



Kleinschalig & Kleurrijk

Binnengemeentelijke organisatie geïnterpreteerd

Linze Schaap
Gert-Jan Leenknecht

m.m.v. Julien van Ostaaijen

I.o.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Eindrapport, d.d. 12/12/2018



Inhoudsopgave

1	Inleiding en aanpak	7
1.1	Onderzoeksvragen	8
1.2	Aanpak	8
1.3	Opbouw rapport	10
2	Literatuuroverzicht en typologieën	11
2.1	Typologieën van binnengemeentelijke organisatie	11
2.2	Gedocumenteerde effecten van binnengemeentelijke organisatie	14
3	Juridisch kader	19
3.1	Algemeen	19
3.2	Het grondwettelijke kader	19
3.3	Het wettelijke kader: de Gemeentewet	21
3.4	Medebewindswetgeving	25
3.5	Privaatrechtelijke instrumenten	26
3.6	Juridische belemmeringen	27
3.7	Resumerend: de kenmerken van het juridische kader	28
4	Resultaten enquête	29
4.1	Aanpak en respons	29
4.2	Frequentie en vormen van binnengemeentelijke organisatie	30
4.3	Redenen voor en beoordeling van binnengemeentelijke organisatie	33
4.4	Patronen	34
5	Resultaten casus	37
5.1	Binnengemeentelijke burgerparticipatie: kernenbeleid Súdwest-Fryslân	38
5.2	Binnengemeentelijk participatief begroten	40
5.3	Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie	41
5.4	Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie	42
5.5	Meervoudige politieke binnengemeentelijke organisatie	43
6	Conclusies	49
7	Reflectie op de uitkomsten	53
7.1	De onderzoeksresultaten in perspectief	53
7.2	De schaal van lokaal bestuur en lokale democratie	55
7.3	Het karakter van lokaal bestuur en lokale democratie	56
7.4	Afsluiting	57
Bijlagen		
1.	Literatuur	61
2.	Samenstelling expertpanel en begeleidingscommissie	63
3.	Resultaten enquête	65

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van de standpunten van het ministerie.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING, AANPAK EN VERANTWOORDING

Veel gemeenten organiseren een deel van hun taken ‘binnengemeentelijk’: op een kleinere schaal dan de gemeente als geheel. Binnengemeentelijk organiseren neemt vele vormen aan; zo valt te denken aan binnengemeentelijke decentralisatie op grond van de Gemeentewet (territoriaal, functioneel), deconcentratie van de ambtelijke organisatie, privaatrechtelijke vormen van wijk- en dorpsraden, en aan andere vormen van wijk- en gebiedsgericht werken. Het kan daarbij gaan om verschillende soorten activiteiten: inspraak, consultatie, advisering, budgettering, vormen van meebeslissen (coproductie van beleid). Daarnaast komt het voor dat inwoners zelf initiatieven ontplooiën, bijvoorbeeld door zelf vertegenwoordigende organen te creëren, zoals dorps- of wijkraden of verenigingen ‘plaatselijk belang’.

Dat er een grote verscheidenheid aan vormen van binnengemeentelijke organisatie is, is begrijpelijk: er is immers geen blauwdruk te geven voor binnengemeentelijke organisatie (Schaap, Hendriks, Frankowski & Van Ostaaijen, 2013). De effecten van bestuursmodellen zijn namelijk sterk afhankelijk van de lokale institutionele, culturele en historische context. Ook elders in de wereld zien we pogingen van gemeenten om hun bestuursmodel aan te passen aan veranderende omstandigheden en ambities.

De kennis in Nederland over de verschillende vormen van binnengemeentelijk organiseren is beperkt: zij is gefragmenteerd (bijvoorbeeld onderzoek naar één of enkele vormen van binnengemeentelijke organisatie; zie Necker van Naem, 2013) en verouderd (Berenschot, 2001; WRR, 1998). Daarnaast is er wel internationale kennis en soms is die vertaald naar de Nederlandse situatie (zie resp. Bäck et al., 2005 en Schaap et al., 2013).

Met deze rapportage beogen wij de bestaande kennis over effecten van diverse vormen van binnengemeentelijk organiseren bijeen te brengen en aan te vullen. Dat is geen eenvoudige opgave gebleken, alleen al doordat de criteria die in evaluaties van binnengemeentelijk organiseren gehanteerd worden, variëren: effecten op burgerparticipatie, op efficiëntie en effectiviteit van het gemeentebestuur, of beide (Hakvoort, 1980). Daarbij komt, dat onderzoek naar effecten van binnengemeentelijk organiseren op de efficiëntie en effectiviteit van het gemeentebestuur zeldzaam is. In het onderzoek waarover we hier rapporteren is naar diverse soorten effecten gezocht. Er is zowel gezocht naar effecten op:

- de lokale democratie: wat betekent binnengemeentelijke organisatie voor de positie van de raad en voor burgerparticipatie;
- de bestuurskracht van de gemeente: vermogen van de gemeente om haar opgaven te kennen, die om te zetten in concreet beleid, die opgaven te formuleren en te vertalen in interactie met de samenleving, het beleid effectief en efficiënt uit te (doen) voeren en te laten resulteren in zichtbare maatschappelijke effecten (*outcomes*).

Die twee mogelijke effecten blijken voor gemeenten in veel Europese landen de redenen te zijn om over te gaan tot binnengemeentelijke organisatie, in het bijzonder het instellen van dorps- en wijkraden (Denters en Klok, 2013).

In het onderliggende onderzoek is ook een beleidsvraag gesteld: is verandering van het wettelijk kader voor binnengemeentelijk organiseren wenselijk? Immers: de mogelijkheden om binnen de gemeente

taken en bevoegdheden op een kleinere schaal te organiseren, worden begrensd door het wettelijke en grondwettelijke kader. De bevoegdheden van de raad, het college en de burgemeester kunnen slechts worden overgedragen aan andere organen voor zover Grondwet en Gemeentewet dat toelaten. Met inachtneming van die begrenzing is het mogelijk territoriale of functionele commissies in te stellen en deze uit te rusten met bepaalde taken en bevoegdheden. Ook andere vormen van spreiding van taken en bevoegdheden zijn denkbaar en komen in de praktijk voor. De exacte vormgeving luistert daarbij nauw. Of de wettelijke begrenzingen als knellend worden ervaren, is onderwerp van dit onderzoek.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot binnengemeentelijke organisatie in Nederland, en in hoeverre belemmeren wettelijke bepalingen het zoeken naar adequate binnengemeentelijke oplossingen voor schaalvraagstukken?

Daarbij vatten we 'de stand van zaken' breed op: we zijn op zoek gegaan naar vormen van binnengemeentelijke organisatie, redenen voor de gemaakte keuzes, effecten, en voor- en nadelen van de diverse vormen. In het onderzoeksmateriaal is vervolgens gezocht naar patronen, waaronder verschillen tussen relatief grote en relatief kleine gemeenten, tussen gemeenten die ontstaan door herindeling en andere gemeenten, tussen stedelijke en rurale gemeenten, en/of tussen provincies. De hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

- a. *Welke vormen van binnengemeentelijke organisatie zijn te onderscheiden in Nederlandse gemeenten en hoe vaak komen zij voor? Welke daarvan zijn relatief onbekend; welke zijn vernieuwend, en in welk opzicht?*
- b. *Wie is initiatiefnemer tot de binnengemeentelijke organisatie?*
- c. *Welke motieven liggen ten grondslag aan de keuze voor een bepaalde vorm van binnengemeentelijke organisatie?*
- d. *Is er een patroon in het gebruik van de verschillende vormen te zien? Is bijvoorbeeld de vorm afhankelijk van de gemeentegrootte, van het wel of niet heringedeeld zijn van de gemeente, van het stedelijke/rurale karakter van de gemeente, of zijn er verschillen per provincie?*
- e. *Wat zijn de effecten van het binnengemeentelijk organiseren op de kwaliteit van de lokale representatieve en participatieve democratie?*
- f. *Wat zijn de effecten van het binnengemeentelijk organiseren op de bestuurskracht van de gemeente?*
- g. *Wat zijn de voor- en nadelen van de vormen van binnengemeentelijke organisatie? Zijn er kritische succes- en/of faalfactoren?*
- h. *Welke ruimte biedt het bestaande (grond)wettelijke kader voor spreiding van taken en bevoegdheden binnen gemeenten en welke juridische belemmeringen zijn er voor binnengemeentelijke organisatie?*
- i. *Sluiten de relevante bepalingen van de Gemeentewet voldoende aan bij de steeds grotere schaal van het lokale bestuur en de verschillen tussen gemeenten? In hoeverre is de eenvormigheid in de institutionele structuur van het lokale bestuur daarbij een relevante factor?*

1.2 Aanpak

Om een zo rijk mogelijk overzicht te krijgen van alle vormen van binnengemeentelijk organiseren in Nederlandse gemeenten, is ervoor gekozen om het net breed uit te werpen in de literatuur en om onderzoek te doen bij alle gemeenten, in de vorm van een enquête. Het onderzoek had in totaliteit acht onderdelen:

- A. *Inventarisatie bestaande kennis*. In de eerste plaats is een systematische en uitgebreide literatuurverkenning gemaakt van Nederlandstalige publicaties van na 2000, met als trefwoorden: binnengemeentelijk(e) (organisatie, bestuur, decentralisatie, deconcentratie), binnenstedelijk (bestuur), dorpsraden, wijkraden, deconcentratie gemeente, wijkkantoren, wijkgericht (werken), dorpenbeleid, buurtparticipatie, buurt bestuurt, wijkparticipatie, bestuursmodel (gemeente). Daarnaast is in de laatste vijf jaargangen van de bestuurskundige tijdschriften Bestuurskunde en Bestuurswetenschappen nog afzonderlijk gezocht naar artikelen over binnengemeentelijke organisatie. Tevens zijn de sites van enkele gemeenten verkend (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Westland, Súdwest-Fryslân). De gevonden publicaties zijn in de eerste plaats geselecteerd op de vraag of zij vormen van binnengemeentelijk organiseren voldoende rijk beschrijven.
- B. Uit het verzamelde materiaal is een rijke *typologie* gemaakt. De indelingscriteria die daarbij gehanteerd zijn, zijn: juridische grondslag (zoals Gemeentewet en privaatrecht), reikwijdte van het binnengemeentelijk organiseren (zaken als besluitvorming, uitvoering, advisering), samenstelling (zoals politici, burgers, maatschappelijke partijen, bedrijven).
- C. Vervolgens is een *enquête* uitgezet onder alle gemeentesecretarissen (zij mochten de vragenlijst ook laten invullen door een andere leidinggevende). De vragenlijst bevatte stellingen en vragen met betrekking tot alle deelvragen; daarbij waren de vragen zoveel mogelijk voorzien van antwoordcategorieën om de vragenlijst niet te lang te maken en negatieve gevolgen voor de respons te voorkomen. .
- D. Op basis van de literatuur en de enquêtegegevens is vervolgens gezocht naar *patronen*, onder andere in de relaties tussen motieven voor en vormen van binnengemeentelijke organisatie, gemeentegrootte en motieven, gemeentegrootte en vormen, wel/niet heringedeeld zijn en frequentie van binnengemeentelijk organiseren.
- E. Tevens is nagegaan welke *effecten* de diverse typen binnengemeentelijke organisatie hebben op zowel de gemeentelijke bestuurskracht als de lokale democratie.
- F. Teneinde gevoel te krijgen voor specifieke keuzes en omstandigheden, is een aantal *case-studies* verricht. De selectie heeft plaatsgevonden in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek en op basis van enkele criteria: variatie van cases, frequentie van voorkomen en geografische spreiding. De zes case-studies bestonden uit het analyseren van beleidsdocumentatie (startnotities, jaarverslagen, evaluaties, etc.) en – indien het geschreven materiaal ontoereikend was - interviews met enkele betrokkenen.
- G. Voor de *juridische vraagstukken* is een afzonderlijke aanpak gekozen. Deelvraag h (naar ruimte/belemmeringen in het wettelijk kader) is beantwoord met behulp van literatuuronderzoek naar de betekenis van de voornaamste relevante bepalingen in de Grondwet en de Gemeentewet. Tevens zijn in de enquête vragen gesteld over de belemmeringen die gemeenten eventueel ervaren. Deelvraag i is beantwoord op basis van het literatuuronderzoek naar de betekenis van de wettelijke bepalingen en informatie verkregen uit de enquête, rondetafelgesprekken en een expertpanel.
- H. Tussentijdse opbrengsten van het onderzoek zijn voorgelegd aan een panel van bestuurskundige/politicologische en publiekrechtelijke experts. De aanbevelingen van dat panel noemen we in de desbetreffende delen van dit rapport.

1.3 Opbouw rapport

In het volgende hoofdstuk bespreken wij de inzichten en kennis uit de literatuur en in hoofdstuk 3 het juridische kader waarbinnen Nederlandse gemeenten zich moeten bewegen bij het vormgeven van binnengemeentelijke organisatie. Dan volgen in hoofdstuk 4 de resultaten van de enquête en in hoofdstuk 5 die van de casestudies. In hoofdstuk 6 trekken we conclusies uit dit onderzoek die we, in hoofdstuk 7, in een breder perspectief plaatsen. Dat laatste hoofdstuk heeft een essay-achtig en opiniërend karakter.

HOOFDSTUK 2

LITERATUUROVERZICHT EN TYPOLOGIEËN

Binnengemeentelijke organisatie kent vele vormen en in de nationale en internationale literatuur zijn diverse typologieën beschikbaar. De meeste van die typologieën gaan mank aan simplificatie van de gevarieerde praktijk. Anders gezegd: in de gemeentelijke praktijk komen meer en andere vormen van binnengemeentelijke organisatie voor dan de typologieën omvatten. We bespreken hier enkele van die typologieën en stellen een alternatieve indeling voor. Tevens bespreken we in dit hoofdstuk effecten van diverse vormen van binnengemeentelijke organisatie, voor zover bekend in de literatuur.

2.1 Typologieën van binnengemeentelijke organisatie

In Nederlandse studies over binnengemeentelijke organisatie is het niet ongebruikelijk om een tweedeling aan te brengen (zie bijvoorbeeld WRR 1998; Berenschot, 2001; Cachet et al., 2003; Schaap et al., 2013; Schaap, 2015):

- Binnengemeentelijke (of: bestuurlijke) *decentralisatie*: de gemeente draagt taken, bevoegdheden en middelen over aan een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging op een kleiner schaalniveau. Er ontstaat een politiek-bestuurlijke entiteit op binnengemeentelijk niveau, al of niet met eigen ambtelijke ondersteuning. Decennialang bestond deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in de twee grootste steden, Rotterdam en Amsterdam.
- Binnengemeentelijke (of ambtelijke) *deconcentratie*: de politieke en bestuurlijke structuur in de gemeente blijft onveranderd, maar er worden ambtelijke diensten in het leven geroepen voor specifieke geografische delen van de gemeente. De ambtenaren in de wijken blijven daar werken onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Den Haag en Utrecht hebben decennia geleden voor deze vorm van schaalverkleining gekozen.

Dit onderscheid tussen binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie wordt weliswaar vaak gemaakt, maar het negeert tal van variaties die zich in de bestuurspraktijk voordoen. Als we naar de internationale literatuur kijken, en dan vooral de veelvuldig aangehaalde studie van Bäck et al. (2005), dan zien we al meteen dat een tweedeling te grofmazig is. Bäck en zijn collega's – in hun onderzoek naar binnengemeentelijke organisatie in Scandinavische landen - focusten op 'binnengemeentelijke decentralisatie' ('urban district councils', politieke lichamen) en zij formuleerden voor het vergelijken daarvan vijf criteria (zie kader 1).¹ Enkele van deze criteria zijn definiërend van karakter: een organisatie is wel of niet territoriaal (criterium 1), draagt wel of niet de verantwoordelijkheid voor dienstverlening (criterium 4) en haar status en bevoegdheden zijn wel of niet afgeleid van het gezag van een ander bestuur (criterium 5). Maar de andere twee zijn dat veel minder. Zo kan 'multifunctionaliteit' vele vormen aannemen: een grote hoeveelheid beleidsvelden, of slechts twee; daarnaast kan het gaan om verantwoordelijkheid voor beleid dan wel voor uitvoering, of voor beide. Het derde criterium is zo mogelijk nog minder helder. Er is dan sprake van een 'besluitvormend' orgaan, maar niet per se een orgaan dat beleidsbeslissingen neemt; de leden van dat orgaan kunnen door de inwoners van het desbetreffende deel van de gemeente gekozen worden of zij worden – partijpolitiek – benoemd door de gemeenteraad. In dat laatste geval is het twijfelachtig of we hier nog te maken hebben met een decentraal orgaan.

¹ Denters en Klok (2013) hanteerden drie daarvan in hun onderzoek naar dorps- en wijkraden in Europese landen.

Kader 1: Kenmerken van binnengemeentelijke decentralisatie (Bäck et al. 2005: 17-18; Van Ostaaijen et al, 2015).

Kenmerken	Omschrijving
1.Territorium	Binnengemeentelijke decentralisatie is een vorm van geografisch onderverdeeld bestuur binnen een groter bestuursverband. Het gaat om een vorm van bestuur over een duidelijk afgebakend grondgebied, eventueel aansluitend bij een specifieke gemeenschap.
2.Multifunctionaliteit	Districten zijn verantwoordelijk voor meerdere taken/beleidsvelden en niet voor slechts één, zoals een school.
3.Politiek bestuur	Districten kennen een politiek besluitvormingsorgaan. De leden van dit orgaan worden benoemd door de gemeenteraad op partijpolitieke gronden of direct door burgers gekozen.
4.Verantwoordelijk voor dienstverlening	Naast beleidsruimte is een district verantwoordelijk voor het uitvoeren van een aantal dienstverlenende functies, afkomstig van (een al dan niet gedecentraliseerd) ambtelijk apparaat of externe partners of bedrijven.
5.Afgeleid bestuur	Een district heeft niet dezelfde status en bevoegdheden als een gemeente, maar is (juridisch) een onderdeel van de gemeente en een afgeleide van dat bestuur.

In een onderzoek voor de gemeenteraad van Rotterdam hebben Schaap et al. (2013) geprobeerd deze problemen te ondervangen door een duidelijker onderscheid te maken tussen de mogelijke taken van een decentraal orgaan en de mogelijke samenstelling van het orgaan (zie kader 2).

Kader 2. Vormen van binnengemeentelijke organisatie (Schaap et al., 2013; de tabel is aangepast aan de terminologie in dit rapport).

Terminologische toelichting: In dit overzicht wordt gesproken over 'deelgebieden' om alle vormen van werken binnen territoriale deelgebieden van gemeenten aan te duiden. X betekent dat het desbetreffende kenmerk aanwezig is bij die vorm van binnengemeentelijke organisatie.	Eigen gekozen politici	Eigen bestuurders	Eigen beleidsvrijheid	Eigen uitvoeringstaken	Eigen ambtelijk apparaat
Binnengemeentelijke decentralisatie. Opdeling van de stad in deelgebieden. De deelgebieden hebben 'aanmerkelijke marges' om voor de inwoners op meerdere terreinen besluiten te nemen. Die besluiten worden genomen door politici die door de inwoners van het deelgebied gekozen zijn en uitgevoerd door ambtenaren die specifiek voor het deelgebied werkzaam zijn.	X	X	X	X	X
Binnengemeentelijke advisering. In de deelgebieden is sprake van een benoemde adviesraad, die min of meer 'representatief' voor de wijk wordt geacht, en die eventueel enkele 'kleine' beslissingen zelfstandig kan nemen.	(X)		X	(X)	
Bestuurlijke deconcentratie. De ambtelijke deconcentratie gaat vergezeld van het toewijzen van deelgebieden aan leden van het gemeentebestuur zoals wethouders.		X	(X)	X	X
Ambtelijke deconcentratie. Opdeling van stad in deelgebieden. Centraal aangestuurde ambtenaren bieden daar centrale diensten aan (bijvoorbeeld burgerzaken) en voeren kleine taken uit (bijvoorbeeld wijkbeheer).				X	X
Gebiedsgericht werken van centrale diensten.					

Met deze onderscheidingen wordt al duidelijker dat binnengemeentelijke organisatie betrekking kan hebben op diverse aspecten van beleidsvorming en op diverse typen actoren. Maar dan zijn we er niet met het formuleren van vijf typen van binnengemeentelijke organisatie. Als het gaat om aspecten van beleidsvorming kunnen we ten minste denken aan (mee)beslissen, uitvoeren en adviseren. Actoren aan wie taken en bevoegdheden worden overgedragen kunnen raadsleden, wethouders, ambtenaren, burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen en bedrijven zijn. Al die actoren kunnen betrokken zijn bij vrijwel alle van de hiervoor genoemde aspecten van beleidsvorming. Het expertpanel zag nog nadere verfijningen; zo kunnen taken ook overgedragen worden aan gemengde commissies (bijvoorbeeld commissies van raadsleden en burgers). Het adviseerde een 'boomstructuur of thematische groepering van typen binnengemeentelijke organisatie' te maken. Dat advies hebben we verwerkt met onze eigen redenering en dat resulteerde uiteindelijk in een geheel van twintig vormen van binnengemeentelijke organisatie. De vraag aan welke actoren taken overgedragen worden is hierbij het leidende criterium; het type taken levert een verfijning op. Kader 3 geeft een overzicht en een omschrijving van elk vorm. Om misverstanden te voorkomen wijzen wij erop dat (binnengemeentelijke) 'organisatie' niet hoeft te betekenen dat een nieuwe organisatie in het leven geroepen wordt: het gaat veeleer om het 'organiseren' van gemeentelijke beleidsprocessen op binnengemeentelijke schaal.

Kader 3. Onderscheiden vormen van binnengemeentelijke organisatie

Vormen van binnengemeentelijke organisatie	
POLITIEKE BINNENGEMEENTELIJKE ORGANISATIE	
A.	Politieke binnengemeentelijke besluitvorming: direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente.
B.	Politieke binnengemeentelijke uitvoering: direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die besluiten nemen over uitvoering van gemeentebeleid voor een bepaald deel van de gemeente.
C.	Politieke binnengemeentelijke advisering: direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die namens een bepaald deel van de gemeente het gemeentebestuur adviseren.
D.	Meervoudige politieke binnengemeentelijke organisatie: direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die namens een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).
BESTUURLIJKE BINNENGEMEENTELIJKE ORGANISATIE	
E.	Bestuurlijke binnengemeentelijke besluitvorming: Wethouders die uitdrukkelijk de besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente, zoals wijkwethouders.
F.	Bestuurlijke binnengemeentelijke uitvoering: wethouders of raadscommissies die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van gemeentebeleid in een bepaald deel van de gemeente.
G.	Bestuurlijke binnengemeentelijke advisering: raadscommissies en/of raadsleden die aangewezen zijn om te adviseren over een bepaald deel van de gemeente.
H.	Meervoudige bestuurlijke binnengemeentelijke organisatie: wethouders en/of raadscommissies die voor een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).
AMBTELIJKE BINNENGEMEENTELIJKE ORGANISATIE	
I.	Ambtelijke binnengemeentelijke besluitvorming: speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente besluiten nemen over strategie/beleid/budget voor dat gebied.
J.	Ambtelijke binnengemeentelijke uitvoering: speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten.
K.	Meervoudige ambtelijke binnengemeentelijke organisatie: speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).

MAATSCHAPPELIJKE BINNENGEMEENTELIJKE ORGANISATIE

- L.** Maatschappelijke binnengemeentelijke besluitvorming: functionele commissies op basis van de gemeentewet met maatschappelijke instellingen en/of bedrijven als leden, die voor een bepaald deel van de gemeente besluiten neemt over strategie/beleid/budget.
- M.** Maatschappelijke binnengemeentelijke uitvoering: teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren, zoals wijk-/buurtteams.
- N.** Maatschappelijke binnengemeentelijke advisering: door de gemeente ingestelde commissies met (vertegenwoordigers van) maatschappelijke instellingen en/of bedrijven als leden, die adviseren over bepaald deel van de gemeente.
- O.** Meervoudige maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie: maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).

BINNENGEMEENTELIJKE BURGERPARTICIPATIE

- P.** Binnengemeentelijke participatief begroten: budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen, zoals buurtbudgetten.
- Q.** Binnengemeentelijke burgerinitiatieven: een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente.
- R.** Binnengemeentelijke burgeradviesing: vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan (zoals wijk/-dorpsraden, verenigingen plaatselijk belang) en die de gemeente ook als zodanig erkent.
- S.** Correctieve referenda: mogelijkheid voor raadplegende en/of raadgevende referenda in een bepaald deel van de gemeente: wijkreferenda.
- T.** Meervoudige binnengemeentelijke burgerparticipatie: inwoners die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).

2.2 Gedocumenteerde effecten van binnengemeentelijke organisatie

De kennis over effecten van het instellen van binnengemeentelijke organisatie is versnipperd. Hier pogen we daarin enige ordening aan te brengen door een onderscheid te maken naar effecten van binnengemeentelijke organisatie op de burgerparticipatie enerzijds en die op de bestuurskracht van de gemeente anderzijds (zoals in hoofdstuk 1 aangegeven). We bouwen deze paragraaf op aan de hand van de vijf verschillende hoofdtypen binnengemeentelijke organisatie (zie kader 3): politieke, bestuurlijke, ambtelijke dan wel maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie, en binnengemeentelijke burgerparticipatie. We tekenen hierbij aan dat de opbrengst van de literatuurstudie tamelijk mager is, zeker daar waar het de effecten op de bestuurskracht van de gemeente betreft. Het expertpanel constateerde met ons dat daar weinig over geschreven is.

2.2.1 Effecten op burgerparticipatie

Politieke binnengemeentelijke organisatie

Een van de oudst beschikbare evaluaties van de effecten van binnengemeentelijke organisatie is het onderzoek van Hakvoort (1980). Hij concludeert dat inwoners van een deelgebied in Rotterdam met een deelgemeenteraad niet meer of minder betrokken zijn bij publieke kwesties dan inwoners van deelgebieden zonder deze vorm van binnengemeentelijke organisatie. Achttien jaar later trekt de WRR (1998) een soortgelijke conclusie: Amsterdammers zijn over de hele linie minder gaan participeren in het politiek domein en dat geldt ook voor inwoners van stadsdelen met een door de inwoners gekozen stadsdeelraad. In zijn afstudeeronderzoek – een vergelijking tussen politieke binnengemeentelijke organisatie in Rotterdam-Hoogvliet en ambtelijke binnengemeentelijke organisatie in Enschede-Zuid - constateert Bihari (2008) dat zowel inwoners van de Rotterdamse deelgemeente Hoogvliet als de

betrokken ambtenaren van mening zijn dat initiatieven van de inwoners komen en dat de deelgemeente een (slechts) faciliterende rol heeft. In Enschede-Zuid zijn de rollen die burgers spelen minder vergaand. Dat verschil is echter niet meteen te verklaren door het verschil in de vorm van binnengemeentelijke organisatie.

Bestuurlijke binnengemeentelijke organisatie

Over de effecten hiervan op de burgerparticipatie is geen literatuur gevonden.

Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie

Ook hier kunnen we het afstudeeronderzoek van Bihari (2008) aanhalen: in Enschede-Zuid (ambtelijke binnengemeentelijke organisatie) zijn de rollen die burgers spelen minder vergaand dan bij de politieke binnengemeentelijke organisatie in de Rotterdamse deelgemeente Hoogvliet. Maar, zoals reeds opgemerkt: het verschil in de vorm van binnengemeentelijke organisatie kan dit niet meteen verklaren.

Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie

Over de effecten hiervan op de burgerparticipatie is geen literatuur gevonden.

Binnengemeentelijke burgerparticipatie

We kijken hier uitsluitend naar die vormen van binnengemeentelijke burgerparticipatie die een vaste organisatie kennen, zoals wijk- en dorpsraden. Het is niet het doel van dit onderzoek de ontelbare voorbeelden van burgerparticipatie die – soms – binnengemeentelijk uitgevoerd worden in kaart te brengen en de effecten daarvan te evalueren. Necker van Naem (2013) heeft onderzoek gedaan naar de effecten van wijk- en dorpsraden. De onderzoekers constateren dat vaak slechts een kleine groep inwoners deelneemt (en soms te dominant is) en dat de benadering dikwijls te zeer top-down is: de wensen en voornemens van de gemeente staan centraal en niet het stimuleren van initiatieven van inwoners zelf. In 2009 constateerden Lammerts en Verwijs dat sommige groepen wijkbewoners - jongeren, allochtonen – ondervertegenwoordigd zijn en dat wijkraden veel verloop in deelnemers kennen (Lammerts & Verwijs 2009, 18). Reussing (2013) heeft een vergelijking gemaakt van effecten van politieke binnengemeentelijke organisatie (wijkraden) en binnengemeentelijke burgerparticipatie (deelgemeenten/stadsdelen). Hij komt tot een relativerende conclusie: "(...) mogen er geen overdreven positieve resultaten worden verwacht van binnengemeentelijk bestuur. Zeker als de inbreng van territoriale bestuurscommissies beperkt blijft tot advisering is (...) de daadwerkelijke invloed van burgers op de besluitvorming gering."

Afsluitend kunnen we zeggen, dat de effecten van de meeste vormen van binnengemeentelijke organisatie op de burgerparticipatie gering of afwezig zijn. Eigenlijk treffen we die alleen aan bij binnengemeentelijke burgerparticipatie, maar ook dan zijn de effecten gering, zeker als burgers een adviesrol hebben.

2.2.2 Effecten op bestuurskracht

Politieke binnengemeentelijke organisatie

In zijn al eerder genoemde onderzoek naar binnengemeentelijke organisatie in Rotterdam heeft Hakvoort (1980) ook gekeken naar de effectiviteit daarvan en in het bijzonder naar de mate waarin gevraagde en ongevraagde adviezen geëffectueerd zijn. Hij concludeert dat de verschillen tussen de drie deelgebieden in zijn onderzoek op dit punt niet significant zijn (in het deelgebied zonder deelgemeenteraad zijn meer adviezen - in dit geval van de wijkorganen - gerealiseerd dan in de twee

gebieden met een deelgemeenteraad). In Amsterdam is wel sprake van een toename van de effectiviteit. De WRR (1998) constateert dat de beide onderzochte stadsdelen (Noord en Osdorp) een groter vermogen hadden hun taken uit te oefenen dan de centrale stad, en dan vooral de informatievoorziening, coördinatie en de snelheid van politiek-bestuurlijke processen. De WRR suggereert dat dat komt doordat het dagelijks bestuur dichter op de beleidsvoorbereiding zit.

Bestuurlijke binnengemeentelijke organisatie

De WRR (2004) heeft aandacht besteed aan het wijkgerichte werken in Utrecht. Dit is een combinatie van wijkraadscommissie en wijkwethouders (bestuurlijke binnengemeentelijke organisatie), ambtelijke wijkbureaus (ambtelijke binnengemeentelijke organisatie), mogelijkheden voor burgerinitiatieven en wijkraden (binnengemeentelijke burgeradvisering). De deelnemers aan de wijkraden waren van mening dat de wijkraadscommissies niet goed functioneerden.

Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie

In het eerder hiervoor aangehaalde rapport van de WRR (2004) staat ook een constatering over de ambtelijke binnengemeentelijke organisatie in Utrecht. De deelnemers aan de wijkraden waren vooral ontevreden over de manier waarop met ongevraagde adviezen werd omgegaan: die vonden hun weg niet in de ambtelijke organisatie. We zouden kunnen zeggen, dat het effect van deze binnengemeentelijke organisatie niet groot was.

Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie

Eén van de weinige gedocumenteerde vormen treffen we in Noord-Limburg aan. Daar is maatschappelijke samenwerking ontstaan tussen, in eerste instantie, een zorgcentrum in Panningen en de wooncorporatie (WRR 2004). Daaruit kwam een werkgroep voort met vertegenwoordigers van de wooncorporaties, zorgaanbieder, welzijnsstichting en de gemeente Helden. Die werkgroep leverde een visienota op met de intentie dat die – onder regie van de gemeente - uitgevoerd zou worden. Vervolgens is er een projectorganisatie in het leven geroepen met diverse organen waar elke betrokken organisatie op elk niveau zitting in had. De gemeente heeft ambtelijke ondersteuning geregeld die aan elk overleg deelneemt. De fysieke plannen zijn deels gerealiseerd, de zorgkant van de plannen is minder uit de verf gekomen. Dat rechtvaardigt de conclusie dat deze maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie enigszins heeft bijgedragen aan de bestuurskracht van de gemeente.

Binnengemeentelijke burgerparticipatie

Het hiervoor aangehaalde rapport van de WRR (2004) bevat enkele cases die ons iets vertellen over effecten op de bestuurskracht, voor zover destijds bekend. In de Deventer wijkaanpak namen burgers besluiten over een budget; er waren per wijk een wijkwethouder, een wijkambtenaar en contactraadsleden. Uit een enquête bleek, dat inwoners de indruk hadden dat de wijken met de wijkaanpak er beter voorstonden dan andere wijken. Dat kan wijzen op een licht positief effect op de bestuurskracht. De gemeente Zaanstad heeft op het gebied van wijkgericht werken en wijkbudgetten aantoonbaar resultaat geboekt: het aantal respondenten dat vond dat de gemeente weinig aandacht voor problemen in hun buurt had, was tussen 1998 en 2000 stevig gedaald (16%punt, en in 2002 echter weer gestegen met 6%punt). Ook hier kunnen we spreken van een positief effect op de bestuurskracht.

In de herindelingsgemeente Midden-Drenthe bestond² een Dorpenoverleg, waar alle verenigingen Dorpsbelangen van de kernen met minder dan 3.000 inwoners in de gemeente lid waren. Die verenigingen en het Dorpenoverleg mochten de gemeente gevraagd en ongevraagd adviseren. Speciale contactambtenaren beheerden een budget voor kleine projecten. Uit een evaluatie bleek, dat

² En bestaat.

viervijfde van de verenigingen over het algemeen tevreden was over de omgang met de nieuwe gemeente: zij vonden de gemeente toegankelijk, ze zagen de gemeente inzet en haar gezicht tonen, doordat het college op bezoek kwam, en ze zagen veel mogelijkheden tot overleg. Minder tevredenheid was er over de snelheid van afhandelen van klachten en de vergrote afstand tot de gemeente. De laatste twee zijn waarschijnlijk eerder een effect van de herindeling dan van de binnengemeentelijke organisatie. Vanuit het Dorpenoverleg is een project 't Komp veur mekaar' ontstaan. Daarin heeft een extern bureau wensen van de inwoners geïnventariseerd en is er een waslijst aan initiatieven ontstaan, van zeer diverse aard en met vaak onverwachte oplossingen. Dit kunnen we lezen als een positief effect op de bestuurskracht.

In Nieuwendijk, in de gemeente Werkendam, is in 1995 een informele belangenbehartiger ontstaan: een aantal dorpsbewoners en dan vooral ondernemers, kwam met het initiatief 'Nieuwendijk 2000'. Dit was een stichting en uitdrukkelijk geen dorpsraad; haar doel was het in kaart brengen van de wensen van bewoners en anderen die een binding met het dorp hadden en die te realiseren. Deze stichting werd een gesprekspartner voor de gemeente. Toen er een plan moest komen voor de huisvesting van tal van zorg- en cultuurinstellingen, liet de gemeente dat geheel aan de stichting over, zij het afgezien van het vaststellen van de financiële kaders: de gemeente trok zich een half jaar terug. Het is de stichting gelukt een plan te maken, in samenwerking met de instellingen. Het is lastig hier een conclusie te trekken over het effect op de bestuurskracht van de gemeente: was de gemeente zo krachtig om het maken van dit plan aan de stichting over te laten, of was dat een uit nood geboren keuze?

Over effecten van dorps- en wijkraden op de bestuurskracht van de gemeente is niet veel bekend. In het rapport van Necker van Naem (2013) is wel iets te lezen over de invloed van dergelijke raden op beleid en doorwerking. Als een positief effect is te bestempelen dat bestuurders en ambtenaren tamelijk positief zijn over de doorwerking van adviezen van de dorps- en wijkraden. De bestuurders van die raden denken daar echter anders over: zij voelen zich niet vroegtijdig betrokken, lopen tegen vaste sectorale beleidskaders aan, en ze horen weinig terug van uitgebrachte adviezen. De eerder aangehaalde relativerende conclusie van Reussing (2013) zouden we ook hier kunnen trekken: "(...) mogen er geen overdreven positieve resultaten worden verwacht van binnengemeentelijk bestuur. Zeker als de inbreng van territoriale bestuurscommissies beperkt blijft tot advisering is de bestuurlijke effectiviteit (...) gering."

Eén vorm van burgerparticipatie zonder vaste organisatievorm willen we toch noemen: het 'Buurt Bestuurt'-project in de buurt Hillesluis in Rotterdam (Schuilenburg 2017). Daarbij werd beoogd een deel van de besluitvorming over de prioriteiten in de aanpak van onveiligheid in de wijk aan de inwoners over te dragen. Zij konden een problementop-drie doorgeven en politie en gemeente moesten vervolgens die problemen aanpakken, in samenspraak met de inwoners. Uit het onderzoek van Schuilenburg (2017) blijkt, dat de inwoners zich te weinig geïnformeerd voelen. Daardoor konden zij minder goed hun top-drie verwoorden en zijn politie en gemeente minder goed op de hoogte van de prioriteiten van de inwoners. Anders gezegd: er is weinig effect op de bestuurskracht doordat gemeente en politie de inwoners maar matig informeren.

Afsluitend kunnen we zeggen, dat de effecten van de meeste vormen van binnengemeentelijke organisatie op de bestuurskracht van de burgerparticipatie niet groot zijn, althans: voor zover bekend. We zien wel enige effecten bij politieke en maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie, en bij binnengemeentelijke burgerparticipatie.

HOOFDSTUK 3

JURIDISCH KADER VOOR BINNENGEMEENTELIJKE ORGANISATIE

3.1 Algemeen

Het wettelijke kader voor binnengemeentelijke organisatievormen wordt in de eerste plaats gevormd door de bepalingen van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Een nadere uitwerking van die uitgangspunten is neergelegd in de Gemeentewet, met name in de bepalingen over het gemeentelijke commissiestelsel. Daarnaast biedt de Gemeentewet de mogelijkheid om privaatrechtelijke instrumenten te hanteren bij de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijke beleid. Ten slotte kunnen andere wetten bepalingen bevatten die relevant zijn voor binnengemeentelijke organisatievormen.

Binnen deze wettelijke kaders dient de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie vorm te krijgen. Binnengemeentelijke organisatie kan worden vormgegeven met behulp van de genoemde commissies of met privaatrechtelijke organisatievormen, maar daartoe blijft het niet beperkt. Verschillende vormen van binnengemeentelijke organisatie komen tot uitdrukking in de opzet van de ambtelijke organisatie en in de toedeling van taken daaraan. In weer andere gevallen krijgt binnengemeentelijke organisatie vooral vorm door de beschikbaarstelling van specifieke, voor bepaalde taken of activiteiten geormerkte budgetten. In dergelijke gevallen is de gemeentelijke begroting het voornaamste sturende instrument in de organisatie van de uitvoering.

Wij spreken daarbij overigens ook hier steeds over 'binnengemeentelijke *organisatie*'; de gangbare begrippen decentralisatie en deconcentratie vermijden wij. Met het begrip *decentralisatie* wordt een niet-hiërarchische vorm van bevoegdheidspreiding bedoeld, waarbij de betreffende bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid worden uitgeoefend. Verschillende vormen van binnengemeentelijke organisatie zouden we echter moeten aanduiden als *deconcentratie*: bevoegdheidstoedeling aan ambtelijk ondergeschikte personen of diensten, waarbij de verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening in juridische zin niet wordt overgedragen. En wellicht zijn er vormen die noch als decentralisatie, noch als deconcentratie zijn aan te duiden (zie ook par. 2.1). Om die reden geven wij de voorkeur aan het ruimere begrip 'binnengemeentelijke organisatie'.

In het navolgende zullen de verschillende aspecten van dit juridische kader nader worden uitgewerkt. Aangekend zij dat we ons hier uitdrukkelijk beperken tot de relevante organieke wetgeving, alsmede de bijzondere wetgeving voor zover die uitdrukkelijk binnengemeentelijke organisatievormen adresseert. Vanzelfsprekend gelden daarnaast allerlei regels die de handelingsvrijheid van bestuurders en burgers in algemene zin begrenzen; te denken valt aan mededingings- en aanbestedingsregelgeving of het verbintenisrecht. Dergelijke algemene regelingscomplexen vallen buiten de reikwijdte van deze analyse.

3.2 Het grondwettelijke kader

Het constitutionele kader voor binnengemeentelijke organisatie is in hoofdzaak neergelegd in de artikelen 123-125 en 127-128 van de Grondwet. In onderlinge samenhang geven deze bepalingen aan welke ruimte er bestaat voor binnengemeentelijke organisatie en voor de toekenning van

regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden aan gemeentelijke organen. Deze bepalingen in de Grondwet betreffen overigens steeds de organisatie en bevoegdheden van zowel het provincie- als het gemeentebestuur; in het onderstaande worden met het oog op de leesbaarheid slechts de gemeentelijke organen en hun bevoegdheden genoemd.

Het gemeentebestuur bestaat volgens artikel 125 Grondwet in elk geval uit de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester; deze worden wel aangeduid als de hoofdorganen. Verder is in artikel 127 vastgelegd dat de gemeenteraad in beginsel de gemeentelijke verordeningen vaststelt. De bepaling laat wel ruimte voor de wetgever of, indien de wetgever dat mogelijk maakt, voor de gemeenteraad om verordenende bevoegdheid toe te kennen aan andere gemeentelijke organen.

In artikel 128 Grondwet is bepaald onder welke voorwaarden autonome bevoegdheden kunnen worden toegekend aan andere organen dan de hoofdorganen genoemd in artikel 125 Grondwet. De tekst van artikel 128 luidt als volgt:

“Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.”

De bedoeling van deze enigszins cryptisch geformuleerde bepaling is vast te leggen dat de toekenning van *autonome* bevoegdheden tot regeling en bestuur aan *andere* organen dan het college of de burgemeester *alleen* kan geschieden door de *raad*, niet door andere regelgevers (waaronder de wetgever). Met andere woorden: de bepaling beoogt de gemeentelijke autonomie wat betreft de toekenning van eigen, autonome bevoegdheden aan andere organen dan de in artikel 125 genoemde hoofdorganen te beschermen. In die zin is artikel 128 ook een nadere toespitsing van artikel 127: de wetgever kan, in afwijking van de hoofdregel dat de raad over de verordenende bevoegdheid beschikt, autonome verordenende bevoegdheden uitsluitend toekennen aan het college en aan de burgemeester. Het is aan de raad om te beslissen over toekenning van dergelijke bevoegdheden aan andere organen. Voor medebewindsbevoegdheden geldt deze beperking echter niet.

De verwijzing in artikel 128 naar artikel 123 Grondwet betreft gemeenten die te maken hebben met een herindeling of grenscorrectie. Door dergelijke situaties van het bereik van artikel 128 uit te zonderen, behoudt de wetgever de mogelijkheid om daarbij zelf voorschriften te geven over de binnengemeentelijke organisatie. Hierbij was gedacht aan de mogelijkheid om gemeenten die door herindeling zouden opgaan in een grotere gemeente krachtens de wet (tijdelijk) te laten ‘voortbestaan’ als deelgemeente, om een soepele overgang mogelijk te maken. Met de afschaffing van de deelgemeenten (die hieronder nader wordt besproken) is die ruimte inmiddels beperkter geworden.³ Voor medebewindsbevoegdheden geldt artikel 128 niet: de wetgever kan dus in medebewindswetgeving – regeling of bestuur, gevorderd bij of krachtens *andere wetten* dan de Gemeentewet; zie artikel 108, tweede lid, Gemeentewet – desgewenst bepalen dat andere gemeentelijke organen dan de drie in artikel 125 Grondwet genoemde, bevoegdheden verkrijgen. Hij kan de bevoegdheid daartoe ook aan andere (rijks- of provinciale) organen overdragen. Daarmee is de garantie die artikel 128 biedt in de praktijk een tamelijk beperkte.⁴

³ W. van der Woude, Commentaar op artikel 128 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 (www.Nederlandrechtsstaat.nl); S.E. Zijlstra, R.J.M.H. de Greef, S.A.J. Munneke, Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen, VU-rapport, Amsterdam 2012.

⁴ In die zin ook: Van der Woude, a.w. 2017.

Een daaraan verbonden vraag is nog in hoeverre de gemeenteraad in medebewindswetgeving aan hem toegekende bevoegdheden mag overdragen aan andere gemeentelijke organen, waaronder andere organen dan de hoofdorganen. In beginsel bepaalt de betreffende medebewindswet steeds of een aan de raad toegekende bevoegdheid mag worden overgedragen. Indien die wet delegatie mogelijk maakt, zonder nadere inkadering, beslist de raad of hij de betreffende bevoegdheid delegeert, en aan welk orgaan. Niet in alle gevallen zal overigens volstrekt duidelijk zijn wat de bedoeling is van de betreffende medebewindswet; het wordt dan een interpretatiekwestie waarover uiteindelijk de bestuursrechter beslist.⁵

Voor de wijze van samenstelling van gemeentelijke organen is daarnaast artikel 4 van de Grondwet van belang. Artikel 4 Grondwet waarborgt in algemene zin voor alle Nederlanders het recht om gelijkelijk de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin verkozen te worden.⁶ Onder de in artikel 4 Grondwet bedoelde ‘algemeen vertegenwoordigende organen’ vallen in elk geval de gemeenteraden.⁷ Voor andere (binnen)gemeentelijke organen geldt dat deze als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet moeten worden gezien wanneer zij niet een specifieke taakopdracht en beperkte, daarop gerichte bevoegdheden bezitten, maar een algemeen veld van belangenbehartiging bestrijken. Anders gezegd: alleen een orgaan dat in taken en bevoegdheden in belangrijke mate overeenkomt met de gemeenteraad, kan als algemeen vertegenwoordigend orgaan worden aangemerkt. Beslissend is daarbij de vraag in hoeverre een dergelijk orgaan de bevoegdheid gekregen heeft om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen.⁸ Bestuurscommissies en andere binnengemeentelijke organen zullen gewoonlijk niet als algemeen vertegenwoordigende organen zijn aan te merken. Dat houdt in dat verkiezing van de leden daarvan niet grondwettelijk is vereist; wel staat het de gemeenteraad vrij desgewenst zelf tot rechtstreekse verkiezing van de leden van een ander gemeentelijk orgaan te besluiten.

3.3 Het wettelijke kader: de Gemeentewet

In het navolgende worden eerst de bepalingen in de Gemeentewet besproken aangaande gemeentelijke commissies en de mogelijkheden om daaraan bevoegdheden over te dragen. Vervolgens worden kort de wettelijke aspecten van de binnengemeentelijke organisatie aangeduid die samenhangen met de vormgeving van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

3.3.1 Bevoegdheidsoverdracht aan gemeentelijke commissies

In de artikelen 82-86 van de Gemeentewet wordt de mogelijkheid geopend tot het instellen van commissies. De raad kan raadscommissies instellen die raadsbesluiten voorbereiden; de raad, het college en de burgemeester kunnen bestuurscommissies instellen, alsmede andere typen commissies dan adviescommissies en bestuurscommissies. De zogenoemde dorps- en wijkraden, die zowel adviserende als – krachtens mandaat - bestuurlijke bevoegdheden kunnen hebben, zijn in veel gevallen

⁵ Zie hierover: W. Konijnenbelt, Medebewindsverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W, in: De Gemeentestem 2013/102.

⁶ Artikel 129 Grondwet vormt een nadere concretisering van artikel 4 voor de verkiezingen voor (onder meer) de gemeenteraad: de bepaling schrijft *rechtstreekse* verkiezingen van de leden voor en koppelt de eisen voor actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden aan eisen die gelden voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Zie W. van der Woude, Commentaar op artikel 129 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

⁷ G. Leenknecht, Commentaar op artikel 4 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

⁸ Kamerstukken II 2011-2012, 33 017, nr. 4, p. 3-4.

vormgegeven als ‘andere commissies’, zoals bedoel in artikel 84.⁹ Ten slotte zijn er commissies ‘sui generis’, zoals de Rekenkamercommissie die veel gemeenteraden hebben ingesteld om de rekenkamerfunctie gestalte te geven,¹⁰ de vertrouwenscommissie in het kader van de (her)benoeming van een burgemeester,¹¹ de Ombudsmancommissie¹² en de raadscommissie voor onderzoek.¹³

De genoemde bepalingen van de Gemeentewet geven algemene regels over zaken als de samenstelling van commissies, het voorzitterschap, de verantwoordingsplichten en de openbaarheid van vergaderingen van de verschillende typen commissies. Over de *bevoegdheden* van de verschillende commissies worden regels gesteld in de artikelen 156 (bestuurscommissies van de raad), 165 (bestuurscommissies van het college) en 178 (bestuurscommissies van de burgemeester) van de Gemeentewet. Het uitgangspunt is daarbij steeds dat overdracht van bevoegdheden aan commissies mogelijk is, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.¹⁴

De betekenis van die laatste zinsnede is niet exact afgebakend, en alleen in algemene zin aan te duiden. Er zijn enkele aanknopingspunten in de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet en in de rechtspraak. Zo merkte de regering bij de totstandkoming van de huidige Gemeentewet op dat sommige bevoegdheden zich niet voor delegatie lenen, zoals die welke betrekking hebben op de verhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders.¹⁵ Verder is, zoals hierboven opgemerkt (paragraaf 2) delegatie van medebewindsbevoegdheden uitgesloten, wanneer de medebewindswet die de bevoegdheid toekent zich daartegen verzet.¹⁶

Daarnaast worden in de Gemeentewet voor de raad en de burgemeester enkele concrete bevoegdheden genoemd die niet overdraagbaar zijn. De raad kan de bevoegdheden tot de instelling van een rekenkamer of de regeling van de rekenkamerfunctie, het instellen van een onderzoek naar het door het college gevoerde bestuur, het vaststellen of wijzigen van de begroting en de jaarrekening, de strafbaarstelling van overtreding van verordeningen, het vaststellen van verordeningen aangaande de uitgangspunten van financieel beleid en beheer, de heffing van een aantal belastingen en de aanwijzing van een accountant niet aan een bestuurscommissie overdragen (artikel 156, tweede lid, Gemeentewet). De burgemeester kan de bevoegdheden tot aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden (artikel 151b Gemeentewet), tot bestuurlijke ophouding (artikel 154a Gemeentewet) en het gebruik van de bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde, neergelegd in de artikelen 172-176a Gemeentewet, niet overdragen (artikel 178, tweede lid, Gemeentewet).

In algemene zin geldt ten slotte dat delegatie aan ondergeschikten niet mogelijk is.¹⁷ Aangezien ambtenaren en ambtelijk samengestelde commissies ondergeschikt zijn aan het gemeentebestuur, is delegatie van bevoegdheden daaraan niet toegestaan. *Mandatering* van de uitoefening van die bevoegdheden is wel mogelijk. Het verschil tussen beide vormen van bevoegdheidstoedeling is dat in

⁹ Zie hierover Kamerstukken II 2011-2012, 33017, nr. 3, p. 3.

¹⁰ Art. 810a jo. artt. 182, 184, 184a en 185 Gemeentewet. Een andere mogelijkheid is een geheel onafhankelijke Rekenkamer in het leven te roepen, die dan functioneert op basis van de hoofdstukken IVa en XIa van de Gemeentewet.

¹¹ Artt. 61 en 61a Gemeentewet.

¹² Hoofdstuk IVc Gemeentewet. De gemeente kan ook kiezen voor een ombudsman dan wel aansluiting bij de Nationale ombudsman, dan wel een gezamenlijke ombudsman of -commissie.

¹³ Art. 155a e.v. Gemeentewet.

¹⁴ De zinsnede werd toegevoegd aan de betreffende bepalingen in de Gemeentewet bij Wet van 20 december 2001, houdende wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en enige andere verbeteringen, Stb. 2002, 13.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 547, A, p. 3; Kamerstukken I 1990/91, 19 403, 64b, p. 4-5. Zie ook T.D. Cammelbeeck, R. Nehmelman (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet en Provinciewet*, 9^e druk, Deventer 2017, commentaar bij artikel 156 Gemeentewet.

¹⁶ ABRvS 15 februari 1999, Gst. 1999-7098, 2. Een concreet voorbeeld is Rechtbank 's-Gravenhage 24 februari 2010 AWB-09_3755, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL6114, waarin de aard van de bevoegdheid toegekend in artikel 15 van de WMO geacht wordt zich te verzetten tegen delegatie aan een commissie.

¹⁷ Art. 10.14 van de Algemene wet bestuursrecht.

het geval van mandaat de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheid niet wordt overgedragen; de mandaatgever blijft verantwoordelijk voor het in zijn naam gevoerde bestuur. Delegatie van bevoegdheden impliceert overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid.¹⁸

Ook ten aanzien van mandaat bepaalt de wet dat de aard van een bevoegdheid zich tegen mandatering kan verzetten (artikel 10:3, eerste lid, Awb). Dat zou met name gelden voor de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester (hoofdstuk XI van de Gemeentewet); het gaat om verstrekkende bevoegdheden waarmee ingrijpende beslissingen worden genomen, die in veel gevallen raken aan de uitoefening van grondrechten.¹⁹ Verder wordt aangenomen dat de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in beginsel niet kan worden gemandateerd.²⁰

3.3.2 Discrepanties tussen het grondwettelijke kader en de Gemeentewet

De bevoegdheden in de Gemeentewet voor het college en de burgemeester om bestuurscommissies in te stellen en daaraan eigen bevoegdheden toe te kennen, lijken strikt genomen strijdig met het hierboven besproken artikel 128 Grondwet. De toekenning van *alle* (ook bestuurlijke) autonome bevoegdheden aan andere organen dan het college of de burgemeester kan immers alleen door de raad geschieden. Volgens de regering²¹ ziet het begrip 'toekenning' in artikel 128 Grondwet echter uitsluitend op attributie van *nieuwe* bevoegdheden aan dergelijke commissies; delegatie van *bestaande* bestuursbevoegdheden aan bestuurscommissies door het college of de burgemeester zou dus wel zijn toegestaan.

Van der Woude noemt nog een voorbeeld waaruit een discrepantie tussen artikel 128 Grondwet en de Gemeentewet zou kunnen blijken: de toekenning van bepaalde bevoegdheden aan gemeentelijke rekenkamers in de Gemeentewet.²² Daarbij gaat het in feite om de toekenning van bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 124, eerste lid, Grondwet aan andere gemeentelijke organen dan de in artikel 125 Grondwet genoemde. Strikt genomen is de raad dan met uitsluiting van andere regelgevers bevoegd te beslissen over de bevoegdheden van de betreffende organen; de wetgever zou hier dan geen rol hebben.²³ De wetgever heeft niettemin geoordeeld dat deze constructie zich wèl met de Grondwet verdraagt. Wat hiervan staatsrechtelijk ook zij, het maakt duidelijk dat artikel 128 Grondwet weinig betekenis heeft voor de begrenzing van de bevoegdheid van de wetgever, waar het de toedeling van bevoegdheden aan gemeentelijke organen betreft.

¹⁸ F.C.M.A. Michiels, Hoofdzaken van het bestuursrecht, 8^{ste} druk, 2016, p. 88-89.

¹⁹ Kamerstukken II 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 170; daarin wordt verwezen naar ArRvS 17 december 1991, AB 1992, 55, en Hof Amsterdam 4 mei 1990, AB 1991, 30.

²⁰ Michiels 2016, p. 89.

²¹ De kwestie kwam aan de orde bij de parlementaire behandeling van de dualiseringswetgeving; aanleiding was de dualisering van het provinciebestuur, maar de betreffende bepaling in de Provinciewet komt overeen met die in de al eerder 'gedualiseerde' Gemeentewet.

²² Met name de bevoegdheden genoemd in de artikelen 182, 184, 184a en 185 Gemeentewet, die van overeenkomstige toepassing worden verklaard op rekenkamercommissies. Warmelink merkt overigens op dat de keuze tussen een rekenkamer dan wel een andere vormgeving van de rekenkamerfunctie de bedoeling had de autonomie van het gemeentebestuur niet onnodig in te perken. Zie H.G. Warmelink, Introductie gemeentelijke rekenkamers, in: H.G. Warmelink, D.J. Elzinga, J.W.L. Broeksteeg, M.A.D.W. de Jong, D.E. Bunschoten, P.T.T. Bovend'Eert, Constitutionele normen en decentralisatie, RUG 2010, p. 121-125. Artikel 128 Grondwet betreft hij echter niet in zijn beschouwing.

²³ Van der Woude, a.w. 2017.

3.3.3 Territoriale commissies en de inrichting van deelgemeenten

In 2013 werd de Gemeentewet gewijzigd met oog op de afschaffing van de deelgemeenten.²⁴ Deze voorziening in de Gemeentewet, waarvan tot dat moment alleen Amsterdam en Rotterdam gebruik hadden gemaakt, bestond in feite uit de mogelijkheid om territoriale commissies in te richten met een breed pakket aan taken en bijbehorende bevoegdheden, waaronder verordenende bevoegdheden, met een dwingende regeling aangaande de bestuurlijke inrichting daarvan. De bedoeling van de opheffing ervan was het aantal bestuurslagen waarmee de burger te maken had te verkleinen, in een poging de 'bestuurlijke drukte' te verminderen.²⁵

De schrapping van de bepalingen over deelgemeenten uit de Gemeentewet staat er niet aan in de weg dat gemeenteraden nog altijd, op basis van de hierboven besproken bepalingen in de Gemeentewet, territoriale commissies kunnen inrichten. Deze bestuurscommissies hebben in beginsel een lichtere taak dan de afgeschafte deelgemeenten.²⁶ Toch kan zo'n commissie een aanzienlijk pakket aan taken hebben, inclusief verordenende bevoegdheden. Daarbij gelden slechts de reeds besproken beperkingen die artikel 156, tweede lid, Gemeentewet vermeldt. Onder meer de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen die met sancties of bestuursdwang worden gehandhaafd, kan derhalve niet worden overgedragen; daarvoor blijft alleen de gemeenteraad bevoegd. Wel is, krachtens het derde lid van artikel 156 Gemeentewet, overdracht van de bevoegdheid tot *nadere uitwerking* van dergelijke verordeningen aan commissies mogelijk. Wat betreft de regeling van de bestuurlijke inrichting van dergelijke commissies legt de Gemeentewet alleen de reeds genoemde algemene beperkingen (de artikelen 82 e.v. van de Gemeentewet) op aan de raad; die betreffen vooral het voorzitterschap, enkele incompatibiliteiten en het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur.²⁷ Aangezien deze territoriale commissies niet als 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' worden aangemerkt (zie paragraaf 2) is rechtstreekse verkiezing van de leden daarvan niet verplicht, maar de gemeenteraad zou wel zelf kunnen besluiten rechtstreekse verkiezing voor te schrijven.

3.3.4 De inrichting van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie

Verschillende veelgebruikte vormen van binnengemeentelijke organisatie komen feitelijk tot uitdrukking in de vormgeving van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. In juridische zin gaat het dan niet om decentralisatie, maar om deconcentratie: het spreiden van uitvoeringstaken binnen de gemeentelijke ambtelijke hiërarchie. Zo kunnen onderdelen van de ambtelijke organisatie, of daartoe aangewezen ambtenaren, specifieke taken krijgen die zij uitoefenen voor bepaalde delen van de gemeente. De Gemeentewet is zeer beknopt over de inrichting van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. In algemene zin behoort de inrichting van de ambtelijke dienst tot de bevoegdheden van het college (met uitzondering van de organisatie van de griffie).²⁸ Verder worden alleen de secretaris en de griffier genoemd. Het college benoemt een secretaris, en geeft deze een instructie (artikelen 102-103 Gemeentewet). In die instructie worden de taken en bevoegdheden van de secretaris geregeld. De raad benoemt een raadsgriffier en de ambtenaren van de griffie, die de werkzaamheden van de raad en raadscommissies ondersteunt (artikel 107-107e Gemeentewet). De raad geeft de griffier ook een instructie mee (artikel 107a Gemeentewet). Daarbuiten laat de

²⁴ Stb. 2013, 76; de wijziging trad in werking op 19 maart 2014. Voor de parlementaire behandeling ervan, zie Kamerstukken 33 017.

²⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 33 017, nr. 3, p. 1 e.v..

²⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 33 017, nr. 3, p. 2 en nr. 6, p. 2 e.v.; zie ook Kamerstukken I 2013-2014, 33 017, nr. F (brief inzake overdracht van bevoegdheden aan bestuurscommissies (T01664)).

²⁷ Zijlstra/De Greef/Munneke, a.w. 2012; D.E. Bunschoten, Deelgemeenten en deelgemeenteraden in de opruiming? in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2012, nr. 1, p. 86-95.

²⁸ Art. 160, eerste lid, onder c. en d., Gemeentewet.

Gemeentewet aan het college een ruime vrijheid om de uitvoeringsorganisatie in te richten om de gemeentelijke taken uit te voeren.

Ook hier geldt overigens dat, zoals hierboven reeds is aangegeven, delegatie van bevoegdheden aan ondergeschikten – zoals ambtenaren – niet mogelijk is. Mandatering van de uitoefening van bestuursbevoegdheden aan ambtenaren is wel mogelijk. Daarbij moet men bedenken dat de meeste gemeenteambtenaren ondergeschikt zijn aan het college; alleen de griffier en de ambtenaren van de griffie zijn ondergeschikt aan de raad. Mandaatverlening door een bestuursorgaan aan een ambtenaar die geen ondergeschikte is, is mogelijk, maar behoeft toestemming van de betreffende ambtenaar of van diens leidinggevende (artikel 10:4 Awb).

Overigens is in veel gevallen waarin ambtenaren taken krijgen opgedragen geen sprake van een werkelijke toekenning van een bevoegdheid – noch van delegatie, noch van een formeel, in een mandaatsbesluit neergelegd mandaat – om besluiten te nemen. Ambtenaren (maar mogelijk ook externe personen die niet als ambtenaar werkzaam zijn) krijgen dan de opdracht om bepaalde rechtshandelingen of feitelijke handelingen te verrichten; in juridische zin is er sprake van een volmacht of machtiging. Daarop zijn krachtens artikel 10:12 Awb de bepalingen over mandaat wel van overeenkomstige toepassing.

3.4 Medebewindswetgeving

In sommige gevallen biedt andere wetgeving dan de Gemeentewet de mogelijkheid om gemeentelijke taken en bevoegdheden onder te brengen bij andere organen of instellingen dan de drie hoofdorganen. Het ligt voor de hand dat daarbij wordt gedacht aan een functionele organisatievorm binnen de gemeentelijke bestuursorganisatie. In beginsel sluit dat echter niet uit dat ervoor wordt gekozen om binnen de gemeente meerdere territoriaal georganiseerde organen of instellingen met de betreffende bevoegdheden uit te rusten.

Kader 4: wettelijke bepalingen verwijzend naar binnengemeentelijke organisatievormen

<i>Algemene wet bestuursrecht</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikel 7:13: instelling van een adviescommissie voor bezwaar en beroep ▪ Artikel 7:19: instelling van een adviescommissie voor het horen van een belanghebbende ▪ Artikel 9:14: instelling van een commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten
<i>Erfgoedwet</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikelen 4.18 - 4.20: adviescommissie vervreemding cultuurofgoed of verzameling
<i>Wet op het primair onderwijs</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikel 17: instandhouding bestuurlijk gefuseerde scholen door een stichting ▪ Artikel 47: instandhouding openbare school door een openbare rechtspersoon ▪ Artikel 48: instandhouding openbare school door een stichting
<i>Wet op het voortgezet onderwijs</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikel 42a: instandhouding openbare school door een openbare rechtspersoon ▪ Artikel 42b: instandhouding openbare school door een stichting ▪ Artikel 53c: instandhouding bestuurlijk gefuseerde scholen door een stichting
<i>Wet sociale werkvoorziening</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikel 2, tweede lid: aanwijzen privaatrechtelijke rechtspersoon ten behoeve van de uitvoering van de wet
<i>Woningwet</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikel 8, vijfde lid: instelling van een welstandscommissie
<i>Wegenverkeerswet 1994</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artikel 18, eerste lid, sub d jo. 149, eerste lid, sub d: instellen van een bestuurscommissie voor het nemen van verkeersbesluiten, alsmede het verlenen van ontheffing van verkeersmaatregelen

Een voorbeeld van medebewindswetgeving die overdracht van bevoegdheden aan commissies of andere instellingen mogelijk maakt biedt de onderwijswetgeving. De verschillende sectorwetten – met name de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs – bevatten bepalingen over het bestuur van het openbaar onderwijs, waarvoor de gemeenten wettelijk verantwoordelijk zijn. Voor de bestuurlijke vormgeving daarvan hebben gemeenten de keuze tussen een zogenoemde openbare rechtspersoon²⁹ (een rechtsvorm *sui generis*, waarvan slechts enkele gemeenten gebruik maken), een stichting (de meest gebruikte bestuursvorm voor het openbaar onderwijs)³⁰ en een ‘gewone’ bestuurscommissie³¹ (die vrijwel niet meer wordt gebruikt). Er komen hierbij zowel vormen van binnengemeentelijke – functionele – organisatie voor als organisaties die in meerdere gemeenten het openbaar onderwijs besturen.

Een ander voorbeeld is de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht geeft (artikel 7:13) om de behandeling van bezwaren tegen besluiten van het gemeentebestuur op te dragen aan een gemeentelijke commissie. Dit is echter geen verplichting; niet alle gemeenten hebben een dergelijke adviescommissie ingesteld. Ook de Wegenverkeerswet 1994 kent een bepaling die verwijst naar een gemeentelijke bestuurscommissie: verkeersbesluiten ten aanzien van verkeer op andere wegen dan Rijks-, provinciale of waterschapswegen worden genomen door burgemeester en wethouders, of krachtens besluit van hen, door een door hen ingestelde bestuurscommissie.³²

3.5 Privaatrechtelijke instrumenten

Binnengemeentelijke organisatie kan ook worden vormgegeven met privaatrechtelijke instrumenten. Het staat het gemeentebestuur vrij privaatrechtelijke middelen te hanteren om beleidsdoelstellingen te realiseren, voor zover daarmee niet de publiekrechtelijke regeling wordt doorkruist.³³

Ook hiervoor biedt de Gemeentewet de wettelijke basis: volgens artikel 160, eerste lid, onder e., van de Gemeentewet is het college bevoegd om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Het tweede lid bepaalt dat het college slechts besluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.” Het college dient het ontwerpbesluit voor te leggen aan de raad, die wensen en bedenkingen mag uiten.

Hiermee kan gemeentelijk beleid worden vormgegeven met behulp van privaatrechtelijke constructies – stichtingen, maar ook met andere rechtspersonen en organisatievormen. Dwingende bepalingen over de inrichting en het functioneren van rechtspersonen zijn neergelegd in boek 2 van Burgerlijk Wetboek. In veel gevallen worden deze privaatrechtelijke constructies gebruikt om samen met andere gemeenten of andere openbare lichamen bepaalde uitvoeringstaken onder te brengen, maar het is ook mogelijk om dat uitsluitend binnengemeentelijk te doen.

Er is wel een grens aan de mogelijkheden voor gemeenten om bepaalde taken op te dragen aan private organisaties. Niet alle gemeentelijke taken lenen zich voor uitoefening volledig buiten het publieke domein. Commerciële of andere ‘eigen’ belangen van private organisaties kunnen strijdig zijn met het publieke belang dat de gemeente geacht wordt te dienen. Zo besliste de Centrale Raad van Beroep dat een gemeentebestuur de kerntaken in verband met de uitvoering van de Wet werk en

²⁹ Zie o.a. art. 47 van de Wet op het primair onderwijs (WPO); art. 42a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

³⁰ O.a. art. 17, 48 van de WPO; 42b, 53c van de WVO.

³¹ Niet afzonderlijk vermeld in de onderwijswetten.

³² Art. 18, eerste lid, sub d., Wegenverkeerswet 1994.

³³ Hoge Raad, 26 januari 1990, NJ 1991/393 (Windmill).

bijstand niet mocht uitbesteden aan een commercieel bedrijf, omdat uit de wet blijkt dat de wetgever de bedoeling heeft beslissingen omtrent bijstandverlening in het publieke domein te houden.³⁴

3.6 Juridische belemmeringen

Het geschetste wettelijke kader begrenst de mogelijkheden voor binnengemeentelijke organisatievormen vooral met algemene noties: delegatie van bevoegdheden aan ondergeschikten is niet mogelijk; verordenende bevoegdheid kan niet worden gemandateerd; de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen door straffen te handhaven is niet overdraagbaar aan commissies; de aard van een bevoegdheid kan zich verzetten tegen overdracht daarvan. Een relevante vraag is of en in hoeverre dit algemene wettelijke kader belemmerend werkt voor het inrichten van uiteenlopende vormen van binnengemeentelijke organisatie.

De resultaten van de enquête, waarin een vraag was opgenomen over juridische belemmeringen, geven vrijwel geen bruikbare informatie op dit punt. Een enkele keer werd heel summier aangegeven dat een belemmering bestond, zonder nadere uitleg (bijvoorbeeld "privacy"). Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat er kennelijk geen belemmeringen worden ervaren. Toch blijken er in de praktijk soms concrete juridische belemmeringen te bestaan. Deze kunnen zich al voordoen op het moment dat voorbereidingen worden getroffen om bepaalde vormen van binnengemeentelijke organisatie in te richten. Concrete ideeën en voorstellen blijken zich dan niet altijd met de wettelijke kaders te verdragen. Dergelijke belemmeringen zijn weinig gedocumenteerd, aangezien zij de besluitvormende fase vaak niet bereiken. In het slothoofdstuk komen we op dit vraagstuk terug.

In het gesprek met de leden van het expert panel kwamen enkele voorbeelden ter sprake. Een voorbeeld betrof het idee om de leden van de gemeenteraad niet langer rechtstreeks te laten verkiezen, maar de raad te laten bestaan uit (vertegenwoordigers van) de rechtstreeks gekozen leden van deelgemeenteraden of territoriale commissies. In feite houdt dat in dat de gemeenteraad getrap zou worden verkozen. Dat is onmogelijk, aangezien de artikelen 4 en 129, eerste lid, van de Grondwet, en artikel B3 van de Kieswet de rechtstreekse verkiezing van (onder meer) de gemeenteraden voorschrijven. Voorts werd genoemd het voorstel om een bestemmingsplan te laten vaststellen in delen, door afzonderlijke gebiedscommissies, waarna de raad die delen slechts zou samenvoegen en formeel als één bestemmingsplan voor de gehele gemeente zou vaststellen. Gezien artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening komt de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan echter uitsluitend toe aan de gemeenteraad; dat veronderstelt niet alleen een formeel besluit van de gemeente, maar ook een inhoudelijke afweging van de betrokken belangen in de raad die tot dat besluit leidt. Anders gezegd: de vaststelling van een bestemmingsplan is een bevoegdheid die naar haar aard niet kan worden overgedragen; de medebewindswet (de Wet ruimtelijke ordening) maakt daartoe uitsluitend de raad bevoegd.

³⁴ Centrale Raad van Beroep, 16 september 2014, zaaknummer 11-6506 WWB, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

3.7 Resumerend: de kenmerken van het juridische kader

Gezien het bovenstaande kunnen ten aanzien van het juridische kader voor binnengemeentelijke organisatie enkele algemene kenmerken worden aangeduid.

- Het grondwettelijke kader lijkt nauwelijks relevant te zijn voor vraagstukken van binnengemeentelijke organisatie. De Grondwet vermeldt alleen de hoofdorganen en geeft slechts enkele summierere uitgangspunten ten aanzien van de toedeling van bevoegdheden aan andere dan de genoemde organen. Die laatste normen blijken bovendien weinig disciplinerend te werken; de wetgever lijkt ze bij de toedeling van bevoegdheden in de gemeentelijke sfeer in elk geval ruim op te vatten.

De Gemeentewet geeft vooral regels over de inrichting en werking van de hoofdorganen en de commissies. Over de toedeling van bevoegdheden aan commissies zijn enkele beknopte bepalingen opgenomen, waarin in algemene zin de grenzen van de mogelijkheid tot bevoegdheidsoverdracht worden aangegeven. Slechts enkele bevoegdheden van de raad en van de burgemeester zijn met zoveel woorden uitgesloten van de mogelijkheid van delegatie. Voor het overige is bepaald dat de 'aard van de bevoegdheid' aan overdracht in de weg kan staan, maar wat dat inhoudt is niet in algemene zin haarscherp aan te geven.

Ten aanzien van mandatering van de uitvoering van bevoegdheden biedt de Algemene wet bestuursrecht het voornaamste kader. Daarin is enerzijds bepaald dat delegatie aan ondergeschikten – zoals ambtenaren – niet mogelijk is, maar tegelijk zijn er nauwelijks grenzen aan de mogelijkheden om taken te laten uitvoeren in mandaat, of in de vorm van opdrachten – machtigingen of volmachten – waarop de bepalingen over mandaat van overeenkomstige toepassing zijn. Opnieuw kan 'de aard van de bevoegdheid' aan mandatering in de weg staan; ook hier is niet exact aan te geven wat daarvan de betekenis is. Wel wordt aangenomen dat een verordenende bevoegdheid niet gemandateerd kan worden.

De Gemeentewet bevat slechts summierere regels over de inrichting van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Daarmee is het in feite aan het college om hierover te beslissen. De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol in de gebruikelijke verantwoordingsmechanismen: het college dient aan de raad verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur, en de raad stelt jaarlijks de begroting en jaarrekening vast.

Ook ten aanzien van het gebruik van privaatrechtelijke constructies laat het wettelijke kader veel vrijheid aan het college. Het college beslist over het hanteren van privaatrechtelijke middelen om het gemeentelijke beleid uit te voeren. Het te dienen openbaar belang moet leidend zijn bij de keuze voor de privaatrechtelijke weg. De raad heeft bij beslissingen daaromtrent in feite een adviserende, en achteraf een controlerende, rol.

De centrale gedachte achter het wettelijke stelsel rondom binnengemeentelijke organisatie lijkt te zijn dat het zwaartepunt wat betreft vertegenwoordiging en besluitvorming – in de zin van de vaststelling van de normatieve kaders – ten aanzien van zaken die de gehele gemeente aangaan, bij de gemeenteraad dient te liggen. Binnengemeentelijke organisatievormen kunnen daaraan op vele uiteenlopende wijzen nadere uitvoering en invulling geven, maar niet daarvoor in de plaats treden.

HOOFDSTUK 4

RESULTATEN ENQUÊTE

4.1 Aanpak en respons

De gemeentesecretarissen van alle 388 gemeenten (telling 2017) zijn benaderd om deel te nemen aan de online enquête voor dit onderzoek. Dat is gebeurd met een e-mail van het tijdschrift 'Binnenlands Bestuur'. De gemeentesecretarissen ontvingen daarin een uitnodiging van het ministerie om aan het onderzoek deel te nemen. De e-mail bevatte eveneens een knop naar de vragenlijst, zodat de deelnemers meteen aan de slag konden met het invullen daarvan. De mogelijkheid werd geboden om de e-mail door te sturen naar een medewerker met kennis van zaken van de manier waarop de gemeente op kleinere schaal activiteiten ontplooit. Om de respons te verhogen is twee maal een herinnering gestuurd. Uiteindelijk heeft 28% van de aangeschreven gemeentesecretarissen de vragenlijst ingevuld, in driekwart van de gevallen volledig. Tabel 1 bevat een overzicht.

Tabel 1. Overzicht respons.

	N (aantal)	% (percentage)
Verstuurd	388	100%
Nonrespons	280	72%
Respons	108	28%
Compleet	82	21%
Incompleet	26	7%

Ook al is de respons ongeveer een kwart van de gemeenten, toch spreken we in dit hoofdstuk om redactionele redenen steeds over 'de gemeenten'; daarmee bedoelen we de gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Wel vermelden we in de tabellen in dit hoofdstuk steeds hoeveel mensen de desbetreffende vragen ingevuld hebben.³⁵

De gemeentesecretarissen troffen in de vragenlijst een omschrijving van het begrip binnengemeentelijke organisatie aan, om te voorkomen dat er begripsverwarring zou ontstaan:

Onder binnengemeentelijke organisatie verstaan wij alle vormen van het op een kleinere schaal dan die van de gemeente (buurten, wijken, kernen) organiseren van gemeentelijke taken en activiteiten. Het kan daarbij gaan om drie soorten activiteiten: besluitvorming over strategie, beleid en/of budgetten, uitvoeringsactiviteiten en advisering. Ook de kring van deelnemers kan breed zijn: raadsleden, leden wethouders, ambtenaren en ambtelijke organisatieonderdelen, maatschappelijke instellingen en bedrijven, en individuele burgers. Ook als anderen dan de gemeente het initiatief genomen hebben, kan in dit onderzoek sprake zijn van binnengemeentelijke organisatie: bijvoorbeeld als een wijk- of dorpsraad die de inwoners zelf opgericht hebben door de gemeente gezien wordt als adviseur/gesprekspartner.

³⁵ De deelnemende gemeenten zijn divers van karakter. De vragenlijsten zijn ingevuld door gemeentesecretarissen van zowel kleine (minder dan 10.000 inwoners) als grote gemeenten (meer dan 250.000 inwoners), eenkernige zowel als meerkernige gemeenten (zie tabellen 9 en 10, bijlage 3).

Bij sommige vragen kunnen we de resultaten vergelijken met het onderzoek van Berenschot uit 2001. Die vergelijking is niet altijd goed mogelijk, aangezien de formulering van de vragen en antwoordcategorieën her en der verschilden.

4.2 Frequentie en vormen van binnengemeentelijke organisatie

In 80% van de gemeenten komt een vorm van binnengemeentelijke organisatie voor (zie tabel 2). Dat lijkt niet erg af te wijken van de gegevens uit 2001, toen Berenschot vond dat 7% van de gemeenten een vorm van bestuurlijke decentralisatie kende, 24% vormen van ambtelijke deconcentratie en 77% tevens of uitsluitend andere vormen van (binnengemeentelijke) burgerparticipatie.

Tabel 2. Frequentie binnengemeentelijke organisatie

Kent uw gemeente (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie? (N=108)	N	%
Nee, de belangrijkste reden daarvoor is...	22	20%
Ja, mijn gemeente kent (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie	86	80%

In de gemeenten die geen vorm van binnengemeentelijke organisatie kennen, was de meest genoemde reden daarvoor dat de gemeente te klein is. Juridische belemmeringen speelden amper een rol: slechts één gemeentesecretaris maakte hier melding van (met als enige toelichting: “privacy”).

Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten als het gaat om de vormgeving van binnengemeentelijke organisatie. De gemeentesecretarissen hadden de keuze uit de 20 verschillende vormen die we in dit onderzoek onderscheiden. Vrijwel al die vormen komen in de deelnemende gemeenten voor (zie tabel 3). De enige uitzondering is de vorm waarbij direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) namens een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering). De meeste voorkomende vormen zijn:

- Binnengemeentelijke burgerparticipatie: zowel vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan (vorm R, 83% van de gemeenten), als een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente (vorm Q; 62% van de gemeenten), en ook budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen (vorm P; 46% van de gemeenten).
- Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie: teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren (vorm M; 50% van de gemeenten).
- Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie: speciaal aangewezen ambtenaren dan wel organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten (vorm J; 41% van de gemeenten) en speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (vorm K; 35% van de gemeenten).

In 2001 (Berenschot, 2001) zag het er als volgt uit: bestuurlijke decentralisatie bestond in 7% van de gemeenten. In onze terminologie gaat het dan om politieke en maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie (categorieën A tot en met D en L tot en met O). In totaal geven 72 gemeenten aan dat zij die vormen hebben, ofwel twee derde van alle deelnemende gemeenten. Zelfs

als we rekening houden met interpretatieverschillen en met de mogelijkheid dat gemeenten verschillende vormen combineren, is de conclusie gerechtvaardigd dat hier sprake is van een forse toename van deze vormen van binnengemeentelijke organisatie. Necker van Naem concludeerde in 2013 dat in meer dan 46% van de gemeenten een dorps- en/of wijkraad aanwezig was. In ons onderzoek gaat het dan om vorm R en die komt in 83% van de gemeenten voor. Het lijkt erop dat het percentage gemeenten met ambtelijke deconcentratie niet is gewijzigd. Die vorm kwam in 2001 in 24% van de gemeenten voor, in 2017 in ongeveer een derde van de gemeenten (onze vormen I, J en K; het exacte percentage is niet uit te rekenen, doordat gemeenten verschillende vormen gecombineerd kunnen hebben).

Tabel 3 bevat een overzicht van alle genoemde vormen van binnengemeentelijke organisatie, in volgorde van frequentie.

Tabel 3. Voorkomende vormen van binnengemeentelijke organisatie

U hebt aangegeven dat uw gemeente (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie kent. Geeft u a.u.b. aan welke vorm(en) dat zijn. (N=66, meerdere antwoorden mogelijk)*	N	%
R. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan (zoals wijk-/dorpsraden, verenigingen plaatselijk belang) en die de gemeente ook erkent.	55	83%
Q. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente.	41	62%
M. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren, zoals wijk-/buurtteams.	33	50%
P. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen, zoals buurtbudgetten.	30	46%
J. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten.	27	41%
K. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	23	35%
T. Inwoners die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	21	32%
N. Door de gemeente ingestelde commissies met (vertegenwoordigers van) maatschappelijke instellingen en/of bedrijven als leden, die adviseren over bepaald deel van de gemeente.	17	26%
O. Maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	15	23%
I. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente besluiten nemen over strategie/beleid/budget voor dat gebied.	10	15%
E. Wethouders die uitdrukkelijk de besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente, zoals wijkwethouders.	8	12%
F. Wethouders of raadscommissies die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van gemeentebestuur in een bepaald deel van de gemeente.	7	11%
H. Wethouders en/of raadscommissies die voor een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	5	8%
S. Mogelijkheid voor raadplegende en/of raadgevende referenda in een bepaald deel van de gemeente: wijkreferenda.	5	8%
G. Raadscommissies en/of raadsleden die aangewezen zijn om te adviseren over een bepaald deel van de gemeente.	4	6%

L. Functionele commissies op basis van de gemeentewet met maatschappelijke instellingen en/of bedrijven als leden, die voor een bepaald deel van de gemeente besluiten neemt over strategie/beleid/budget.	3	5%
C. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die namens een bepaald deel van de gemeente het gemeentebestuur adviseren.	2	3%
A. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente.	1	2%
B. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die besluiten nemen over uitvoering van gemeentebeleid voor een bepaald deel van de gemeente.	1	2%
D. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die namens een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	0	0%

**Deze tabel geldt alleen voor gemeenten die een vorm van binnengemeentelijke organisatie hebben.*

Het initiatief tot binnengemeentelijke organisatie kwam in 72% van de gevallen van de gemeenten zelf: 72% (zie tabel 4). Bij de meest genoemde vorm ligt het initiatief meer verspreid: vorm R - 'vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan' - is in de helft van de gevallen ontstaan op initiatief van anderen dan de gemeente (of door een combinatie van initiatiefnemers).

Tabel 4. Initiatief tot binnengemeentelijke organisatie

Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie? (resultaten voor in totaal 20 vormen opgeteld)	N	%
Gemeente	215	72%
Anders, namelijk...	29	10%
Individuele burgers	25	8%
Maatschappelijke organisaties	18	6%
Onbekend	10	3%

De juridische vormgeving is divers; 51% is gebaseerd op publieke wetgeving.

Tabel 5. Juridische vorm binnengemeentelijke organisatie

Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente? (resultaten voor in totaal 20 vormen opgeteld)	N	%
Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet	116	39%
Geen/onbekend	110	37%
Andere publieke wetgeving	36	12%
Een combinatie van publiek- en privaatrecht	24	8%
Privaatrecht	11	4%

Juridische belemmeringen bij het vormgeven van binnengemeentelijke organisatie deden zich in de ogen van de gemeentesecretarissen wel voor, maar slechts enkelen noemden concrete belemmeringen: strijd met algemeen belang, rigide vergoedingsregelingen, wijzigingen rechtspositieregelingen en prijsverhogende Btw.

4.3 Redenen voor en beoordeling van binnengemeentelijke organisatie

De redenen waarom gemeenten tot binnengemeentelijke organisatie overgaan, zijn divers. Meest genoemd zijn: 'versterken van de burgerparticipatie' (95%) en 'beter weten wat de maatschappelijke opgaven van de gemeente zijn' (59%). Maar ook 'beter beleid maken', 'versterken van de lokale democratie' en 'bewerkstelligen van betere outcomes' scoren nog tussen de 40-50%.

Tabel 6. Redenen voor binnengemeentelijke organisatie

Welke redenen had uw gemeente om (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie te creëren? (N=63, meerdere antwoorden mogelijk)*	N	%
Versterken van de burgerparticipatie	60	95%
Beter weten wat de maatschappelijke opgaven van de gemeente zijn	37	59%
Beter beleid maken	31	49%
Versterken van de lokale democratie	29	46%
Bewerkstelligen van betere outcomes	28	44%
Eerbiedigen van de identiteiten van delen van de gemeente	20	32%
Vergroten van de bestuurskracht van de gemeente	15	24%
Vergroten van de efficiëntie van de gemeente	12	19%
Anders, namelijk... (Ingevuld werden: gebruikmaken lokale kracht; goede samenhang creëren als fusiegemeente; de verantwoordelijkheid daar laten waar hij hoort, de gemeenschap zelf; lerende organisatie; alleen samen kunnen we wijken en dorpen leefbaar houden)	5	8%
Omdat het er nu eenmaal bij hoort	0	0%
Onbekend	0	0%

*Deze tabel geldt alleen voor gemeenten die een vorm van binnengemeentelijke organisatie hebben.

Aan de gemeentesecretarissen is tevens gevraagd een beoordeling van binnengemeentelijke organisatie te geven, aan de hand van een aantal stellingen. De respondenten zijn het erover eens ('eens' en 'helemaal eens') dat binnengemeentelijke organisatie vergrotend/versterkend werkt op:

- Responsiviteit van het gemeentebestuur (96% van de deelnemende gemeenten)
- Burgerparticipatie (92%)
- Kans op betere outcomes (89%)
- Kennis van het gemeentebestuur over zijn maatschappelijke opgaven (87%)
- Kwaliteit van de lokale democratie (70%)
- Veerkracht - het vermogen tot veranderen - van het gemeentebestuur (67%)

Maar andere beoordelingen zijn minder eenduidig:

- Vermogen van het gemeentebestuur beleid te maken (50% '(helemaal) eens', maar ook 32% 'niet eens/niet oneens' en 18% 'oneens').
- Effectiviteit van het gemeentebestuur (55% '(helemaal) eens', 33% 'niet eens/niet oneens' en 12% 'oneens').
- Checks and balances - voldoende verantwoordingsmechanismen - in het gemeentebestuur (24% '(helemaal) eens', 52% 'niet eens/niet oneens' en 25% 'oneens').
- Bestuurskracht van het gemeentebestuur (48% '(helemaal) eens', 37% 'niet eens/niet oneens' en 15% '(helemaal) oneens').
- Efficiëntie van het gemeentebestuur (32% 'eens', 47% 'niet eens/niet oneens' en 22% '(helemaal) oneens').

4.4 Patronen

Voor de meest genoemde vormen van binnengemeentelijke organisatie (zie paragraaf 4.2) is gezocht naar patronen: naar samenhang met inwoneraantal van de gemeente, het aantal kernen in de gemeente en de vraag of de huidige gemeente het resultaat is van gemeentelijke herindeling. Het eerste deelonderwerp is aanvullend uitgesplitst naar de karakterisering van de lokale samenleving (gemeten in opleidingsniveau) en de dominante politieke stroming in de gemeenteraad. Alle verbanden zijn getoetst met behulp van een Chi-Kwadrat toets. Indien het verband tussen de twee genoemde factoren significant is, wordt dit zowel weergegeven aan het einde van de titel van de tabel (door middel van: * of **) als onder de tabel. Slechts drie verbanden bleken significant te zijn; die presenteren we hier.

In de eerste plaats gaat het daarbij om de relatie tussen inwonertal en de vorm van binnengemeentelijke organisatie waarin speciaal aangewezen ambtenaren en/of organisatieonderdelen in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten (vorm J). Zoals uit tabel 7.A blijkt, hebben grotere gemeenten deze vorm significant vaker dan kleinere.

Tabel 7.A Inwonertal en ambtelijke uitvoering

Speciaal aangewezen ambtenaren / organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten X Inwoneraantal *	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
(N=60)						
< 10.000	3	75%	1	25%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%
25.001 – 50.000	9	56%	7	44%	16	100%
50.001 – 100.000	4	67%	2	33%	6	100%
100.001 – 250.000	2	20%	8	80%	10	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	34	57%	26	43%	60	100%

* Significant met een p-waarde van 0,05 (bij herhaling zullen de resultaten voor 95% identiek zijn aan de huidige).

In de tweede plaats is er een significant verband tussen inwonertal en de vorm van binnengemeentelijke organisatie waarin speciaal aangewezen ambtenaren of organisatieonderdelen in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (vorm K). Tabel 7.B laat zien dat deze vorm in grotere gemeenten significant vaker voorkomt dan in kleinere gemeenten. In de derde plaats is er een sterk verband tussen inwonertal en de vorm van binnengemeentelijke organisatie waarin teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren (vorm M). Ook deze vorm van binnengemeentelijke organisatie zien we in grotere significant vaker voorkomen dan in kleinere (zie tabel 7.C).

Tabel 7.B Inwonertal en combinatie van taken door ambtenaren/organisatieonderdelen.

Speciaal aangewezen ambtenaren / organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren X Inwoneraantal * (N=60)	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	4	100%	0	0%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%
25.001 – 50.000	10	63%	6	38%	16	100%
50.001 – 100.000	5	83%	1	17%	6	100%
100.001 – 250.000	2	20%	8	80%	10	100%
> 250.000	1	50%	1	50%	2	100%
Totaal	38	63%	22	37%	60	100%

* Significant met een p-waarde van 0,05 (bij herhaling van het onderzoek zullen de resultaten voor 95% identiek zijn aan de huidige).

Tabel 7.C Inwonertal en uitvoering door teams van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven

Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren X Inwoneraantal ** (N=60)	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	3	75%	1	25%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%
25.001 – 50.000	8	50%	8	50%	16	100%
50.001 – 100.000	3	50%	3	50%	6	100%
100.001 – 250.000	0	0%	10	100%	10	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	30	50%	30	50%	60	100%

** Significant met een p-waarde van 0,01 (bij herhaling van het onderzoek zullen de resultaten voor 99% identiek zijn aan de huidige).

Anders gezegd: het enige patroon dat we in de enquêteresultaten kunnen vinden, is dat ambtelijke en maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie meer in grotere gemeenten voorkomen dan in kleinere, en dan in het bijzonder: ambtenaren en/of dienstonderdelen die in delen van de gemeenten uitvoerende werkzaamheden verrichten of een combinatie van taken, en uitvoerende activiteiten van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven in delen van de gemeente. In 2001 zijn dergelijke verfijningen niet gezocht, maar de resultaten zijn zeker anders dan nu. Toen werd geconcludeerd dat binnengemeentelijke decentralisatie (dus: andere vormen dan die waarvoor wij een significant verschil hebben kunnen vinden!) sterker bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners voorkwam dan bij andere inwonersaantallen (Berenschot, 2001). De onderzoekers uit 2001 vonden – anders dan wij nu – daarnaast verbanden tussen het invoeren van vormen van binnengemeentelijke organisatie en het heringedeeld zijn van gemeenten. Ook Necker van Naem trof een verband aan tussen het zijn van een herindelingsgemeente en het bestaan van dorps- en wijkraden: in die gemeenten was relatief meer en vaker sprake van het bestaan van dergelijke vormen van binnengemeentelijke organisatie. Onduidelijk is echter, of het hier om significante verschillen gaat.

HOOFDSTUK 5

RESULTATEN CASUS

In het onderzoek is een aantal casus nader bekeken. Daarmee is geen uitputtende evaluatie van die casus beoogd, maar wel het geven van illustraties. Gegeven de typologie van vormen van binnengemeentelijke organisatie zouden we twintig casus moeten bestuderen. Dat was niet haalbaar en daarom is er voor gekozen een zestal casus te bekijken, daarbij lettend op de hoofdvormen van binnengemeentelijke organisatie, de geografische spreiding van casus (mede naar aanleiding van suggesties van het expertpanel) en de relatieve frequentie van de diverse vormen. De casusselectie ziet er als volgt uit:

Tabel 8. Casusselectie

Reden voor selectie / vorm	Geselecteerde casus
Binnengemeentelijke burgerparticipatie: zowel vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan (vorm R, 83%), als een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente (vorm Q, 62%), en ook budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen (vorm P, 46%).	Kernenbeleid Súdwest-Fryslân Buurtbudgetten (op basis van diverse evaluaties, m.n. in Utrecht en Dordrecht).
Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie: teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren (vorm M, 50% van de gemeenten).	Analyse op basis van resultaten van diverse bestaande projecten 'wijkteams' (o.a. Tiel en Rotterdam).
Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie: speciaal aangewezen ambtenaren dan wel organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten (vorm J; 41% van de gemeenten) en speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (vorm K; 35% van de gemeenten).	Utrecht: wijkbureaus vooral ondersteuning van de wijkraad.
Politieke binnengemeentelijke organisatie / Bestuur grote steden	Bestuurscommissies Amsterdam Gebiedscommissie Rotterdam

5.1 Binnengemeentelijke burgerparticipatie: kernenbeleid Súdwest-Fryslân

De gemeente Súdwest-Fryslân is in 2011 ontstaan door de samenvoeging van vijf gemeenten. Ten tijde van de fusie omvatte de gemeente 69 dorpen en steden; door volgende herindelingen is dat aantal nog gestegen.

5.1.1. Doel, samenstelling en taakverdeling

In 2011 heeft de gemeenteraad het 'Kernenbeleid' vastgesteld (SWF 2011). Daarin wordt de burger gezien als 'eigenaar' van de openbare ruimte, heeft de burger zeggenschap en is de gemeente "voorwaardenscheppend en waar nodig sturend". Het kernen- en wijkenbeleid is bedoeld als integraal beleid. De concretisering van het gemeentelijke beleid kan verschillen, want dat "wordt vertaald naar kernen- en wijkenbeleid: per stad, dorp of wijk wordt de soort inzet, rol van de gemeente en de mate van bewonersparticipatie beoordeeld". Een grote rol is weggelegd voor de ontwikkelingsvisies voor de afzonderlijke steden, dorpen en wijken.

Bestuurlijk is het kernenbeleid ondergebracht bij één wethouder, de portefeuillehouder Kernenbeleid. De andere wethouders fungeren als contactwethouders voor een aantal steden, dorpen en wijken (en als vakwethouder). Het eerste aanspreekpunt voor de kernen zijn speciaal daarvoor aangestelde ambtenaren, de dorpen- en wijkcoördinatoren; zij worden ook geacht op de hoogte te zijn van wat er in de kernen speelt. Elk jaar is er met elke kern ten minste één keer overleg met de contactwethouder en dorpencoördinator. Daarmee is niet gezegd dat er ook voor alle kernen gesprekspartners waren. De gemeente wil dat wel graag, zij "streeft naar een gelijke en gelijkwaardige structuur van belangenvertegenwoordiging in alle dorpen en wijken". De (verenigingen) stads- dorps- en wijkbelangen beschouwt de gemeente als belangenbehartigers en vertegenwoordigers van hun kern en hun inbreng daarom als "zwaarwegend maar niet bindend". Hun organisatiegraad zou medebepalend zijn voor de verantwoordelijkheden die besturen zouden gaan dragen. Doel was dat de besturen een ontwikkelvisie voor hun kern zouden opstellen. Ook ontvingen zij financiële ondersteuning, voor zowel de organisatiekosten als de uitvoering van de visie en voor projecten.

In termen van de typologie van vormen van binnengemeentelijke organisatie hebben we hier te maken met 'meervoudige binnengemeentelijke burgerparticipatie' (inwoners die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren, nl. strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).

5.1.2. Effecten

De gemeente heeft het kernenbeleid zelf geëvalueerd (SWF 2013). In die evaluatie is onder andere gekeken naar de rol van de gemeente en die van de dorps- stads- en wijkbelangen. De hoofdpunten uit die evaluatie zijn de volgende:

- Door het kernenbeleid is de relatie van de gemeente met de steden, dorpen en kernen versterkt; gevolg is, dat de "door de herindeling verwachte afstand is voorkomen".
- Het contact met de stads-, dorps- en wijkcoördinatoren wordt erg gewaardeerd.
- De informatievoorziening, vooral als het gaat om beleidswijzigingen, is tijdig.
- De bekendheid en bereikbaarheid van de wethouders is goed.
- Er is waardering voor het Kernenfonds, zij het dat de coördinatoren graag meer beleidssturing willen bij het bevorderen van de leefbaarheid.
- Ook moet de verwerking van de verwerking van de stads-, dorps- en wijkvisies beter, evenals de integrale en interne samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.

Deze resultaten zijn ook meegenomen in de algemene evaluatie van de effecten van de herindeling. Dat evaluatieonderzoek heeft tussen 2011 en 2014 plaatsgevonden (Schaap & Van den Dool, 2014). Het eindrapport stelt over het kernenbeleid het volgende (zie kader 5).

Kader 5. Kernenbeleid is de evaluatie herindeling.

Wat betreft het kernenbeleid heeft de gemeente te maken met grote verschillen tussen de dorpen en steden, ook als het gaat om de mate waarin inwoners zich actief opstellen. Er is een rijke traditie van verenigingen 'Plaatselijk Belang' in de dorpen, steden en wijken. Over de mate waarin die verenigingen de inwoners vertegenwoordigen, verschillen zijzelf van mening. Gemeente en verenigingen zijn het erover eens, dat sommige dorpen en steden veerkrachtiger zijn dan andere en dat er niet één standaardmanier is om met alle kernen om te gaan: er moet gekeken worden waar de desbetreffende kern behoefte aan heeft. De verenigingen Plaatselijk Belang zijn, over het algemeen, tevreden over de aandacht die zij van de gemeente Súdwest-Fryslân krijgen. Meer in het bijzonder is er veel waardering voor het kernenbeleid en het contact met de wethouder, en bovenal voor de dorpscoördinatoren. Minder tevreden zijn de verenigingen over de daadkracht van de gemeente in de uitvoering; de gemeente herkent het beeld. De Visitatiecommissie geeft de gemeente complimenten voor haar kernenbeleid. De (nog niet vastgestelde) gemeentelijke evaluatie van januari 2014 bevestigt dat er goed contact is tussen de gemeente en de besturen van stads-, dorps- en wijkbelangen. De evaluatie concludeert dat de afstand tussen deze besturen en de gemeente niet groter is geworden na de herindeling. Aanbevolen wordt om leefbaarheid en sociale samenhang meer onderdeel van het kernenbeleid te laten zijn, zo kan het kernenbeleid tevens een bijdrage leveren aan het omgaan met de te decentraliseren taken op het sociale domein.

Bron: Schaap & Van den Dool, 2014.

Uit de jaarrapportages blijkt niet dat de laatste twee kritische punten opgepakt zijn. In het coalitieakkoord uit 2017 (SWF 2017) wordt gesteld, dat het kernenbeleid een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dat wordt bevestigd en toegelicht in een interview met de ambtelijk coördinator Kernenbeleid van de gemeente. Die ontwikkelingen komen kortweg neer op een uitbreiding van het kernenbeleid naar meer gebiedsgericht werken, meer uitgaan van initiatieven vanuit de samenleving, meer budget en meer personele ondersteuning.

In de eerste jaren van het kernenbeleid was de aandacht vooral gericht op het door de inwoners (verenigingen 'Dorpsbelang' etc.) doen opstellen van visies voor hun kern, en, in de ogen van de gemeente, met succes. Enkele jaren later veranderden de visies van karakter: ze werden korter, hadden een nabijere tijdshorizon en ze gingen over concretere zaken dan voorheen. De visies werden "meer werkplannen met actiepunten in plaats van algemene visies op de toekomst". De gemeente ging daarom minder sturen op visies voor de langere termijn, terwijl het kernenbeleid van groot belang bleef voor relatief kleine projecten (met kleine budgetten).

Terwijl het kernenbeleid in die zin succesvol bleef, kwam (in 2015) de vraag op, of er niet meer gekeken moest worden naar de toekomstbestendigheid van het voorzieningenniveau (scholen, sportvelden, e.d.), alleen al vanwege demografische ontwikkelingen in delen van de gemeente (zowel krimp als vergrijzing). Daartoe werden 10 'clusters van kernen' gedefinieerd en werden er binnen die clusters bijeenkomsten georganiseerd, met tal van organisaties (en dus niet alleen met de verenigingen dorps- en stadsbelangen). Ook raadsleden deden daaraan mee. Tijdens die bijeenkomsten bleek, dat inwoners zich bewust waren van de krimp, dat ze inzagen dat niet elke kern alle voorzieningen kan hebben en houden, en dat zij voor sommige voorzieningen al naar buurdorpen gingen. Veel ideeën kwamen uit de kernen; de gemeente faciliteerde dit proces.

De gemeenteraad speelde een actieve rol. Hij werd in de laatste clusterbijeenkomst (waar de (laatste groep) kernen hun eigen ideeën presenteerden) geconfronteerd met de noodzaak budget te vinden voor de top-10 uit de diverse clusteragenda's. De raad heeft vervolgens enkele miljoenen vrijgemaakt: 'Ontwikkelagenda onder de opgave "Lokale initiatieven út de Mienskip"'. Ideeën komen van onderop, uit de gemeenschap, de gemeente faciliteert en financiert. Ook is de personele ondersteuning uitgebreid: vier kernencoördinatoren zijn nu ook 'gebiedsregisseurs' geworden en het team van

coördinatoren van het kernenbeleid is uitgebreid. Meer dan voorheen werkt de gemeente samen met diverse maatschappelijke organisaties en niet alleen maar meer met de verenigingen voor dorps-, stads- en wijkbelangen.

Of deze aanpak succesvol zal zijn, hangt, naar verluidt, sterk af van de vraag of de interne organisatie van de gemeente flexibel en integraal kan werken. Het kernenbeleid was in het begin nogal een vooruitgeschoven post, maar is inmiddels veel meer 'eigen' geworden, en dan vooral in de uitvoerende onderdelen (publieke werken, onderhoud). Zo komen klachten over "kleine ergernissen" nu binnen via computersystemen en niet langer via de kernencoördinatoren. Maar waar het, bij voorbeeld, gaat om vergunningverlening en sectoraal beleid, is er nog veel te winnen: de betrokken medewerkers zien nog niet altijd de ruimte om tegemoet te komen aan wensen vanuit de clusters en kernen. Dat vergt veel doorpraten over de spanning tussen wensen vanuit de bevolking en, bijvoorbeeld, de juridische kwaliteit van besluiten; dat vergt ook discussie over de rol van de ambtenaar (bij de werving en selectie wordt daar nog onvoldoende rekening mee gehouden, zo lijkt het). Het sterk insteken op wensen vanuit de samenleving en intern flexibiliteit nastreven, lijkt te werken; de coördinator laat weten dat er, ondanks dat soms afgeweken wordt van regels, er geen bezwaarschriften worden ingediend, door stads-, dorps- en wijkbelangen.

Al-met-al kan gesteld worden, dat het kernenbeleid doorontwikkeld en versterkt is. Mede door de bovenliggende clusteragenda's is er meer sturing. Wel blijven de interne samenwerking en de integraliteit van werken binnen de ambtelijke organisatie punten van aandacht.

5.2 Binnengemeentelijk participatief begroten

Een aantal gemeenten kent participatief begroten (vorm van binnengemeentelijke organisatie P). Dat is een vorm van burgerparticipatie die in veel landen voorkomt (Schaap et al, 2015). Burgers worden dan betrokken bij het bepalen van de gemeentebegroting of een deel daarvan. Daar zijn vele verschillende manieren voor, variërend van een gesprek waarin burgers hun wensen kenbaar kunnen maken tot het instellen van speciale instituties die belast worden met de taak burgers te betrekken bij het begrotingsproces. In sommige gevallen wordt zelfs al gesproken van participatief begroten als de begroting gepresenteerd wordt aan burgers door middel van een informatief evenement; dan is er niet eens sprake van consultatie van burgers (Sintomer 2008: 168).

In zijn algemeenheid is de conclusie te trekken (Schaap et al. 2015), dat participatief begroten in veel steden in de wereld heeft geleid tot een beter bestuur, met meer transparantie, meer burgerparticipatie en meer verantwoording over het gemeentebeleid. Ook bleek het mogelijk burgers te betrekken die voorheen moeilijker te bereiken waren bij het bepalen van beleidsdoelen beter bereikt. In sommige steden leidde het participatieve begroten zelfs tot een afname van allerlei vormen van sociale ongelijkheid, waaronder grote verschillen tussen arm en rijk en de ondervertegenwoordiging van onder andere vrouwen in het bestuur van de stad.

In ons onderzoek doelen we uitsluitend op die vormen, waarbij burgers ook werkelijk zeggenschap krijgen over een deel van de begroting. Ook in Nederland komen andere vormen voor, bijvoorbeeld in Maastricht, waar sommige wijkteams (door de gemeente ingestelde teams van vertegenwoordigers van organisaties) over een eigen buurtbudget beschikten (Maastricht, 2005).

Een aantal gemeenten heeft geëxperimenteerd met buurtbudgetten en heeft die experimenten ook geëvalueerd. Zo bleek in de gemeente Utrecht dat participatief begroten lastiger is dan gehoopt (Utrecht, 2016, 2018), alleen al doordat de gemeentebegroting zich moeilijk liet opsplitsen naar

middelen per wijk en buurt. Wel kregen inwoners meer inzicht in de begroting en sommigen hebben aangegeven mee te willen doen als er op het niveau van de wijk of de buurt participatief begroot gaat worden.

Op een ander voorbeeld gaan we wat dieper in: de gemeente Dordrecht, die eveneens serieuze ervaring heeft opgedaan met participatief begroten. We beschrijven hier twee experimenten (Boluijt, Drosterij en Hendriks, 2012). De gemeente heeft in de jaren voor 2010 in twee wijken participatief begroten ingezet. In Nieuw Krispijn werd geld vrijgemaakt voor extra activiteiten en lag de focus op de interactie tussen de bewoners en het versterken van de sociale cohesie in de wijk; in de andere wijk – Stadspolders – kregen bewoners de ruimte om bestaande budgetten te herverdelen. In die tweede wijk gebruikte de gemeente een fors aantal verschillende werkmethoden in. In beide gevallen bleek dat de bewoners niet enthousiast waren en dat zij het gevoel hadden dat zij de gemeente moesten vertellen wat de gemeente moest doen, terwijl dat wel al bekend zou moeten zijn. Wel leek het erop dat het vertrouwen in de gemeente vergroot is, doordat “de gemeente in de ogen van bewoners ‘bewezen’ heeft dat ze kan uitvoeren wat de bewoners vragen” (Boluijt et al., 2012, p.42). Zowel als het gaat om het bevorderen van burgerparticipatie als om de bestuurskracht van de gemeente, zijn de resultaten van het participatief begroten in Dordrecht niet erg positief. De nadruk lag op deliberatie, tussen gemeenten en bewoners en, vooral, tussen bewoners onderling. De gehanteerde methoden bleken daarvoor te ingewikkeld te zijn. Aandacht voor de output van de keuzes was niet groot, ook al zijn er in één wijk – Nieuw Krispijn - wel enkele concrete resultaten te zien. Een belangrijke factor was dat de wederzijdse verwachtingen nogal verschillend waren: de bewoners wilden aanpak van concrete vraagstukken, de gemeente zocht actief burgerschap.

De gemeente zelf is positiever in haar evaluatie (2011), zij het dat zij vooral neveneffecten van het participatief begroten noemt: het op grote schaal geactiveerd zijn van bewoners (zij het dat de meeste geactiveerden niet intensief betrokken waren) en de ervaring die de gemeente heeft opgedaan met het benaderen van verschillende soorten burgers (in termen van burgerschapstijlen). Een direct effect van het werken met buurtbudgetten dat de gemeente noemt, is dat buurtbewoners werkelijk meer beslissingsbevoegdheid hebben gekregen over een deel van de begroting.

Afsluitend kunnen we stellen, dat de resultaten van participatief begroten tegenvallen, of, positiever gesteld: dat er een begin gemaakt is om resultaten te bereiken. Het lijkt belangrijk dat burgers weten over welk deel van de begroting ze mogen meebeslissen, dat de verwachtingen van gemeenten en bevolking niet te ver uiteenlopen, en dat de aanpak van het keuzeprocess voor de burgers te begrijpen is.

5.3 Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie

Deze vorm van binnengemeentelijke organisatie is de laatste jaren in opkomst, veelal in het kader van de gedecentraliseerde zorgtaken, bijvoorbeeld onder de noemer ‘wijkteams’. Sommige gemeenten hebben hier een proef mee gedaan en die proeven – of ‘pilots’ - laten evalueren of zelf geëvalueerd. In het onderhavige onderzoek is er voor gekozen niet één casus nader te bekijken, maar gebruik te maken van de verscheidenheid aan beschikbare evaluatiestudies (zie bijvoorbeeld Movisie, 2014). Die studies gaan dikwijls in op deelaspecten en zijn tevens veelal eerder te beschouwen als voorlopige evaluaties dan dat zij definitieve conclusies bevatten. Het werken met wijkteams is nog volop in ontwikkeling. We maken gebruik van studies die uit onze zoektocht in de literatuur naar boven kwamen.

Zo heeft de gemeente Tiel haar pilots met wijkteams jeugd laten evalueren door het Verwey-Jonker Instituut (Gilsing en Hermens, 2016). De pilots liepen van 2014 tot 2016. De wijkteams jeugd

bestonden uit medewerkers van één of meerdere welzijns- en zorginstellingen(en). De opdrachten en taken van de wijkteams jeugd zijn divers. In de evaluatie stonden eveneens zeer diverse vraagstukken centraal. Van de beide evaluerende vragen die in ons rapport centraal staan, is vooral de vraag naar de effecten van binnengemeentelijke organisatie op de bestuurskracht van de gemeente te herkennen in de Tielse evaluatiestudie en niet die op burgerparticipatie. Zo lukt het de teams redelijk om integrale ondersteuning te bieden en casusregie te voeren. Wel is winst te behalen met betrekking tot vroegtijdige signalering van problemen en is de bekendheid van de wijkteams en waar die voor bedoeld zijn, niet erg groot; daardoor worden niet alle ouders en jeugdigen voor wie ze zijn bereikt. Ook is er nog te weinig contact met andere basisvoorzieningen. We kunnen hieruit niet meteen een conclusie trekken of deze vorm van binnengemeentelijke organisatie positieve effecten heeft op de bestuurskracht van de gemeente: er is geen vergelijking mogelijk met 'vroeger'. Wel kunnen we stellen, dat er deels positieve effecten bereikt worden.

In hetzelfde jaar (2016) is het werken met wijkteams in Rotterdam geëvalueerd (Ecorys 2016). De Rotterdamse wijkteams bestaan uit diverse professionele hulpverleners. Uit de evaluatie blijkt, dat het werken met wijkteams efficiënter is dan zonder: betere resultaten voor cliënten tegen - veelal - lagere kosten. Wel zijn er nog kwesties die om oplossing vragen, zoals de informatie-uitwisseling tussen wijkteams enerzijds en gemeentelijke en andere partners anderzijds. Ook weet 'het veld' niet altijd wat de rol van de wijkteams is.

Een wat andere aanpak was te zien in de Rotterdamse wijk Feijenoord (Oldenhof & Putters 2013). Daar hebben in 2007 27 (later 34) organisaties in een intentieverklaring afgesproken om wijkgericht en domeinoverschrijdend samen te werken om op die manier de gezondheid en kwaliteit van leven van de inwoners van Feijenoord te verbeteren. Als netwerkverband, zo concluderen de onderzoekers, is deze samenwerking belangrijk, doordat zij diverse organisaties, hun kennis en gemeentelijke diensten met elkaar verbindt. Ook is zo experimenteeruimte ontstaan. Of er ook opbrengsten voor de wijkbewoners waren, was nog niet goed vast te stellen.

Movisie (2018) heeft een enquête over het werken met wijkteams gehouden onder alle gemeenten. Driekwart van de gemeenten vond de bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van de transitie (decentralisatie zorgtaken) voldoende. Wel kwamen de wijkteams te weinig toe aan enkele taken, waarbij het vroeg signaleren van problemen eruit springt (59 van 179 gemeenten). Uit een evaluatie van de jeugdwet blijkt dat er veel moet veranderen in het functioneren van wijkteams (zie De Koster, 2018). Ze zouden vooral professioneler moeten worden en ook zelf hulp moeten verlenen. Ook worden vraagtekens gezet bij de grote verscheidenheid aan wijkteams. En de gemeenten slagen er onvoldoende in om de jeugdhulp te verbinden met andere domeinen (zoals onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, huisvesting).

Eenduidige conclusies zijn uit de diverse studies en casus niet te trekken. Er zijn voorbeelden van een relatief succesvolle aanpak en ook van benaderingen die nog veel verbetering vergen.

5.4 Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie

Utrecht (2018) kent ambtelijke wijkbureaus die de wijkraden ondersteunen. Dat doen de wijkbureaus door informatie te verstrekken en contacten te leggen tussen de wijkraden en ambtenaren. Ook helpen zij de wijkraden bij het beheer van het budget. Voor zover er evaluaties beschikbaar zijn, gaan die over het geheel van wijkgerichte werken en worden de wijkbureaus als zodanig amper genoemd.

Een andere vorm van ambtelijke binnengemeentelijke organisatie zijn de wijkcoaches waar de gemeente Enschede mee werkte in de (sociaal zwakke) wijk Velve-Lindehof. Uit de evaluatie (Klok,

Denters & Oude Vrielink 2012) blijkt dat “een belangrijk deel van de beoogde resultaten van de werkwijze van de wijkcoaches is gerealiseerd”. Eén van de doelstelling was om de sociale vaardigheden van de bewoners te vergroten en hen te laten stijgen op de zogenaamde participatieladder (met verschillende niveaus van actief zijn in het publieke domein). Er was op beide vlakken een positieve ontwikkeling zichtbaar, en dan vooral bij de inwoners die voorheen het laagst scoorden (bij ongeveer een kwart van de inwoners waren er geen verbeteringen). Langere ondersteuning door de wijkcoaches leidde tot beter resultaat.

Vergaande conclusies kunnen we uit deze twee voorbeelden niet trekken. Interessant is wel, dat de persoonsgerichte aanpak van Enschede goede resultaten liet zien.

5.5 Meervoudige politieke binnengemeentelijke organisatie

5.5.1 De Rotterdamse gebiedscommissies

Doel en samenstelling

“Minder politiek, meer buurt” dat is de essentie van de gebiedscommissies, aldus de website van de gemeente Rotterdam (Website Rotterdam 2018). “Via de gebiedscommissies kunnen alle Rotterdammers invloed uitoefenen op het wel en wee van hun wijken. Actieve buurtbewoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties; iedereen kan zich verkiesbaar stellen als gebiedscommissielid,” aldus diezelfde website. Rotterdam kent sinds de verkiezingen van 2014 veertien gebiedscommissies. Een gebiedscommissie bestaat uit negen tot vijftien leden, afhankelijk van de grootte van het gebied. Formeel-juridisch vallen de gebiedscommissies onder artikel 83 van de Gemeentewet (‘bestuurscommissies’). Dat betekent onder meer dat er geen burgemeester, wethouders en raadsleden gezamenlijk in mogen zitten en de vergaderingen in beginsel openbaar zijn. Rotterdam heeft er vervolgens voor gekozen om de leden te laten kiezen door inwoners van de gebieden, tegelijkertijd met de gemeenteraadsverkiezingen en voor een periode van vier jaar. De gebiedscommissies worden ondersteund door een gebiedsdirecteur, gebiedsmanagers en gebiedsnetwerkers. De gebiedsdirecteur is de secretaris en het aanspreekpunt voor de gebiedscommissies. Hij/zij zorgt onder meer voor het doorsturen van de adviezen naar het college en het toezien op de uitvoering. De gebiedsdirecteur wordt ondersteund door enkele gebiedsmanagers. De gebiedsnetwerkers houden zich vooral met participatie en bewonersbetrokkenheid bezig (Loorbach e.a. 2016: 34).

Bevoegdheden en taken

De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester kunnen bevoegdheden aan de gebiedscommissies overdragen. De gebiedscommissies hebben vooral taken op het gebied van ‘wijkveiligheid, buitenruimte en wijkwelzijn’ (Loorbach e.a. 2016: 33). Zo kan de gebiedscommissie “een aantal besluiten nemen over de directe leefomgeving, zoals het aanwijzen van een hondenpoepveldje; parkeren in het gebied; het te koop aanbieden van voertuigen; collecteren, venten en standplaatsen; en over het opstellen van inrichtingsplannen” (Loorbach e.a. 2016: 33). De gebiedscommissies hebben verder een belangrijke taak op het gebied van burgerparticipatie. “De gebiedscommissies hebben nadrukkelijk de taak bewoners en bedrijven op allerlei manieren te betrekken bij het maken van plannen voor de wijk. Zij organiseren en maken participatie mogelijk. Ze stimuleren initiatieven van wijkbewoners via allerlei bekende maar ook nieuwe manieren. Denk aan crowdsourcing, digitale raadplegingen en wijkreferenda” (Website Rotterdam 2018). Daar hebben de commissies ook enig budget voor (Loorbach e.a. 2016: 33). Verder hebben de gebiedscommissies een

belangrijke adviesrol. Ze dienen te functioneren als oren en ogen van het gebied. Gebiedscommissies hebben veel vrijheid waarover ze adviseren. Ook stellen ze een zogenaamd 'gebiedsplan' op: "het formuleren van wensen en opgaven voor de wijken samen met de bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties" (Loorbach e.a. 2016: 33). Dat plan wordt opgesteld voor een periode van vier jaar. De adviezen van de gebiedscommissies zijn desalniettemin vrijblijvend. Als er sprake is van advies over relevante 'beleidsmatige' zaken kan het college ervan afwijken als het in tegenspraak is met het 'stedelijk belang' (Loorbach e.a. 2016: 33). De gemeenteraad beslist uiteindelijk over de gebiedsplannen.

Effecten

In 2016 is een omvangrijk onderzoek uitgevoerd naar de werking van de gebiedscommissies (Loorbach e.a. 2016), waarin de inbreng is meegenomen van leden van de gebiedscommissies (113 respondenten), bij gebiedsgericht werken betrokken ambtenaren (74 respondenten) en Rotterdammers (995 respondenten).

Voor het bespreken van de effecten op de burgerparticipatie maken we een onderscheid tussen het aanstellen van de leden van de gebiedscommissies en hun werkzaamheden. Voor wat betreft dat eerste was het oorspronkelijk de bedoeling van de gemeente de dominantie van politieke partijen terug te dringen; maar "de gevestigde, stedelijke politieke partijen hebben een groot gedeelte van de zetels in de gebiedscommissies ... ingenomen" (Loorbach e.a. 2016: 46). Het kiezen van een voorzitter lijkt daarnaast in sommige gebieden veel op coalitievorming (Loorbach e.a. 2016: 101). De rol die de gebiedscommissies vervolgens spelen met betrekking tot burgerparticipatie is divers. Enkele gebiedscommissies slagen daar goed in. Wel wordt dat in enige mate belemmerd door de 'partijpolitiek' die in de gebiedscommissies in meer of mindere mate speelt. Interne kwesties gaan dan ten koste van het contact maken met de buitenwereld (Loorbach e.a. 2016: 101). 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 middel van enquêteonderzoek door twee derde van de ondervraagde Rotterdammers en tachtig procent van de gebiedscommissieleden gedeeld.

Als we vervolgens kijken naar de effecten op het besturen van de stad, dan blijken de resultaten voor wat betreft een grotere efficiëntie en effectiviteit lastig meetbaar. De afslanking van het oorspronkelijke deelgemeentemodel is gelukt, maar veel energie gaat verloren doordat de verschillende onderdelen van het Rotterdamse model (waaronder de gebiedscommissies) elkaar in de weg lopen of niet weten te vinden (Loorbach e.a. 2016: 101). De commissieleden brengen wel een grote hoeveelheid adviezen uit, maar ervaren daar weinig impact van. De adviezen zijn vrijblijvend en de gebiedscommissies hebben niet of nauwelijks de mogelijkheid stedelijk beleid te corrigeren. De kloof tussen stad en gebied is dan ook allesbehalve verminderd. Integendeel, er is "een toegenomen conflict en kloof waar te nemen tussen 'de stad' en 'het gebied' wat leidt tot concurrentie en weinig synergie. Ook tussen gebiedscommissies en ambtenaren heerst in een aantal gebieden nog een flink wantrouwen" (Loorbach e.a. 2016: 5). "Het Rotterdamse bestuursmodel vertoont in de praktijk veel competitie tussen de samenstellende delen ervan ... Het model karakteriseert zich nog onvoldoende door vruchtbaar samenspel en complementariteit, waarin iedereen vanuit eigen kracht zijn eigen competentie toevoegt aan het geheel: delen staan vaak los van elkaar, of tegenover elkaar, of proberen nog om hun positie in het geheel te versterken door het optreden in concrete casuïstiek" (Loorbach e.a. 2016: 5). Het onderzoek sluit desalniettemin hoopvol af: "Nu ... hebben de meeste betrokken personen meer grip op hun rol, taken en verantwoordelijkheden en weten zij hun toegevoegde waarde steeds beter te zien en te benutten. Wat dat betreft kent het model – na de valste start – een ontwikkeling waarvan de contouren steeds meer lijken op wat oorspronkelijk de bedoeling was. De weg lijkt vrij voor het verder doorontwikkelen van het model, waarbij niet alleen de positionering van

de diverse onderdelen van het model herijkt wordt, maar ook de wisselwerking ertussen verrijkt wordt, met als doel dat de kernwaarden van het model meer vorm en inhoud krijgen” (Loorbach e.a. 2016: 112).

Na 2016

Inmiddels is het Rotterdamse stelsel van karakter veranderd en is de uniformiteit verlaten: niet langer zijn er in alle gebieden gebiedscommissies (www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies/). In twee gebieden (Noord en Feijenoord) zijn veertien wijkraden in hun plaats getreden. In weer drie andere gebieden (Delfshaven, Prins Alexander, Charlois) heeft de gemeente zes gelote dan wel gekozen wijkcomités geïnstalleerd. De taken en bevoegdheden van deze twee typen organen zijn dezelfde als die van de gebiedscommissies. Maar de manier van samenstellen (geen verkiezingen) en de schaal (kleiner) zijn de grote verschillen met de gebiedscommissies. Het is de vraag of op die manier de gebleken problemen met de gebiedscommissies te verminderen zijn, d.w.z.: te weinig impact, te veel conflicten tussen gebiedscommissie en centrale stad en te weinig synergie. Die vraag hebben we voorgelegd aan de betrokken gebiedscommissie- en wijkraadsvoorzitters. Uit beide groepen is een reactie gekomen. De betrokkene bij de wijkraad geeft aan dat de partijpolitiek er minder doorspeelt dan in de gebiedscommissie. De kleinere schaal van de wijkraad maakt het bovendien beter mogelijk op specifieke situaties in wijken aan te sluiten. Een lid van de gebiedscommissie vertelt dat er in het door hem geobserveerde wijkcomité veel jonge en nieuwe mensen en ideeën zitten. Dat ze beperkte politieke ervaring hebben, kent echter een duidelijke keerzijde. Ze lijken nog niet goed zichtbaar te zijn, de weg naar het stadhuis slecht te vinden en moeten uitkijken niet overvleugeld te worden door de ambtelijke wijkmanagers die ook op sub-lokaal niveau werken. Er is dus een kans dat de veranderingen positief zullen uitwerken, maar voor het trekken van conclusies daarover is het uiteraard te vroeg en zal evaluatieonderzoek nodig zijn.

5.5.2 Amsterdamse bestuurscommissies

Doel en samenstelling

Na het afschaffen van de binnengemeentelijke decentralisatie koos Amsterdam vanaf 2014 voor een model van ‘bestuurscommissies’. Deze paragraaf gaat over het functioneren van dat model tussen 2014 en 2018. In 2018 zijn de bestuurscommissies vervangen door een model van ‘stadsdeelcommissies’. De nieuwe stadsdeelcommissies besturen niet, maar geven advies aan het gemeentebestuur en het stadsdeelbestuur (de stadsdeelbesturen worden door het college van B&W benoemd); op dat model komen we aan het einde van deze paragraaf terug.

Naast de gemeenteraad, burgemeester en wethouders waren de bestuurscommissies onderdeel van het bestuur van de stad. Er waren zeven bestuurscommissies. Zij kregen hun taken van de centrale stad en waren daarnaast “de ogen en oren van de buurt en de schakel naar het stadhuis. De gemeenteraad, burgemeester en de wethouders gebruiken de signalen vanuit de stadsdelen om plannen en regels te maken voor de stad” (Website Amsterdam 2018). Elke bestuurscommissie bestond uit een algemeen bestuur van dertien of vijftien leden, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De kandidaatstelling verliep niet alleen via politieke partijen maar ook via andere organisaties; ook individuen konden zich kandidaat stellen (Website Amsterdam 2018).

Bevoegdheden en taken

Er waren zeven bestuurscommissies die hun taken overgedragen kregen van de centrale stad (burgemeester, college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad). De bestuurscommissies hadden verschillende taken. Ze “houden zich onder andere bezig met de inrichting van straten en pleinen, groen en parken, inzamelen van huishoudelijk afval en welzijnswerk in de buurt” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 17). Daarbinnen was het dagelijks bestuur “belast met de voorbereiding en

uitvoering van de besluiten van het algemeen bestuur alsmede met de dagelijkse bestuur- en beheerstaken van de bestuurscommissie” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 17).

Effecten

Onder leiding van de voormalige Nationale Ombudsman Brenninkmeijer heeft een advies- en evaluatiecommissie zich in 2016 gebogen over de bestuurscommissies (Brenninkmeijer e.a. 2016). Daarbij zijn onder meer veertig gesprekken met sleutelfiguren gevoerd en enquêtes uitgezet onder inwoners (bijna 2200 reacties) en ambtenaren, bestuurders en politici van de gemeente Amsterdam (1750 reacties).

We bespreken twee typen effecten op burgerparticipatie: het rekruteren van leden van de commissies en burgerbetrokkenheid bij de werkzaamheden. Voor wat betreft het eerste valt op dat het in Amsterdam – net als in Rotterdam - maar in beperkte mate is gelukt om geïnteresseerden buiten de politieke partijen te vinden. Het gevolg daarvan is dat de bestuurscommissies bijna volledig bemenst zijn met leden van politieke partijen (Brenninkmeijer e.a. 2016: 17). Over het functioneren van de bestuurscommissies is de commissie kritisch. Dat geldt ook voor burgerparticipatie. Hoewel de evaluatiecommissie enkele positieve aspecten benoemt – “Het beeld van de evaluatiecommissie is dat bestuurscommissies steeds meer het contact met de Amsterdammers opzoeken en daadwerkelijk verbinding leggen met burgers en responsief zijn” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 20) – is het dominante beeld negatief: het betrekken van burgers, bedrijven en instellingen komt onvoldoende van de grond. Dat heeft niet zozeer te maken met het ontwerp van de bestuurscommissies - al erkent de commissie dat ook dat niet perfect is -, want het ontwerp laat voldoende ruimte “om burgers, bedrijven en instellingen op verschillende wijzen te betrekken bij democratische besluitvorming” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 7). De reden dat het betrekken van burgers, bedrijven en instellingen onvoldoende van de grond komt, heeft met name te maken met de manier waarop verschillende actoren met elkaar omgaan, met ‘houding en gedrag’. “Er is eerder en vaker strijd dan coöperatie. Het wij-zij denken is in Amsterdam sterk aanwezig en het onderling wantrouwen is groot. Dat uit zich niet zozeer tussen individuen, maar vooral tussen organisatieonderdelen, zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 21).

Dit alles heeft gevolgen voor de effecten op het besturen van de stad. “Bestuurscommissies voelen zich niet serieus genomen door de centrale stad (zowel bestuurlijk als ambtelijk) (...). Adviezen worden te laat gevraagd en vervolgens niet serieus genomen en er vindt onvoldoende terugkoppeling plaats” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 22). Op papier krijgt de samenwerking(scultuur) veel aandacht, maar in de praktijk is dat niet te zien. De commissie is bovendien somber over verbeteringen. “De spelers in het Amsterdamse bestuurlijk stelsel lijken chronisch in dezelfde cirkel rond te lopen zonder de noodzakelijke vernieuwende stappen te zetten. Hoewel deze analyse door vrijwel al onze gesprekspartners onderschreven wordt, lijkt iedereen de oplossing toch vooral te zoeken in technische aanpassing van het stelsel en niet in evaluatie van hun eigen houding” (Brenninkmeijer e.a. 2016: 9).

Na 2018

Zoals hiervoor al aangegeven, heeft de gemeente Amsterdam haar binnengemeentelijke organisatie in 2018 aangepast. In de plaats van de bestuurscommissies kwamen ‘stadsdeelcommissies’. Deze zijn nog steeds rechtstreeks gekozen, maar zij besturen niet: een “stadsdeelcommissie behartigt de belangen van bewoners en ondernemers en adviseert het dagelijks bestuur en het bestuur van de stad over wat er speelt in het stadsdeel of in een gebied.” De dagelijkse besturen van de stadsdelen worden voortaan door het college van B&W benoemd. De advisering van de stadsdeelcommissie kan gevraagd en ongevraagd zijn en zij is ‘zwaarwegend’. Van de stadsdeelcommissie wordt verwacht dat zij met de samenleving in het stadsdeel praat (<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/stadsdeelcommissies/>).

Vragen zijn of met dit stelsel van stadsdeelcommissies de burgerparticipatie beter van de grond komt dan in het oude stelsel van bestuurscommissies, en of de adviezen nu wel serieus genomen worden door de centrale stad. Die vragen hebben we voorgelegd aan de voorzitters van de stadsdeelcommissies. Via hen hebben twee leden van een stadsdeelcommissie gereageerd. Daarnaast heeft ook een op centraal niveau werkende ambtenaar die veel met de stadsdelen te maken heeft, gereageerd. Allen geven aan dat ook dit nieuwe model tijd nodig heeft om te werken. Er worden vanuit centraal niveau goede intenties waargenomen, zoals in het bestuursakkoord tussen het college van B&W en de politiek benoemde besturen in de stadsdelen. Anderzijds betreuren de leden van de stadsdeelcommissie de beperktere bevoegdheden. Ze hebben minder slagkracht en ook de vergoedingen zijn verlaagd. Voor wat betreft burgerparticipatie geven de twee leden verschillende antwoorden. Een ervan benadrukt dat ze toch vooral wil ophalen wat er speelt. De ander ziet vooral dat inwoners de neiging hebben de stadsdeelcommissies over te slaan, omdat die 'toch niets te vertellen hebben'. Inwoners wenden zich nu liever rechtstreeks tot de centrale gemeenteraadscommissies wat mogelijk op den duur tot een overbelasting van het centrale politieke niveau kan leiden.

5.5.3 Lessen uit de Amsterdamse en Rotterdamse casus

Opvallend is dat bij de eerste evaluaties van de nieuwe modellen niet alleen veel overeenkomsten tussen Amsterdam en Rotterdam te zien zijn, maar dat de kritiek ook erg veel lijkt op de kritiek op de oude modellen. Een deel van deze overkoepelende analyse is dan ook al eerder geformuleerd voor de oude modellen. Met het invoeren van dergelijke institutioneel stevige modellen wordt – althans, op papier - de democratie van een gemeente versterkt; er komen immers behoorlijk wat volksvertegenwoordigers bij. Het effect daarvan is echter lastig te meten. Aan de andere kant vergt het veel investering. Het gemeentelijk speelveld wordt groter, wat het bestuur ingewikkelder maakt of op zijn minst afstemming vergt. Het gevolg is dat er interne conflicten tussen de centrale stad en de binnengemeentelijke delen in beide steden ontstonden. Die brengen 'kosten' met zich mee, niet alleen direct in geld, maar ook in energie en tijd. Het is lastig de hoogte van die kosten te bepalen end dus ook om ze af te zetten tegen de eveneens lastig te meten 'democratische' opbrengst.

In Amsterdam en Rotterdam waren in het functioneren van de modellen nog veel verbeteringen mogelijk, en dan zeker in de praktische uitvoering. Er bestond in beide gemeenten nog veel wantrouwen tegen de commissies, en de commissies zelf functioneerden wat 'politieker' dan vooraf beoogd. Nog te vaak zitten dergelijke commissies in een spagaat. Doordat ze fysiek dichterbij de inwoners staan dan de (centrale) gemeente, kunnen ze – mits ze goed functioneren – meer kennis hebben van de wensen en voorkeuren van inwoners. Aan de andere kant hebben ze moeite om die verwachtingen waar te maken, deels doordat ze te weinig vertrouwen en ruimte krijgen van de centrale stad, deels doordat ze te veel 'gemeenteraadje' willen spelen.

In beide steden zijn al na één periode veranderingen in de stelsels doorgevoerd. Het is nog te vroeg om vast te stellen of die veranderingen de gesignaleerde problemen kunnen helpen oplossen. Interessant daarbij is, dat Rotterdam gekozen heeft voor een andere aanstellingswijze (deels loting) en schaalverkleining in enkele delen van de stad, terwijl Amsterdam de grote schaal van de stadsdelen ongemoeid gelaten heeft, maar de taken van de stadsdelen veranderd heeft in advisering en de dagelijkse besturen voortaan laat benoemen door het centrale college van B&W. Een vergelijking van de effecten van de veranderingen op termijn kan veel nieuwe kennis opleveren; die veranderingen zijn immers verschillende antwoorden op soortgelijke problemen.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken hebben we diverse conclusies getrokken. In dit concluderende hoofdstuk vatten we die samen.

Met het beantwoorden van de deelvragen beantwoorden we ook de hoofdvraag:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot binnengemeentelijke organisatie in Nederland, en in hoeverre belemmeren wettelijke bepalingen het zoeken naar adequate binnengemeentelijke oplossingen voor schaalvraagstukken?

a. *Welke vormen van binnengemeentelijke organisatie zijn te onderscheiden in Nederlandse gemeenten en hoe vaak komen zij voor? Welke daarvan zijn relatief onbekend; welke zijn vernieuwend, en in welk opzicht?*

In hoofdstuk twee hebben we, op basis van bestaande typologieën, een eigen indeling gemaakt van vormen van binnengemeentelijke organisatie. We hebben daarin vijf hoofdtypen geformuleerd: politieke, bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie en binnengemeentelijke burgerparticipatie. Per hoofdtype hebben we een verfijning gemaakt naar aspecten van beleidsvorming: (mee)beslissen, uitvoeren, adviseren en combinaties daarvan. De volgende vormen blijken in de praktijk (zie hoofdstuk vier) het meest frequent voor te komen:

- Binnengemeentelijke burgerparticipatie: zowel vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan (vorm R, 83%), als een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente (vorm Q, 62%), en ook budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen (vorm P, 46%).
- Maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie: teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren (vorm M, 50% van de gemeenten).
- Ambtelijke binnengemeentelijke organisatie: speciaal aangewezen ambtenaren dan wel organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten (vorm J; 41% van de gemeenten) en speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (vorm K; 35% van de gemeenten).

b. *Wie is initiatiefnemer tot de binnengemeentelijke organisatie?*

Het initiatief tot binnengemeentelijke organisatie kwam overwegend van de gemeente zelf: in 72% van de gevallen.

c. *Welke motieven liggen ten grondslag aan de keuze voor een bepaalde vorm van binnengemeentelijke organisatie?*

De redenen waarom gemeenten tot binnengemeentelijke organisatie overgaan, zijn divers. Meest genoemd zijn: 'versterken van de burgerparticipatie' (95%) en 'beter weten wat de maatschappelijke

opgaven van de gemeente zijn' (59%). Maar ook 'beter beleid maken', 'versterken van de lokale democratie' en 'bewerkstelligen van betere outcomes' scoren nog tussen de 40-50%.

d. Is er een patroon in het gebruik van de verschillende vormen te zien? Is bijvoorbeeld de vorm afhankelijk van de gemeentegrootte, van het wel of niet heringedeeld zijn van de gemeente, van het stedelijke/rurale karakter van de gemeente, of zijn er verschillen per provincie?

We hebben maar drie patronen kunnen constateren. In grotere gemeenten komen drie vormen van binnengemeentelijke organisatie significant meer voor dan in kleinere: speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten dan wel verschillende taken combineren, en teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren.

e. Wat zijn de effecten van het binnengemeentelijk organiseren op de kwaliteit van de lokale representatieve en participatieve democratie?

Op basis van de literatuur zijn amper conclusies te trekken over de gevolgen van binnengemeentelijke organisatie voor de democratie. De effecten op de representatieve democratie zijn niet gedocumenteerd, die op burgerparticipatie zijn sporadisch. Bepaalde groepen burgers zijn ondervertegenwoordigd. Uit de enquête blijkt vervolgens dat de gemeentesecretarissen van mening zijn dat binnengemeentelijke organisatie positief uitwerkt op enkele aspecten van democratie. Binnengemeentelijke organisatie versterkt in hun ogen de kwaliteit van de lokale democratie in het algemeen. Ook de responsiviteit (het vermogen te reageren op wat er in de samenleving speelt) van het gemeentebestuur zou groter worden door binnengemeentelijke organisatie. Daarmee kunnen we concluderen dat zij een positief effect van binnengemeentelijke organisatie op de representatieve democratie zien. Ook zien de respondenten positieve effecten op de participatieve democratie.

f. Wat zijn de effecten van het binnengemeentelijk organiseren op de bestuurskracht van de gemeente?

De literatuur levert weinig tot geen inzichten op als het gaat om de bijdrage van binnengemeentelijke organisatie aan de bestuurskracht. De enquête doet dat wel, zij het dat de opvattingen van de gemeentesecretarissen niet eenduidig zijn. Zij zien wel een grotere kans op betere outcomes, op een vergroting van de kennis van het gemeentebestuur over zijn maatschappelijke opgaven en op een versterking van de veerkracht (het vermogen tot veranderen) van het gemeentebestuur. Maar ze zijn er niet van overtuigd dat binnengemeentelijke organisatie leidt tot een groter vermogen van het gemeentebestuur beleid te maken, tot meer effectiviteit van het gemeentebestuur, tot betere checks and balances (voldoende verantwoordingsmechanismen) in het gemeentebestuur, tot meer bestuurskracht en efficiëntie van het gemeentebestuur.

g. Wat zijn de voor- en nadelen van de vormen van binnengemeentelijke organisatie? Zijn er kritische succes- en/of faalfactoren?

Doordat we amper patronen hebben kunnen vaststellen en doordat er weinig zicht is op de effecten van binnengemeentelijke organisatie, is het niet mogelijk kritische succes- en faalfactoren te vinden. Voor- en nadelen zijn er wel, in elk geval in de ogen van de respondenten van de enquête; zie de antwoorden op de vorige twee vragen.

h. Welke ruimte biedt het bestaande (grond)wettelijke kader voor spreiding van taken en bevoegdheden binnen gemeenten en welke juridische belemmeringen zijn er voor binnengemeentelijke organisatie?

Uit de juridische analyse (hoofdstuk drie) blijkt dat de Gemeentewet slechts summiere regels over de inrichting van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie bevat en dat er veel ruimte is voor het college om te beslissen. De raad heeft daarbij de gebruikelijke kaderstellende en controlerende rollen. Ook ten aanzien van het gebruik van privaatrechtelijke constructies laat het wettelijke kader veel vrijheid aan het college. Hierbij heeft de raad een adviserende en controlerende rol. Uit de enquête onder de gemeentesecretarissen zijn weinig concrete aanwijzingen voor het bestaan van juridische belemmeringen voor binnengemeentelijke organisatie gebleken. Voor zover voorbeelden genoemd werden, hebben zij niet met Grondwet of Gemeentewet te maken.

i. Sluiten de relevante bepalingen van de Gemeentewet voldoende aan bij de steeds grotere schaal van het lokale bestuur en de verschillen tussen gemeenten? In hoeverre is de eenvormigheid in de institutionele structuur van het lokale bestuur daarbij een relevante factor?

In ons onderzoek is niet gebleken dat ‘schaal van het bestuur’ of ‘eenvormigheid’ relevante factoren zijn in het werken met en van vormen van binnengemeentelijke organisatie.

In tabel 9 vatten we de conclusies samen.

Tabel 9. Samenvatting conclusies.

Deelvragen	Antwoorden
a. Welke vormen van binnengemeentelijke organisatie zijn te onderscheiden in Nederlandse gemeenten en hoe vaak komen zij voor? Welke daarvan zijn relatief onbekend; welke zijn vernieuwend, en in welk opzicht?	We hebben vijf hoofdtypen onderscheiden en in totaal twintig concrete vormen. Vrijwel al die vormen komen in de praktijk voor. Vijf daarvan frequent.
b. Wie is initiatiefnemer tot de binnengemeentelijke organisatie?	In 72% van de gevallen de gemeente.
c. Welke motieven liggen ten grondslag aan de keuze voor een bepaalde vorm van binnengemeentelijke organisatie?	De redenen zijn divers. Het versterken van burgerparticipatie is vrijwel overal een motief voor binnengemeentelijke organisatie. Ook zijn er in veel gemeente motieven die te maken hebben met het vergroten van de bestuurskracht (beter zicht krijgen op de wensen van de burger, beter beleid maken, betere outcomes).
d. Is er een patroon in het gebruik van de verschillende vormen te zien? Is bijvoorbeeld de vorm afhankelijk van de gemeentegrootte, van het wel of niet heringedeeld zijn van de gemeente, van het stedelijke/rurale karakter van de gemeente, of zijn er verschillen per provincie?	Voor slechts drie van de twintig vormen hebben we patronen kunnen vaststellen: zij komen meer voor in grotere dan in kleiner gemeenten (zie paragraaf 4.5).
e. Wat zijn de effecten van het binnengemeentelijk organiseren op de kwaliteit van de lokale representatieve en participatieve democratie?	Op basis van de literatuur zijn er amper conclusies te trekken over de gevolgen van binnengemeentelijke organisatie voor de democratie. De effecten op de representatieve democratie zijn niet gedocumenteerd, die op

	<p>burgerparticipatie zijn sporadisch. Bepaalde groepen zijn ondervertegenwoordigd.</p> <p>Uit de enquête blijkt dat de gemeentesecretarissen van mening zijn dat binnengemeentelijke organisatie positief uitwerkt op de burgerparticipatie en de kwaliteit van de lokale democratie.</p>
f. Wat zijn de effecten van het binnengemeentelijk organiseren op de bestuurskracht van de gemeente?	<p>De opbrengst van de literatuurstudie is te mager om eenduidige conclusies te kunnen trekken.</p> <p>De resultaten van de enquête zijn niet eenduidig. De gemeentesecretarissen zijn sterk verdeeld als het gaat om de vraag of binnengemeentelijke organisatie de bestuurskracht versterkt. Maar ze zien wel positieve effecten op de responsiviteit en de veerkracht van het gemeentebestuur, op de kans op betere outcomes en op de kennis van het gemeentebestuur over zijn maatschappelijke opgaven.</p>
g. Wat zijn de voor- en nadelen van de vormen van binnengemeentelijke organisatie? Zijn er kritische succes- en/of faalfactoren?	<p>Op basis van de enquête zijn enkele voor- en nadelen te noemen.</p>
h. Welke ruimte biedt het bestaande (grond)wettelijke kader voor spreiding van taken en bevoegdheden binnen gemeenten en welke juridische belemmeringen zijn er voor binnengemeentelijke organisatie?	<p>Die ruimte is groot. Zowel de analyse van het juridisch kader als de enquête leveren amper belemmeringen op.</p>
i. Sluiten de relevante bepalingen van de Gemeentewet voldoende aan bij de steeds grotere schaal van het lokale bestuur en de verschillen tussen gemeenten? In hoeverre is de eenvormigheid in de institutionele structuur van het lokale bestuur daarbij een relevante factor?	<p>Er zijn geen belemmeringen gevonden.</p>

HOOFDSTUK 7

REFLECTIE OP DE UITKOMSTEN

7.1 De onderzoeksresultaten in perspectief

Wanneer wij de resultaten van het onderhavige onderzoek in enkele zinnen zouden willen vatten, zou de voornaamste vaststelling zijn dat de veelheid aan vormen van binnengemeentelijke organisatie die we tegenkomen erop duidt dat er in de praktijk weinig belemmeringen lijken te bestaan om de uitvoering van gemeentelijk beleid dichterbij de burgers in wijken en buurten te brengen.

De (grond)wetgever geeft hoofdzakelijk enkele algemene regels over zaken als de toedeling van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden aan gemeentelijke organen, waaronder commissies, de (on)mogelijkheid om bepaalde bevoegdheden van de hoofdorganen toe te kennen aan andere organen, en de samenstelling van de hoofdorganen. Soms blijken deze algemene normen niettemin een belemmering te vormen om concrete ideeën over de binnengemeentelijke organisatie te verwezenlijken (zie hoofdstuk drie).

Die beletsels zijn er niet voor niets. De grenzen die de Grondwet en de Gemeentewet aangeven, vloeien voort uit de beginselen van de representatieve democratie, het daarmee verbonden uitgangspunt van het hoofdschap van de raad, en de noodzaak van gezonde checks and balances in de gemeentelijke bestuurlijke organisatie. Daarmee worden belangrijke fundamentele waarden beschermd, met name de scheiding tussen uitvoerende taken enerzijds en kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende taken anderzijds. Helderheid in verantwoordingsrelaties is essentieel voor een goed functionerende lokale democratie. In die zin is het goed dat de wet een al te fantasierijke vormgeving van de binnengemeentelijke organisatie voorkomt. Maar daarmee is niet gezegd dat het huidige arrangement dat de Grondwet en de Gemeentewet bieden het enig mogelijke of denkbare is; de representatieve democratie is immers niet de enige vorm van democratie; we komen daar verderop op terug.

In deze reflectie zullen wij enkele gedachten wijden aan de vraag wat deze vaststellingen nu betekenen in het licht van de grote ontwikkelingen in het lokaal bestuur. Moeten we eruit afleiden dat het lokaal bestuur en de lokale democratie gezond zijn, omdat burgers en lokaal bestuur op allerlei wijzen bij elkaar worden gebracht, of is de veelheid aan vormen van binnengemeentelijke organisatie die we zien toch een symptoom dat duidt op een probleem?

In elk geval kunnen we constateren dat zowel bij burgers als bij het gemeentebestuur in veel gevallen de behoefte bestaat om bepaalde voorbereidings- en uitvoeringstaken te organiseren op een kleinere schaal dan de gehele gemeente. Dit kan erop duiden dat de afstand tussen burgers en het gemeentebestuur in sommige gevallen, of voor het nemen van bepaalde beslissingen, te groot is. Wij zien enkele 'grote bewegingen' in het lokaal bestuur in de afgelopen decennia, die deze stelling in perspectief kunnen plaatsen.

A. In het lokaal bestuur – en niet alleen daar! – lijkt in zekere mate sprake te zijn van twee gescheiden sferen: enerzijds 'de (partij-)politiek', ofwel de raad en het college, gedomineerd door een betrekkelijk kleine groep burgers, vaak actief in het lokale of landelijke partij kader; anderzijds groepen burgers in wijken of buurten die wel bereid zijn bij te dragen aan de vorming en uitvoering van het gemeentelijke beleid waar dat hun belangen raakt, maar die geen binding hebben met de 'partijpolitiek' en geen rol in een vertegenwoordigend of bestuurlijk ambt ambiëren. Meer in het

algemeen blijkt het in kleinere gemeenten de laatste jaren soms moeilijk om burgers bereid te vinden zich kandidaat te stellen voor het raadslidmaatschap.

- B. Veel lokale gemeenschappen zijn afgelopen decennia in maatschappelijk en cultureel opzicht diverser geworden. Een gevolg daarvan is dat het voor volksvertegenwoordigers en bestuurders steeds moeilijker is geworden om te bepalen hoe het algemeen belang in de gemeente het beste wordt gediend. Daar komt bij dat ook de mobiliteit van burgers is toegenomen: hun persoonlijke, werkzame en sociale leven speelt zich op uiteenlopende plekken af. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de betrokkenheid van burgers bij het bestuur van de lokale gemeenschap is gekoppeld aan ingezetenschap. Keuzes maken die recht doen aan de soms sterk uiteenlopende belangen van verschillende groepen burgers wordt daardoor een steeds complexere uitdaging.
- C. Meer in zijn algemeenheid kunnen we constateren, dat de centrale positie van de overheid in maatschappelijke ontwikkelingen niet meer bestaat (als die er al ooit geweest is). We leven in een netwerksamenleving (Castells, 2004) waarin tal van actoren een belangrijke rol spelen en van elkaar afhankelijk zijn. Ontwikkelingen op vele terreinen zijn amper nog beïnvloedbaar door politiek-bestuurlijke besluitvorming: internationale of zelfs mondiale oorzaken zijn aanwijsbaar. En organisaties waar overheden van afhankelijk zijn, opereren veelal op een geheel andere schaal (bedrijfsleven, belangengroeperingen, woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen). De speelruimte van overheden wordt meer en meer begrensd door wat er elders in de wereld gebeurt (Schnabel, 2001: 24). Besluiten zijn veeleer het resultaat van onderhandelingen tussen maatschappelijke en bestuurlijke actoren dan van politieke voorkeuren. Het democratische bestel is daar niet op ingericht: namens de gemeente treedt het college op (of zijn ambtenaren) en de raad heeft uiteindelijk weinig meer te kiezen.
- D. De verhoudingen binnen het gemeentebestuur lijken te zijn veranderd: met name sinds de dualisering van de verhoudingen tussen raad en college, ruim vijftien jaar geleden, is het aantal wethouders – en burgemeesters – dat vanwege een conflict met de raad zijn ontslag aanbood merkbaar gegroeid. Gemeenteraden stellen zich kritischer op, tonen zich mondiger en wachten minder lang met het ‘afrekenen’ met bestuurders wanneer naar hun inzicht slecht beleid wordt gevoerd.
- E. De voor burgers vaak meest zichtbare en herkenbare gemeentelijke bestuurder – de burgemeester – wordt in ons land niet rechtstreeks door de burgers gekozen, maar geselecteerd door de raad en vervolgens benoemd door de regering. Al langere tijd is er op dit punt een politieke en maatschappelijke discussie gaande: zouden burgers niet de gelegenheid moeten krijgen zich rechtstreeks uit te spreken over de keuze van hun burgemeester? Ook al omdat een stabiele en grote meerderheid van de bevolking daar voorstander van is?
- F. Het takenpakket van gemeenten is de afgelopen jaren fors gegroeid. Zo hebben gemeenten nieuwe taken gekregen op de terreinen van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen (de drie grote decentralisaties in het sociale domein). Ook op andere gebieden, zoals de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, worden meer en meer verantwoordelijkheden neergelegd bij het gemeentebestuur. Dit groeiende pakket aan taken en verantwoordelijkheden legt een hoge druk op de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, evenals op de politieke organisatie.
- G. In toenemende mate wordt de vraag opgeworpen of de uniformiteit in het binnenlands bestuur nog wel passend is en of differentiatie tussen gemeenten niet meer voor de hand zou liggen. Zo wordt tegenwoordig algemeen erkend dat gemeenten in stedelijke regio's voor wezenlijk andere opgaven staan dan gemeenten in niet-stedelijke gebieden (zie ook de 'city deals'). De wetgeving die de inrichting en bevoegdheden van het gemeentebestuur regelt, geeft echter voor alle gemeenten in hoofdzaak één en dezelfde regeling. Alle gemeenten, ongeacht omvang of geografische ligging, hebben dezelfde hoofdorganen, met een identieke wijze van samenstelling

daarvan, dezelfde wijze van samenwerking daartussen en dezelfde bevoegdheden. Ook medebewindswetgeving maakt zelden of nooit onderscheid tussen gemeenten, maar geeft een algemeen regime. Ruimte voor differentiatie is er voornamelijk in de uitvoerings sfeer.

Dit alles geeft aanleiding te reflecteren op de schaal en het karakter van de lokale democratie en op de gevolgen van keuzes op die gebieden voor de institutionele structuur van het lokaal bestuur.

7.2 De schaal van lokaal bestuur en lokale democratie

Het binnengemeentelijk organiseren gaat uit van de veronderstelling dat sommige activiteiten beter op kleinere schaal ondernomen kunnen worden: wijken, buurten of stadsdelen staan centraal, ongeacht de vorm van binnengemeentelijk organiseren. De veronderstelling lijkt te zijn, dat er op die kleinere schaal sprake is van een 'gemeenschap' en dat vraagstukken zich binnen die gemeenschap en die territoriale afgrenzing voordoen. Soortgelijke vooronderstellingen liggen ten grondslag aan het bestaan van decentraal bestuur als zodanig, althans: van het territoriaal georganiseerde bestuur.

Het is echter de vraag, of die veronderstellingen nog wel correct zijn. Tal van onderwerpen, ook kwesties die naar hun aard lokaal zijn, trekken zich weinig aan van bestaande bestuurlijke grenzen. Probleem is "dat de grenzen van de gemeente niet meer samenvallen met de maatschappelijke grenzen" (Van den Brink, 1992: 35). Bij tal van maatschappelijke vraagstukken is sprake van schaaldifferentiatie (en dus niet alleen maar schaalverkleining of -vergroting) en dat zij dikwijls om aandacht vragen op verschillende niveaus. Nog anders gezegd: de schaal van maatschappelijke vraagstukken, die van effectief bestuur en die van publieke betrokkenheid vallen niet langer samen (Schaap, Bergström, Boogers & Franzke, 2012; Schaap, 2015;). Dat betekent, dat elke gebiedsindeling imperfect zal zijn; dat geldt voor bovenlokaal werken, maar evenzeer voor binnengemeentelijk organiseren. Het impliceert ook, dat besturen 'multi-level' geworden is.

Ook vanuit het perspectief van de burger is het territoriaal organiseren niet per definitie de beste aanpak. Er kan zeker een gemeenschapsgevoel zijn in een straat, buurt, wijk en/of dorp. Maar die binding hoeft niet de sterkste te zijn die burgers ervaren: de identiteit van burgers is meervoudig en de binding aan de fysieke omgeving is daar maar één van. Voor sommige publieke vraagstukken ligt het meer voor de hand om die 'functioneel' te organiseren in plaats van territoriaal: een oriëntatie op een sociale gemeenschap (/doelgroep) en niet op een territoriale. Daarvoor is dan wel nodig dat de gemeente zicht heeft op hoe die gemeenschappen eruit zien, en dat is nog geen eenvoudige opgave (vgl. Van Gunsteren, 1991). Het betekent ook een wijziging in het normatieve denken over het binnenlands bestuur als zodanig. Het Nederlandse binnenlands bestuur is gebaseerd op een voorkeur voor territoriaal bestuur ('integraal bestuur'; of, zoals de WRR (1995) ooit stelde: 'integreerend bestuur'), maar de praktijk vraagt om een andere aanpak. Die andere aanpak zien we in nationaal beleid ook steeds meer terugkomen, bijvoorbeeld in de vorm van city deals, vervoersautoriteiten, en uitvoeringsdiensten op het terrein van de fysieke ruimte.

Een functionalisering van het publiek besturen heeft ook gevolgen voor de organisatie van de democratie: de democratische legitimatie exclusief via de representatieve weg is dan een probleem (Duchastel & Canet, 2005). Immers, het startpunt van beleidsvorming is dan niet langer het territorium, maar veeleer een maatschappelijk vraagstuk dat zich op tal van plaatsen kan manifesteren. Besluitvorming is zo niet langer voorbehouden aan de representatieve organen, maar vindt plaats in onderhandelingen tussen tal van (publieke en private) actoren. De traditionele democratie, met de volksvertegenwoordiging formeel als legitimerend besluitvormingsorgaan, sluit daar slecht bij aan. Daar gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

7.3 Het karakter van lokaal bestuur en lokale democratie

De lokale democratie in ons land is in essentie nog altijd een representatieve democratie. Volgens de organieke wetgeving heeft de raad daarin – vrijwel exclusief – de centrale rol. Hij is in beginsel het enige rechtstreeks verkozen orgaan en is belast met de voornaamste vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken. De raad wordt geacht in staat te zijn te formuleren hoe het algemeen belang van de gehele gemeenschap het best wordt gediend en daartoe richtinggevende besluiten te nemen. Maar door de grotere culturele diversiteit en sociale mobiliteit in veel lokale gemeenschappen, en door de toegenomen breedte en complexiteit van het gemeentelijke takenpakket, kan die deze centrale rol steeds moeilijker vervullen.

In het kader van de versterking van de lokale democratie is het een vaak verwoorde gedachte om naast de raad ook de burgemeester voortaan rechtstreeks te laten verkiezen. De burgemeester is gewoonlijk de voor burgers meest zichtbare en herkenbare bestuurder en beschikt bovendien over een breed pakket aan bevoegdheden ten aanzien van zaken die burgers direct kunnen raken: onder meer uiteenlopende openbare orde- en veiligheidskwesties, de bestrijding van drugsgerelateerde overlast, openbare gemakkelikheden en openbare manifestaties. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester – waarvoor vanzelfsprekend wel aanpassing van de organieke wetgeving nodig is – kan de verbinding tussen het gemeentebestuur en de burgers versterken. Overigens zou het ook verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de verhoudingen tussen de verschillende hoofdorganen, en mogelijk zelfs tot institutionele herschikkingen moeten leiden. Voorts is denkbaar dat de wetgever besluit de huidige bevoegdheden van de burgemeester elders te beleggen; wellicht zijn dat dan andere organen dan de nu in de organieke wetten genoemde hoofdorganen. In dat licht is wellicht ook de gedachte van een of meerdere ‘vice-burgemeesters’ met meer toegespitste taken (functioneel georganiseerd) of ‘buurt- of wijkburgemeesters’ (territoriaal georganiseerd) het overwegen waard. Ook zou gekeken kunnen worden naar het kiezen van een ‘eerste wethouder’ als leider van het college en een terugkeer naar het zuivere model van de Kroonbenoemde burgemeester die dan vooral de legaliteit en de integriteit van het gemeentebestuur zou kunnen bewaken en – wellicht – de taken op het terrein van openbare orde en veiligheid zou behouden.

De veelheid aan vormen van binnengemeentelijke organisatie waarbij burgers worden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk beleid geeft aan dat daaraan kennelijk behoefte bestaat, zowel bij burgers als het gemeentebestuur. De gemeenteraad heeft in de praktijk niet de exclusieve representatieve taak die de wetgeving hem toebedeelt. Wijk-, buurt- en dorpsraden, burgerfora, burgerbegrotingen en andere vormen van ‘binnengemeentelijke democratie’ vervullen aanvullende representatieve functies. Het wettelijke kader biedt gemeenten al veel ruimte om op dit gebied eigen arrangementen te ontwerpen, maar de keerzijde is dat datzelfde kader ook weinig houvast biedt. Belangrijk is dat steeds duidelijk moet zijn wat ieders rol is; men moet niet de suggestie van een (mee)beslissingsbevoegdheid laten ontstaan waar het strikt genomen slechts gaat om een adviserende rol. De Gemeentewet regelt nu, afgezien van de bepalingen over de commissies, vrijwel niets over de inrichting van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie en daarmee ook niet over de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende betrokkenen bij vormen van binnengemeentelijke organisatie. Wellicht is het juist zinvol om gemeentebesturen (en burgers) in de wet op dit punt meer houvast te bieden.

Zo is het denkbaar in de Gemeentewet bepalingen op te nemen over enkele concrete en regelmatig gebruikte binnengemeentelijke organisatievormen, zoals dorps- of wijkraden, of over meer directe vormen van burgerbetrokkenheid. De wet zou dan enkele hoofdregels kunnen geven over de wijze van samenstelling of ‘aanwijzing’, de bevoegdheden en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Die bevoegdheden zouden verder moeten gaan dan ‘advisering’: ook besluitvorming en de

daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid zouden aan binnengemeentelijke organen overgedragen moeten kunnen worden. Het college kan een centrale rol behouden bij de concrete vormgeving binnen de eigen organisatie, maar het wettelijk kader kan het gemakkelijker maken dergelijke organisatievormen in te richten binnen het geschetste stelsel van centrale uitgangspunten. De inmiddels geschrapte bepalingen over deelgemeenten waren hiervan in feite een goed voorbeeld.

De Grondwet en organieke wetgeving zouden de mogelijkheid kunnen bieden om het gemeentelijk bestuur volgens verschillende modellen vorm te geven, waarbij verschillende regels voor de samenstelling van de gemeentelijke organen, hun werkwijze en de nodige verantwoordingsmechanismen kunnen gelden. Vanzelfsprekend zijn ook bestuursmodellen denkbaar, waarin de raad niet exclusief de representatieve taak uitoefent, en kunnen ook uiteenlopende participatieve elementen daarvan deel uitmaken. Waar het om gaat is dat de organieke wetgeving zowel meer differentiatieruimte als meer houvast zou kunnen bieden door alternatieve bestuursmodellen mogelijk te maken, met verschillende arrangementen voor de representatieve en kaderstellende taken en voor controle- en verantwoordingsrelaties.

Hoe dan ook ligt het voor de hand de wetgeving beter aansluiting te laten vinden bij de gegroeide praktijk. Die praktijk van de lokale democratie is er een van meervoudigheid (zie ook het rapport van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur van de VNG, 2016). In diverse gemeenten, zo niet alle, is de vertegenwoordigende democratie aangevuld met vormen van participatieve, doe- en directe democratie. Burgers hebben daarin een andere rol dan in de representatieve democratie. In die laatste kunnen zij immers weinig anders doen dan periodiek een stem uitbrengen, en we weten dat dat proces niet perfect verloopt. In aanvullende vormen van democratie kunnen burgers een veel actievere rol hebben. Momenteel is de ruimte voor die actievere rol echter beperkt tot het mogen adviseren van het gemeentebestuur. Zelf besluiten nemen gebeurt mondjesmaat, bijvoorbeeld ingeval van buurtbudgetten. Ook zijn nogal wat van deze vormen territoriaal georganiseerd, terwijl, zoals we in de vorige paragraaf betoogden, er behoefte is aan meer 'functionele' vormen van bestuur (en dus van democratie en burgerbetrokkenheid). Zo is het denkbaar vormen te vinden voor (mede-)zeggenschap over het beleid inzake de WMO door organisaties van cliënten, of voor geven van beslissingsrecht aan lokale en/of regionale organisaties in het kader van het energiebeleid. Dat vergt wel een bewaking van de representativiteit van die organisaties; een taak die de gemeenteraad wellicht zou kunnen vervullen.

Een andere mogelijkheid zou zijn dergelijke zaken niet als zodanig in de organieke wetgeving op te nemen, maar in de Gemeentewet te bepalen dat de raad en het college in elke gemeente gezamenlijk een statuut (of zo men wil, een constitutie) vaststellen waarin – vanzelfsprekend binnen de wettelijke grenzen – wordt aangegeven hoe binnen de gemeente de vertegenwoordigende, regelgevende en bestuurlijke taken in hoofdlijnen zijn georganiseerd en verdeeld, welke andere organen dan de hoofdorganen daarin een rol spelen, welke bevoegdheden daartoe worden toegekend en hoe verantwoording voor het gevoerde bestuur wordt afgelegd. De wet schrijft dan niet voor hoe de binnengemeentelijke organisatie eruit moet zien, maar dwingt raad en college wel om daarover zelf heldere gedachten te vormen en die gezamenlijk vast te leggen.

7.4 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben we het binnengemeentelijk organiseren beschouwd in het bredere kader van ontwikkelingen in de publieke sector. In dat licht krijgen de bevindingen uit het voorliggende onderzoek meer betekenis. Weliswaar is van concrete belemmeringen voor het binnengemeentelijk organiseren in ons onderzoek niet gebleken, maar in dit slothoofdstuk hebben we wel gezien, dat verruiming van de mogelijkheden zinvol kan zijn.

Ons pleidooi gaat daarbij twee kanten op. In de eerste plaats pleiten wij ervoor, dat binnengemeentelijk organiseren niet alleen territoriaal opgepakt wordt, maar zeker ook functioneel, en wel omdat vraagstukken zich meestal weinig van territoriaal grenzen aantrekken (zie paragraaf 7.2). Dit is een pleidooi aan gemeentelijk adres, maar ook aan het adres van de wetgever: verdergaande overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan functionele vormen van (binnengemeentelijk) bestuur lijkt noodzakelijk.

In de tweede plaats pleiten wij voor verruiming van de opvattingen over de democratie. De representatieve democratie heeft aanvulling met vormen van participatieve en directe democratie, en wel zodanig, dat ook besluitvormingsmacht overgedragen kan worden.

Beide pleidooien grijpen in elkaar: functionele vormen van bestuur laten zich lastig legitimeren door middel van verkiezingen voor vertegenwoordigende organen. Dan komen andere vormen van democratie zeer van pas.

Bijlage 1. Literatuur³⁶

- Adams, M., Hirsch Ballin, E.M.H., Leenknecht, G., Colombo, C.M. & Groenleer, M. (2017). Constitutionalisme in de eeuw van de stad. Over stadsrecht en rechtsstaat, in: *NJB* 37, p. 2728-2739.
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F. & Klausen, J.E. , 2005, *Urban political decentralization. Six Scandinavian cities*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bihari, M. (2008). Gemeentelijke deconcentratie en decentralisatie. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Boluijt, B., Drosterij, G. en Hendriks, F. (2012). Omgaan met botsende verwachtingen: Burgers aan Zet! In Dordrecht, in: Hendriks, F. en Drosterij, G. (red.), 2012, *De zucht naar goed bestuur in de stad*, Den Haag: Boom/Lemma, p. 31-47.
- Brenninkmeijer, A.F.M., Kruiter, A.J., De Vries, J., Van Twist, M.J.W. & Van der Vlugt, Y.M. (2016). *Amsterdam 2020. Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel*. Amsterdam. Amsterdam: Advies- en evaluatiecommissie Bestuurlijk stelsel Amsterdam.
- Brink, H. van den (1992). Democratie zonder grenzen, in: Brink, H. van den (red.). *Bestuur en territoire*, Amsterdam: Het Spinhuis, 33-45.
- Cachet, A., Beukenholdt-ter Mors, M.A., Daemen, H.H.F.M., Ringeling, A.B. & Schaap, L. (2003). Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?, *Openbaar Bestuur*, nr.11 november, p.16-20.
- Castells, M. (2004). *The network society*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing Limited.
- Castells, M. (2000a). The rise of the network society; volume I of the information age: economy, society and culture. Oxford: Blackwell.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.
- Denters, S. A. H., & Klok, P. J. (2013). Dorps- en wijkraden in Europa. *Bestuurswetenschappen* 2013(5-6), 72-93.
- Dordrecht (2011). Raadsinformatie inzake Evaluatie experimenten met buurtbudgetten Burgers aan Zet, kenmerk MO/523633, Dordrecht: gemeente Dordrecht, 1 maart 2011.
- Duchastel, J. & Canet, R. (2005). The Transformation of Citizenship and Democracy at Local and Global Levels. In: Booth, P. & Jouve, B. (Eds.) (2005). *Metropolitan Democracies: Transformations of the State and Urban Policy in Canada, France and Great Britain*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, pp.13-31.
- Ecorys (2016). *Business case Wijkteams Rotterdam 2016. Eindrapport*, Rotterdam, 26 mei 2016.
- Franzke, J., Boogers, M., Ruano, J.M. & Schaap, L. (eds) (2007). *Tensions between local governance and local democracy*, The Hague: Reed Business.
- Gilsing, R. & Hermens, N. (2016). *Eindevaluatie Wijkteams jeugd Tiel*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gunsteren, H. van (1991). Vier concepties van burgerschap, in: J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck en P.B. Lehning (red.). *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Meppel/Amsterdam: Boom, 45-61.
- Hendriks, F., Zuydam, S. van & Krieken, K. van der (2017). Democratische politiek: 'minder, minder, minder' of anders? In *Res Publica*, 59 (2017/1), p. 7-34
- Klok, P.J., Denters, B. & Oude Vrielink, M., 2012, *Wijkcoaches in Velve-Lindenhof: Overkoepelende Eindrapportage*, Enschede: Universiteit Twente, Juni 2012.
- Korsten, A.F.A. (2017). *Vallende wethouders*, <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Gevallen%20in%202016.pdf>
- Koster, Y. de (2018). Wijkteams jeugdhulp moeten op de schop, in: *Binnenlands Bestuur*, 30 januari 2018.
- Loorbach, D., Van Buuren, A., Van Steenberghe, F., Van Leeuwen, C., Rach, S., Bil, H., Schipper, K., Munneke, S. & Van der Steen, M. (2016). *Een kwestie van kiezen. Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers. Onderzoeksrapport Evaluatie Bestuurlijk Model Rotterdam 2016*. Rotterdam/Groningen: Erasmus Universiteit, DRIFT, Rijksuniversiteit Groningen.
- Maastricht (2005). *Effectmeting Evaluatie Wijkteams 2005*, Maastricht: Servicecentrum Onderzoek & Informatie gemeente Maastricht.
- Meulen, C. van der, Jansen, Th. & Karsten, N. (2018). Hoe wethouders hun eigen gezag waarnemen. In *Bestuurskunde*, Vol. 27 (2018), nr. 3, p. 43-55.
- Movisie (2014). *Evaluaties van sociale wijkteams. Inventarisatie van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams*, Utrecht: Movisie, 20 februari 2014.

³⁶ De literatuur die gebruikt is voor hoofdstuk 3 is daar te vinden.

- Movisie (2018). *Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017)*, Utrecht: Movisie, januari 2018.
- Mullekom, W. van (2015). *WIJKBUREAU 3.0. Wijkgericht en integraal werken: kansen en uitdagingen in persoonlijk contact*, masterscriptie Universiteit Utrecht.
- Noije, L. van (2016). Ertoe doen in de buurt. Toegenomen ongelijkheid in buurtparticipatie tussen buurten en bewoners?, *Mens en Maatschappij*, 91(4), 319-355.
- Oldenhof, L. & Putters, K. (2013). *Wijkgericht samenwerken in een netwerk: een kwalitatieve effectanalyse van 'Samen één in Feijenoord'*, Rotterdam: Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam, 18 januari 2013.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2015). Het lot van de deelgemeenten: De geloofwaardigheid van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen. Van den Brink, G. Soeparman, S. (eds.) *Naar een geloofwaardiger bestuur*. Den Haag: Uitgeverij Boom.
- Ostaaijen, J.J.C. van, 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: Tilburg University.
- Reussing, G. H. (2013). *Onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur: ervaringen van de vorige generatie*. Deventer: Kluwer
- Schaap, L. (2015). *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Schaap, L. & Dool, L. van den (2014). *Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht. Eindrapport*, Tilburg: Tilburg University.
- Schaap, L., Hendriks, F., Boluijt, B., Frankowski, A. F. S., Geurtz, J. C. H. C., & van Ostaaijen, J. J. C. (2012). *Besturen binnen Rotterdam: Inspiratiebronnen voor een nieuwe bestuurlijk model*. Tilburg: TSPB.
- Schaap, L., Hendriks, F., Frankowski, A. & Ostaaijen, J. van (2013). Kleinschaliger besturen binnen de stad. Binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl?, in: *Bestuurswetenschappen*, nr5-6, p.115-138.
- Schuilenburg, M. B. (2017). Buurt bestuurt niet. *PROCES 96(1)*, 19-34.
- SWF (Súdwest-Fryslân) (2011). *Beleidsnotitie "De doar iepen foar de mienskip"*, Sneek: gemeente Súdwest-Fryslân, 22 september 2011.
- SWF (Súdwest-Fryslân) (2013). *Evaluatie Kernenbeleid 2013. De reis fan Surch nei Starum oer Snits en wer werom*, Sneek: gemeente Súdwest-Fryslân.
- SWF (gemeente Súdwest-Fryslân) (2017). *SWF ontwikkelt en verduurzaamt. Hoofdlijnenakkoord Bestuursperiode 2018-2022*, Sneek: gemeente Súdwest-Fryslân. 29 december 2017.
- Tonkens, E., Trappenburg, Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam 2015
- Utrecht (2016). *Evaluatie pilot buurtbudgetten. 'De eerste stap is gezet'*, Utrecht: afdeling Onderzoek gemeente Utrecht.
- Utrecht (2018). *Werkwijzen Utrecht maken we samen*, Utrecht: gemeente Utrecht.
- Website Amsterdam (2018) <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>, geraadpleegd op 6 maart 2018.
- Website Rotterdam (2018) <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies/>, geraadpleegd op 6 maart 2018.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1995). *Orde in het binnenlands bestuur*, Rapporten aan de regering, nr. 49, Den Haag.

Bijlage 2. Samenstelling expertpanel en begeleidingscommissie

Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Mr. Emma Cnossen	Afdeling Inrichting Openbaar Bestuur Directie Democratie & Bestuur DG Bestuur, Ruimte en Wonen
Mr. Margreeth Hordijk	
Mr. Alain Krijnen	
Mr. Bart de Leeuw	
Dr. Hella van de Velde	Afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid Directie Democratie & Bestuur DG Bestuur, Ruimte en Wonen
Drs. Jeroen Oppelaar	Bestuurs- en concernondersteuning, gemeente Rotterdam

Expertpanel

Naam	Organisatie
Dr. Klaas Abma	Gemeente Súdwest-Fryslân
Dr. Peter Castenmiller	PBLQ
Dr. Koenraad De Ceuninck	Universiteit Gent
Mr. Rian de Jong	Radboud Universiteit Nijmegen
Prof.mr. Solke Munneke	Rijksuniversiteit Groningen

Geïnterviewden

Naam	Organisatie
Ingrid Wagenaar	Kernenbeleid, Mediator en PL-coach, gemeente Súdwest-Fryslân
(Amsterdam)	Lid stadsdeelcommissie Amsterdam-Noord. Lid stadsdeelcommissie xx. Medewerkers gemeente Amsterdam (één centraal, één decentraal)
(Rotterdam)	Lid wijkraad Oude Noorden. Lid gebiedscommissie Delfshaven. Medewerker gemeente.

Onderzoek naar binnengemeentelijke organisatie

Rapportage

datum 17 november 2017
auteur(s) Miquelle Marchand (CentERdata)
Joost Leenen
T: +31 13 466 8323
E: m.marchand@uvt.nl
Intermezzo Gebouw, 3^e verdieping, kamer I 312
versie 2.0

© CentERdata, Tilburg, 2019

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inleiding

Op 23 oktober zijn alle gemeentesecretarissen van Nederland via een e-mail van Binnenlands Bestuur benaderd met de vraag of zij wilden deelnemen aan het online onderzoek naar binnengemeentelijke organisatie. In de e-mail stond een knop naar de vragenlijst, waarmee men direct de vragenlijst kon invullen. Er bestond ook de mogelijkheid om de e-mail door te sturen naar een medewerker met kennis van zaken van de manier waarop de gemeente op kleinere schaal activiteiten ontplooit.

Op 31 oktober is een herinnering verstuurd waarin nog een keer werd gevraagd of men wilde deelnemen als zij dit nog niet hadden gedaan. Op 13 november is een tweede herinnering verstuurd. Vanaf 17 november werd de vragenlijst gesloten.

Responsoverzicht:

	N (aantal)	% (percentage)
Verstuurd	388	100%
Nonrespons	280	72%
Respons	108	28%
Compleet	82	21%
Incompleet	26	7%

1 Resultaten

Tabel 1. Kent uw gemeente (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie? (N=108)

	N	%
Nee, de belangrijkste reden daarvoor is...	22	20%
Ja, mijn gemeente kent (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie	86	80%

De meest genoemde reden waarom de gemeente geen binnengemeentelijke organisatie kent, is dat de gemeente te klein is.

Antwoorden zijn bijvoorbeeld "te klein", "de gemeente is klein van omvang", "kleine gemeente, dus geen behoefte", "Te kleine schaal".

Tabel 2. Speelden juridische belemmeringen daarbij een rol, en zo ja, welke? (N=22)*

	N	%
Nee	21	96%
Ja, en dan vooral...	1	4%

*Deze tabel geldt alleen voor personen die bij Tabel 1. Nee hebben geantwoord.

Juridische belemmeringen speelden bij de meeste (kleine) gemeenten geen rol voor de binnengemeentelijke organisatie. De enige juridische belemmering die genoemd werd, is "privacy".

Tabel 3. U hebt aangegeven dat uw gemeente (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie kent. Geeft u a.u.b. aan welke vorm(en) dat zijn. (N=66, meerdere antwoorden mogelijk)*

	N	%
A. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente.	1	2%
B. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die besluiten nemen over uitvoering van gemeentebestuur voor een bepaald deel van de gemeente.	1	2%
C. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die namens een bepaald deel van de gemeente het gemeentebestuur adviseren.	2	3%
D. Direct gekozen politici (niet zijnde leden van de gemeenteraad) die namens een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	0	0%
E. Wethouders die uitdrukkelijk de besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente, zoals wijkwethouders.	8	12%
F. Wethouders of raadscommissies die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van gemeentebestuur in een bepaald deel van de gemeente.	7	11%
G. Raadscommissies en/of raadsleden die aangewezen zijn om te adviseren over een bepaald deel van de gemeente.	4	6%
H. Wethouders en/of raadscommissies die voor een bepaald deel van de gemeente verschillende taken	5	8%

combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).		
I. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente besluiten nemen over strategie/beleid/budget voor dat gebied.	10	15%
J. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten.	27	41%
K. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	23	35%
L. Functionele commissies op basis van de gemeentewet met maatschappelijke instellingen en/of bedrijven als leden, die voor een bepaald deel van de gemeente besluiten neemt over strategie/beleid/budget.	3	5%
M. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren, zoals wijk-/buurteams.	33	50%
N. Door de gemeente ingestelde commissies met (vertegenwoordigers van) maatschappelijke instellingen en/of bedrijven als leden, die adviseren over bepaald deel van de gemeente.	17	26%
O. Maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	15	23%
P. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen, zoals buurtbudgetten.	30	46%
Q. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente.	41	62%
R. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan (zoals wijk/-dorpsraden, verenigingen plaatselijk belang) en die de gemeente ook	55	83%
S. Mogelijkheid voor raadplegende en/of raadgevende referenda in een bepaald deel van de gemeente: wijkreferenda.	5	8%
T. Inwoners die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering).	21	32%

*Deze tabel geldt alleen voor personen die bij Tabel 1. Ja hebben geantwoord.

Tabel 4. Welke redenen had uw gemeente om (één of meer) vormen van binnengemeentelijke organisatie te creëren?
(N=63, meerdere antwoorden mogelijk)*

	N	%
Beter weten wat de maatschappelijke opgaven van de gemeente zijn	37	59%
Beter beleid maken	31	49%

Versterken van de burgerparticipatie	60	95%
Vergroten van de bestuurskracht van de gemeente	15	24%
Vergroten van de efficiëntie van de gemeente	12	19%
Omdat het er nu eenmaal bij hoort	0	0%
Versterken van de lokale democratie	29	46%
Bewerkstelligen van betere outcomes	28	44%
Eerbiedigen van de identiteiten van delen van de gemeente	20	32%
Onbekend	0	0%
Anders, namelijk...	5	8%

*Deze tabel geldt alleen voor personen die bij Tabel 1. Ja hebben geantwoord.

Tabel 5A-D. Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie?

	Vorm A		Vorm B		Vorm C		Vorm D	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Gemeente	1	100%	1	100%	0	0%	0	0%
Individuele burgers	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Maatschappelijke organisaties	0	0%	0	0%	1	50%	0	0%
Onbekend	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Anders, namelijk...	0	0%	0	0%	1	50%	0	0%

Tabel 5E-H. Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie?

	Vorm E		Vorm F		Vorm G		Vorm H	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Gemeente	7	88%	7	100%	4	100%	4	80%
Individuele burgers	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Maatschappelijke organisaties	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Onbekend	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Anders, namelijk...	1	13%	0	0%	0	0%	1	20%

Tabel 5I-K. Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie?

	Vorm I		Vorm J		Vorm K	
	N	%	N	%	N	%
Gemeente	10	100%	25	96%	20	91%
Individuele burgers	0	0%	0	0%	0	0%
Maatschappelijke organisaties	0	0%	0	0%	1	5%
Onbekend	0	0%	0	0%	0	0%
Anders, namelijk...	0	0%	1	4%	1	5%

Tabel 5L-O. Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie?

	Vorm L		Vorm M		Vorm N		Vorm O	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Gemeente	2	67%	27	84%	13	77%	7	47%
Individuele burgers	0	0%	1	3%	1	6%	0	0%

Maatschappelijke organisaties	1	33%	1	3%	2	12%	4	27%
Onbekend	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%
Anders, namelijk...	0	0%	3	9%	1	6%	3	20%

Tabel 5P-T. Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie?

	Vorm P		Vorm Q		Vorm R		Vorm S		Vorm T	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Gemeente	20	71%	28	72%	26	50%	5	100%	8	40%
Individuele burgers	2	7%	4	10%	12	23%	0	0%	5	25%
Maatschappelijke organisaties	0	0%	0	0%	7	14%	0	0%	1	5%
Onbekend	3	11%	1	3%	1	2%	0	0%	4	20%
Anders, namelijk...	3	11%	6	15%	6	12%	0	0%	2	10%

Totaal-Tabel 5A-T. Wie nam het initiatief voor het creëren van deze vorm van binnengemeentelijke organisatie?

(resultaten voor in totaal 20 vormen opgeteld)

	N	%
Gemeente	215	72%
Individuele burgers	25	8%
Maatschappelijke organisaties	18	6%
Onbekend	10	3%
Anders, namelijk...	29	10%

Tabel 6A-D Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente?

	Vorm A		Vorm B		Vorm C		Vorm D	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bevoegdheden op de basis van de Gemeentewet	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%
Andere publieke wetgeving	0	0%	0	0%	1	50%	0	0%
Privaatrecht	0	0%	1	100%	1	50%	0	0%
Geen/onbekend	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Een combinatie van publiek- en privaatrecht	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

Tabel 6E-H Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente?

	Vorm E		Vorm F		Vorm G		Vorm H	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bevoegdheden op de basis van de Gemeentewet	4	50%	3	43%	3	75%	1	20%
Andere publieke wetgeving	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Privaatrecht	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Geen/onbekend	4	50%	3	43%	1	25%	4	80%

Een combinatie van publiek- en privaatrecht	0	0%	1	14%	0	0%	0	0%
--	---	----	---	-----	---	----	---	----

Tabel 6I-K Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente?

	Vorm I		Vorm J		Vorm K	
	N	%	N	%	N	%
Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet	6	60%	12	46%	13	59%
Andere publieke wetgeving	0	0%	2	8%	1	5%
Privaatrecht	0	0%	0	0%	0	0%
Geen/onbekend	4	40%	9	35%	7	32%
Een combinatie van publiek- en privaatrecht	0	0%	3	12%	1	5%

Tabel 6L-O Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente?

	Vorm L		Vorm M		Vorm N		Vorm O	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet	2	67%	8	25%	7	41%	4	27%
Andere publieke wetgeving	0	0%	8	25%	4	24%	2	13%
Privaatrecht	0	0%	2	6%	0	0%	1	7%
Geen/onbekend	1	33%	8	25%	5	29%	4	27%
Een combinatie van publiek- en privaatrecht	0	0%	6	19%	1	6%	4	27%

Tabel 6P-T Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente?

	Vorm P		Vorm Q		Vorm R		Vorm S		Vorm T	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet	15	54%	15	39%	14	27%	4	80%	4	20%
Andere publieke wetgeving	4	14%	5	13%	8	15%	0	0%	1	5%
Privaatrecht	0	0%	1	3%	5	10%	0	0%	0	0%
Geen/onbekend	8	29%	15	39%	23	44%	1	20%	13	65%
Een combinatie van publiek- en privaatrecht	1	4%	3	8%	2	4%	0	0%	2	10%

Totaal-Tabel 6A-T. Welke juridische grondslag heeft deze vorm van binnengemeentelijke organisatie in uw gemeente?

(resultaten voor in totaal 20 vormen opgeteld)

	N	%
Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet	116	39%
Andere publieke wetgeving	36	12%
Privaatrecht	11	4%
Geen/onbekend	110	37%
Een combinatie van publiek- en privaatrecht	24	8%

Tabel 7. Is uw gemeente bij het vormgeven van binnengemeentelijke organisatie geconfronteerd met juridische belemmeringen? Zo ja, geeft u a.u.b. per vorm aan of een belemming zich voordeed; er zijn meerdere antwoorden mogelijk.

(N=61, meerdere antwoorden mogelijk)*

	N	%
Nee/onbekend	57	93%
Ja, bij vorm A	1	2%
Ja, bij vorm B	0	0%
Ja, bij vorm C	0	0%
Ja, bij vorm D	0	0%
Ja, bij vorm E	1	2%
Ja, bij vorm F	0	0%
Ja, bij vorm G	0	0%
Ja, bij vorm H	0	0%
Ja, bij vorm I	0	0%
Ja, bij vorm J	0	0%
Ja, bij vorm K	0	0%
Ja, bij vorm L	0	0%
Ja, bij vorm M	0	0%
Ja, bij vorm N	0	0%
Ja, bij vorm O	1	2%
Ja, bij vorm P	0	0%
Ja, bij vorm Q	3	5%
Ja, bij vorm R	1	2%
Ja, bij vorm S	0	0%
Ja, bij vorm T	0	0%

Tabel 8a-k. Graag vernemen wij uw opvattingen over de uitwerking van de vormen van binnengemeentelijke organisatie in uw huidige gemeente (het gaat dus om uw eigen ervaringen!)

Geeft u a.u.b. aan of u het met de stellingen helemaal oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens of helemaal eens bent.

Binnengemeentelijke organisatie vergroot/versterkt de/het:

(N=60)*

a Kennis van het gemeentebestuur over zijn maatschappelijke opgaven	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	3	5%
niet eens/niet oneens	5	8%
eens	42	70%
helemaal eens	10	17%

b Veerkracht - het vermogen tot veranderen - van het gemeentebestuur	N	%
---	---	---

helemaal oneens	0	0%
oneens	8	13%
niet eens/niet oneens	12	20%
eens	36	60%
helemaal eens	4	7%

c Responsiviteit - het vermogen te reageren op wat er in de samenleving speelt - van het gemeentebestuur	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	2	3%
niet eens/niet oneens	0	0%
eens	44	73%
helemaal eens	14	23%

d Vermogen van het gemeentebestuur beleid te maken	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	11	18%
niet eens/niet oneens	19	32%
eens	26	43%
helemaal eens	4	7%

e Effectiviteit van het gemeentebestuur	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	7	12%
niet eens/niet oneens	20	33%
eens	31	52%
helemaal eens	2	3%

f Checks and balances - voldoende verantwoordingsmechanismen - in het gemeentebestuur	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	15	25%
niet eens/niet oneens	31	52%
eens	13	22%
helemaal eens	1	2%

g Burgerparticipatie	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	2	3%
niet eens/niet oneens	3	5%
eens	34	57%
helemaal eens	21	35%

h Bestuurskracht van het gemeentebestuur	N	%
helemaal oneens	2	3%
oneens	7	12%
niet eens/niet oneens	22	37%
eens	26	43%
helemaal eens	3	5%

i Efficiëntie van het gemeentebestuur	N	%
helemaal oneens	3	5%
oneens	10	17%
niet eens/niet oneens	28	47%
eens	19	32%
helemaal eens	0	0%

j Kwaliteit van de lokale democratie	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	6	10%
niet eens/niet oneens	12	20%
eens	34	57%
helemaal eens	8	13%

k Kans op betere outcomes	N	%
helemaal oneens	0	0%
oneens	2	3%
niet eens/niet oneens	5	8%
eens	40	67%
helemaal eens	13	22%

Tabel 9. Inwonertal
(N=82)

	N	%
< 10.000	6	7%
10.000 - 25.000	38	46%
25.001 - 50.000	17	21%
50.001 - 100.000	8	10%
100.001 - 250.000	11	13%
> 250.000	2	2%

Tabel 10. Aantal kernen in uw gemeente
(N=82)

	N	%
1	14	17%
2 - 5	37	45%
6 - 10	14	17%
11 - 25	15	18%
> 25	2	2%

Tabel 11a-d Karakterisering lokale samenleving
(N=82)*

a	N	%
Relatief hoogopgeleid	36	44%
Relatief laagopgeleid	46	56%

b	N	%
Relatief welvarend	55	67%
Relatief arm	27	33%

c	N	%
Relatief homogene cultuur	53	65%
Relatief diverse cultuur	29	35%

d	N	%
Relatief passief	26	32%
Relatief actief	56	68%

Tabel 12. Is de huidige gemeente het resultaat van een gemeentelijke herindeling?
(N=82)

	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	7	9%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	33	40%
Nee	42	51%

Tabel 13. Dominante politieke stroming in de gemeenteraad
(N=82)

	N	%
Overwegend behoudende plaatselijke partijen	16	20%
Overwegend progressieve plaatselijke partijen	3	4%
Overwegend behoudende landelijke partijen	22	27%
Overwegend progressieve landelijke partijen	9	11%
Gemengd	32	39%

2 Uitsplitsingen

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van verschillende onderwerpen uitgesplitst. De zeven deelonderwerpen die aan bod komen, luiden als volgt:

1. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie
2. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten
3. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren
4. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren
5. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen
6. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente
7. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan

Elk van deze deelonderwerpen is uitgesplitst naar het inwoneraantal van de gemeente, het aantal kernen in de gemeente en de vraag of de huidige gemeente het resultaat is van gemeentelijke herindeling. Het eerste deelonderwerp is aanvullend uitgesplitst naar de karakterisering van de lokale samenleving (gemeten in opleidingsniveau) en de dominante politieke stroming in de gemeenteraad.

Alle verbanden zijn getoetst met behulp van een Chi-Kwadraat toets. Indien het verband tussen de twee genoemde factoren significant is, wordt dit zowel weergegeven aan het einde van de titel van de tabel (door middel van: * of **) als onder de tabel. Onder de tabellen met significante resultaten staat eveneens een korte uitleg van het gevonden significante verband. Indien een verband niet significant is, wordt er niets vermeld. Kort samengevat zijn enkel de resultaten van tabel 3.6, tabel 3.9 en tabel 3.12 significant. De verbanden in de tabel 3.6 en 3.9 zijn significant met een p-waarde van 0,05 en het verband van tabel 3.12 is sterk significant met een p-waarde van 0,01.

1. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie

Tabel 3.1. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie X Inwoneraantal (N=82)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	2	33%	4	67%	6	100%
10.000 – 25.000	16	42%	22	58%	38	100%
25.001 – 50.000	1	6%	16	94%	17	100%
50.001 – 100.000	2	25%	6	75%	8	100%
100.001 – 250.000	1	9%	10	91%	11	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	22	27%	60	73%	82	100%

Tabel 3.2. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie X Aantal kernen in uw gemeente (N=82)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	5	36%	9	64%	14	100%
2 – 5	13	35%	24	65%	37	100%

6 – 10	2	14%	12	86%	14	100%
11 – 25	1	7%	14	93%	15	100%
> 25	1	50%	1	50%	2	100%
Totaal	22	27%	60	73%	82	100%

Tabel 3.3. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie X Karakterisering lokale samenleving
(N=82)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Relatief hoogopgeleid	12	33%	24	67%	36	100%
Relatief laagopgeleid	10	22%	36	78%	46	100%
Totaal	22	27%	60	73%	82	100%

Tabel 3.4. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling
(N=82)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	0	0%	7	100%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	11	33%	22	67%	33	100%
Nee	11	26%	31	74%	42	100%
Totaal	22	27%	60	73%	82	100%

Tabel 3.5. Eén of meer vormen van binnengemeentelijke organisatie X Dominante politieke stroming in de gemeenteraad
(N=82)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Overwegend behoudende plaatselijke partijen	3	19%	13	81%	16	100%
Overwegend progressieve plaatselijke partijen	2	67%	1	33%	3	100%
Overwegend behoudende landelijke partijen	7	32%	15	68%	22	100%
Overwegend progressieve landelijke partijen	0	0%	9	100%	9	100%
Gemengd	10	31%	22	69%	32	100%
Totaal	22	27%	60	73%	82	100%

2. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten

Tabel 3.6. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten X Inwoneraantal *
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	3	75%	1	25%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%

25.001 – 50.000	9	56%	7	44%	16	100%
50.001 – 100.000	4	67%	2	33%	6	100%
100.001 – 250.000	2	20%	8	80%	10	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	34	57%	26	43%	60	100%

* Significant met een p-waarde van 0,05

In vergelijking met gemeenten met kleinere inwonersaantallen, is het in gemeenten met grotere inwonersaantallen significant vaker het geval dat er speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen zijn die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten.

Tabel 3.7. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten X Aantal kernen in uw gemeente
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	4	44%	5	56%	9	100%
2 – 5	15	63%	9	38%	24	100%
6 – 10	6	50%	6	50%	12	100%
11 – 25	9	64%	5	36%	14	100%
> 25	0	0%	1	100%	1	100%
Totaal	34	57%	26	43%	60	100%

Tabel 3.8. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente uitvoerende werkzaamheden verrichten X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	4	57%	3	43%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	15	68%	7	32%	22	100%
Nee	15	48%	16	52%	31	100%
Totaal	34	57%	26	43%	60	100%

3. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren

Tabel 3.9. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren X Inwoneraantal *
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	4	100%	0	0%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%
25.001 – 50.000	10	63%	6	38%	16	100%
50.001 – 100.000	5	83%	1	17%	6	100%
100.001 – 250.000	2	20%	8	80%	10	100%
> 250.000	1	50%	1	50%	2	100%
Totaal	38	63%	22	37%	60	100%

* Significant met een p-waarde van 0,05

In vergelijking met gemeenten met kleinere inwonersaantallen, is het in gemeenten met grotere inwonersaantallen significant vaker het geval dat er speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen zijn die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren.

Tabel 3.10. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren X Aantal kernen in uw gemeente (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	6	67%	3	33%	9	100%
2 – 5	16	67%	8	33%	24	100%
6 – 10	8	67%	4	33%	12	100%
11 – 25	8	57%	6	43%	14	100%
> 25	0	0%	1	100%	1	100%
Totaal	38	63%	22	37%	60	100%

Tabel 3.11. Speciaal aangewezen ambtenaren/organisatieonderdelen die in een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	3	43%	4	57%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	15	68%	7	32%	22	100%
Nee	20	65%	11	36%	31	100%
Totaal	38	63%	22	37%	60	100%

4. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren

Tabel 3.12. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren X Inwoneraantal ** (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	3	75%	1	25%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%
25.001 – 50.000	8	50%	8	50%	16	100%
50.001 – 100.000	3	50%	3	50%	6	100%
100.001 – 250.000	0	0%	10	100%	10	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	30	50%	30	50%	60	100%

** Significant met een p-waarde van 0,01

In vergelijking met gemeenten met kleinere inwonersaantallen, is het in gemeenten met grotere inwonersaantallen significant vaker het geval dat er teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven zijn die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren.

Tabel 3.13. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren X Aantal kernen in uw gemeente (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	5	56%	4	44%	9	100%
2 – 5	13	54%	11	46%	24	100%
6 – 10	6	50%	6	50%	12	100%
11 – 25	6	43%	8	57%	14	100%
> 25	0	0%	1	100%	1	100%
Totaal	30	50%	30	50%	60	100%

Tabel 3.14. Teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en/of bedrijven die in een bepaald deel van de gemeente taken uitvoeren X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	2	29%	5	71%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	11	50%	11	50%	22	100%
Nee	17	55%	14	45%	31	100%
Totaal	30	50%	30	50%	60	100%

5. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen

Tabel 3.15. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen X Inwoneraantal (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	3	75%	1	25%	4	100%
10.000 – 25.000	16	73%	6	27%	22	100%
25.001 – 50.000	9	56%	7	44%	16	100%
50.001 – 100.000	2	33%	4	67%	6	100%
100.001 – 250.000	2	20%	8	80%	10	100%
> 250.000	1	50%	1	50%	2	100%
Totaal	33	55%	27	45%	60	100%

Tabel 3.16. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen X Aantal kernen in uw gemeente (N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	4	44%	5	56%	9	100%
2 – 5	16	67%	8	33%	24	100%
6 – 10	3	25%	9	75%	12	100%
11 – 25	10	71%	4	29%	14	100%
> 25	0	0%	1	100%	1	100%
Totaal	33	55%	27	45%	60	100%

Tabel 3.17. Budgetten waarover inwoners van een bepaald deel van de gemeente mogen beslissen X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	4	57%	3	43%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	13	59%	9	41%	22	100%
Nee	16	52%	15	48%	31	100%
Totaal	33	55%	27	45%	60	100%

6. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente

Tabel 3.18. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente X Inwoneraantal
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	1	25%	3	75%	4	100%
10.000 – 25.000	11	50%	11	50%	22	100%
25.001 – 50.000	6	38%	10	63%	16	100%
50.001 – 100.000	2	33%	4	67%	6	100%
100.001 – 250.000	2	20%	8	80%	10	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	22	37%	38	63%	60	100%

Tabel 3.19. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente X Aantal kernen in uw gemeente
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	3	33%	6	67%	9	100%
2 – 5	11	46%	13	54%	24	100%
6 – 10	3	25%	9	75%	12	100%
11 – 25	5	36%	9	64%	14	100%
> 25	0	0%	1	100%	1	100%
Totaal	22	37%	38	63%	60	100%

Tabel 3.20. Een regeling voor inwoners om initiatieven te nemen voor uitvoering van activiteiten in een bepaald deel van de gemeente X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	1	14%	6	86%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	10	46%	12	55%	22	100%
Nee	11	36%	20	65%	31	100%
Totaal	22	37%	38	63%	60	100%

7. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan

Tabel 3.21. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan X Inwoneraantal
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 10.000	0	0%	4	100%	4	100%
10.000 – 25.000	5	23%	17	77%	22	100%
25.001 – 50.000	3	19%	13	81%	16	100%
50.001 – 100.000	0	0%	6	100%	6	100%
100.001 – 250.000	1	10%	9	90%	10	100%
> 250.000	0	0%	2	100%	2	100%
Totaal	9	15%	51	85%	60	100%

Tabel 3.22. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan X Aantal kernen in uw gemeente
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
1	2	22%	7	78%	9	100%
2 – 5	7	29%	17	71%	24	100%
6 – 10	0	0%	12	100%	12	100%
11 – 25	0	0%	14	100%	14	100%
> 25	0	0%	1	100%	1	100%
Totaal	9	15%	51	85%	60	100%

Tabel 3.23. Vertegenwoordigingen van inwoners die de gemeente adviseren over zaken die een bepaald deel van de gemeente aangaan X Huidige gemeente is resultaat van gemeentelijke herindeling
(N=60)

	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ja, de herindeling is minder dan 8 jaar geleden	0	0%	7	100%	7	100%
Ja, de herindeling is 8 of meer jaren geleden	2	9%	20	91%	22	100%
Nee	7	23%	24	77%	31	100%
Totaal	9	15%	51	85%	60	100%