

TILBURG



UNIVERSITY

TiREG

Essay

**Inspiratiebronnen en
kwaliteitseisen voor
toekomstbestendig
stadsbestuur:**
binnengemeentelijk
bestuur en democratische
vernieuwing in vier
buitenlandse steden

November 2020

Tilburg University
Tilburg Center for Regional
Law and Governance

**Frank Hendriks &
Julien van Ostaaijen**

**Met medewerking
van Erkan Ergün**

1 Inleiding: betrokken burgers in het stadsbestuur

Het betrekken van burgers bij het lokaal bestuur is al decennialang in veel (Europese) landen een grote opgave (Loughlin e.a., 2011; Van Ostaaijen, 2018). Veel met name grote steden proberen de participatie van inwoners te bevorderen via een aanpassing van hun *binnengemeentelijk bestuursmodel*, bijvoorbeeld door het inrichten van sublokale entiteiten, zoals de stadsdeelcommissies in Amsterdam. Daarnaast zijn er allerlei gemeentelijke initiatieven op het vlak van *democratische vernieuwing* waarbij inwoners participeren in specifieke beleidsprocessen of meedenken of meedoen met specifieke lokale onderwerpen (zie onder meer ProDemos 2018 voor een overzicht in Nederland).

Na een kort overzicht van de theorie en enkele Nederlandse voorbeelden maken we in dit essay een uitstap naar een aantal buitenlandse steden die op verschillende manieren inspiratie bieden en lessen aanreiken voor het reflecteren op het binnengemeentelijk bestuursmodel en op democratische vernieuwing in Amsterdam. Die uitstap gaat eerst en vooral naar Barcelona, Manchester, Frankfurt en Antwerpen. Dat is niet willekeurig, het zijn steden die we kennen en waarvan we vermoeden dat het binnengemeentelijk bestuursmodel, een of meerdere initiatieven met betrekking tot democratische vernieuwing – of beide – voor Amsterdam interessante lessen bevatten. Bovendien zijn het steden waarover wat dat betreft recente en internationaal toegankelijke beschouwingen zijn verschenen. Na een toelichting op wat we in dit essay onder binnengemeentelijke bestuursmodellen en bestuurlijke vernieuwing verstaan, schetsen we hoe deze er in de gekozen vier steden uitzien. Als laatste reflecteren we op de kernwaarden van ‘goed stadsbestuur’, de kwaliteitseisen voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel, en bezien we welke afwegingen en keuzes te maken zijn met betrekking tot het binnengemeentelijk model en democratische vernieuwing in Amsterdam.

2 Binnengemeentelijke bestuursmodellen

Voor het binnengemeentelijk bestuursmodel onderscheiden we twee uitingsvormen. Allereerst hebben lokale besturen een bestuur voor het gehele stedelijke grondgebied. De vorm daarvan is meestal door andere, overkoepelende overheden bepaald. Zo is het in Nederland wettelijk bepaald dat het bestuur in Amsterdam, net als in alle Nederlandse gemeenten, bestaat uit een direct gekozen gemeenteraad (algemeen bestuur), een deels daaruit aangesteld college van burgemeester en wethouders (dagelijks bestuur) en een eveneens deels onafhankelijk functionerende burgemeester. In de tweede uitingsvorm van binnengemeentelijk bestuur wordt het grondgebied van de gemeente onderverdeeld in kleinere eenheden. Deze eenheden blijven onderdeel van de gemeente, maar ontvangen tegelijkertijd een bepaalde mate van zelfstandigheid. In de internationale literatuur wordt dan wel over *sub-municipal governance of urban districts* gesproken. Meer specifiek gaat het om “multipurpose sub-municipal units with territorial competence and democratic legitimacy which do not constitute a fully independent layer of local government and do not possess exclusive territorial jurisdiction over their local affairs and citizens” (Hlepas e.a., 2018, p. 5). In Nederland spreken we bij dit soort stelsels vaak over binnengemeentelijke decentralisatie, zoals te zien in Rotterdam en Amsterdam, wat niet verward moet worden met binnengemeentelijke deconcentratie, zoals bijvoorbeeld te zien in Utrecht en Den Haag (zie

verderop). Bij de eerste draagt de centrale gemeente “taken, bevoegdheden en middelen over aan een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging op een kleiner schaalniveau. Er ontstaat een bestuurlijke entiteit op binnengemeentelijk niveau”. Bij binnengemeentelijke deconcentratie blijft de politieke en bestuurlijke structuur in de gemeente onveranderd, maar “worden ambtelijke diensten in het leven geroepen voor specifieke geografische delen van de gemeente” (Schaap e.a., 2013, p. 117). De *sub-municipal units* bij binnengemeentelijke decentralisatie - in dit essay spreken we over ‘districten’ - worden gekenmerkt door de volgende factoren (Hlepas e.a., 2018, p. 5; zie ook Bäck e.a., 2005, pp. 16-18):

- *Een vorm van territoriaal bestuur binnen de gemeente.* Het gaat om een vorm van bestuur over een bepaald grondgebied, eventueel aansluitend bij een specifieke gemeenschap.
- *Multifunctionaliteit.* Districten zijn net als gemeenten verantwoordelijk voor meerdere taken/beleidsvelden en hebben niet één taak, zoals bijvoorbeeld een school.
- *Afgeleid bestuur.* Districten hebben niet dezelfde status en bevoegdheden als een gemeente (of provincie), maar zijn onderdeel en een afgeleide van de gemeente. Vaak kan het gemeentebestuur districtsbevoegdheden terugnemen.
- *Democratische legitimatie/verantwoording.* Districten kennen een politiek besluitvormingsorgaan. De leden ervan worden doorgaans (in)direct door inwoners gekozen.

Deze criteria zijn te beschouwen als een soort minimumvereisten voor een districtenstelsel. Daarbuiten is veel variatie. Zo is internationaal (en soms zelfs binnen hetzelfde land) verschil in de omvang van de districten, hun takenpakketten, de relatie met het centrale bestuur, bijvoorbeeld de al dan niet aanwezige bevoegdheid om bevoegdheden terug te nemen, of hun democratische legitimatie. Veel districtsraden worden rechtstreeks door de inwoners van het district gekozen, maar er zijn er ook die door de centrale gemeente worden benoemd. Dat maakt ook dat de grenzen tussen binnengemeentelijke decentralisatie en andere vormen van binnengemeentelijk bestuur niet altijd even helder zijn. Onderstaande tabel probeert daarom wat meer duidelijkheid te scheppen, alsmede de variatie in de mogelijke binnengemeentelijke bestuursmodellen aan te geven.

Tabel 1. Vormen van binnengemeentelijke schaalverkleining (gebaseerd op het model uit Schaap e.a., 2013)

X = horend bij deze vorm (X) = optioneel bij deze vorm	Het district bezit:				
	Eigen gekozen politici	Eigen bestuurders	Eigen beleidsvrijheid	Eigen uitvoeringstaken	Eigen ambtelijk apparaat
<i>Binnengemeentelijke decentralisatie</i>	Optioneel, kunnen ook benoemd worden	Ja	Ja	Ja	Optioneel, ambtenaren kunnen ook centraal worden aangestuurd
<i>Binnengemeentelijke advisering</i>	Optioneel, kunnen ook worden benoemd	Ja	Meestal niet, en zo ja, dan erg beperkt	Optioneel	Zelden en zo ja, dan meestal enkel directe ondersteuning bestuurders
<i>Bestuurlijke deconcentratie</i>	Nee	Ja, uit district of bv centrale wethouders als aanspreekpunt district	Optioneel	Meestal wel	Optioneel
<i>Ambtelijke deconcentratie</i>	Nee	Nee	Nee	Ja	Optioneel
<i>Gebiedsgericht werken van centrale diensten</i>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

De reden voor het invoeren van een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie hangt samen met de bevolkingsgroei van veel steden na de Tweede Wereldoorlog (Van Assche, 2005; Norton, 1994). Het bood steden een oplossing om ondanks die groei de (representatieve) band met burgers sterk te houden. Van Assche somt de democratische argumenten op:

- *Schaal*. De gemeente behoudt alle voordelen van een grote omvang (zoals slagkracht), maar kan zaken die dichtbij de burger spelen overlaten aan de districten.
- *Lokale kennis*. Door het instellen van binnengemeentelijke decentralisatie komen er volksvertegenwoordigers bij die vaak beter op de hoogte zijn van lokale omstandigheden in hun district en daar beter op in kunnen spelen.
- *Terugkeer naar lokale identiteiten*. Met binnengemeentelijke decentralisatie kunnen gemeenschappen binnen een gemeente een vorm van erkenning krijgen, wat onder meer de legitimiteit van de gemeentelijke overheid bevordert.
- Daarnaast is er ook het argument met betrekking tot *efficiëntie en kostenbesparing*. Bevoegdheden over bepaalde onderwerpen horen toe aan het niveau waar ze het meest efficiënt afgehandeld kunnen worden. Dergelijke taakverdeling leidt tot kostenbesparing.
- Bovendien kunnen districten fungeren als *leerschool* voor toekomstige leden van de centrale gemeenteraad en college (Van Assche, 2005, pp. 48-50).

Binnengemeentelijke bestuursmodellen in enkele grote Nederlandse steden

Bestuurlijke en ambtelijke deconcentratie komt in Nederlandse gemeenten relatief veel voor. Zo is Den Haag verdeeld in acht stadsdelen. In de stadsdeelkantoren wordt voornamelijk hulp en informatie over de dienstverlening van de gemeente aangeboden en kunnen inwoners er terecht voor zaken als een paspoort, ID-kaart of rijbewijs (<https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/stadsdelen.htm>). Utrecht kent wijkbureaus, waar bewoners worden geïnformeerd over hun wijk en gemeente (<https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wijken>). Daarbovenop kan men bijvoorbeeld wethouders verantwoordelijk maken voor een of meer wijken, zoals bijvoorbeeld in Tilburg en Utrecht gebeurt. Deze wethouders zijn dan doorgaans het aanspreekpunt voor die wijk binnen het college of binnen de organisatie en hebben in de wijk voor inwoners bijvoorbeeld een paar keer per jaar een spreekuur. Ook kiezen sommige gemeenten voor ambtelijke aanspreekpunten voor alle of bepaalde wijken/stadsdelen. Zo liet de persoonsgerichte aanpak in Enschede goede resultaten zien: In een van de sociaal zwakkere wijken werden (ambtelijke) wijkcoaches ingezet om de sociale vaardigheden van inwoners te vergroten. Vooral een langere inzet van wijkcoaches leidde daar tot beter resultaat (Klok, Denters & Oude Vrielink, 2012; Schaap & Leenknecht, 2018, pp. 42-43). Voor wat betreft binnengemeentelijke decentralisatie is binnen Nederland echter alleen Rotterdam goed met Amsterdam vergelijkbaar. Na het formele opheffen van de oorspronkelijke binnengemeentelijke decentralisatie moest ook Rotterdam na 2014 op zoek naar een nieuw binnengemeentelijk bestuursmodel (Van Ostaaijen, 2013). De gemeente koos toen voor veertien 'gebiedscommissies'.¹ De inwoners van het gebied kiezen de negen tot vijftien leden (afhankelijk van de grootte van het gebied) van die commissies. De gebiedscommissies hebben vooral taken op het gebied van wijkveiligheid, buitenruimte en wijkwelzijn en ze adviseren het centrale stadsbestuur. Die adviezen zijn echter wel vrijblijvend. De gebiedscommissie hebben daarnaast een belangrijke taak op het vlak van burgerparticipatie en dienen bewoners en bedrijven te betrekken bij plannen in de wijk en initiatieven van bewoners te stimuleren. In 2016 is de werking van de gebiedscommissies geëvalueerd (Loorbach e.a., 2016). Daaruit bleek onder meer dat ondanks de voornemens om met de gebiedscommissies de dominantie van politieke partijen terug te dringen de politieke partijen toch een groot deel van de zetels ervan hebben ingenomen. Hun rol met betrekking tot burgerparticipatie blijkt divers: enkele gebiedscommissies slagen daar goed in, maar de rol wordt in enige mate belemmerd door de 'partijpolitiek' die in alle commissies in meer of mindere mate speelt. Dat maakt dat interne kwesties dan ten koste gaan van het contact maken met de buitenwereld. Concluderend stellen de onderzoekers dat, hoewel de gebiedscommissies een meer externe focus hebben in vergelijking met de voormalige deelraden, het bestuursmodel niet dichterbij de burger is gekomen. Deze mening wordt door twee derde van de ondervraagde Rotterdammers en tachtig procent van de gebiedscommissieleden zelf gedeeld. Ook over de samenwerking met andere delen van de stad zijn de onderzoekers kritisch: er is nog veel competitie en te weinig vruchtbaar samenspel. Wel ontwikkelt het model zich en gaat het steeds meer lijken op 'wat oorspronkelijk de bedoeling was'. In 2016 is het model aangepast en onder meer de uniformiteit verlaten. In twee gebieden zijn de gebiedscommissies vervangen door 'wijkraden' en in drie andere zijn wijkcomités geïnstalleerd. Hoewel de taken van deze nieuwe organen vergelijkbaar zijn met die van de gebiedscommissies zijn ze doorgaans kleiner in omvang en worden er geen verkiezingen voor georganiseerd. Enkele wijkcomités worden door loting onder alle kiesgerechtigden van 16 jaar en ouder

¹ De tekst over Rotterdam is een samenvatting van pagina 43-45 uit Schaap & Leenknecht, 2018).

in de betrokken wijk worden samengesteld. In het functioneren zijn enkele positieve eerste ervaringen zichtbaar, maar bij gebrek aan evaluatie nog geen duidelijke conclusies. Wel zijn in het algemeen initiatieven geëvalueerd waarin inwoners via loting worden gevraagd mee te doen aan publieke bijeenkomsten en overleggen, met name via een G1000 (zie daarover ook paragraaf 4.4). Daaruit bleek dat negen van de tien mensen die ingeloot zijn, uiteindelijk niet komen opdagen. Degenen die er wel zijn, hebben meestal een voor burgerparticipatie trajecten bekend profiel: ze zijn doorgaans Nederlands, man, 50 jaar en ouder en hoog opgeleid (Binnema & Michels, 2016, pp. 65-66). Dat betekent dat aan één belangrijke reden voor gelote bijeenkomsten - namelijk te komen tot een divers(er) gezelschap van inwoners - maar beperkt is voldaan.

3 Democratische vernieuwing

Bij het (her)inrichten van het bestuurlijk stelsel van een stad gaat het niet alleen om de organisatie van de stad en het stadsbestuur (vorige paragraaf), maar zeker ook om het verder vormgeven van de relatie tussen het (centrale en decentrale) stadsbestuur en de burgers van de stad. De afgelopen decennia is op veel manieren gepoogd die relatie opnieuw vorm te geven. Het ging dan over de 'democratische vernieuwing' van het stelsel, het versterken van de 'burgerparticipatie' in het stadsbestuur, of de 'participatieve democratie' ten opzichte van de representatieve democratie.

In het Nederlandse discours omtrent het bevorderen van burgerparticipatie zijn volgens Lenos, Sturm en Vis (2006) drie 'generaties' te onderscheiden. De eerste generatie betrof de opmars van formele inspraak vanaf grofweg de jaren '70, de tweede generatie de verbreiding van interactief bestuur en coproductie vanaf grofweg de jaren '90, en de derde generatie zou dan de opkomst van informeel burgerinitiatief en doe-democratie zijn vanaf grofweg de millenniumwisseling. Genoemde auteurs zien burgerinitiatief primair als het op eigen initiatief onderhouden van openbaar groen, het oprichten van energiecoöperaties, en dergelijke. Er is evenwel ook zoets als formeel burgerinitiatief, waarbij burgers met voldoende handtekeningen een thema op de politieke agenda kunnen plaatsen, om daarmee een beslissing via de representatieve of directe democratie te kunnen afdwingen. In de internationale literatuur heeft '*citizen initiative*' veelal deze 'formele' betekenis, vooral in relatie tot directe democratie. In het internationale discours over *democratic innovations* en versterking van *participatory democracy* worden de generaties sowieso iets anders voorgesteld – dat is goed om te weten als we naar buitenlandse praktijken kijken. Internationaal worden de jaren '70 veeleer geassocieerd met de *coming of age* van de protestgeneratie en de verschillende manieren waarop (stads)besturen daarop reageerden met *participatory democracy* (Pateman, 1970). Naast inspraak en medezeggenschap - geveugelde termen in Nederland - werden in sommige buitenlandse ook meer directe vormen van democratie beproefd, waaronder het *citizen initiative* als (lokale) volksstemming en de *neighbourhood council* als participatieve wijkdemocratie (Berry c.s., 1993). De jaren '90 worden ook wel geassocieerd met *collaborative governance* - de internationaal meer gebruikte koepelterm voor interactief bestuur - maar meer nog met de opkomst van *deliberative democracy*. Dit is een containerbegrip waaronder democratische innovaties vallen als het deliberatieve minipubliek (een op basis van loting samengestelde groep burgers buigt zich over een publieke kwestie) en de participatieve begroting (een groep burgers debiteert over een deel van de stads- of wijkbegroting). Het onderscheid met interactief bestuur *à la Hollandaise* is subtiel maar

betekenisvol. Hierbij overlegt de gemeente, vaak op eigen initiatief en voorwaarden, met allerlei vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen; anders dan bij deliberatieve fora en participatieve begrotingsprocessen krijgen bewoners niet bij voorbaat een hoofdrol. Na de millenniumwisseling gaat het internationaal ook wel over *do-it-yourself-democracy*, maar meer nog over de gevolgen van breedband-internet en mobiele technologie voor de doorontwikkeling van *smart cities* en nieuwe vormen van digitale democratie (Hendriks, 2019).

Kortom: vanuit internationaal perspectief zien we evengoed verschillende generaties van democratische vernieuwing, maar dan met een grotere verscheidenheid dan de eenvoudige drieslag inspraak-coproductie-burgerinitiatief suggereert. Onze rondgang langs verschillende Europese steden levert deels ook andere concepten op dan die welke vertrouwd zijn in Nederland, hetgeen juist nuttig en leerzaam is. Hoe men verschillende generaties van democratische vernieuwing ook definieert, het is in elk geval belangrijk de generaties te zien als deels overlappende verschijningsvormen - zoals generaties in een familie zich deels ook naast elkaar manifesteren. Zo zijn nieuwe vormen van digitaal stemmen onder 21e eeuwse condities naar voren gekomen zonder dat 20e eeuwse vormen van participatie - bijvoorbeeld via adviescommissies, of via inspraakbijeenkomsten - volledig zijn verdwenen. Naast de metafoor van familiegeneraties is het beeld van sedimentatielagen een toepasselijke. De golfslag die we associëren met de jaren '70 heeft een sedimentatielaag van participatieve democratie achtergelaten; daarbovenop is een sedimentatielaag gelegd die we associëren met de interactieve en deliberatieve jaren '90; en op het moment van schrijven wordt daarbovenop ook weer een laag afgezet met 21e eeuwse vormen en praktijken, veelal digitaal, die het aanzicht van de democratie wederom aanpassen. We moeten dit beeld ook voor ogen houden als we naar onze buitenlandse steden kijken. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar hedendaagse vernieuwingen, maar we moeten ook inzien dat daaronder eerdere vernieuwingen steken.

4 Buitenlandse steden als inspiratiebronnen

Zoals gezegd kijken we naar enkele buitenlandse steden: Barcelona, Manchester, Frankfurt en Antwerpen. Alle vier hebben een interessant heden én verleden als het gaat om het betrekken van de bevolking bij het stadsbestuur in zijn verschillende geledingen. Alle vier zoeken op hun eigen manier hun plek in de voorhoede van steden die ertoe doen in de postindustriële informatiesamenleving. Alle vier experimenteren in het huidige tijdvak met digitale vernieuwingen in het stadsbestuur, maar doen dat deels op een andere grondslag en met een andere insteek. Over democratische vernieuwing en burgerparticipatie in Barcelona en Manchester is relatief veel literatuur voorhanden, waarbij deze twee steden ook regelmatig met elkaar worden vergeleken. Frankfurt vormt hierop een nuttige aanvulling, als mondiaal financieel centrum in buurland Duitsland, met een politieke en democratische context die veel gelijkenissen vertoont met de Nederlandse. Hetzelfde geldt op een wat andere manier voor Antwerpen, waar vooral recent enkele leerrijke ervaringen zijn opgedaan.

4.1 Barcelona - de experimentele stad

Als men aan een groep experts vraagt welke drie Europese steden het meest opvallen met hun ambitie voor een stevigere, meer eigentijdse relatie met inwoners, dan is het welhaast zeker dat Barcelona op de shortlist komt. De stad had op dit vlak al een flinke reputatie opgebouwd, maar na de lokale verkiezingen van 2015, gewonnen door de nieuwe politieke formatie *Barcelona en Comú*, lijkt Barcelona's status als "experimental city" (Calzada, 2018) nog verder versterkt (cf. Blanco c.s., 2020).

Over het binnengemeentelijk bestuursmodel

Barcelona is in inwoneraantal de tweede stad van Spanje (na Madrid). Het is tevens ook de hoofdstad van de autonome regio Catalonië en van de provincie Barcelona. De stad Barcelona kent ruim 1,5 miljoen inwoners. Op politiek-bestuurlijk niveau zijn de volgende drie organen van belang: de gemeenteraad, bestaande uit 41 leden, het dagelijks bestuur van de stad in de vorm van de bestuurscommissie (*Comissió de Govern*) en de burgemeester. De burgemeester is zowel voorzitter van de gemeenteraad als van de bestuurscommissie waar onder meer enkele door de burgemeester benoemde raadsleden deel van uit maken.² Daarnaast is Barcelona onderverdeeld in tien districten "to decentralise administration and promote public participation in decision-making, insofar as it is appropriate for the specific needs of each city area".³ Elk district kent een eigen districtsraad en voorzitter. De districtsraden worden gekozen door de politieke groeperingen in de (centrale) gemeenteraad en besteden gezamenlijk ongeveer 15 procent van het gemeentelijk budget (Navarro & Pano, 2018).

In het post-Franco tijdperk is Barcelona rap gedemocratiseerd. De stad staat bekend om zijn actieve nieuwe sociale bewegingen en over de stad verspreide *grassroots movements*. Blakeley (2010, p. 135 e.v.) vergelijkt Barcelona met Manchester en merkt op dat de Catalaanse hoofdstad de macht in de stad meer verticaal spreidt, tussen centrale stad en stadsdelen. Barcelona zet in op tripartiete verhoudingen, een spreiding van macht tussen centrale stad en bedrijfsleven, maar met ruimte aan tafel voor maatschappelijke groepen. De *triple helix* en de bijkomende burgerparticipatie zijn op de gehele stad gericht en niet op specifieke stadsdelen. Een aardige illustratie van de brede inzet op sociale innovatie is het Burgerakkoord voor een Inclusieve Stad, in 2005 gedragen door 235 verschillende entiteiten uit de publieke sector, private sector en universiteiten, uitgegroeid tot 467 in 2011 en meer dan 500 in 2013 (Mantagut et al., 2016).

Democratische vernieuwing

Barcelona profileert zich relatief vroeg en sterk als *smart city* - evenals Manchester, zoals we verderop zullen zien. Volgens Calzada (2018) is Barcelona in de vroege jaren '10 zelfs de icononische *smart city*, die allerlei vormen van digitale monitoring inzet voor het beter kunnen ontwikkelen en aanbieden van publieke voorzieningen. De opzet is net als in veel andere steden sterk instrumenteel, techniek- en marktgedreven. Vanaf 2015 werkt Barcelona evenwel aan een fundamenteel andere aanpak, waarbij de burgers van de stad meer macht zouden moeten krijgen over de dataverzameling en meer als besluitvormer naar voren zouden moeten komen en niet louter als wingewest van data. De

² <https://ajuntament.barcelona.cat/en/municipal-organisation/>

³ <https://ajuntament.barcelona.cat/en/municipal-organisation/>

eerdergenoemde verkiezingsoverwinning van *Barcelona en Comú* was een belangrijke katalysator van een beweging richting digitale democratie die breder in Barcelona speelde. In lijn met een nieuwe digitale strategie voor de stad (2017-2020) werd het digitale burgerplatform *Digidim* opgericht, gecompleteerd door *Metadecidim* als waakhond over het platform. In nieuwe regelingen voor burgerparticipatie (2017) werden nieuwe rechten en mogelijkheden voor burgers vastgelegd. Het participatiebeleid zet in op een mix van *face-to-face* participatie en digitale vormen van participatie, waarvan de laatste het meest gewaagd ogen.⁴

Decidem is het paradepaard van het nieuwe participatiebeleid.⁵ Sinds 2016 is dit digitale platform in de lucht en is het onder meer gebruikt voor het ontwikkelen van het strategisch beleidsplan van de stad Barcelona. In het strategisch beleidsplanproces zouden bijna 40.000 participanten hebben deelgenomen.⁶ Via het platform zouden 10.860 voorstellen voor het plan zijn gedeeld en 165.121 (digitale) steunverklaringen zijn verzameld. Hoe meer steunverklaringen hoe groter de succeskans - zo is de logica van dit digitale platform (en vergelijkbare platform elders). Zo'n 72% van de bewonersvoorstellen zou zijn geaccepteerd.⁷ De beschikbare bronnen geven niet aan wat het absolute aantal bewonersvoorstellen was vergeleken met het aantal gemeentevorstellen, en ook niet welk percentage van de gemeentevorstellen langs deze weg steun heeft verkregen. Op het moment van schrijven wordt *Decidem* voor het eerst ingezet voor het verzamelen van voorstellen - en het meten van steun voor die voorstellen - in het kader van participatief begroten in Barcelona. De inzet: 75 miljoen voor het district waar men woont; 5% van de gemeentelijke begroting voor de periode tot 2023.⁸ Ook buiten een strategisch planproces of een participatief begrotingsproces kan *Decidem* worden gebruikt voor het doen van voorstellen en het verzamelen van steun daarvoor. De ontwikkelde voorstellen suggereren dat betaalbare woningen, schone energie, luchtkwaliteit en openbare ruimte tot de meest voorkomende zorgen van burgers behoren. Het is de bedoeling dat het digitale platform ook steeds meer de plek wordt waar burgers de ontwikkeling en uitvoering van beleid kritisch kunnen volgen (monitoren), daarbij gebruik makend van alle mogelijke vormen van publieke data. "We draaien het smart city paradigma om," verklaarde Francesca Bria, Barcelona's Chief Technology and Digital Innovation Officer. Ze heeft het over een "*new deal on data*" die op een democratische, burgergestuurde manier afwijkt van zowel het surveillance-kapitalisme van Silicon Valley als het staats-surveillance-model van China.⁹ Op internet circuleert een filmpje waar *Decidem* - begonnen in Barcelona en vandaaruit naar meerdere plekken geëxporteerd - wordt samengevat met de Catalaanse drieslag "*sequin, proposin i decideixin*" ofwel: volgen, voorstellen en beslissen.¹⁰ Het platform biedt nieuwe mogelijkheden om dit met digitale middelen te doen, op grote schaal en op afstand. Tegelijk is het de bedoeling dat *offline* participatie, op kleinere

⁴ <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/en/how-we-do>

https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/en/noticia/the-city-councils-practical-guides-to-citizen-participation-in-barcelona-are-now-available-2_804592

⁵ Features uitgebreid beschreven op: <https://decidim.org/features/>

⁶ <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode>

⁷ Bron van deze cijfers is een lezing over Decidim door Pablo Aragón, Universitat Pompeu Fabra, 5 april 2019. Geraadpleegd van <https://www.youtube.com/watch?v=M1Mnwu4t7w0>

⁸ https://ajuntament.barcelona.cat/bombers/en/noticia/citizens-to-decide-how-to-improve-neighbourhoods-with-the-first-participatory-budget_911307

⁹ <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode>

¹⁰ <https://www.decidim.barcelona/processes/PressupostosParticipatius>

schaal en meer gericht op praten en delibereren hier niet onder lijdt, maar wellicht juist ook stimulansen krijgt. Kijkt men naar het uitgebreide palet aan modaliteiten dan ziet men dat de ontwerpers van het platform hier inderdaad ook aan hebben gedacht. Er zijn op dit moment geen betrouwbare studies voorhanden die aangeven of en hoe de niet-digitale, kleinschalige en fysieke vormen van participatie profiteren van danwel lijden onder de komst van nieuwe participatiemogelijkheden. *Decidim* is een open source platform waarvan de programmering niet door een centrale programmeur of firma wordt bepaald. Het idee is dat dit participatienetwerk (van burgers) ook door een participatienetwerk (van codeurs) wordt beheerd en zo nodig wordt aangepast aan voortschrijdende ervaringen en inzichten. *Metadecidim* is daarvoor het vehikel, een interessant antwoord op de vraag wie monitort de monitor? En: wie beslist over het meebeslissen?

4.2 Manchester - de postindustriële smart city

Manchester wordt regelmatig met Barcelona in verband gebracht. De stad heeft in de laatste decennia van de vorige eeuw indruk gemaakt met de binnenstedelijke herstructurering, compleet met flankerend beleid voor burgerparticipatie. Als hét historische voorbeeld van de grootschalige fabrieks- en industriestad heeft Manchester zich in hoog tempo willen herdefiniëren als post-industriële *smart city* (Blakeley, 2010; Carter, 2013) en is inmiddels een erkend *digital powerhouse* (Deakin c.s., 2018). Dat deze strategie tot op zekere hoogte zeer succesvol is geweest toont het vernieuwde stadscentrum, maar wat verder uit het centrum zijn de sporen van een stevige maatschappelijke tweedeling goed zichtbaar - al heeft het traditioneel door *Labour* gedomineerde stadsbestuur wel beleid geformuleerd voor meer 'inclusie' en minder achterstelling van groepen in de informatiesamenleving. Een voorbeeld is het project *Eastserve*, gericht op het verhogen van de digitale geletterdheid en het verkleinen van de *digital gap* in East Manchester.

Over het binnengemeentelijk bestuursmodel

Manchester wordt bestuurd door de Manchester City Council. Deze bestaat uit 96 gekozen raadsleden die de 32 kiesdistricten (*electoral wards*) vertegenwoordigen. De Council delegeert bevoegdheden aan het Executive, het dagelijks bestuur, wat bestaat uit tien raadsleden: de voorzitter en twee vicevoorzitters van de Raad met zeven andere uitvoerende leden.¹¹ Manchester kent geen districtenstelsel zoals Barcelona, Frankfurt en Antwerpen dat wel kennen. Wel is Manchester (550.000 inwoners) onderdeel van *Greater Manchester* (2,8 miljoen inwoners) een regionaal samenwerkingsverband met een inmiddels gekozen burgemeester.¹²

De vergelijking met Barcelona is interessant, juist ook vanwege aanzienlijke verschillen temidden van bestaande gelijkenissen. Hiervoor refereerden we aan Blakeley (2010, p. 135 e.v.), die vergeleken met Barcelona in Manchester veel minder verticale spreiding van macht waarnam tussen centrale stad en stadsdelen - *City Hall* houdt de teugels stevig in handen in Manchester¹³ - en een minder tripartiet en

¹¹ <https://democracy.manchester.gov.uk/mgListCommittees.aspx?bcr=1>

¹² <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/who-we-are/>

¹³ Manchester telt een 33-tal *wards*, maar dit zijn eerst en vooral kiesdistricten, onvergelijkbaar met wat elders ontwikkeld werd aan deelgemeenten, stadsdelen, *neighborhood councils* of *Bezirksausschüsse*.

meer bipartiet model van samenwerking - *City Hall* zoekt vooral de horizontale samenwerking met de private sector via allerhande specifieke *partnerships*. Het is niet zo dat burgerparticipatie niet in beeld is - er zijn wel degelijk verschillende initiatieven en instituties ontwikkeld in Manchester- maar de duurzame plek aan tafel die de burgersamenleving in Barcelona heeft verkregen lijkt in Manchester toch aanmerkelijk minder zichtbaar. Verschillende studies bevestigen dit beeld (Wainwright, 2003; Diamond & Pearce, 2010; Blakeley, 2010; Blakeley & Evans, 2008; 2009; Carter, 2013).

Democratische vernieuwing

Anders dan in Barcelona is beleid ter bevordering van burgerparticipatie in Manchester minder integraal op de hele stad gericht en meer op specifieke stadsdelen en specifieke doelstelling. Het meest bekende voorbeeld is het herstructureringsbeleid voor het achtergebleven East Manchester. In 1998 werd deze wijk, samen met tientallen vergelijkbare wijken in het VK, aangewezen als aandachtswijk in het programma *New Deal for Communities* (NDC) van de *New Labour*-regering Blair. Net als bij de Nederlandse 'Vogelaarwijken' werd door de centrale regering verlangd dat het herstructureringsbeleid (waarvoor in totaal zo'n 50 miljoen pond per wijk beschikbaar was) in aanzienlijke mate "*community-led*" zou zijn. Voor East Manchester was lokaal een meer conventionele *partnership* van gemeente en projectontwikkelaars bedacht, maar onder invloed van het nationale beleid kregen burgervertegenwoordigers een steviger rol in de nieuw opgerichte NDC-Board voor East Manchester - met 6 van de 13 leden vormden de gemeenschapsvertegenwoordigers de grootste subgroep, naast vertegenwoordigers van private, publieke en semi-publieke organisaties (Wainwright, 2003, p. 80).

In dit kader is reële burgerparticipatie tot stand gekomen, door zowel bewoners en beleidsmakers (h)erkend, maar door hen ook gerelativeerd op het punt van omvang en impact. Blakeley & Evans (2008, p. 15) beschrijven de burgerparticipatie in East Manchester als een "*minority sport*" en Wainwright (2003, p. 109), die het proces in East Manchester ook zeer intensief volgde wijst op "*wider power structures that in the end decide*" (zie ook Diamond & Pearce, 2010). Directe invloed kregen bewoners van East Manchester eerder door protesten en demonstraties, door politieke druk, dan door de formele participatietrajecten (Blakeley & Evans, 2008, p. 108; Blakeley, 2010, p. 142).

Stadsbrede participatiestructuren vallen in Manchester minder op dan in Barcelona (of Frankfurt zoals we straks zullen zien). In de 32 wards zijn *Ward Service Coordination Groups* ingesteld, waarin wijkbewoners samen met ambtenaren en aan de wijk gekoppelde raadsleden de integrale dienstverlening in de wijk monitoren. Voor alle Mancunians heeft de gemeente op haar website ook voorzieningen getroffen voor *Online Petitions* (waarbij burgers vragen om reacties¹⁴) en *Online Consultations* (waarbij de gemeente zich openstelt voor reacties op beleidsplannen). Voor een "*digital powerhouse*" is de digitale democratie en de plek van *smart citizens* in de *smart city* opvallend onopvallend.

In de winter van 2015 heeft het gemeentebestuur publieke consultatie georganiseerd ten behoeve van de thans vigerende strategische visie "*Our Manchester*." Op de bijbehorende website worden de "*tens of*

¹⁴ Afgelopen 4 jaar nauwelijks gebruikt. Meest succesvolle petitie kende 497 handtekeningen en ging over het klimaat.

thousands reached by our consultation" bedankt voor hun bijdragen.¹⁵ Hoe die bijdragen zijn gevraagd en geleverd wordt niet duidelijk gemaakt.¹⁶

4.3 Frankfurt - meervoudige betrokkenheid

Frankfurt is nog meer zelfs dan Amsterdam een financiële *hotspot*. Ook Frankfurt lijkt momenteel heil te zien in digitale participatie. Daarvoor bewoog Frankfurt mee met de goed gedocumenteerde bewegingen in het Duitse stadsbestuur: opmars van *Bürgerinitiativen* en opbouw van participatieve instituties, vooral omtrent de stedelijke planning, vanaf eind jaren '60; in het verlengde daarvan oprichting *Bezirksausschüsse* en vergelijkbare binnengemeentelijke 'wijkparlementen' (in Frankfurt heten ze *Ortsbeiräte*¹⁷); doorbraak van lokale referenda en burgerinitiatiefrechten vanaf eind jaren '80; aansluitend vanaf jaren '90 tot in het huidige millennium experimenten met participatief begroten; toenemende aandacht voor smart citizenship met behulp van nieuwe en sociale media in het eerste stuk van de 21e eeuw. Zoals in veel Duitse steden wordt in Frankfurt de bevolking meervoudig betrokken bij het stadsbestuur.

Over het binnengemeentelijk bestuursmodel

Frankfurt is een stad van ongeveer 750.000 inwoners. In Duitsland is het lokaal bestuur een verantwoordelijkheid van de deelstaten (*Länder*). Dat betekent dat er ondanks overeenkomsten - in vrijwel alle deelstaten is de gekozen burgemeester geïntroduceerd - meerdere systemen bestaan (Kersting & Kuhlmann, 2018). Veel steden kennen een vorm van districten, Frankfurt al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw. De Frankfurtse districten (*Ortsbeiräte*) variëren van enkele duizenden inwoners tot meer dan 100.000. De maandelijkse bijeenkomsten van de districtsraden zijn over het algemeen open voor het publiek en beginnen meestal met een vraag-en-antwoordsessie, waarbij de bewoners worden uitgenodigd om hun problemen, verzoeken of suggesties rechtstreeks aan "hun" leden van de *Ortsbeirat* te richten. Om de vijf jaar worden zij verkozen, tegelijk met de 93 leden van de centrale gemeenteraad. Frankfurt telt thans 16 *Ortsbeiräte* voor evenzoveel *Ortsbezirke*. Ze variëren van negen tot 19 leden, tegelijk met variaties in omvang. De 'wijkparlementen' fungeren als intermediair tussen de bevolking in de wijken en het stadsbestuur. Ze worden aangesproken op hun lokale kennis van problemen en staan als het goed is dicht bij de bevolking. In principe moeten ze daarom door de gemeenteraad of het centrale stadsbestuur worden gehoord over alle vragen met betrekking tot de lokale wijk, in het bijzonder voordat de gemeentebegroting wordt goedgekeurd. Alle *Ortsbeiräte* hebben een eigen budget voor verfraaiings-, inrichtings- en onderhoudsprojecten tot een bedrag 0,50 euro per inwoner. Ze hebben het recht om voorstellen te doen aan gemeenteraad en stadsbestuur over alle aangelegenheden betreffende hun wijk. De gemeenteraad heeft enkele specifieke bevoegdheden op het gebied van

¹⁵ https://secure.manchester.gov.uk/info/500313/the_manchester_strategy

¹⁶ In het strategiedocument zelf staat het volgende: "The development of this strategy has been overseen by the Manchester Leaders Forum. This is a group drawn from stakeholders across the city, established in June 2014 with the express intention of shaping the long-term strategy for Manchester and monitoring its implementation. There has been an extensive consultation process with residents, businesses and partner organisations, which have – in large numbers – offered their views about the future of the city."

¹⁷ <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/ortsbeiraete/obr-info>

verkeersbeheersing, groenbeleid en naamgeving van straten, pleinen en dergelijke aan de *Ortsbeiräte* gedelegeerd. Op die vlakken zijn ze opdrachtgever voor de stedelijke diensten. Ook interessant vanuit Nederlands perspectief is het electorale systeem dat Hesse (de deelstaat waarin Frankfurt ligt) in 2001 installeerde. De kiezer krijgt daarin evenveel stemmen als er kandidaten zijn te verkiezen. Elke kandidaat kan maximaal drie stemmen krijgen. Dit systeem werd ook voor de Frankfurtse districten ingevoerd. Op die manier wilde men de partij invloed op de verkiezingen verminderen. Ook in de districten komen de meeste kandidaten van politieke partijen (Kersting & Kuhlmann, 2018, p. 99).

Overigens kent ook München een districtenstelsel. Nederlandse onderzoekers die dat enkele jaren geleden hebben beschreven, toonden zich daarover positief, al zien zij het wel als onderdeel van een omvangrijker systeem (en cultuur) van het betrekken van inwoners. "Zeer belangrijk daarbij zijn de burgervergaderingen in het district, de zogenaamde 'Bürgerversammlungen', die in elk district ten minste jaarlijks worden georganiseerd. Hierbij komt het centrale stadsbestuur op bezoek in de wijk (...) [Burgers] hebben tijdens de Bürgerversammlung ook spreekrecht en recht om moties ter stemming voor te leggen (...) Moties die worden gesteund door een meerderheid van de aanwezigen moeten binnen drie maanden door de stad of het stadsdeel worden beantwoord (...) De districtsraad, in het bijzonder de voorzitter, speelt hierbij een belangrijke intermediaire, bemiddelende, voorbereidende en, als het goed is, nazorgende rol (...) Burgers die via deze binnengemeentelijke instituties hun 'punt' nog niet voldoende hebben kunnen maken, of althans dat gevoel hebben, kunnen altijd nog via een 'Bürgerbegehren' een referendumuitspraak afdwingen over een zaak die enkele of alle districten betreffen (...) de participatiemogelijkheden op wijkniveau zijn in München vergelijkenderwijs zeer ruim, talrijk en onderling verknoopt" (Schaap e.a. 2013).

Democratische vernieuwing

De meer recente experimenten met digitale democratie in Frankfurt zijn meerledig. In 2010 kwam het samenlevingsgeïnitieerde en -geleide platform *Frankfurt Gestalten* tot stand met de toepasselijke slogan "*Bürger machen Stadt*". Het platform was bedoeld als schakel tussen stad en burgerij, als verschaffer van transparantie en generator van initiatief. In 2020 zijn de sporen van 171 digitale initiatieven via de website te traceren. Ze staan vermeld als 'inactief' (niet aan gewerkt of op gereageerd de afgelopen 12 maanden) of 'enigszins actief' (niet geactualiseerd de afgelopen 6 maanden). De meerderheid van de initiatieven hebben in het geheel geen opmerkingen of steunbetuigingen ontvangen.¹⁸ In 2014 heeft de gemeente Frankfurt een eigen digitaal platform - *Frankfurt Fragt Mich* (FFM) - naar voren geschoven met het oog op dezelfde gebruikersgroep. Omdat *Frankfurt Gestalten* te weinig mensen zou hebben bereikt en ook teveel uit hetzelfde maatschappelijk netwerk zou hebben geput, opteerde de gemeente liever voor een nieuw en eigen platform dan voor integratie met het bestaande maatschappelijke initiatief. Inmiddels heeft *Frankfurt Fragt Mich* zich duidelijk op de voorgrond gevestigd.

Op verschillende websites wordt onderstreept hoe eenvoudig het idee is, met het oog op de vele expats ook in het Engels: "*The participation is very simple: If you have registered, you can create suggestions, collect supporters for them and support other ideas yourself. But even if you don't want to register, you can still take part: after entering your e-mail address, you can rate other suggestions and still express your*

¹⁸ A. Sánchez, Y. Svagr, P. Bäuml, S. Terloo, & L. García (2020). Spain and Germany: A comparative analysis of local governance and two e-participation programmes, Paper voor opleiding bestuurskunde, Tilburg University.

opinion. If at least 200 supporters are found eight weeks after the Internet publication, the proposal will be reviewed by the responsible department. A decision will then be taken on the implementation or rejection of the proposals."¹⁹ In een spotje wordt geïllustreerd hoe dit kan gaan: een man wordt met zijn jonge kind bijna aangereden, hij pakt zijn mobiel, opent de *app* van FFM, ziet het invulveld "*Idee beschreiben*", schrijft "*Ich will mehr Zebrastreifen*", en nadat we een (virtuele) teller in beeld tot boven de 200 steunverklaringen hebben zien oplopen, zien we (virtueel) de zebrastrepen reeds voor de man opdoemen. Vervolgens verschijnt het boegbeeld van de FFM-campagne "*Ich will*" op het scherm, burgemeester Uwe Becker, die het nog een keer bondig samenvat: "*Vind 200 ondersteuners voor jouw idee, dan zorgen wij voor jouw opdracht.*"²⁰

De hoofdboodschap is kortom: u vraagt, met voldoende digitale steunverklaringen, en wij draaien. Onder en achter deze tamelijk consumentistische boodschap zit een breder platform, dat behalve een marktplaats voor ideeën en ondersteuningsverklaren ook een platform kan en wil zijn voor het uitwisselen van informatie en ideeën. Een digitale stem is echter (nog) sneller gegeven dan een digitale opmerking, suggereert ook het gebruik van de nieuwe mogelijkheden. Op het moment van schrijven staat de teller op 1.261 ideeën, 41.318 ondersteuningsverklaringen, en 538 commentaren.²¹ Pieper & Pieper (2015) hebben enkele jaren geleden de op dat moment langste 'discussie', 112 comments over een voetbalvoorziening, onderzocht en hun conclusie was dat de deliberatieve kwaliteit relatief hoog was: redelijke uitwisseling van standpunten met weinig moddergooien. Moderatoren zien hier ook op toe. De bredere onderbouw van het platform weerspiegelt zich in de slogan "*mitmachen - mitreden - mitwirken - mitgestalten*".²² Bij het uitklappen van deze punten wordt ten eerste gewezen op FFM als *Ideenplatform*, waar men zoals uitgelegd ideeën kan opperen en kan ondersteunen, en ten tweede als *Mängelmelder*: als digitale klachtenbus waar men defecten en tekortkomingen direct aan het stadsbestuur kan doorgeven. Door opeenvolgende *updates* is die tweede functie steeds geavanceerder geworden, sensitief voor de specifieke plek waarover met een klacht rapporteert, en onafhankelijk van het specifieke apparaat waarmee dat gebeurt. Als derde en meest traditionele functie kunnen we dan nog noemen de werking als digitaal informatiekanaal, waar men de *on-line* consultatieuren van de stadsbestuurders kan vinden en lopende participatieprocedures kan aantreffen.

4.4 Antwerpen – burgerbetrokkenheid in een postmoderne stad

Antwerpen is de belangrijkste stad van Vlaanderen (en na Brussel de grootste stad van België) en groeide in de middeleeuwen uit tot een belangrijke handelsstad, met name door de aanwezigheid van een nog steeds grote en belangrijke Europese haven. Daarnaast is Antwerpen onder meer ook bekend door bedrijvigheid rondom diamanthandel, mode en toerisme. Het stadsbestuur is na de Tweede Wereldoorlog lang gedomineerd door de sociaaldemocraten, maar ook het extreemrechtse Vlaams Belang (voorheen: Vlaams Blok) doet het in Antwerpen electoraal traditioneel erg goed. Sinds 2012 is niet de

¹⁹ <https://www.frankfurt-tipp.de/en/news/s/ugc/frankfurt-asks-me-participation-changes-everything.html>

²⁰ <https://www.ffmpeg.de/frankfurt/de/home>

²¹ <https://www.ffmpeg.de/frankfurt/de/ideaPtf/45035>. Geraadpleegd begin april 2020.

²² <https://www.ffmpeg.de/frankfurt/de/home/informieren>

sociaaldemocratische SP.A, maar de Vlaams-Nationalistische NV-A de grootste partij en levert tevens de burgemeester.

Over het binnengemeentelijk bestuursmodel

Via een gemeentelijke herindeling worden in 1983 zeven omliggende gemeenten aan Antwerpen toegevoegd. In 2020 kent Antwerpen 530.000 inwoners. De gemeenteraad telt 55 leden en wordt eens in de zes jaar rechtstreeks door de inwoners gekozen. Na de verkiezingen vindt er een proces van coalitievorming plaats en wordt een college van Burgemeester en Schepenen (Wethouders) benoemd. Zowel de burgemeester als schepenen komen uit de gemeenteraad voort²³ en maken er ook deel vanuit; de Vlaamse lokale besturen kennen een monistisch stelsel. Vanuit Nederlands perspectief is het goed om te beseffen dat de burgemeester een actief deelnemer aan de lokale verkiezing was. Hij of zij was meestal de lijsttrekker van de (coalitie)partij die als grootste uit de verkiezing tevoorschijn kwam. De burgemeester is in Vlaanderen daarmee politieker dan in Nederland. Als lijsttrekker van een van de partijen (en daarmee bijna automatisch de burgemeesterskandidaat van die partij) heeft hij of zij een politiek programma. Voor wat betreft het districtenmodel werden de voormalige gemeenteraden van de in 1983 gefuseerde gemeenten vervangen door adviesraden, zonder verkozen leden of zelfstandige bevoegdheden. In de loop van de tijd ontstaat echter de opvatting dat de afstand van het stadsbestuur tot haar burgers wel erg groot wordt. Mede daarom kent Antwerpen sinds de verkiezingen van 2000 negen direct gekozen districtsraden. De verkiezingswinst van het extreemrechtse Vlaams Blok in 1994 draagt daaraan bij.²⁴

Er is besloten om de districten aan te sluiten bij de omvang van de vroegere gemeenten. Dat betekent een fors verschil in districts grootte. Zo kent het district Antwerpen bijna 200.000 inwoners tegenover de nog geen 10.000 inwoners van het kleinste district. Dat werkt door in het aantal districtsraadsleden dat afhankelijk is van het inwoneraantal van het district. Na de verkiezingen kiezen de districtsraden uit hun midden een dagelijks bestuur en een districtsvoorzitter. De districten hebben bevoegdheden op vele beleidsterreinen, met name infrastructuur en sociaal beleid. Het grootste deel van het personeel dat in de districten werkt is echter niet in dienst van het district, maar wordt aangestuurd door de (centrale) ambtelijke diensten die weer door het (centrale) college van burgemeester en schepenen worden aangestuurd. De districten kennen in Antwerpen enkele voor inwoners belangrijke en zichtbare taken, maar zijn voor wat betreft budget (enkele procenten van de stedelijke begroting) en eigen personeel (zeer beperkt mogelijk) relatief bescheiden entiteiten, wat enigszins ook als een kracht kan worden gezien, bijvoorbeeld in vergelijking met Rotterdam waar de districten zich in de loop van de jaren, tot aan hun

²³ Ook in Vlaanderen kunnen collegeleden van buiten de gemeenteraad worden benoemd, maar dat komt daar – in tegenstelling tot Nederland – zelden voor (Van Ostaaijen (2017) Bijzondere burens: Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen. *Res Publica: Politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen*, 59, 3, pp. 255-280.

²⁴ Het Vlaams Blok - later Vlaams Belang - is in Antwerpen altijd groter geweest dan in de meeste andere Vlaamse gemeenten. En lange tijd zijn er brede 'regenboogcoalities' nodig om deze partij in de oppositie te houden. Nog in 2006 haalde Vlaams Belang 33% van de stemmen. Pas in 2012 is die electorale opmars in Antwerpen gestuit en verloor de partij fors stemmen, ook in de rest van het land. De laatste jaren lijkt de partij echter bezig met een electorale comeback wat komende jaren mogelijk ook in Antwerpen te zien gaat zijn.

afschaffing in 2014, steeds meer als mini-gemeenten gingen gedragen.²⁵ In een evaluatie zijn de sterkten en zwakten van dit model opgesomd. Vanwege de verwantschap tussen het Antwerpse en de (voormalige) Amsterdamse en Rotterdamse modellen een uitgebreider citaat: “Een sterkte is dat de binnengemeentelijke decentralisatie de Antwerpse democratie versterkt. Het zorgt ervoor dat mensen met kennis van het district zeggenschap krijgen over taken en bevoegdheden aangaande de publieke ruimte en het publieke leven in het district. Daarnaast zorgt het voor enige tempering van een technocratische opvatting van bestuur. Districtsbesluiten mogen dan niet altijd vanuit een rationeel perspectief – hoe kunnen de middelen op stadsbreed niveau efficiënt en effectief worden ingezet – begrijpelijk zijn, vanuit een maatwerkgedachte en het aansluiten bij noden van de eigen bevolking hebben ze een meerwaarde en zijn ze op zijn minst democratisch. Daarnaast kunnen de districten op de grotere slagkracht van de stad terugvallen. Er is met de binnengemeentelijke decentralisatie zowel aandacht voor maatwerk als voor eenheid van beleid. Politici en ambtenaren hebben daarnaast vijftien jaar ervaring met het werken met het stelsel zoals dat nu bestaat. Daarnaast zijn er enkele zwakten. De voornaamste zwakte van het stelsel is de negatieve beeldvorming tussen stadsbestuur en administratie enerzijds en districtsbesturen anderzijds. Een volwassen binnengemeentelijke decentralisatie houdt in dat stad en districten elkaar iets gunnen, gebaseerd op het idee dat zowel district als stad democratisch gelegitimeerd is. In de praktijk wordt de noodzaak hiervan wellicht onderkend, maar nog onvoldoende tot uiting gebracht. Daarnaast is er een aanhoudend geloof, onder zowel stedelijke politici, districtspolitici als ambtenaren, dat steeds verdere verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie kunnen dienen tegen de spanning tussen het districtsniveau en het stedelijke niveau. Deze laat zich echter niet op deze weg oplossen” (Van Ostaijen e.a., 2015, pp. 5-6).

Democratische vernieuwing

Ondanks de wat bescheiden rol van de districten maakt het district Antwerpen naam met een ‘burgerbegroting’. Het district Antwerpen heeft besloten om de bestemming van 10 procent van zijn begroting, momenteel 1,4 miljoen euro, door inwoners te laten bepalen.²⁶ Dat proces beslaat vier rondes. Allereerst zijn er ‘startmomenten’ waarin de inwoners van het district bepalen aan welke (twaalf) thema’s het geld moet worden besteed. Ze kiezen daarvoor uit een lijst met 68 door het districtsbestuur gegeven thema’s, thema’s waar het district ook daadwerkelijk bevoegdheden voor heeft, zoals bijvoorbeeld: aantrekkelijke pleinen, jeugdwerk of fietsvriendelijke straten. De geselecteerde thema’s gaan door naar de tweede ronde, die van het ‘districtsforum’. Daarin bepalen de inwoners hoe het beschikbare geld over de thema’s wordt verdeeld. In de derde ronde mogen alle inwoners projecten indienen binnen de gekozen thema’s. Dat is dan bijvoorbeeld een fitnessstoestel in het park, huiswerkbegeleiding of een buurtfestival. Deze projecten worden in de meeste gevallen ingediend door organisaties en niet door individuele inwoners die hier doorgaans moeilijker voor te bereiken zijn.²⁷ In de laatste fase, die van het ‘burgerbegrotingfestival’ kunnen alle inwoners aangeven welke projecten moeten worden gerealiseerd. Dat gaat door middel van stemmen. Inwoners bepalen op welke projecten ze willen stemmen en kunnen

²⁵ Van Ostaijen, J.J.C., Karsten, N. & Tops, P.W. (2015) *De kracht van kleinschalig bestuur: Een onderzoek naar de mogelijkheden en opportuiniteiten van het binnengemeentelijk samenwerkingsmodel in Antwerpen*. Tilburg University.

²⁶ <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/burgerbegroting-district-antwerpen/wat-is-de-burgerbegroting>

²⁷ https://www.nieuwsblad.be/cnt/blsme_04107141

dat op zoveel projecten doen als ze willen. De afgelopen jaren worden per ronde ongeveer 150 projecten ingediend.²⁸ Ongeveer de helft van het aantal ingediende projecten wordt uiteindelijk gerealiseerd.²⁹ Volgens de projectleider van de burgerbegroting brengen op het festival ongeveer 900 mensen hun stem uit en online nog eens 4000.³⁰ De projectleider zet overigens vooral in op ‘live’ stemmen, om zo ‘sociaal leren’ tussen sociaal en culturele diverse groepen te bevorderen.³¹ Onderzoek is hierover positief en concludeert dat de Antwerpse burgerbegroting “daadwerkelijk betere burgers baarde. ‘Betere burgers’ betekent in deze sociaal leren; burgers die leren van elkaars inzichten en ervaringen, door te leren de eigen mening te beargumenteren, in die argumentatie de eigen leefwereld leren te overstijgen en door de redenen van anderen te leren begrijpen” (Renson, 2018, pp. 64-65; zie ook Wolf e.a., 2018).

Overige in het oog springende projecten die op stedelijk niveau zijn geïnitieerd en waar burgers een prominente rol spelen of hebben gespeeld, zijn het ‘stedelijk wijkoverleg’, een op de Deventer wijkaanpak gebaseerde raadpleging in de wijken (zie onder meer Van Ostaaijen, 2003), die inmiddels onder een vorig college is stopgezet, en de Oosterweelverbinding. In die laatste speelt overigens niet alleen de stad Antwerpen, maar ook de Vlaamse regering een prominente rol. Plannen voor de Oosterweelverbinding startten in 1995 en gaan over het verbeteren van de verkeersdoorstroming. In 2005 worden de plannen voor onder andere een tunnel onder de Schelde en een viaduct over het ‘Eilandje’ (een buurt in het noorden van Antwerpen) publiek. Dat leidt tot positieve commentaren, maar ook kritiek. Zo komen actiegroepen met een alternatief plan en worden handtekeningen opgehaald om een referendum te houden. In het najaar van 2009, als dat referendum plaatsvindt, wordt de Oosterweelverbinding met 59% van de stemmen verworpen. Een door de regering na een jaar gepresenteerd compromis wordt door de actiegroepen verworpen; zij zijn er niet bij betrokken geweest. De relatie tussen de verschillende actoren is dan niet al te best. “Oosterweel staat in de hoofden van velen synoniem voor beleidsfalen (...) oeverloze discussies, beleidsverlamming en eindeloze koppigheid” (Wolf & Van Dooren, 2017, p. 126). Pas in 2017 wordt dat doorbroken als politici en beleidsmakers *samen met actievoerders* het ‘Toekomstverbond’ presenteren.³² De onderzoekers verklaren die omslag met de drietrap relationele, procedurele en inhoudelijke rechtvaardigheid. “Relationele rechtvaardigheid is het fundament. Goede menselijke relaties zijn de basis voor een goed beleid. Procedurele rechtvaardigheid (...) bouwt op relationele rechtvaardigheid (...) Wanneer procedures en relaties rechtvaardig zijn, kunnen mensen doorgaans best aanvaarden dat ze een deel van de lasten van het beleid moeten dragen.” Dat de actiegroepen en beleidsmakers er na twintig jaar slechte relaties in geslaagd zijn een akkoord te bereiken, heeft met hun veranderende opstelling te maken en daarvoor was het werk van een door de minister aangestelde neutrale bemiddelaar essentieel. Deze ‘overkappingsintendant’ heeft een jaar nodig om de partijen weer op een goede manier met elkaar aan tafel te krijgen.³³ Hij doet dat door zijn waardering uit te drukken

²⁸<https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/burgerbegroting-district-antwerpen/projecten-vorige-jaren/projecten-2018-2019>

²⁹ <https://www.antwerpen.be/nl/info/5c5d8b183c17d0a45b594fc2/burgerbegroting-in-80-seconden>

³⁰ https://www.nieuwsblad.be/cnt/blsme_04107141

³¹ https://www.nieuwsblad.be/cnt/blsme_04107141

³² Deze tekst is een samenvatting van pagina 14-16 van Universiteit Antwerpen / Tilburg University, 2019 (Evaluatie participatietraject werkgemeenschap).

³³ Het woord ‘intendant’ is overgeheveld uit de cultuursector. Er wordt een artistiek leider mee bedoeld, die zelf geen kunstenaar is, maar een creatieve visie moet uitzetten.

voor alle actoren in het proces, ongeacht hun perspectief, een ‘veilige ruimte’ te creëren waarin iedereen kan zeggen wat er volgens hem of haar moet gebeuren, ook wanneer dat tegen de opvattingen van de eigen achterban ingaat en door in persoonlijke relaties te investeren, ook na vergaderingen. “[Dan] gingen de onderhandelaars soms naar het café en praatten over voetbal, het leven of ideologie”. Als op die manier de grootste wonden zijn geheeld, wordt door de betrokkenen onder meer met ‘werkbanken’ aan de slag gegaan. In verschillende werkbanken wordt tussen inwoners, ambtenaren en experts aan concrete plannen gewerkt.³⁴ Door op deze manier te werken, het investeren in relaties en vervolgens een goede procedure, weten de onderhandelaars via enkele kleinere inhoudelijke successen, zoals het ‘redden’ van een 87 hectare groot bos, uiteindelijk tot het akkoord over de verbinding te komen.³⁵ Ook uit Vlaanderen afkomstig en een met de ‘werkbanken’ vergelijkbare participatieve manier van werken, is de zogenaamde G1000. Ook deze heeft net als de burgerbegroting doorgewerkt naar Nederland.³⁶ Via een G1000 wordt een groep inwoners bijeengebracht die via een open agenda of rondom een bepaald onderwerp met elkaar het gesprek aangaan om tot een gezamenlijk standpunt te komen of daaromtrent zelf actie te ondernemen. Bij de meeste G1000-bijeenkomsten worden de deelnemers via loting – een willekeurige trekking uit het adressenbestand van de gemeente – gevraagd mee te doen. Op die manier zou een G1000 een representatieve afspiegeling van de bevolking moeten zijn. In de Nederlandse praktijk – ongeveer vier procent van de Nederlandse gemeenten heeft een G1000 georganiseerd - blijkt dat echter wat tegen te vallen, zoals al eerder in paragraaf 2 is beschreven. Dat hoeft overigens niet erg te zijn, hoewel de diversiteit wel een grote kracht van de G1000 hoorde te zijn. Over het algemeen zit er veel energie bij de initiatiefnemers en deelnemers en het onderling contact kan ook waardevol zijn. Een risico lijkt desalniettemin de ogenschijnlijk geringe opvolging van resultaten te zijn. Binnen de (representatieve) politiek weet men niet altijd goed wat er met de initiatieven gedaan moet worden. Opmerkingen als dat ‘men in de aankomende tijd gezamenlijk gaat kijken hoe een en ander kan worden ingevuld’ (Boogaard & Binnema, 2016, p. 20) kan dan ook wel eens het einde van het initiatief inluiden.

5 Kwaliteitseisen voor een toekomstbestendig stelsel

In het voorgaande keken we naar manieren waarop steden de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke groepen bij het stadsbestuur kanaliseren - door de organisatie van het binnengemeentelijk stelsel en door de vernieuwing van de democratie in opeenvolgende fasen. Zo ontstaat een gedifferentieerd stelsel waarbij verschillende sedimentatielagen, zoals hiervoor omschreven, kunnen worden onderscheiden. Nieuwere lagen, zoals die van de digitale democratie, burgerbegrotingen en G1000 worden afgezet bovenop oudere lagen, zoals die van de formele inspraak. Soms kalft een sedimentatielaag af, denk aan de organisatie van de stadsdelen, maar per saldo zien we in Europese steden vooral dat er institutionele vormen bij komen. Zo leidde het ‘formele’ afschaffen van binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland - althans het schrappen van enkele bepalingen uit de Gemeentewet die daar betrekking op hadden - geenszins tot het einde, maar eerder tot een nieuwe vorm

³⁴ Zie het Amsterdamse initiatief Ma.ak020 voor een vergelijkbare manier van werken (<https://ma.ak020.nl>).

³⁵ Voorgaande alinea is een samenvatting van pagina 153 tot en met 163 van Wolf & Van Dooren, 2017.

³⁶ De hierna volgende omschrijving van de G1000 is vrijwel geheel overgenomen uit Van Ostaaijen, 2018.

van binnengemeentelijk bestuur in Amsterdam en Rotterdam, op het snijvlak van binnengemeentelijke decentralisatie en binnengemeentelijke advisering. De vraag die zich vervolgens opdringt is die naar de waarde en waardering van één en ander.

Theorie van goed bestuur: responsiviteit en effectiviteit

Aan welke kwaliteitseisen moet stadsbestuur eigenlijk voldoen wil het structureel en toekomstbestendig aan de maat zijn? In het internationale debat hebben we het dan over vereisten en criteria van *good (urban) governance* (Hendriks, 2014; Van den Dool c.s., 2015). De toevoeging *urban* is gezien ons onderwerp vanzelfsprekend, de woorden *governance* en vooral *good* vragen om uitleg. Het begrip *governance* is vooral nuttig om het engere begrip *government* in een breder kader te kunnen plaatsen. *Urban governance* omvat meer dan *urban government*, zo laten de buitenlandse steden ook duidelijk zien. Kijk bijvoorbeeld naar Manchester, waar de private sector via allerlei *partnerships* duurzaam bij het stadsbestuur-in-bredere-zin betrokken is, of Barcelona waar maatschappelijke groepen via verschillende instituties met het stadsbestuur verknoopt zijn. Het begrip *governance* plaatst de schijnwerper op het geheel aan instituties dat het publieke bestuur, in ons geval het stadsbestuur, doet werken. Voor een deel gaat het dan om de constructieve of scheppende instituties van het stadsbestuur, maar voor een even belangrijk deel ook om de correctieve of remmende instituties. Refererend aan het werk van Pierre Rosanvallon, een Franse politiek-theoreticus, gaat het bij het eerste om het ontwikkelen van positieve macht en bij het tweede om het aanbrengen van negatieve macht - hetgeen in zijn denken niet als iets verkeerd wordt gezien maar juist als iets goeds, voorzover een en ander met elkaar in balans is (Rosanvallon, 2008; 2015). Meer in het algemeen is dit ook de gedachte achter de samentrekking in ons concept van de democratische rechtsstaat van de wederzijds completerende elementen van democratie (scheppend bestuur, in de beroemde woorden van Lincoln "*of, by and for the people*") en rechtstaat (remmend vermogen, in de zin van Montesquieu's dictum "*le pouvoir arrête le pouvoir*").

Good komt in het denken over *good governance* vaak neer op het brengen van een gepaste balans in het palet aan *desiderata* die elk voor zich wenselijk zijn, maar ook een spanningsvolle relatie met elkaar onderhouden. *Good governance* betekent scherp zicht houden op de kernwaarden van goed bestuur én op het gegeven dat kernwaarden nooit alle tegelijkertijd gemaximaliseerd kunnen worden. De kernwaarden van *good urban governance* zijn eerder voorwerp geweest van vergelijkend-conceptueel en vergelijkend-empirisch onderzoek door een consortium van onderzoekers en *stakeholders* van Platform-31 en acht Nederlandse steden (Hendriks & Drosterij, 2012). Het resultaat was een waardencatalogus met vijf kernwaarden van goed bestuur – responsiviteit, effectiviteit, veerkracht, behoorlijkheid en tegenwicht – geordend langs twee assen. Tabel 2 geeft de waardencatalogus in geactualiseerd ontwerp weer. De ene as onderscheidt waarden die invulling geven aan de constructieve (scheppende, 'positieve') danwel correctieve (remmende, 'negatieve') kant van *good governance* - en nauw samenhangen met het klassieke denken over democratie respectievelijk rechtsstaat (met de stad als funderend deelsysteem). De andere as onderscheidt waarden die invulling geven aan goed bestuur op het niveau van het systeem danwel het bestuurlijke proces.

Op het niveau van het bestuurlijk proces staan drie waarden centraal – responsiviteit, effectiviteit en behoorlijkheid – die corresponderen met wat in het internationale debat input-, output- en throughput-waarden worden genoemd, die respectievelijk input-, output- en throughput-legitimiteit kunnen opleveren naar de mate waarin ze worden behartigd. *Responsiviteit* is een koepelterm voor een serie

meer specifieke inputwaarden die in tabel 2 worden benoemd. Over inputwaarden als inclusie, participatie, representatie en dergelijke zijn letterlijk boekenplanken vol geschreven. Dat kunnen en zullen we hier niet herhalen. Belangrijk om te onthouden is dat het bij responsiviteit om signaalgevoeligheid gaat. Heeft het bestuur-in-brede-zin de capaciteiten en faciliteiten om de veelvoudige relevante signalen op te pikken en betekenisvol in te brengen in het bestuurlijk proces? *Effectiviteit* is ook zo'n koepelterm, maar dan voor waarden die aan de spreekwoordelijke achterkant van het proces opdoemen. Wordt aan de outputkant iets opgelost, opgeleverd dat wezenlijk en de moeite waard is? Grote delen van de literatuur gaan over de spanning tussen inputwaarden en outputwaarden. Hoewel hier zeker geen sprake hoeft te zijn van een nulsom-spel en goede output idealiter samenhangt met goede input is de spanning nooit volledig op te heffen (Dahl, 1994).

Effectiviteit en responsiviteit van binnengemeentelijk bestuur

Wat valt op als we de modellen van binnengemeentelijk bestuur naast de waarden van goed bestuur leggen, om te beginnen effectiviteit en responsiviteit? Laten we beginnen met enkele constatering. Allereerst kunnen districten de representatieve functie van het stadsbestuur versterken. Een van de voorwaarden lijkt echter wel te zijn dat het gekozen model enige tijd krijgt om zich te consolideren. Die tijd lijkt er steeds minder te zijn. Men lijkt vaker met een blik van democratische vernieuwing naar de bestuursmodellen te kijken: geen snel zichtbaar resultaat, dan ook vrij snel aanpassing of aanschaffing. Die hoge verwachtingen met betrekking tot de resultaten richten zich vooral op de twee kernwaarden responsiviteit en effectiviteit. Met name de responsiviteit van het stadsbestuur zou gebaat zijn bij het invoeren van een vorm van binnengemeentelijk bestuur (zie ook paragraaf 2). Met de toename van het aantal volksvertegenwoordigers zou de signaalgevoeligheid van het stadsbestuur vergroot worden. Niet alleen omdat er meer volksvertegenwoordigers bijkomen, maar ook omdat de districtsraadsleden wonen in het district waar ze verkozen worden.³⁷ Voor wat betreft de effectiviteit wordt eveneens beargumenteerd dat districten de effectiviteit van het stadsbestuur als geheel vergroten. Dat hangt vooral samen met de mogelijkheid meer maatwerk in het beleid toe te passen. In de praktijk zijn daar enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Meer spelers in het gemeentebestuur en in beleidscycli zorgen ook voor een grotere mate van ingewikkeldheid die met dat maatwerk gepaard gaat, alsmede dat het invoeren van een districtenmodel geld kost.³⁸ Je zou dat als de kosten voor een hogere responsiviteit van het gemeentebestuur kunnen beschouwen, maar ook op die responsiviteit en signaalgevoeligheid valt in de praktijk nog wel wat af te dingen. Internationaal onderzoek wijst uit dat hoge verwachtingen met betrekking tot burgerparticipatie met die met de invoering van een binnengemeentelijk model gepaard gaan zelden worden waargemaakt (Hlepas e.a. 2018). In veel gemeenten blijken centrale gemeentebesturen vooral met de mond te belijden dat districten de rol van inwoners moeten versterken. In hun daden blijken centrale gemeentebesturen dergelijk maatwerk alleen te waarderen als het in lijn ligt van hun eigen beleid(svoornemens). Dat dit bij min of meer zelfstandig functionerende democratische instituties als districten lang niet altijd het geval is, leidt centraal vaak tot onbegrip. Maatregelen als de

³⁷ In veel gemeenten blijken gemeenteraadsleden niet evenredig over de stad verspreid, zodat inwoners van sommige districten voorheen geen volksvertegenwoordiger in hun nabijheid hadden.

³⁸ In Rotterdam maakte Leefbaar Rotterdam, (destijds) een expliciete tegenstander van het districtenmodel, de schatting dat het Rotterdamse stelsel bijna 40 miljoen euro per jaar kostte. Bovenal toont het rapport aan hoe ingewikkeld het is een dergelijk kostenoverzicht te maken (Simons, 2007).

beperking van districtsbevoegdheden of het benoemen in plaats van direct laten verkiezen van districtraadsleden moeten districten dan weer beter in de pas laten lopen. Dit leidt er echter ook toe dat districten steeds meer een kopie van de samenstelling en het functioneren van het centrale stadsbestuur worden in plaats van dat ze er een aanvulling op zijn. De effectiviteit van het stadsbestuur, zoals de centrale stad dat graag ziet, domineert dan ten koste van de potentiële responsieve mogelijkheden van de districten.

De spanning tussen effectiviteit en responsiviteit is overigens ook zichtbaar in de meeste voorbeelden van democratische vernieuwing. Zie bijvoorbeeld het digitale platform *Frankfurt Fragt Mich*. Dit is eerst en vooral een platform voor het genereren van maatschappelijke *input*. De app - "*Ich will...*" - structureert het gebruikersvriendelijk voor. Het officiële verhaal is natuurlijk dat dit ook bijdraagt aan het verbeteren van de bestuurlijke *output* - hetgeen tot op zekere hoogte terecht is, maar niet helemaal. Tussen de vele *Ich will*-proposities die door een minderheid van 200+ medestanders zijn onderschreven zullen onvermijdelijk ook acties zitten die botsten met wat nodig aangepakt moet worden voor misschien wel grotere groepen of voor de stad als geheel.

Theorie van goed bestuur: behoorlijk bestuur

Dergelijke bevindingen relateren ook weer aan (aanvullingen op) het theoretisch debat over goed bestuur. Meer recent is dat debat verrijkt door auteurs die aandacht vragen voor de kwaliteit van het bestuurlijk proces als zodanig en voor bijbehorende proceswaarden die we hier vatten onder de koepelterm *behoorlijkheid* en die internationaal worden gevat onder het begrip *procedural justice* (Tyler & Huo, 2002). Het gaat deels om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in Nederland bekend uit het bestuursrecht, maar deels ook om communicatieve procesnormen in het verlengde daarvan. Waar responsiviteit en effectiviteit aan de scheppende kant zitten, bevindt behoorlijkheid zich meer aan de begrenzendende kant. Vooral de spanning met effectiviteit als waarde is navoelbaar. Een ambitieus stadsbestuur wil meters maken (ten behoeve van economie, woningbouw, milieu, et cetera) maar moet als het ook behoorlijk bestuur wil borgen bereid en in staat zijn om de pas zo nodig even in te houden (ten behoeve van de zorgvuldigheid, de navolgbaarheid, et cetera). Zie de langjarige besluitvorming over de ringweg bij Antwerpen. Stadsbestuurders wilden doorpakken, in hun ogen effectief werk maken van de oplossing van prangende verkeersproblemen. Maatschappelijke actoren vonden dat op verschillende niveaus onbehoorlijk bestuur. Pas toen een *modus operandi* was gevonden die voor verschillende partijen aanvaardbaar was kon de impasse worden doorbroken in dit specifieke dossier - met volgens betrokkenen een bredere doorwerking in de verhouding tussen gemeentebestuur en maatschappelijke omgeving. Op het niveau van het bestuurlijk systeem staan de kernwaarden van *veerkracht* en *tegenwicht* centraal. Deze waarden zijn aanvullend maar komen wel uit verschillende theoretische tradities. In een deel van de democratietheorie wordt veel waarde gehecht aan het vermogen tot zelforganisatie, zelfregulering, weerbaarheid en adaptiviteit van het stelsel – in het kort: het vermogen om zichzelf duurzaam overeind te houden, te bestendigen en te bedruipen.³⁹ In het constitutionele denken in het spoor van Montesquieu, Madison en geestverwanten wordt de nadruk gelegd op georganiseerde tegenmacht – *le pouvoir arrête le pouvoir, countervailing powers, checks & balances*, of in het Nederlands: toezicht en controle door wederzijds beperkende organen. Hoewel het complementaire systeemwaarden zijn kunnen we stellen

³⁹ demos en kratein...

dat veerkracht eerder het belang onderstreept van 'positieve' macht en tegenwicht eerder het belang van 'negatieve' macht à la Rosanvallon. Idealiter heeft men beide, maar dat gaat niet zonder wrijving. Denk aan Barcelona, Frankfurt, Antwerpen en vele andere steden die experimenteren met participatief begroten (een investering in maatschappelijk medebestuur en zelforganisatie) maar tegelijkertijd ook financieel en politiek toezicht en verantwoording overeind willen en moeten houden (waarin gemeenteraad en financiële toezichthouders een rol spelen).

Behoorlijkheid van binnengemeentelijk bestuur

Als we de theorie over behoorlijk bestuur toepassen op het model van binnengemeentelijk bestuur kun je de districten ook als vorm van tegenmacht zien. Het eerder geconstateerde uit de pas lopen, wordt dan niet als aantasting van de stedelijke doorzettingskracht gezien, maar als kracht in zichzelf, mits het voorkomt uit de vertegenwoordiging van belangen van inwoners van het district. Voor wat betreft overige proceswaarden lijken districten vergeleken met het centrale stadsbestuur te kunnen profiteren van doorgaans iets meer vertrouwen van inwoners (Hlepas e.a. 2018; Van Ostaaijen e.a. 2015; Bäck 2005). Ook hier lijkt enige herkenbaarheid van de districten relevant, bijvoorbeeld dat het enige tijd duurt om bekend te worden en districten baat kunnen hebben bij enige stabiliteit voor wat betreft bevoegdheden en benoemings-/kiessysteem. In dat verband is het ook niet vreemd dat veel steden voor historisch herkenbare districten kiezen. Dat er dan, zoals bijvoorbeeld in Antwerpen, grote ongelijkheid ontstaat tussen de bevolkingsomvang van de districten wordt dan op de koop toegenomen. Samenvattend zijn er grote, soms te grote, en niet altijd even realistische verwachtingen over wat het invoeren van een systeem van binnengemeentelijk bestuur betekent voor (waarden van) goed bestuur in een stad. Om districten goed te kunnen laten functioneren - en daarvoor kan enige ontwikkeltijd nodig zijn - moeten centrale gemeenten de districten het vertrouwen en de ruimte (en daaraan gekoppeld de middelen) geven om die rol waar te kunnen maken. Dat betekent dat districten soms dingen doen die de centrale stad – of de politieke samenstelling daarvan op dat moment – niet bevalt. Daar moeten centrale bestuurders zich bij neer kunnen leggen. Ze doen dat in de wetenschap dat responsiviteit en tegenmacht belangrijke waarden zijn in het lokaal bestuur, ook als dat vanuit het perspectief van de centrale stad inbreuk doet aan de effectiviteit ervan, zoals de doorzettingsmacht van B&W. Aan de andere kant moeten districten zich van hun taak bewust zijn. Ze moeten de legitimiteit van hun achterban elke dag verdienen. Dat dienen ze doorgaans niet in de vergaderzalen, maar in de publieke ruimten van hun district te doen. Veel districten spiegelen zich voor hun rol nog teveel aan de centrale stadsbesturen, met bijkomende soms omvangrijke vergadercycli en bureaucratische inbedding tot gevolg. En dat kan dan weer een belemmering zijn voor hun eigenlijke, althans doorgaans meer gewenste rol: minder beleidsvormend, meer responsief en agenderend.

De waarden van goed bestuur op waarde geschat

Zonder wrijving geen glans, zegt men niet ten onrechte, maar het is niet zo dat wrijving automatisch of louter glans oplevert. Het gaat om het vinden van een passende verhouding tussen nevensgeschikte kernwaarden als veerkracht en tegenwicht. Hetzelfde geldt voor de evenmin wrijvingsloze verhouding tussen responsiviteit en effectiviteit, of tussen deze waarden enerzijds en behoorlijkheid als nevensgeschikte kernwaarde anderzijds. Voor de juiste verhouding tussen nevensgeschikte kernwaarden is

helaas geen universele handleiding beschikbaar. Er zijn verschillende manieren om de kernwaarden van goed bestuur te dienen, en elke stad staat daarbij voor eigen afwegingen en keuzes - beïnvloed door historisch gegroeide omstandigheden, maatschappelijke verhoudingen en politieke ambities. Stel dat we de mate van investering in en behartiging van elke kernwaarde van goed bestuur uitdrukken in een cijfer van 0 tot 10. Aangezien de verhouding tussen de verschillende kernwaarden niet wrijvingsloos is en ook rekening gehouden moet worden met *trade-offs* is het welhaast ondenkbaar dat een stadsbestuur duurzaam een maximale score op alle vijf de kernwaarden laat zien. Geen van de hier beschreven steden heeft een dergelijk feilloos profiel en wij kennen ook geen andere steden die daaraan voldoen. Een meer realistisch ideaal is een profiel dat op elk van de vijf kernwaarden ten minste een voldoende of hoger scoort. Dit zijn dan als het ware de *minima moralia* voor *good governance* - waaronder steden nooit zouden moeten zakken, en waarboven steden uiteenlopende prioriteiten kunnen stellen. Het kán in bepaalde omstandigheden legitiem zijn om extra te investeren in bijvoorbeeld de slagvaardigheid van bestuur, maar dan niet zo dat bijvoorbeeld de behoorlijkheid van bestuur door het ijs zakt. Natuurlijk staat het een stad als Amsterdam vrij om bovengemiddeld ambitieus te zijn, en over een brede linie te streven naar dikke voldoende. Dat is zelfs een loffelijk streven. De praktijk laat echter ook zien - niet alleen in Nederlandse maar ook in buitenlandse steden - dat institutionele vernieuwingen geen sinecure zijn. Ze kosten veel tijd en moeite, en het luistert nauw om ze goed te laten landen. Vanuit dat oogpunt is het te verkiezen om een kleiner aantal vernieuwingen ijzersterk door te voeren in plaats van een groter aantal vernieuwing halfzacht. De waardencatalogus, samengevat in Tabel 2, biedt daarbij een normatief referentiekader en hulpmiddel voor het voeren van het 'goede gesprek' hierover.

Tabel 2: de waardencatalogus van goed stadsbestuur⁴⁰

Niveau	Bestuursproces		Bestuurssysteem
Focus			
Constructief	Responsiviteit <i>Gerelateerde inputwaarden:</i> Inclusie, toegang, openheid, participatie, representatie	Effectiviteit <i>Gerelateerde outputwaarden:</i> Probleemoplossing, co-productiviteit, value-for-money	Veerkracht <i>Gerelateerde systeemwaarden:</i> Zelforganisatie, zelfregulering, weerbaarheid, adaptiviteit
Correctief	Behoorlijkheid <i>Gerelateerde proceswaarden:</i> Betrouwbaarheid, rekenschap en integriteit, zorgvuldigheid, transparantie en navolgbaarheid, gelijke, onpartijdige en menselijke behandeling, proportionaliteit en fair play		Tegenwicht <i>Gerelateerde systeemwaarden:</i> Countervailing powers, checks & balances, toezicht & controle

⁴⁰ Actualisering van: Hendriks, 2014.

6 Ten slotte

In dit essay hebben we ons licht opgestoken in vier buitenlandse steden. We keken meer in het bijzonder naar binnengemeentelijke bestuursmodellen en democratische innovaties. Voor wat betreft binnengemeentelijke bestuursmodellen, met name binnengemeentelijke decentralisatie, vallen vooral de diversiteit en beperkte hoeveelheid wetenschappelijke evaluaties op. Dat maakt dat we terughoudend moeten zijn in het trekken van conclusies. Hooguit zou je enkele tendensen kunnen expliciteren. Zo wordt er in veel gemeenten geworsteld met de omvang van de districten, maar lijkt de tevredenheid het grootst waarin de 'systeemindeling' van de districten enigszins aansluit bij gebieden die voor inwoners betekenis hebben. Democratische vernieuwing is geen automatisch gevolg van het instellen van een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. Prominente democratische vernieuwingen in onze buitenlandse steden werd vaak vanuit de centrale stad geïnitieerd. De districten zouden wellicht op minder ambitieuze doelstellingen moeten worden afgerekend. Sublokale dienstverlening en het naar tevredenheid van inwoners uitoefenen van enkele bevoegdheden rondom leefbaarheid is wellicht al voldoende waardevol. In Nederland zijn gemeenten al 170 jaar een min of meer stabiele bestuursvorm. Desondanks weten veel inwoners nog steeds niet wat gemeentelijke taken zijn. Van de relatief nieuwe en – in sommige gemeenten – vaak veranderende invulling van districten kan dan niet worden verwacht dat ze op korte termijn voor veel inwoners een vanzelfsprekende en gekende bestuursvorm zijn.

Democratische vernieuwingen in het stadsbestuur vergeleken we hiervoor met de generaties van een familie die zich deels naast elkaar manifesteren. Zo zijn nieuwe vormen van digitaal stemmen in steden als Barcelona en Frankfurt in de 21e eeuw naar voren gekomen zonder dat 20e eeuwse vormen van participatie en interactie zijn verdwenen. We gebruikten ook de metafoer van de sedimentatielagen: de jaren '70 bracht een sedimentatielaag van participatieve democratie: actievoerders roerden zich niet alleen in Amsterdam maar ook in de buitenlandse steden die we bekeken. Hier bovenop kwam in de jaren '90 een laag van van deliberatieve en interactieve democratiepraktijken: gemiddeld wat minder weerspanning en wat meer coproductief ingesteld. Thans wordt daar bovenop weer een laag gelegd met nieuwe vormen van democratie die vaak een sterke digitale component of weblink vertonen: Amsterdam gaat in dit opzicht ook mee in de trend. Het is nog te vroeg om hierin reeds onbetwiste *best practices* aan te wijzen, maar dat hoeft ook niet per sé om als stad eigen verstandige keuzes te kunnen maken. Weet hebben van wat er in andere steden omgaat, wat er te koop is én wat van waarde is voor goed stadsbestuur, is daarbij van strategische en praktische waarde. Met dit essay hopen we daar aan te hebben bij gedragen.

LITERATUUR

- Ajuntament de Barcelona. (2020). Citizens to decide how to improve neighbourhoods with the first participatory budget. www.barcelona.cat.
https://ajuntament.barcelona.cat/bombers/en/noticia/citizens-to-decide-how-to-improve-neighbourhoods-with-the-first-participatory-budget_911307
- Aragón, P. (2019). *Decidim, free open-source participatory democracy for cities and organizations*. Barcelona, Sp.: Universitat Pompeu Fabra. Geraadpleegd van <https://www.youtube.com/watch?v=M1MNwu4t7w0>
- Berry, J. M., Portney, K. E., & Thompson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johnasson, F., & Klausen, J. E. (2005). *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden, G.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Binnema, H., & Michels, A. (2016). Loting en diversiteit: Te hoge verwachtingen. In G. Boogaard & A. Michels (eds.), *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Blakeley, G. (2010). Governing ourselves: Citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130-145.
- Blakeley, G., & Evans, B. (2008). 'It's like maintaining a hedge': Constraints on citizen engagement in community regeneration in East Manchester. *Public Policy and Administration*, 23(1), 100-113.
- Blakeley, G., & Evans, B. (2009). Who participates, how and why in urban regeneration projects? The case of the new 'city' of East Manchester. *Social Policy and Administration*, 43(1), 15-32.
- Blanco, I., Salazar, Y., & Bianchi, I. (2020). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), 18-38.
- Boogaard, G. & Binnema, H. (2016). De politieke invloed van de G1000 in Amersfoort en Uden. In G. Boogaard & A. Michels (eds.), *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Calzada, I. (2018). (Smart) Citizens from Data Providers to Decision-Makers? The Case Study of Barcelona. *Sustainability*, 10, 3252.
- Carter, D. (2013). Urban Regeneration, Digital Development Strategies and the Knowledge Economy: Manchester Case Study. *J Knowl Econ*, 4, 169-189.
- Dahl, R. A. (1994). A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, 109(1), 3-34.

- Deakin, M., Campbell, F., & Reid, A. (2018). Manchester as a Digital Powerhouse. In M.P. Rodriguez-Bolivar (ed.), *Measuring E-Government Efficiency*. New York, NY: Springer.
- Diamond, J., & Pearce, J. (2010). Manchester Between the Grassroots and City Hall: Participation in a Global City. In J. Pearce (ed.), *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City: Non-Governmental Public Action*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- FFM Aktuel. (2019). „Frankfurt asks me“ - Participation changes everything. *www.frankfurt-tipp.de*. Geraadpleegd van <https://www.frankfurt-tipp.de/en/news/s/ugc/frankfurt-asks-me-participation-changes-everything.html>
- Graham, T. (2018, 18 May). Barcelona is leading the fightback against smart city surveillance. *WIRED*. Geraadpleegd van <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode>
- Hendriks, F. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 533-576.
- Hendriks, F. (2019). Democratic Innovation Beyond Deliberative Reflection. *Democratization*, 26(3), 444-464.
- Hendriks, F., & Drosterij, G. (red.) (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hlepas, N. K., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., & Teles, F. (eds.) (2018). *Sub-municipal governance in Europe: Decentralization beyond the municipal tier*. Cham, Sw.: Palgrave Macmillan, IIAS Series: Governance and Public Management.
- Kersting, N., & Kuhlmann, S. (2018). Sub-municipal Units in Germany: Municipal and Metropolitan Districts. In N. K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz & F. Teles (eds.), *Sub-municipal governance in Europe: Decentralization beyond the municipal tier*. Cham, Sw.: Palgrave Macmillan, IIAS Series: Governance and Public Management.
- Klok, P. J., Denters, B., & Oude Vrielink, M. (2012). *Wijkcoaches in Velve-Lindenhof: Overkoepelende Eindrapportage*. Enschede: Universiteit Twente.
- Lenos, S., Sturm, P., & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland: Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 - 2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

- Loorbach, D., Van Buuren, A., Van Steenberghe, F., Van Leeuwen, C., Rach, S., Bil, H., ... Van der Steen, M. (2016). *Een kwestie van kiezen: Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers: Onderzoeksrapport Evaluatie Bestuurlijk Model Rotterdam 2016*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, DRIFT; Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (eds.). (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mantagut, T., Vilàm, G., & Riutort, S. (2016). Barcelona: A Citizen's Agreement for an Inclusive City. In T. Brandsen, S. Cattacin, A. Evers & A. Zimmer (eds.), *Social Innovations in the Urban Context*. Wiesbaden, G.: Springer Open.
- Möbius Business Redesign. (2019). *Evaluatie participatietraject Werkgemeenschap*. Universiteit Antwerpen; Tilburg University. Geraadpleegd van <https://routeplan2030.be/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-Evaluatie-Werkgemeenschap-1.pdf>
- Navarro, C. & Pano, E. (2018). Rural and Urban Sub-municipal Governance in Spain: The Contrasting Worlds of Lilliput and Brobdingnag. In N. K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz & F. Teles (eds.), *Sub-municipal governance in Europe: Decentralization beyond the municipal tier*. Cham, Sw.: Palgrave Macmillan, IIAS Series: Governance and Public Management.
- Norton, A. (1994). *International handbook of local and regional government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot, UK: Edward Elgar Limited.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pieper, A.K. & Pieper, M. (2015). Political participation via social media: a case study of deliberative quality in the public online budgeting process of Frankfurt/Main, Germany 2013. *Univ Access Inf Soc*, 14, 487–503.
- ProDemos. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Geraadpleegd van <https://prodemos.nl/nieuws/monitor-burgerparticipatie-2018/>
- Renson, T. (2018). "Baart Antwerpse Burgerbegroting betere burgers?" *Sampol*, 2, 58- 66.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2015). *Good Government: Democracy Beyond Elections*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Sánchez, A., Svagr, Y., Bäuml, P., Terloo, S., & García, L. (2020). *Spain and Germany: A comparative analysis of local governance and two e-participation programmes*. Tilburg University, Paper voor opleiding bestuurskunde.
- Schaap, L., Hendriks, F., Frankowski, A., & Van Ostaaijen, J. (2013). Kleinschaliger besturen binnen de stad: Binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl? *Bestuurswetenschappen*, 5-6, 115-138.
- Schaap, L., & Leenknecht, G. J. (2018). *Kleinschalig & Kleurrijk: Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd*. Tilburg Institute of Governance.
- Simons, R. (2007). *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop: Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse Deelgemeentebestel*. Uitgave van Leefbaar Rotterdam.
- StampMedia. (2019, 16 januari). De burgerbegroting, door inwoners gekozen. *Nieuwsblad.be*. Geraadpleegd van https://www.nieuwsblad.be/cnt/blsme_04107141
- Tyler, T. & Huo, Y. J. (2002). *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Van Assche, D. (2005). *Binnengemeentelijke Decentralisatie in Antwerpen: Herstel van het Vertrouwen? Zoektocht naar het belang van lokale politiek, dissertatie*. Universiteit Antwerpen.
- Van den Dool, L., Hendriks, F., Gianoli, A., & Schaap, L. (eds.) (2015). *The Quest for Good Urban Governance: Theoretical Reflection and International Practices*. Wiesbaden, G.: Springer.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2003). *Wijkoverleg aan de Schelde: Kroniek van de Antwerpse Wijkaanpak*. Universiteit van Tilburg, doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde.
- Van Ostaaijen, J. (2013). Afrekenen met de deelgemeenten: het functioneren van binnen- gemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden. *Bestuurswetenschappen*, 5-6, 94-114.
- Van Ostaaijen, J. (2017). Bijzondere burens: Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen. *Res Publica: Politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen*, 59, 3, 255-280.
- Van Ostaaijen, J. (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie: Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Van Ostaaijen, J. J. C., Karsten, N., & Tops, P. W. (2015). *De kracht van kleinschalig bestuur: Een onderzoek naar de mogelijkheden en opportuniteiten van het binnengemeentelijk samenwerkingsmodel in Antwerpen*. Tilburg University.
- Wainwright, H. (2003). *Reclaim the State: Experiments in Popular Democracy*. London, UK: Verso.

Wolf, E., Rys, S., & Van Dooren, W. (2018). *Naar een Vlaamse Burgerbegroting? Lessen uit de binnenlandse en buitenlandse praktijk*. Universiteit Antwerpen.

Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Antwerpen, B.: Pelckmans Pro.