Onderzoek wijk- en dorpsraden in Europa

Bas Denters
Pieter-Jan Klok

December 2012

UNIVERSITEIT TWENTE.

1. Aanleiding

Op 5 juli 2012 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot afschaffing van de bevoegdheid van gemeente besturen tot het instellen van deelraden (TK 33017, nr. 2) aan. Thans is het voorstel in behandeling bij de Eerste Kamer. Krachtens dit wetsvoorstel komt in hoofdstuk 5 van de Gemeentewet de paragraaf over de deelgemeenten te vervallen. Deze paragraaf voorzag in de mogelijkheid voor gemeentebesturen om een deelgemeentebestuur met een rechtstreeks door de ingezetenen van de betreffende deelgemeente te kiezen deelgemeenteraad in te stellen. Deelgemeentebesturen konden worden ingesteld met het oog op de behartiging van de belangen van de deelgemeente en aan de gemeenteraad kon (delen van) zijn bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften overdragen aan de raden van deze deelgemeenten. Hoewel de betreffende wettelijke bepalingen voor alle ruim 400 Nederlandse gemeenten de mogelijkheid tot het instellen van deelgemeente opende, is van deze optie slechts in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam gebruik gemaakt. Aanvaarding van het wetsvoorstel zou betekenen dat de deelgemeenten in de betreffende twee gemeenten zouden moeten worden afgeschaft.

Het wetsvoorstel beoogt om te komen tot een “een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders” (TK 33017, nr. 3. p. 1). Afschaffing van de deelraden zal leiden tot een aanmerkelijke reductie van het aantal politieke ambtsdragers in deze twee steden. In de toelichting op het wetsontwerp wijst de wetgever er op dat de afschaffing van de deelraden niet betekent dat er geen mogelijkheden meer zijn tot binnengemeentelijke decentralisatie. Daarbij wordt onder meer gewezen op de mogelijkheden tot de instelling van (territoriale) bestuurscommissies (op grond van artikel 83 Gemeentewet) of andere commissies op grond van artikel 84 van de Gemeentewet. Zo een gemeentebestuur dit wenselijk acht kunnen de leden van beide typen van commissies ook rechtstreeks door de ingezetenen worden gekozen. Naast deze gemeenterechterlijk mogelijkheden om burgers via wijk- en dorpsraden te betrekken bij het lokaal bestuur bestaan er ook nog tal van andere mogelijkheden voor gemeenten om de afstand tussen gemeentebestuur en de inwoners van bepaalde delen van de gemeenten (wijken en dorpen) te verkleinen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is met het oog op eventueel in ons land te ontwikkelen beleid geïnteresseerd in de vraag hoe op diverse plaatsen inhoud wordt gegeven aan dergelijke wijk- en dorpsraden. Deze interesse kan niet los worden gezien van de door het Ministerie gevoelde noodzaak om in het licht van de verzwaring 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. Wijk- en dorpsraden 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 wijk- en dorpsraden. Samen met lopend onderzoek naar Nederlandse dorps- en wijkraden moet het uit te voeren internationaal vergelijkende onderzoek input leveren voor de ontwikkeling van een eventueel in ons land te ontwikkelen beleid inzake wijk- en dorpsraden.

2. Afbakening en vraagstelling onderzoek

In de jaren zeventig en tachtig was er in tal van Europese landen sprake van ruime aandacht voor territoriale bestuurshervormingen gericht op een verkleining van de schaal van het lokaal bestuur. In ons land manifesteerde zich dat in onder meer in hervormingen van het stedelijk bestuur, door middel van rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden in Amsterdam en Rotterdam (zie: Leemans e.a. 1986; Hakvoort 1980) of wijk- of stadsdeelgerichte hulpstructuren, zoals wijkwethouders, ambtelijke wijkcoördinatoren of de deconcentratie van ambtelijke dienstverlening (Herweijer 1998). Elders werden wijk en dorpsraden ingesteld. Zo werden in 1974 in Zaanstad na een gemeentelijke herindeling wijkraden ingevoerd die tien jaar later weer werden opgeheven (Van den Brink en Van der Heijden 1989). Ook in andere herindelingsgemeenten heeft men getracht om via wijk- en dorpsraden mogelijke negatieve effecten van schaalvergroting voor de afstand burger – bestuur te ondervangen.

Deze hervormingen vinden plaats tegen de achtergrond van twee ontwikkelingen. In de eerste plaats de schaalvergroting in het lokaal bestuur die in met name Noord en West Europa is doorgevoerd met het oog op het versterken van de bestuurskracht van het decentraal bestuur (Sharpe 1988; Kersting & Vetter 2005; Mouritzen, Denters & Rose 2012). In de tweede plaats de wens om in te spelen op de toenemende mondigheid van burgers en hun wens om burgers via eerst inspraak en later ook interactief bestuur een grotere stem te geven in de politieke besluitvorming.
Van meer recente datum is het stadsdeels- en wijkgewijs werken. In het kader van het grotestedenbeleid en de wijkaanpak van Vogelaar en van der Laan (en aansluitend op het invloedrijke WRR Rapport Vertrouwen in de Buurt) is eerst in de stedelijke gemeenten, maar daarna snel ook elders een kleinschalige, gebiedsgerichte aanpak van lokale vraagstukken tot stand gekomen. Daarbij is recent ook het accent verschoven van inspraak en interactief bestuur (eerste en tweede generatie burgerparticipatie) naar eigen initiatieven en eigen kracht van burgers en hun organisatie. Lokale besturen proberen door buurtbonnen, buurtbudgetten en allerlei vormen van facilitering dergelijke initiatieven te mobiliseren en te ondersteunen.

Tegelijkertijd ziet men ook dat deze bestuurlijke hervormingen ter discussie staan. Bij de effectiviteit en efficiëntie van deze bestuurlijke arrangementen worden vraagtekens geplaatst. Onduidelijk is ook of deze voorzieningen bijdragen aan een grotere burgerbetrokkenheid (opkomstcijfers bij verkiezingen van deelraden zijn bijvoorbeeld niet erg hoog) en men meent dat er sprake is van een nodeloze vergroting van bestuurlijke drukte. Tegen die achtergrond is het niet verbazingwekkend dat er een voortdurend debat wordt gevoerd over het voortbestaan van deelgemeenten en vergelijkbare arrangementen. In ons land is tegen deze achtergrond recent een wetsvoorstel tot afschaffing van de bevoegdheid tot het instellen van deelraden in behandeling genomen (zie hierboven).

Ook elders in Europa, en met name in Noord en West Europa waar de gemeentelijke schaalvergroting zich het meest nadrukkelijk heeft voltrokken, deed de behoefte zich voor om in aanvulling op de primaire eenheid van lokaal bestuur ook hulpstructuren in te richten om schaalproblemen te ondervangen en burgerbetrokkenheid te faciliteren. Norton (1986) rapporteert dat zeven (Italië, Frankrijk, Denemarken, Zweden, USA en UK) van de negen door hem onderzochte landen een vorm van binnengemeentelijk gedecentraliseerd bestuur kennen. Ook de meer recente ontwikkelingen op het terrein van de buurt- en wijkaanpak zijn niet typisch Nederlands. Zo constateren Atkinson & Carmichael (2007: 43): ”Concern about social exclusion in European societies has lead to a growing emphasis, across Europe, on neighbourhoods and particularly ‘neighbourhoods in crisis’.”

Het Ministerie wenst ten aanzien van deze elders in Europa ingerichte gebiedsgerichte vormen van binnengemeentelijk bestuur twee hoofdvragen beantwoord te zien. Daarbij gaat het enerzijds om de vraag naar de typen van bestuur (onderscheiden naar onder meer de rechtsvorm; de democratische legitimatie, de samenstelling, de bevoegdheden, de bekostiging, de relatie met het gemeentebestuur). Daarnaast gaat het ook om de ervaren voor- en nadelen van de diverse vormen van binnengemeentelijk bestuur (gebaseerd op oordeel vanuit de praktijk en de wetenschap).

Alvorens deze vragen meer definitief te formuleren is het goed om eerst een aantal van de relevante begrippen te omschrijven en met het oog op de beantwoording van de tweede vraag ook kort stil te staan bij de te hanteren beoordelingsmaatstaven.

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 bestuurlaag (zoals bijvoorbeeld “boroughs” in Londen) maar van een hulpstructuur die functioneert binnen het kader van het lokaal bestuur.

Het uit te voeren onderzoek richt zich op bestuurlijke arrangementen die voldoen aan deze drie kenmerken. Het Ministerie heeft aangegeven dat in het onderzoek ten aanzien van deze arrangementen een aantal vragen beantwoord dient te worden. Deze vragen betreffen:

- de rechtsvorm: publiek of privaatrecht
- de vorm van legitimatie (o.a. hiërarchische controle gemeentebestuur; eigenstandige politieke vertegenwoordiging, direct democratisch e.d.)[1]
- de functies die het orgaan vervult. We onderscheiden daarbij drie hoofdfuncties:
    - dienstverlening op korte afstand van burger
    - belangenbehartiging en representatie van de lokale gemeenschap in de gemeente
    - bindende besluitvorming over zaken betreffende de wijk of het dorp [2]
- de scope van het takenpakket
- de geografische scope (landsbreed; voor alle gemeenten of alleen voor grote gemeenten etc.)
- de wijze van bekostiging
- de manier waarop de relaties met het gemeentebestuur zijn vorm gegeven (in termen van toezicht en verantwoording)

[1] Afhankelijk van de legitimatie zullen meer gedetailleerde vragen volgen over de organisatie van een en ander. Bij een rechtstreekse verkozen bestuur gaat het dan bijvoorbeeld over de frequentie en timing van de verkiezingen, de rechtspositie van de gekozenen en de opkomst. Tevens is de samenstelling van de raden en de rol van partijpolitieke vertegenwoordiging van belang.

[2] Elk van de drie hoofdvormen hangt samen met een primaire functie, maar vervult niet zelden ook andere functies.

Vanuit dit perspectief formuleren we onze eerste onderzoeksvraag:

I. Welke vormen van binnengemeentelijk bestuur worden in de EU lidstaten met meer dan 5 miljoen inwoners gehanteerd en hoe is dat bestuur vormgegeven, in termen van de gehanteerde rechtsvorm, de vorm van legitimatie, de functies, de scope van het takenpakket, de geografische scope, de bekostigingswijze en de manier waarop de relatie met het gemeentebestuur is vormgegeven.

Bij de beantwoording van deze vraag maken we gebruik van een "quick scan" op basis van een digitale vragenlijst af te nemen onder een panel van wetenschappelijke experts uit de EU lidstaten met meer dan vijf miljoen inwoners. In de lidstaten met minder dan vijf miljoen inwoners is de schaal van het lokaal bestuur doorgaans zo klein dat ze voor de Nederlandse praktijk naar verwachting weinig relevantie hebben. Daarnaast zijn in een aantal van deze landen ook praktische problemen (beschikbaarheid van goede informanten) te verwachten die de uitvoerbaarheid van het onderzoek raken. In de paragraaf over de onderzoeksopzet schetsen we de werkwijze die bij de quick scan is gevolgd.

Op basis van de antwoorden op de eerste onderzoeksvraag is – in overleg met de begeleidingsgroep – vervolgens een selectie gemaakt van vijf landen waarbij meer in detail wordt ingegaan op de vormgeving van de arrangementen in de betreffende landen en evaluatieve vragen die betrekking hebben op de ervaringen met de binnengemeentelijke arrangementen. Aan het begin van het deze vraag betreffende hoofdstuk 5 gaan we nader in op de selectieprocedure.

Ten behoeve van de evaluatie van de ervaringen in de tweede fase van het onderzoek moeten criteria worden geformuleerd. De opdrachtgever de uitkomsten van het onderzoek wenst te gebruiken in het kader van de mogelijke oplossing van knelpunten tengevolge van de schaalvergroting van het lokaal bestuur. Om die reden stellen we voor om bij de selectie van de criteria aan te sluiten bij de wetenschappelijke literatuur over de effecten van schaalvergroting. Daarin worden doorgaans twee typen gevolgen onderscheiden. In hun standaardwerk "Size and democracy" wijzen Dahl en Tufte (1973) op twee effecten

- Effecten op de *systeemcapaciteit*: de mate waarin het bestuurlijk arrangement bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige publieke dienstverlening en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.
- Effecten op de "*citizen effectiveness*": de mate waarin het bestuurlijk arrangement mogelijkheden tot het uit oefenen van effectieve burgerinvloed op het gemeentebestuur (eerste en tweede generatie burgerparticipatie) en ruimte schept voor burgerinitiatieven (derde generatie burgerparticipatie; zie ook kolom 3 figuur 1). Naast het scheppen van mogelijkheden is ook van belang in hoeverre het arrangement de feitelijke benutting van deze mogelijkheden weet te stimuleren. Daarom is ook de mate van actieve burgerbetrokkenheid (in de uiteenlopende vormen) een belangrijk punt van aandacht.

In latere studies (bijvoorbeeld: Denters, De Jong & Thomassen 1990; Denters & Geurts 1998; Mouritzen 1989; Mouritzen, Rose & Denters 2012; Kersting & Vetter 2005) is deze tweeslag steeds weer richtinggevend geweest. Aansluiting bij deze tweedeling heeft twee voordelen. Omdat wordt aangesloten bij reeds ontwikkelde wetenschappelijke theorievorming en het onderzoeksteam (en de buitenlandse partners van het team) vertrouwd zijn met deze literatuur hoeft in de voorbereiding geen tijd te worden gestoken in theoretisch en conceptueel voorwerk. In de tweede plaats is veel internationaal onderzoek naar deze materie ook vervat in deze termen. Daardoor maximaliseren we de kansen dat in de tweede

onderzoeksfase – die voor een belangrijk deel gebaseerd is op desk research – materiaal kan worden verzameld dat zowel relevant als vergelijkbaar is.

Tegen deze achtergrond preciseren we de tweede onderzoeksvraag:

2. Hoe zien binnengemeentelijke bestuursarrangementen in de vijf geselecteerde landen er blijkens resultaten van gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek en te consulteren deskundigen ter plekke 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 burgerinitiatieven en het gebruik van deze mogelijkheden?

In de onderzoeksopzet wordt aangegeven en beargumenteerd hoe we te werk willen gaan bij de selectie van de in de tweede onderzoeksfase te selecteren landen en de manier waarop we de uitspraken over de effecten van de bestuurlijke arrangementen willen funderen.

3. Onderzoeksopzet

Systematisch vergelijkend onderzoek naar deze gebiedsgerichte vormen van binnengemeentelijk bestuur is spaarzaam. Naast de twee genoemde studies van Norton (1986) en Atkinson & Carmichael (2007) ook Bäck e.a. 2005). In de Engelstalige literatuur zijn publicaties over dit onderwerp dun gezaaid en vanwege de taal zijn eventuele nationale publicaties over dit onderwerp veelal ontoegankelijk. In Europa zijn met name de ervaringen in de UK belicht, waarbij enerzijds aandacht wordt geschonken aan de ervaringen met de parish councils (Wilson & Game 1994; Elcock 1994; Pearce & Ellwood 2002; Copus 2003; Skelcher 2003) en anderzijds de ervaringen met gebiedsgerichte werkwijzen (Burns, Hambleton & Hoggett 1994; Sullivan 2001; Smith, Lepine & Taylor 2007) . Ook over Scandinavië is Engelstalig redelijk veel gepubliceerd (zie onder meer Jönsson e.a. 1999; Bäck e.a. 2005). Verder zijn ook de ervaringen in Vlaanderen (o.a. van den Assche 2005; Van den Assche & Dierickx 2007) en Duitsland, onder meer in Hessen (zie: http://de.wikipedia.org/wiki/Ortsbeirat; Kersting 1997 en 2008; Laux 1999; Prigge, Pranger & Zapatka 2001) redelijk toegankelijk.

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord middels een via internet uit te voeren quick scan bij alle EU lidstaten met meer dan vijf miljoen inwoners (zie tabel 1).
In het kader van ons onderzoek is een quick scan uitgevoerd in alle EU lidstaten met meer dan vijf miljoen inwoners (zie tabel 1). Daarnaast is ook Noorwegen opgenomen, omdat in dit land in het verlengde van een gemeentelijke herindeling is geëxperimenteerd met wijk- en dorpsraden en er naar deze experimenten ook redelik veel onderzoek is verricht. In elk van deze landen is een internationaal bekende universitaire onderzoeker op het terrein van het lokaal bestuur benaderd om een aantal vragen over eventuele wijks- en dorpsraden in zijn/haar land te beantwoorden. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een internetvragenlijst die is geconstrueerd, verstuurd en verwerkt met behulp van het LIMESURVEY programma. Het veldwerk werd uitgevoerd in de periode tussen 18 juli 2012 en 10 september 2012. De respons bij het onderzoek was 100 procent.[3] Ondanks de vakantieperiode waarin het veldwerk is uitgevoerd,

[3] In twee landen (Spanje en Hongarije) moest vanwege de vakantieperiode (met succes) een beroep worden gedaan op een andere dan de aanvankelijk benaderde nationale informant.

hebben alle benaderde buitenlandse onderzoekers meegewerkt. De aldus verzamelde gegevens zijn opgeslagen in het IGS DATALAB.

Overzicht van Europese landen (quick scan) met nationale informanten

Land	Succesvol benaderde informanten
België	prof. dr. K. Steyvers
Bulgarije	prof. dr. G. Manliev
Denemarken	prof. dr. P.E. Mouritzen
Duitsland	prof. dr. N. Kersting
Finland	dr. S. Sandberg
Frankrijk	dr. E. Kerrouche
Griekenland	dr. N. Hlepas
Hongarije	dr. G. Soos / dr. G. Dobor
Italië	prof. Dr. L. Bobbio
Noorwegen	dr. J.E. Klausen
Oostenrijk	dr. W. Pleschberger
Polen	prof. dr. P. Swianiewicz
Portugal	prof. dr. N. Silva
Roemenië	dr. D. Iancu
Slowakije	prof. dr. J. Nemec
Spanje	dr. M. Tomas
Tsjechië	prof. Dr. M. Ilner; dr. T. Kostelecky
Verenigd Koninkrijk	prof. dr. C. Copus
Zweden	Prof. dr. A. Lidstrom

De primaire reden om te kiezen voor landen met meer dan vijf miljoen inwoners is dat in de kleinere EU lidstaten de schaal van het lokaal bestuur doorgaans zodanig is dat hoogstens incidenteel binnengemeentelijke hulpstructuren worden gebruikt om de afstand bestuur – bestuurde te verkleinen. Daarnaast zijn in een aantal kleinere landen problemen bij de uitvoerbaarheid van het onderzoek te verwachten, omdat er lokaal geen wetenschappelijke expertise aanwezig is.

De quick scan is gericht op het in kaart brengen van feitelijke informatie die goed is te achterhalen via een gestandaardiseerde vragenlijst. Zowel in de constructie van de vragenlijst en de analyse van de gegevens maakt het aantal landen dat in het onderzoek wordt betrokken weinig of niets uit. Het benaderen van alle grotere EU lidstaten heeft als voordeel dat we tegen minimale meerkosten een compleet overzicht kunnen krijgen. Op basis van dit overzicht kan vervolgens ook in samenspraak met de begeleidingsgroep een beredeneerde keuze worden gemaakt van interessante arrangementen die in de quick scan op hoofdlijnen worden beschreven.

Voor de tweede fase van het onderzoek stellen we een combinatie van methoden voor. In de eerste plaats desk research gebaseerd op reeds gepubliceerd materiaal. Van belang voor de uitvoering van de quick scan is dat de betreffende publicaties voor de onderzoekers ook toegankelijk zijn (publicaties: in de Nederlandse, Duitse, Franse of Engelse taal). De literatuurstudie vormt de belangrijkste informatiebron voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag. In aanvulling hierop zullen we in de vijf te selecteren landen een of meer onderzoekers interviewen om hiaten te vullen en van hen ook informatie te verkrijgen omtrent de resultaten van in de eigen landstaal gepubliceerd materiaal. Op de selectie van de vijf landen

ten behoeve van de tweede fase van het onderzoek gaan we nader in aan het begin van het betreffende hoofdstuk 5.

4. Resultaten quick scan

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste onderzoeksvraag. Deze vraag luidde als volgt: *Welke vormen van binnengemeentelijk bestuur worden in de EU lidstaten met meer dan 5 miljoen inwoners gehanteerd en hoe is dat bestuur vormgegeven, in termen van de gehanteerde rechtsvorm, de vorm van legitimatie, de functies, de scope van het takenpakket, de geografische scope, de bekostigingswijze en de manier waarop de relatie met het gemeentebestuur is vormgegeven.*

Voor elk van de 19 onderzochte landen is in eerste instantie bepaald of er in het betreffende land wijk- en dorpsraden (verder veelal aangeduid als WDR eenheden of WDR's) aanwezig zijn en welke functie zij vervullen. Bäck e.a. (2005: 17-18) hanteren in hun onderzoek drie criteria voor het omschrijven van WDR eenheden:

1. territorialiteit: het dient te gaan om bestuursarrangementen die zich richten op een duidelijk aanwijsbaar gebied.
2. 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).
3. afgeleid karakter: er is geen sprake van een afzonderlijke bestuurlaag (zoals bijvoorbeeld "boroughs" in Londen) maar van een hulpstructuur die functioneert binnen het kader van het lokaal bestuur.

In ons onderzoek hebben we ons aansluitend bij deze criteria in de eerste plaats de vraag gesteld of dergelijke eenheden in de betreffende landen voorkomen. 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 geëxperimenteerd met deze bestuursvorm. In de jaren negentig is dit experiment echter beëindigd (zie: Bäck 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. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we aansluitend op de in hoofdstuk 2 geschetste meer specifieke vragen in op verschillende aspecten van de WDR eenheden in de 17 resterende landen.

Functies

Om te beginnen is per land nagegaan welke functie WDR eenheden ter plaatse vervullen. We onderscheiden daarbij drie hoofdfuncties:

- dienstverlening op korte afstand van burger (A)
- belangenbehartiging en representatie van de lokale gemeenschap in de gemeente (B)
- bindende besluitvorming over zaken betreffende de lokale samenleving (C)[4]

[4] Elk van de drie hoofdvormen hangt samen met een primaire functie, maar vervult niet zelden ook andere functies.

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. Maar veelvuldig omvat het functiepakket van buitenlandse WDR's ook dienstverlening en het nemen van bindende besluiten voor de lokale gemeenschap (zie Tabel 1).

Tabel 1: Functies van wijk- en dorpsraden in 19 Europese staten

Representatie	16 maal (5 maal uitsluitend representatie)
Dienstverlening	14 maal (2 maal uitsluitend dienstverlening)
Bindende besluitvorming	12 maal (1 maal uitsluitend bindende besluitvorming)

In de meeste landen komt maar één type wijk- en dorpsraden voor. In Finland kent men twee typen WDR's: eenheden die louter een representatiefunctie vervullen èn 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.

Frequentie voorkomen WDR's

Er zijn vier landen waar WDR's in alle gemeenten in het land voorkomen (Bulgarije, Roemenië, Portugal en Duitsland). In acht landen komen WDR's in een kwart of minder van de gemeenten voor. Als WDR's maar in een beperkt aantal gemeenten voorkomen, dan is dat doorgaans in de grotere gemeenten (in 9 landen). De WDR's vinden hun juridische basis vrijwel overal in nationale regelgeving (in 13 landen) of op deelstaatniveau (België, Duitsland en Oostenrijk). Soms (in 6 landen) voorziet die regelgeving in een verplichting voor (bepaalde) gemeenten om WDR's in te stellen. In andere landen schept de regelgeving van een hogere overheid wel de mogelijkheid, maar niet de verplichting tot instelling van WDR's (in 10 landen). Als er sprake is van landelijke regelgeving, dan bevat die vrijwel steeds bepalingen omtrent zowel de juridische status van de bestuurders als over hun vergoeding (7 landen); in twee landen bevat de nationale regelgeving uitsluitend bepalingen over de wettelijke positie.[5]

Bestuursvorm

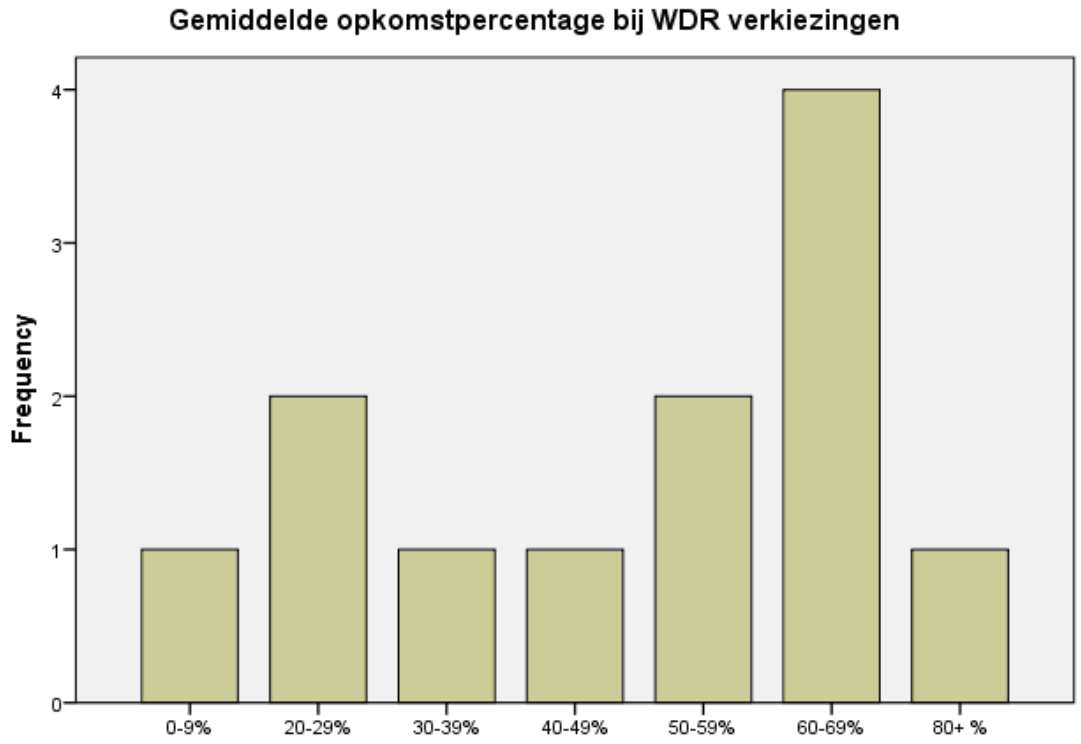
In de meeste gevallen worden WDR's bestuurd door rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers. Dit is het geval in Oostenrijk, België, Engeland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Noorwegen, Polen, Portugal en Roemenië. In Engeland kent men bij de "parish councils", die vooral te vinden zijn in niet-stedelijke gebieden, in veel gevallen een combinatie van een gekozen volksvertegenwoordiging met een periodieke

[5] Voor Bulgarije ontbreken gegevens hierover.

assemblee bestaande uit alle kiesgerechtigde inwoners van de “parish”. In Hongarije kent men WDR’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 WDR bestuurders. Het gaat dan om bestuurders die afkomstig zijn uit de betreffende lokale gemeenschap. In Tsjechië en veelal ook in Bulgarije betreffen de WDR’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 WDR’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 WDR’s verschilt sterk. In ongeveer de helft van de gevallen is partijlidmaatschap altijd of bijna altijd noodzakelijk voor een positie in een WDR (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 WDR 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 WDR 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 WDR-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 (Gaardstad Frandsen 2001:858).



Figuur 1: Gemiddelde opkomst bij WDR verkiezingen in de Europese landen waarin voor WDRs rechtstreekse verkiezingen plaatsvinden (N=12).

Een lage opkomst vindt men daarentegen in Engeland, waar van oudsher ook de opkomst bij raadsverkiezingen laag is. In dit beeld past ook dat de opkomst bij WDR-verkiezingen in nogal wat landen relatief hoog is in kleinere gemeenten. Ook bij raadsverkiezingen in veel landen treffen we een dergelijke negatieve relatie aan tussen electorale participatie en de omvang van gemeenten (Gaardsted Frandsen 2001: 857).

Takenpakket

De omvang van het takenpakket van WDR-eenheden verschilt sterk. In Roemenië en in Duitsland kunnen deze instituties zich praktisch overal mee bemoeien. Ook in de verschillende Bulgaarse vormen van wijk- en dorpsgericht werken en in Portugal en Noorwegen kennen WDR's een veelomvattend takenpakket. In België, Finland en Oostenrijk daarentegen zijn de WDR's slechts voor een beperkt aantal taken verantwoordelijk. Gemiddeld genomen is het aantal taken van WDR's negen à tien.

Tabel 2: Samenstelling takenpakket van WDR's in grotere Europese lidstaten (N=17).

(Tabel hier invoegen)

In tabel 2 is aangegeven hoe het takenpakket van de WDR er uitziet. Voor de landen (Engeland, Bulgarije en Finland) waarin meer dan één vorm van WDR's bestaat, is voor elke vorm apart aangegeven waaruit het takenpakket bestaat. WDR's zijn vooral actief op terreinen die raken aan de sociale en de fysieke aspecten van de leefbaarheid van wijken en dorpen. In het takenpakket van WDR's tekenen zich daarbij internationaal twee zwaartepunten af. Enerzijds taken die zich richten op buurtvoorzieningen, sportactiviteiten en activiteiten in de buurt voor jongeren en ouderen (sociale aspecten van de leefbaarheid). Anderzijds zijn er taken die betrekking hebben op de fysieke aspecten van de leefbaarheid: de wijk- en dorpsvernieuwing, parken, leefmilieu, afvalverwijdering, wegen en openbaar vervoer, bouwvergunningen en ruimtelijke ordening.

Relatie tot andere overheden

In termen van de financiële en bestuurlijke verhoudingen zijn de WDR's per definitie vormen van afgeleid bestuur. We hebben dat reeds gezien bij hetgeen we schreven over hun instelling. Voor wat betreft hun financiële verhoudingen is in de verschillende landen ook nagegaan wat de belangrijkste inkomstenbron van WDR's is. In vier landen zijn dit eigen inkomstenbronnen van WDR's: belastingen of retributies en tarieven (Bulgarije, Engeland, Roemenië en Duitsland). In de meeste landen (8) is het echter gebruikelijk dat de inkomsten vooral afkomstig zijn uit een algemene uitkering vanwege een hogere overheid. Dat kan de gemeente zijn (in: Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië en Spanje), maar ook een hogere overheid (Portugal en Noorwegen). In drie landen vormen specifieke uitkeringen verstrekt door de gemeente de belangrijkste inkomstenbron voor de WDR's ter plaatse (Oostenrijk, Polen en Zweden).

In veel gevallen kennen WDR's geen eigen zelfstandige bevoegdheden en zijn ze zuiver uitvoerende instanties of platforms voor consultatie en belangenbehartiging van binnengemeentelijke gemeenschappen

(Bulgarije, Duitsland, Roemenië, Spanje, Tsjechië, Griekenland en bij één vorm van WDR's in Finland). Bezit men wel zekere besluitvormende bevoegdheden dan behoeven deze besluiten in nogal wat landen de goedkeuring van het gemeentebestuur (Frankrijk, Italië, Polen en bij één vorm van WDR's in Finland en Engeland). In andere gevallen zijn de beslissingen van de WDR onderworpen aan repressief toezicht (Oostenrijk, België, Hongarije, Noorwegen en bij twee vormen van WDR's in Engeland). Alleen in Portugal en Zweden zijn de bevoegdheden van de WDR's niet aan een van beide vormen van toezicht onderworpen.

In de meeste landen leggen de WDR's verantwoording af aan de gemeente. Alleen in België en Portugal is hieromtrent niets geregeld. In de regel gebeurt verantwoording door middel van de jaarrekening (Oostenrijk, Bulgarije, Finland, Duitsland, Griekenland, Italië, Noorwegen, Polen, Roemenië, Spanje en Zweden). Soms wordt in plaats daarvan of in aanvulling daarop ook nog gewerkt met jaarverslagen (Bulgarije, Finland, Duitsland, Noorwegen) en/of vormen van monitoring (Engeland, Finland, Duitsland, Hongarije en Noorwegen).

Conclusie: de institutionele kracht van WDR's

Op basis van het voorgaande kunnen we WDR's onderscheiden naar hun institutionele kracht. Deze kracht wordt enerzijds bepaald door hun functionele competenties. Die functionele competenties komen tot uitdrukking in de omvang van hun takenpakket, hun fiscale autonomie en de mate van eigenstandigheid in hun beslissingsmacht. Daarnaast vormt ook de democratische competentie van de wijk- en dorpsraden een bron van institutionele kracht. Als de behartiging van gemeenschapsbelangen tegenover het gemeentebestuur een kernfunctie van deze besturen is en zij een eigenstandige democratische legitimatie hebben, dan versterkt dit hun positie. Op grond van deze twee dimensies kunnen we een typologie construeren van WDR's.[6] Zie figuur 2.

[6] Ter validering van dit onderscheid in twee dimensies hebben we een principale componentenanalyse uitgevoerd. De uitkomsten van deze analyse geven steun aan deze conceptualisering op basis van twee dimensies. Daarbij is wel enige voorzichtigheid gepast: de N is klein en ook het aantal items (5) is – gezien de vuistregel van minimaal drie items per dimensie – gering.

Figuur 2: Typologie van WDR systemen naar functionele en democratische kracht

	Functioneel: sterk	Functioneel: zwak
Democratisch: sterk	TYPE 1 Engeland Noorwegen (Oslo) Griekenland Roemenië	TYPE 2 België Portugal Italië Hongarije Frankrijk Polen
Democratisch: zwak	TYPE 3 Duitsland Bulgarije	TYPE 4 Zweden Oostenrijk Tsjechië Finland Roemenië

Op basis van hun rechtstreekse democratische legitimatie noemen we de bestuursvormen in de bovenste rij van de matrix wijk- en dorpsraden. In onder meer Engeland en Noorwegen zijn deze wijk- en dorpsraden zowel democratisch als functioneel sterk geïnstitutionaliseerd. In met name Zuid-Europese landen zijn deze raden doorgaans functioneel zwak: men heeft weinig taken en de fiscale en functionele autonomie is beperkt. Ook in België treffen de dit type van binnengemeentelijke decentralisatie aan.

Daarnaast zijn er wijkcommissies. Bij deze bestuursvorm is geen sprake van een sterke democratische legitimatie. Deze bestuursvorm doet zich voor in twee gedaanten. In de sterke variant is sprake van een ruim takenpakket en meer beleidsruimte ten opzichte van het gemeentebestuur. Deze vorm treffen we onder meer aan in Duitsland (waarbij het verkrijgen van een goed landelijk beeld overigens lastig is door de verschillende constellaties die men kan aantreffen in de diverse deelstaten) en in delen van Bulgarije.

Daarnaast zijn er zwakke wijkcommissies, waarin geen sprake is van directe door burgers gekozen bestuur (of van directe democratie) en waar de functionele autonomie tamelijk beperkt is. Een goed voorbeeld van dit type wijkgericht werken kan men vinden in onder meer Zweden. Daar zijn deze bestuursvormen ingevoerd naar aanleiding van de gemeentelijke herindelingen en met het oog op de verkleining van de afstand burger – bestuur in grootstedelijke gemeenten.

5. De case studies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag: *Hoe zien binnengemeentelijke bestuursarrangementen in de vijf geselecteerde landen er blijkens resultaten van gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek en te consulteren deskundigen ter plekke 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 burgerinitiatieven en het gebruik van deze mogelijkheden?*
De beantwoording van deze vraag geschiedt aan de hand van gegevens die we hebben verzameld in vijf case-studies. Voordat we de cases behandelen gaan we eerst kort in op de selectie van de cases.

Selectie van landen voor de case studies

Op grond van de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag en de op basis daarvan geconstrueerde typologie kunnen we ook een selectie maken van de vijf cases die met het oog op de tweede onderzoeksvraag in het volgende hoofdstuk meer in detail worden bestudeerd.

Bij de selectie is een aantal uitgangspunten gehanteerd. In de eerste plaats is ervoor gekozen landen te kiezen die de vier verschillende analytisch en empirisch onderscheiden typen van WDR's representeren. Op die manier is het mogelijk om een dekkend beeld te schetsen van de verschillende manieren waarop in diverse Europese landen is getracht (a) de *afstand van lokaal bestuur tot de ingezetenen te reduceren* en de *betrokkenheid en actieve participatie van burgers* bij het lokaal bestuur te versterken door middel van zowel (b) *relatief lichte als ook zwaardere bestuurlijke hulpstructuren*. Gezien de in de inleiding geschetste achtergronden van dit onderzoek is hierbij in de eerste plaats van belang dat te gekozen cases in (bijna) alle gevallen de instelling van WDR's gebeurde tegen de achtergrond van gemeentelijke herindelingen. In Engeland was dit niet geval en kennen bepaalde vormen van WDR's een lange historie. Niettemin vervullen deze eenheden ook in potentie daar een belangrijke functie in het verkleinen van de afstand van lokaal besuur en ingezetenen. Het Engels lokaal bestuur is immers het meest grootschalige van heel Europa en het is daarom mede tegen de achtergrond van de voornemens tot schaalvergroting van het nieuwe kabinet interessant om naar de Engelse ervaringen te kijken. In de tweede plaats is het met het oog op de wens om bestuurlijke drukte en het aantal politieke ambtsdragers te verminderen ook interessant om zowel aandacht te schenken aan zowel lichtere als zwaardere varianten van binnengemeentelijke decentralisatie.

Bij het maken van de selectie is er verder voor gekozen om de aandacht vooral te concentreren op de landen in Noord en West Europa. Deze landen kennen net als Nederland een sterk lokaal bestuur, met een uitgebreid takenpakket. Bijkomend voordeel is dat in de meeste van deze landen er relatief veel onderzoek wordt verricht naar lokale bestuurssystemen, de landstaal toegankelijk is en/of er door wetenschappers ruimschoots in het Engels wordt gepubliceerd. Op basis van deze overwegingen is met instemming van de begeleidingsgroep van het onderzoek gekozen voor een nadere analyse van:

Type 1: Engeland en Noorwegen; Type 2: België; Type 3: Duitsland; Type 4: Zweden

In het volgende hoofdstuk beantwoorden we met behulp van gegevens omtrent deze vijf cases de tweede onderzoeksvraag.

Engeland: parish councils

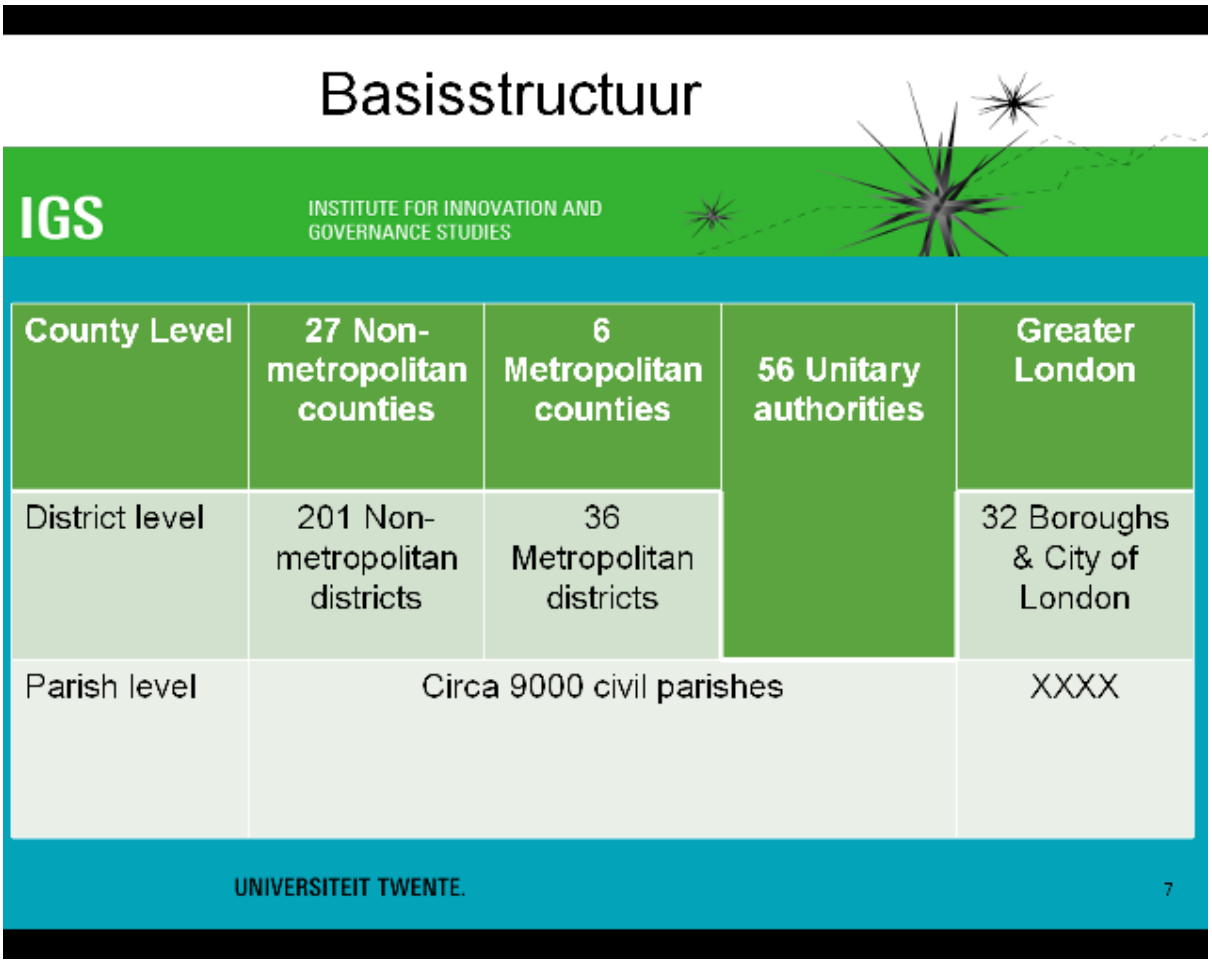
Inleiding

In de quick scan hebben we gezien dat de zogenaamde “parish councils” de belangrijkste en meest wijdverbreide vorm van binnengemeentelijke decentralisatie in Engeland vormen. In Engeland zijn circa 9.000 van dergelijke councils. De “parish councils” zijn zowel in termen van hun taken en functies als in termen van hun democratische legitimatie sterk. Zoals we nog zullen zien is de institutionele kracht van deze councils in de afgelopen tien jaar ook duidelijk versterkt.

In het Britse lokaal bestuur zijn de “parish councils” de meest burgernabije bestuurslaag. Ze staan echter nadrukkelijk in de schaduw van de “primary councils”, de verzamelterm voor de veel grootschaliger lokale bestuurlijke eenheden op het districtsniveau (zie figuur 3).

Figuur 3: Basisstructuur Engels lokaal bestuur

(gebaseerd op: http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-uide/index.html)



De schaal van de 326 “primary councils” is aanzienlijk: gemiddeld genomen heeft een “primary council” bijna 163.000 inwoners. Daarmee is het Engels lokale bestuurssysteem het meest grootschalige 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). Op basis van een uitgebreid onderzoek in het laatste decennium van de vorige eeuw rapporteren Pearce & Ellwood (2003: 35): Some 80 per cent represent fewer than 2,500 people and 40 per cent populations of less than 500 – six per cent of the parished population. Only five per cent of councils have populations above 10,000, but these councils account for a third of the parished population".

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.

Fact sheet

Op basis van het internationaal-vergelijkende onderzoek (de quick scan) is voor de Engelse "parishes" reeds op een aantal onderwerpen basisinformatie verzameld. De belangrijkste feiten vatten we nog eens samen in een "fact sheet" (Tabel 3).

Tabel 3: Fact sheet Parish Councils (Engeland)

Landelijke dekking	In 50-75 procenten van de "primary councils"
Bestuursvorm	Directe democratie en/of rechtstreeks gekozen raad Verkiezingen: eens per 4 jaar, meestal non-partisan, lage opkomst
Functies	Dienstverlening Representatie
Takenpakket	Ruim (zeker na introductie "power of general competence")
Inkomsten	Belangrijkste bron inkomsten vormen eigen belastingen

In het navolgende staan we uitgebreider stil bij een aantal aspecten van de "parish councils" en hun functioneren. Het schetsen van dit beeld wordt gecompliceerd door de geringe aandacht die deze laag van het Engelse binnenlands bestuur in de politicologische en bestuurskundige literatuur tot dusver heeft gekregen. In handboeken over het Engels lokaal bestuur gaat de meeste aandacht uit naar het lokaal bestuur in de "councils" op het niveau van de "districts"en "counties" en wordt slechts terloops verwezen naar de

"parishes".[7] Voor zover men aandacht schenkt aan de "parish councils" betreft dit vooral hun bestuursvorm en de juridische kaders waarbinnen ze functioneren. Bovendien is veel van de betreffende literatuur inmiddels achterhaald door recente ontwikkelingen. Om die reden putten we voor onderstaande meer uitgebreide beschrijving uit een eigen analyse van relevante wetgeving (op basis van: http://www.legislation.gov.uk/) en documentatie zoals die beschikbaar is via de website van met name het Department for Communities and Local Government (http://www.communities.gov.uk/corporate/) en de NALC, de koepelorganisatie van de Engelse "parish councils" (http://www.nalc.gov.uk/) .

Bestuursvorm

De structuur van het bestuur van de "parishes" is geregeld in deel 1, hoofdstuk 9 van de Local Government Act 1972 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents). 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". Kiesgerechtigd zijn allen van 18 jaar en ouder die als ingezetenen van de "parish" zijn geregistreerd en zij afkomstig zijn uit een land dat deel uitmaakt van het Britse Commonwealth, De Ierse Republiek of de EU, voor zover hen het kiesrecht niet op grond van misdrijf of verstandelijke onbekwaamheid is ontnomen.

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. Interessant is dat vanuit de vergadering ook een lokaal referendum geïnitieerd kan worden. Elke deelnemer aan de vergadering kan over elk onderwerp dat tijdens de vergadering aan de orde verzoeken om een referendum te organiseren. Het referendum vindt plaats als de voorzitter instemt met dit verzoek of als dit verzoek wordt ondersteund door tenminste tien aanwezigen (bij minder dan 30 deelnemers aan de vergadering: een derde van de aanwezigen). De inhoudelijke vraag die aan de kiesgerechtigden bij het referendum wordt voorgelegd dient tijdens de vergadering te worden vastgesteld. Het onderwerp van het referendum dient wel een lokale aangelegenheid te betreffen. De organisatie van het referendum gebeurt door de "primary council", maar de kosten ervan komen ten laste van de lokale gemeenschap. De uitkomst van het betreffende referendum is adviserend, en derhalve niet bindend voor een eventuele "parish council" (Parry 2012).

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.

[7] In Elcock (1994) wordt bijvoorbeeld slechts op 8 van de 329 pagina's aandacht besteed aan de "parishes" en in Wilson & Game (1994) is dat nauwelijks anders: op 13 van de 355 pagina's.

De verkiezingen van deze raadsleden vinden eens per vier jaar plaats en zijn doorgaans gekoppeld aan de datum van verkiezing van de vertegenwoordiger voor de "primary council ". Er worden alleen verkiezingen gehouden als het aantal kandidaten groter is dan het aantal te vervullen vacante zetels. Is het aantal kandidaten kleiner dan het aantal vacatures dan kan de raad binnen 35 dagen na de vastgestelde verkiezingsdatum een of meer leden coöpteren. Tussentijdse vacatures worden eveneens vervuld middels coöptatie tenzij tien of meer kiesgerechtigden verzoeken om een verkiezing.

In totaal zijn er in de "parishes" rond de 80.000 raadsleden actief, het aantal raadsleden per "council" ligt daarmee op bijna negen . De raadsleden zijn vrijwilligers, maar ontvangen wel presentiegeld en een vergoeding van eventuele onkosten.

In de kleinste "parishes" waar uitsluitend en "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 bestuursecretaris leiding aan dit apparaat en adviseert voorzitter en raad over de te nemen beslissingen over formatie en organisatie. Dit ambt kent een zekere professionalisering: er is een nationale beroepsorganisatie (Society of Local Council Clerks: http://www.slcc.co.uk/) die een eigen "Training Strategy" heeft ontwikkeld met het oog op de ontwikkeling van een door de organisatie geformuleerd competentieprofiel (zie: http://www.slcc.co.uk/content/cilca/41/).

Functies en taken van "parish councils"

De "parish councils" combineren traditioneel een dienstverlenende en een representatieve functie. Op een groot aantal terreinen (zie tabel 2) 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" (http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/1148897.pdf). En 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 ruimere bevoegdheid betreffen de democratische legitimatie: alleen "parishes" met een "council" die voor tenminste tweederde bestaat uit direct gekozen leden komen in aanmerking. Dit sluit enerzijds kleinere "parishes" uit die geen "council" hebben, maar waar het bestuur wordt gevormd door algemene volksvergadering ("assembly"). Anderzijds sluit het "parishes" uit waar meer dan eenderde van de leden niet is gekozen, maar is benoemd. Daarnaast betreffende de voorwaarden ook de kwalificaties van de belangrijkste ambtenaar van de "parish". De bestuurssecretaris ("parish clerk") moet voldoen aan bepaalde opleidingsvereisten.

Bij de invoering van de “power of well-being” is door de Engelse overheid samen met de nationale koepel – de National Association of Local Councils (NALC) – een “Quality Parish and Town Council Scheme” opgezet om niet alleen de ambtelijke staf maar ook de raadsleden voor te bereiden op hun ruimere bevoegdheden.

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. Een belangrijke beperking van de bevoegdheid is evenwel dat de “general competence” de “parish council” geen algemene verordenende bevoegdheid verschaft. De uitoefening van deze algemene competentie wordt inhoudelijk slechts beperkt door de grenzen die worden gesteld door de wet- en regelgeving van hogere overheden (de nationale regering en de “principal councils”).

Financiën

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 2011a: 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. De fiscale autonomie van de “parishes” wordt ook niet beperkt door een “cap” (een door de nationale overheid opgelegd maximum percentage waarmee een lokale belasting mag worden verhoogd). Omtrent het feitelijk gebruik van deze bevoegdheid tot belastingheffing concluderen Pearce en Ellwood (2003: 35) enerzijds dat deze slechts terughoudend gebruikt worden (“The vast majority of councils do not seek to maximise their potential spend and their unwillingness to increase expenditure, even when they are permitted to”) en anderzijds dat deze positief samenhangt met de omvang van de eenheden (“Revenue payments (per capita) increase markedly with population size”).

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).

De verantwoording over de besteding van de financiële middelen hang af van de omvang van de in het geding zijnde uitgaven. Bedragen deze minder dan £5.000 geldt en licht regime op basis van een overzicht van de inkomsten en uitgaven op kasbasis. Dit regime is van toepassing op ongeveer 90 procent van de “parishes”. Bij de uitgavenniveau dat het bedrag van £500.000 te boven gaat geldt het regime dat van toepassing is op de primary council waar de “parish” onder valt. Bij de overige “parishes” omvat de rekening naast de inkomsten en uitgaven ook een overzicht van debiteuren en crediteuren (Pearce & Ellwood 2003: 44).

Parish Councils en bestuurlijke vernieuwing

Lange tijd golden de "parishes" als een vooral historisch interessant randverschijnsel. Dat blijkt ook uit de geringe aandacht die deze bestuurslaag kreeg in de Engelse politiek e en bestuurswetenschappen (zie hierboven). In de 21e eeuw neemt de belangstelling voor de "parishes" toe en neemt de belangstelling voor parish councils (Pearce & Ellwood 2002; Copus 2003; Skelcher 2003) en andere kleinschalige gebiedsgerichte werkwijzen (Burns, Hambleton & Hoggett 1994; Sullivan 2001; Smith, Lepine & Taylor 2007) toe. Ook in het openbaar bestuur zelf vindt een herwaardering van de "parishes" plaats. Onder de Labour-regeringen van Blair en Brown en de nieuwe coalitieregering zijn initiatieven ontwikkeld om de betekenis van deze bestuurslaag te vergroten. Vooral de huidige coalitieregering heeft, in het kader van het Big Society programma en de Localism Act (Hambleton 2011) tal van bevoegdheden naar buurten gedecentraliseerd en ruimte gecreëerd voor burgerinitiatieven op buurtniveau.

In dat kader is onder meer interessant dat in het afgelopen decennium initiatieven zijn genomen om ook in stedelijke gebieden de vorming van "parishes" en "parish councils" actief te stimuleren. Sinds 1997 bestaat de mogelijkheid voor kiesgerechtigde ingezetenen van een gebied om via een petitie aan de "primary council" te vragen een onderzoek te starten naar de mogelijkheid van de instelling van een nieuwe "parish". Deze petitie, waarin de bewoners zelf ook de grenzen van de nieuwe "parish" dienen aan te geven, moet worden ondertekend door 250 kiesgerechtigden uit het betreffende gebied (of tenminste tien procent van de kiesgerechtigden). Sinds 2007 berust de beslissingsbevoegdheid over de vroming van "parishes" niet meer bij de nationale regering, maar bij de "primary council". Deze is in de regel verplicht om het gevraagde onderzoek uit te voeren en in overleg met de ingezetenen van het gebied te komen tot een besluit over de wenselijkheid van de vorming van een "parish" en de eventuele bestuurlijke vormgeving daarvan.[8] De NALC propageert deze nieuwvorming actief en voert onder het motto "Power to the People" een hierop gerichte publiekscampagne (zie: NALC 2010).

In de periode sinds 1997 is ongeveer 200 maal gebruik gemaakt van deze optie. Daarbij is van belang dat sedert 2008 ook de mogelijkheid bestaat om in de "City of London"en de "London Boroughs" over te gaan tot het instellen van "parishes. In 2003 is een eerste evaluatie uitgevoerd van ervaringen bij de nieuwvorming van dergelijke eenheden (Bevan 2003). Op grond daarvan formuleert hij een aantal aanbevelingen omtrent de noodzaak van scholing van betrokken burgers en het faciliteren van hun de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de bij dergelijke initiatieven betrokken burgers. In de boezem van de betrokken organisaties (NALC en SLCC) zijn hiervoor inmiddels ook activiteiten en programma's ontwikkeld.

Functioneren van de "parishes"

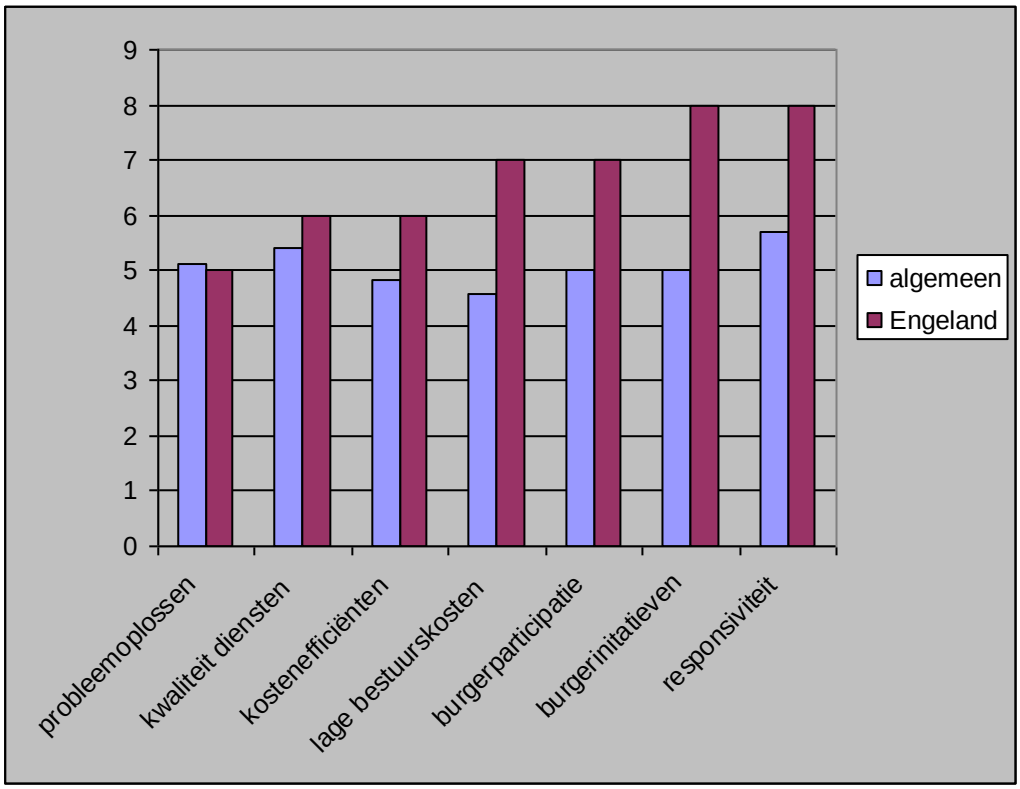
Tot slot van dit overzicht is de vraag naar de kwaliteit van het functioneren van de "parishes"aan de orde. Door de jaren heen is er in het politiek-bestuurlijke debat brede steun voor de waarde van de "parishes". Op basis van een overzicht constateert Newman: "The importance of local councils has been 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

[8] Voor nieuw te vormen "parishes" wordt aanbevolen dat eenheden met 150 of minder kiesgerechtigden uitsluitend een "parish meeting" zullen hebben. Voor "parishes" met 1000 of meer kiesgerechtigden wordt een structuur met zowel een "parish meeting" als een "parish council" aanbevolen en voor de overige eenheden wordt geen aanbeveling gedaan.

basis van de internationale expert survey. De nationale vertegenwoordigers is gevraagd op een aantal criteria aan te geven hoe naar hun inschatting in hun land binnen de gemeenschap van professionals en wetenschappers die zich met het lokaal bestuur bezighouden wordt gedacht over de effecten van het bestaan van deze eenheden op de kwaliteit van het lokaal bestuur.
Daarbij zijn drie mogelijke kwaliteitseffecten onderscheiden:

1. effecten op de kwaliteit van de beleidsprestatie en de dienstverlening
2. effecten op de doelmatigheid en de bestuurskosten
3. effecten op de burgerparticipatie, burgerinitiatieven en responsiviteit.

Het beeld dat ontstaat op deze prestatievelden 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 blijkt ook positiever dan het beeld dat zijn collega's in andere Europese landen schetsen van de ervaringen met WDR's elders.



Figuur 4: Expertoordeel over bijdrage van WDR aan diverse aspecten van kwaliteit lokaal bestuur in Engeland in vergelijking tot algemeen gemiddelde (17 Europese landen).

Dit beeld wordt bevestigd door het beeld dat we krijgen op grond van de door ons geraadpleegde literatuur – die overigens slecht in beperkte mate voorhanden bleek. Zo wijst Bevan (2003) erop dat de "parishes" ruime mogelijkheden hebben om afhankelijk van plaatselijke prioriteiten en omstandigheden *lokale vraagstukken* aan te pakken: "Local councils have very little in the way of duties that they have to perform and yet their remit can range very widely in terms of the activities they can potentially engage in. This versatility can lend itself to a focus on the priorities that emerge

from residents in any community" (Bevan 2003:1). Mede op basis daarvan blijken zij een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het behoud van de vitaliteit van het platteland. Bevan meent daarom dat deze vorm van "grass root governance" ook een bijdrage kan leveren aan de aanpak van problemen inzake leefbaarheid en veiligheid in een stedelijke context. Deze constatering is interessant tegen de achtergrond van Nederlandse discussie over de implicaties van demografische transities (krimp en veranderingen in de bevolkingssamenstelling) en economische crisis voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van platteland en (binnen)steden. 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 velaal positief. Coulson (1999: 116) concludeert dat de "parishes" in de dienstverlening naar burgers voor de "primary authorites" een aantrekkelijke partner kunnen zijn omdat zij als overheid die het dichtst bij de burger in potentie maatwerk kan leveren. Bovendien is er ook een prikkel om deze potentie te benutten. Binnnen de "parishes" is aldus zijn redenering sprake van eenheid van belang, betaling en zeggenschap: "These services are likely to be delivered efficiently because local people know that their money is being spent and so are quick to innovate and correct observed inefficiencies".

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). Ook het gebruik dat gemaakt wordt van de mogelijkheid om referenda te initiëren is van oudsher beperkt. Het feit dat de kosten van dergelijke referenda moeten worden opgebracht door de lokale gemeenschap zal hier niet vreemd aan zijn. Niettemin constateren Pearce en Ellwood (2002: 39) wel een licht stijgende tendens in het aantal lokale referenda.

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". Hierbij moet echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- de opkomst bij verkiezingen in Engeland is, onder meer door het daar gehanteerde kiesstelsel, naar internationale maatstaven over de hele linie (verkiezingen voor EU, House of Commons en diverse lokale verkiezingen) relatief laag.
- de "parishes" zijn veelal gesitueerd in de niet-stedelijke gebieden, waar de opkomst veelal hoger ligt dan binnen de steden.
- In slechts een beperkt aantal "parishes" vinden daadwerkelijk verkiezingen plaats. In circa de helft van de "parishes" is het aantal kandidaten gelijk aan of kleiner dan het aantal te vervullen raadszetels en zijn geen verkiezingen nodig.

Bevan wijst er ten slotte op dat de "parishes" ook een belangrijk platform kunnen vormen voor *burgerinitiatieven* (derde generatie burgerparticipatie): "Local councils offer a powerful way for residents to engage in community self-help. They provide residents with an input into the governance of their areas that is independent and permanent, and, crucially, cannot be dissolved by any external agency. The new local councils in this study have emerged out of a concern by residents to have a greater influence on the local governance" (2003: 3-4). Vanuit democratisch perspectief wijzen Pearce & Ellwood ook op de potentiële bijdrage van de "parishes" aan de *responsiviteit van het bestuur*: "Local councillors are an important community resource and the high ratio of councillors to the local population implies that they ought to possess a greater understanding of community issues than those in principal authorities. (2002:38).

Tot besluit moeten we 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 onderkennen dat deze betrekking veelal betrekking hebben op potentiële bijdragen van de "parishes". Empirisch onderzoek naar de feitelijke benutting van dit potentieel zijn lang niet altijd voorhanden.

Noorwegen: Districtsraden (Bydeler)

Inleiding

Het Noorse binnenlands bestuur bestaat uit drie bestuurslagen. Naast de nationale regering zijn 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. [9] Daarnaast zijn er acht gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, waarvan Oslo met ruim 600.000 ingezetenen de grootste is. De gemiddelde bevolkingsomvang van Noorse gemeenten was in 2012 11.622 inwoners. Ondanks de grote verschillen in omvang hebben de Noorse gemeenten dezelfde status in termen van hun rechten, taken en bevoegdheden.

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 (waaronder in de grote gemeenten als Oslo, Bergen, Trondheim en Stavanger) WDR's ingesteld. In Bergen bijvoorbeeld werden de deelraden geïntroduceerd toen in 1974 de centrumgemeente werd samengevoegd met vier randgemeenten. In deze periode was de functie van de Noorse WDR'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 het kader van de Vrije Gemeente Experiment – in sommige gemeenten de reikwijdte van de WDR's uitgebreid en kregen de raden 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 daarentegen bleven de WDR's bestaan. In de twee grootste gemeenten is de dienstverlenende functie van de districtsraden verder versterkt (Bäck 2005: 22-23).

[9] Noorwegen is qua oppervlakte ruim 9 maal groter dan Nederland en qua oppervlakte zijn de ruwweg 400 Noorse gemeenten dus gemiddeld genomen ook 8 à 9 maal groter dan Nederlandse gemeenten.

Fact sheet

Op basis van het internationaal-vergelijkende onderzoek (de quick scan) is voor de Noorse WDR's al op een aantal onderwerpen basisinformatie verzameld. De belangrijkste feiten vatten we nog eens samen in een "fact sheet" (Tabel 4).

Tabel 4: Fact Sheet WDR's Noorwegen

Landelijke dekking	In 25% of minder van de gemeenten
Bestuursvorm	Rechtstreeks gekozen raad (bijvoorbeeld Oslo) of benoemd door gemeenteraad (bijvoorbeeld Bergen). Verkiezingen: eens per 4 jaar, vrije kieslijsten, opkomst 50-60 procent
Functies	Dienstverlening Representatie Bindende besluitvorming
Takenpakket	Ruim
Inkomsten	Belangrijkste bron inkomsten vormt een algemene uitkering van de gemeente

In het navolgende staan we uitgebreider stil bij een aantal aspecten van de Noorse WDR's. Het accent zal daarbij liggen op de situatie in de twee grootste steden van Noorwegen: Oslo (697,159) en Bergen (259,634). Het WDR bestel in deze steden is uitvoerig geëvalueerd. De publicaties hierover zijn overwegend in het Noors maar de belangrijkste bevindingen omtrent deze twee steden zijn ook verwerkt in een Engelstalig boek (Bäck e.a. 2005).

Bestuursvorm

De juridische basis voor de Noorse wijk- en dorpsraden wordt gevormd door artikel 12 van de Noorse gemeentewet (Kommuneloven 1992: **http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19920925-107-eng.pdf***)*.. Dit in 1992 geïntroduceerde artikel beoogde de op tal van plaatsen reeds bestaande praktijk van WDR's in Noorwegen van een wettelijke basis te voorzien.

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%).

De districtsraad kan beschikkingsbevoegdheid en de beslissing over niet-controversiële zaken delegeren aan de voorzitter van de districtsraad of aan een commissie tenzij dat door de gemeenteraad uitdrukkelijk is uitgesloten. De stadsdelen kennen verder een districtssecretaris die door het stadsbestuur wordt benoemd. De districtssecretaris geeft leiding aan het ambtelijk apparaat van het district.

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 en twaalf en in 2000 naar acht districten. In 2004 werden de districten afgeschaft, maar in 2008 werden de acht districten weer in ere hersteld (http://no.wikipedia.org/wiki/Bergen#Bydeler). In Oslo werd het aantal stadsdelen in 2004 teruggebracht van vijfentwintig naar vijftien. Daardoor is de ratio van inwoners / raadsleden beduidend vergroot (vergelijk Tabel 5 laatste kolom met Bäck et al. 2005: 30).

Tabel 5: Kerngegevens WDR's in Oslo en Bergen (2012)

gemeente	Inwoners	Aantal districten	Inwoners per district	Grootste district	Kleinste district	Raadsleden per district	Inwoners/ raadsleden
Oslo	697159	15	40477	52531	26777	15	2698
Bergen	259634	8	32454	39534	12680	9-11	3245*

(Bron: http://www.ssb.no/english/subjects/02/01/10/folkemengde_en/tab-2012-03-14-22-en.html en http://www.ssb.no/english/subjects/02/01/10/folkemengde_en/arkiv/tab-2011-03-11-24-en.html; In beide gemeenten is een klein aantal inwoners niet ingedeeld in een district; bij het aantal inwoners zijn deze inwoners niet meegerekend) ; * bij de bepaling van deze ratio is uitgegaan van een gemiddeld aantal van 10 raadsleden per district).

Functies en taken van de districtsraden

Op basis van de Noorse Gemeentewet (artikel 12) kan de gemeenteraad bevoegdheden delegeren aan districtsraden, tenzij de wet een dergelijke delegatie verbiedt. Er is dus niet – zoals bij de Engelse "parish councils" sprake van attributie van taken door hogere overheden (de nationale overheid of de counties).

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. Zo heeft de gemeente Oslo veel bevoegdheden in het sociale domein aan de vijftien districtsraden overgedragen. Het betreft hier onder meer verantwoordelijkheden voor

- ouderenzorg
- dagzorg
- faciliteiten en activiteiten voor jongeren
- voorzieningen op het terrein van geestelijke gezondheidszorg
- gezondheidscentra
- diensten voor geestelijk gehandicapten
- zorg en behandeling van verslaafden aan drugs en alcohol
- integratie van vluchtelingen en migranten

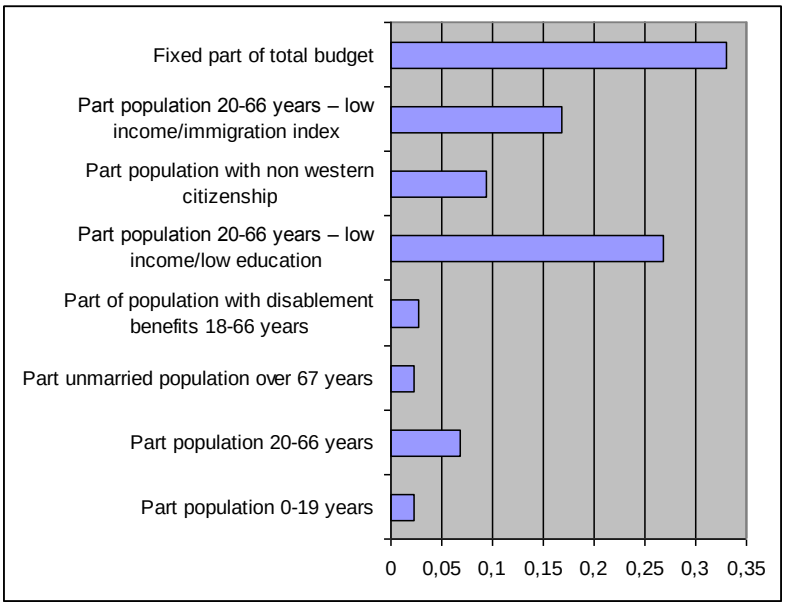
(http://www.oslo.kommune.no/getfile.php/oslo%20kommune%20%28OSLO%29/Internett%20%28OSLO%29/Dokumenter/Om%20Oslo%20kommune/City_of_oslo_presentation.pdf)

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 (http://www.oslo.kommune.no/getfile.php/oslo%20kommune%20%28OSLO%29/Internett%20%28OSLO%29/Dokumenter/Om%20Oslo%20kommune/City_of_oslo_presentation.pdf).
Daarmee zijn de districtsraden in Oslo de belangrijkste speler in het sociale domein.

Financiën

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 et al. 2005: 122). Op dit moment hanteert men in de Noorse hoofdstad een verder vereenvoudigd allocatiemodel gebaseerd op een vaste voet en zeven verdelingsmaatstaven.(zie: figuur 5).

Figuur 5: Gewicht allocatiecriteria algemene uitkering districtsraden Oslo (som criteria = 1.00)



Bron: http://www.hel2.fi/ajankohtaista/Demokratiaryhma/DemoryhmaOslonkhallinto220611.pdf

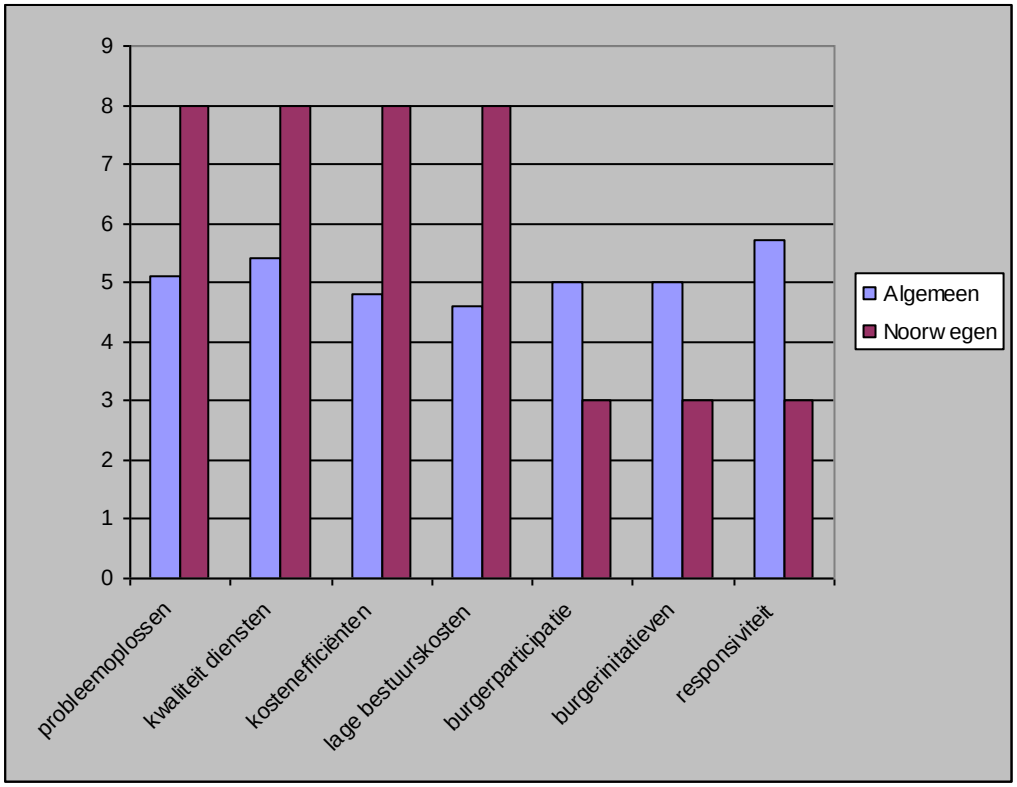
Functioneren van de Districtsraden (Bydeler)

Een eerste indicatie omtrent het functioneren van de deelraden in Noorwegen kan worden gegeven op basis van de internationale expert survey. De nationale vertegenwoordigers is gevraagd op een aantal criteria aan te geven hoe naar hun inschatting in hun land binnen de gemeenschap van professionals en wetenschappers die zich met het lokaal bestuur bezighouden wordt gedacht over de effecten van het bestaan van deze eenheden op de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Daarbij zijn drie mogelijke kwaliteitseffecten onderscheiden:

1. effecten op de kwaliteit van de beleidsprestatie en de dienstverlening
2. effecten op de doelmatigheid en de bestuurskosten
3. effecten op de burgerparticipatie, burgerinitiatieven en responsiviteit.

Het beeld dat ontstaat op deze prestatievelden is voor de “bydeler” wisselend. Op de maatstaven realiteit 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.



Figuur 6: Expertoordeel over bijdrage van WDR aan diverse aspecten van kwaliteit lokaal bestuur in Noorwegen in vergelijking tot algemeen gemiddelde (17 Europese landen).

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 dat de districtsraden een positieve bijdrage leveren bij het afstemmen van de dienstverlening op de wensen en behoeften van de burgers. Aldus 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). Ook geven onafhankelijke, wetenschappelijke evaluaties van de ervaringen met de districtsraden in zowel Oslo als in Bergen aan dat de kleinschaligheid van de districten leidt tot een betere “political and administrative anticipation of population preferences” hetgeen overeenstemt met een van de basisassumptie die ten grondslag lagen aan de invoering van de raden, namelijk: “that smallness accomodates quicker and more considerate decisions through better knowledge and understanding” (Bäck e.a. 2005: 131).

In termen van efficiency constateerden Bäck c.s. in hun publicatie van 2005 dat uit evaluaties van de districtsraden blijkt dat noch in Bergen, noch in Oslo de introductie van het WDR 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 (die zelf als onderzoeker bij de evaluaties waarop Bäck’s publicatie was gebaseerd) 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: “The high

and ubiquitous expectations concerning widespread democratic re-vitalisation following Urban District Council reforms have been frustrated to a large extent" (2005:67). 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, zowel leiden tot een wat grotere actieve betrokkenheid en meer positieve oordelen van burgers over de deelraden en de betrokken politici 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. Dat kan door het rechtstreeks te laten kiezen, maar ook door bij een model waar deelraden wel door maar niet uit de gemeenteraad wordt samengesteld (Bäck 2005: 68). Omvang van het takenpakket en onafhankelijkheid van de gemeenteraad en het stadsbestuur lijken dus een bescheiden positief effect te hebben op de betrokkenheid en het oordeel over de districtsraden.

België: districtsraden

Inleiding

In België kennen we één vorm van binnengemeentelijke decentralisatie met een formele status: de districtsraad. Deze vorm is mogelijk sinds de grondwetswijziging van 1997 en komt in de praktijk alleen voor in Antwerpen. De wijziging van de grondwet is rechtstreeks terug te voeren op de wens om de tot dan toe beperkte structuur van districtsraden in Antwerpen verder uit te bouwen in een formele structuur. De oorspronkelijke districtsraden zijn in 1983 ingevoerd nadat er, in het kader van een algemene schaalvergroting, in het lokale bestuur in Antwerpen een fusie plaatsvond met de omliggende gemeenten. De districten volgden daarbij de grenzen van de oorspronkelijke gemeenten.

In de grondwet is de mogelijkheid van het instellen van districtsraden in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners opgenomen. In de verdere uitwerking van de wetgeving is de bevoegdheid tot specifieke uitwerking van de regels aan de gewesten toegekend. Alleen Vlaanderen heeft hiervan gebruik gemaakt, zodat districtsraden in Wallonië en Brussel niet mogelijk zijn. In totaal zijn er in Vlaanderen drie 100.000+ gemeenten (Antwerpen, Gent en Brugge). De vraag of van de wettelijk mogelijkheid wordt gebruik gemaakt is ter beslissing aan de gemeenteraad en alleen in Antwerpen is deze optie gelicht.

België kent naast de districtsraden in Antwerpen verschillende vormen van 'wijkwerking'. De variatie is hierbij groot (sommige steden doen niets, andere pakken het gestructureerd aan). Het accent ligt hierbij op lokale aanwezigheid van gemeentelijke organisatieonderdelen in de wijken en het gezamenlijk met bewoners ontwikkelen van wijkplannen. Deze praktijk is vergelijkbaar met wat er in verschillende Nederlandse steden gebeurt op het gebied van decentralisatie van dienstverlening en wijkgerichte planontwikkeling, zonder dat daar een vorm van gekozen wijkbestuur aan verbonden is. Er zijn wel voorbeelden van steden die gestructureerd (alle) bewoners in 'wijkvergaderingen' bijeen roepen om te participeren in vormen van wijkontwikkeling. Voor een aantal voorbeelden zie Van Assche en Buts, 2004.

Fact sheet

Op basis van de quick scan is voor de Antwerpse "districtsraden" reeds op een aantal onderwerpen basisinformatie verzameld. De belangrijkste feiten vatten we nog eens samen in een "fact heet" (Tabel 4).

Tabel 6: Fact sheet Districtsraden (België)

Landelijke dekking	Mogelijkheid in 100.000+ gemeenten in Vlaanderen; Feitelijk alleen in Antwerpen
Bestuursvorm	Rechtstreeks gekozen raad Verkiezingen: eens per 4 jaar; op partijpolitieke basis; hoge opkomst (opkomstplicht)
Functies	Dienstverlening, Representatie en Bindende Besluitvorming
Takenpakket	Ruim
Inkomsten	financiële middelen via de uitkeringen vanuit de stadsbegroting

In het navolgende staan we uitgebreider stil bij een aantal aspecten van de districtsraden. Bij de bespreking van de opzet en structuur van de districtsraden is vooral gebruik gemaakt van: Assche, Danny van en Mathijs Buts (2004) , *Lokaal besturen in de stad, probleemstellende nota ter onderbouwing van een advies van de Hoge Raad voor Binnenlands bestuur over de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*, Universiteit Antwerpen, en: Herdt, Dries de en Joris Voets (2011), *Binnengemeentelijke decentralisatie in Vlaanderen, Leren uit de ervaringen van Antwerpen en Rotterdam*, Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

Bestuurlijke structuur

Het bestuur van het district volgt in belangrijke mate de structuur van het bestuur van de gemeente en bestaat uit:
1. districtsraad: districtsraadsleden + voorzitter (= districtsraadsvoorzitter);
2. districtscollege: districtsschepenen + voorzitter (= districtsvoorzitter).

Wettelijk wordt voorzien in twee verschillende voorzitters: één van de districtsraad en één van het districtscollege. In sommige districten combineert de districtsvoorzitter deze functie met die van voorzitter van de districtsraad. De districtsraadsvoorzitter en de leden van het districtscollege worden door de districtsraden verkozen uit hun leden. In districten met een verschillende voorzitter van districtsraad en districtscollege, kiest het districtscollege uit zijn midden een afzonderlijke voorzitter. Binnen de aan de districten toegewezen bevoegdheden is de werking van de districtsraad vergelijkbaar met die van de gemeenteraad, die van het districtscollege met die van het college van burgemeester en schepenen. Zo kennen de leden van het districtscollege een portefeuilleverdeling, maar is er sprake van collectieve besluitvorming en verantwoordelijkheid. Binnen de wettelijke grenzen kan de districtsraad bevoegdheden overdragen aan het college.

De leden van de districtsraad worden in rechtstreekse verkiezingen gekozen voor een periode van 6 jaar. Deze verkiezingen worden gecombineerd met die voor de gemeenteraad en de provincie. Bij deze verkiezingen geldt een opkomstplicht en in de praktijk wordt gebruik gemaakt van elektronische stempassen waarop de stemmen voor de drie organen worden opgeslagen en uitgelezen. Bijgevolg is de opkomst bij

deze drie verkiezingen niet alleen hoog, maar ook gelijk.[10] Bij de verkiezingen wordt eenzelfde lijstsysteem gehanteerd als bij de verkiezingen voor de gemeenteraad. In de praktijk zijn de leden dan ook in hoge mate vertegenwoordigers van de landelijke partijen die in Vlaanderen opereren. Per districtsraad vinden we één of enkele onafhankelijke leden. Het aantal leden van de districtsraad bedraagt 2/3 van het aantal leden dat een gemeenteraad van een gemeente met een gelijke omvang zou hebben. Het aantal leden van de Antwerpse districtsraden is weergegeven in tabel 1. Het lidmaatschap van de districtsraad is onverenigbaar met het lidmaatschap van de gemeenteraad. De leden van het districtscollege krijgen een wedde die gelijk staat aan 50% van die van collegeleden van de stad, maar deze kan voor kleine districten verlaagd worden tot minimaal 10%. De leden van de districtsraad ontvangen een presentievergoeding. Ten behoeve van de collegevorming worden coalities van fracties gevormd, die worden voorzien van een bestuursakkoord.

Volgens de wet stellen de districtsraden hun eigen reglement op, maar in Antwerpen is er voor gekozen om op centraal niveau één Basisreglement Bestuurlijke Organisatie vast te stellen. Op deze wijze garandeert men een zekere eenvormigheid in de werkwijze van de verschillende districten. Wel kunnen districten de reglementen aanvullen, zolang daarmee geen strijdigheid ontstaat met besluiten van de gemeenteraad. In het basisreglement zijn een aantal overlegstructuren vastgesteld die afstemming tussen de districten en de stad beogen te bevorderen. Om te beginnen is er een jaarlijkse conferentie van voorzitters, waarin met de burgemeester de begroting wordt besproken. Dit overleg is in de wet voorgeschreven. Deze conferentie kan ook op andere momenten bijeengeroepen worden. Hiernaast is er een overleg tussen de schepen die op stadsniveau met decentralisatie is belast en een delegatie van twee schepenen van alle districten, genaamd de Raad van overleg. Sinds 2003 heeft dit overleg een meer institutioneel karakter gekregen en is er tussen schepenen op de verschillende vakgebieden sprake van bilateraal overleg. Dit heeft een meer informeel karakter. Verder is voorzien in een gemeentelijke arbitrageprocedure voor gevallen waarin er onenigheid bestaat tussen districten en de stad. Deze procedure voorziet in laatste instantie in arbitrage door een commissie van drie wijzen. Deze procedure is er op gericht om zoveel mogelijk te voorkomen dat meningsverschillen moeten worden voorgelegd aan het officiële toezicht: de Gouverneur van de Provincie.

Functies en taken van districtsraad

De overdracht van bevoegdheden van de gemeente naar het district is grotendeels een zaak van de gemeente zelf. Er zijn echter enkele bevoegdheden die altijd moeten worden overgedragen (burgerlijke stand), maar er zijn ook bevoegdheden die nooit kunnen worden overgedragen.[11] Bovendien moeten de bevoegdheden van alle districten binnen een gemeente dezelfde zijn. De districten hebben geen originaire bevoegdheid. Het district heeft verder geen rechtspersoonlijkheid, dus valt binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De districtsraden in Antwerpen combineren dienstverlenende, representatieve en besluitvormende functies. Binnen de wettelijke grenzen is het aan de gemeenteraad om bevoegdheden over te dragen. Op de volgende gebieden zijn bevoegdheden overgedragen:

[10] Thijssen, P. (2007), Het IMBY-syndroom: de (on)zin van de Antwerpse districtraadsverkiezingen, *Res Publica*, 2007-1, 175-193

[11] Personeelsformatie, tuchtregelingen, gemeentelijke begroting en rekening, belastingen en politietaken van de burgemeester.

- burgerlijke stand (wettelijk verplicht)
- openbaar domein (lokaal publiek domein, groenvoorziening en openbare werken);
- cultuurbeleid;
- feestelijkheden en evenementen (culturele manifestaties);
- markten en foren;
- communicatiebeleid (interne en externe communicatie en promotieactiviteiten);
- jeugdbeleid;
- seniorenbeleid;
- sportbeleid (en amateursportbeoefening);
- (verkeersveiligheid en) verkeersbeleid.

Afgezien van de burgerlijke stand, gaat het op de verschillende gebieden telkens om een deel van de bevoegdheden die zijn overgedragen.[12] De bevoegdheden van gemeente en districten op deze gebieden zijn complementair: binnen de overgedragen bevoegdheden kan het district autonoom beslissen.

Ten behoeve van de representatieve functie beschikken districtsraden verder over een algemene adviesbevoegdheid aan de gemeenteraad voor alle aangelegenheden die betrekking hebben op het district. Bovendien kennen een aantal wetten een specifiek adviesrecht aan de districtsraden toe. De districtsraden hebben tevens een initiatiefrecht: elke districtsraad kan beslissen om een punt toe te voegen aan de agenda van de gemeenteraad. De punten moeten betrekking hebben op bevoegdheden van het districtsbestuur.

Financiën en personeel

De districten verwerven nagenoeg alle financiële middelen via de uitkeringen vanuit de stadsbegroting. De gemeenteraad legt de criteria vast op grond waarvan de uitkeringen worden vastgesteld (momenteel is een algemene uitkering, voor 40% gebaseerd op de oppervlakte van het grondgebied en voor 60% op het inwoneraantal, en zijn er specifieke uitkeringen per bevoegdheid). Op basis van het begrotingskrediet keurt de districtsraad (zie verder onder bestuurlijke structuur) jaarlijks de begroting goed, waardoor het districtscollege gemachtigd wordt om uitgaven te doen en ze te financieren. Tijdens een begrotingsjaar kan het districtscollege indien nodig begrotingswijzigingen en kredietverschuivingen doorvoeren. Een district kan tevens reserves overdragen naar het volgende dienstjaar. Door de afwezigheid van rechtspersoonlijkheid kan een district wel zelf geen leningen aangaan of reserves beleggen op de financiële markt. Een overzicht van de bedragen die in 2010 aan de districten zijn toegekend is opgenomen in tabel 1. Bij de gewone dienst gaat het om bedragen ten behoeve van de reguliere organisatie, de buitengewone dienst betreft vooral investeringen en projecten.

[12] Voor een overzicht zie 'Handboek binnengemeentelijke decentralisatie', stad Antwerpen, 2008 of 'Binnengemeentelijke decentralisatie bij de stad Antwerpen': http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Districts_en_loketwerking/20111014_decentralisatie_Antw_510kb.pdf.

Tabel 7: Kerngegeven van districten in Antwerpen

District	Inwoners	Raadsleden	Gewone dienst K€	Buitengewone dienst K€	Personeel FTE
Antwerpen	182492	33	3.228,1	6.701,0	159
Berchem	41806	23	752,8	1.406,0	35
BeZaLi	9791	14	412,0	662,6	15
Borgerhout	44080	25	640,4	1.208,5	51
Deurne	73758	27	1.192,5	2.294,0	64
Ekeren	22592	19	593,3	1.095,1	28
Hoboken	36244	21	792,7	1.490,5	43
Merksem	41548	25	774,8	1.449,6	51
Wilrijk	39133	23	903,3	1.713,6	64
Totaal			9.289,9	18.020,9	

De Antwerpse districten beschikken formeel nauwelijks over een eigen personeelsbestand. Personeelsbeleid en personeelsformatie blijven een gemeentelijke bevoegdheid. De districtsraden kunnen wel voorstellen doen voor de samenstelling van een eigen personeelsformatie, maar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft bij de stad. In de praktijk zijn er echter wel personeelsleden aanwezig. Eén groep zijn stadspersoneelsleden die gedeconcentreerd zijn om in elk district loketfuncties te voorzien. Daarnaast stelt de stad uit het centrale personeelsbestand een aantal personeelsleden ter beschikking om het beleid van de districten te ondersteunen en uit te voeren. Er is dus wel sprake van deconcentratie op ambtelijk niveau. Aantallen fte's in 2009 zijn weergegeven in tabel 1.

In elk district is er één specifieke functionaris: de districtssecretaris (tevens bestuurscoördinator-district). Deze persoon wordt benoemd door de stadssecretaris en vervult de volgende functies:

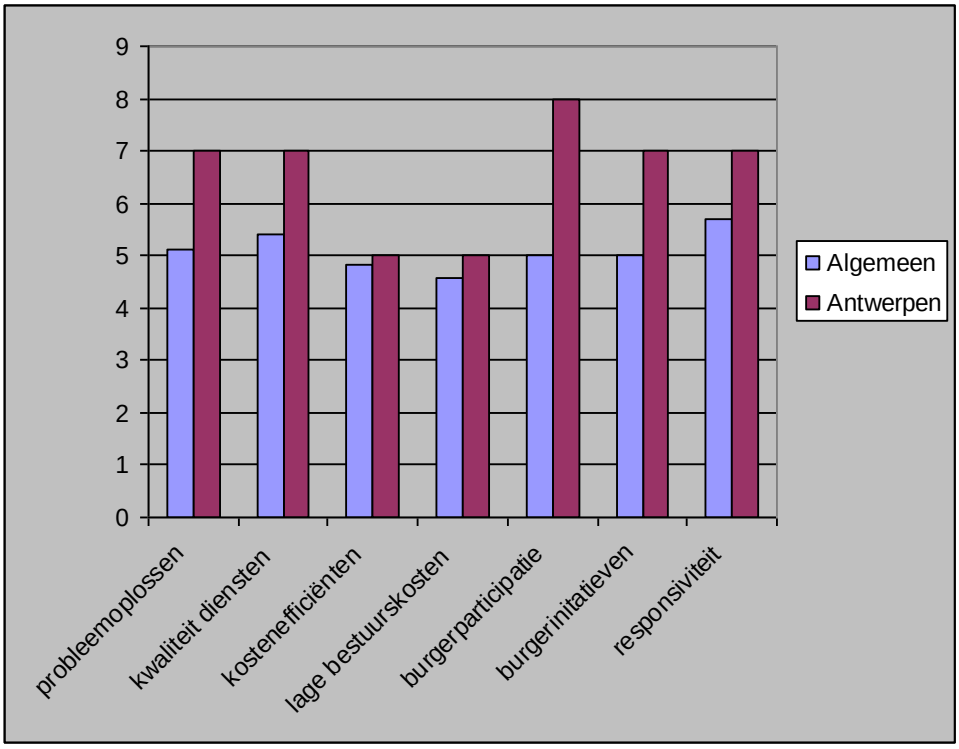
- Secretaris van het districtsbestuur: verantwoordelijk voor de verslaglegging van de besluitvorming in het district;
- Verantwoordelijke ambtenaar voor de voorbereiding en de uitvoering van het lokale beleid: advisering ten behoeve van de besluitvorming in het district en zeker stellen van de uitvoering van besluiten, alsmede de samenwerking met de bedrijfsonderdelen van de stad.
- Verantwoordelijke ambtenaar voor de gedeconcentreerde werking: Het dagelijkse management van zowel de bovenlokale als de lokale dienstverlening binnen het district.

Functioneren van de districtsraden

Een eerste indicatie omtrent de kwaliteit van het bestuur in de context van de districtsraden kan worden gegeven op basis van de internationale expert survey. De nationale vertegenwoordigers is gevraagd op een aantal criteria aan te geven hoe naar hun inschatting in hun land binnen de gemeenschap van professionals en wetenschappers die zich met het lokaal bestuur bezighouden wordt gedacht over de effecten van het bestaan van deze eenheden op de kwaliteit van het lokaal bestuur.
Daarbij zijn drie mogelijke kwaliteitseffecten onderscheiden:

1. effecten op de kwaliteit van de beleidsprestatie en de dienstverlening
2. effecten op de doelmatigheid en de bestuurskosten
3. effecten op de burgerparticipatie, burgerinitiatieven en responsiviteit.

Het beeld dat ontstaat op deze prestatievelden is voor de “districtsraden” overwegend positief. Afgezien van het kosten- en doelmatigheidsaspect 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 WDR’s elders.



Figuur 7: Expertoordeel over bijdrage van WDR aan diverse aspecten van kwaliteit lokaal bestuur in Antwerpen in vergelijking tot algemeen gemiddelde (17 Europese landen).

Naar het functioneren van de districtsraden is door een aantal Vlaamse auteurs onderzoek gedaan en er zijn gemeentelijke evaluatieconferenties geweest in 2002 en 2010. De ervaringen met de voorlopers van de huidige districtsraden waren voornamelijk negatief, in de zin dat ze onvoldoende in staat bleken om de doelstellingen van legitimiteit en bestuur dicht bij de burger te realiseren. Deze ervaringen waren zoals aangegeven de aanleiding om tot een verdere formalisering en uitbouw van de raden te komen. De huidige raden beogen de volgende doelstellingen te realiseren:

- Het herstellen van het contact tussen burger en politiek bestuur;
- Het verbeteren van de inspraak en betrokkenheid van de burger;
- Een betere en efficiënte dienstverlening;
- Het herstellen van een lokale autonomie en een lokaal politiek debat;
- Het herstellen van een lokaal primaat van de politiek;
- Het herstel van het vertrouwen met het oog op het terugdringen van het Vlaams Blok.

Met behulp van de literatuur is het niet mogelijk om het bereiken van elke doelstelling afzonderlijk te evalueren, maar wel om een aantal algemene observaties samen te vatten.

De algemene waardering voor de districtsraden is positief en is in de loop der jaren toegenomen.[13] Als belangrijkste voordelen noemen betrokkenen de betere afstemming van het beleid op de lokale situatie en de betere kennis van de raadsleden van die situatie.[14] Daarmee is de focus van de voordelen enigszins verschoven van participatie (inputlegitimiteit), die vooral in de eerste periode een accent kreeg, naar de resultaten in termen van het beleid (outputlegitimiteit). Als belangrijke nadelen van decentralisatie worden afstemmingsproblemen en beperkte middelen op decentraal niveau gezien.[15] Er is een duidelijke meerderheid die vindt dat de kwaliteit van het beleid van de districten door de jaren is toegenomen.

Bij gedeelde bevoegdheden zal er altijd enige onduidelijkheid zijn over die verdeling en zulks is ook in Antwerpen het geval. Lang niet iedereen vind overigens dat die onduidelijkheid moet en kan worden opgelost. Over de vraag of er meer bevoegdheden naar de districten moeten worden overgeheveld denkt men verschillend (districtspolitici zijn eerder voor, ambtelijke actoren op het niveau van de stad zijn vooral tegen). Er zijn vrijwel geen voorstanders voor het teruggeven van bevoegdheden naar de stad.

Ten aanzien van de bijdrage aan het versterken van de lokale democratie zijn de betrokken actoren in het algemeen positief. Daar staat tegenover dat het gevoelen is dat de districtsraadsleden maar in beperkte mate bekendheid genieten in hun district. Zulks wordt bevestigd door onderzoek van Thijssen, waaruit blijkt dat bij de districtsverkiezingen meer blanco stemmen worden uitgebracht dan bij de gemeenteraadsverkiezingen (Thijssen, 2007).[16] Het blanco stemmen neemt door de tijd bovendien eerder toe dan af. Wel is het aantal voorkeurstemmen op personen in 2006 hoger dan in 2000, maar dit is nog sterker het geval bij de gemeenteraadsverkiezingen. Bovendien worden vooral voorkeursstemmen uitgebracht op personen die zich eerder door een carrière in de nationale politiek hebben kunnen profileren en zich nu in de districtspolitiek zijn gaan mengen. Een duidelijk mediaprofiel is met andere woorden van groot belang en politici die louter actief zijn op districtsniveau hebben moeite om een dergelijk profiel te verkrijgen. Wel zijn er verschillen in de verhoudingen tussen de politieke partijen in de districten en die in de gemeenteraad. Dit is een indicator voor een toegenomen representatie van die districten in vergelijking tot de uniforme verhoudingen in de gemeenteraad.

Ten slotte is er onderzoek beschikbaar naar het vertrouwen van burgers in de districtsraden in Antwerpen, in vergelijking tot vertrouwen in de gemeenteraad en de politiek in het algemeen (Van den Assche & Dierickx 2007).[17] Uit dit onderzoek blijkt dat het vertrouwen in de districtsraden hoger is dan in de gemeenteraad en de politiek in het algemeen. Bovendien wordt dit vertrouwen vooral verklaard door lokale factoren (binding met het district en waardering voor de kwaliteit van het lokale beleid). Het vertrouwen in de gemeenteraad

---

[13] Het onderzoek van De Herdt en Voets bevat gegevens uit 2011, die tevens vergeleken kunnen worden met gegevens uit 2004 van Van Assche en Buts. Zie ook Van Assche, 2005.

[14] Het betreft onderzoek onder raadsleden en ambtelijk betrokkenen, zowel op het niveau van de districten als van de stad.

[15] Daarbij worden afstemmingsproblemen meer door administratieve actoren genoemd en beperkte middelen vooral door politieke actoren.

[16] Door de stemplicht en de koppeling aan de gemeenteverkiezingen is het niet mogelijk om verschil in opkomst als een indicator voor democratische kwaliteit te hanteren.

[17] Assche, D. van and G. Diericks (2007), The Decentralisation of City Government and the Restoration of Political Trust, *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 1, 25-47.

en de politiek in het algemeen wordt vooral verklaard door algemeen sociaal vertrouwen, binding met de stad en politieke machteloosheid (efficacy). Op grond van deze resultaten zijn er met andere woorden een aantal aanwijzingen dat de kwaliteit van de lokale democratie door de districtsraden wordt bevorderd.

Duitsland: van Stadtbezirksrat tot Bezirksverordnetenversammlung

Inleiding

Binnen de federale structuur van Duitsland behoort de bevoegdheid tot het regelen van wijk- en dorpsraden tot het niveau van de Länder. Als gevolg hiervan kunnen we eigenlijk niet spreken van één case in het onderzoek, maar van 16 cases, aangezien er inclusief de stadsstaten sprake is van 16 verschillende regelingen. Die regelingen blijken daadwerkelijk ook alle 16 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 wijk- en dorpsraden hebben hierdoor in de verschillende deelstaten ook verschillende benamingen. De opkomst van de mogelijkheden tot het instellen van wijk- en dorpsraden 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.[18] Ter compensatie van het verlies van de eigen bestuurlijke zelfstandigheid is in veel deelstaten de mogelijkheid tot het instellen van wijk- en dorpsraden vergroot.[19] 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.[20] 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 'Stadtbezirkraten', 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.

Door de grote variatie in regelingen is het niet mogelijk om binnen het bestek van dit onderzoek een compleet overzicht te geven van alle institutionele aspecten van de situatie in Duitsland. Dat zou een

[18] Kersting, N. (2004), Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt: Campus.
[19] Kersting spreek in dit verband van 'Schmerzensgeld' (p.171).
[20] Aangezien de deelstaat in dit geval slechts het grondgebied van één gemeente omvat is de regeling op dit niveau uiteraard eenduidig.

eigenstandig vergelijkend onderzoek van behoorlijke omvang vergen. We volstaan daarom met een schets van de variatie die zich in de praktijk voordoet. De variatie die we aantreffen heeft bovendien tot gevolg dat we in de vergelijking met andere landen niet kunnen spreken van één case, die zich in één van de kwadranten van de typologie van institutionele kracht bevindt. In tegenstelling tot de informatie die is verkregen uit de survey blijken vrijwel alle wijk- en dorpsraden rechtstreeks te worden gekozen, met uitzondering van die in Beieren en Sleeswijk-Holstein.[21] Op het niveau van de functionele kracht zien we eveneens een grote variatie. In sommige deelstaten worden een aantal bevoegdheden wettelijk geregeld, maar doorgaans is er sprake van een grote gemeentelijke beleidsvrijheid om zelf te bepalen welke bevoegdheden al dan niet worden overgedragen. We zien in de praktijk dus zowel raden met sterke als met zwakke functionele bevoegdheden.

Fact sheet

Op basis van de variatie in de regelingen bevat de fact sheet uiteraard ook de nodige variatie. De belangrijkste 'feiten' vatten we samen in tabel 8.

Tabel 8: Fact sheet wijk- en dorpsraden (Duitsland)

Landelijke dekking	Doorgaans in grotere steden, maar met veel variatie over het land
Bestuursvorm	Doorgaans rechtstreeks gekozen raad Verkiezingen: vrijwel altijd gelijktijdig met gemeenteraad (eens per 4, 5 of 6 jaar); zowel op partijpolitieke, vrije lijsten als persoonlijke basis; opkomst vergelijkbaar met gemeenteraad
Functies	Representatie en/of Bindende Besluitvorming
Takenpakket	Van ruim tot beperkt, veelal door gemeente bepaald
Inkomsten	financiële middelen vanuit de stadsbegroting, sterk afhankelijk van de vraag of besluitvormingsbevoegdheden zijn toegekend

In het navolgende staan we uitgebreider stil bij een aantal aspecten van de wijk-en dorpsraden. Bij de bespreking van de opzet en structuur is vooral gebruik gemaakt van de wetgeving op het niveau van de deelstaten.[22]

[21] Ook in deze deelstaten is de situatie echter weer niet eenduidig. In Beieren kunnen er doorgaans commissies van de gemeenteraad voor een wijk of dorp worden ingesteld, maar indien er aan deze commissies besluitvormings-bevoegdheden worden toegekend is er sprake van rechtstreekse verkiezingen van de commissies. In Sleeswijk-Holstein gaat de wetgeving uit van een 'Ortsbeirat' die door de gemeenteraad wordt gekozen, maar is tevens bepaald dat de gemeente zelf kan beslissen om ook tot rechtstreekse verkiezingen over te gaan.

[22] De basisstructuur wordt doorgaans geregeld in de gemeentewetgeving van de deelstaat. Procedures voor verkiezingen zijn geregeld in de kieswetgeving voor gemeenten op deelstaatniveau (ook dit is een bevoegdheid van de deelstaten en hier zien we ook grote variatie). Bezoldiging van leden wordt doorgaans ook op deelstaatniveau in regelingen vastgelegd, maar kent ook mogelijkheden tot gemeentelijke beleidsvrijheid.

Bestuurlijke structuur

De bestuurlijke structuur van de wijk- en dorpsraden is doorgaans vrij eenvoudig: er wordt een voorzitter en een plaatsvervanger uit het midden van de leden gekozen. De voorzitter krijgt veelal benamingen als 'Ortszbürgermeister', '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 Bezirksambt bestaande uit vijf personen dat te zien is als het bestuurlijk orgaan van de wijkraad.

Het aantal leden van de wijk- en dorpsraden is soms geregeld in deelstatelijke wetgeving, maar wordt in andere gevallen in gemeentelijke verordeningen geregeld. De procedure voor de rechtstreekse verkiezingen is in de meeste gevallen dezelfde als voor de gemeenteraad.[23] Aangezien de verkiezingen voor gemeenteraden tevens op deelstaatniveau 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.[24] 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 wijk- en dorpsraden 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 3 (6 deelstaten) of 5 (Bremen) stemmen kunnen worden uitgebracht. In 5 deelstaten kunnen net zoveel stemmen worden uitgebracht als er zetels zijn in het te verkiezen orgaan. De kiezer kan dan doorgaans meer dan één stem op een kandidaat uitbrengen ('Kumulieren'), maar kan zijn stemmen ook over verschillende lijsten of personen verdelen (Panaschieren). In 8 deelstaten zijn kiezers vanaf 16 jaar stemgerechtigd (in de andere vanaf 18 jaar).

De raadsleden en de voorzitters ontvangen een vergoeding die doorgaans op deelstaatniveau is vastgelegd, maar waarbij er wel enige gemeentelijke beleidsvrijheid is, bijvoorbeeld voor de honorering van de wijkburgemeester.[25] Ook bij de vergoedingen zien we weer de nodige verschillende varianten: een vaste maandelijkse vergoeding (zo rond de 400 euro), een vergoeding per vergadering of een combinatie van beide. In het algemeen kan worden vastgesteld dat deze vergoeding er van uitgaat dat de bezigheden van de raadsleden zeker niet als een fulltime betrekking kunnen worden gezien.

Functies en taken van de wijk- en dorpsraden

De overdracht van bevoegdheden van de gemeente naar de wijk- of dorpsraden is voor een deel geregeld in de deelstatelijke gemeentewetgeving, maar is ook grotendeels een zaak van de gemeente zelf. Ook hier zien

[23] Uitzondering is Mecklenburg-Vorpommern, waar de gemeente de verkiezingsprocedure bepaalt.
[24] Door vertraging in de uitvoering zal deze verkiezing voor het eerst in 2014 gelijktijdig met de Europese verkiezingen plaatsvinden.
[25] Bijvoorbeeld kan worden bepaald dat de burgemeester een vergoeding ontvangt die drie keer zo hoog is als die van een wijkraadslid.

we weer alle mogelijke varianten. In enkele gevallen[26] 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.[27] In weer andere gevallen wordt in de deelstaatwetgeving vastgelegd dat bepaalde besluitvormingsbevoegdheden altijd worden overgedragen.[28] 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 dorpsraden, dan zijn de bevoegdheden die moeten worden overgedragen doorgaans minder breed.

In vrijwel alle gevallen bevat de wetgeving een bepaling dat deze bevoegdheden slechts kunnen worden uitgeoefend voor zover de overkoepelende belangen en afwegingen voor de gehele gemeente niet in gevaar worden gebracht.

Het district heeft verder geen rechtspersoonlijkheid, dus valt binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Financiën en personeel

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. Ook hier zien we weer de nodige variatie. Zo kiest Frankfurt bijvoorbeeld voor een toekenning via het overleg over de gemeentebegroting, terwijl Kassel kiest voor een vast bedrag per wijk en een bedrag per inwoner. [29]

De wijk- en dorpsraden hebben doorgaans weinig of geen personeel, althans hierover is in de beschikbare regelingen weinig te vinden. 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.

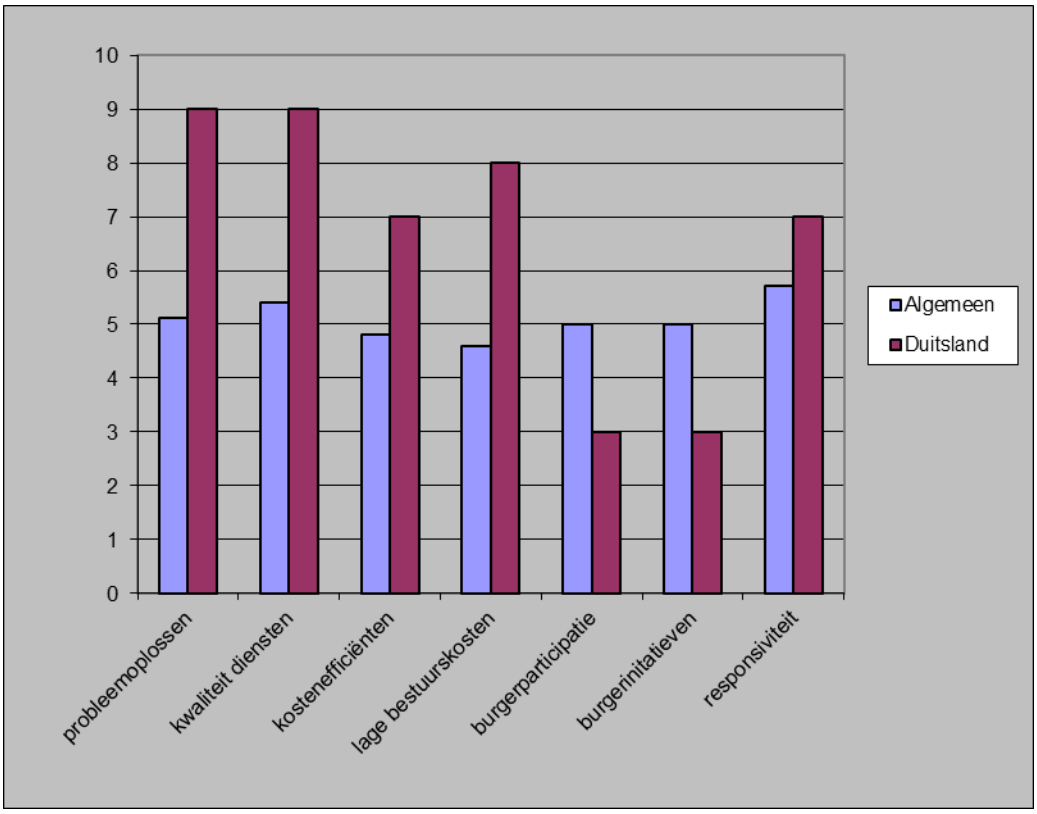
[26] Bijvoorbeeld in Hessen.
[27] Bijvoorbeeld in Brandenburg: hoorrecht op het gebied van planning en ruimtelijke ordening, wegen en verkeer en de begroting; mogelijkheid tot besluitvorming over de volgorde waarin verkeersinfrastructuur wordt aangelegd, onderhoud van groen en havenvoorzieningen, onderhoud, gebruik en inrichting van openbare voorzieningen voor de wijk, ondersteuning van verenigingen en toerisme.
[28] Bijvoorbeeld in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen.
[29] Geschäftsornung der Ortsbeirate in Frankfurt am Main; Geschäftsornung für die Ortsbeirate in der Stadt Kassel.

Functioneren van de districtsraden

Een eerste indicatie omtrent de kwaliteit van het bestuur in de context van de Duitse WDR-eenheden kan worden gegeven op basis van de internationale expert survey. De nationale vertegenwoordigers is gevraagd op een aantal criteria aan te geven hoe naar hun inschatting in hun land binnen de gemeenschap van professionals en wetenschappers die zich met het lokaal bestuur bezighouden wordt gedacht over de effecten van het bestaan van deze eenheden op de kwaliteit van het lokaal bestuur.
Daarbij zijn drie mogelijke kwaliteitseffecten onderscheiden:

1. effecten op de kwaliteit van de beleidsprestatie en de dienstverlening
2. effecten op de doelmatigheid en de bestuurskosten
3. effecten op de burgerparticipatie, burgerinitiatieven en responsiviteit.

Het beeld dat ontstaat op deze prestatievelden 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 WDR's elders.



Figuur 8: Expertoordeel over bijdrage van WDR aan diverse aspecten van kwaliteit lokaal bestuur in Duitsland in vergelijking tot algemeen gemiddelde (17 Europese landen).

Naar het functioneren van de wijk- en dorpsraden in Duistland is verrassend weinig empirisch onderzoek gedaan.[30] Er is een aantal publicaties van Kersting[31], die hun empirische basis grotendeels vinden in onderzoek dat in 1979 in Marburg is verricht.[32] In dit onderzoek zijn leden van wijkraden en gemeenteraden bevraagd naar hun ervaringen en standpunten ten aanzien van het functioneren van de wijkraden. In Marburg (Hessen) is sprake van 'Ortsbeirate' die niet gemeente dekkend zijn ingesteld: wel voor de dorpen en sommige wijken, niet voor het stadcentrum. In sommige wijken was er bij de verkiezingen sprake van partijlijsten of lokale lijsten, in andere konden burgers op personen stemmen. De wijk- of dorpsraden worden in de praktijk gedomineerd door politici met de nodige ervaring en worden door 74% van de ondervraagden niet als een springplank voor een latere politieke carrière gezien. De raadsleden besteden gemiddeld ongeveer 8 uur per week aan hun werkzaamheden. Alleen de voorzitters zijn doorgaan nagenoeg fulltime in de politiek werkzaam. 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 wijk- en dorpsraden op het bestuur in hun eigen gebied. Gezien de enorme variatie in de institutionele vormgeving van wijk- en dorpsraden in Duitsland zal het duidelijk zijn dat deze ervaringen geenszins model kunnen staan voor de ervaringen in andere steden.

[30] 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.

[31] Kersting, N. (2004), Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt: Campus; Kersting, N. (2008), Die Zukunft der Demokratie. in: Kersting, N., P. Schmitter, A. Trechsel, Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: 40-64.

[32] Kersting, N (Hrsg.) (1997), Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 1: Ortsbeiräte, Senioren- und Be¬hinderten¬beirat. Schriftenreihe: Marburger Meinungsbilder. Marburg.

Zweden: Stadsdeelcommissies

Inleiding

Het Zweedse binnenlands bestuur bestaat uit drie bestuurslagen. Naast de nationale regering zijn 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. Amper vijf procent van de Zweedse gemeenten heeft minder dan 5.000 inwoners. Tegelijkertijd zijn er 46 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, waarvan Stockholm met ruim 860.000 ingezetenen de grootste is. De gemiddelde bevolkingsomvang van Zweedse gemeenten was in 2011 32.699 inwoners. Ongeacht de omvang hebben alle Zweedse gemeenten dezelfde taken en bevoegdheden. Het Zweedse lokaal bestuur wordt internationaal gezien als het prototype van een krachtig lokaal bestuur, dat beschikt over ruime taken en bevoegdheden en dat qua schaal en bestuurlijke hulpbronnen (fiscale en personele capaciteit) is toegerust voor deze taken (Wollmann 2004; Denters 2011). Anders dan in Nederland is de schaalvergroting van het lokaal bestuur in Zweden niet het gevolg van een jarenlang proces van regionale herindelingen maar van twee grootschalige reorganisaties van het lokaal bestuur. 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 kunnen niet los worden gezien van deze herindelingen. In dat verband werd deze hervorming door de nationale overheid gepropageerd als middel om eventuele schadelijke gevolgen van de herindelingen voor de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur te voorkomen. In 1979 werd de invoering van de territoriale commissies wettelijk mogelijk gemaakt en in 1985 had ongeveer de helft van de Zweedse gemeenten een dergelijke decentrale bestuursvorm ingevoerd of onderzocht of het wenselijk was tot invoering daarvan over te gaan (Bäck e.a. 2005; 19). Niettemin was het aantal gemeenten dat daadwerkelijk overging tot invoering van de territoriale commissies klein. In slechts 32 gemeenten was er op enig moment sprake van daadwerkelijke (overigens veelal partiële: voor een deel van het gemeentelijk grondgebied) 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). Bovendien constateren Bäck en de zijnen dat in veel gevallen na relatief korte tijd de ingestelde territoriale commissies weer werden afgeschaft. Opvallend is dat de grotere gemeenten (Stockholm, Malmö en Göteborg) pas veel later – eind jaren tachtig, begin jaren negentig – zijn overgegaan tot invoering van de stadsdeelcommissies. De achtergrond van de invoering van de WDR's werd hier niet zozeer ingegeven door democratische overwegingen (verkleinen van de afstand burger – bestuur na herindelingen), maar veeleer door de noodzaak van het hervormen van de verzorgingsstaat onder druk van een economische crisis (Bäck e.a. 20-21).

Fact sheet

Op basis van het internationaal-vergelijkende onderzoek (de quick scan) is voor de Noorse WDR's al op een aantal onderwerpen basisinformatie verzameld. De belangrijkste feiten vatten we nog eens samen in een "fact sheet" (Tabel 4).

Tabel 9: Fact Sheet WDR's Zweden

Landelijke dekking	In 25% of minder van de gemeenten
Bestuursvorm	Benoemd door gemeenteraad
Functies	Dienstverlening Bindende besluitvorming
Takenpakket	Beperkt
Inkomsten	Belangrijkste bron inkomsten vormen min of meer brede doeluitkeringen

In het navolgende staan we uitgebreider stil bij een aantal aspecten van de Zweedse WDR's. Het accent zal daarbij liggen op de situatie in de drie grootste steden: Stockholm (864324 inwoners), Göteborg (520374 inwoners) en Malmö (302835 inwoners). Het WDR bestel in deze steden is geëvalueerd. De publicaties hierover zijn overwegend in het Zweeds maar er is ook een Engelstalige publicatie beschikbaar waarin deze drie cases de revue passeren (Bäck e.a. 2005).

Bestuursvorm

De basis voor de huidige stadsdeelcommissies in Zweden vormt de gemeentewet van 1992 (Engelstalige versie: http://www.government.se/content/1/c6/02/95/35/ca584fee.pdf). In hoofdstuk 3 wordt in sectie 4 aan de gemeenteraden de bevoegdheid verleend om een of meer commissies in het leven te roepen die zich richten op het vervullen van bepaalde taken voor een deel van het grondgebied van de gemeenten. De gemeenteraad is ook bevoegd – om met in achtneming van een aantal uitzonderingsbepalingen, beslissingsbevoegdheden van de raad aan deze commissies te delegeren. De deelcommissie is vervolgens bevoegd (een aantal uitzonderingen daargelaten) om deze taak verder te delegeren naar een lid van de commissie of een deelcommissie of naar ambtenaren van het stadsdeel. De commissies zijn krachtens de gemeentewet gehouden om over de door hen in dat kader ondernomen activiteiten verslag te doen aan de gemeenteraad. De samenstelling 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 (ook van deze territoriale commissies worden benoemd).

Leden van deze commissies hebben krachtens de wet recht op een vergoeding van gederfde inkomsten een onkosten (inclusief ook kosten van kinderopvang). De Zweedse wetgever laat het aan de gemeenteraad om te bepalen of men territoriale commissies wil instellen en zo ja met het oog op welke opgaven. Voor het overige laat de wetgever de gemeenteraad bij het stellen van andere 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. In het verleden zijn verzoeken vanuit steden om in aanmerking te komen voor dispensatie van deze regel steevast afgewezen (Bäck 2005: 29).

In de inleiding is al aangegeven dat van de mogelijkheden die de Zweedse wetgever biedt tot het instellen van territoriale commissies slechts zeer beperkt gebruik is gemaakt. In de drie grootste steden is wel van deze wettelijke mogelijkheid gebruik gemaakt daar is ongeveer twintig jaar ervaring opgedaan met deze bestuursvorm. In elk van de drie steden is besloten tot een stadsbrede invoering van stadsdeelcommissies. Overigens is in al deze drie steden in de afgelopen twee decennia ook sprake geweest van een aanmerkelijke vergroting van de schaal van de stadsdelen. In Tabel ?? staat een aantal kerngegevens van de huidige stadsdelen.

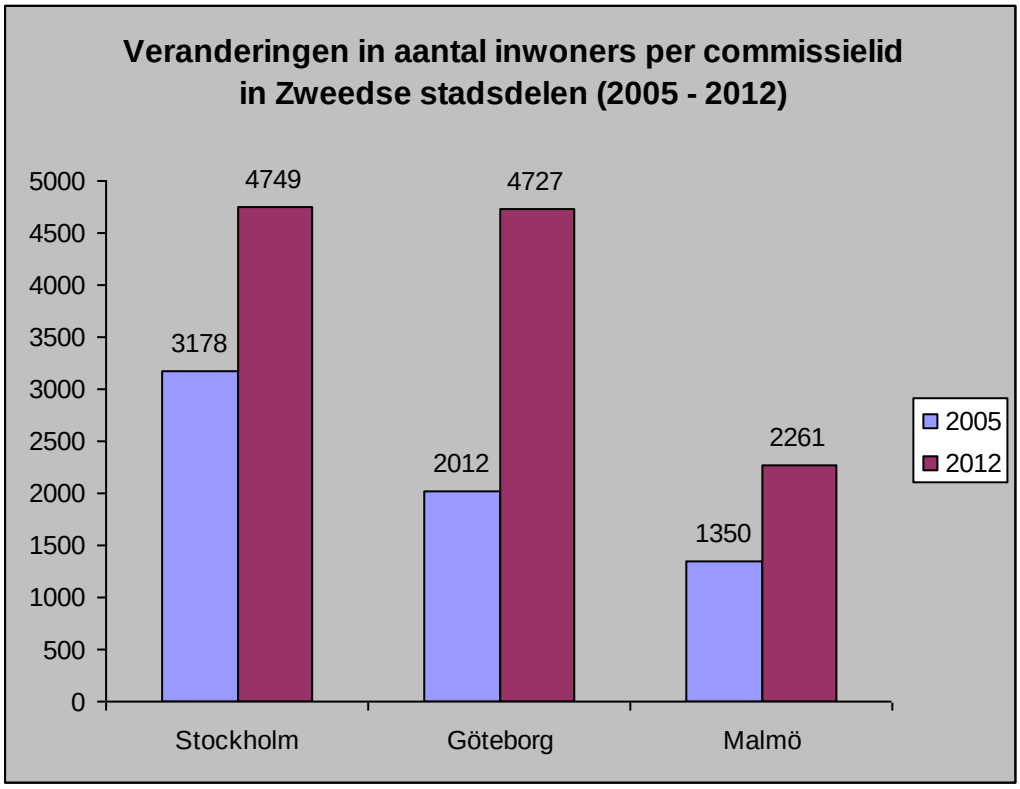
Tabel 10: Kerngegevens WDR's in Stockholm, Göteborg en Malmö (2011)

gemeente	Inwoners	Aantal districten	Inwoners per district	Grootste district	Kleinste district	Leden per district	Inwoners/ leden
Stockholm	864324	14	61737	123468	25660	13	4749
Göteborg	520097	10	52001	62853	42609	11 (9-11)	4727
Malmö	293909	10	29391	43963	11913	13	2261

(Bronnen: Stockholm: http://www.statistik.sweco.se/internet/omrfakta/omradesvisEng.htm; Göteborg (prognose 2011): http://www4.goteborg.se/prod/sk/statistik/statistikR5.nsf Er zijn twee districten met respectievelijk 9 en 10 commissieleden; Malmö (2010): http://www.malmo.se/download/18.72bfc4c412fc1476e02800045792/Folkm%C3%A4ngd+per+stadsdel.pdf)

Figuur 9 toont wat de recente reorganisaties van de Zweedse stadsdelen hebben betekent voor de verhouding van de commissieleden met de door hen vertegenwoordigde inwoners. Er is sprake van een tamelijk forse aantal inwoners per commissielid.

Figuur 9: Effecten schaalveranderingen op relatie burger bestuur bij Zweedse stadsdelen



In Stockholm en Göteborg is dat vooral het gevolg van de vermindering van het aantal stadsdelen. In Malmö is dit gebeurd door een reductie van het aantal commissieleden per stadsdeel. Niettemin blijft in Malmö ook thans het aantal burgers per vertegenwoordiger relatief laag.

Functies en taken van stadsdeelcommissies

Uit het voorgaande blijkt dat de deelcommissies primair fungeren 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).

Financiën en personeel

Actuele informatie over de deelraadscommissies is niet te geven. Onze Zweedse informant geeft aan dat de belangrijkste bron van inkomsten van de Zweedse stadsdeelcommissies bestaat uit gemeentelijke doeluitkeringen. Dat beeld correspondeert met de situatie zoals Bäck die beschrijft aan het begin van dit millennium. Daarbij was in Stockholm sprake van een situatie van meerdere doeluitkeringen met weinig mogelijkheden om lokale prioriteiten aan te brengen (Bäck et al. 2005: 123). In Göteborg daarentegen werd het systeem ingevoerd onder druk van een bezuinigingstaakstelling van vijftien procent en werden de deelgemeenten vrijer gelaten om binnen een relatief breed gedefinieerde doeluitkering eigen prioriteiten te bepalen (Bäck et al. 2005: 122).

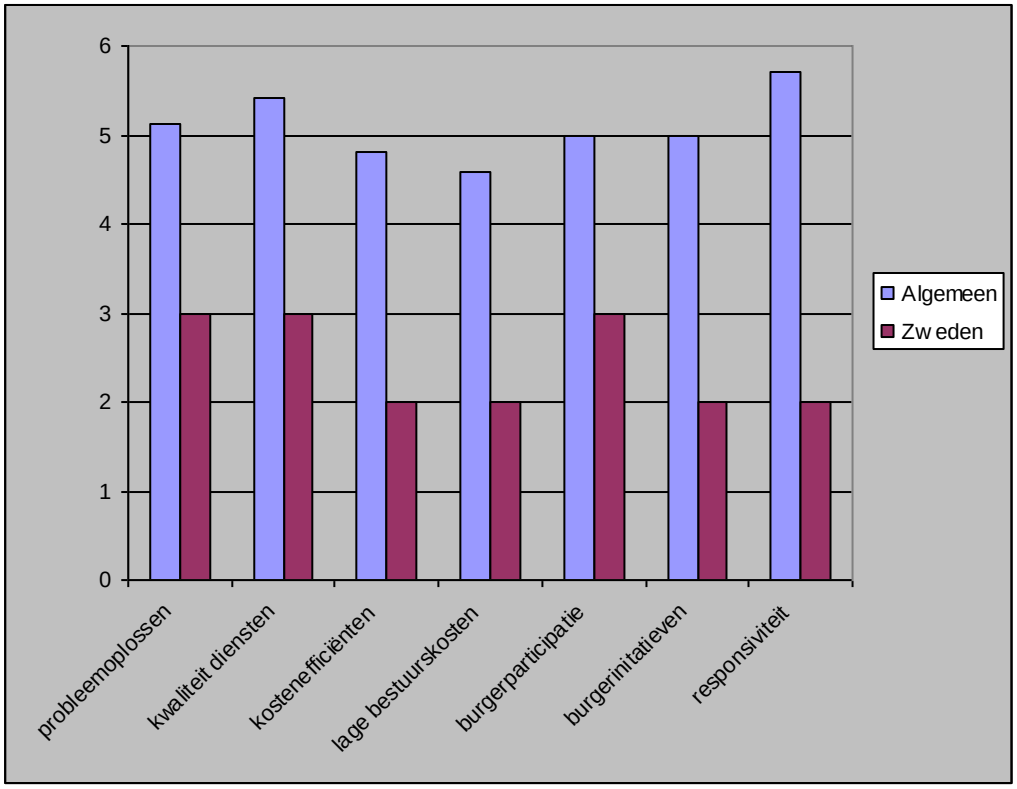
In elk van de drie steden gaat het systeem van stadsdeelcommissies hand in hand met een ambtelijke deconcentratie. Elk van de stadsdelen heeft naast een (politieke) voorzitter van de stadsdeelcommissie een (ambtelijke) stadsdeelsecretaris. Deze stadsdeelsecretaris staat aan het hoofd van een veelal tamelijk uitgebreid gedeconcentreerd ambtelijk apparaat. Zo heeft Södermalm (123468 inwoners) – het grootste stadsdeel in Stockholm – ongeveer 1800 medewerkers in dienst. Het kleinst stadsdeel Älvsjö (25660 inwoners) van de hoofdstad heeft nog altijd ongeveer 800 medewerkers aan het werk (http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsdelsforvaltningar/).

Functioneren van de stadsdeelcommissies

Zoals steeds kijken we om en eerste indruk te krijgen van het functioneren van de Zweedse stadsdeelcommissies naar de resultaten van de internationale expert survey (quick scan) . De nationale vertegenwoordigers is gevraagd op een aantal criteria aan te geven hoe naar hun inschatting in hun land binnen de gemeenschap van professionals en wetenschappers die zich met het lokaal bestuur bezighouden wordt gedacht over de effecten van het bestaan van deze eenheden op de kwaliteit van het lokaal bestuur. Daarbij zijn drie mogelijke kwaliteitseffecten onderscheiden:

1. effecten op de kwaliteit van de beleidsprestatie en de dienstverlening
2. effecten op de doelmatigheid en de bestuurskosten
3. effecten op de burgerparticipatie, burgerinitiatieven en responsiviteit.

Het beeld dat ontstaat op deze prestatievelden 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.



Figuur 10: Expertoordeel over bijdrage van WDR aan diverse aspecten van kwaliteit lokaal bestuur in de drie grootste Zweedse gemeenten in vergelijking tot algemeen gemiddelde (17 Europese landen).

Uit de samenvattende studie van Bäck en anderen komt evenmin een eenduidig rooskleurig beeld naar voren. Dat is gezien de verschillende manieren waarop men in de steden invulling heeft gegeven aan het model wellicht niet vreemd. Niettemin ontwaren zij hier en daar wel enige lichtpunten. Bij de effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening constateren Bäck en de zijnen anderen 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 et al. 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. Ook melden deze onderzoekers dat er sprake is van een wat sterkere gebruikersoriëntatie. Dat kan men positief waarderen, maar Bäck en de zijnen maken daarbij wel de kanttekening dat het mogelijkerwijs ook leidt tot versterkt claimgedrag van burgers in de richting van publieke diensten (Bäck 2005: 164). Met het oog op de efficiëntie melden de onderzoekers in zowel Malmö als in Stockholm enige kostenbesparingen tengevolge van de reductie van middenmanagement. Daar staan echter uitgebreide reorganisaties met bijbehorende kosten tegenover (Bäck 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 Noordse 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. Het is natuurlijk de vraag wat de recente veranderingen in het bestel hebben bewerkt. Omdat deze hervormingen niets hebben veranderd aan bovengenoemde twee problematische aspecten van het bestel is echter niet op voorhand te verwachten dat dit tot wezenlijke verbeteringen zal leiden.

6. Referenties

Atkinson, Rob, and Laurence Carmichael. 2007. "Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of Western European states." In *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, eds. Ian Smith, Eileen Lepine and Marilyn Taylor. Bristol: The Policy Press. 43 - 63.

Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson, and Jan Erling Klausen. 2005. *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Burns, D., R. Hambleton, and P. Hoggett. 1994 *The politics of decentralisation: revitalising local democracy*. Houndmills, etc.: Macmillan.

Copus, Colin. 2003. Re-engaging citizens and councils: The importance of the councillor to enhanced citizen involvement, *Local Government Studies* 29 (2): 32-51.

Dahl, R.A., and E.R. Tufte. 1973 *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Denters, S. A. H., and P. A. Th M. Geurts. 1998. *Lokale democratie in Nederland : burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong, and J.J.A. Thomassen. 1990 *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.

Elcock, H. 1994 *Local government*. London: Routledge.

Hakvoort, J.L.M. 1980. *Territoriale decentralisatie, een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten in Roterdam* Assen.

Hambleton, Robin. 2011. A Jekyll and Hyde localism bill? *Town & Country Planning* (January): 15-17.

Herweijer, Michiel. 1998 "Schaal en gemeente." In *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, eds. A.F.A. Korsten and P.W. Tops. Alphen aan den Rijn: Samsom. 135 - 156.

Jönsson, S., L. Nilsson, S. Rubenowitz, and J. Westerståhl. 1999 *The decentralized city: democracy, efficiency, service*. BAS Publisher, Göteborg.

Keating, M. 1995 "Size, efficiency and democracy: consolidation, fargmentation and public choice." In *Theories of urban politics*, eds. D. Judge, G. Stoker and H. Wolman. London etc.: Sage. 117-134.

Kersting, Norbert, ed. 1997. *Beiräte in der Kommunalpolitik.*, *Marburger Meinungsbilder*. Marburg.

Kersting, Norbert 2008. *Die Zukunft der lokalen Demokratie*. Frankfurt: Campus.

Kersting, Norbert, and Angelika Vetter, eds. 2003 *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.

Laux, Eberhard. 1999. "Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform." In *Kommunalpolitik*, eds. Hellmut Wollmann and Roland Roth. Opladen: Leske & Budrich.

Leemans, A.F. et al. 1986. *Deelraden nader bekeken, eindrapport*. Amsterdam.

Mouritzen, P.E. 1989 City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research* 17: 661-688.

Mouritzen, Poul Erik, Larry E. Rose, and Bas Denters. 2012. "Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands." Presented at the IPSA World Conference, Madrid.

Norton, A. 1986 *Local government in other Western democracies*. Institute of Local Government Studies, Birmingham.

Pearce, G., and S. Ellwood. 2002. Modernising Local Government: A Role for Parish and Town Councils. *Local Government Studies* 28 (2): 33-54.

Prigge, Rolf, Martin Prange, and Monika. Zapatka. 2001. *Gemeinden in der Grossstadt : Demokratie und Verwaltung in den siebzehn grössten Städten Deutschlands*. Bremen, Boston: Kellner.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2005. *Vertrouwen in de Buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sharpe, L.J. 1988 "Local government reorganization: general theory and UK practice." In *The dynamics of institutional change: local government reorganization in Western democracies*, eds. B. Dente and F. Kjellberg. London etc.: Sage. 89-129.

Skelcher, Chris. 2003. Governing Communities: Parish-Pump Politics or Strategic Partnerships? *Local Government Studies* 29 (4): 1-16.

Smith, Ian, Eileen Lepine, and Marilyn Taylor, eds. 2007. *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. Bristol: The Policy Press.

Sullivan, Helen. 2001. *Area committees and neighbourhood management*. London: Joseph Rowntree Foundation.

Van den Assche, Danny, and Guido Dierickx. 2007. The decentralisation of city government and the restoration of political trust. *Local Government Studies* 33 (1): 25-47.

Van den Assche, Danny. 2005 (dissertatie Universiteit Gent). *Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen: herstel van het vertrouwen? Zoektocht naar het belang van lokale politiek* Brugge: Vanden Broele.

Van den Brink, H., and H.A.B. Van der Heijden. 1989. "Bestuurlijke problemen van de grote gemeenten." In *Gemeentekunde. Lokaal Bestuur in Nederland* eds. W. Derksen and A.F.A. Korsten. Alphen aan den Rijn: Samsom, H.D. Tjeenk Willink. 309-322.

Wilson, David, and Chris Game. 1994. *Local government in the United Kingdom*. Houndmills: MacMillan.