

Burgernabijheid of burgerschuw

Een onderzoek naar de wijze waarop de deelgemeenten de burgerparticipatie bevorderen

Scriptie in het kader van de Masteropleiding Bestuurskunde aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam

F. el Haji (280469)

R.C.J. de Roon (122388)

Oktober 2005

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
1. INLEIDING	5
2. PROBLEEMSTELLING, DOELSTELLING EN OPZET	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Probleemstelling	8
2.3 Doelstelling	9
2.4 Afbakening onderzoeksterrein	10
2.5 Opzet van het onderzoek	10
3. DE GESCHIEDENIS VAN HET DEELGEMEENTEBESTEL	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Fase 1: instelling van de wijkraden (1947-1960)	12
3.3 Fase 2: instelling van wijkraden en wijkopbouworganen (1960-1972)	13
3.4 Fase 3: instelling van bestuursorganen en deelgemeenten (1972-1992)	14
3.5 Fase 4: het bestel verbeterd (1997-heden)	15
3.6 Deelgemeentenbestel ter discussie	17
3.7 Conclusie	20
4. VERKENNING VAN BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Lokaal bestuur en democratie	22
4.3 Democratie en omvang	23
4.4 Binnengemeentelijke decentralisatie in Europa	24
4.5 Binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland	24
4.6 Het Amsterdamse model	25
4.7 Het Rotterdamse model	26
4.8 Conclusie	29
5. BURGERPARTICIPATIE	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Definities en termen van burgerparticipatie	31
5.3 Motieven voor burgerparticipatie	33
5.3.1 'Motievenketen' van Edelenbos	35
5.4 Methoden en instrumenten van burgerparticipatie	36
5.4.1 Inspraak	36
5.4.2 Interactieve beleidsvoering	36

5.4.3	De ‘participatieladder’	37
5.5	Conclusie	40
6.	BURGERPARTICIPATIE OP DEELGEMEENTENIVEAU IN ROTTERDAM	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Dualisme	41
6.3	Het burgerinitiatief	41
6.4	Burgerparticipatie in de deelraad	41
6.5	Initiatieven- of participatiefonds	42
6.6	De Straatladder	42
6.7	Beoordeling van de instrumenten en methoden	43
7.	BEVINDINGEN	46
7.1	Inleiding	46
7.2	Bevindingen coalitieprogramma’s en beleid	46
7.2.1	Prins Alexander	46
7.2.2	Charlois	47
7.2.3	Delfshaven	48
7.2.4	Feijenoord	48
7.2.5	Hillegersberg-Schiebroek	49
7.2.6	Hoek van Holland	50
7.2.7	Hoogvliet	50
7.2.8	Kralingen-Crooswijk	51
7.2.9	Noord	51
7.2.10	Overschie	52
7.2.11	IJsselmonde	53
7.3	Bevindingen interviews	54
8.	ANALYSE	57
8.1	Analyse onderzoeksvraag 1	57
8.2	Analyse onderzoeksvraag 2	57
8.3	Analyse onderzoeksvraag 3	59
8.4	Analyse onderzoeksvraag 4	61
9.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	63
9.1	Conclusies	63
9.2	Aanbevelingen	66
	LITERATUURLIJST	69

VOORWOORD

Van de burger afgezien staan alle bestuurders even ver. Of toch niet? Brengt de instelling van een deelgemeentenbestel en de inspanning die de deelgemeenten plegen op het gebied van participatiebevordering en interactieve beleidsvorming burger en bestuur nader tot elkaar? Dit is de centrale vraag in deze scriptie. Dit is een afstudeerscriptie in het kader van onze masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De scriptie gaat over de mate waarin en de wijze waarop de Rotterdamse deelgemeenten werk maken van participatiebevordering, zijnde een van de kerndoelstellingen van het bestel.

Het moet gezegd, al bij het begin van de studie stond het voor ons vast dat onze afstudeerscriptie over het Rotterdamse deelgemeentebestel zou gaan. Al stonden het onderwerp en de vraagstelling nog lang niet vast. De reden van deze fascinatie heeft enerzijds te maken gehad met de hevige discussie die recent over het deelgemeentebestel in Rotterdam is gevoerd en anderzijds met onze jarenlange betrokkenheid bij de Rotterdamse deelgemeentepolitiek.

Maar hoe objectief kun je een onderzoek doen naar het functioneren van het Rotterdamse deelgemeentenbestel als wij in meer of mindere mate actief betrokken zijn bij de Rotterdamse deelgemeentepolitiek? Aan de ene kant waren wij ons van deze valkuil voortdurend bewust en voor zover mogelijk hebben wij de nodige afstand betracht. Aan de andere kant is juist deze betrokkenheid die ons een onderzoek heeft doen verrichten naar het functioneren van het deelgemeentebestel.

Wij prijzen ons gelukkig met de medewerking en ondersteuning die wij gedurende dit onderzoek mochten ontvangen. Onze hartelijke dank gaat uit naar onze scriptiebegeleider, dr. H.H.F.M. Daemen en onze tweede lezer prof. dr. A.B. Ringeling. Wij hebben de samenwerking zonder meer als een bron van inspiratie ervaren. Onze dank gaat ook uit naar alle deelgemeenten voor hun behulpzaamheid bij het beantwoorden van onze vragen, ter beschikking stellen van de diverse nota's en het vrij maken van hun kostbare tijd voor interviews. Tot slot kunnen wij onze partners niet vergeten die ons de ruimte hebben gegeven om in onze spaarzame tijd -zeker ook voor hun- deze scriptie te kunnen schrijven.

Rotterdam, oktober 2005,

F. el Haji

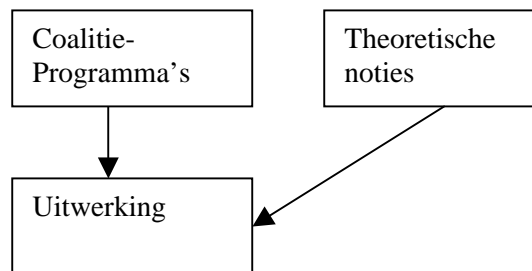
R.C.J. de Roon

1. INLEIDING

De voorliggende scriptie in het kader van het afstudeertraject van de masteropleiding Bestuurskunde is een onderzoek naar de burgerparticipatie in de Rotterdamse deelgemeenten. De aanleiding voor dit onderzoek is de recente existentiële discussie in de Rotterdamse politiek over het bestaansrecht van de deelgemeenten. Allerlei politieke, maar ook meer inhoudelijke argumenten over het functioneren van de deelgemeenten liepen in deze discussie door elkaar. Dat er problemen zijn met betrekking tot het functioneren van de deelgemeenten wordt breed gedeeld, maar over de oplossingen ervan is grote verdeeldheid. De uitkomst van de discussie is vooral nog dat er niet aan de deelgemeenten wordt getornd.

Dit onderzoek gaat niet op alle aspecten van de gevoerde discussie in, maar was wel de directe aanleiding om te onderzoeken of de deelgemeenten wel doen waar ze aanvankelijk voor zijn opgericht: het betrekken van burgers bij het bestuur en beleid. Dat was de basis, de voornaamste reden om deelgemeenten in te stellen: het bevorderen van de burgerparticipatie.

Voor deze scriptie hebben wij onderzocht of en in welke mate de Rotterdamse deelgemeenten vorm geven aan burgerparticipatie. Dat hebben we op verschillende niveaus onderzocht. Het eerste niveau betreft de vraag of en op welke wijze deelgemeenten in hun coalitieprogramma's aandacht besteden aan burgerparticipatie. Het tweede niveau betreft de vraag naar wat daar in de uitwerking van terecht komt. Tot slot is de laatste vraag hoe de burgerparticipatie op deelgemeenteniveau zich verhoudt tot enkele theoretische noties van burgerparticipatie.



Figuur 1: niveaus van onderzoek

Om deze vragen te beantwoorden is de scriptie als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 komen de probleemstelling, doelstelling en afgeleide onderzoeksvragen aan bod en wordt aangegeven wat de opzet en methoden van onderzoek zijn. In hoofdstuk 3 gaan we terug naar de basis door de ontstaansgeschiedenis van de deelgemeenten te beschrijven en eindigen we met een beschrijving van

de eerder genoemde discussie. In hoofdstuk 4 gaan we meer in op de organisatorische, bestuurlijke en juridische aspecten van de instelling van deelgemeenten. De hoofdstukken 3 en 4 zijn algemener van opzet en geven geen antwoord op de centrale onderzoeksvragen, maar zijn volgens ons onontbeerlijk om de relatie tussen deelgemeenten en burgerparticipatie in een breder kader te plaatsen en beter te kunnen doorgronden. Burgerparticipatie is in elk hoofdstuk de rode draad. De hoofdstukken 3 en 4 zijn van belang om later onderzoeksvraag 1 en 2 te kunnen beantwoorden. In hoofdstuk 5 worden enkele theoretische noties en een definitie van burgerparticipatie gegeven. Dit is van belang om een antwoord te kunnen geven op onderzoeksvraag 3. In dit hoofdstuk komen concreet ook de motieven, methoden en instrumenten van burgerparticipatie aan bod. In hoofdstuk 6 worden meer specifiek de instrumenten van burgerparticipatie voor deelgemeenten behandeld en worden de instrumenten en methoden beoordeeld. In hoofdstuk 7 worden de bevindingen gegeven van ons onderzoek met betrekking tot de onderzoeksvragen 1, 2 en 3. In hoofdstuk 8 geven we een analyse van alle onderzoeksvragen. In hoofdstuk 9 volgen tot slot de conclusies en aanbevelingen.

2. PROBLEEMSTELLING, DOELSTELLING EN OPZET

2.1 Inleiding

Het Rotterdamse deelgemeentenbestel is uitdrukkelijk bedoeld om de burgers meer bij het bestuur te betrekken. De Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam, vastgesteld op 8 mei 1947, zegt daarover dat er regels moeten komen ‘volgens welke ons College in staat zal zijn, in daarvoor...in aanmerking komende delen der stad, de burgerij te doen deelnemen aan de voorbereiding van aangelegenheden, waarbij wijken betrokken zijn’.¹ Ook in de diverse veranderingen van het deelgemeentenbestel in daaropvolgende decennia, blijft betrokkenheid en participatie van de burgers een hoofddoel. Immers ‘burgerparticipatie dient de *civic responsibility* te stimuleren’ luidt een van de aanbevelingen van de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur uit 1997. Meer recent is een citaat van de Vereniging Rotterdamse Deelgemeenten uit 2004: ‘Een belangrijk instrument voor deelgemeenten om de behoeften in het gebied te bepalen is het organiseren van bewonersparticipatie, geconcentreerd rond wijken, thema’s dan wel doelgroepen...De organisatie van die bewonersparticipatie is overigens ook een taak van het deelgemeentebestuur.’²

De vraag naar de betrokkenheid van de burgers bij hun deelgemeente is overigens ook al in 1975 door Hakvoort³ in het kader van zijn proefschrift gesteld. Zijn conclusie was onder meer dat de mate van betrokkenheid van burgers sterk samenhangt met algemene politieke houdingskenmerken. Burgers met politieke belangstelling scoren aanzienlijk positiever op de dimensies van betrokkenheid dan burgers met lage of negatieve scores op algemene politieke houdingskenmerken.

Deze conclusie wordt nog eens bevestigd in een notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken over binnengemeentelijke decentralisatie⁴ uit 2002 waarin wordt gesteld: ‘Het blijkt in de praktijk niet zo te zijn dat door de instelling van wijk- en dorpsraden meer of andere bewonersgroepen bij het gemeentebestuur betrokken raken’.

¹ Vereniging Rotterdamse deelgemeenten (2002), p. 17.

² Vereniging Rotterdamse deelgemeenten (2004), p. 12.

³ Hakvoort (1980).

⁴ Ministerie van BZK (2002), Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur, Handreiking voor het instrumentarium van binnengemeentelijke decentralisatie.

2.2 Probleemstelling

Met bovenvermelde citaten moge het genoegzaam duidelijk zijn waartoe het deelgemeentebestel in hoofdzaak is ingericht als instrument van het centrale bestuur, namelijk het bevorderen van burgerparticipatie.

De collegenota 'Rotterdam georganiseerd bestuurd...en zo gaan we dat doen' van mei 2005 maakt aan de ene kant melding van een aantal samenspraaktrajecten in 2003 variërend van tien tot ruim tachtig per deelgemeente. Van andere aard zijn de nabije contacten die bestuurders van deelgemeenten zeggen te onderhouden met de inwoners van hun deelgemeente. Zij stellen dat 'het niet alleen draait om het leggen van de contacten, maar ook om het onderhouden ervan,...Deelgemeenten zijn tot die langdurige contacten in staat'.⁵

Aan de andere kant klinkt in de recente en nog lopende discussie rond het deelgemeentebestel regelmatig de kritiek door dat deze doelstelling niet goed uit de verf komt. De PvdA-rapportage van oktober 2004 over de bestuurlijke inrichting van Rotterdam⁶ concludeert dan ook: 'Nu blijkt dat de bewonderenswaardige intentie om op deze manier de invloed van de burger op zijn eigen omgeving te maximaliseren te zwaar is opgezet in verhouding tot de politieke verantwoordelijkheden die er op deelgemeenteniveau kwamen te liggen'. Ook Leefbaar Rotterdam verwijt deelgemeentebesturen dat ze te weinig zichtbaar zijn en daarmee zichzelf een akte van onvermogen geven om de betrokkenheid van burgers te bevorderen. In een nota die het Rotterdamse college in mei 2005 presenteerde naar aanleiding van de discussie over het deelgemeentenbestel, getiteld 'Rotterdam georganiseerd bestuurd...en zo gaan we dat doen!', worden deelgemeenten zelfs op pijnlijke toon aan hun huiswerk herinnerd met de passage: 'Daarenboven menen wij dat deelgemeentebesturen hun oorspronkelijke taak: het stimuleren en activeren van bewonersparticipatie, weer opnieuw centraal in hun handelen zouden moeten stellen'.

Gelet op deze stellingen kunnen we in ieder geval de conclusie trekken dat de mate waarin de deelgemeenten invulling geven aan hun taak van participatiebevordering, niet tot onverdeeld genoeg leidt.

Welnu, of de deelgemeenten voeren wel of onvoldoende beleid gericht op participatiebevordering van hun burgers. Wat het antwoord op deze vraag ook is, zulks moet blijken uit hun coalitieprogramma's. De meest voor de handliggende vraag hierbij is dan ook in hoeverre deelgemeenten werk maken van participatiebevordering van hun burgers, en zo ja, op welke wijze zij hier invulling aan geven.

⁵ De waarde van het Rotterdamse lokaal bestuur (2004), De Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten.

⁶ Rapportage over het deelgemeentebestel (2004), PvdA Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam.

2.3 Doelstelling

In de diverse rapporten die recent door diverse partijen zijn gepresenteerd worden tal van kwalificaties en conclusies gebruikt om het functioneren van de deelgemeenten aan te duiden. Deze kwalificaties en conclusies, ook ten aanzien van participatiebevordering, kunnen correct zijn maar kunnen evengoed het resultaat zijn van vooroordelen en eenzijdige beeldvorming. In elk geval blijkt het een en ander niet uit de bestudeerde rapporten en dat maakt veel oplossingen volstrekt willekeurig. Dat dit het functioneren van het bestuur in Rotterdam niet ten goede komt, ligt daarbij voor de hand.

Door een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de deelgemeenten, meer specifiek naar de wijze waarop en de mate waarin deelgemeenten werk maken van participatiebevordering, menen wij een bijdrage te leveren aan het inzicht in het functioneren van het deelgemeentebestel in het bijzonder, en het Rotterdamse bestuur in het algemeen.

Daarnaast blijkt het Rotterdamse deelgemeentebestel veelvuldig onderwerp van politieke discussie te zijn, maar veel minder onderwerp van recent wetenschappelijk onderzoek en publicatie.⁷ Wij menen met ons onderzoek ook hier een bijdrage aan te leveren.

Vraagstelling

Gelet op de probleemstelling en de doelstelling zoals hierboven verwoord, luidt de vraagstelling en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen als volgt:

In hoeverre blijkt het belang dat door de deelgemeentelijke autoriteiten wordt toegerekend aan participatiebevordering van burgers ook uit het beleid van de deelgemeenten?

Afgeleide onderzoeksvragen

1. Welke plaats neemt participatiebevordering in in de coalitieprogramma's van de diverse deelgemeenten?
2. In welke mate en in hoeverre werken de deelgemeenten de wens tot participatiebevordering uit in een beleidsnota?
3. Hoe kunnen de aangetroffen participatiemodellen en instrumenten worden verklaard vanuit gangbare theoretische noties en/of modellen over burgerparticipatie?
4. Wat komt er in vier deelgemeenten daadwerkelijk van burgerparticipatie terecht?

⁷ Beukenholdt- ter Mors e.a (2003).

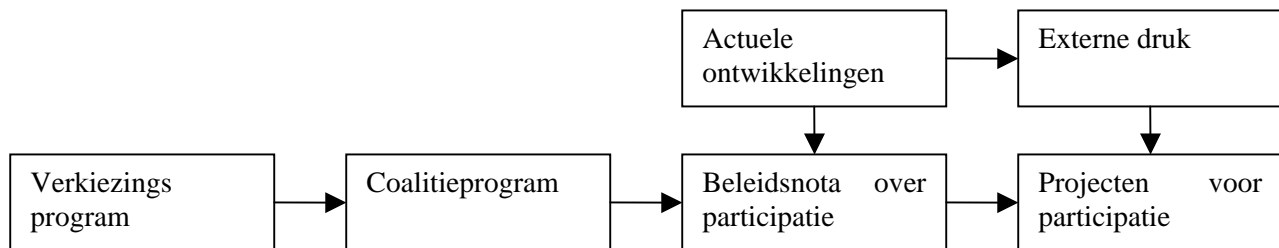
2.4 Afbakening onderzoeksterrein

Modelmatig komen participatieprojecten als volgt tot stand. Het proces begint met een verkiezingsprogramma dat vervolgens (gedeeltelijk) vertaald wordt in een coalitieprogramma zoals dat aan het begin van een bestuursperiode wordt vastgesteld.

De kaders zoals deze in het coalitieprogramma zijn geformuleerd vormen vervolgens de uitgangspunten voor het te schrijven en vast te stellen beleid. In dit geval gaat het dus om het participatiebeleid. Dit beleid zou normaliter zijn vertaling en uitwerking moeten krijgen in een of meerdere participatietrajecten en- projecten.

Er kunnen echter ook andere bronnen zijn die tot het formuleren van beleidsnota's kunnen leiden. Hierbij valt te denken aan actuele ontwikkelingen, de waan van de dag, modeverschijnselen, enzovoorts. Hetzelfde geldt voor het uitwerken en opzetten van participatietrajecten. Een deelgemeente heeft immers geen beleidsnota, en al helemaal geen coalitieprogramma nodig, om een participatietraject op te zetten.

Onderstaand is een schematische weergave opgenomen van de wijze waarop participatieprojecten tot stand komen. In zekere zin is hiermee ook ons onderzoeksterrein weergegeven en afgebakend.



Figuur 2: Hoe komen participatieprojecten tot stand?

2.5 Opzet van het onderzoek

Om tot de beantwoording van de vraagstelling te komen zullen enkele bronnen worden geraadpleegd.

- Ten aanzien van onderzoeksvraag 1:

Dit betreft een analyse van de coalitieprogramma's van alle deelgemeenten, waarbij de bevindingen op een rij worden gezet. Deze programma's zijn terug te vinden op de websites van de desbetreffende deelgemeenten.

- Ten aanzien van onderzoeksvraag 2:
Om deze vraag te beantwoorden zullen alle deelgemeentebesturen schriftelijk worden benaderd met de vraag of zij over een beleidsnota inzake participatiebevordering beschikken en of zij deze voor het onderzoek beschikbaar willen stellen. Deze beleidsnota's zullen vervolgens worden geanalyseerd op aanleiding, doelen, middelen, enzovoorts.
- Ten aanzien van onderzoeksvraag 3:
Om deze vraag te beantwoorden zal de nodige literatuurstudie (wetenschappelijke publicaties, beleidsnota's enzovoorts) worden verricht om te onderzoeken welke instrumenten en methoden van burgerparticipatie ontwikkeld zijn. Vervolgens willen we onderzoeken op basis van de beleidsnota's welke deelgemeenten en in hoeverre (instrumenten/ methoden) de deelgemeenten gebruiken om hun participatiebeleid vorm te geven. Tot slot maken wij een keuze in de instrumenten en/ of methoden om als toetssteen te gebruiken om het participatiebeleid van de deelgemeenten te kunnen beoordelen.
- Ten aanzien van onderzoeksvraag 4:
Aansluitend op vraag 2 zal met het oog op het achterhalen van de wijze waarop daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan het beleid in vier deelgemeenten een aantal interviews worden afgenomen met sleutelfiguren. Dit zijn projectleiders, bestuurders, wijkregisseurs en beleidsadviseurs. De centrale vraag bij deze interviews zal steeds zijn: hoe werkt het burgerparticipatiebeleid in de praktijk. De interviews zullen worden gevoerd aan de hand van semi-gestructureerde gesprekslijsten die vooraf aan de geïnterviewden worden gestuurd. Van de interviews wordt een schriftelijk verslag gemaakt.
Bij deze vraag is een selectie gemaakt van vier deelgemeenten (Hillegersberg/ Schiebroek, Feyenoord, Noord en IJsselmonde), die op basis van een beleidsnota het participatiebeleid hebben uitgewerkt.

3. DE GESCHIEDENIS VAN HET DEELGEMEENTEBESTEL

3.1 Inleiding

Het Rotterdamse deelgemeentebestel kent een geschiedenis van inmiddels bijna 60 jaar die zich in vier belangrijke fasen heeft afgespeeld. We merken hierbij op dat de fasen geenszins het gevolg zijn van een bewuste planning vooraf, maar de wijsheid van een reconstructie achteraf. Dit brengt met zich mee dat ook de indeling in vier fasen een arbitraire indeling is. De reden waarom wij hier toch aan vasthouden, is omdat deze indeling in diverse documenten van de gemeente Rotterdam wordt gehanteerd.

In de paragrafen 3.2, 3.3, 3.4 en 3.5 worden de vier fasen beschreven. In paragraaf 3.6 volgt een uiteenzetting van de discussie in de Rotterdamse politiek over het deelgemeentebestel. In paragraaf 3.7 volgt de conclusie.

Fase 1: instelling van de wijkraden	1947-1960
Fase 2: instelling van wijkraden en wijkopbouworganen	1960-1972
Fase 3: instelling van bestuursorganen en deelgemeenten ⁸	1972-1992
Fase 4: het bestel verbeterd	1997-heden

3.2 Fase 1: instelling van de wijkraden (1947-1960)

Met het oog op meer betrokkenheid van de burgers bij het bestuur, werd vlak na de tweede wereldoorlog, op 8 mei 1947, de ‘Verordening op de Wijkkraden in de gemeente Rotterdam’ vastgesteld. Daarmee was de eerste decentralisatiegedachte binnen Rotterdam een feit. Het doel van deze decentralisatie was nadrukkelijk de bevordering van participatie⁹, niet in de laatste plaats de participatie van burgers uit geannexeerde gebieden zoals Overschie, IJsselmonde, Schiebroek en Hillegersberg.

De verordening voorzag in de mogelijkheid om elk deel van de stad, hetzij door ligging, hetzij door karakter, in aanmerking te laten komen voor een wijkraad. De wijkraad had als taak de Rotterdamse gemeenteraad te adviseren over alles dat de eigen wijk aangaat. De leden van de wijkraad werden benoemd door het college waarbij een afspiegelingsprincipe werd gebruikt (religieuze, politieke, maatschappelijke diversiteit). De ambtelijke ondersteuning werd in deze periode verzorgd door de gemeente zelf. Zodoende werden in 1947 wijkkraden ingesteld in Hoek van Holland, Pernis,

⁸ Tussenfase hierin (1992-1997) betrof de mislukte vorming van een stadsprovincie.

⁹ Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten 2002.

Hoogvliet, Heijplaat, Overschie en IJsselmonde. In 1948 volgde de wijkraad in Hillegersberg-Schiebroek, gevolgd door Kralingen en Kralingseveer in 1949 en tot slot in Oud-Charlois en Nieuw-Charlois in 1952, voordat deze twee in 1965 werden samengevoegd.¹⁰

3.3 Fase 2: instelling van wijkraden en wijkopbouworganen (1960-1972)

Naast de door het gemeentebestuur ingestelde wijkraden, ontstaan bijna tegelijkertijd, particuliere belangenorganisaties die men later sociale wijkopbouworganen is gaan noemen. Voorbeelden hiervan zijn de Stichting de Schiebroekse Gemeenschap, opgericht in 1956 en soortgelijke wijkopbouworganen in Lombardijen en Alexanderpolder, enkele jaren later.

Deze door de bewoners zelf opgerichte organisaties hebben tot doel:¹¹

- Het systematisch vaststellen van de behoeften binnen een bepaalde wijk op het terrein van het maatschappelijk welzijn, en wel door de zelfredzaamheid van groeperingen en personen uit dit stadsdeel zelf;
- De gezamenlijke planning tot het mobiliseren van krachten en het aanboren van hulpbronnen ter voorziening in deze behoeften.

Omdat deze taakopvatting enige overlap vertoont met de taken van de wijkraden, doet zich een controverse voor tussen de wijkraden en de wijkopbouworganen. Temeer omdat deze taakopvatting de commissie Schut in haar rapport van mei 1960 ertoe brengt om te concluderen dat de functie van de wijkraden zeer goed in de wijkopbouworganen geïntegreerd zou kunnen worden. Dit is tegen het zere been van de wijkraden. Om uit de impasse te komen besluit de gemeenteraad in 1961 om de wijkraden ook taken te geven op sociaal-cultureel gebied, terwijl in andere wijken gedurende vijf jaar geëxperimenteerd zal worden met wijkopbouworganen.

Echte bestuursbevoegdheden overdragen aan de wijkraden en wijkopbouworganen, is tot 1964 wettelijk niet toegestaan. In 1964 wordt dit met wijziging van de Gemeentewet echter wel mogelijk. Op grond hiervan wordt in 1972 de 'Verordening op de deelgemeenten' vastgesteld waarin college en raad voor het eerst bevoegdheden overdragen aan de deelgemeenten. Hiermee mogen deelgemeenten naast de belangen van hun wijk(en) behartigen en aanbevelingen aan de raad en het college doen, ook een beperkt aantal bestuursbevoegdheden uitoefenen namens de raad of het college.

¹⁰ Gids voor deelgemeentebestuurders (2002).

¹¹ Hakvoort (1980).

3.4 Fase 3: instelling van bestuursorganen en deelgemeenten (1972-1992)

De instelling van de deelgemeenten vindt haar basis in de 'Verordening op de deelgemeenten, die in juni 1972 door de gemeenteraad werd vastgesteld. Hierin is bepaald dat de deelgemeenteraden de belangen behartigen van hun deelgemeente, dat zij het college en de raad mogen adviseren en dat zij een aantal, zij het beperkt, bevoegdheden namens het college danwel de gemeenteraad mogen uitoefenen.

De eerste rechtstreeks gekozen drie deelgemeenteraden, Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois, zagen op 1 januari 1973 het licht.

Deze fase wordt gekenmerkt door veranderingen en discussies, onder andere over de bevoegdhedenverdeling. Deze dynamiek leidt ertoe dat het college al in 1975 een pas op de plaats moet maken en met de 'Nota Nieuw Wijkbestel Rotterdam' komt. Een uitbreiding van het aantal deelgemeenten acht zij ongewenst. Twee jaar later komen er toch nieuwe deelgemeenten bij, zoals IJsselmonde en Centrum-Noord. Het meest kenmerkend voor deze dynamiek is misschien wel het tempo waarin de verordeningen op de deelgemeenten worden gewijzigd. Na de Vod '72, volgt een uitbreiding van de bevoegdheden in 1977. In 1979 wordt een nieuwe verordening (VoDgb '79) vastgesteld. Deze blijkt enkele jaren niet te voldoen en wordt vervangen door een nieuwe Verordening op de Deelgemeenteraden (Vod '86). Maar eigenlijk werd al snel na de instelling van het deelgemeentenbestel in 1972 besloten om het functioneren ervan te evalueren. In opdracht van de gemeente Rotterdam deed Hakvoort een evaluatieonderzoek in de tweede helft van de jaren zeventig naar het functioneren van de deelgemeenten zoals deze in 1972 waren ingesteld. De aanbevelingen uit het onderzoek zouden tevens dienen als input voor de modernisering van het deelgemeentenbestel. Het onderzoek concentreerde zich op de volgende twee aspecten:

1. De betrokkenheid van de burgers bij hun deelgemeente,
2. Effectiviteit en efficiency van het bestuur.

De reden waarom voor deze twee vragen werd gekozen is om antwoorden te presenteren aan zowel de voor- als tegenstanders van het decentralisatieproces. Zo meenden de voorstanders namelijk dat met bestuurlijke decentralisatie de betrokkenheid van burgers bij het bestuur zou toenemen. Tegenstanders daarentegen zagen in decentralisatie eerder een ingewikkelder, trager en duurder systeem. Door beide standpunten in het onderzoek mee te nemen, zouden beide partijen van antwoorden worden voorzien. Het evaluatieonderzoek startte in het najaar van 1975 en leidde ten aanzien van de betrokkenheid van burgers tot de volgende conclusies:

1. Van alle burgers is tussen de 50% en 70% bekend met het bestaan en functioneren van deelgemeenten. Hierbij zijn geen significante verschillen geconstateerd tussen de burgers van de onderzochte deelgemeenten;
2. De algemene houding en het oordeel over het functioneren van deelgemeenten zijn overwegend positief;
3. Een hoog percentage ondervraagde personen zegt bereid te zijn zich voor de wijk in te zetten om problemen op te lossen;
4. De mate van betrokkenheid hangt sterk samen met algemene politieke houdingskenmerken.

Naast de discussie over de bevoegdhedenverdeling, is er ook discussie over de financiën. Deze discussie sleept zolang voort, dat pas 40 jaar na de instemming met de decentralisatie, er een deelgemeentefonds, analoog aan het gemeentefonds, in 1987 in het leven wordt geroepen.

Kenmerkend voor de ontwikkelingen in jaren tachtig is dus het invoeren van het budgetrecht voor deelgemeenten in 1982 en de instelling van het Deelgemeentefonds in 1987. Ten aanzien van de discussie over het bestaansrecht van de deelgemeenten blijft het betrekkelijk rustig, omdat de discussie over de toekomst van de centrale stad als geheel, de aandacht opeist, resulterend in notities als Vernieuwing van Rotterdam, Nieuw Rotterdam (1987), Samenhang in het openbaar bestuur van Rotterdam (1988).¹² Maar anders dan in de jaren zeventig wordt de deelgemeenteverordening slechts eenmaal gewijzigd.

3.5 Fase 4: het bestel verbeterd (1997-heden)

Fase 3 eindigt in 1992 terwijl fase 4 in 1997 begint. Dit wekt mogelijk de schijn dat in deze periode weinig gebeurd is dat enige betekenis voor het deelgemeentenbestel kan hebben. Dit is ten dele ook het geval, in die zin dat alle aandacht in deze periode gericht was op het totstandkomen van de stadsprovincie. Voor de volledigheid echter zetten wij hier alle relevante ontwikkelingen vanaf 1990 op een rij.

In 1990 komt het college met de nota 'Binnengemeentelijke Decentralisatie, Deelgemeenten in de jaren 90'. De kernboodschap van deze nota is dat het deelgemeentenbestel natuurlijk geen doel op zich is, maar een bestuursinstrument ter verwezenlijking van nader omschreven doelstellingen.¹³ Hierin worden de verhoudingen tussen gemeente en deelgemeenten opnieuw gedefinieerd en een nieuw begrip zal voortaan deze verhoudingen karakteriseren, namelijk 'complementair bestuur',

¹² Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (2002).

¹³ Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (2002).

hetgeen staat voor ‘samenhangende, elkaar aanvullende activiteiten binnen een kader’. Binnen deze verhouding zijn deelgemeenten vrij om centraal gestelde organisatorische en inhoudelijke kaders, zelf invulling en uitvoering te geven.

Op basis van dezelfde nota uit april 1990 wordt tevens besloten tot het integraal invoeren van deelgemeenten in heel Rotterdam, uitgezonderd centrum van de stad.

Kenmerkend voor de vierde fase, is de mislukte poging om te komen tot een stadsprovincie. Deze poging voorziet in een stadsprovincie waarin de deelgemeenten, net als de omringende regiogemeenten, zelfstandige gemeenten zullen worden. Wel dienen volgens het college enkele kleinere deelgemeenten te worden samengevoegd bij grotere deelgemeenten om, met een inwonertal van minimaal 50000 inwoners, gemeenten van betekenis te kunnen vormen. Maar deze samenvoegingen redden het uiteindelijk niet, de vorming van een stadsprovincie, die later bij referendum op 6 juni 1995 wordt afgewezen, evenmin. Het wetsvoorstel dat nodig is voor de vorming van de Stadsprovincie Rotterdam wordt in februari 1996 door de staatssecretaris ingetrokken. Bestuurlijk Rotterdam houdt een zware kater over aan dit mislukte avontuur.

De gevolgen van het niet doorgaan van de stadsprovincie blijken voor de deelgemeenten mee te vallen. Hun profilering is niet onopgemerkt gebleken en zodoende nemen zij inmiddels deel aan stedelijke projecten, de ontwikkeling van wijkveiligheidsprogramma's, het project Werk en de Strategische Wijkaanpak in het kader van het Grote Stedenbeleid.¹⁴ Deze toename van taken is niet alleen te verklaren uit de profilering van de deelgemeenten zelf, maar vindt mede plaats vooruitlopend op de vorming van zelfstandige gemeenten binnen de stadsprovincie.

De uitslag van het referendum en het niet doorgaan van de stadsprovincie, dwingt zowel het gemeentebestuur als de deelgemeentebesturen om gezamenlijk hun politieke missie te herdefiniëren. Hiertoe wordt de ‘Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur’ opgericht, bestaande uit twee wethouders en twee deelgemeentevoorzitters.

In haar rapport (oktober 1997) concludeert de stuurgroep dat de manier waarop het bestuur dichter bij de mensen gebracht kan worden, gezocht moet worden in de inrichting van beleidsprocessen die zodanig moeten zijn dat een optimale betrokkenheid van burgers en organisaties gewaarborgd is. Conclusies over de gewenste bestuurlijke structuren moeten daarvan zijn afgeleid.

Naast verbetering is ontmenging een tweede sleutelwoord in het advies van de ‘Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur’. Hiermee wordt bedoeld dat de taakverdeling tussen het centrale en het decentrale bestuur zo duidelijk mogelijk dient te zijn.

¹⁴ Deelgemeenten Rotterdam, Historisch perspectief (2002), Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten.

De Rotterdamse gemeenteraad heeft in 1998 ingestemd met de adviezen uit het rapport van de stuurgroep. Deze hebben betrekking op onder andere meer autonomie, substantieel takenpakket, heldere taakverdeling, besturen in samenhang met centrale beleidskaders, enzovoorts. De uitvoering van de adviezen van de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur is in 2001 afgerond. Maar de discussie rond het deelgemeentenbestel nam na deze afronding en vooral na de verkiezingen van 2002 juist toe in plaats van af, getuige de diverse eerder aangehaalde rapporten van de diverse politieke partijen in Rotterdam.

In 2002 kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken met een rapport over binnengemeentelijke decentralisatie¹⁵ waarvan de instelling van deelgemeenten de meest vergaande vorm is. Ten aanzien van de Rotterdamse situatie constateert het rapport enkele spanningsvelden in de samenwerking tussen deelgemeenten en het centrale bestuur. Deze spanningen doen zich voor op het terrein van bevoegdhedenverdeling, waarvan de onduidelijkheid het shopgedrag van de burgers stimuleert, financiën, het gevoel niet volledig erkend te zijn door het gemeentebestuur etcetera.

Ten aanzien van het functioneren van het deelgemeentenstelsel stelt het rapport het volgende vast:

- Deelgemeenten zijn goed in staat om rekening te houden met lokale omstandigheden en met de wensen van burgers, hetgeen algemeen wordt erkend als de grote kracht en kwaliteit van deelgemeenten;
- Uit opinieonderzoek blijken burgers vooral tevreden te zijn met de dienstverlening door ambtenaren van hun deelgemeente en een zeker vertrouwen hebben in de lokale politici, soms beter dan het gemeentebestuur.

3.6 Deelgemeentebestel ter discussie

Tot de verkiezingen van 2002 werd de discussie over het decentralisatieproces gedomineerd door financiële en bestuurlijke vrijheid enerzijds en een heldere taken- en bevoegdhedenverdeling tussen het centrale en het decentrale bestuur anderzijds. Vanaf 2002 zien we vragen van meer existentiële aard gesteld worden. Dit blijkt onder meer uit de rapporten die door diverse politieke partijen in Rotterdam zijn opgesteld en die hieronder nader geïntroduceerd.

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002), Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur.

Eind 2003 formeert CDA Rotterdam een werkgroep bestaande uit (oud) politici en wetenschappers om de toekomst van het Rotterdamse deelgemeentebestel nader te verkennen. Deze werkgroep signaleert de volgende knelpunten:¹⁶

- De bevoegdhedenverdeling is gefragmenteerd en de overlegstructuur tussen centrale stad en deelgemeenten is ondoorzichtig en weinig effectief;
- Moeizame aansturing van gemeentelijke diensten;
- Organisaties van verschillende deelgemeenten en diensten zijn weinig klantgericht.

Vervolgens formuleert de werkgroep enkele uitgangspunten als leidraad in de discussie rond het deelgemeentebestel, zoals het in stand houden van burgers nabij bestuur, het principe van subsidiariteit, het leggen van de democratische legitimatie zo dicht mogelijk bij de kiezer, het vasthouden aan het complementaire bestuursmodel, verbetering van de dienstverlening door de diensten, enzovoorts.

Deze uitgangspunten kunnen worden uitgelegd als een warm pleidooi voor het in stand houden van het deelgemeentebestel en oproep om in plaats van de deelgemeenten, de gemeentelijke diensten beter te laten presteren.

In juni 2004 brengt een werkgroep van de Rotterdamse afdeling van D66 een rapport uit onder de naam 'De toekomst van het deelgemeentelijk bestel in Rotterdam'. De werkgroep adviseert de partij om inzake het deelgemeentenbestel de volgende standpunten in te nemen:

- Opheffen van de onbalans tussen deelgemeentelijke bevoegdheden en de zwaarte van democratische vertegenwoordiging;
- Het is van groot belang dat een duidelijke keuze wordt gemaakt t.a.v. het deelgemeentenbestel en dat deze consequent wordt doorgevoerd. Het voortdurend ter discussie stellen van het bestel is funest;
- Kiezen voor het voortbestaan van het bestel, gelet op de verworvenheden ervan als burgers nabij bestuur;
- Het aantal deelgemeenten dient, uit oogpunt van besparingen en kwaliteitsverbetering van het apparaat, drastisch te worden verminderd.

¹⁶ CDA Rotterdam (2003).

Ook de Rotterdamse afdeling van de VVD installeert de Commissie Deelgemeentebestel, die in juni 2004 een rapport uitbrengt over de toekomst van deelgemeentebestel getiteld: 'Rotterdam, overbedeeld?' De commissie trekt hierin de volgende conclusies:

- Deelgemeenten moeten zich beperken tot het welzijnsbeleid en het beheer van de buiten ruimte;
- Deelgemeenten voeren ook gemeentelijke (gedeconcentreerde) dienstverleningstaken uit waarbij de gemeente zowel het beleid als de wijze van uitvoering bepaalt (paspoort, vergunningen etcetera);
- De overige (beleids)taken van deelgemeenten gaan terug naar de gemeente;
- Deelgemeenten behouden een adviesfunctie ten aanzien van onderwerpen die de deelgemeenten aangaan, hiervoor wordt een lijst opgesteld.

In oktober 2004 komt de PvdA Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam met De Rapportage over het deelgemeentebestel. In haar aanbevelingen constateert zij dezelfde onbalans als de D66 werkgroep: *“ofwel opheffen van de deelgemeente in zijn huidige vorm, danwel doordecentraliseren. Een zware structuur en een beperkt verantwoordelijkheidsdomein gaan niet samen. Voor een helder en integraal gemeentelijk beleid is een uitgebreid takenpakket met voldoende bevoegdheden vereist: centraal, dan wel decentraal.”*

De commissie beveelt aan om het bestel op te heffen. De decentrale variant raadt zij af om de volgende argumenten:

- Het gevaar bestaat dat onderwerpen worden gepolitiseerd waar dat nodig noch wenselijk is;
- In het licht van een ontwikkeling waarbij de gemeenten nieuwe taken krijgen overgedragen van het Rijk en daar ook budgettair verantwoordelijk voor worden, ligt het niet in de rede dat de gemeente Rotterdam aanzienlijke bevoegdheden zal willen overdragen aan deelgemeenten;
- Het opknippen van diensten zou tot verlies van expertise en kwaliteit leiden;
- De decentralisatie in Amsterdam had nooit plaatsgevonden, zonder het financiële motief om inefficiënte ouderwetse diensten meer marktconform te laten werken. In Rotterdam daarentegen werken de diensten naar redelijke tevredenheid en vervalt dit motief voor vergaande decentralisatie.

Naar aanleiding van de Rapportage werd binnen de Rotterdamse PvdA een discussie gevoerd waarbij uiteindelijk een voorkeur ontstond voor de decentrale ten koste van de centrale variant, onder de conditie dat de deelgemeenten sterker worden gemaakt, hun rol duidelijker wordt en zij meer bevoegdheden krijgen bij de aansturing van de gemeentelijke diensten.

In verband met deze discussie werd het college van B&W tijdens de begrotingsbehandeling van 2005 bij raadsnotie verzocht om ook met een uitgewerkte visie te komen inzake het deelgemeentebestel. Deze collegenota, getiteld 'Rotterdam georganiseerd bestuurd...en zo gaan we dat doen!', werd in mei 2005 naar de gemeenteraad gezonden en heeft de volgende verbeteringen voor ogen:

- Beter presterende gemeente door e-government en uniforme stadswinkels;
- Eenheid en effectiviteit door duidelijkere structuur in de samenwerking en duidelijkere scheiding in bevoegdheden tussen gemeente en deelgemeente;
- Efficiënter deelgemeentebestel door kleiner takenpakket, minder bestuurders en minder ambtenaren;
- Deelgemeentebesturen moeten in het kader van burgers nabijheid hun oorspronkelijke taak van participatiebevordering van bewoners opnieuw centraal in hun handelen stellen.

3.7 Conclusie

De Rotterdamse decentralisatiegedachte heeft een geschiedenis van bijna zestig jaar die wij in vier fasen hebben ingedeeld.

In fase 1 (1947-1960) stond de instelling van de wijkraden centraal. In meerdere delen van de stad werden wijkraden door het college benoemd die tot taak hadden de gemeenteraad te adviseren over hun wijken. Bij de benoeming werd een afspiegelingsprincipe gebruikt (religieuze, politieke, maatschappelijke diversiteit). Zodoende werden wijkraden ingesteld in achtereenvolgens Hoek van Holland, Pernis, Hoogvliet, Heijplaat, Overschie en IJsselmonde. Daarna volgde in 1948 de wijkraad in Hillegersberg-Schiebroek, gevolgd door Kralingen en Kralingseveer in 1949 en tot slot in Oud-Charlois en Nieuw-Charlois in 1952.

In fase 2 stond in het teken van de instelling van wijkraden en wijkopbouworganen en liep van 1960 tot 1972. Waarom wijkraden én wijkopbouworganen naast elkaar. Welnu, wijkraden werden ingesteld door de gemeente, terwijl wijkopbouworganen een initiatief waren van de bewoners zelf. In de praktijk bleek een grote overlap in de doelstellingen van de twee. Om een controverse tussen de twee instellingen te voorkomen, werden ze qua zwaarte min of meer aan elkaar gelijk gesteld.

Mochten beide instellingen in de beginjaren wettelijk geen bestuurlijke bevoegdheden hebben, dit werd in 1964 wel toegestaan, zij het beperkt tot enkele bevoegdheden namens het college of de raad.

Fase 3 liep van 1972 tot 1992 en stond in het teken van de instelling van bestuursorganen en deelgemeenten. Dit is ook de fase van de deelgemeenten zoals wij deze nu kennen en begint dan ook met de vaststelling van de Verordening op de Deelgemeenten. Deelgemeentebesturen mogen rechtstreeks worden gekozen zodat al in 1973 de deelgemeenten Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois het licht zien.

Kenmerkend voor de ontwikkelingen in jaren tachtig is de discussie over de financiën, de bevoegdhedenverdeling en het invoeren van het budgetrecht voor deelgemeenten in 1982 en de instelling van het Deelgemeentefonds in 1987.

Fase 4 staat ook bekend als de fase van ‘het bestel verbeterd’ en loopt van 1997 tot heden.

Het niet doorgaan van de stadsprovincie dwingt zowel het gemeentebestuur als het de deelgemeentebesturen om gezamenlijk hun missie te herdefiniëren. Hiertoe wordt de ‘Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur’ opgericht. In haar rapport (oktober 1997) concludeert de stuurgroep dat de verbetering gezocht moet worden in de inrichting van de beleidsprocessen en in het helder definiëren van de verantwoordelijkheden tussen stad en deelgemeenten.

Hoewel deze aanbevelingen aanvaard zijn en al in 2002 als geïmplementeerd werden beschouwd, is de discussie rond het voortbestaan van het deelgemeentenbestel juist vanaf 2002 is een stroomversnelling geraakt, getuige de vele rapporten van diverse politieke partijen enerzijds en het collegestandpunt terzake anderzijds.

Er tekenen zich door de jaren heen enkele opvallende patronen af. Zo blijkt het initiatief om het bestel te versterken, zoals uitbreiding van bestuurlijke en financiële bevoegdheden, grotendeels bij de deelgemeenten zelf te liggen. Deelgemeenten hebben er, met andere woorden, zelf om moeten vechten. Bovendien tekent zich een patroon af van een regelmatig terugkerende discussie over het nut en de noodzaak van het deelgemeentebestel. Het spreekt voor zich dat deze discussie niet door de deelgemeenten zelf wordt geïnitieerd, maar het is wel opvallend te noemen dat de conclusie steeds luidde dat het nut en de noodzaak aanwezig waren en dat het bestel in stand gehouden diende te worden. Ook het verloop van de lopende discussie verraadt wat dat betreft een zekere mate van voorspelbaarheid.

4. VERKENNING VAN BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE

4.1 Inleiding

Decentralisatie komt in Nederland zowel op territoriale als op functionele gronden voor. Voorbeelden van territoriale decentralisatie zijn bijvoorbeeld provincies en gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten er ook voor kiezen om het bestuur binnen de gemeente zelf verder te decentraliseren. Dit heet binnengemeentelijke territoriale decentralisatie. De juridische mogelijkheid hiervoor is in de wet verankerd, maar het daadwerkelijk instellen van deelgemeenten door de raad en het college geschiedt bij verordening.

Daarnaast bestaat voor gemeenten ook de mogelijkheid van functionele decentralisatie, ook wel deconcentratie genoemd, waarbij niet het bestuur maar de gemeentelijke diensten worden gedecentraliseerd en over wijken of stadsdelen opgedeeld.

In dit hoofdstuk gaan we verder in op de binnengemeentelijke decentralisatie, waarbij enerzijds de internationale dimensie aan bod (paragraaf 4.4) komt en anderzijds de binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland (paragraaf 4.5) aan de hand van het Amsterdamse en Rotterdamse model (paragrafen 4.6 en 4.7). In paragraaf 4.8 volgt de conclusie.

4.2 Lokaal bestuur en democratie

Maar wat is nu het belang van decentralisatie? Welnu, dat de filosofie erachter veel dieper is dan een spontane opwelling, maakt de European Charter of Local Self-Government wel duidelijk.¹⁷ Deze paragraaf noemt enkele redenen waarom lokaal bestuur zo belangrijk is voor een democratie. Zo is het ieders recht om aan het beleid deel te nemen. Verder kan een lokaal bestuur met reële bevoegdheden tegelijkertijd effectief en burgers nabij zijn en is een lokaal bestuur een belangrijk instrument om macht te delen.

Bovendien is er nog het belang van de binding die een lokaal bestuur kan hebben met de eigen gemeenschap, hetgeen de responsiviteit ten goede komt.

Met andere woorden lokaal bestuur en lokale politiek zijn van belang omdat ze participatie, politieke vorming, responsiviteit, machtsdeling en gemeenschappelijke identiteit bevorderen.¹⁸ Of de lokale politiek dit ook daadwerkelijk doet, is een vraag die met deze inzichten nog niet kan worden beantwoord.

¹⁷ Raad van Europa (1985).

¹⁸ Van Assche en Buts (2004).

4.3 Democratie en omvang

Strikt genomen is het gemeentebestuur van een stad als Rotterdam ook een lokaal bestuur. Naar internationale maatstaven is Rotterdam met zo'n 600.000 inwoners bij lange na niet zo groot als Brussel, Berlijn en Rome. Dit roept de vraag op wat de noodzaak is van het decentraliseren van bestuursbevoegdheden aan nog kleinere bestuurlijke entiteiten. De vraag is namelijk wanneer een stad te klein danwel te groot om aan haar taken ten aanzien van democratie enerzijds en doelmatig beleid anderzijds succesvol uit te voeren, en in hoeverre geldt dit voor een stad als Rotterdam.

Naar de relatie van omvang van de stad met efficiëntie en democratisch gehalte is door de jaren heen veel onderzoek gedaan. Moet een stad groot zijn zodat deze dankzij schaalvoordelen een efficiënt beleid kan voeren of moet deze juist klein zijn zodat burgers gemakkelijk bereikt kunnen worden en in hoeverre zijn deze twee grootheden aan een onder- en een bovengrens gekoppeld? Beide grootheden hebben in de loop der jaren ook aan invloed gewonnen. Zo kennen aan de ene kant de school die pleit voor een overheid op kleine schaal, ook wel lokalisten genoemd. Hun argument is dat het makkelijker is voor lokale bestuurders om responsief beleid te voeren in een kleine dan een grote gemeente. Aan de andere kant kennen wij de "reform"-beweging die te kleine gemeenten een gebrek aan effectiviteit en efficiëntie toeschrijft. De reformbeweging was met name in de jaren zeventig zeer populair. In navolging hiervan hebben diverse landen het aantal gemeenten sterk teruggebracht. Zo daalde in Zweden het aantal gemeenten met 70%, Denemarken met 80%, België met 75% en het Verenigd Koninkrijk met 60%.¹⁹ Het doel van deze operatie was het creëren van steden met een hoger gemiddeld aantal inwoners en zodoende schaalvoordelen ten behoeve van meer effectiviteit en meer efficiëntie te bewerkstelligen.

Maar grotere gemeenten trekken ook meer en nieuwe problemen aan, zoals grotere ambtelijke apparaten, ingewikkelder bestuur, resultaten die langer op zich laten wachten. Dit roept de vraag op welk voordeel er dan nog is om meer output per hoofd van de bevolking te genereren, wanneer ook het aantal problemen evenredig toeneemt.²⁰

Wat de ideale gemeenteomvang is, blijkt moeilijk aan te geven. Wel blijkt er een duidelijke correlatie te bestaan tussen omvang en politieke participatie. In Nederland was de verkiezingsopkomst in 1990 in gemeenten tot 5000 inwoners 77,4% en in steden vanaf 100.000 51,9%.²¹ Kraaykamp lijkt deze correlatie nog nauwkeuriger te hebben berekend. Hij stelt dat in

¹⁹ Van Assche en Buts (2004).

²⁰ Derksen (1996), pp. 113-123.

²¹ Derksen (1996).

Nederland elke 10.000 inwoners meer, een daling van 1,5% van de opkomst tot gevolg hebben.²² Dahl en Tufte spreken in dit verband van een U-vormige relatie tussen efficiëntie en schaal²³, waarbij gemeenten efficiëntievoordeel kunnen hebben van hun omvang, maar dit voordeel loopt weer terug bij een omvang vanaf 200.000 à 250.000 inwoners.

Op grond hiervan kunnen we de conclusie trekken dat voor een stad als Rotterdam, met circa 600.000 inwoners, het zowel uit oogpunt van efficiëntie als democratie, noodzakelijk is om bestuurlijk te decentraliseren. Tegelijkertijd mag deze decentralisatie niet doorslaan naar te kleine deelgemeenten.

4.4 Binnengemeentelijke decentralisatie in Europa

Binnengemeentelijke decentralisatie wordt in Europa, al naar gelang de bestuurskundige traditie van een land, verschillend ingevoerd. Zo zijn er bijvoorbeeld vormen van verplichte en vrijwillige stelsels. Een voorbeeld van een verplicht stelsel is het Italiaanse model dat bepaalt dat elke stad met meer dan 100.000 inwoners verplicht is een stelsel van “decentramento” in te stellen. De steden zijn evenwel vrij in de wijze van invoeren.

Ook Frankrijk kent, gelet op haar centralistische traditie, een verplichte vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. Deze geldt met name voor de steden Parijs, Lyon en Marseille en is in de wet verankerd (loi PLM). De PLM regelt tot in detail hoe de decentralisatie vorm en inhoud dient te krijgen.²⁴

Landen waar men een stelsel kent dat op vrijwilligheid gebaseerd is zijn Denemarken, Zweden, maar ook Nederland. In Duitsland verschilt het type binnengemeentelijke decentralisatie per deelstaat. Daar waar de ene deelstaat de keus aan de steden overlaat, kiest de andere deelstaat voor verplichte invoering.²⁵

4.5 Binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland

In Nederland kennen alleen Amsterdam en Rotterdam een verregaande vorm van bestuurlijke territoriale decentralisatie, die ook wel wordt aangeduid als het deelgemeentenbestel. De instelling vindt plaats door de gemeenteraad, het college van B&W én de burgemeester en wel krachtens de artikelen 87 tot en met 92 van de gemeentewet.

²² Kraaykamp, c.s. (2001).

²³ Dahl & Tufte (1973).

²⁴ Van Assche en Buts (2004).

²⁵ Kwast (2003).

De hoofdtaak van deelgemeenten is het behartigen van de belangen van de inwoners van de deelgemeente. Als beweegredenen waarom tot het instellen van deelgemeenten wordt besloten, kunnen onder meer worden genoemd²⁶:

- Het vergroten van betrokkenheid van de burger bij het gemeentebestuur;
- Het reduceren van de kloof tussen gemeentebestuur en bevolking;
- De effectiviteit en de efficiency van het grootstedelijke bestuur te verbeteren;
- De politiek-bestuurlijke top van de gemeente te ontlasten.

Omdat Amsterdam en Rotterdam nogal verschillen in de wijze waarop zij hun bestel hebben ingericht, zetten wij de verschillen eerst op een rij.

4.6 Het Amsterdamse model

Amsterdam is in 1981 begonnen met haar beleid inzake binnengemeentelijke decentralisatie. Wat in dat jaar begon als een experiment (Osdorp en Amsterdam-Noord), leidde al in 1987 tot de instelling van nog eens vier deelgemeenten, in Amsterdam stadsdelen genoemd, en in 1990 tot de instelling van nog eens tien stadsdelen. Anno 2005 telt Amsterdam veertien stadsdelen, behoudens Westpoort met slechts 400 inwoners.

De instelling van deelgemeenten had tot doel om de betrokkenheid van de burger bij het lokale bestuur te vergroten, effectiever en efficiënter te kunnen besturen en het primaat van de politiek nieuw leven in te blazen. De instelling van de deelgemeenten is neergelegd in de Verordening op de stadsdelen. Hierin staan ook bepalingen ten aanzien van de organisatie, de deelgemeentelijke organen en de bevoegdhedenoverdracht vanuit het centrale bestuur van Amsterdam.

De stadsdelen kennen analoog aan het gemeentebestuur organen zoals een rechtstreeks gekozen stadsdeelraad, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Het aantal stadsdeelraadsleden varieert en is afhankelijk van het aantal inwoners van het stadsdeel. De algemene taak van de stadsdelen is het behartigen van de belangen van het stadsdeel. De Verordening op de stadsdelen bepaalt dat de gemeenteraad, het college en de burgemeester in principe hun bevoegdheden overdragen aan hun equivalenten binnen de stadsdeelbesturen, behoudens de gevallen die de wet niet toestaat. Deze gevallen en andere niet overgedragen bevoegdheden, veelal zaken die logischerwijs op centraal niveau worden ingevuld, staan op een bij de verordening behorende lijst, die bekend staat als 'Lijst A'.

²⁶ Ministerie van BZK (2002).

Uit de Amsterdamse Burgermonitor blijkt dat Amsterdammers overwegend positief zijn over zowel hun stadsdeel, hun bestuurders als ook het contact met de bestuurders.²⁷

4.7 Het Rotterdamse model

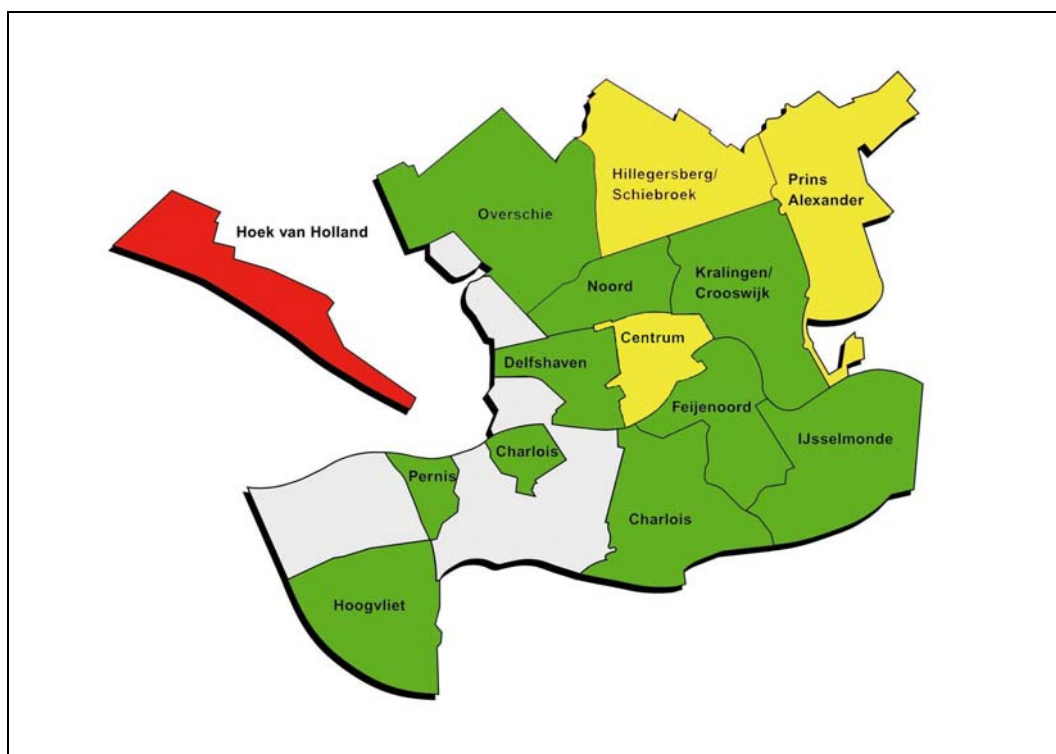
Als deelgemeentenbestel bestaat het Rotterdamse model sinds 1973, maar als vorm van bestuurlijke decentralisatie is het al in 1947 ingesteld en is daarmee een van de oudste voorbeelden in het moderne Europa. Enkele voorbeelden ter vergelijking zijn Bologna in 1963 en Oslo in 1973. Terwijl de Raad van Europa al in 1966 naar het verlenen van een zekere autonomie aan stadsdelen binnen grote steden verwees.²⁸

Als vorm van bestuurlijke decentralisatie is het in Rotterdam dus al in 1947 ingesteld en heeft het sindsdien talrijke ontwikkelingen en veranderingen doorgemaakt. Anno 2005 telt Rotterdam elf deelgemeenten, te weten: Prins Alexander, Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk, Noord, Overschie en IJsselmonde. Daarnaast zijn er twee territoriale commissies, zijnde Pernis en Centrum.

De deelgemeenten verschillen sterk qua aantal inwoners, oppervlakte en ligging ten opzichte van de stad. Zo telt Prins Alexander ruim tien keer zoveel inwoners als Hoek van Holland en ruim vijf keer zoveel als Overschie met respectievelijk 8.000 en 16.000 inwoners.

²⁷ Gemeente Amsterdam/ Dienst Onderzoek en Statistiek (2004).

²⁸ Van Assche en Buts (2004).



Figuur 3: Rotterdamse Deelgemeenten

bron: COS, Rotterdam

De bevoegdheden van de deelgemeenten worden neergelegd in de verordeningen op de deelgemeenten. In verband hiermee zijn in de loop der jaren diverse verordeningen door de Raad vastgesteld. De meest recente is de deelgemeenteverordening 2002. Deze regelt de inrichting, samenstelling, de bevoegdheden, de financiën, de verhouding tussen het gemeente- en deelgemeentebestuur, alsmede het toezicht op het deelgemeentebestuur.

De verordening 2002 kent daarnaast een bijlage waarin de bevoegdheden van de deelgemeente op een rij zijn gezet.

Naast de hoofdtaak van de deelgemeenten om de belangen van de inwoners van de deelgemeente te behartigen, maakt de verordening expliciet melding van de plicht voor de deelgemeentebesturen om de bewonersorganisaties die binnen de deelgemeente actief zijn zoveel mogelijk bij de beleidsvoorbereiding en –uitvoering te betrekken.²⁹

Opvallend aan de ontwikkeling van het Rotterdamse deelgemeentenbestel door de jaren heen is discussiepatroon. Steeds werd de volgende grote stap in de ontwikkeling van het bestel voorafgegaan door een existentiële discussie rond nut en noodzaak van het deelgemeentenbestel, en steeds luidde

²⁹ Artikel 9 Deelgemeenteverordening 2002.

de conclusie dat zowel nut als noodzaak aanwezig waren, om vervolgens die volgende stap te zetten³⁰.

	Deelgemeente	Inwoners	Opkomst%. gemrd.verkiez. '02	Rdslidn	Bestuurders
1	Pr. Alexander	85.883	63,2	25	4
2	Charlois	66.684	47,8	25	3
3	Delfshaven	72.414	46	25	5
4	Feijenoord	73.052	50	25	4
5	Hillgrsb-Schbk	41.634	66,8	19	3
6	Hoek v Hollnd	9.354	62,2	13	4
7	Hoogvliet	35.431	54,4	19	3
8	Krlngn-Crswijk	52.476	55,9	19	5
9	Noord	51.219	54,9	19	4
10	Overschie	15.998	58,7	19	4
11	Ijsselmonde	59.930	55,4	25	5 (waarvan 3 pt)
12	Pernis*	4.544	65	9	3
13	Centrum*	30.300	54,6	13	3 (waarvan 2 pt)
	Totaal		55	255	50

Tabel 1: gegevens deelgemeenten

Bron: Gemeente Rotterdam

De belangrijkste verschillen tussen het Amsterdamse en het Rotterdamse model vinden we bij twee aspecten terug. Deze hebben te maken met de mate waarin de bevoegdheden zijn overgedragen enerzijds en de mate waarin de gemeentelijke diensten over de deelgemeenten of stadsdelen zijn verdeeld of gedeconcentreerd anderzijds.

Zo zijn in Amsterdam in principe en mits wettelijk toegestaan, alle bevoegdheden aan de stadsdeelbesturen overgedragen, terwijl het Rotterdamse model een veel beperktere (limitatief) overdracht van de bevoegdheden kent.

Een tweede belangrijk verschil tussen Rotterdam en Amsterdam is de deconcentratie van de gemeentelijke diensten. In Amsterdam zijn de diensten veelal over de deelgemeenten verdeeld, zodat ze bestuurlijk en ambtelijk gezien onder de deelgemeentebesturen vallen. Hiermee beschikken de deelgemeenten in Amsterdam over een grotere ambtelijke capaciteit.

³⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002).

*) Pernis en Centrum zijn formeel geen deelgemeenten.

In Rotterdam daarentegen zijn de gemeentelijke diensten niet over de deelgemeenten verdeeld en vallen ze bestuurlijk en ambtelijk gezien rechtstreeks onder de centrale stad. De ambtelijke capaciteit van de Rotterdamse deelgemeenten blijft hiermee ernstig beperkt.

4.8 Conclusie

We zijn deze verkenning begonnen met de introductie van het begrip binnengemeentelijke decentralisatie en hebben daarbij het verschil uitgelegd tussen territoriale en functionele decentralisatie. Vervolgens is aangegeven wat het belang van lokaal bestuur is in een democratie en de relevantie van de omvang van een stad voor het beantwoorden aan haar taken. We hebben hierbij betoogd dat een stad wel degelijk te groot of te klein kan zijn. Met andere woorden, te groot en dus anoniem om haar democratische legitimiteit waar te maken, en te klein om echt iets voor elkaar te krijgen. Dat binnengemeentelijke decentralisatie geen Nederlands unicum is, blijkt uit het feit dat meerdere Europese landen een lange traditie kennen op dit terrein. Al naar gelang de bestuurskundige traditie van een land, wordt hierbij gekozen voor een verplichte of een vrijwillige invoering hiervan. Verplichte modellen komen we tegen in Frankrijk en Italië. Vrijwillige modellen komen we tegen in Zweden en Denemarken, terwijl Duitsland beide varianten kent, waarbij deelstaten bepalen welke variant wenselijk is te voeren.

Verder is ook aangegeven welke motieven doorgaans ten grondslag liggen aan de invoering van deze vorm van decentralisatie. Als sleutelbegrippen werden genoemd betrokkenheid, effectiviteit, efficiency en het dichten van de kloof tussen bestuur en burgers.

Tot slot hebben we aangegeven dat de belangrijkste verschillen tussen het Amsterdamse en het Rotterdamse model zitten in de mate bevoegdhedenoverdracht enerzijds en de mate van deconcentratie van gemeentelijke diensten anderzijds.

5. BURGERPARTICIPATIE

5.1 Inleiding

Burgerparticipatie komt voort uit de idee van de democratische rechtsstaat dat in Nederland aan het begin van de negentiende eeuw vorm kreeg.³¹ De invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 kan als een belangrijk moment worden gemarkeerd van participatie in een democratische samenleving. De burgers (en niet langer een selecte groep) kregen in dat jaar het recht om te kiezen (actief kiesrecht) en het recht om gekozen te worden (passief kiesrecht). In de negentiende eeuw koos Nederland voor een systeem van *indirecte of representatieve democratie*: burgers kiezen vertegenwoordigers die namens de burgers regeren. Dit systeem kennen we vandaag de dag nog steeds, maar de roep om meer *directe democratie* is de laatste decennia steeds luider geworden. In een directe democratie worden burgers meer bij het beleid betrokken om zodoende ook de burgerparticipatie te vergroten. De laatste jaren is de aandacht voor andere of verdergaande vormen van participatie verder toegenomen. Een belangrijke reden hiervoor is de steeds complexere samenleving, waarin ontwikkelingen steeds sneller gaan en er in toenemende mate sprake is van individualisering. In de verhouding tussen overheid en burger heeft de individualisering geleid tot een diversificatie van burgerschapsstijlen: de burger als onderdaan, de burger als medeproducent van beleid, en de burger als klant. In het dagelijks leven vervullen wij elk van deze rollen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De overheid komt daardoor veel vaker in contact met haar burgers, die zich bovendien in verschillende rollen laten kennen. Voor de overheid wordt het daarmee steeds moeilijker om het gedrag van haar burgers te sturen.³² Deze ontwikkeling heeft de overheid doen bewegen om initiatieven te nemen als hoorzittingen, referenda, peilingen, burgerinitiatieven, feedbackmogelijkheden op beleidsnota's etcetera om de burgerparticipatie te vergroten. In de volgende paragrafen wordt dit verder uitgediept. In 5.2 worden enkele termen en definities gegeven van burgerparticipatie en geven wij 'onze' definitie. In 5.3 worden de motieven voor burgerparticipatie gegeven. In 5.4 komen de methoden en instrumenten van burgerparticipatie aan bod. In 5.5 volgt een conclusie.

³¹ Loth e.a., p. 4.

³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pp. 109-111.

5.2 Definities en termen van burgerparticipatie

In deze paragraaf zullen we verschillende termen en definities van burgerparticipatie behandelen. In ons onderzoek hebben we gekozen voor de term ‘burgerparticipatie’ om te benadrukken dat het gaat om ‘de participatie van burgers’. In de literatuur worden vaak ook andere termen en definities van (burger)participatie gegeven.

Hague & Harrop gebruiken bijvoorbeeld de term “politieke participatie”.³³ “Interactieve beleidsvorming” is een term voor burgerparticipatie die in onderzoeken en in de literatuur ook vaak wordt gebruikt.³⁴

Ook zijn er vele verschillende definities van participatie in de literatuur te vinden. Hague & Harrop definiëren burgerparticipatie als een “...activity by individuals formally intended to influence who governs, or the the decisions taken by those who do so”.³⁵ Edelenbos definieert burgerparticipatie als: “het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”.³⁶ Het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hanteert als definitie van burgerparticipatie alle vormen van participatie, waarbij de belangen van burgers in het geding zijn.³⁷ Het gaat daarbij niet alleen om individuele burgers, maar ook om maatschappelijke organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers dienen. Bij organisaties op lokaal niveau kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan bewonersorganisaties. Verder stelt het onderzoeksbureau van de VNG dat burgerparticipatie een algemene, brede term is voor activiteiten van de overheid om burgers te betrekken bij haar activiteiten. De term burgerparticipatie en interactief beleid worden in de literatuur vaak door elkaar gebruikt.³⁸ Bij interactief beleid gaat het dan meer om een afgebakend beleidsproces waarin beleid met burgers wordt ontwikkeld.

In ons onderzoek willen we aansluiten bij de definitie van Edelenbos en die nog wat verder laten aansluiten bij burgerparticipatie op deelgemeenteniveau. De definitie luidt dan als volgt:

het vroegtijdig en effectief betrekken van burgers, bewonersorganisaties en bedrijven bij de beleidsvoering in een open wisselwerking en op basis van gelijkwaardigheid.

³³ Hague & Harrop (2004), p. 123.

³⁴ Met name Edelenbos.

³⁵ Hague & Harrop (2004), p. 123.

³⁶ Edelenbos (2000), p. 39.

³⁷ Onderzoeks- en adviesbureau van de VNG (2005).

³⁸ Onderzoeks- en adviesbureau van de VNG (2005).

Met het ‘vroegtijdig’ betrekken van burgers wordt dan bedoeld aan het begin van het beleidsproces of zelfs nog daarvoor; ‘effectief’ hebben we toegevoegd om te benadrukken dat burgers ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvorming. Bij ‘beleidsvoering’ worden alle fasen van de beleidscyclus begrepen: beleidsbepaling, beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Het betrekken van burgers ‘in een open wisselwerking’ bij de beleidsvoering is van belang voor de burgerparticipatie. Pröpper en Steenbeek stellen dat een beleidsaanpak pas ‘interactief’ kan worden genoemd als deze een voldoende mate van openheid heeft.³⁹

Geslotenheid duidt aan dat afwegingen en beslissingen grotendeels onafhankelijk van de omgeving plaatsvinden en bovendien voortvloeien uit informatie en inzichten die door technisch wetenschappelijke experts worden aangeleverd.

Volgens Edelenbos kan openheid vanuit drie aspecten bekeken worden. Bij inhoudelijke openheid gaat het om de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. De agenda, bijvoorbeeld de onderwerpen, problemen of oplossingen, kan nog tijdens het proces worden bepaald. In de tweede plaats bestaat er een openheid van het proces. Hieronder wordt verstaan dat deelname aan het participatieproces voor iedereen mogelijk is, of moet zijn. Op voorhand mogen bijvoorbeeld niet bepaalde ‘lastige’ participanten worden uitgesloten. Ook is een proces open als het voldoende transparant is voor de belanghebbenden. Men heeft dan voor ogen wat de opzet van het proces is en uit welke stappen het proces bestaat. Openheid van het proces houdt ook in dat participanten toegang hebben tot de informatiebronnen, of andere zaken die men van belang acht voor beeldvorming over het beleidsonderwerp.

Tenslotte kan gesproken worden van de openheid van actoren. Dit onderdeel geeft aan in hoeverre actoren een open en onbevangen houding aannemen in het participatieproces en bereid zijn nieuwe perspectieven, belangen en ideeën in hun eigen beeldvorming toe te laten, of in ieder geval in overweging te nemen en niet direct afstoten.

Het onderdeel van de definitie ‘op basis van gelijkwaardigheid’ betekent dat alle inbreng van iedere belanghebbende van gelijke waarde moet zijn. Op voorhand moeten bepaalde actoren of inhoudelijke elementen niet belangrijker worden gevonden dan andere. Van gelijkwaardigheid is sprake als

³⁹ Pröpper en Steenbeek (1998), p. 293.

formele posities en bevoegdheden niet bepalend zijn voor de invloed van een actor op het verloop van het proces en de inhoud die daarin gegenereerd wordt.⁴⁰

Voor een effectieve participatie zijn vaardigheden als onderhandelen en debatteren van essentieel belang. Principiële overwegingen, perspectieven, waardetegenstellingen, belangenconflicten en machtsverhoudingen maken participatie er niet makkelijker op. Via overreding, overtuiging en onderhandelen moet tot een uitkomst worden gekomen die iedere actor begrijpt en inziet. Bij debat en onderhandeling proberen actoren elkaar te overtuigen van de juistheid of onjuistheid van bepaalde standpunten of handelwijzen.

Bij burgerparticipatie leveren burgers kritiek op het beleid en kunnen ze op basis van hun eigen ervaring, kennis en voorkeur voorstellen doen en bestaande voorstellen aanpassen. Die voorstellen zijn wel van betekenis voor de verdere ontwikkeling van het beleid. Een bekende maat voor de mate van invloed van participanten in de beleidsvorming zijn de verschillende participatieladders. De participatieladder wordt in 5.4.3 behandeld.

5.3 Motieven voor burgerparticipatie

Bij de probleemstelling is al aangegeven dat de instelling van het deelgemeentenbestel nadrukkelijk tot doel had om de burger dichterbij het bestuur te brengen en zodoende zijn participatie te bevorderen. Bij de vraagstelling hebben wij ons vervolgens afgevraagd in hoeverre het belang van participatiebevordering van burgers ook blijkt uit het beleid van de deelgemeenten.

Alvorens in te gaan op de vraag vanuit welk theoretisch perspectief deze vraag het beste dient te worden beantwoord, gaan we in op de vraag waarom een overheid überhaupt de burger meer of beter bij het bestuur zou moeten betrekken. Met andere woorden, welke motieven kunnen daarbij een rol spelen? Uit de literatuur⁴¹ blijkt het aantal motieven aanzienlijk te zijn. In deze paragraaf zetten we ze op een rij. In de volgende paragraaf voegen we de ‘motievenketen’ van Edelenbos toe.

Vergroten van draagvlak voor beleid

De veronderstelling achter dit motief is dat door de burgers al vroeg in het beleidsproces te betrekken, zij het uiteindelijke beleid eerder zullen accepteren. Dit komt een effectieve of soepele uitvoering van het beleid ten goede.

⁴⁰ Pröpper en Steenbeek (1998), p.293.

⁴¹ Zie Pröpper en Steenbeek (1999), p. 35, maar ook Edelenbos (2000), p. 85.

Verhogen democratische legitimiteit

Door burgers eerder en meer bij de besluitvorming te betrekken, wordt tevens tegemoet gekomen aan de wens om directe invloed uit te oefenen. Hiermee wordt de democratische legitimiteit verhoogd.

Dichten van de kloof tussen burger en gemeentebestuur

Al geruime tijd wordt een zogenaamde kloof tussen bestuur en burger gepercipieerd. Door burgers nadrukkelijker bij de besluitvorming te betrekken, wordt beoogd deze kloof te dichten.

Andere positie overheid

Mede door de governance gedachte, is het besef tot de overheid doorgedrongen dat zij in veel situaties slechts een van de vele partijen is en niet langer haar wil van bovenaf kan afdwingen. Bij deze meer horizontale verhouding, past een houding van interactief handelen, raadplegen en de macht delen.

Imagoverbetering overheid

Voor het kweken van een beter imago voor de overheid, is het van belang dat zij haar macht met andere actoren deelt, hetgeen ook ten goede komt aan een beter draagvlak voor het geformuleerde beleid.

De kwaliteit van beleid verbeteren

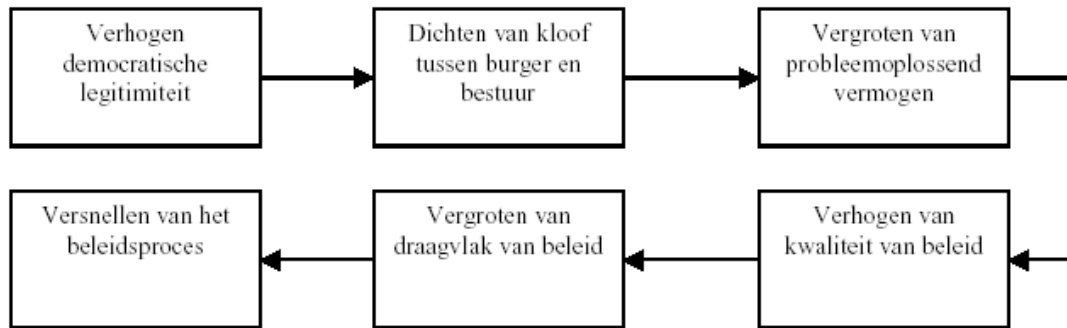
Door vroegtijdig diverse actoren bij de besluitvorming te betrekken, worden oplossingen en ideeën vanuit verschillende invalshoeken aangedragen en worden minder of geen knelpunten over het hoofd gezien. Dit komt het geformuleerde beleid dan ook ten goede.

Verbeteren van het beleidsproces

Met gebruikmaking van interactieve beleidsvorming en de vele interactie waar deze toeleidt (informatie, consensus, onderhandelen, etc) ontstaat uiteindelijk een vitaler en dus beter beleidsproces, ook al omdat het probleemoplossend vermogen wordt vergroot. Andere invalshoeken, nieuwe expertise en creativiteit zijn ingrediënten die tot een beter probleemoplossend vermogen kunnen leiden.

5.3.1 ‘Motievenketen’ van Edelenbos

Edelenbos heeft een visualisatie of een keten ontdekt in de samenhang tussen de verschillende doelen van participatie, welke helder het gevolg weergeven van een goede naleving van de in het bovenstaande genoemde motieven.



*Figuur 4: De motievenketen van interactieve beleidsvoering*⁴²

In de inleiding van dit hoofdstuk stelden we dat de roep om directe democratie de laatste tijd steeds luider is geworden. Door middel van interactieve beleidsvoering krijgen burgers meer directe invloed in de representatieve democratie. Volgens Edelenbos is dit in de eerste plaats om de democratische legitimiteit te verhogen. Door meer directe betrokkenheid van de burger wordt de kloof tussen burger en bestuur enigszins gedicht. Als burgers directer bij het beleid worden betrokken wordt hun kennis, informatie, deskundigheid en ervaring voor probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen gebruikt. Zo wordt het probleemoplossend vermogen vergroot. Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en oplossingen worden gevonden, die deze verschillende belangen en perspectieven integreren. Hiermee wordt de kwaliteit van het beleid verhoogd, oplossingen worden duurzamer en robuuster. Omdat burgers hun wensen en belangen terugzien in het uiteindelijke beleid wordt het draagvlak vergroot. Op deze manier worden vertragingen voorkomen en kan het beleidsproces uiteindelijk worden versneld.⁴³

⁴² Edelenbos (2000), p. 89.

⁴³ Edelenbos (2000), p. 89.

5.4 Methoden en instrumenten van burgerparticipatie

In deze paragraaf worden de methoden en instrumenten van burgerparticipatie behandeld. Alvorens we dat doen willen we eerst het verschil tussen ‘methode’ en ‘instrument’ nog even toelichten. In de literatuur worden termen vaak door elkaar gebruikt, maar ze verschillen wel degelijk. Een methode heeft betrekking op een totaal proces en een instrument is een middel om een gedeelte van dat proces te operationaliseren. Binnen een methode kunnen dus verschillende methoden worden ingezet.⁴⁴

Hieronder volgt een aantal methoden en instrumenten van burgerparticipatie zonder de pretentie te hebben volledig te zijn. Ook het onderscheid tussen methode en instrument zal niet altijd even duidelijk worden aangegeven.

5.4.1 Inspraak

Bij inspraak krijgen burgers nadat een beslissing door het bestuur is genomen of een nota is vastgesteld de mogelijkheid tot inspraak. Op inspraakavonden wordt aan burgers gevraagd wat zij van de plannen vinden en of de plannen moeten worden aangepast. Het bestuur kan de plannen dan nog op onderdelen aanpassen. Inspraak was een van de eerste instrumenten van burgerparticipatie.

5.4.2 Interactieve beleidsvoering

Interactieve beleidsvoering kan in de lijn van de inspraaktraditie worden gezien als een volgende, verdergaande poging om burgers invloed te geven. Toch zijn er verschillen tussen inspraak en interactieve beleidsvoering. Anders dan bij inspraak, waarin sterke mate sprake was van een roep vanuit de burgerij om meer invloed, gaat bij interactieve beleidsvoering het initiatief in eerste instantie veelal uit van het bestuur. Het grote verschil met inspraak is bovendien dat daarbij de burger pas *na* een beslissing of nota de gelegenheid tot participatie wordt gegeven, terwijl bij interactieve beleidsvoering meepraten *voor* de beslissing mogelijk wordt gemaakt.⁴⁵ Interactieve beleidsvoering gaat ook verder dan inspraak, omdat het bestuur in sommige gevallen beslissingsbevoegdheid afstaat. Bij inspraak gaat het om beleid van het bestuur, waar burgers iets over mogen zeggen; bij interactieve beleidsvoering gaat het om gezamenlijk beleid van bestuur en burgers. Interactieve beleidsvoering en burgerparticipatie worden regelmatig door elkaar gebruikt. Wij hebben gekozen voor de term burgerparticipatie, omdat die de nadruk legt op de ‘participatie van burgers’ in de breedste zin.

⁴⁴ Bogman en Cornelissen (2003), p. 25.

⁴⁵ Edelenbos (2000), p. 6.

5.4.3 De ‘participatieladder’

Om aan te geven wat onder interactieve beleidsvoering kan worden verstaan hebben Pröpper en Steenbeek⁴⁶ ‘de participatieladder’ ontwikkeld. Daarnaast hebben Edelenbos en Monnikhof⁴⁷ een participatieladder gemaakt die meer van toepassing is op de besluitvorming op lokaal niveau. De participatieladder van Edelenbos is een combinatie van drie maten waarmee gradaties van participatie in beeld gebracht worden:

- de mate waarin de opdrachtgevers de agenda bepalen
- de mate waarin belanghebbende zelf problemen kunnen aandragen en naar oplossingen kunnen zoeken
- de mate waarin de opdrachtgevers zich vooraf committeren aan oplossingen

Op het laagste niveau van participatie, *informereren*, mogen participanten noch meebeslissen noch meepraten. Het bestuur bepaalt de agenda en de verdere fasen van de beleidsvorming. Het bestuur informeert de burgers wel over de besluitvorming door het organiseren van hoorzittingen. Daarnaast kunnen burgers worden geïnformeerd door verschillende vormen van voorlichting (brochures, kranten, internet etcetera). De rol van de participant is die van toehoorder.

Bij de niveaus *adviseren* en *raadplegen* mogen burgers wel meepraten maar in beide gevallen beslist het bestuur. Het bestuur bepaalt de agenda, maar burgers krijgen daarna wel de mogelijkheid om problemen aan te dragen en oplossingen te geven. De inbreng van burgers is van belang voor de beleidsvorming, maar de eindverantwoordelijkheid blijft bij het bestuur. Het bestuur verplicht zich wel om aan de burgers uit te leggen waarom een bepaald voorstel niet is gevolgd. Instrumenten die hier kunnen worden gebruikt zijn werkgroepen met bestuurders en burgers, beleidsconferenties, beleidsateliers, adviserende referenda, enquêtes, etcetera.

Bij het niveau van *coproductie* beslissen participanten en bestuur gezamenlijk. Burgers en bestuur bepalen gezamenlijk de agenda en formuleren gezamenlijk de oplossingen. Het bestuur verbindt zich uiteindelijk aan het resultaat. De rol van de burger is die van deskundige en adviseur. De verantwoordelijkheid van burgers is die van medebeslisser. De instrumenten zijn de al eerder genoemde en correctieve referenda (binnen bepaalde randvoorwaarden wordt de uitkomst gevolgd).

Bij het niveau van *meebeslissen* is de invloed van burgers het grootst. De ontwikkeling van beleid en besluitvorming wordt door het bestuur aan de burgers gedelegeerd (binnen een aantal procedurele, juridische en financiële randvoorwaarden). Het bestuur en het ambtelijk apparaat hebben een

⁴⁶ Pröpper en Steenbeek (1998), p. 293.

⁴⁷ Edelenbos en Monnikhof (1998).

adviserende rol, de burgers beslissen binnen de gestelde randvoorwaarden. De rol van de burgers is die van medebestuurder.

De delegatie van beleid en besluitvorming aan burgers kan doormiddel van decentralisatie van (gemeentelijke)bevoegdheden aan buurtbeheer, wijk- of buurtraden of andere functionele raden met gedelegeerde bevoegdheden. De deelgemeenten in Rotterdam zijn hier een voorbeeld van.

In onderstaande tabel wordt de participatieladder weergegeven.

Niveau participatie	Rol participant	Omschrijving
<i>informereren:</i>	Toehoorder	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.
<i>raadplegen:</i>	Geconsulteerde	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet bij voorbaat aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.
<i>adviseren:</i>	Adviseur	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.
<i>coproduceren:</i>	Samenwerkingspartner	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.
<i>Beslissen</i>	Medebeslisser	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van, en de besluitvorming over het beleid, over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over. Resultaten uit het proces hebben spontaan bindende werking.

Tabel 2 Participatieladder van Edelenbos

In bovenstaande participatieladder vallen twee zaken op.⁴⁸ Ten eerste wordt gesproken in termen van de specifieke rollen van bestuur en burgers in de vorming van beleid. Bij informeren is de rol van het bestuur nog groot, terwijl die van de burgers relatief klein is. Bij meebeslissen zijn de rollen precies omgedraaid. Ten tweede worden bij de verdergaande invloed van belanghebbenden op de vorming van beleid op verschillende wijze invulling gegeven aan de volgende elementen: bepaling van agenda (problemen en oplossingen), fase in het beleidsproces, randvoorwaarden en status van de uitkomsten uit een interactief beleidsproces.

5.5 Conclusie

Burgerparticipatie is een complex begrip, maar een aantal elementen kunnen worden onderscheiden: openheid, gelijkwaardigheid, debat, onderhandeling en invloed en dat het voornaamste doel van participatie is om een beter samenspel tussen bestuur en ambtenaren met burgers, instellingen en bedrijven in verschillende fasen in het politieke proces te bereiken. De definitie van burgerparticipatie die wij in ons onderzoek hanteren is de volgende definitie:

het vroegtijdig en effectief betrekken van burgers, bewonersorganisaties en bedrijven bij de beleidsvoering in een open wisselwerking en op basis van gelijkwaardigheid.

Na het definiëren van burgerparticipatie hebben we de motieven voor burgerparticipatie en motievenketen van Edelenbos behandeld. Daarna kwamen de methoden en instrumenten, die kunnen worden onderscheiden, om aan bod. Inspraak is een van de eerste instrumenten, waarbij burgers door het bestuur worden uitgenodigd om hun opvatting te geven over een beleidsplan. Interactieve beleidsvoering gaat verder, omdat burgers al vanaf het begin van het proces bij de besluitvorming worden getrokken. Tot slotte is in dit hoofdstuk de participatieladder van Edelenbos behandeld die de verschillende niveaus van participatie behandelen. Het gaat hierbij om het enkel informeren tot zelf beslissen van betrokkenen over beleid.

In het volgende hoofdstuk gaan we verder met de instrumenten van burgerparticipatie, maar dan meer van toepassing zijn op de deelgemeenten.

⁴⁸ Edelenbos, Teisman en Reuding (2001).

6. BURGERPARTICIPATIE OP DEELGEMEENTENIVEAU IN ROTTERDAM

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende methoden en instrumenten van burgerparticipatie besproken. In dit hoofdstuk worden de specifieke instrumenten behandeld die kunnen worden toegepast om de burgerparticipatie op deelgemeenteniveau te bevorderen. Achtereenvolgens komen aan bod het dualisme, het burgerinitiatief, de mogelijkheden van burgerparticipatie in de deelraad, het initiatieven- of participatiefonds en de straatladder.

6.2 Dualisme

Tegelijk met alle gemeenten in Nederland, zijn de Rotterdamse deelgemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, overgegaan van het monistische naar het dualistische stelsel van de deelgemeentepolitiek. Een van de doelstellingen van het dualisme is namelijk geweest dat het bestuur dichterbij de burger wordt gebracht door het versterken van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies van de raad.

6.3 Het burgerinitiatief

Het burgerinitiatief kan door de deelraden worden aangenomen, waarmee feitelijk een regeling van het centrale gemeentebestuur werd overgenomen.

Het burgerinitiatief heeft het mogelijk gemaakt dat burgers -onder voorwaarden-⁴⁹ onderwerpen op de agenda van de deelraad kunnen plaatsen. Het burgerinitiatief versterkt de burgerparticipatie en vertegenwoordigende rol van de deelraad omdat signalen uit de samenleving direct kunnen worden vertaald in beleid.

6.4 Burgerparticipatie in de deelraad

De deelraad kan burgers dichterbij het raads- en commissiewerk betrekken doormiddel van de volgende instrumenten: burgerraadsleden, het openbaar gehoor en 'gast in de raad'-projecten. In de deelraden kunnen burgers zitting hebben in een van de commissies. Zij kunnen dan namens een politieke partij het woord voeren. Vooral kleinere partijen -die meer moeite hebben met het bemensen van de commissies- maken van deze mogelijkheid gebruik. In het openbaar gehoor voorafgaand aan een raads- of commissievergadering kunnen burgers hun mening geven over het

⁴⁹ Volgens de verordening burgerinitiatief zijn voor onderwerpen met een stedelijk karakter 250, voor onderwerpen met een wijkgericht karakter 50 en voor onderwerpen op buurtniveau 25 handtekeningen nodig. Voor de deelraden is dit een richtsnoer: ze kunnen zelf het aantal handtekeningen aanpassen.

beleid en vragen stellen aan het de deelraad of het dagelijks bestuur. In de ‘gast in de raad’-projecten kunnen deelraadsleden burgers een kijkje laten nemen in de deelgemeenteraad.

6.5 Initiatieven- of participatiefonds

Het Initiatieven- of participatiefonds (hierna: fonds) is een eenmalige subsidie van de deelgemeente voor initiatieven van burgers om een activiteit te organiseren in hun eigen wijk, buurt of straat.⁵⁰ De activiteit moet dan wel als doel hebben om de (sociale) integratie en participatie in de eigen woonomgeving te vergroten. Het fonds is geen buurtbudget, waarbij burgers voor hun straat of wijk een budget krijgen om zelf deelgemeentelijke taken uit te voeren. Het fonds heeft een incidenteel karakter.

6.6 De Straatladder

De Straatladder is een uitwerking van het Rotterdamse project Mensen maken de Stad van het Rotterdamse college van B & W. Het project is ter bevordering van de sociale integratie in het algemeen en de Straatladder van de burgerparticipatie in het bijzonder. De Straatladder is dan ook wel in belangrijke mate met de eerder behandelde participatieladder te vergelijken. De Straatladder geeft verschillende niveaus van participatie weer. Op de twee laagste niveaus (-1 en -2) is sprake van *negatieve participatie*. Op het laagste niveau (-2) zijn de burgers in een straat agressief tegenover elkaar. De rol die de deelgemeente heeft is voornamelijk een repressieve. Op niveau -1 is er geen agressie meer, maar mijden burgers elkaar actief. Op niveau 0 is er geen enkele vorm van participatie, noch op een positieve noch op een negatieve manier. Vanaf niveau 1 begint de *positieve participatie* tussen burgers, die steeds intensiever wordt. Vanaf niveau 3 wordt de participatie in het bestuur zichtbaar, omdat deelgemeenten en burgers steeds meer gaan samenwerken. Op niveau 6 zijn de deelgemeenten en burgers samenwerkingspartners. Op het hoogste niveau hebben de burgers beslissingsbevoegdheid van de deelgemeente overgenomen.

⁵⁰ In deelgemeenten bestaat een dergelijk Initiatieven- of participatiefonds met een maximum subsidieplafond van euro 2500, - per initiatief.

Niveau	Omschrijving	Mate van participatie
7	Zelfbeheer	Burgers hebben beslissingsbevoegdheid van deelgemeente overgenomen
6	Samen zorgen voor de straat	Burgers zorgen met elkaar en de deelgemeente voor de straat
5	Leefregels afspreken en in stand houden	De deelgemeente formaliseert gemaakte afspraken tussen burgers
4	Samen straatactiviteiten organiseren	Actieve participatie tussen burgers
3	Meedoen aan straatactiviteiten	Passieve participatie tussen burgers
2	Actief contact maken	Actieve beperkte participatie tussen burgers
1	Niet vermijden van contact	Passieve beperkte participatie tussen burgers
0	Onverschilligheid	Geen participatie
-1	Vermijding	Negatieve participatie
-2	Agressie	Zeer negatieve participatie

Tabel 3: De Straatladder

In het voorgaande zijn de instrumenten van burgerparticipatie behandeld die niet allemaal alleen, maar toch vooral op deelgemeenteniveau worden gehanteerd. Het gaat daarbij om het dualisme wat de nadruk meer legt op volksvertegenwoordigende rol van de deelraadsleden, het burgerinitiatief wat burgers de mogelijkheid geeft om onderwerpen te agenderen, de verschillende vormen van burgerparticipatie in de deelraad, de Straatladder en het Initiatieven- of participatiefonds.

6.7 Beoordeling van de instrumenten en methoden

In de vorige paragrafen hebben we overzicht gegeven van de verschillende instrumenten en methoden van burgerparticipatie die we zijn tegengekomen. In de paragraaf wagen we ons aan een voorzichtige beoordeling van deze instrumenten en methoden. Dat betekent dat we aangeven of er een rangorde kan worden aangegeven of dat de instrumenten en methoden van gelijk belang zijn om het participatiebeleid vorm te geven. Na bestudering van de instrumenten en methoden zijn wij van mening dat ze allemaal een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de participatie. Ze zijn alleen niet van gelijke orde. Eerder is al het onderscheid tussen methode en instrument besproken. Een instrument is ‘slechts’ een middel in het proces, terwijl een methode het hele proces omvat. In

die zin moet dus al een onderscheid worden gemaakt. Het initiatieven- of participatiefonds (hierna: fonds), het burgerinitiatief gast in de raad, inspraak en het dualisme zijn meer instrumenten. Met het dualisme is de 'rol' van volksvertegenwoordiger van het deelraadslid sterker geworden en gaat het deelraadslid naar de burger toe om te 'pijlen' wat er speelt in de wijk. Bij inspraak gaat het om het betrekken van burgers bij infrastructurele projecten. Burgers die zich aanmelden voor gast in de raad krijgen een kijkje in de keuken en mogen door het burgerinitiatief onderwerpen agenderen. Met het fonds kunnen burgers zelf activiteiten in de straat ontwikkelen. De gemene deler van de instrumenten is dat ze participatie van burgers op deelgemeenteniveau proberen te bevorderen, maar in verschillende mate en op andere wijze. Het is tenslotte iets anders om 'gehoord te worden' (dualisme en inspraak) of 'gast te zijn' (gast in de raad) dan om 'de agenda mede te bepalen' (burgerinitiatief). Het laatste instrument gaat veel verder dan de andere. Het organiseren van buurtactiviteiten (fonds) bevordert weliswaar de participatie, maar staat weer verder van de deelgemeentelijke besluitvorming. In de tijd is het voorgaande wel te verklaren, omdat steeds meer wordt gekozen voor verdergaande participatie en de instrumenten die daarbij horen. De samenhang tussen de instrumenten lijkt alleen te ontbreken en daarom is het volgens ons van belang om ook een methode te kiezen die het hele proces omvat. De beschreven participatieladder om het hele proces van interactieve besluitvorming vorm te geven is hier volgens ons geschikt voor. De participatieladder geeft verschillende niveaus van participatie aan en dat maakt het zo bruikbaar voor de deelgemeenten. Deelgemeenten zijn de vierde bestuurslaag in Nederland en dat maakt het voor de burger niet altijd duidelijk (voor de bestuurders vaak ook niet) wat de bevoegdheid van een deelgemeente is. Dat is voor de mogelijkheden van participatie natuurlijk wel evident om te weten. Het heeft weinig zin burgers veel invloed te geven op terreinen waar de deelgemeente zelf niet over gaat. Het is dus van belang om eerst inzichtelijk te hebben waar de bevoegdheden van de deelgemeente verstrekkend zijn (welzijn en buitenruimte) en waar de deelgemeente alleen een medebeslissingsbevoegdheid (samen met de gemeente) heeft of helemaal geen bevoegdheid. De participatieladder is dan een bruikbare methode om aan te geven welk niveau van participatie kan worden gebruikt bij welk onderwerp. Voor bijvoorbeeld de inrichting van de buitenruimte (verlichting, groenonderhoud, parkeerplaatsen/ fietstrommels etcetera) kunnen burgers dan *medebeslisser* zijn in de besluitvorming. Dit kan zelf zo ver gaan dat de burgers het zelfbeheer krijgen over hun straat en taken van de deelgemeente hebben overgenomen (niveau 7 van de straatladder). Voor de herstructurering van een wijk (bijvoorbeeld het Masterplan Nieuw Crooswijk) is de rol van de burger die van *geconsulteerder*. De taak van de deelgemeente is dan om dit zo goed mogelijk te faciliteren. Tussen genoemde uitersten liggen nog andere onderwerpen waarbij gekozen

kan worden voor een tussenniveau van participatie. Zo kunnen burger en deelgemeente *samenwerkingspartner* zijn bij een project, waarbij vooraf duidelijke financiële voorwaarden zijn gesteld. De voorwaarden kunnen ook van juridische of technische aard zijn.

Om een goed participatiebeleid te kunnen voeren is het volgens ons van belang om naast de besproken instrumenten als deelgemeente ook de participatieladder te hanteren. De participatieladder is een effectieve methode voor een deelgemeente om het participatiebeleid vorm te geven. De participatieladder kan dan worden uitgewerkt in een beleidsnota. De straatladder kan dan nuttig zijn om te zien op 'straatniveau' welk niveau van participatie is gehaald en naar welk niveau gestreefd wordt.

7. BEVINDINGEN

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van hetgeen uit ons onderzoek naar participatiebevorderende initiatieven door de Rotterdamse deelgemeenten is gebleken. Dit doen wij door onze empirische bevindingen per deelgemeente op een rij te zetten. Hiermee proberen wij een antwoord op zowel onderzoeksvraag 1 als 2 te geven.

Om een antwoord te geven op onderzoeksvraag 1, is zoals in de onderzoeksopzet al aangegeven, documentstudie gepleegd. Hierbij zijn de coalitieprogramma's van alle elf deelgemeenten bestudeerd. Deze programma's zijn terug te vinden op de websites van de desbetreffende deelgemeenten. In het eerste deel zullen per deelgemeente de desbetreffende passages uit het programma worden weergegeven en daarna wat de uitwerking daarvan is in het beleid (7.2). De bevindingen zullen tevens tegen het licht van de elementen van onze definitie van burgerparticipatie worden gehouden en steeds tussen haakjes worden vermeld. Het gaat dan om de elementen vroegtijdigheid, effectiviteit, openheid en gelijkwaardigheid.

In het tweede deel van het hoofdstuk (7.3) doen wij verslag van de bevindingen van de interviews om te kijken wat er in vier deelgemeenten van burgerparticipatie in de praktijk terecht komt.

7.2 Bevindingen coalitieprogramma's en beleid

Hieronder volgt een overzicht van de passages uit de coalitieprogramma's en de uitwerking van beleid in alle deelgemeenten.

7.2.1 Prins Alexander

Passage uit het coalitieprogramma:

Een sterke betrokkenheid van bewoners, bedrijven en instellingen bij besluitvorming van de deelgemeente en de implementatie hiervan wordt verwacht. Groepen en individuen worden hiertoe door het deelgemeentebestuur gefaciliteerd. De betrokkenheid moet worden vergroot door bewoners, bedrijven en instellingen vroegtijdig en vanuit een eigen verantwoordelijkheid deel te laten nemen aan beleidsvoorbereiding.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Prins Alexander heeft een participatienota vastgesteld waarmee vorm en inhoud is gegeven aan het streven om de participatie te bevorderen. De deelgemeente spreekt nadrukkelijk over interactieve beleidsvorming. De nota, tevens voorzien van checklists, protocollen en heldere

rolverdeling, is bedoeld om participatie een structurele en voor iedereen inzichtelijke wijze in te bedden in het handelen van het deelgemeentebestuur.

De nota somt vijf modellen of gradaties van participatie op waaruit, al naar gelang het type participatietraject, gekozen kan worden. Het betreft in oplopende mate van participatie de modellen informeren, consulteren of raadplegen, meebeslissen of adviseren, mee-ontwikkelen of coproduceren en zelfontwikkeling of meebeslissen. De checklist is een diagnose/ analysemiddel om aan de hand van een serie vragen vast te stellen of en zo ja, welk participatiemodel het beste bij een initiatief past. Ten aanzien van onze definitie vallen met name de volgende begrippen op: heldere rolverdeling (vroegtijdigheid) en interactieve beleidsvorming (gelijkwaardigheid).

7.2.2 Charlois

Passage uit het coalitieprogramma:

Het dagelijks bestuur streeft naar het zo optimaal mogelijk betrekken van burgers bij deelgemeentelijke beleidsvoorbereiding en de uitvoering daarvan. Voorlichting is een integraal onderdeel van iedere vorm van beleid en bestuur. Door een adequate communicatie kan draagvlak onder bewoners en bij organisaties worden gecreëerd. Het bevorderen van de communicatie met de burgers van Charlois is dan ook een concrete doelstelling.

De burgers van Charlois moeten op een effectieve manier worden geïnformeerd zodat zij zich een mening kunnen vormen over het beleid van dagelijks bestuur en deelraad. Dat betekent dat meer inzet moet worden gepleegd op het tijdig informeren van de burgers over plannen en dergelijke zodat deze ook tijdig kunnen reageren, het blijven zoeken naar nieuwe wegen voor actieve en interactieve communicatie en het zoeken en onderhouden van contacten op buurt- en wijkniveau waardoor meer betrokkenheid gerealiseerd kan worden.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Charlois heeft in de periode april/mei 2004 de nota 'Voortgang bewonersparticipatie in Charlois' vastgesteld. Deze nota is een vervolg op de nota 'Over bewonersorganisaties en – participatie' uit 1998.

De nota is geschreven tegen de achtergrond van actuele ontwikkelingen als het debat over waarden en normen, demografische veranderingen in de wijken, individualisering, burgers stimuleren tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid, etc. Daarnaast dateert de politieke wens om de desbetreffende nota te schrijven al uit 2001.

De in 2004 vastgestelde nota heeft tot doel om bewoners zoveel mogelijk bij het deelgemeentelijk beleid te betrekken, het op verschillende manieren bieden van inspraak op het beleid en het stimuleren van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de eigen leefomgeving te stimuleren.

De deelgemeente verwacht deze doelen te bereiken door projecten op het gebied van inspraak, niemand uitgezonderd, overbruggen van cultuurverschillen, enzovoorts. Hierbij zullen instrumenten worden ingezet als jongerenantennes, wijktafels, doelgroepgerichte communicatie, opzoamer mee activiteiten en commissie- en themabijeenkomsten in de wijk.

In de toekomst denkt men nog instrumenten te kunnen introduceren als klantenpanels, jongerencafés, maaltijddagen, internet/ discussieforums en wijktafels.

Gelet op onze definitie willen wij de volgende termen nog eens onderstrepen. Bewoners zoveel mogelijk bij het beleid betrekken (effectief), bieden van inspraak op het beleid (open), niemand uitgezonderd (effectief en gelijkwaardig).

7.2.3 Delfshaven

Passage uit het coalitieprogramma:

Om de participatie met, voor en door alle Delfshavenaren en andere belanghebbenden op alle beleidsterreinen mogelijk te maken is het van belang dat er in het deelgemeentelijk communicatiebeleid rekening wordt gehouden met de diversiteit van Delfshaven.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Delfshaven heeft aangegeven niet over een specifieke nota te beschikken waarin is geformuleerd hoe zij met participatiebevordering omgaat.

7.2.4 Feijenoord

Passage uit het coalitieprogramma:

Het binnen de deelraad ingezette traject voor participatie en activering van inwoners moet worden doorgezet, waarbij er naast aandacht voor bewonersorganisaties nadrukkelijk ruimte moet zijn voor alle bewoners en hun organisaties. Gelet op de gewenste verschuiving van beleid naar uitvoering, ziet het DB het als een uitdaging om de betrokkenheid van de inwoners bij die uitvoering te versterken. De eerder genoemde bewonerspanels kunnen hierin een goede rol vervullen. Klachten van bewoners zijn ook een vorm van betrokkenheid, vooral bij de uitvoering.

Vastgesteld beleid:

De deelgemeente Feijenoord heeft haar ambitie om de participatie te bevorderen neergelegd in de nota “Hoe kunnen burgers meer betrokken worden bij het beleidsproces?” Deze nota, door de deelraad vastgesteld in mei 2005, vormt het antwoord op een raadsmotie uit februari 2004. De nota definieert participatiebevordering als het zodanig betrekken van burgers bij de aanpak van wijkproblemen dat zij invloed op de inhoud en de uitkomsten van die aanpak kunnen uitoefenen.

Als mogelijke werkvormen worden genoemd: inspraak, interactief werken, signalering door buurtbewoners, probleemgericht overleg, feedback op maatregelen en resultaten in bijvoorbeeld bewonerspanels, samenwerking met de bewonersorganisaties, enzovoorts.

De deelgemeente onderkent hierbij drie soorten participatieprocessen, te weten invloed op beleid, op uitvoering en tot slot, invloed op het bestuur. Bovendien wordt elk proces vooraf aan randvoorwaarden en kwaliteitscriteria getoetst.

Jaarlijks zal, tegelijkertijd met het verschijnen van het burgerjaarverslag, het participatieproces in de wijken worden geëvalueerd. In het burgerjaarverslag staat namelijk tevens een uitspraak van de deelgemeentevoorzitter over de kwaliteit van de bevordering van de participatie in het voorbije jaar.

Voor onze definitie zijn met name de volgende begrippen het benadrukken waard: invloed op de inhoud en de uitkomsten van die aanpak kunnen uitoefenen (effectief). Proces wordt vooraf aan randvoorwaarden en criteria getoetst (open). Signalering door buurtbewoners en interactief werken (gelijkwaardig).

7.2.5 Hillegersberg-Schiebroek

Passage uit het coalitieprogramma:

Uitgaande van een open bestuursstijl zal de afstand tussen de inwoners en het bestuur op verschillende manieren overbrugd moeten worden om de burgers meer bij het beleid te betrekken. Het vastgestelde communicatiebeleid vraagt om de herinrichting van communicatielijnen en communicatiemethodes. Nieuwe media behoren daar nadrukkelijk bij te worden betrokken. Bij communicatie en communicatiemethoden moet het accent komen te liggen op informatie-uitwisseling aan burgers om daadwerkelijk te kunnen bijdragen aan en invloed uit te oefenen op democratische besluitvormingsprocessen. Daar waar de deelgemeente initiatieven ontwikkelt, is het gewenst, en in specifieke gevallen zelfs noodzakelijk, de inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de besluitvorming. Daarbij moet vooraf helder zijn wat de waarde is van hun inbreng op de ladder van informeren tot echte inspraak.

Vastgesteld beleid:

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft met het oog op een betere bewoners-participatie het beleid hiervoor neergelegd en vastgesteld in de nota “Besturen met burgers, interactieve beleidsvorming ter bevordering van burgerparticipatie”. De nota, tevens voorzien van een protocol (praktische handleiding), is in maart 2004 vastgesteld en regelt aldus de wijze waarop interactieve beleidsvorming in Hillegersberg-Schiebroek vorm en inhoud krijgt. Het protocol biedt de mogelijkheid om zo bewust mogelijk inhoudelijke keuzes te maken voor participatie- en communicatietrajecten, waarin burgers en andere belanghebbenden partner zijn in beleidsvorming. Daarnaast maakt het protocol inzichtelijk hoeveel tijd en geld nodig is om IBV te hanteren.

Hillegersberg-Schiebroek werkt aan de hand van het actorionmodel, genoemd naar het gelijknamige adviesbureau. Het voorziet in een checklist waarmee participatie- en communicatietrajecten kunnen worden opgesteld zonder belangrijke zaken over het hoofd te zien. Burgers en andere belanghebbenden zijn partners in de beleidsvorming (gelijkwaardig).

7.2.6 Hoek van Holland

Passage uit het coalitieprogramma:

De direct betrokken burgers moeten aangespoord worden en de ruimte krijgen om, op basis van ieders eigen verantwoordelijkheid, vanaf de beleidsvoorbereiding actief deel te nemen aan het bestuur en beheer van de eigen buurt en wijk. Het deelgemeentebestuur ziet de burger als actief medevormgever van het beleid. Het gaat om de inrichting en het functioneren van de lokale samenleving.

Dit betekent in de praktijk dat we bewoners, maatschappelijke organisaties, verenigingen en bedrijfsleven vroegtijdig betrekken bij de uitwerking van onze bestuurlijke visie.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Hoek van Holland heeft aangegeven niet over een specifieke nota te beschikken waarin is geformuleerd hoe zij met participatiebevordering omgaat.

7.2.7 Hoogvliet

Passage uit het coalitieprogramma:

Er zal continue communicatie plaatsvinden met bewoners, ondernemers en het maatschappelijk middenveld teneinde hen meer te betrekken bij de voorbereiding, de vorming en de uitvoering van het deelgemeentelijk beleid

Vandaag de dag wordt door de klanten van de deelgemeente geëist dat zij al in een heel vroeg stadium bij de beleidsvorming worden betrokken. Interactieve beleidsvorming is daarom een wezenlijk onderdeel van het beleidsvormingsproces in Hoogvliet.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Hoogvliet heeft haar wens om burgerparticipatie te bevorderen nog niet in een beleidsnota vastgesteld. In het burgerjaarverslag 2004 wordt het belang van burgerparticipatie evenwel benadrukt. Wel beperken de diverse instrumenten die hierin genoemd worden tot informeren en de mogelijkheid bieden om in te spreken. Vanaf 2004 werkt de deelgemeente bovendien met werkgroepen Buitenruimte. Deze hebben een signalerende en controlerende functie ten aanzien van het beheer van de buitenruimte.

7.2.8 Kralingen-Crooswijk

Passage uit het coalitieprogramma:

Tot op heden is binnen de deelgemeente veel beleid vastgesteld en uitgevoerd binnen het model van de representatieve democratie. In de toekomst zal er sprake zijn van een combinatie van representatieve- en participatieve democratie. Dit zal zijn beslag krijgen in de uitwerking van eigentijdse instrumenten in het kader van communicatie en participatie. Het resultaat hiervan moet zijn dat er besluitvorming ontstaat op basis van interactie.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft aangegeven niet over een specifieke nota te beschikken waarin is geformuleerd hoe zij met participatiebevordering omgaat.

7.2.9 Noord

Passage uit het coalitieprogramma:

Het vergroten van de betrokkenheid en de herkenbaarheid behoort tot de kerntaken van de deelgemeente. Om haar missie te bereiken, zal het dagelijks bestuur gebruik maken van nieuwe instrumenten. Door het structureel vormgeven van participatie gaan bewoners en bedrijven zich verantwoordelijk voelen voor hun omgeving en kunnen daarop aangesproken worden. Als gevolg van de dualisering zal ook de raad zich nadrukkelijker op het gebied van participatie manifesteren.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Noord heeft in juli 2005 de nota Burgerparticipatie in de deelgemeente Noord vastgesteld. Het betreft een startnotitie die opgesteld is nadat is gebleken dat de wijze waarop participatiebevordering plaatsvindt gestructureerder en vanzelfsprekender moet zijn. Zo dient de relatie tussen communicatie en participatie helder te zijn; moeten doelgroepen van participatie beter benoemd worden en moet er meer rekening gehouden worden met de karakteristieken van verschillende doelgroepen. Verder dient burgerparticipatie ertoe te leiden dat er regelmatig nieuwe groepen bewoners bereikt worden. Deelgemeente Noord geeft aan met deze notitie de volgende stap te willen zetten naar een volwaardig participatiebeleid uitmondend in een participatiehandboek.

De notitie definieert burgerparticipatie als het betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vormgeving van haar beleid door het bestuur van de deelgemeente.

Het model is een vereenvoudigde variant op de participatieladder die uit vier in plaats van vijf categorieën bestaat. Het eerdergenoemde handboek zal dan ook bestaan uit vier hoofdstukken waarin per hoofdstuk een categorie is uitgewerkt.

Sleutelfiguren in het beleid zijn opbouwwerkers en zelforganisaties.

Van belang voor de elementen van onze definitie zijn de zinsneden: betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vormgeving van haar beleid (gelijkwaardig); burgerparticipatie dient ertoe te leiden dat regelmatig nieuwe groepen bewoners worden bereikt (effectief).

7.2.10 Overschie

Passage uit het coalitieprogramma:

Juist een deelgemeente, die heel dicht bij de inwoners staat, moet goed kunnen communiceren met die inwoners. Op zich vertellen we, onder andere in de deelgemeente-advertentie, wel wat we (willen) gaan doen. Maar het kan beter: echte communicatie betekent dat we van ú horen wat u ervan vindt.

Bij alle nieuwe ontwikkelingen en plannen is *participatie*, dus *meedoen*, het sleutelwoord.

Belanghebbenden moeten zo vroeg mogelijk bij nieuwe plannen betrokken worden, waarbij het aan ons is om ook die mensen te bereiken die ‘normaal’ niet gauw zullen komen.

Vastgesteld beleid:

Deelgemeente Overschie heeft aangegeven niet over een specifieke nota te beschikken waarin is geformuleerd hoe zij met participatiebevordering omgaat. Wel wordt er momenteel aan gewerkt.

7.2.11 IJsselmonde

Passage uit het coalitieprogramma:

We stellen hoge eisen aan de openheid van onze beleidsprocessen, aan de kwaliteit van de informatieverstrekking en aan de mate waarin en de wijze waarop we luisteren naar onze burgers. De deelgemeente moet creatief blijven in het bedenken van vormen van overleg om de betrokkenheid van bewoners bij de lokale politiek te vergroten. Bewoners betrekken wij aan de voorkant bij onze plannen waardoor zij invloed hebben op de beleidsvorming en op de beleidsuitvoering. We zoeken in een interactief beleid de weg van inspraak naar meer daadwerkelijke invloed op het deelgemeentelijk beleid. Coproductie is het sleutelwoord waar het gaat om te ontwikkelen beleid.

Vastgesteld beleid:

De deelgemeente IJsselmonde heeft haar participatiestreven geformuleerd en vastgelegd. Niet aan de hand van een nota, maar als hoofdstuk binnen het meerjaren uitvoeringsprogramma van de deelgemeente uit 2003. Goede communicatie en voorlichting moeten volgens de deelgemeente ertoe leiden dat bewoners, belanghebbenden en partners willen participeren in beleidsontwikkelingen en hiervoor zijn spelregels nodig ten aanzien van de rollen, speelruimte, verantwoordelijkheden, enzovoorts.

Het beleid komt erop neer dat voor alle maatregelen en beleidsvoornemens die zich voor interactieve beleidsvorming en bewonersparticipatie lenen, in de communicatieparagraaf een advies wordt geformuleerd hoe participatie het beste kan worden vormgegeven.

Bij het beleid hanteert men de volgende uitgangspunten die ook het onderstrepen waard zijn in verband met onze definitie:

- Er is voldoende ruimte om het voorgenomen beleid aan te passen als het participatietraject hier aanleiding toe geeft (open);
- De deelgemeente is vooraf duidelijk in haar vraag aan de participanten. Met andere woorden; gaat het om informatievoorziening, consultatie of meebeslissen (vroegtijdig);
- De deelgemeente maakt de spelregels vooraf bekend. Dit geldt bijvoorbeeld bevoegdheden, marges, ondersteuning, financiën, tijd, etcetera (vroegtijdig).

Omwille van overzicht en leesbaarheid zetten wij de karakteristieken van de verschillende participatienota's, alsmede de scores ten aanzien van de elementen van onze definitie, hieronder nog eens op een rij.

Deelgemeente	Karakteristieken v/h beleid	Score o.b.v. elementen
Prins Alexander	Participatieladder, checklist Interactieve beleidsvorming	Vroegtijdigheid Gelijkwaardigheid
Charlois	Eigen verantwoordelijkheid leren nemen, burgers zoveel mogelijk bij beleid betrekken, demografische ontwikkelingen.	Effectiviteit Open Gelijkwaardigheid
Feijenoord	Invloed uitoefenen op drie niveaus, Jaarlijks evalueren (burgerjaarverslag), Vooraf toetsen aan criteria.	Effectiviteit Open Gelijkwaardigheid
Hillegersberg- Schiebroek	Actorion-model, checklist, protocol Interactieve beleidsvorming.	Gelijkwaardig
Noord	Handboek, participatieladder, drie- sporenbeleid (burgerschap, politieke participatie en sociale cohesie), bereiken nieuwe groepen, doelgroepen van beleid helder benoemen.	Effectiviteit Gelijkwaardigheid
IJsselmonde	Communicatie belangrijkste middel, spelregels vooraf helder, voldoende ruimte geven om beleid aan te passen.	Open Vroegtijdigheid

Tabel 4. karakteristieken beleidsnota's en scores toetsingscriteria

7.3 Bevindingen interviews

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het participatiebeleid van de deelgemeenten in de praktijk werkt hebben wij, zoals al in de onderzoeksopzet is aangegeven, interviews afgenomen bij een viertal deelgemeenten. Het betreft de deelgemeenten Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Noord en IJsselmonde.

De interviews hebben tot doel om dieper te verkennen wat de desbetreffende deelgemeenten daadwerkelijk met het beleid doen en wat men daarmee wil bereiken. De vastgestelde nota's vormen dan ook het uitgangspunt voor de gevoerde interviews, zodat enkel die deelgemeenten zijn geïnterviewd, die een participatienota hebben vastgesteld. In deze paragraaf doen wij verslag van onze bevindingen terzake.

Algemeen

Alle vastgestelde nota's hebben gemeen dat ze betrekkelijk recent zijn vastgesteld. Feijenoord en Noord hebben hun nota's in 2005 vastgesteld, terwijl Hillegersberg-Schiebroek en IJsselmonde dit in 2003 hebben gedaan. De ermee opgedane ervaring tot dusverre is dan ook gering zodat een substantieel deel van onze vragen tijdens het interview niet kon worden beantwoord. Dit geldt in het bijzonder voor vragen over geboekte resultaten en (tussen)evaluaties.

Feijenoord

Als achtergrond van het beleid geeft men aan dat het bestuur meer draagvlak voor haar beleid bij de burger wil bewerkstelligen door meer te luisteren. Dit kan bijvoorbeeld via participatiebevordering. Het beleid is in de loop van 2005 vastgesteld en moet bevorderen dat er geen groepen over het hoofd worden gezien.

Ten aanzien van de ervaringen tot dusverre geeft men aan dat naast de moeite die het kost om externe partners voor participatie te winnen, het ook veel energie kost om collega's intern voor de participatiegedachte te winnen. Men benadrukt daarnaast dat het beleid nog niet over voldoende bindende kracht beschikt. Verder heeft men de ervaring dat burgers niet eenmaal teleurgesteld zijn, moeilijk herwonnen kunnen worden voor volgende participatietrajecten.

Hillegersberg-Schiebroek

Als achtergrond van het beleid geeft men aan dat het bestuur de noodzaak inziet van het betrekken van andere actoren omdat zij niet langer in haar eentje regels van bovenaf kan opleggen. De verhoudingen zijn minder verticaal en meer horizontaal.

Ten aanzien van de ervaringen tot dusverre geeft men aan dat de praktijk weerbarstig is, dat er mondjesmaat stappen worden gemaakt en dat het vooral een kwestie van de lange adem is. Dit betekent de boodschap blijven herhalen, niets opleggen en de tijd nemen.

Noord

Het doel van het beleid geeft men aan dat het beleid bedoeld is om burgerschap, sociale cohesie en politieke participatie te bevorderen. Per onderdeel zijn streefcijfers geformuleerd waaraan bij de evaluatie getoetst zal worden. Het nieuw vastgestelde beleid (2005) moet hiervoor tevens beter gestructureerd en herkenbaarder uitgedragen worden. Daarnaast heeft men de organisatiestructuur uit oogpunt van herkenbaarheid voor de burger, intern veranderd in een front- en backoffice.

Ten aanzien van de ervaringen tot dusverre geeft men aan dat deze overwegend positief zijn en volgens plan verlopen. Het is een geleidelijk proces wat je niet kunt opleggen.

De beginfase kenmerkte zich door handelen naar bevind van zaken.

IJsselmonde

Het participatiebeleid van IJsselmonde heeft tot doel om burgers meer invloed op het deelgemeentelijke beleid te geven door hen meer en eerder bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering te betrekken.

In de praktijk werkt men hiertoe met denktanks, klankbordgroepen, begeleidingsgroepen, panels. Dit werkt goed en deelnemers voelen zich serieus genomen.

Ten aanzien van de ervaringen tot dusverre geeft men aan dat de voorlopige resultaten wisselend zijn, dat de beleidspartners inmiddels gewend zijn aan de participatiegedachte, maar dat marktpartijen nog niet zover zijn. Verder ervaart men dat een zorgvuldig participatietraject extra tijd vergt. Het risico hiervan is dat externe partijen dit ervaren als stroperig en bureaucratisch.

Ook IJsselmonde benadrukt het belang van de lange adem als het gaat om het beklijken van de participatiegedachte.

Ook ten aanzien van de met de vier deelgemeenten gevoerde interviews zetten wij de bevindingen hieronder op een rij.

Deelgemeente	Bevindingen t.a.v. gevoerde interviews
Feijenoord	Meer draagvlak door beter luisteren, naast externe zijn ook interne partners lastig voor de participatiegedachte te winnen, beleid beschikt nog niet over voldoende bindkracht, deelnemers die eenmaal teleurgesteld zijn, zijn moeilijk terug te winnen.
Hillegersberg-Schiebroek	Eenzijdig opleggen is niet langer een optie, daarom interactieve beleidsvorming, praktijk is weerbarstig, resultaten mondjesmaat, lange adem is noodzakelijk.
Noord	Invoering bracht interne reorganisatie teweeg, in het begin was het handelen naar bevind van zaken, resultaten zijn overwegend positief, het is een geleidelijk proces, opleggen is geen optie.
IJsselmonde	Instrumenten werken naar tevredenheid, resultaten wisselend, zorgvuldigheid kost extra tijd, kan daarnaast als stroperig worden ervaren, lange adem is nodig.

Tabel 5 Interviews deelgemeenten

8. ANALYSE

8.1 Analyse onderzoeksvraag 1

Welke plaats neemt participatiebevordering in in de coalitieprogramma's van de diverse deelgemeenten?

In de bestuursprogramma's van alle deelgemeenten blijken paragrafen te zijn opgenomen waarin het belang en de wens om bewonersparticipatie te bevorderen worden beklemtoond. Deze klemtoon vinden we terug in de vaak gebruikte sleutelwoorden als openheid, betrokkenheid, eigentijdse instrumenten, interactie, participatieve democratie, draagvlak, meer eigen verantwoordelijkheid nemen, coproductie en daadwerkelijke invloed.

Gelet op het feit dat alle coalitieprogramma's nadrukkelijk melding maken van het belang en de wens om bewonersparticipatie te bevorderen, kunnen wij de conclusie trekken dat bewonersparticipatie een prominente plaats inneemt in de coalitieprogramma's van de deelgemeenten.

8.2 Analyse onderzoeksvraag 2

In welke mate werken de deelgemeenten de wens tot participatiebevordering uit in een beleidsnota?

1. In reactie op ons schriftelijk verzoek om aan het onderzoek mee te werken en eventuele beleidsnotities met betrekking tot participatiebevordering beschikbaar te stellen, hebben alle deelgemeenten op ons verzoek gereageerd. Dit gebeurde zowel schriftelijk, elektronisch als telefonisch.
2. Vijf van de elf deelgemeenten hebben ons laten weten geen beleidsnotitie te hebben geformuleerd of vastgesteld. Dit waren de deelgemeenten Delfshaven, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk en Overschie. De deelgemeenten Delfshaven, Hoogvliet en Kralingen-Crooswijk hebben echter benadrukt dat het niet hebben van een specifieke beleidsnotitie niet betekent dat zij geen participatieprojecten voeren.
3. Zes deelgemeenten hebben ons laten weten wel over een actuele beleidsnotitie inzake participatiebevordering te beschikken en hebben ons deze ook toegestuurd. Dit waren de deelgemeenten Prins Alexander, Charlois, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Noord en IJsselmonde. Het toesturen van de notities gebeurde zowel elektronisch als per gewone post.

4. Uit de gepleegde analyse is gebleken dat de meeste beleidsnotities betrekkelijk recent zijn vastgesteld. Prins Alexander (april 2003), Charlois (april 2004), Feijenoord (mei 2005), Hillegersberg-Schiebroek (juni 2003), Noord (juli 2005) en IJsselmonde (november 2003).
5. Ten aanzien van de aanleiding en de noodzaak die tot het vaststellen van de desbetreffende participatienota's heeft geleid, kan worden vermeld dat Prins Alexander, Charlois, Feijenoord en Hillegersberg-Schiebroek hun ambitie om het participatiestreven in een nota vast te stellen, min of meer in hun coalitieprogramma's hebben aangekondigd. Hier ligt dan ook de ontstaansbron van deze nota's. Daarnaast noemt Charlois echter ook nadrukkelijk enkele sociale en politieke ontwikkelingen als aanleiding tot het formuleren van haar nota. Voor de deelgemeente Noord is de directe aanleiding om de desbetreffende nota te schrijven en vast te stellen, de wens om het beleid herkenbaarder te maken en het in zekere zin nieuw leven in te blazen.
6. Ten aanzien van de sleutelbegrippen en sleutelrollen kan het volgende worden vermeld. Zowel Prins Alexander als IJsselmonde benadrukken het belang van het vooraf voor iedereen helder maken van de rollen en spelregels om te voorkomen dat men (het bestuur) zelf zijn eigen teleurstelling organiseert. Daarnaast werkt Prins Alexander, net als Hillegersberg en Noord aan de hand van checklists en handboeken. Noord en Charlois hebben daarentegen gemeen dat zij beide het belang van doelgroepgerichte maatregelen en instrumenten voorstaan en dus terdege rekening willen houden met de diversiteit van de bevolking. Feijenoord kiest voor een sleutelrol voor de wijkregisseur en neemt zich voor om de vorderingen jaarlijks te rapporteren.
7. Uit de beleidsnota's blijkt niet welke meetbare resultaten, termen van streefcijfers, aantallen, etcetera men nastreeft. Dit is opmerkelijk omdat een van de meest genoemde doelstellingen van het beleid is om burgers *meer* invloed te geven en hen *beter* bij het beleid te betrekken. De vraag is namelijk beter of meer dan wat?
8. Ten aanzien van de doelstellingen valt op dat deze bij de meeste deelgemeenten, voorzover zij een beleidsnota hebben vastgesteld, niet concreet zijn geformuleerd. Voor zover deze wel zijn geformuleerd valt een grote diversiteit in doelstellingen waar te nemen. Bovendien gaat

het in sommige gevallen eerder om doelen dan om doelstellingen. We zetten de doelstellingen zoals wij ze zijn tegengekomen op een rij.

<u>Deelgemeente</u>	<u>Doelstelling van participatienota</u>
Prins Alexander	Participatie op structurele en voor iedereen inzichtelijke wijze inbedden in het handelen van het deelgemeentebestuur.
Charlois	Bewoners zoveel mogelijk bij het deelgemeentelijke beleid betrekken en stimuleren van eigen verantwoordelijkheid.
Feijenoord	Bevordering betrokkenheid van burgers bij het beleidsproces.
Hillegersberg-Schiebroek	Interactieve beleidsvorming als middel om burgerparticipatie te bevorderen. Doelstellingen zijn echter niet herkenbaar.
Noord	Bevorderen van politieke participatie, burgerschap en sociale cohesie.
IJsselmonde	Meer participatie van bewoners, belanghebbenden en partners door goede communicatie en voorlichting.

8.3 Analyse onderzoeksvraag 3

Hoe kunnen de aangetroffen participatiemodellen en instrumenten worden verklaard uit gangbare theoretische noties en/ of modellen over burgerparticipatie?

De analyse bestaat uit een specifiek en meer algemeen deel. In het specifieke deel worden de bevindingen per deelgemeente afzonderlijk genoemd. In het algemene deel worden enkele bevindingen genoemd die wij bij alle deelgemeenten zijn tegengekomen.

Algemeen

Inspraak

Hoewel de wettelijk opgelegde procedures inzake inspraak als zodanig niet direct tot participatiebevordering kunnen worden gerekend, mag de wijze waarop alle deelgemeenten hun inspraakprocedures en –mogelijkheden op hun websites presenteren en de burgers uitnodigen om er gebruik van te maken, best als participatiebevorderend worden beschouwd. Op alle websites is namelijk te lezen hoe, waar en wanneer burgers kunnen inspreken.

Burgerinitiatief

Een tweede instrument dat alle deelgemeenten gemeen hebben is de invoering van het burgerinitiatief, waarmee feitelijk een regeling van het centrale gemeentebestuur werd overgenomen.

Initiatieven- of participatiefonds

In alle deelgemeenten is een initiatieven- of participatiefonds ingesteld om burgers met een budget initiatieven te laten ontwikkelen in hun eigen straat, buurt of wijk.

Dualisme

Tegelijk met alle gemeenten in Nederland, zijn de Rotterdamse deelgemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, overgegaan van het monistische naar het dualistische stelsel van de deelgemeentepolitiek. Een van de doelstellingen van het dualisme is namelijk geweest dat het bestuur dichterbij de burger wordt gebracht door het versterken van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies van de raad.

Specifiek

Nadere bestudering van de zes beleidsnota's laat een grote verscheidenheid zien in de gehanteerde participatiemodellen. Zo hanteren Prins Alexander en Noord varianten op de participatieladder zoals in paragraaf 5.4.3 besproken en legt Charlois vooral de nadruk op doelgroepgerichte instrumenten en op het belang iedereen te bereiken. Feijenoord hanteert daarentegen een model waarbij de burger op drie niveaus zijn invloed kan aanwenden, namelijk op beleid, uitvoering en bestuur, terwijl Hillegersberg-Schiebroek het zogenoemde actorionmodel hanteert. IJsselmonde benadrukt met name het belang van vooraf duidelijke spelregels, grenzen en verwachtingen. Iets wat ze gemeen heeft met Hillegersberg-Schiebroek en waar met name op communicatie ingestoken wordt. Een andere overeenkomst tot slot, is die tussen Prins Alexander en Hillegersberg-Schiebroek die als enige deelgemeenten spreken van interactieve beleidsvorming, terwijl andere deelgemeenten spreken over bewonersparticipatie en participatiebevordering.

Gelet op deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de door de desbetreffende deelgemeenten gehanteerde modellen van participatiebevordering en interactieve beleidsvorming, in ruime tot zeer ruime mate overeenkomen met de gangbare methoden en instrumenten in de literatuur.

In de onderstaande tabel worden de onderzoeksresultaten nog eens inzichtelijk gemaakt.

Uit de tabel blijkt dat burgerparticipatie in alle deelgemeenten een centrale plaats heeft in de coalitieprogramma's. In zes deelgemeenten is dit slechts uitgewerkt in een beleidsnotitie. Alle

deelgemeenten hebben Inspraak (I), een Initiatieven-participatiefonds (IP) en het Burgerinitiatief (B). Slechts in twee deelgemeenten wordt met de participatieladder (p) gewerkt. De straatladder zijn wij bij geen enkele deelgemeente tegengekomen.

	Deelgemeente	Onderzoeksvraag 1 Coalitieprogramma	Onderzoeksvraag 2 Beleidsnotitie	Onderzoeksvraag 4 Methoden/ instrumenten
1	Pr. Alexander	+	+	I-IP-B- P
2	Charlois	+	+	I-IP-B
3	Delfshaven	+	-	I-IP-B
4	Feijenoord	+	+	I-IP-B
5	Hillgrsb-Schbk	+	+	I-IP-B
6	Hoek v Hollnd	+	-	I-IP-B
7	Hoogvliet	+	-	I-IP-B
8	Krlngn-Crswijk	+	-	I-IP-B
9	Noord	+	+	I-IP-B- P
10	Overschie	+	-	I-IP-B
11	IJsselmonde	+	+	I-IP-B

Tabel 6: de uitkomsten van het onderzoek

+ Aanwezig I Inspraak B Burgerinitiatief
- Niet aanwezig IP Initiatieven/participatiefonds P Participatieladder

Meer toegespitst op het theoretische toetsingskader, dat het vastgestelde beleid toetst op de criteria vroegtijdigheid, effectiviteit, openheid en gelijkwaardigheid (zie tabel 4), valt op dat geen enkele nota aan alle vier toetsingscriteria voldoet. We zetten de scores op een rij.

Vijf van de zes nota's voldoen aan het criterium van gelijkwaardigheid, drie nota's voldoen aan het criterium van openheid, drie nota's voldoen aan het criterium van effectiviteit, twee nota's voldoen aan het criterium van vroegtijdigheid.

8.4 Analyse onderzoeksvraag 4

Wat komt er in vier deelgemeenten daadwerkelijk van burgerparticipatie terecht?

Zoals in de onderzoeksopzet al aangegeven, hebben wij bij een viertal deelgemeenten interviews afgenomen. Deze interviews hebben tot doel om dieper te verkennen wat de desbetreffende

deelgemeenten daadwerkelijk met het beleid doen en wat men daarmee wil bereiken. In paragraaf 7.3 hebben wij de bevindingen van de interviews reeds op een rij gezet. In deze paragraaf analyseren wij deze bevindingen.

- De vier deelgemeenten geven aan dat de invoering van de participatienota binnen hun organisatie stapsgewijs plaatsvindt en niet van bovenaf wordt opgelegd.
- De vier deelgemeenten benadrukken het belang van de lange adem (herhalen, blijven proberen, doorgaan) als het gaat om het laten beklijven van het participatiebeleid bij de desbetreffende partners en actoren.
- De deelgemeenten geven aan dat het veel energie vergt om de diverse partijen (bestuurders, ambtenaren, beleidspartners en marktpartijen) bewust te maken van het belang van participatie.
- De vier deelgemeenten benadrukken de rol van bewonersorganisaties (naast andere organisaties) in hun streven naar participatiebevordering. Enkele deelgemeenten, met uitzondering van Hillegersberg-Schiebroek, geven hierbij aan zich af te vragen of de bewonersorganisaties wel toegerust zijn voor deze rol.
- De deelgemeenten geven aan dat deze partijen bovendien uiteenlopende belangen kunnen hebben zodat zij niet evenveel waarde hechten aan participatie. Als door een participatietraject de besluitvorming langer duurt, kunnen sommige participanten dit als stroperig en bureaucratisch ervaren.
- Deelgemeente Noord geeft als enige aan zich meetbare resultaten ten doel te hebben gesteld.
- De tot dusverre door de vier deelgemeenten geboekte resultaten worden veelal als “mondjesmaat” gekwalificeerd. Hiermee is evenwel niet gezegd dat het desbetreffende participatiebeleid faalt, maar het beleid heeft zich gewoonweg nog onvoldoende uitgekristaliseerd om het op resultaten te kunnen beoordelen. Het beleid is ook nog nergens geëvalueerd.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 Conclusies

De centrale vraag in dit hoofdstuk is welke conclusies wij, gelet op de vraagstelling, de bevindingen en het gekozen theoretisch perspectief, kunnen trekken uit het uitgevoerde onderzoek? Hiervoor is het om te beginnen nodig om terug te gaan naar de genoemde ingrediënten, te beginnen met vraagstelling. Deze luidt:

In hoeverre blijkt het belang dat door de deelgemeentelijke autoriteiten wordt toegerekend aan participatiebevordering van burgers ook uit het beleid van de deelgemeenten?

Daarnaast hebben wij in het theoretisch perspectief (paragraaf 5.2) aangegeven welke definitie wij hanteren om te beoordelen of een bepaalde activiteit al of niet tot beleid gericht op burgerparticipatie kan worden gerekend. Deze definitie luidt:

Het vroegtijdig en effectief betrekken van burgers, bewonersorganisaties en bedrijven bij de beleidsvoering in een open wisselwerking en op basis van gelijkwaardigheid.

De vraagstelling hebben wij vervolgens uitgewerkt in vier onderzoeksvragen (paragraaf 2.5), zoals deze hieronder op een rij zijn gezet. Vervolgens hebben wij in de onderzoeksoptzet aangegeven via welke onderzoeksmethode wij ieder van deze onderzoeksvragen willen beantwoorden. Wij zullen hieronder per onderzoeksvraag de conclusies op een rij zetten.

1. *Welke plaats neemt participatiebevordering in in de coalitieprogramma's van de diverse deelgemeenten?*

Dit betreft een analyse van de coalitieprogramma's van alle deelgemeenten, waarbij gekeken wordt naar of er passages en/of paragrafen over participatiebevordering in zijn opgenomen en hoe deze zijn geformuleerd.

De analyse (paragraaf 8.1) wijst uit dat alle coalitieprogramma's paragrafen bevatten waarin het belang en de wens om bewonersparticipatie te bevorderen worden beklemtoond.

Conclusie onderzoeksvraag 1:

Op basis van het hierboven gestelde kunnen we vaststellen dat bewonersparticipatie een prominente plaats inneemt in de coalitieprogramma's van de deelgemeenten.

2. *In welke mate en in hoeverre werken de deelgemeenten de wens tot participatiebevordering uit in een beleidsnota?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn alle deelgemeentebesturen schriftelijk benaderd met de vraag of zij over een beleidsnota inzake participatiebevordering beschikken en of zij deze voor het onderzoek beschikbaar willen stellen. Deze beleidsnota's zijn vervolgens geanalyseerd op aanleiding, doelen, middelen, enzovoorts.

Conclusie onderzoeksvraag 2:

- We kunnen, gelet op paragraaf 8.2, vaststellen dat 6 van de 11 deelgemeenten een nota rond participatiebevordering hebben vastgesteld en dat dit betrekkelijk recent is gebeurd, namelijk in 2003 of later. Het betreft de deelgemeenten Prins Alexander, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Noord, Charlois en IJsselmonde. Dit betekent dat 5 deelgemeenten geen nota rond participatiebevordering hebben vastgesteld. Wij vinden dit erg mager.
- Ten aanzien van de aanleiding tot het vaststellen van genoemde nota's, kan worden geconcludeerd dat dit min of meer al in de coalitieprogramma's werd aangekondigd. Dit geldt voor de deelgemeenten Prins Alexander, Charlois, Feijenoord en Hillegersberg-Schiebroek.
- Ten aanzien van de deelvraag "hoe ziet dit beleid eruit?" kunnen we gelet op de analyse vaststellen de bestudeerde nota's worden gekenmerkt door een grote onderlinge variatie aan instrumenten, rollen en spelregels.
- Ten aanzien van de doelstellingen van de zes beleidsnota's valt eveneens een grote variatie waar te nemen, terwijl de doelstellingen overigens niet in alle nota's als zodanig herkenbaar zijn. Bovendien zijn veelal doelen in plaats van doelstellingen geformuleerd. De meest genoemde doelstelling (of doel) is evenwel het geven van meer invloed aan burgers en hen meer betrekken bij het deelgemeentelijk beleid. Deze doelstelling is echter zo algemeen geformuleerd, dat wij deze eerder als doel dan als doelstelling kwalificeren. Bovendien blijken de doelstellingen niet in meetbare resultaten te zijn vertaald.
- Beoordelen wij de diverse nota's puur vanuit onze definitie, dan valt op dat geen enkele nota aan alle vier genoemde elementen voldoet. Hoewel maar liefst vijf nota's voldoen aan het element van gelijkwaardigheid, zijn er maar twee die aan het element van vroegtijdigheid voldoen. Verder voldoen drie nota's aan het element openheid terwijl hetzelfde voor effectiviteit geldt.

3. *Hoe kunnen de aangetroffen participatiemodellen en instrumenten worden verklaard vanuit gangbare theoretische noties en/of modellen over burgerparticipatie?*

Om deze vraag te beantwoorden is de nodige literatuurstudie (wetenschappelijke publicaties, beleidsnota's etcetera) verricht om te onderzoeken welke instrumenten en methoden van burgerparticipatie ontwikkeld zijn. Een uiteenzetting van de bevindingen van deze theoretische inzichten hebben wij in hoofdstuk 5 op een rij gezet.

In het algemene deel is gebleken dat in alle deelgemeenten de verschillende instrumenten van participatie worden gebruikt. Uit het specifieke deel van de analyse is gebleken dat de zes bestudeerde beleidsnota's blijken te geven van een grote verscheidenheid aan participatiemodellen. Deze lopen uiteen van varianten op de participatieladder (Prins Alexander en Noord), invloed uitoefenen op verschillende niveaus (Feijenoord), participatie langs verschillende sporen (Noord), het belang van duidelijke spelregels, grenzen en verwachtingen (IJsselmonde en Hillegersberg-Schiebroek), enzovoorts.

In paragraaf 6.7 hebben we een beoordeling gegeven van de instrumenten en methoden en gesteld dat ze allemaal in bepaalde mate de participatie bevorderen, maar dat het gebruik van de participatieladder een effectieve methode is om het participatiebeleid vorm te geven. De deelgemeenten Prins Alexander en Noord hebben dat gedaan; Feyenoord, Noord, IJsselmonde en Hillegersberg-Schiebroek hebben een stap in de goede richting gezet. De methode moet nog wel verder worden geconcretiseerd.

4. *Wat komt er in vier deelgemeenten daadwerkelijk van burgerparticipatie terecht?*

Om deze vraag te beantwoorden hebben wij enkele interviews bij deelgemeenten afgenomen. De interviews hebben tot doel om dieper te verkennen wat de desbetreffende deelgemeenten daadwerkelijk met hun beleid doen en wat ze ermee willen bereiken. De interviews zijn afgenomen bij de deelgemeenten Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Noord en IJsselmonde.

Conclusie onderzoeksvraag 4:

Gelet op hetgeen in de analyse ten aanzien van onderzoeksvraag 4 op een rij is gezet (paragraaf 8.3), kunnen wij vaststellen dat de invoering van het participatiebeleid bij de vier geïnterviewde deelgemeenten stapsgewijs verloopt en mondjesmaat tot resultaten leidt. Verder benadrukken de vier deelgemeenten het belang van de lange adem (geduld) alvorens het beleid een succes kan worden.

9.2 Aanbevelingen

Bewonersorganisaties

In hun coalitieprogramma's geven alle deelgemeenten blijk van de ambitie om de afstand tot de burger te verkleinen. Belangrijke partners in dit streven zijn onder meer bewonersorganisaties. Op een enkele uitzondering na, gaan alle deelgemeenten voorbij aan een belangrijke ontwikkeling bij de bewonersorganisaties die deze partnerschap wel eens onmogelijk zou kunnen maken. Bedoeld wordt de ontwikkeling bij de bewonersorganisaties die kampen met minder kader, een kleinere achterban en daarmee wellicht minder legitimiteit, maar al met al minder deskundigheid. Het lukt de bewonersorganisaties zelf blijkbaar niet meer om de bewoners te bereiken.

Dit roept de vraag op of het verstandig is dat deelgemeenten hun participatiestreven met medewerking van bewonersorganisaties willen bewerkstelligen. Wij zijn van mening dat dit niet het geval is.

Wij zijn van mening dat bewonersorganisaties zeer wel geschikt zijn om als dynamo in de participatiebevordering te fungeren, maar dan dient veel geïnvesteerd te worden in de organisatie van bewoners. Het gaat daarbij om de kwaliteit van het kader, de kwaliteit van de (communicatie)middelen, maar bovenal om een (her)waardering en herdefiniëring van de functie en de doelstelling van de bewonersorganisaties.

Voor deze investeringen is evenwel geld nodig dat door de deelgemeenten beschikbaar moet worden gesteld. Maar een dergelijke investering kan tegelijkertijd worden beschouwd als diepte-investering in de participatiebevordering.

Uit de analyse van alle participatienota's valt een veelheid aan modellen en instrumenten waar te nemen. Positief beschouwd kan in deze diversiteit een maatwerk in optima forma worden gezien. Maar wanneer elf deelgemeenten hun wens tot participatiebevordering zo krachtig uitspreken, terwijl de desbetreffende nota's geen of zeer weinig overlap vertonen, duidt dit op een mogelijk gebrek aan samenwerking.

Gelet op de nadrukkelijke taakstelling in de Verordening op de Deelgemeenten om de burgers beter bij het bestuur te betrekken, is het opmerkelijk dat maar zes van de elf deelgemeenten dit streven in beleidsnota hebben vastgesteld. Het belang van een beleidsnota zit hem volgens ons daarin dat een deelgemeentebestuur hiermee haar visie ten aanzien van een van haar kerntaken kan ontwikkelen.

Het is daarnaast opmerkelijk dat elke deelgemeente zelf het wiel probeert uit te vinden, al of zonder externe begeleiding.

Ons advies aan de deelgemeenten is dan ook om meer samen te werken, vooral op gemeenschappelijke terreinen, zoals het bevorderen van bewonersparticipatie.

Participatienota verplicht voor alle deelgemeenten

Wanneer zes van de elf deelgemeenten hun participatiebevordering in een beleidsnota vaststellen, kunnen we vaststellen dat dit een minimale meerderheid is. Dit is des te opvallender als we artikel 9 van de Deelgemeenteverordening 2002 in aanmerking nemen. Dit artikel verplicht de deelgemeenten immers expliciet om de bewonersorganisaties die binnen de deelgemeente actief zijn zoveel mogelijk bij de beleidsvoorbereiding en –uitvoering te betrekken. Dan ligt het naar onze mening voor de hand dat alle deelgemeenten de wijze waarop zij dit streven vorm en inhoud willen geven, uitwerken en met enige regelmaat tegen het licht houden.

Wij raden de desbetreffende deelgemeenten daarom aan om met enige voortvarendheid tot een uitgewerkte participatienota danwel nota over interactieve beleidsvorming te komen en daarbij te rade te gaan bij de deelgemeenten die al wel over een dergelijke nota beschikken.

Hoe moet een participatienota er uitzien ?

De ideale beleidsnota bestaat niet. We zijn hem danook niet tegengekomen in ons onderzoek. Maar we zijn wel degelijk interessante invalshoeken tegengekomen van hoe men participatiebeleid kan vormgeven. Hoewel de desbetreffende participatienota's zich nog moeten bewijzen, willen wij enkele bouwstenen noemen die naar onze mening in een goede participatienota thuishoren en waar deelgemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

Ten eerste dient een dergelijke nota helder te zijn in haar doelstelling. We verwijzen in dit verband naar het drie sporenbeleid van de deelgemeente Noord, waar men gekozen heeft voor participatiebevordering op drie terreinen. Dit zijn politieke participatie, sociale participatie en burgerschap.

Ten tweede moet een participatienota concreet formuleren via welke instrumenten de doelstellingen bereikt moeten worden. Hiermee wordt het voor iedereen duidelijk wat de deelgemeente aan

participatie doet en waarom zij dat doet. Wij verwijzen in dit verband naar het voorbeeld van de deelgemeente Charlois, waar men kleinschalige, op sociale cohesie gerichte initiatieven helder heeft geformuleerd en waar een bijdrage van alle bevolkingsgroepen wordt verwacht.

Ten derde moet in de nota worden aangegeven welke resultaten men nastreeft en hoe deze zullen worden gemeten. Een instrument hiervoor is de zogenoemde participatieladder, die wij bij meerdere deelgemeenten zijn tegengekomen. Daarnaast is de participatieladder een effectieve methode voor deelgemeenten om het participatiebeleid vorm te geven. Een participatieladder maakt inzichtelijk voor welke onderwerpen welk niveau van participatie kan worden bereikt.

Jaarlijks participatiecongres voor alle deelgemeenten

Alle deelgemeenten hebben in hun bestuursprogramma's passages opgenomen waarmee het belang van participatiebevordering wordt onderstreept. Maar van alle initiatieven die tijdens ons onderzoek de revue zijn gepasseerd, is nimmer een initiatief genoemd waarbij twee of meer deelgemeenten gezamenlijk een bepaalde opgave uitwerken. In de praktijk gaat iedereen zijn eigen weg, met als argument dat iedere wijk of deelgemeente om een andere aanpak vraagt (het maatwerkargument). Toch zullen in de praktijk bepaalde instrumenten beter blijken te werken dan andere. Willen de deelgemeenten de participatiebevordering laten slagen en een stap verder brengen dan waar deze zich nu bevindt, dan zullen ze van elkaar moeten leren en in elkaar's keuken durven te kijken. Het systematisch uitwisselen van kennis en ervaring is hoognodig. Een methode om deze kennis en ervaring uit te wisselen is een jaarlijks participatiecongres voor alle deelgemeenten, maar je kunt ook denken aan visitaties of deelgemeentelijke expertteams die elkaar's beleid en de uitvoering ervan tegen het licht houden.

LITERATUURLIJST

Van Assche, A. en Buts, M. (2004), *Lokaal besturen in de stad*, Antwerpen.

Beukenholt-ter Mors e.a. (2003), *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?*, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bogman, R., en Cornelissen, E.M.H. (2003), *Raadsleden op de interactieve toer*, Een exploratief onderzoek naar de kennis en vaardigheden die raadsleden nodig hebben in relatie tot interactieve beleidsvoering, Scriptie, Beleids- en organisatiewetenschappen, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Universiteit van Tilburg.

College van B&W Rotterdam (2005), *Rotterdam georganiseerd bestuurd...en zo gaan we dat doen!* Rotterdam.

De Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (2002), *Deelgemeenten Rotterdam, Historisch perspectief*, Rotterdam.

CDA Rotterdam, *Commotie (nieuwsbrief)*, Jaargang 12, december 2003, nr. 4, p 2-4.

D66 Rotterdam (2004) *De toekomst van het deelgemeentelijk bestel in Rotterdam'*, Rotterdam.

Dahl, en E. Tufte (1973), *Size and democracy*, Stanford.

Derksen, W. (1996), *Lokaal Bestuur*, Den Haag, Vuga.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998), Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel, in: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, p. 9-48.

Edelenbos, J., Teisman, G.R. en Reuding, M. (2001), *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Rapportnr. 01.3.019, Den Haag.

Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*, Dissertatie, Lemma, Utrecht.

Gemeente Rotterdam (2002), *deelgemeenteverordening 2002*, Rotterdam.

Hague, R. & Harrop, M. (2004), *Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillian.

Hakvoort, J.L.M. (1980), *Territoriale decentralisatie*. Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam, Assen, Van Gorcum bv.

Kraaykamp, G., Dam, M. van, Toonen, T. (2001), *Institutional Changes and Political Participation, The Effect of Municipal Amalgamation on Local Electoral Turnout in the Netherlands*, Acta Politica (36) pp. 402-418.

Kwast, M. (2003), *Binnengemeentelijk besturen bij de burens*. Verslag in het kader van een stage bij het secretariaat van de Raad voor Openbaar Bestuur voor de opleiding Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Loth e.a.,M.A. (2004), *Heersend recht, Tekstboek Inleiding tot de Rechtswetenschap*, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002), *Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur, Handreiking voor het instrumentarium van binnengemeentelijke decentralisatie*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2005), *Praktische gids voor burgerparticipatie*, Den Haag.

Pröpper, I.M.A.M., en Steenbeek (1998), D.A, *Interactieve beleidsvoering: Typering, Ervaringen en Dilemma's*, in: Bestuurskunde. Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming', blz. 292-301. nr.7.

Pröpper, I.M.A.M., en Steenbeek (1999), D.A, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

PvdA Rotterdam, Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam (2004), *Rapportage over het deelgemeentebestel*, Rotterdam.

Raad van Europa (1985), *European Chapter of local self-government*, Strasbourg.

SGBO, Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (2005), *Burgerparticipatie in de WMO*, Den Haag.

VVD Rotterdam, Commissie Deelgemeentebestel (2004), *Rotterdam, overbedeeld?* Rotterdam.

WRR, Rapport wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de rechtsstaat*, C.J.M. Schuyt e.a., Den Haag.

Geraadpleegde deelgemeente websites

(deze websites zijn geraadpleegd in de periode 1 tot 20 juni 2005).

www.charlois.rotterdam.nl

www.delfshaven.rotterdam.nl

www.feijenoord.rotterdam.nl

www.his.rotterdam.nl

www.hoekvanholland.rotterdam.nl

www.hoogvliet.rotterdam.nl

www.kc.rotterdam.nl

www.noord.rotterdam.nl

www.overschie.rotterdam.nl

www.prinsalexander.rotterdam.nl

www.ijsselmonde.rotterdam.nl

www.vernieuwingsimpuls.nl

www.opzoomermee.nl