: A. Fung & E.O. Wright, *Deepening democracy*. Institutional innovations in empowered participatory governance, Londen/New York, 2003.
- .. Gemeentelijke website München, Landeshauptstadt München, *Informatie over Bezirksausschüsse*.
- .. Gemeentelijke website Seattle, *Elected officials*, 2012a, [http://www.seattle.gov/html/citizen/city\\_officials.htm](http://www.seattle.gov/html/citizen/city_officials.htm).
- .. Gemeentelijke website Seattle, *Neighborhoods performance expectations. Goals and targets* 2012b, <http://web1.seattle.gov/dpets/DeptPage.aspx?DeptCode=DON>.
- .. Gemeentelijke website Seattle, *Neighborhood News*, 2012c, [www.seattlechannel.org/NeighborhoodNews/](http://www.seattlechannel.org/NeighborhoodNews/).
- .. Gemeentelijke website Seattle, Design Review Program, 2012d, [www.seattle.gov/dpd/Planning/Design\\_Review\\_Program/Overview](http://www.seattle.gov/dpd/Planning/Design_Review_Program/Overview).
- .. Gemeentelijke website Seattle, *Department performance expectations*, 2012e, <http://web1.seattle.gov/DPETS/DPETSWebHome.aspx>.
- .. Gemeentelijke website Seattle, *Neighborhood matching fund overview*, 2012f, <http://www.seattle.gov/neighborhoods/nmf/>.
- .. Gemeentelijke website Seattle, *Who should apply?*, 2012g, <http://www.seattle.gov/neighborhoods/nmf/whoshouldapply.htm>.
- .. Geurtz, C., *Immune to Reform. Understanding democratic reform in three consensus democracies: the Netherlands compared with Germany, and Austria*, dissertatie Tilburg, 2012.
- .. Hakvoort, J., *Territoriale decentralisatie. Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam*, Assen, 1980.
- .. Hendriks, F., *Beleid, cultuur en instituties. Het verhaal van twee steden*, Leiden, 1996.
- .. Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam, 2006.
- .. Koonings, K., Strengthening citizenship in Brazil's democracy. Local participatory governance in Porto Alegre, in: *Bulletin of Latin American Research*, 2004, nr. 23, p. 79-99.
- .. Landeshauptstadt München, *Vierzig Jahre Münchner Bezirksausschüsse*, München, 1987.
- .. Landeshauptstadt München, Direktorium, München, 2011, p. 8-15, 18.
- .. Loughlin, J., F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford, 2011.

- .. Miños, D.C., *Porto Alegre, Brazil. A new, sustainable and replicable model of participatory and democratic governance*, Den Haag, 2002.
- .. Mors, M.A. Ter, A.Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling, & L. Schaap, *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd. Een kleinere raad?* Rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Den Haag, 2003.
- .. NOS, *Deelgemeenten definitief weg*, 5 februari 2013, <http://nos.nl/artikel/470611-deelgemeenten-definitief-weg.html>.
- .. NRC, *Er is geen enkele reden om die stadsdelen te behouden*, in: NRC Handelsblad, 20 december 2012.
- .. Ostaaijen, J.J.C. van, *De geloofwaardigheid van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen*, in: G. van den Brink e.a., *De Geloofwaardigheid van Politiek en Bestuur* (werktitel), nog te verschijnen.
- .. Ostaaijen, J.J.C. van, A. Gianoli & A. Coulson, The added value of intra-municipal decentralization. Comparing Bologna, Rotterdam and Birmingham, in: L. Schaap & H. Daemen (eds.), *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, Wiesbaden, 2012.
- .. Ostaaijen, J.J.C. van, De accumulatie van de Nederlandse en Rotterdamse wijkaanpak. Een studie van Rotterdam en Pendrecht, in: *Ruimte en Maatschappij*, 2012, 4 (1), p. 1-31.
- .. Ramonet, I., *The promise of Porto Alegre*, Le Monde Diplomatique, 2001, <http://www.globalpolicy.org/soecon/tncs/davos/01pal1.htm>.
- .. Schaap, L., C. Geurtz, L. de Graaf & N. Karsten, Innovations in sub-national government in Europe, *Politica y Sociedad*, 2010, No. 3, p. 145-163.
- .. Sintomer, Y., C. Herzberg, & A. Röcke, Participatory budgeting in Europe. Potentials and challenges, in: *International journal of urban and regional research*, 2008, nr. 1, p. 164-178.
- .. Siriani, C., Neighbor power. Building community the Seattle way, J. Diers, Book review, in: *National Civic review*, 2005, No. 3, p. 59-63.
- .. Wampler, B., Expanding accountability through participatory institutions. Mayors, citizens and budgeting in three Brazilian municipalities, in: *Latin American politics and society*, 2004, No. 2, p. 73-99.
- .. Wijdeven, T. van de & F. Hendriks, A little less conversation a little more action. Real-life expressions of vital citizenship in city neighborhoods, in: W.C.M. van Niekerk, F. Hendriks & W.G.J. Duyvendak (red.), *City in sight. Dutch dealings with urban transformation*, Amsterdam, 2009.
- .. WRR, *Binnengemeentelijke decentralisatie en concentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Een inventarisatie*, Den Haag, 1989.

## **Noten**

- 1 Voor details: zie <http://www.muenchen.de/rathaus/home.html>
- 2 Ballard, Lake City, University, Central, Southeast en Delridge.
- 3 De thema's zijn: transport; onderwijs, cultuur en vrije tijd; gezondheidszorg en sociale zaken; economische ontwikkeling en belastingheffing; stedelijke ontwikkeling en organisatie.
- 4 Het laatste afhankelijk van de mate waarin een district in het verleden toegang heeft gehad tot, of voorzien is van, een bepaalde dienst.