

Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen

Deel 5:

Theorie van wijkbudgetten

Bijlagen



November 2009

Jan R. Lusing
Stibabo
Breede 18
9989 TA Warffum
info@stibabo.nl
www.stibabo.nl

Inhoud

7	De opkomst van wijkbudgetten	3
7.1	Een nieuwe kamer in het huis van Thorbecke	3
7.2	Bevorderen van participatie	5
7.3	Reactie op Fortuyn	7
7.4	Combinatie van factoren	8
8	Wat zijn wijkbudgetten?	9
8.1	De beslisser: wie stuurt	9
8.2	Structuur	10
8.3	Initiatiefnemer	11
8.4	Fysieke maatregelen en sociale activiteiten	11
8.5	Financiële kwesties	11
8.6	Snel beslissen en uitvoeren?	12
8.7	De doelen van wijkbudgetten	13
8.8	Overzicht	15
8.9	Het wijkbudget en democratisering	15
8.10	Conclusie: de definitie	16
9	Pericles, Thorbecke en Putnam Revisited	17
9.1	Het schaalprobleem	17
9.2	De kloof	17
9.3	De participatie	18
9.4	Een nieuwe bestuurslaag?	18
	Bijlage 1: Aantal raadszetels per inwoner op 1 januari 2008	21
	Bijlage 2: Geïnterviewde personen	22
	Bijlage 3: Gegevens uit Statline.nl	23
	Bijlage 4: Wijkbudgetten in Nederland.....	28
	Geraadpleegde websites	30
	Literatuur.....	32

7 De opkomst van wijkbudgetten

Wie op internet zoekt naar wijkbudgetten, ziet allerlei varianten en ontwikkelingen. Bij meer dan de helft van de gemeenten is er wel iets dat lijkt op wijkbudgetten, ook al heeft het een volstrekt andere naam. Het gaat om gelden die door gemeenten beschikbaar worden gesteld om de *cohesie* van een wijk, dorp of buurt te bevorderen, de participatie te verbeteren en/of de leefbaarheid ervan te vergroten. Buurtbudgetten komen voor onder vele verschillende namen. De term wijk kan worden vervangen door buurt, dorp, leefbaarheidsinitiatief (Utrecht), bewonersinitiatief (Den Bosch) en ga zo maar door. Het woord budget kan worden vervangen door termen zoals fonds of geld. Sommige gemeenten zijn nog creatiever in het bedenken van termen. Denk bijvoorbeeld aan: *Opzoomeren* (Rotterdam), *Hellendoorn in Actie*, *Verrijk je Wijk* (Tilburg), *Lokaal Akkoord* (Groningen), *Smederijen* (Hoogeveen)ⁱ en *Buurtcontract van Acker tot Burght* (Heemskerk) (zie ook bijlage 4).

Wijkbudgetten horen tot de derde generatie burgerparticipatie (Oude Vrielink, 2008a). In dit hoofdstuk zal uitsluitend worden gesproken over wijkbudget. Voor sommige lezers zal dat betekenen dat ze iets anders moeten lezen dan ze gewend zijn bij het gebruik van dit woord. Zo wordt in de gemeente Utrecht de term buurtbudget gereserveerd voor welzijnsgelden. Een andere term, Wijkaanpak, is in Deventer inderdaad synoniem aan onze term wijkbudget. Terwijl in Amsterdam het woord buurtbudget wordt gebruikt voor wijken waar Vogelaargelden worden ingezet. In Zutphen wordt dezelfde term gebruikt voor een variant op de ideeënbuis. Burgers kunnen daar ideeën indienen en de gemeente bepaalt of die voorstellen worden uitgevoerd. Het bestuur zal dan onderzoeken of er een budget in de gemeentelijke begroting te vinden is, waaruit het idee kan worden bekostigd.

Wijkbudgetten bestaan al geruime tijd in Deventer. Men schrijft daar zelfs, dat het succes door de lange traditie al aan het verflauwen is. In andere gemeenten, zoals Hoogeveen, wordt het juist zorgvuldig uitgerold. Hoewel Emmen nationaal niet erg bekend is op het vlak van wijkbudgetten, werkt deze gemeente daar al relatief lang mee. Bovendien is het wijkbudget een onderdeel geworden van het dorpen en wijkenbeleid. De zogeheten EOP's beschikken sinds drie jaar over een wijkbudget. Een bestaande organisatorische structuur is gekoppeld aan een nieuw instrument.

Wijken- en dorpenbeleid bestaat al langer. Provincies besteden al langer aandacht aan het verdwijnen van functies uit dorpen en vergrijzing op het platteland. CdK Linthorst Homan richtte in de jaren dertig van de vorige eeuw de eerste dorpshuizen in de provincie Drenthe op. Tegenwoordig zien wij sterk vergelijkbare ontwikkelingen verspreid over meerdere provincies, zoals het Kulturhusⁱⁱ in Overijssel en Gelderland, en de Steuntee in de provincie Groningen. Opvallend is vooral dat gemeenten overal in Nederland aandacht krijgen voor het besturen op een kleinere schaal dan de schaal van de gemeente zelf. Bij de actie van *In actie met burgers!* van BZK en de VNG waren er maar liefst 120 initiatieven die meedongen voor een projectbudget. Er zijn in zeer veel gemeenten ontwikkelingen te vinden.

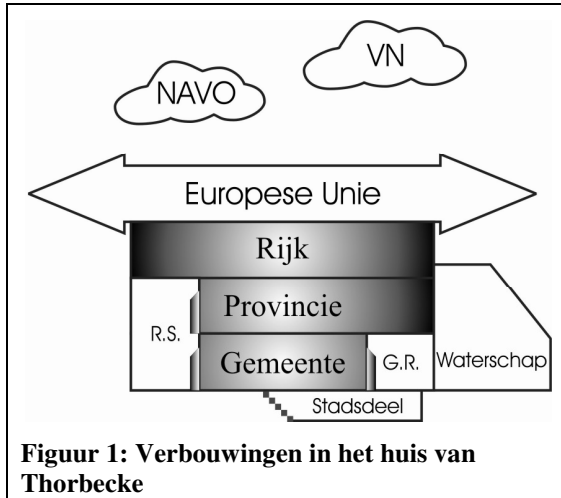
Wat zou er achter deze groeiende aandacht voor deze kleinere schaal zitten? Als iets plotseling opkomt, zonder dat er ergens een goeroe rondloopt die uitlegt dat de wereld een bepaalde kant op gaat, moeten daar redenen voor zijn, waarom wijkbudgetten zo'n snelle opkomst beleven? Welke problemen moet het fenomeen oplossen en waardoor kan dat niet op een andere, al bestaande manier. Hofman (2008) constateert dat hierachter allerlei verschillende bedoelingen schuilen. Dat gevoel werd bevestigd tijdens het zoeken op internet. Uit ons literatuuronderzoek kwamen drie achterliggende verklaringen naar voren. Het kan zijn dat buurten een goede schaal zijn voor het oplossen van bepaalde problemen. Het kan zijn dat het een methode is om het verenigingsleven nieuw leven in te blazen. Als derde oorzaak wordt genoemd dat het een reactie kan zijn op de aardschok waarbij Pim Fortuyn het rustig voortpolde-
rende landje aan de Noordzee op zijn politieke grondvesten deed trillen.

7.1 Een nieuwe kamer in het huis van Thorbecke

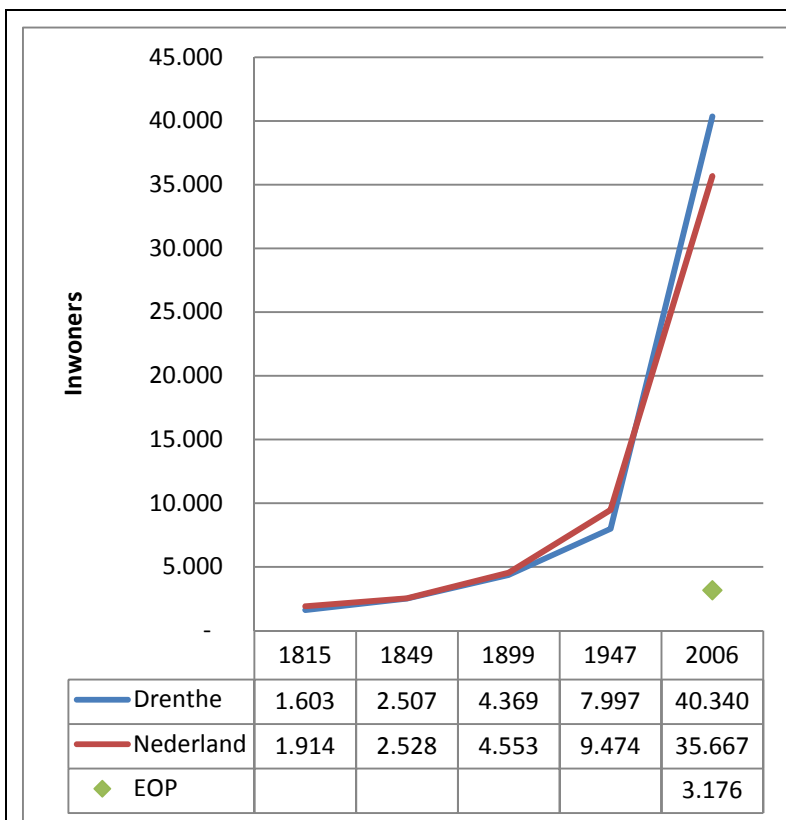
Elk probleem heeft een bepaalde schaal. Het rijkswegennet is belangrijk voor de nationale economie, maar waardeloos zonder onderliggend provinciale en gemeentelijke wegennet. Uiteindelijk moet de auto ook nog een parkeerplaats vinden in een buurt, wijk of dorp.

Thorbecke doorzag dat al anderhalve eeuw geleden toen hij het staatsbestel ontwierp. Met de Grondwet, de gemeentewet en de provinciewet bouwde hij wat later het huis van Thorbecke zou gaan heten. Nadien, en dan vooral na 1945, zijn er verbouwingen aan dat huis geweest. Nederland is internationaal gaan samenwerken, onder andere met NAVO-landen en in het kader van de Verenigde Naties. De samenwerking met de landen van de Europese Unie is langzamerhand sterk verankerd in ons bestel. Tal van Europese richtlijnen zijn omgezet in nationale wetten. We zullen in dit verhaal een aantal EU-richtlijnen tegenkomen.

De waterschappen bestonden al voordat Thorbecke het staatsbestel ontwierp. Ze zijn de laatste jaren gefuseerd, zodat er minder waterschappen zijn: minder maar wel veel groter. En er is nu een verkiezingstelsel, zodat we het als een recente verbouwing van het huis van Thorbecke kunnen zien. Bovendien is de positie van het waterschap nu ook geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet. Het hoofdstuk waarin de inrichting van het decentrale bestuur wordt geregeld. Grote steden (Rotterdam en Amsterdam) voelden de noodzaak deelgemeenten of stadsdelen in te stellen en voegden als het ware kelders toe. Daarnaast zijn er de acht stadsregio's in het gebied van de grote stedelijke agglomeraties gekomen (hoofdstuk 11 WGR) en zijn er de honderden gemeenschappelijke regelingen (G.R.).



Figuur 1: Verbouwingen in het huis van Thorbecke



Figuur 2: gemiddeld aantal inwoners per jaar per gemeente en EOP (Meer, 2006)

Dat is nog niet alles. Er zijn niet alleen soorten overheden aan toegevoegd, maar het aantal gemeenten is sterk verminderd. In 1812 werd ons land door de Franse overheid ingedeeld in 1.144 gemeenten met gemiddeld 1.900 inwoners. In 1960 hadden 994 gemeenten gemiddeld 11.485 inwoners. Op 1 januari 2008 hadden we 433 gemeenten met gemiddeld 38.000 inwoners. Dat betekent dat de afstand van de burger tot zijn of haar bestuur twintig maal zo groot is als in 1812 en drie maal zo groot als een halve eeuw geleden. Anders uitgedrukt: de rij van mensen die de burgemeester wil spreken is twintig maal zo lang. De televisieserie Swiebertje uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw liet nog een gemoedelijk dorp zien, waar de zwerver en de winkelier de veldwachter en de burgemeester kenden. Tijdens die uitzendingen was die wereld al op veel plaatsen verdwenen. In Amsterdam daagde Provo toen de grootstedelijke gemeente uit.

Schaalvergroting is een keuze. In Frankrijk is het aantal gemeenten sinds 1812 nauwelijks veranderd (Denters, 2005), terwijl in Denemarken de gemeenten zo groot geworden zijn dat provincies er konden

worden opgeheven. In Nederland is de gedachte dat grotere gemeenten beter in staat zijn overheidsproblemen aan te pakken zo sterk, dat verdere samenvoeging van gemeenten niet onwaarschijnlijk is. Het meest extreme voorbeeld is wellicht een discussienota van de CDA-politicus Fleers die een 60-gemeentenmodel voorsteltⁱⁱⁱ. Dit voorstel is ondertussen diep in de laden verdwenen, maar de reactie van Elzinga slaat wellicht de spijker op de kop. Hij noemt de schaalvergroting van gemeenten één van de belangrijkste oorzaken voor het wantrouwen in de politiek. Men kent, zo stelt hij, de burgemeester slechts uit de krant, de wethouders nauwelijks en de volksvertegenwoordigers van de eigen gemeente al helemaal niet meer.

De keuze voor schaalvergroting wordt gemotiveerd met het argument van een tekort aan bestuurskracht bij kleinere gemeenten. Voor het opzetten van een moderne volledig gedigitaliseerde administratie en het uitvoeren van het ruimtelijk- en milieubeleid is er bij kleinere gemeenten vaak nauwelijks voldoende massa aanwezig, om het beleid uit te voeren.

Gemeentelijke herindeling vergroot de afstand tot de burger (Beerepoot 2009, VGS 2006). Er zijn problemen die wellicht beter op de schaal van 1812 opgelost kunnen worden dan op de schaal van 2010. Het gaat bij deze kleinschalige zaken om kwesties die te maken hebben met goede sociale contacten en goede kennis van de plaatselijke situatie - de situatie in de straat, de sfeer in de wijk. VGS (2007:34) pleit er zelfs voor om het begrip *maatschappelijke veerkracht* toe te voegen aan het begrip bestuurskracht. Gemeenten zijn voor het gebrek aan maatschappelijke veerkracht al oplossingen gaan zoeken door het instellen van wijkagenten, wijkbeheer en soms zelfs welzijnskantoren en juridische bureaus in wijken (*'justitie in de wijk'*). In Rotterdam en Amsterdam is de schaalvergroting enigszins teruggedraaid door de gemeente op te delen in deelgemeenten. Deze deelgemeenten zijn echter, zeker in aantal inwoners, vele malen groter dan de gemeenten uit 1812.

Een wijkbudget kan een deel van de oplossing voor het schaalprobleem vormen. Een gemeente met meer dan 100.000 inwoners, zoals Emmen, kan niet van haar gemeenteraad of van haar bestuur verwachten dat deze gremia elk probleem in elke straat en elke buurt kunnen aanpakken met algemene regels en met algemene standaarden en routines. Het gunnen van een wijkbudget aan een buurtorganisatie en die organisatie vervolgens de vrijheid geven dit budget te besteden, kan worden gezien als het inrichten van een nieuwe bestuurslaag op het niveau van buurt, dorp of wijk. De buurt- of wijkorganisatie en het wijkbudget zijn middelen om bestuurlijke antwoorden te formuleren op het microniveau van een wijk, dorp of buurt.

Het is een interessante vraag of de dorps- wijkorganisaties met wijkbudgetten de volgende grote verbouwing gaan vormen binnen het huis van Thorbecke. De buurt krijgt namelijk een eigen bestuur en een eigen budget. Juridisch is het geen nieuwe bestuurslaag, omdat de eindverantwoordelijkheid voor inrichting en beheer van de openbare ruimte bij het gemeentebestuur en de gemeenteraad blijven liggen. Gevoelsmatig ligt dat anders. Wijkbesturen voelen wel degelijk *verantwoordelijkheid*. Zij spreken over *'hun geld'* dat zij zo efficiënt mogelijk willen besteden om de belangen van *'hun achterban'* te dienen.

Kortom het is te vroeg om te spreken van een nieuwe vitale laag in bestuurlijk Nederland. Vandaar de term: *kamers in het huis van Thorbecke*. Binnen de gemeentelijke laag worden nieuwe besturen aange-steld en die besturen hebben bevoegdheden. Denk hierbij vooral aan het recht om binnen bepaalde kaders een budget te bestemmen voor publieke doelen. Die bevoegdheden zijn gegeven door het gemeentebestuur in opdracht van de gemeenteraad. De bevoegdheden kunnen ook worden teruggenomen. Buurtbesturen hebben wat minder bescherming dan gemeenschappelijke regelingen en stadsregio's. De grondslag van het wijk- en dorpsbestuur ligt in een gemeentelijk verordening en dus nog niet in een wet in formele zin.

7.2 Bevorderen van participatie

'Wij verschillen' zei Pericles tijdens zijn beroemde grafrede (Akkerman 2001:4) *'van anderen door de man die zich aan het openbare leven onttrekt niet te beschouwen als een rustig burger, maar als een nutteloos mens'*. Deze sleutelzin benadrukt twee aspecten. In de eerste plaats noemt Pericles de verantwoordelijkheid van burgers om deel te nemen aan het openbare leven. Maar hij gaat verder. Wie die verantwoordelijkheid niet oppakt, wordt beschouwd als een nutteloos burger. Met andere woorden: Pericles beschouwt deelnemen aan het openbaar bestuur als *burgerplicht*.

Putnam (2000) staat uitvoerig stil bij de afname in de politieke participatie door burgers. Vanaf het begin van de twintigste eeuw groeide het percentage mensen dat actief was in kerken, politieke partijen, sportclubs en ga zo maar door. Achter in zijn boek is een indrukwekkend aantal grafieken te zien, die steeds dezelfde tendens laten zien. Aan het eind van de twintigste eeuw daalt de animo om te participeren in politieke partijen en algemene maatschappelijke bewegingen.

De opkomst van de *one-issue* bewegingen, waarvan het lidmaatschap tegen de algemene tendens in nog groeide, ziet Putnam niet als oplossing. Amnesty, Warchild, Greenpeace en de vele vergelijkbare organisaties noemt Putnam *cheque-book* liefdadigheden. Het zijn professionele geldinzamelinstituten geworden. Ze hebben twee producten: reclame en financiering van goede doelen, beide zijn noodzakelijk voor het eigen voortbestaan van de organisatie. Ze bieden vrijwel geen plaatsen waar burgers elkaar ontmoeten en waar ze kunnen meedoen aan het vormgeven van de eigen samenleving. De one-issue-organisaties kunnen worden gezien als de (post)moderne variant op de middeleeuwse aflat, waarbij het slechte geweten tot zwijgen wordt gebracht door het doen van gulle giften. Nu niet langer aan de kerk, maar aan een goede-doelen-stichting, het liefst met een pittig (opstandig en politiekcorrect) profiel.

Ook de WRR zoekt naar antwoorden op het bestaan van de kloof. Hun redeneerwijze kan worden getraceerd door twee publicaties centraal te plaatsen: de eerste over *buurtinitiatieven en buurtbeleid* (WRR 2005a) en de tweede publicatie over *vertrouwen in de buurt* (WRR 2005b). Een van de antwoorden die de WRR onderscheidt zijn de *wijkbudgetten*. Wijkbudgetten zijn op verschillende manieren ingericht. Een aantal gemeenten geeft het geld aan buurtorganisaties die daarmee initiatieven van burgers ondersteunen. De buurtorganisaties worden bemand door vrijwilligers. Als voor deze structuur wordt gekozen, is er een beloning voor het participeren op buurtniveau. Aan vrijwilligers wordt de mogelijkheid geboden om 'zaken tot stand te brengen'. Maar niet alleen de WRR is zoekend.

In hun verkiezingsprogramma's besteden het CDA en de PvdA hier aandacht aan. Het kabinet stelt een minister aan om 'prachtwijken' te maken. De Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde stellen vragen over bestuurskracht en komt met antwoorden die gaan over weerbare burgers, vitale dorpen en het nemen van eigen verantwoordelijkheid (VGS 2006, 2007).

De bestuurskundige Oude Vrielink (2008a) maakt een onderscheid in drie vormen van burgerparticipatie. De eerste generatie is *inspraak*. Mondige burgers hebben afgedwongen om te mogen reageren op voorgenomen overheidsbeleid. De tweede generatie was een reactie daarop. De inspraak leek in toenemende mate een bron van tegenspraak en leidde zelden tot verbetering van beleid en tevreden insprekers. Er werd gezocht naar *interactieve beleidsvorming* waarbij burgers in een vroege fase mee kunnen denken met de beleidsmakers. Hoewel dit nog niet algemeen is ingevoerd, is er al een *derde generatie*. In de derde generatie burgerparticipatie krijgen burgers de mogelijkheid om zelf het heft in handen te nemen. De wijkbudgetten en het door de gemeente erkennen van wijk- en dorpsorganisaties horen thuis in deze derde generatie. De aanpak van Emmen Revisited met het ontwikkelen van wijk- en dorpsprogramma's vallen hier ook onder. Andere voorbeelden zijn de *wijkstemdagen* in Groningen, *wijkaandelen* in Delft, de *beursvloer* in Enschede en ga zo maar door.

In Brazilië is in Porte Alegre een bijzonder experiment gestart onder de naam *Orçamento Participativo*: het participatieve budget. Het is een methode om de begroting voor de hele gemeente vast te stellen. Het begint met wijkbijeenkomsten, waar wordt geïnventariseerd wat volgens de bewoners nodig is voor de wijk. Via verschillende stappen leidt het uiteindelijk tot een budgettair raamwerk en een investeringsplan voor de hele stad.

Deze methode was bedoeld om burgers te betrekken bij het bestuur en blijkt een groot succes. Het is overgewaaid naar Kerala, een deelstaat van India, maar ook naar diverse plaatsen in Europa^{iv}. In Dordrecht wordt een experiment gestart dat in aanzet iets heeft van wat in Porte Alegre al gebruik is^v. Wright (2004) noemt beleid dat hieronder valt *activerend participatief bestuur*. Wright komt met een voorbeeld, waar wijken in Chicago een overlegstructuur hebben gevormd met de politie. In dat overleg wordt het beleid van de politie bepaald. Wright stelt vast dat mensen massaal meedoen, zodra ze de mogelijkheid krijgen mee te beslissen over het oplossen van praktische problemen die hen diep raken. Mensen willen zich graag inzetten voor hun gemeenschap, als ze er maar van overtuigd zijn dat hun inzet ertoe doet. Een wijkbudget is een middel om mensen te activeren. Het budget moet voldoende zijn om enkele praktische ergernissen in onze dagelijkse leefomgeving mee het hoofd te bieden.

7.3 Reactie op Fortuyn

Het derde motief voor de grote vlucht die de wijkbudgetten hebben genomen, kan de revolutie van Fortuyn zijn. Of hij werkelijk impact heeft op het Nederlands politiek bestel, is vooralsnog niet vast te stellen (Bovens 2008), maar één van de mogelijke reacties kan het instellen van wijkbudgetten zijn. Fortuyn benadrukt als geen ander de vervreemding tussen burger en bestuur. Hij lokte postuum een groot aantal kiezers naar de stembus die de democratie voorgoed de rug leken toegekeerd te hebben. Zijn aanval op het polderen door de bestuurlijke elite, heeft het woord op zijn minst voor korte tijd verdacht gemaakt, als vallend onder *'oude politiek'*. En oude politiek was iets waar we vanaf moesten zien te komen.

De kritiek van Fortuyn is te vergelijken met die van de socioloog Michels op de SPD van de jaren '30^{vi}, de *Flower Power* en provo in de jaren '60 of ook die van G. van Westerloo (2003) in zijn bekende boek *'Niet spreken met de bestuurder'*, een boek dat begint met een artikel uit 1984. Bij mensen die buiten de politiek staan, kan het gevoel ontstaan dat 'ze' over de hoofden van de burgers besluiten nemen. Alles moet anders. Een revolutie hangt in de lucht.

De zittende machthebbers kunnen op twee manieren reageren. Ze kunnen bewust of onbewust de nieuwkomers de toegang tot de macht weigeren. Soms gaat dat nog lange tijd goed ook. De verzuiling heeft jarenlang gewerkt. Uiteindelijk leidde dat toch tot een felle reactie in de vorm van rellen en protestacties.

De tweede manier is om de ontevreden groep mensen op te nemen in de bestaande machtsstructuur. De PvdA van Den Uyl is een fraai voorbeeld. Want Nieuw Links en de radicalere babyboomers werd toegang tot de macht aangeboden. Er gingen respectabele bestuurders van de vooroorlogse stille generatie ten onder, maar de partij overleefde en behaalde zelfs zeer goede verkiezingsuitslagen – maar werd vervolgens buiten de macht gehouden door het nieuw ontstane CDA.

Een andere beproefde reactie is burgers de kans te geven in te spreken. Bestuurders blijven zitten, maar worden wettelijk verplicht om het verhaal van de burgers aan te horen, voordat zij vergunningen afgeven of ontwikkelingsplannen vaststellen. Het lastige van dit traject blijkt, dat burgers weliswaar gehoord worden, maar dat bestuurders de regie houden en vaak burgers teleurstellen. De zienswijzen van burgers worden naar het gevoel van de burgers zelden op acceptabele wijze in de uiteindelijke besluiten verwerkt.

Naast inspraakprocedures zijn er ook nog mogelijkheden voor burgers om bezwaar te maken. Dit kan uiteindelijk leiden tot een gang naar de bestuursrechter die vooral kijkt of het bestuur de juiste procedure heeft gevolgd en in alle redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen. Inspraak en vooral rechtspraak leiden vaak tot vertraging, maar niet zelden leidt het ook tot een groep gefrustreerde burgers. Burgers en overheid komen vaak en soms onnodig tegenover elkaar te staan. In termen van Fung (2003) is het een *top-down*, oppositionele benadering.

Tabel 1: Variaties van bestuursstructuurprocessen (Fung et al 2003)		Karakter van het besluitvormingsproces	
		Samenwerkend	Oppositioneel
Bestuursstructuur	Top down	Expert/elite probleemoplossers: onderhandelend regels maken: verzuiling	<i>Conventionele belangengroep politiek, vakbonden, werkgemers</i>
	Bottom up	Empowered Participatory Governance	<i>Inspraak, juridificering, directe democratie</i>

Bij directe democratie worden besluiten ook van onderop genomen. In Nederland kennen we op lokaal niveau *referenda*. De uitslag is weliswaar een advies aan de volksvertegenwoordiging, maar in de praktijk gaat de volksvertegenwoordiging zelden tegen de uitslag in als de opkomst een vooraf bepaalde drempel heeft gehaald. Referenda kunnen worden gezien als een voorbeeld van het organiseren van een oppositie tegen het overheidsbeleid (Lunsing 2008).

Fung ziet de oplossing voor het verkleinen van de afstand tussen burger en politiek niet in directe democratie, maar in *Empowered Participatory Governance*. Hoe de term *empowered* moet worden vertaald is niet duidelijk, maar het zou *'participierend besturen'* genoemd kunnen worden. Besturen is altijd *empowered*. Je kunt immers niet besturen als je geen macht, geen gezag, geen bevoegdheden en geen middelen hebt. *'Participierend bestuur'* wil zeggen dat de burgers zelf - in een georganiseerd verband -

bevoegdheden, gezag en middelen krijgen. Burgers of burgerorganisaties krijgen bevoegdheden die daarvoor uitsluitend aan volksvertegenwoordigers en gemeentebestuurders werden voorbehouden.

Het fenomeen wijkbudget is één van de methoden die valt onder 'participatief bestuur'. Door middel van het gunnen van een wijkbudget, wordt een wijkorganisatie of een dorpsorganisatie de bevoegdheid gegeven belastinggelden naar eigen inzichten uit te geven. Mensen die de buurt kennen, kunnen zaken voor en in de buurt realiseren. De bestuurders in de vrijwilligersorganisaties zijn wellicht niet dezelfde als de volgelingen van Fortuyn, maar de dorps- en wijkbestuurders kennen de aanhangers van Fortuyn natuurlijk heel goed. Ze kunnen deze volgers een oor bieden en ook een plaats in de vrijwilligersorganisatie. De voorwaarde is slechts dat zij zich net als alle deelnemers houden aan de democratische spelregels van de buurtorganisatie.

In zo'n optiek kunnen gemeenten het opzetten van wijkbudgetten zien als een van de mogelijke antwoorden op de problematiek die Fortuyn boven aan de agenda plaatste.

7.4 Combinatie van factoren

Het is waarschijnlijk dat de drie, in de vorige paragrafen genoemde, verklaringen voor het ontstaan en de snelle opkomst van de wijkbudgetten elkaar overlappen en elkaar versterken. Er was al sprake van wijkbudgetbeleid voor de opkomst van Fortuyn. Het stond in de steigers stond. Maar sindsdien is er sprake van een versnelling. De positie van de burger bij de uitvoering van beleid heeft meer aandacht gekregen.

De WRR (2005b) schrijft dat buurtbeleid twee doelen dient. Enerzijds gaat het om wat ze sociale heroering noemen: mensen in achterstandswijken moeten betrokken worden bij de inrichting van hun samenleving. Ze moeten worden opgevangen door welzijnswerk, in de gaten gehouden door de politie en gestuurd naar scholen.

Anderzijds, en daar vallen wijkbudgetten onder, is er het '*kansgedreven beleid*'. Hier moet de gemeente zich reorganiseren van een aanbod naar vraaggerichte organisatie. Het vertrouwen van burgers die geen vertrouwen meer hebben in de overheid moet worden herwonnen. De burgers moeten worden gemobiliseerd om actief te worden voor en betrokken te zijn bij hun buurt. Tenslotte moet de zo ontstane structuur worden vastgehouden. Te vaak valt bij een volgende bezuinigingsronde of een volgende beleidswijziging het opgebouwde netwerk weer uit elkaar.

De WRR ziet beide sporen daarom niet los van elkaar. Zo is de problematiek van de kloof en de afnemende participatie die Putnam op de agenda zette, misschien ook een verklaring voor de plotseling opkomende onrust die Fortuyn wist te mobiliseren.

Ook is het heel duidelijk dat bepaalde - algemeen voorkomende - problemen toch op straatniveau moeten worden opgelost. Problemen van leefbaarheid die zich overal voordoen, vragen toch vaak een antwoord op lokale schaal. De politie weet dat. Veiligheid is een algemeen probleem en het wordt beïnvloed door algemene factoren, maar een belangrijk deel van het antwoord is optreden in lokale omstandigheden en bij geïsoleerde incidenten.

Hiermee kan de opkomst van wijkbudgetten worden vergeleken. Er is sprake van een algemene tendens tot vervreemding tussen burger en bestuur. Maar het antwoord ligt niet op dat structurele en algemene niveau. Het antwoord moet voor een belangrijk deel worden gevonden door op kleine schaal en voor overzichtelijke problemen het contact tussen burger en bestuur te herstellen. De voorwaarde is wel dat de "empowerde" buurtorganisatie enige vrijheid krijgt. Zonder die vrijheid, blijft het besluit om probleem in de wijk aan te pakken een zaak van de gemeente. Succes zal dan worden opgeëist door de verantwoordelijke wethouder, en van de buurtorganisatie wordt dan verwacht dat deze dankbaar toekijkt en wellicht ook applaudisseert.

Zo'n aanpak zal de burgers nauwelijks motiveren om te participeren. De burgers zullen blijven denken dat de '*oude politiek*' toch maar doet wat ze zelf wil. En het college zal immers niet alleen bezig kunnen zijn met specifieke problemen die binnen een bepaalde wijk spelen. Het college moet gemeentebreed (Europees, nationaal en provinciaal) beleid uitvoeren, moet beleid geformuleerd door de raad uitvoeren, en reageren en anticiperen op allerlei problemen die in de gemeente ontstaan of kunnen ontstaan. Aan structureel buurt- en wijkbeleid zal het gemeentebestuur nauwelijks toekomen.

8 Wat zijn wijkbudgetten?

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven waarom burgers en bestuurders enthousiast zijn over wijkbudgetten. Maar waar praten ze eigenlijk over? Wat is een wijkbudget? Dat blijkt nog een ingewikkeld verhaal te zijn. Nietzsche heeft, volgens Van Doorn (2008:16) gezegd, dat iets wat een geschiedenis heeft, niet te definiëren valt. Gezien de grote variëteit die alleen al in Nederland bestaat, lijkt deze moeilijk ook te gelden voor de wijkbudgetten. Aan het eind van dit hoofdstuk zal daarom geen echte 'definitie' worden gegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt slechts een globale omschrijving gegeven van wat de kenmerken zijn van het type wijkbudget zoals zich dat in de gemeente Emmen heeft ontwikkeld.

Is een wijkbudget een subsidie? Een subsidie is '*een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten*' (art 4:21 lid 1 AWB). Het wijkbudget wordt zo veelzijdig ingezet, dat het moeilijk is vast te stellen of het echt een subsidie is. In sommige gemeenten waar gebruik wordt gemaakt van het woord wijkbudget of een van de vele synoniemen, is er inderdaad sprake van subsidie. Daar beslist de gemeente op grond van een aanvraag of het geld wordt verstrekt. Maar in andere gevallen is er geen sprake van een subsidie.

Hofman (2008) heeft een diagram ontwikkeld met twee variabelen waarmee de verschillen tussen de verschillende soorten wijkbudgetten kunnen worden aangegeven. Bepalend voor zijn typologie zijn de kenmerken: *wie neemt het initiatief*, en het kenmerk: *wie stuurt*. Maar andere indelingen zijn zeker mogelijk en ook verhelderend. Voordat we een definitie geven, schetsen we eerst de typologie van Hofman en geven we overzicht van de verschillende wijkbudgetten die wij in onze verkenning hebben aangetroffen.

8.1 De beslisser: wie stuurt

De beslisser op de vraag of activiteiten in een wijk of buurt kunnen worden gefinancierd, kan een groep bewoners, de gemeente, of een combinatie van beide zijn. Wanneer de gemeente de beslissingsbevoegdheid heeft, kan de actieve steun van een groep bewoners, vaak een bestuur van een buurtorganisatie, een doorslaggevend argument opleveren om iets te doen. Feitelijk is de bestuursorganisatie dan de adviseur: maar vaak met een dwingend, gezaghebbend advies.

Het komt ook voor dat een overleg wordt ingesteld dat besluiten neemt over de verdeling van het wijkbudget over de uiteenlopende projecten die zich aandienen. Binnen dat overleg zitten vertegenwoordigers van de gemeente maar ook vertegenwoordigers van de wijk of het dorp en vaak ook van de politie, het welzijnswerk en de woningbouwcorporatie. In de regel wordt geprobeerd om met instemming van allen besluiten te nemen (de unanimitieitsregel). Overigens behoudt de gemeente in alle verordeningen die tijdens de scan zijn gevonden een vorm van vetorecht. Als een project niet aan de regels voldoet, zal de gemeente het niet uitvoeren.

Datzelfde vetorecht houdt de gemeente ook vaak achter de hand wanneer *de bewoners beslissen*. Maar wanneer die bewoners beslissen via een openbare stemronde, zien we dat de gemeente haar vetorecht laat varen en braaf uitvoert wat de stemprocedure aan burgervoorkeur heeft opgeleverd. Dat stemmen door burgers op de potentiële projecten kan per post (Groningen) of op een gemeenschappelijke bijeenkomst (Enschede, Groningen). In Enschede is er een systeem bedacht waarbij een beurshandel wordt nagebootst: Twexx. Burgers kunnen munten inzetten. In Delft wordt ze dan *aandeelhouders* genoemd. In Delft is er een aandeelhoudersvergadering, bestaande uit burgers, die beslist over de besteding van het wijkbudget.

Een nadeel van het stemmen over subsidiabele projecten is dat zichtbaar wordt dat de participatie (de opkomst) vrij laag is. Bovendien kunnen goed georganiseerde groepen de uitkomsten van zo'n stemming naar hun hand zetten. Een bijkomend nadeel is dat bij stemmingen het debat erbij inschiet. Zonder debat, geen evenwichtige afweging tussen de verschillende plannen. Wanneer een lobby voor speeltuin A veel mensen naar de stemdag trekt, kan dat ook de lobby voor speeltuin B begunstigen: er zitten dan veel mensen in de zaal die voor speeltuinen zijn.^{vii} Door al deze nadelen is het maar de vraag of een *wijkstemdag* wel recht doet aan wat wijkbewoners wensen.

Een andere vraag is of zo'n wijkstemdag mensen weet te mobiliseren. Wordt het vrijwilligerswerk in de wijk erdoor versterkt? De dag zelf trekt enkele honderden mensen (van de 15.000 die in de wijk wonen). Het blijkt een gezellige samenkomst te zijn. Maar wanneer tijdens de dag duidelijk wordt dat vooral de bestaande structuur (zes van de negen winnaars) de subsidies binnenhalen en de voorstellen van nieuwe groepen afvallen, lijkt de stemdag weinig extra mobilisatie of participatie tot stand te brengen. Maar het instandhouden of versterken van wat er is, heeft natuurlijk ook waarde.

Wanneer we de wijkbudgetten een plaats proberen te geven op de *participatieladder* van Pröpper en Steenbeek (Van Zuylen 2009:17) blijkt dat dit instrument op de hoogste trede terecht komt. Bij een wijkbudget stelt het bestuur zich faciliterend op. De burgers zijn de initiatiefnemer. Burgers dragen grote verantwoordelijkheid. De burgers krijgen ondersteuning van de gemeente. Deze ondersteuning wordt aanvaard.

projectmatig of structureel

Sommige gemeenten, zoals Deventer, Emmen en Hoogeveen, hebben een organisatiestructuur uitgerold waarbij burgers zich kunnen aansluiten en met behulp waarvan burgers uiteindelijk besluiten kunnen nemen over de uitvoering van eigen initiatieven. Het project *Emmen Revisited* blijkt aanvankelijk een initiatief van de corporaties te zijn geweest. De gemeente besloot in tweede instantie ook mee te doen. Nu de eerste drie wijken met succes zijn vernieuwd, rolt de gemeente het organisatie-model uit naar de andere wijken en zelfs dorpen. Als daar geen corporatie actief is, gaat de gemeente zelfstandig verder met het neerzetten van de organisatiestructuur.

In Groningen is een akkoord getekend, *Lokaal Akkoord* genaamd, waarin gemeente en corporaties gezamenlijk overeenkomen geld vrij te maken voor burgerinitiatieven. Overigens moeten ook hier burgers per buurt afwachten wat de wijkmanager denkt dat de meest geschikte structuur voor de buurt is. Dit is wel te begrijpelijk vooral in die wijken, waar nog weinig vaste organisatieverbanden kunnen worden aangetroffen.

8.2 Structuur

Soms wordt een wijkbudget opgezet om Rijks- en soms zelfs Europese subsidies binnen te halen. Denk aan de opeenvolging van de wet Stado, ISV-gelden, GSB-gelden en fondsen voor de Vogelaarwijken. Met veel bombarie wordt door een gemeente een experiment aangekondigd, een structuur opgezet en bemand en aan de wereld getoond. Aangezien veel subsidies gericht zijn op het opzetten van *projecten*, zijn de subsidies *tijdelijk*. Het gevaar is, dat de gemeente vervolgens de organisatiestructuur beëindigt zodra het project is afgerond, of zodra de subsidiepot uitgeput is. Een dergelijke aanpak brengt schade toe aan het vertrouwen dat burgers in de gemeente stellen. Actieve burgers worden afwachtend. Ze zullen niet snel in een volgend project stappen. Wethouders die een nieuw project opzetten, moeten beloven dat zij de eerste wethouder zullen zijn die het anders gaat aanpakken: maar zo'n claim is minder overtuigend.

In Zwolle worden de wijkbudgetten *voor één jaar* aan een wijk gegund. Daarna zijn andere wijken aan de beurt. Het voordeel voor de gemeente is, dat er een jaar lang intensief met mensen in de wijk wordt samengewerkt.

Uit de gesprekken die wij met de bestuurders van de dorps- en wijkorganisaties in Emmen hebben gevoerd, blijkt dat zij zo'n projectmatige opzet weinig praktisch vinden. Het nadenken over wat een dorp of wijk nu eigenlijk wil, kost tijd. Vaak meer dan een jaar. Veel wijken slagen er niet in binnen een jaar tot goede voorstellen te komen. In Emmen kunnen de EOP's hun budget sparen en overhevelen naar een volgend begrotingsjaar. Wat het eerste jaar niet is uitgegeven, kan het tweede of derde jaar worden uitgegeven. Daarna moet het geoormerkt zijn. Van de mogelijkheid om budgetten door te schuiven, is uitgebreid gebruik gemaakt.

In Tiel is de *Tielse methode* toegepast. Nadat in 1998 de opkomst bij de verkiezingen verhoudingsgewijs laag bleek te zijn. Het Tielse project was weliswaar groot, maar wel eenmalig. Het lijkt erop dat door het tijdelijk karakter van het project de ambtelijke staf geen behoefte had aan de totstandkoming van een meer duurzame organisatiestructuur. Van ambtelijke zijde werd het project geen warm hart toegedragen.^{viii}

Een wijkbudget waarmee de gemeente probeert om het sociaal kapitaal (Putnam 2000) te versterken, moet *structureel* worden opgezet. Zelfs wanneer een gemeente expliciet besluit om de buurtbudgetten structureel in te zetten, kan het lastig zijn dit waar te maken. Enkele redenen die de duurzaamheid aantasten zijn: de noodzaak te bezuinigen; de wisseling van bestuurders en coalities na de periodieke verkiezingen; het opdrogen van de Haagse en Brusselse fondsen; de voortdurende verandering van beleidsmoden.

8.3 *Initiatiefnemer*

Voorstellen beginnen altijd bij iemand die een idee heeft. Die *persoon* kan dat idee krijgen vanuit zijn rol als ambtenaar of zijn rol als buurtbewoner. Als men participatie wil bevorderen, is het goed om ideeën van buurtbewoners een kans te geven om in werkelijkheid om te zetten.

Een idee begint ook bij een *vraag*. Iemand constateert een probleem en zoekt een oplossing. Als mensen in structuren zitten, zoals een wijkorganisatie of gemeenten, kunnen problemen uitgewisseld worden, waardoor meer mensen de kans krijgen, mee te denken over de oplossing voor het gesignaleerde probleem. Daardoor zijn instellingen vaak initiatiefnemers: zij vormen het idee om tot een voorstel.

Soms, zoals bij het project *Duizend Benkskes in Tilburg*, biedt de gemeente een oplossing zonder dat er een probleem is. Burgers kunnen een plek aanwijzen waar ze een bankje wensen. Burgers kunnen bovendien aangeven welk bankje ze willen. Door het aanbieden van de oplossing, worden mensen uitgenodigd om na te gaan of ze ergens een probleem hebben, waar die oplossing het probleem kan verhelpen. Met andere woorden, door het aanbieden van de mogelijkheid om bankjes te laten plaatsen, worden mensen uitgenodigd na te denken of ze ergens zouden willen gaan zitten. En op wat voor bankje? Van welke kleur? Zo kan een initiatief ontstaan vanuit een probleem, maar ook vanuit een oplossing. De gemeente Tilburg nodigt mensen als het ware uit problemen te zoeken door zelf een oplossing aan te dragen. Die oplossing wordt in een beperkt aantal variaties aangeboden.

Ook *Opzoomeren* (Rotterdam) biedt burgers een beperkt aantal mogelijkheden waaruit burgers kunnen kiezen, zoals het schoonmaken van een straat, gezamenlijk iets voor kinderen organiseren en dergelijke. Het eerste voorbeeld biedt burgers uitsluitend de mogelijkheid een fysieke en tijdsinvestering te doen, het tweede om uitsluitend geld, ondersteuning of materiaal te krijgen voor een sociale activiteit.

Bij andere projecten zijn burgers volkomen vrij in het bedenken van wat zij een geschikte activiteit of fysieke verandering in hun omgeving vinden. Dit kan in Tilburg onder de noemer '*Verrijk je Wijk*' en dat is ook de bedoeling bij de *Smederijen* in Hoogeveen en de *Deventer Wijkaanpak*, die al twintig jaar ononderbroken loopt.

8.4 *Fysieke maatregelen en sociale activiteiten*

Met het ter beschikking stellen van budgetten, kan een gemeente meteen ook kaders stellen. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen fysieke maatregelen in de openbare ruimte en sociale activiteiten met mensen in de wijk. *Opzoomeren* in Rotterdam en het *buurtbudget in Hoorn* zijn voorbeelden van projecten die uitsluitend gericht zijn op *sociale activiteiten*.

De *Duizend Benkskes* zijn een voorbeeld van een maatregel waar uitsluitend fysieke maatregelen worden gerealiseerd: in dit geval dus bankjes.

Meestal bieden de wijkbudgetten de inwoners meer keuzevrijheid. De voorwaarden die de gemeenten formuleren zijn dat de '*gehele bevolking moet profiteren*' (Ridderkerk) of dat er '*draagvlak moet zijn in de buurt*' (Zoetermeer), het moet bijdragen aan de *leeftbaarheid* (Goes), iets in de eigen woonomgeving totstand moet brengen (Smallingerland), versterken relatie burger en bestuur (Geuzenveld, Amsterdam), versterken relaties tussen burgers (Soest), veiligheid (Geuzenveld, Amsterdam). Er is dus een uitgebreid palet aan mogelijke doelen (criteria). Elke gemeente kent zijn eigen verordening, met eigen criteria.

8.5 *Financiële kwesties*

Er kan bij de typologie van wijkbudgetten onderscheid worden gemaakt naar de *financieringsbron*. Meestal is dat de gemeente. In Smallingerland moet de aanvrager zelf 20% van de financiële middelen regelen. Dat kan, zo oppert de gemeente, door het zelf werven van sponsors. In andere gevallen betalen

woningbouwcorporaties mee. Er is zelfs een voorbeeld, Oldenzaal, aldus Holman (2008), waar een voetbalclub een deel van de financiële middelen levert. In andere gevallen is een woningbouwcorporatie (Elan in Haarlem) de enige betaler. In Haarlem is er wel een wijkbudget maar gaat de financiering geheel buiten de gemeente om.

Emmen Revisited is een project waar woningbouwcorporaties aan meebetalen. Aanvankelijk was de gemeente niet van plan zelf bij te dragen, Emmen staat niet bekend als een rijke gemeente, maar uiteindelijk is het, mede onder druk van de huurfederatie gelukt om de gemeente over te halen een financieel steentje bij te dragen.

Een verwante vraag is: op wiens betaalrekening komt het budget te staan? Soms krijgt de aanvrager alleen materiaal en ondersteuning zoals bij *Opzoomeren* in Rotterdam en *Duizend Benkses* in Tilburg.

Wanneer de wijkbudgetten gegoten zijn in de mal van de Awb, krijgt de aanvrager het geormerkte geld wel op zijn of haar betaalrekening. In andere gevallen verzorgt de gemeente de uitvoering en is geen sprake van financiële transacties.

Overschot

In sommige gevallen kon via ons onderzoek van digitale bronnen worden vastgesteld, dat het budget niet volledig werd besteed. Er kan verschillend met het aldus ontstane overschot worden omgegaan. In het stadsdeel Oud Zuid (Amsterdam) mag het stadsdeel besluiten het overschot van de ene buurt over te hevelen naar een buurt die 'overvraagd' heeft. Dat wil zeggen, dat het geld wordt besteed in een andere buurt waar meer aanvragen zijn, dan er voor die wijk werd begroot.

In Emmen mag de buurt het budget opsparen voor een volgend jaar. Tijdens de verkenning is dit niet in een andere gemeente aangetroffen. Als in Emmen na drie jaar het budget niet heeft besteed, vloeit het terug in de algemene middelen van de gemeente. Op die regel is echter een uitzondering: als een EOP het geld oormerkt voor een concreet doel, kan het langer in het budget blijven staan. Dorpen of wijken kunnen ook budget afstaan aan een andere buurt en, zoals verderop zal worden beschreven. In de meeste gevallen gaat het budget dat niet binnen het budgetjaar wordt uitgegeven, direct terug naar de algemene middelen van de gemeente.

Grootte van het budget

Hofman (2008) vindt een serieuze omvang van een wijkbudget € 10 per inwoner. In de praktijk verschilt dat enorm. Uit ons onderzoek van digitale bronnen blijkt dat de bedragen variëren tussen € 111 per inwoner (Groningen) en € 1,60 per inwoner (Heerenveen). Mogelijk hebben we daarmee niet eens de extremen te pakken. Emmen zit overigens met ongeveer zeven euro grofweg in de middenmoot. De hoogte is tot stand gekomen, door diverse potjes met vergelijkbare doelstellingen samen te voegen.

De observatie van Hofman dat *'het niet om het bedrag gaat maar om de slagkracht die het budget in handen van de burgers brengt'* mogen we hier niet onvermeld laten. Als de gemeente een hoog bedrag biedt, maar vervolgens alle verantwoordelijkheid voor zichzelf houdt, is er geen ruimte voor burgers om *zelf verantwoordelijkheid te nemen*. Het bedrag is dan een lege huls.

Tijdens het Festival der Bestuurskunde van 2009ix stelde één van de deelnemers dat buurtbudgetten het effect hadden, dat er minder graffiti op muren werd gespoten. De besparing op het schoonmaken die dat opleverde, zou kunnen worden gebruikt om het budget te verhogen. Uit de gesprekken met de beleidsmedewerkers van Emmen komen nog meer besparingspunten naar voren, zoals: extra ogen bij het toezicht op de naleving van regels met betrekking tot leefbaarheid, zwerfafval, parkeren, etc. Het blijkt echter lastig om deze maatschappelijke baten goed te kwantificeren en om vervolgens daarop de hoogte van het budget te onderbouwen. Hoe kunnen we vaststellen hoe omvangrijk de niet op de muren gespoten graffiti is? En is de afname ten opzichte van het voorgaande jaar geheel toe te schrijven aan het effect van het voorgaande buurtbudget?

8.6 Snel beslissen en uitvoeren?

Bij sommige projecten kan er snel worden besloten. In Vuurdoop (2007:51) wordt een voorbeeld genoemd uit Deventer, waar de gemeente probeert binnen 24 uur te beslissen op een aanvraag voor een kleinschalig burgerinitiatief. Het gaat hier bijvoorbeeld om het organiseren van een straatfeest. Als er fysieke zaken moeten worden uitgevoerd en als het financiële beslag toeneemt, gaat de beslissnelheid

fors omlaag. Het kan soms maanden duren, voordat bewoners weten of hun initiatief zal worden gehonoreerd.

Uit informatie over de Tielse methode blijkt dat het project begint in 2001 en doorliep tot 2004. Het laatste project was pas in 2006 afgerond. Uit het onderzoek voor de gemeenteraad van Emmen blijkt dat de lange doorlooptijd van de projecten één van de grote frustraties van de burgers is.

Gemeenten stellen de wijkbudgetten niet altijd voor alle wijken en dus voor alle inwoners ter beschikking. In Hoogeveen worden de *Smederijen* langzaam uitgerold over de wijken en dorpen, zodat op den duur alle inwoners er gebruik van kunnen gaan maken. In Dordrecht wordt in 2009 gestart in één buurt en in één wijk. Voor die twee experimenten is € 151.000 beschikbaar, maar voor de rest van de stad vooralsnog niets.

In Zwolle wordt elk jaar een aantal wijken en dorpen aangewezen, dat gedurende dat begrotingsjaar een budget krijgt toegewezen. Op die manier komt in de loop der jaren een groot aantal wijken aan de beurt. Dat betekent echter, dat een wijk niet kan rekenen op een structurele, jaarlijkse bijdrage. Vogelaaigelden kunnen ook op deze manier worden ingezet. Als dat gebeurt, betekent het dat een gemeente met één of meer Vogelaaiwijken, het wijkbudget niet voor andere wijken mag bestemmen.

Dordrecht is een voorbeeld waar tegelijkertijd twee zeer verschillende experimenten worden uitgerold. Een daarvan is in bijlage 4 benoemd. Het andere experiment lijkt meer op het programma *Porte Allegre* in Brazilië (Fung 2003) waar aan burgers wordt gevraagd om ideeën aan te dragen voor de komende begroting.

8.7 De doelen van wijkbudgetten

De brochure *Vuurdoop* (2007:50)^x laat in een tabel 'wijkbudgetten in soorten en maten' zien, dat er veel variaties zijn bij wijkbudgetten. In deze brochure worden zeven uiteenlopende doelen onderscheiden. We bespreken deze zeven doelen kort.

Leefbaarheid verbeteren

De naam Leefbaarheid-initiatief-budgetten van Utrecht geeft ook aan, wat ermee kan worden gedaan. De leefbaarheid wordt ook, zoals in Heerenveen wordt aangegeven, bevorderd door het plaatsen van een bankje of bloembakken, het opstarten van een wijkkrant of een website, een trapveldje of een jeugd of speelvoorziening.

Versterken sociale samenhang in een buurt, participatie

Onder deze noemer valt het financieren van feestjes. Het gaat om bedragen in de orde van grootte tussen de duizend en drieduizend euro. Samen met het voorgaande, is dit te vergelijken met het organiseren van een gemeenschappelijke activiteit. Het beoogde resultaat is vooral een beter opgeruimde omgeving maar ook een toegenomen identificatie met de eigen woonomgeving.

De Bewonerinitiatiefgeldten van Venlo zijn bedoeld voor het bevorderen van '*cohesie*' en de participatie. Participatie is overigens een bijzonder begrip. Participatie waarin? Veel mensen van wie algemeen wordt aangenomen dat ze participeren in de samenleving, doen volstrekt niets in hun buurt. Ze springen in de auto op weg naar werk, de sportclub, familie en komen nooit in het buurthuis of bij de burens over de vloer. Zelfs de dagelijkse boodschappen halen ze buiten de buurt. Moeten zij nu ook participeren? Of is het beleid gericht op mensen die weinig buiten hun buurt komen, wel in de eigen buurt winkelen en wel bij de burens over de vloer komen, maar zich minder thuis voelen bij de Marokkanen respectievelijk bij de Kaaskoppen een straat verderop? Zie voor een kritische sociologische discussie over participatie en het begrip maatschappij: Schinkel (2008).

Beter buurt beheer

Het realiseren van beter beheer in de buurt kan door het realiseren van kleinschalige verbeteringen. De kosten zijn tussen de 3.000 en 20.000 euro per jaar. *Opzoomeren* in Rotterdam is daarvan een voorbeeld, waar bewoners hun eigen straat gaan schoonmaken. Het idee is, dat als ze het een keer samen gedaan hebben, ze meer contacten hebben en ze elkaar gaan aanspreken op het achteloos op straat gooien van rommel. Er zijn meerdere gemeenten die schoonmaakacties in wijken organiseren, zoals waarschijnlijk onder meer: Hoorn, Deventer en Groningen.

Inspraak en advies van plannen van gemeente en corporaties

Voor overleg, inspraak en interactieve beleidsvoorbereiding moet een overlegstructuur worden opgezet. Bewoners worden uitgenodigd om kennis te nemen van de plannen en aan hen wordt gevraagd daarop hun visie te geven. In Groningen gaat de gemeente in het kader van het project Intense Laagbouw iets verder. Hier worden vertegenwoordigers van bewoners uitgenodigd om hun visie te geven aan architecten, nog voordat de eerste schetsen op papier staan. Het doel is, de bewoners mee te nemen in het ontwerpproces, zodat zij kennis nemen van de technische mogelijkheden en onmogelijkheden, terwijl de ontwerpers kennis nemen van de bezwaren en soms ook ideeën van de bewoners. De 'insprekkosten' lopen volgens de Vuurdoop (2007) uiteen van tienduizend tot een miljoen euro.

Emmen Revisited is een uitgebreid programma waar burgers in wijkvernieuwingswijken vroegtijdig bij planvorming worden betrokken. Het idee is dat mensen niet tijdens de inspraak geconfronteerd worden met plannen die nauwelijks meer te veranderen zijn, waardoor burgers en gemeente bijna automatisch tegenover elkaar komen te staan. Inspraak is dan tegenspraak. Emmen Revisited was in die zin succesvol, dat ondanks de sloop van meer dan vijfhonderd woningen, geen enkel bezwaar is aangetekend.

Wijkprogramma's opstarten

Dit is vergelijkbaar met het voorgaande, maar dan op het gebied van programma's. Er valt hierbij te denken aan: wijkvernieuwing, kwaliteitsverbetering openbare ruimte, opzetten welzijnsbeleid, bespreken van de prioriteiten waarop het politietoezicht de komende periode moet gaan richten. In Helmond moeten burgers eerst een wijkplan opstellen voordat ze in aanmerking komen voor subsidie. Zo stelt ook het *Loket Leve(n)de Dorpen* van de provincie Groningen het bijzonder op prijs wanneer het voor subsidie ingediende project past binnen de door de dorpsorganisatie opgestelde '*dorpsvisie*'.

Bewoners bepalen zelf verbeterpunten in de buurt

Dit is de kern van het wijkbudget: zelf een stempel op je buurt zetten. Hofman (2008) waarschuwt voor het *onteigenen van wijkbudgetten*. Als burgers zelf mogen nadenken over het uitgeven van een budget, komt het volgens hem voor, dat de gemeente zoveel voorwaarden stelt, of zo uitgebreid helpt met de uitvoering, dat het idee van de burger nauwelijks meer terug te vinden is. Een voorbeeld geeft hij niet, maar het doet denken aan het verhaal van de buurt die een speelplaats veiliger wilde maken. De buurt wilde een hek of een heggetje, maar de gemeentelijke dienst maakte een plan (zie tekstkader).

Initiatiefkracht bewoners versterken

De gemeente Hogeveen heeft als één van haar doelstellingen het versterken van het *bewonersinitiatief*. De gemeentelijke brochure beschrijft niet, waartoe het bevorderen van deze initiatieven precies moet dienen. Het sluit aan bij ideeën over *Empowered Participative Governance* van Fung (2003). Het doel daarvan is mensen zelf na te laten denken en vooral te laten discussiëren over het inrichten van de openbare ruimte. Het budget bevordert de initiatiefkracht doordat de inwoners middelen in handen krijgen om eigen ideeën tot uitvoering te brengen.

Uitdelen van rechten met het doel dat burgers meer deelnemen aan het bestuur is een vorm van '*participatief bestuur*'. Met deze financiële middelen kunnen bewoners zelf prioriteiten stellen en zo het beleid beïnvloeden zonder (veel) tussenkomst van politieke, bestuurlijke of ambtelijke organen. Het verschil tussen bewonersinitiatiefrecht en participierend besturen (EPG) is dat bij initiatiefrecht bewoners initiatieven kunnen nemen, plannen kunnen voorstellen, maar niet mee besturen, geen aandeel hebben in de uitvoering. Ze hebben geen bevoegdheden. Als bewoners participierend besturen (EPG), hebben ze wel bevoegdheden en nemen ze wel verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

Zodra bewoners bevoegdheden krijgen, ontstaat wel het probleem dat die bevoegdheden moeten worden afgegrensd van bevoegdheden waarover andere overheden beschikken. Wat mogen ze wel en wat niet? Alle overheidslagen, van Brussel tot gemeente, kampen met de vraag tot waar hun eigen bevoegdheid reikt. Het aangeven waar deze grenzen liggen, is zeer ingewikkeld. Het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het EG-verdrag is een fraai voorbeeld waar weliswaar een grens wordt aangegeven, maar die in de praktijk weinig houvast biedt. Bij de discussie over het aantal stadsdelen in de gemeente Amsterdam geeft burgemeester Cohen aan, dat het aantal stadsdelen hem minder interesseert dan een duidelijke afbakening van de bevoegdheidsgrenzen. Ook hier is het lastig de grens te bepalen. Dat zal pragmatisch moeten plaatsvinden: dus per geval, in samenspraak met de betrokkenen, en zonder van te voren uit te gaan van algemene standaardoplossingen.

8.8 Overzicht

De voorgaande paragrafen leveren een diffuus beeld op. Eerst werden er enkele kenmerken bekeken: wie neemt het initiatief, hoe wordt het gefinancierd. Daarna is een poging gedaan om een aantal typen wijkbudgetten te onderscheiden. Hieronder wordt het geheel veld in één tabel samengebracht zodat er een overzicht ontstaat met enkele aansprekende voorbeelden. In bijlage 4 is een grotere tabel te vinden, waarin summier is beschreven welke projecten er door welke gemeenten zijn gestart.

Tabel 2: burgerparticipatie programma's							
	Voorbeeld	Activiteit	Omvang	Initiatief	Beslisser	Structuur	Fysiek/ sociaal
Leefbaarheid verbeteren	Leefbaarheid-initiatieven, Utrecht	Straat schoonmaken, kleine reparaties aanbrengen, eindigen met een feest	Leveren materiaal ≤ 3.000	Buurt	Gemeente	Gemeente biedt aan	Sociaal
Versterk sociale samenhang	Opzoomeren, Rotterdam	Feestjes, gezelligheids-bijeenkomsten	≤ 3.000	Buurt	Gemeente	Gemeente biedt aan, wijkorganisaties kunnen gebruik maken	Sociaal
Beter beheer	Duizend Benkskes, Tilburg	Kleinschalige verbeteringen in publiek domein	≤ 20.000	Buurtbewoner, soms met catalogus van gemeente	Gemeente soms in overleg	Gemeente biedt aan, burger heeft keuze	Fysiek
Inspraak plannen	Intense Laagbouw, Groningen	Inspraak-procedure, aangeven van wensen	20.000 1 miljoen	Buurt, op voorstel gemeente	Gemeente in overleg	Overleg	Fysiek
Inspraak programma's	Wijkaanpak, Zutphen	Inspraak-procedure, aangeven van prioriteiten	Sterk uiteenlopend	Buurt, op voorstel gemeente	Gemeente in overleg	Overleg	Fysiek
Aandragen verbeterpunten	Het Beste Idee van de Buurt, Dordrecht	Van ideeënbus tot overleg-structuur met buurt-organisatie	20.000-100.000 per jaar	Buurt	Gemeente, soms in overleg	Formulier of overleg	Beide
Kiezen verbeterpunten	Smederijen in Hoozevee			Buurtbewoners	Buurt-organisatie of een verkiezing	Buurtorganisatie centraal of stemmen	Beide

In de bovenstaande tabel zijn de kenmerken financiering, snelheid van beslissen en spreiding niet opgenomen. In principe maakt het voor het project niet veel uit of een woningbouwcorporatie, dan wel de gemeente betaalt, en ook niet welke wijken worden aangewezen. Het zal voor burgers wel degelijk verschil maken als ze, zoals bij sommige gemeenten het geval is, 20% van de kosten zelf moeten zien te halen uit andere bronnen. De snelheid van beslissen is meestal evenredig met de grootte van het project en kan tussen 24 uur en enkele maanden liggen. De uitvoering kan zelfs nog langer op zich laten wachten. In Emmen wordt het toegestaan om budget te reserveren voor projecten die pas jaren later worden uitgevoerd. Daardoor kunnen de wijk- en dorpsorganisaties grotere projecten oppakken, maar ook extra onderdelen toevoegen aan door de gemeente gepland wijkonderhoud.

8.9 Het wijkbudget en democratisering

In dit hoofdstuk staan we nog wat langer stil bij het meest vergaande type wijkbudget. De burger of buurtorganisatie kan zelf ideeën aandragen en zelf besluiten hoe het budget vervolgens wordt besteed. We zullen ervan uitgaan, dat een buurtorganisatie, als vertegenwoordiger van de bewoners van de buurt, de besluiten neemt. Daarmee worden systemen als een begrotingsspel, een beurs of een verkiezing even buiten haken gezet. In dit onderzoek richten we ons vanwege de vraagstelling op het wijkbudget. Het voordeel van verkiezingen en vergelijkbare systemen is, dat alle burgers kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces. Het nadeel is, dat van burgers niet wordt gevraagd om mee te doen

met debatten en onderhandelingsprocessen die een meer genuanceerde meningsvorming en besluitvorming mogelijk maken.

Het voordeel van wijk- en dorpsorganisaties is dat deze net als een gemeenteraad in debat met elkaar een gemeenschappelijke visie kunnen ontwikkelen. Behalve dan dat de visie van deze organisaties zich richt op de schaal van een buurt, wijk of dorp. Van de deelnemers aan dat bestuur vergt dat enige scholing, vaak opgedaan door ervaring, in een systeem met checks and balances: een situatie van stelling en tegenspraak. Bestuurders van een buurtorganisatie moeten verantwoording afleggen op een ledenvergadering en weten dat ze kunnen worden afgezet. In deze cultuur van deliberatie en verantwoording wordt voorzien door het verenigingsrecht (zie: BW boek 2, art. 26 en verder).

Eigenlijk hebben we het over '*burgerbestuur*', een toevoeging aan het huis van Thorbecke. Het is een bestuur op een kleinere schaal dan dat van een gemeente. Het lijkt daarom bij uitstek een antwoord op de schaalvergroting van gemeenten, op de daling van het aantal burgers dat in het openbare leven participeert. Volgens Wagenaar en Staffhorst (Grin 2006:61) is het heel goed mogelijk, dat burgers meedenken over architectuur en complexe situaties in hun buurt. Zij concluderen dat burgerbestuur het bestuurlijk vermogen van de samenleving kan vergroten. Hun vergaande conclusie is, dat '*in de schaduw van ons representatieve stelsel, (...) de belofte (ligt) besloten van een werkelijke democratisering van de samenleving*'. Daarmee lijken ze de stelling te onderschrijven, dat wijkbudgetten samen met het inrichten van buurtorganisaties bijna leidt tot het ontstaan van een nieuwe bestuurslaag. Het is een bestuur met een eigen territorium en een eigen bevolking. Het is echter, in tegenstelling tot stadsdelen, geen bestuursrechtelijke organisatie. Ook hebben de dorps- en wijkbesturen geen bestuurbevoegdheden in de zin van de Awb. In vergelijking met de andere bestuurslagen (provincie, gemeente, etc) is er sprake van een informele bestuurslaag van vrijwilligers die dicht bij de inwoners van buurt, wijk of dorp staan.

8.10 Conclusie: de definitie

Zoals duidelijk uit tabel 2 blijkt, zijn er heel veel invullingen van het begrip wijkbudget mogelijk. In dit boek zal een wijkbudget echter worden beschouwd worden als een budget dat

- jaarlijks,
- aan een buurt-, wijk- en/of dorpsorganisatie wordt gegund en
- waaraan deze organisatie zelfstandig
- binnen door de gemeente aangegeven kaders
- een bestemming kan geven voor een als algemeen aan te merken voorziening.

In deze definitie wordt een aantal elementen weggelaten. De hoogte van het bedrag vormt geen onderdeel van de definitie. Ook is niet gedefinieerd wie de uitvoering ter hand neemt. In de regel is dat de gemeente, maar in Emmen wordt een experiment ondernomen om de buurtorganisatie in staat te stellen de uitvoering ter hand te nemen. Het doel van het budget laten we in deze definitie behoorlijk open. Het kan bij de besteding van wijkbudgetten gaan om de bevordering van participatie, om verhoging van de leefbaarheid, om sociale voorzieningen, maar ook om het realiseren van fysieke maatregelen.

9 Pericles, Thorbecke en Putnam Revisited

In het vorige hoofdstuk hebben we een verklaring proberen te ontwikkelen voor de grote en spontane populariteit van het verschijnsel buurtbudgetten. Een van de zaken die telkens weer terugkwam in deze pogingen tot verklaring was de kloof tussen burgers en de bestuurlijke en politieke elite. In dit hoofdstuk doen we een nieuwe poging om de kloof tussen burgers en bestuurders te begrijpen. We doen daarbij een beroep op de politicologische theorievorming. Tevens vormt deze theoretische reflectie op het onderzoek naar de buurtbudgetten in Emmen het slotakkoord van deze publicatie.

9.1 Het schaalprobleem

Vormen de wijk- en dorpsorganisaties de oplossing voor het schaalprobleem? De gemeente Emmen heeft met haar meer dan 109.000 inwoners ruim meer dan het gemiddeld aantal inwoners per gemeente in Nederland en zeker meer dan het gemiddeld aantal inwoners van 1.900 in 1812. Het oppervlak van de gemeente is sinds 1812 niet sterk gegroeid. Pas in 1998 is het gebied uitgebreid door een toevoeging van de voormalige gemeente Schoonebeek en door de overname van het dorp Veenoord van de voormalige gemeente Sleen. De 34 door het gemeentebestuur erkende wijk- en dorpsorganisaties hebben met gemiddeld 3.200 inwoners een schaalgrootte die te vergelijken is met het gemiddeld aantal inwoners van gemeenten rond 1875. Sommige EOP's voelen toch de behoefte om hun gebied weer op te splitsen, zoals de wijk Angelslo en het dorp Zwartemeer. De drie clusters binnen de wijk Angelslo^{xi} hebben gemiddeld 3.210 inwoners. De twaalf vertegenwoordigers in het dorp Zwartemeer vertegenwoordigen elk bijna 260 inwoners. Tijdens de tweedaagse schouw in Schoonebeek liepen per buurt of buitengebied verschillende burgers mee. Uit vrijwel alle verhalen blijkt dat EOP's voor burgers een zeer lage drempel opwerpen. Liever, zo blijkt uit het interview in Weiteveen, belt de inwoner van het dorp met de functionaris van Dorpsbelangen, dan met de gemeente of met de politie.

Een geograaf zou zeggen dat elk probleem zijn eigen schaal kent. De klimaatcrisis die door Al Gore op de agenda is gezet, is een probleem van een schaalgrootte die zelfs de Verenigde Staten dwingt om internationale samenwerking te zoeken. De economische samenwerking op Europese schaal levert de Nederlandse economie voordelen, die we op nationale schaal nooit zouden kunnen binnenhalen. Het netwerk van erkende wijk- en dorpsorganisaties is dus niet de oplossing voor andere problemen, maar ze zijn wel een geëigend bestuursniveau om problemen op wijk en dorpsniveau aan te pakken. Twee van deze problemen zijn de gepercipieerde kloof tussen politiek en burger en de teruglopende participatiegraad van burgers. Dit soort problemen kan niet op wereldschaal, niet op Europese schaal en misschien zelfs niet op gemeentelijke schaal worden opgelost.

Maar we kunnen nog aan andere problemen van *kleine kwaliteit* denken. Zoals de losliggende stoeptegel, het missende speeltoestel, de onopvallende maar lastige en gevaarlijke verkeerssituatie, zaken die eenvoudig kunnen worden opgelost, maar die op gemeentelijke schaal bij een gemeente als Emmen zoveel afwegingen vragen, dat het moeilijk is om vanuit het gemeentehuis een en ander te regelen. De oplossing van het besturen met EOP's voor het kleinste schaalniveau is door niemand zo helder verwoord als door de heer Russchen uit Foxel toen hij zei dat ze in de gemeente geen tijd hadden voor de problemen waar zij als dorpsbestuur oplossingen voor zochten. Het was volgens hem heel begrijpelijk: *'de ambtenaren hebben veel projecten tegelijk, wij werken als dorp maar aan één project'*.

9.2 De kloof

De problematiek die Pim Fortuyn op de agenda zette, was het probleem van de kloof tussen burgers en de politiek. Het is discutabel of de kloof wel bestaat en als deze al bestaat, is het de vraag of het ligt aan politici die beslissingen nemen zonder vooraf te luisteren of dat het aan de burgers ligt die massaal hun aandacht hebben verlegd naar andere problemen dan de politieke vraagstukken van ons samenleven.

Maar het is wel duidelijk dat veel mensen geloven dat het probleem van de kloof bestaat. In dat geval gaat de theorie van Thomas op: *'if people define a situation as real, then it is real in its consequences'*. Als mensen denken dat er een kloof is, denken ze dat ze niet begrepen worden door politici, zijn ze ervan overtuigd dat politici niet luisteren, gaan ze daar ook vanuit en zullen ze hun gedrag daar ook op afstemmen. Ze leggen hun problemen niet langer meer aan de politici voor.

Uit diverse verhalen blijkt dat de besturen van de door de gemeente erkende dorps- en wijkbesturen helpen om de kloof te verkleinen. Het verhaal van de brug in Zwartemeer laat zien, dat burgers aanvullende toezichthouders zijn geworden; het verhaal van de verslavingszorg in Nieuw Amsterdam-Veenoord laat zien dat een bestuur helpt bij het verminderen van de strijd tussen politiek en burger. Dick Pels betoogt dat de elite *'de boze burger meelevend moet tegenspreken'*^{xii}. De hier geopperde methode voegt daaraan toe, dat de elite bijgestaan wordt door vrijwilligers die hebben leren meedenken met het algemeen belang. Die toevoeging is zou wel eens noodzakelijk kunnen zijn, doordat de elite van Nederland is te klein om in alle haarvaten van de Nederlandse samenleving de burger meelevend tegen te kunnen spreken.

Er zijn twee voorwaarden om dit effect te bewerkstelligen. Enerzijds moet het bestuur veel *tijd investeren in contacten* met burgerorganisaties, anderzijds moet ze *vertrouwen schenken* aan de organisaties van burgers. De burgerorganisaties moeten worden gezien als partners, meedenkers, instellingen die niet alleen zelf oplossingen aandragen voor gemeentelijke problemen, maar die zelf ook problemen aandragen en daarbij, soms, ondersteuning vragen van de gemeentelijke organisatie. De burgerorganisaties gaan zich alleen als partner gedragen, als ze vrijheid hebben zelfstandig te handelen. *Ze nemen verantwoordelijkheid, als ze vertrouwen krijgen.*

9.3 De participatie

Tijdens onze gesprekken met de bestuurders van dorp- en wijkorganisaties kwam herhaaldelijk naar voren dat zij net als de gemeentefunctionarissen de participatie van de burgers als een heel belangrijk onderdeel van hun taak zien. In de wijk Angelslo zijn de wijkbestuurders zich ervan bewust dat ze op zoek moeten naar jongeren en naar allochtonen om hen deel te laten uitmaken van de 'clusterbesturen'. Het betrekken van jongeren is bij veel EOP's een probleem. Maar het is wel een probleem dat volop hun aandacht krijgt.

Deze wijk- en dorpsbestuurders doen hun best om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij de diverse activiteiten die hun organisaties ontplooiën. We kunnen daarbij denken aan het schouwen in Schoonebeek, maar ook aan de algemene ledenvergaderingen van de verenigingen of de openbare bijeenkomsten van dorpsraden en stichtingen. De agenda wordt zo ingericht dat er relevante en spannende onderwerpen ter bespreking staan. Het kost de dorps- en wijkorganisaties minder moeite om de inwoners van achter hun beeldschermen weg te lokken naar een geanimeerde informatieavond. Uit interviews blijkt dat op spannende avonden in Nieuw Amsterdam-Veenoord, Zwartemeer en Emmer Compascuum naar schatting 150 tot 200 mensen komen opdagen. Dat is een opkomst van respectievelijk 3,3%, 4,8% en 3,6% van de plaatselijke bevolking.

Dorps- en wijkbesturen creëren ook nieuwe vrijwilligersplaatsen. Er worden clusterbesturen, regioverteenwoordigers, werkgroepen en commissies ingesteld. Verder worden er voorzieningen in het leven geroepen om te communiceren met de achterban. Dat kan een goed geëquipeerde website met foto's van de laatste activiteit of manifestatie. Maar ook een buurtkrantje dat huis-aan-huis wordt verspreid. Ook zorgen de dorps- en wijkbesturen voor het aanleveren aan berichten en mededelingen aan de gratis huis aan huisbladen. Veel EOP's maken gebruik van een eigen website. Maar ook de telefoon en het informele gesprek worden met regelmaat ingezet. Het is lastig te kwantificeren. Wel hebben sommige bestuursleden aangegeven dat meer dan de helft van de telefoongesprekken die ze voeren in het teken staat van wijk- of dorpsbestuur.

De wijk- en dorpsorganisaties bevorderen de participatie. Het blijkt aantrekkelijk om tijd te steken in de praktische problemen van de eigen buurt. Dat lukt niet overal even goed, maar tijdens het onderzoek werd bij alle negen EOP's geconstateerd dat er sprake is van een grote en enthousiaste inzet door de bestuursleden. Mensen die geloven in de zaak waar ze veel tijd in steken. Mensen die vertrouwen hebben in de gemeente, maar die ook op hun hoede blijven en het gemeentelijk handelen soms met enige achterdocht volgen.

9.4 Een nieuwe bestuurslaag?

Zijn EOP's te beschouwen als nieuwe bestuurslaag? Voorafgaand aan die vraag is er de vraag: wat is een bestuurslaag? Een bestuurslaag is het gevolg van de decentralisatie van regeling en bestuur. Thorbecke verdeelde Nederland in provincies en gemeenten, zogeheten gebiedscorporaties. Als de door de gemeente erkende dorps- en wijkorganisaties een bestuurslaag zijn, moeten ze worden gezien als een

gedecentraliseerd bestuur met een eigen gebied. Decentralisatie vindt plaats door middel van attributie, waarbij de wetgever een taak of bevoegdheid toedeelt aan een lager bestuursorgaan. Er wordt in Nederland uitgegaan van subsidiariteit van de huishouding (Van der Pot 2001:693 e.v.). Elk probleem heeft een eigen schaal en daar hoort een bestuurslaag bij.

De meeste bestuurslagen zijn vastgelegd in de Grondwet. De door de gemeente erkende dorps- en wijkbesturen bestaan slechts bij gratie van een gemeentelijke verordening. Er is echter geen reden om aan te nemen, dat iets pas een bestuurslaag is, als het in de Grondwet wordt verankerd. Van der Pot (2001) besteedt daar geen aandacht aan. Bij gebiedscorporaties gaat het erom, dat er een gebied is en dat er taken en bevoegdheden zijn.

De EOP's hebben een gebied en de gebieden overlappen elkaar niet. Het beheer heeft een zekere exclusiviteit. Wat dat betreft zijn ze te vergelijken met gemeenten en provincies. Maar het pakket - de taken en bevoegdheden die de gemeente Emmen aan de EOP's toedeelt - is gering. De kern is het budget waarvoor de EOP's - binnen bepaalde kaders - vrij een bestemming mogen zoeken. Hoewel EOP-besturen het niet zo voelen, bestaat hun budget uit gemeentegeld. Als een EOP er niet tijdig een bestemming voor kan vinden, wordt het volgens de bestaande regels teruggestort op de algemene rekening van de gemeente.

Het gedrag van EOP's vertoont overeenkomsten met het gedrag van gemeenten. Nieuw Amsterdam-Veenoord overweegt projectmatig subsidie te geven aan een museum binnen haar werkgebied. Nieuw Amsterdam-Veenoord gaat samenwerken met twee andere dorpsbesturen om een project te betalen in een openluchtzwembad dat ligt het werkgebied van een ander dorpsbestuur.

Foxel gaat andere inkomstenbronnen aanboren om zo grotere projecten te kunnen realiseren. De EOP van Zwartemeer levert extra ogen aan de toezichhoudende instantie. Het woord 'partner' is, ook volgens ambtenaren en bestuur van de gemeente, bedoeld om gelijkwaardigheid uit te drukken tussen gemeentebestuur en de EOP-besturen.

Algemeen wordt aanvaard dat EOP's niet '*politiek*' moeten opereren. Dat is een opvallende opmerking. EOP's nemen natuurlijk politieke beslissingen, ze wegen belangen af, ze maken keuzes die vele dorpsbewoners raken. Belastinggeld dat aan een parkeerplaats wordt uitgegeven, kan niet aan een schommel worden uitgegeven. Parkeerplaatsen komen direct ten goede aan meerderjarige automobilisten en dat is toch een heel ander segment dan de nog heel jonge gebruikers van wipkippen en schommels.

Onze gesprekspartners bedoelen dat erop het buurt- en wijkniveau geen politieke partijen actief behoren te zijn. Ook moeten dorps- en wijkbestuurders geen gedrag voor de Bühne opvoeren. In de praktijk wil dat overigens niet zeggen dat er geen leden van politieke partijen actief zijn in EOP's, noch dat EOP-bestuursleden nooit politicus mogen zijn. De drijvende kracht achter de EOP's, wethouder Holman, was ooit vrijwilliger in Nieuw Weerdinge. Het bestuurslid van de EOP Emmer Compascuum Ab Haak was ooit raadslid voor de PvdA. Maar de consensus is dat er geen politieke programma's worden geschreven en wanneer er verkiezingen worden gehouden.

We moeten de dorps- en wijkbesturen - ook daar waar er verkiezingen worden georganiseerd - zien als '*afspiegelingscolleges*'. Het streven is erop gericht om ieder belang op bestuursniveau vertegenwoordigd te krijgen. De besturen letten daar op. Soms zijn alle verenigingen lid (zoals in Emmer Compascuum en Weiteveen waar gekozen is voor een vereniging van verenigingen). In andere gevallen probeert het EOP-bestuur minderheden en jongeren te interesseren voor een bestuurslidmaatschap (Angelso).

Het handelen van EOP's doet denken aan dat van een extra bestuurslaag. Er worden binnen de kaders die de hogere bestuurslagen aangeven, namens de inwoners van een bepaald gebied, keuzes gemaakt ten aanzien van zaken van algemeen belang waarbij belastinggelden tot besteding worden gebracht. Het aantal bevoegdheden blijft (nog) zeer gering. De vrijwilligers van de EOP's beseffen zelf terdege dat hun slagkracht beperkt is: Nieuw Amsterdam-Veenoord besluit om geen structurele subsidie te geven aan het plaatselijke Van Gogh museum: '*We weten niet of we dat op de langere duur waar kunnen maken.*'

Uiteindelijk is het een academische - staatsrechtelijke? - vraag of een EOP een bestuurslaag mag worden genoemd. Er ligt wel een publieke taak, namelijk het vinden van een bestemming voor het buurtbudget, in een bepaald gebied, ten bate van de bevolking als geheel. De erkende dorps- en wijkbesturen hebben echter geen bevoegdheden en kunnen de bewoners geen verplichtingen opleggen. In tegenstel-

ling tot een gemeente, kunnen ze bijvoorbeeld geen belasting heffen. Het gaat daarom te ver om te spreken van een extra bestuurslaag, maar in hun handelen is er sprake van enkele opmerkelijke overeenkomsten.

Bijlage 1: Aantal raadszetels per inwoner op 1 januari 2008

	Inwoners	Zetels	Inwoners per zetel	Zetels per 1490,2 inwoners
Schiermonnikoog	951	9	105,7	14,10
art. 8 Gemw.	< 3.000	9	333,3	4,47
art. 8 Gemw.	< 6.000	11	545,5	2,73
art. 8 Gemw.	< 10.000	13	769,2	1,94
art. 8 Gemw.	< 15.000	15	1.000,0	1,49
art. 8 Gemw.	< 20.000	17	1.176,5	1,27
art. 8 Gemw.	< 25.000	19	1.315,8	1,13
art. 8 Gemw.	< 30.000	21	1.428,6	1,04
art. 8 Gemw.	< 35.000	23	1.521,7	0,98
Nederlands gemiddelde	37.256	25	1.490,2	1,00
art. 8 Gemw.	< 40.000	25	1.600,0	0,93
art. 8 Gemw.	< 45.000	27	1.666,7	0,89
art. 8 Gemw.	< 50.000	29	1.724,1	0,86
art. 8 Gemw.	< 60.000	31	1.935,5	0,77
art. 8 Gemw.	< 70.000	33	2.121,2	0,70
art. 8 Gemw.	< 80.000	35	2.285,7	0,65
art. 8 Gemw.	< 100.000	37	2.702,7	0,55
Emmen	109.151	39	2.798,7	0,53
Groningen	182.484	39	4.679,1	0,32
art. 8 Gemw.	> 200.000	45	4.444,4	0,34
Utrecht	294.737	45	6.549,7	0,23
Amsterdam	747.093	45	16.602,1	0,09
Amsterdam (stadsdeelraadsleden)	747.093	322	2.320,2	0,64

De tabel toont dat de afstand van inwoners per raadslid sterk toeneemt naarmate de gemeente meer inwoners krijgt. Elk Amsterdams raadslid vertegenwoordigde 16.602 inwoners, een raadslid uit Schiermonnikoog vertegenwoordigd 106 inwoners en zou bij ieder van zijn kiezers jaarlijks een avondje op bezoek kunnen gaan. Het Amsterdams raadslid daarvoor zou meer dan veertig jaar elke avond aan kwijt zijn. Een raadslid in Emmen zou in twee raadsperiodes een ronde kunnen doen. Bron: www.statline.nl en Mertens (2009).

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

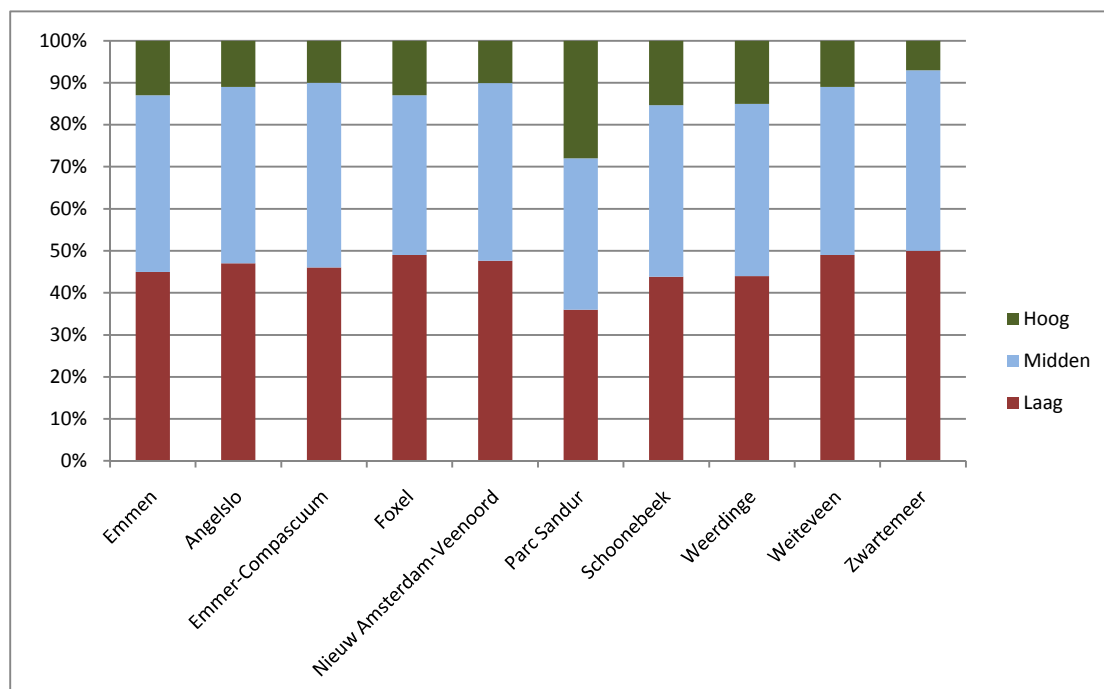
Naam	Functie	Organisatie
U. Bloeming	Bestuurslid	Dorpsbelangen Weerdinge
T. Boxem	Bestuurslid	Dorpsbelangen Weiteveen
J. Breider	Voorzitter	Bewonersplatform Paddepoel Zuid West, Groningen
Y. Doornbos	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
F. J. Esendam	Inkoopcoördinator	Gemeente Emmen
A. Faber	Opzichter	Gemeente Emmen
J. Geertsma	Bestuurslid	Dorpsbelangen Emmer Compascuum
A. Gersterkamp-Spaansen	Senior medewerker fiscaal	Gemeente Emmen
S. Gerth	Bestuurslid	Dorpsbelangen Weiteveen
J. Griemink	Secretaris	Dorpsbelangen Weerdinge
A. Haak	Voorzitter	Dorpsbelangen Emmer Compascuum
M. Herweijer	Prof. Dr. Recht en Bestuur	Rijksuniversiteit Groningen
A. Hollander	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
J. Holman	Wethouder	Gemeente Emmen
B. Kalk	Bedrijfskundige, vaak ook mede interviewer	Gemeente Emmen
C. Kamies	Secretaris	Wijkvereniging Angelslo
M. Kieft	Directeur	Gemeente Emmen
H. Kloeze	Voorzitter	Dorpsbelangen Schoonebeek
H. Lingenaar	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
P. Luijben	Bestuurslid	Dorpsbelangen Weerdinge
A. Mewe	Gemeentesecretaris	Gemeente Emmen
M. Middendorp-Kroezen	Afdelingshoofd	Gemeente Emmen
J. Muijsers	Senior medewerker groen	Gemeente Emmen
R. Ney	Senior medewerker verkeer	Gemeente Emmen
A. Oosting	Secretaris	Plaatselijk Belang Nieuw-Amsterdam-Veenoord
A. Prins	Voormalig raadslid, bestuurslid speeltuinvereniging	Gemeente Groningen, Corpus den Hoorn
B. Pesman	Bestuurslid	Wijkvereniging Woonparc Sandur
J. Prins	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
G. Ros	Bestuurslid	Dorpsbelangen Weerdinge
W. Russchen	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
H. Scheper	Bestuurslid	Dorpsbelangen Weiteveen
N. Schiphouwer	Voorzitter	Dorpsraad Zwartemeer
P.H. Schlebusch	Actief burger	Buurtvereniging De Hortusbuurt, Groningen
J. Schoonbeek	Voorzitter	Dorpsbelangen Weerdinge
R. Schuring	Teamleider	Gemeente Emmen
J. Tiemon Oosterhoff	Juridisch beleidsadviseur	Gemeente Emmen
T. Tol	Voorzitter	Wijkvereniging Angelslo
J. Tubben	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
L. van der Heide	Senior medewerker juridisch	Gemeente Emmen
H. P. Vellema	Groen inkoop	Gemeente Emmen
B. Visser	Bestuurslid	Dorpsbelangen Foxel
E. Wenneker	Senior medewerker civiel	Gemeente Emmen
R. Wertheim	Mr. drs. (advocaat)	Bentham Gratama advocaten, Zwolle
L. Wilpshaar-Geraets	Senior medewerker	Gemeente Emmen

Bijlage 3: Gegevens uit Statline.nl

Tabel 2: Stedelijkheid 2008	Aantal inwoners	Omgevingsadressendichtheid (indicatie stedelijkheid)
Angelslo	7.860	1.069
Emmer-Compasuum	4.910	474
Foxel	480	57
Nieuw-Amsterdam Veenoord	7.120	574
Parc Sandur	2.250	271
Schoonebeek	4.570	356
Weerdinge	590	63
Weiteveen	1.750	115
Zwartemeer	3.100	298
Emmen	109.150	723

Tabel 3: percentage niet westerse inwoners	Aantal inwoners	Niet-westers totaal	Marokko	Nederlandse Antillen en Aruba	Suriname	Turkije	Overig niet-westers
Angelslo	7.860	15	2	1	1	6	6
Emmer-Compasuum	4.910	2	0	0	0	0	1
Foxel	480	1	x	x	x	x	x
Nieuw-Amsterdam Veenoord	7.120	2	0	0	1	0	1
Parc Sandur	2.250	3	0	1	1	0	1
Schoonebeek	4.570	0	0	0	0	0	0
Weerdinge	590	0	0	0	0	0	0
Weiteveen	1.750	0	0	0	0	0	0
Zwartemeer	3.100	0	0	0	0	0	0
Emmen	109.150	4	0	0	0	1	2

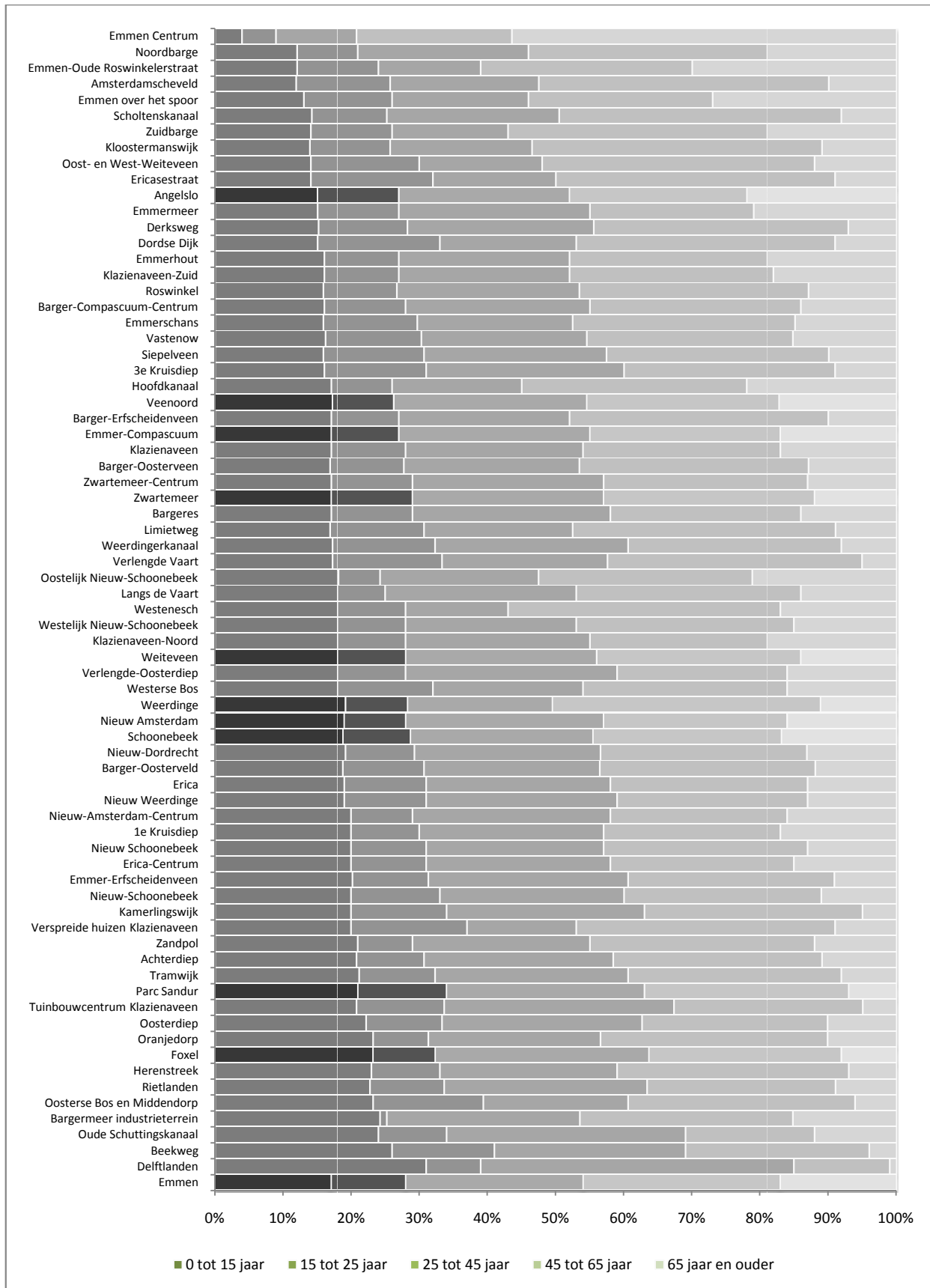
Tabel 4: Inkomensgegevens 2005	Aantal inwoners	Gemiddeld inkomen per inkomensontvanger (€)	Lage inkomens%	Hoge inkomens%	Niet actieven %	Pensioenontvangers %
Angelslo	7.860	15.000	47	11	36	25
Emmer-Compasuum	4.910	14.900	46	10	25	19
Foxel	480	15.000	49	13	15	12
Nieuw-Amsterdam Veenoord	7.120	15.012	48	10	21	20
Parc Sandur	2.250	18.900	36	28	20	9
Schoonebeek	4.570	16.040	44	15	17	18
Weerdinge	590	15.600	44	15	21	16
Weiteveen	1.750	14.800	49	11	27	19
Zwartemeer	3.100	14.100	50	7	27	14
Emmen	109.150	15.600	45	13	25	20



Figuur 3: inkomensverdeling in percentage inwoners per WOP (Staline.nl 2005)

WOP	Actieven		Niet actieven		Pensioenontvangers
	Actieven (%)	Niet actieven (%)	Actieven (%)	Niet actieven (%)	
Angelslo	39	36	25	25	
Emmer-Compascuum	56	25	19	19	
Foxel	73	15	12	12	
Nieuw Amsterdam-Veenoord	59	21	20	20	
Parc Sandur	71	20	9	9	
Schoonebeek	65	17	18	18	
Weerdinge	63	21	16	16	
Weiteveen	54	27	19	19	
Zwartemeer	59	27	14	14	
Emmen	55	25	20	20	

WOP	Aantal inwoners	Leeftijdsgroepen (%)				
		0 tot 15 jaar	15 tot 25 jaar	25 tot 45 jaar	45 tot 65 jaar	65 jaar en ouder
Angelslo	7.860	15	12	25	26	22
Emmer-Compascuum	4.910	17	10	28	28	17
Foxel	480	23	9	31	28	8
Nieuw-Amsterdam Veenoord	7.120	18	9	29	27	16
Parc Sandur	2.250	21	13	29	30	7
Schoonebeek	4.570	19	10	27	29	15
Weerdinge	590	19	9	21	39	11
Weiteveen	1.750	18	10	28	30	14
Zwartemeer	3.100	17	12	28	31	12
Emmen	109.150	17	11	26	29	17



Figuur 4: leeftijdsopbouw per buurt (Statline, nl 2008).

Tabel 7: Leeftijdsofbouw in %	0 tot 15 jaar	15 tot 25 jaar	25 tot 45 jaar	45 tot 65 jaar	65 en ouder
Emmen Centrum	4	5	12	23	57
Emmen-Oude Roswinkelerstraat	12	12	15	31	30
Noordbarge	12	9	25	35	19
Amsterdamscheveld	12	14	22	43	10
Emmen over het spoor	13	13	20	27	27
Zuidbarge	14	12	17	38	19
Oost- en West-Weiteveen	14	16	18	40	12
Kloostermanswijk	14	12	21	43	11
Ericasestraat	14	18	18	41	9
Scholtenskanaal	14	11	25	41	8
Angelslo	15	12	25	26	22
Emmermeer	15	12	28	24	21
Dordse Dijk	15	18	20	38	9
Derksweg	15	13	27	37	7
Emmerhout	16	11	25	29	19
Klazienaveen-Zuid	16	11	25	30	18
Emmerschans	16	14	23	33	15
Vastenow	16	14	24	30	15
Barger-Compascuum-Centrum	16	12	27	31	14
Roswinkel	16	11	27	34	13
Siepelveen	16	15	27	33	10
3e Kruisdiep	16	15	29	31	9
Hoofdkanaal	17	9	19	33	22
Veenoord	17	9	28	28	17
Emmer-Compascuum	17	10	28	28	17
Klazienaveen	17	11	26	29	17
Bargeres	17	12	29	28	14
Barger-Oosterveen	17	11	26	34	13
Zwartemeer-Centrum	17	12	28	30	13
Zwartemeer	17	12	28	31	12
Barger-Erfscheidenveen	17	10	25	38	10
Limietweg	17	14	22	39	9
Weedingerkanaal	17	15	28	31	8
Verlengde Vaart	17	16	24	37	5
Oostelijk Nieuw-Schoonebeek	18	6	23	31	21
Klazienaveen-Noord	18	10	27	26	19
Westenesch	18	10	15	40	17
Verlengde-Oosterdiep	18	10	31	25	16
Westerse Bos	18	14	22	30	16
Westelijk Nieuw-Schoonebeek	18	10	25	32	15
Langs de Vaart	18	7	28	33	14
Weiteveen	18	10	28	30	14
Schoonebeek	19	10	27	28	17
Nieuw Amsterdam	19	9	29	27	16
Nieuw-Dordrecht	19	10	27	30	13
Erica	19	12	27	29	13
Nieuw Weerdinge	19	12	28	28	13
Barger-Oosterveld	19	12	26	32	12
Weerdinge	19	9	21	39	11
1e Kruisdiep	20	10	27	26	17

Nieuw-Amsterdam-Centrum	20	9	29	26	16
Erica-Centrum	20	11	27	27	15
Nieuw Schoonebeek	20	11	26	30	13
Emmer-Erfscheidenveen	20	11	29	30	9
Verspreide huizen Klazienaveen	20	17	16	38	9
Kamerlingswijk	20	14	29	32	5
Zandpol	21	8	26	33	12
Achterdiep	21	10	28	31	11
Tramwijk	21	11	28	31	8
Parc Sandur	21	13	29	30	7
Tuinbouwcentrum Klazienaveen	21	13	34	28	5
Oosterdiep	22	11	29	27	10
Oranjedorp	23	8	25	33	10
Rietlanden	23	11	30	28	9
Foxel	23	9	31	28	8
Herenstreek	23	10	26	34	7
Oosterse Bos en Middendorp	23	16	21	33	6
Bargermeer industrieterrein	24	1	28	31	15
Oude Schuttingskanaal	24	10	35	19	12
Beekweg	26	15	28	27	4
Delftlanden	31	8	46	14	1
Gemeente Emmen	17	11	26	29	17

Bijlage 4: Wijkbudgetten in Nederland

Hieronder is een tabel gebaseerd op een verkenning via internet. Waar een andere bron is gebruikt, wordt dat aangegeven. Het is slechts verkennend. Er zal per case veel meer te vertellen zijn over de aard van het budget. Naast deze budgetten zijn er in sommige plaatsen ook zogenaamde Vogelaaargelden beschikbaar. Die worden hier niet besproken.

Benaming	Gemeente/stadsdeel	Bijzonderheden
Buurtbudget	Almere	Aanvraagformulier voor het aanvragen van een buurtbudget.
Buurtbudget	Amersfoort	Wijken in Amersfoort kunnen geld besteden voor bijvoorbeeld speelvoorzieningen.
Buurtbudget	Amsterdam, Bos en Lommer	Buurtoverleg beslist over besteding van het budget. Afgaande op notulen van de Erasmusbuurtoverleg van 18-2-2008 doen ze er niet zelf wat mee, maar reageren ze op aanvragen uit de buurt.
Buurtbudget	Amsterdam, Geuzenveld	
Wijkbudget	Amsterdam, Oud Zuid	Er is een plafond van € 17.000, zodat het een karakter heeft van een subsidie. Als een wijk niet het volledige bedrag gebruikt, kan het worden overgeheveld naar een andere wijk.
?	Andijk (o.a.)	Woningbouwcorporatie Het Grootslag biedt geld voor buurtactiviteiten ter bevordering sociale cohesie
Flexibele buurtbudgetten, Lusten en Lasten, Bewoners Heuvel aan zet	Breda	'Subsidie voor bewonersactiviteiten ter stimulering van maatschappelijke en sociale participatie van de woonomgeving.'
Straataandeelhouderschap en wijkleefbaarheidbudget	Capelle aan de IJssel	Bewoners kunnen sparen en krijgen daarbij aanvulling van woningbouwcorporatie. Er is een Wijkontwikkelingsplan en daar hoort een wijkleefbaarheidbudget bij.
Kan wél!	Alkmaar, Almere, Amsterdam, Berge op Zoom, Breda, Delft, Dordrecht, Emmen, Enschede, Gouda, Haarlem, Heerlen, Kerkrade, Leiden, Maastricht, Spijkenisse, Tiel, Tilburg, Venray, Zaandam	Tal van organisaties werken samen om projecten mede te financieren. Naast Binnenlandse Zaken en Aedes zijn ook Emmen Revisited aangesloten en de G27 gemeenten aangesloten (Oude Vrienslink 2008a). Ontwikkelingswerkers zijn in dienst van LSA en werken in opdracht van de buurt.
Buurtbudget	Culemborg	Wijkbudget is gebruikt voor het verplaatsen van een zebraapad op verzoek van een verzorgingshuis. Gemeente en woningbouwcorporatie steken er geld in. Welzijnsorganisatie Palet heeft een adviserende rol.
Delftse Duiten	Delft	Een soort referendum, waarbij Delftenaren konden stemmen voor 39 projecten om een bestemming te geven voor fl.115 miljoen dat verdiend was met de verkoop van de aandelen in Energiebedrijf Zuid Holland (Zuylen 2009)
Straataandeelhouderschap		Bewoners kunnen sparen en krijgen daarbij aanvulling van woningbouwcorporatie.
Bewoners Initiatief Gelden	Den Bosch	De Wijktafel, met daarin ook bewoners van de wijk, beslist. Dit idee wordt overgenomen door andere gemeenten.
Buurtfonds Bewonersbudget	Den Haag	Initiatief van Woningbouwcorporatie Vestia, die ook de enige is die geld investeert. Huurders zijn aandeelhouders van het fonds. Bewonersbudgetten zijn ingesteld in het kader van Vogelaaargelden.
Wijkbudget, dorpsbudget	Deventer	Wijkaanpak bestaat meer dan 15 jaar. Een wijkkoppel (wijkambtenaar en wijkopbouwwerker) werken samen met buurt bij het onderzoeken wat nodig is, samen selectie maken voor een wijkprogramma en waar nodig samen uitwerken van een aan te pakken probleem of werk. Ongeveer € 6 per inwoner (Oude Vrienslink 2008b).
Bewoners Initiatief Gelden	Diemen	Subsidie voor activiteiten die cohesie bevorderen
Beste ideeën uit de buurt	Dordrecht	Experiment met gefaseerd genereren van ideeën, uitwerken, verkiezen, uitvoeren en evaluatie. Het budget is € 83 per inwoner, alleen voor een pilotbuurt met 1181 inwoners. Tegelijkertijd wordt een ander experiment uitgevoerd: samen wijkbegroting maken.
Buurtbudget	Eemsmond	Subsidie voor bijvoorbeeld het organiseren van zwerfvuilactie of opknappen van speeltuin. Bewoners krijgen geld, waarmee ze hun ideeën kunnen uitvoeren. Aan te vragen door buurt of dorp.

Benaming	Gemeente/stadsdeel	Bijzonderheden
Wijkbudget Twexx Gold Card Service	Enschede	Via huis aan huis verspreide ideeënkaarten kunnen burgers wensen kenbaar maken. Op de beursvloer kiezen van ideeën (Zuylen 2009). Bewoners die zich inzetten voor een wijk, krijgen een beloning die ze in de wijk kunnen investeren.
Wijkbudget, dorpsbudget	Goes	Doel is bewoners betrekken bij de leefbaarheid van hun wijk. Aanvragen van een budget verloopt via een aanvraagformulier. College beslist of de aanvraag wordt gehonoreerd.
Wijkbudget	Gouda	Goudse wijkteams krijgen € 3,- per bewoner, dat besteed kan worden aan de leefbaarheid in een wijk. Wijkteams worden bemand door vrijwilligers.
Wijkbudget	Groningen	Woningbouwcorporatie en gemeente werken samen in Lokaal Akkoord en stoppen elk ongeveer € 10 miljoen in het project, zodat er € 111 per inwoner beschikbaar is.
Wijkbudget	Haarlem	Een wijk krijgt per contractperiode de beschikking over een wijkbudget. Het is ter bevordering van initiatieven van bewoners en bevorderen van zelfwerkzaamheid. Elan wonen is hier ook actief. Die geeft € 5,- aan bewonerscommissies voor activiteiten die de leefbaarheid ten goede komen. Het gaat om wijkfeesten, voetbal, bloembakken en dergelijke.
Buurtbudget	Heemskerk	Geen verdere informatie.
Wijkbudget	Heemstede	Zie voor Elan wonen bij Haarlem
Bewonersbudget	Heerenveen	Vergelijkbaar met Emmen, maar slechts € 1,60 per inwoner.
Leefbaarheidssubsidie	Hellendoorn	Geen budget maar een subsidie voor activiteiten
Buurtbudget	Helmond	Subsidie aan buurtorganisaties. Zij moeten een wijkplan maken om in aanmerking te komen voor subsidie.
Smederijen	Hoogeveen	Project in opbouw. Ze werken met Wijkgebonden Leefbaarheidsbudgetten (korte klap) en Wijkontwikkelingsplannen (lange klap). Er is een intensief overlegprogramma. De omvang van budgetbesteding hangt af van inwonertal, sociale karakteristieken en initiatiefkracht van bewoners (Wijdeven 2008a).
Liekom ¹	Hoogezand-Sappemeer	In twee wijken wordt vanaf 2007 geëxperimenteerd met wijkbudgetten. In 2009 blijkt dat in beide wijken onderbesteding is en het budget wordt overgeheveld naar 2009. Het project loopt dus wel, maar lijkt geen navolging in andere wijken te krijgen. Bijzonder is hier de centrale rol die naast de corporatie, een re-integratiebedrijf, lijkt te hebben.
Buurtbudget	Hoorn	Proef in een wijk. Lijkt uitsluitend gericht op sociale activiteiten.
Wijkbudget	Leerdam	Wijk en dorpsraden hebben een budget van € 2.000 waarmee zij kleine ergernissen en knelpunten kunnen oplossen.
Wijkbudget in stukken	Leeuwarden	Bijdragen voor wijkorganisaties, zoals een geheugenkaart voor een <i>playstation</i> en de huur van een jeugdsoos.
Buurtbudget	Lelystad	Budget per wijk voor bewoners die zelf wat willen ondernemen. Zij moeten een aanvraag indienen. Tijdens een bewonersavond wordt over de verdeling van het bedrag besloten. Mogelijk gaat het hier om Vogelaargelden.
Buurtbudget	Maastricht	Buurtbudgetten kunnen worden uitgegeven door wethouders, aan wie een aantal buurten is toegewezen.
Buurtbudget	Meppel	Pilot volgens collegeprogramma.
Dorpsbudget	Midden-Drenthe	Na herindeling is er een dorpsbudget van €80.000 voor de hele gemeente. Twee dorpscoördinatoren, in dienst van de gemeente, besluiten over de inzet van het geld op grond van verzoeken van dorpsbelangen. Voor de grotere kernen is er een platform.
Bewonersbudget	Nijmegen	Drie wijkorganisaties hebben beschikking over € 97.500. Geen informatie over hoe het is uitgewerkt.
?	Oldenzaal	Voetbalclub doneert geld voor buurtactiviteit (Hofman 2008)
?	Ridderkerk	Het ideeteam van de wijk Rijsoord kan besluiten over de uitgave van € 20.000. Het moet ten bate gaan van sociale binding tussen inwoners.

¹ Liekom is Gronings voor gelijk terugbetalen.

Benaming	Gemeente/stadsdeel	Bijzonderheden
Buurtbudget	Smallingerland	Tussen € 3.850 tot € 7.000 per buurt. Bedrag wordt uitgekeerd in materiaal of manuren. Buurt moet zelf 20% bijdragen via fondswerving.
Wijkbudget, dorpsbudget	Soest	Er is € 3,- per inwoner beschikbaar. Het wordt onder meer besteed aan speelvoorzieningen.
Tielse Methode	Tiel	Grote eenmalige actie waar burgers projecten kunnen indienen. Liep in de periode 2001-2004. De laatste onderdelen zijn afgerond in 2006.
Verrijk je Wijk	Tilburg	€ 4,- per inwoner voor buurtorganisaties, die er projecten voor kunnen goedkeuren of uitvoeren om de wijk gezelliger, socialer en veiliger te maken.
Leefbaarheid-initiatiefbudget Wijkbudget	Utrecht	Buurtten kunnen voor leefbaarheidsinitiatieven geld aanvragen. Wijkbudget is geld van welzijnsorganisaties die hun budget over wijken verdelen.
Bewoners Initiatief Gelden	Venlo	Zie Den Bosch
?	Wageningen	Aanvraagformulier voor buurtplatforms gevonden.
Buurtagenda	Zeist	Wijkteams kunnen initiatieven van burgers honoreren. Het is een pilot in twee wijken. Bewoners maken zelf spelregels (AD 19-11-2008)
Wijkbudget Wijk aan Zet	Zoetermeer	Bewoners kunnen initiatief indienen. Wijkmanager toetst met wijkwethouder of initiatief voldoende draagvlak heeft. Er zijn geen spelregels opgesteld, maar het wordt wel subsidie genoemd.
Wijkbudget	Zwolle	Corporaties en gemeente vullen een pot van € 307.000. Het wijkbudget kan per toerbeurt door een wijk worden gebruikt.

Bovenstaande lijst is niet uitputtend. Er zijn vrijwel zeker meer gemeenten waar wijk-, dorps, buurt of anders genoemde budgetten aan burgers worden gegund. Bij de volgende gemeenten is op de website geen informatie gevonden: Alkmaar, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Coevorden, Den Helder, Leiden, Veendam, Vlissingen, Winterswijk.

Lijst gebruikte afkortingen

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BW	Burgerlijke Wetboek
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
EOP	Erkende Overlegpartner
EPG	Empowered Participatory Budget (Wright 2004)
IOEA	Interdepartementeel Overlegorgaan Europese Aanbestedingen
LSA	Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken
SEV	Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
UAV	Uniforme Administratieve Voorwaarden
VGS	Vereniging van Gemeentesecretarissen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Geraadpleegde websites

Exclusief gemeentelijke websites voor het zoeken naar informatie voor bijlage 4.

angelslo-wijkvereniging.nl
 burgerparticipatie.info
 buurtsupport.nl
 dorpsbelangenec.nl
 emmen.nl
 emmenrevisited.nl
 foxel.hyves.nl
 kanwel.nl
 kennisbankaanbesteden.nl
 motivaction.nl
 nl.wikipedia.org
 schoonebeek.info
 statline.nl

wijkbelangenemmerhout.nl

Literatuur

- Akkerman (2001) T. (red.); *De kwetsbare democratie, sleutelteksten uit de politieke theorie*, Amsterdam: Aksant.
- Beerepoot (2009) R., R. Fraanje, M. Herweijer; *Processen en effecten van herindeling, hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen?*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bovens (2006) M., A. Wille; Waar bleef het vertrouwen in de overheid?, in *Bestuurskunde 4-2006*, blz. 50-64.
- Bovens (2008) M., F. Hendriks; Bleef alles anders? Kentering of continuïteit in de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen, in *Bestuurskunde 3-2008*, blz. 2-63.
- Dahl (1998) R. A.; *On democracy*, New Haven en London: Yale University Press.
- Denters (2005) B., L. E. Rose; *Comparing local governance, trends and developments*, New York: Palgrave McMillan.
- Donk (2009), W. van de; Maken, omdat het niet anders kan, in *Hoezo samen, Bestuurskundige verkenning naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Emmen (2005); *Samenvoegen en verdelen budgetten Erkende Overlegpartners*: Gemeente Emmen.
- Emmen in Cijfers (2008): gemeente Emmen.
- Fennema (2001) M.; *De moderne democratie, geschiedenis van een politieke theorie*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Franzen (2004), G.; *Wat drijft ons, denken over motivatie sinds Darwin*, Utrecht: Lemma.
- Fung (2003) A, E. O. Wright (red.); *Deepening Democracy, institutional innovations in empowered participatory governance*, London, New York: Verso.
- Gerding (2002), M.A.W.; *Ach lieve tijd, 1.000 jaar Emmen en Zuidoost Drenthe*, Zwolle: Waanders.
- Grin (2006) J., M. Hajer, W. Versteeg (red.); *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant.
- Heywood (2002), A.; *Politics*, New York: Palgrave.
- Hofman (2008) J.; *Wijkbudgetten. Geld maakt een beetje gelukkig*, www.inactiemetburgers.nl.
- Hoogerwerf (2008) A., M. Herweijer (red.); *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Hoogeveen (2007); *Vuurdoop, Wijk- en dorpergericht werken in Hoogeveen*, Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen.
- Horst (2008) H. van der, M. Schenk; *Aanbesteden!? Praktisch handboek voor overheden en nutsbedrijven*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- IOEA nummer 24, *Aggregatie van opdrachten van zelfstandige onderdelen binnen een rechtspersoon*, kennisbankaanbesteden.nl.
- Lunsing (2008a) J.R.; *Sturing van subsidiestroming in de gemeente Eemsmond, in opdracht van de rekenkamer het Hoogeland*, Warffum: Stibabo.
- Lunsing (2008b), J.R.; *Dynamiek van Drenthe, evaluatie POP II*, Warffum: Stibabo.
- Meer (2006), A. van der, O. Boonstra; *Repertorium van de Nederlandse gemeenten 1812-2006*, Den Haag: DANS Data Guide 2.
- Mertens (2009) B. (voorzitter); *Rapportage Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam*, Amsterdam: Amsterdams Bureau voor Communicatie.
- Morgan (1997), G.; *Images of organization*, London, New Delhi: Sage Publications.
- Nota (2005), *Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid*, gemeente Emmen.
- Notitie Burgerparticipatie (2008), gemeente Horst aan de Maas.
- Ossewaarde (2008) R., e.a.; *Effectieve vormen van burgerparticipatie, een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel, Borne/Almelo/Enschede*: Innovatieburgerparticipatie, Arcon, Variya, Universiteit Twente.
- Oude Vrielink (2008a) M., T. van de Wijdeven; De wijkaanpak terug van nooit weggeweest, in *Bestuurswetenschappen 3/2008*.
- Oude Vrielink (2008b) M., T. van de Wijdeven; *Met vertrouwen vooruit in de Deventer Wijkaanpak, over werken vanuit vertrouwen in de buurt (deel 2)*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Peters (2007) K., *Het opgeblazen bestuur, een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom.

- Putnam (2000) R.; *Bowling Alone: the collapse and revival of American Community*, New York: Simon & Shuster.
- Schinkel (2008) W.; *Denken in een tijd van sociale hypochondrie, aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*, Kampen: Klement.
- Schuyt (2006) K.; *Steunberen van de samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sennet (2008) R.; *De ambachtsman, de mens als maker*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Tyler (2006) T. R.; *Why people obey the law*, Princeton, USA: Princeton University Press.
- Van der Pot (2001), Donner; *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 14^e druk, Deventer: Tjeenk Willink.
- Van Doorn (2008) J. A. A.; *Duits socialisme. Het falen van de sociaal-democratie en de triomf van het nationaal-socialisme*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Verordening op de overlegstructuren (1999): gemeente Emmen.
- VGS (2006), VB; *Sterke gemeenten binden, een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur*, Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde.
- VGS (2007), VB; *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht, Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*, Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde.
- Westerloo (2003), G. van; *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wijdeven (2008a) T. van de, C. Geurtz; *Met vertrouwen aan de slag in De Smederijen van Hoogeveen (deel 3)*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Wijdeven (2008b) T. van de, L. de Graaf; *Met vertrouwen van start in het Gronings Nieuw Lokaal Akkoord, over werken vanuit vertrouwen in de buurt (deel 2)*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Wijkprogramma's (2005); *Wijkprogramma's Angelslo, Emmerhout, Bargeres 2005-2009*, Emmen: Emmen Revisited.
- Wright (2004), E.O, A. Fung; Een andere kijk op democratisch bestuur, in *S&D 1/2-2004* blz. 36-43.
- WRR (2005a), *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*, Amsterdam: Pallas Publications.
- WRR (2005b), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zuylen (2009) J. van; *Help! Een burgerinitiatief*, Inaxis, Commissie innovatie openbaar bestuur.

Dankwoord

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door de welwillende opdrachtverlening van wethouder J. Holman van de gemeente Emmen. Het onderzoek vormt een van de twaalf experimenten uit het VNG/BZK project *In actie met burgers*. Op 16 december 2009 wordt dit rapport gepresenteerd.

Gedurende het onderzoek is veel bijzonder veel medewerking ontvangen van bedrijfskundige B. Kalk, destijds werkzaam bij de gemeente Emmen. Zij heeft naast organisatorische ondersteuning, meegewerkt aan interviews. Bovendien heeft zij in een groot aantal gesprekken de auteur nieuwe inzichten verschaft en uitgedaagd tot het scherper verwoorden van de gevonden inzichten.

Directeur van Dienst Gebied M. Kieft heeft bijgedragen door te helpen de gepresenteerde feiten op juistheid te presenteren. De gemeentesecretaris A. Mewe heeft scherp geformuleerd welke vragen namens de gemeente Emmen beantwoord moesten worden. Verder waren een groot aantal ambtenaren bereid hun visie te geven, alsmede gegevens aan te dragen, die voor dit onderzoek noodzakelijk waren.

Het meest is de onderzoeker dank verschuldigd aan de vele vrijwilligers die voor dorps- en wijkorganisaties tijd hebben vrijgemaakt om hun ervaringen met de gemeente Emmen en met hun achterban te verwoorden. De onderzoeker is hen dankbaar voor het in hem gestelde vertrouwen.

Tenslotte is dank verschuldigd aan dr. M. Herweijer van de universiteit Groningen in zijn rol als klakbord en kritisch meeleezer.

Groningen, november 2009

ⁱ *Opzoomeren* is vernoemd naar een architect, de heer Opzoomer. De *Smederijen* zijn vernoemd naar wethouder Klaas Smid.

ⁱⁱ De naam Kulturhus is net als Ombudsman geïmporteerd uit Zweden.

ⁱⁱⁱ Zie het artikel *VNG verwaarloost historie, decimering van aantal gemeenten biedt geen oplossing*, D.J. Elzinga in NRC 26 maart 1994.

^{iv} Voorbeelden zijn te vinden in Bergen in België, Emsdetten, Esslingen, Rheinstetten en Lichtenberg in Duitsland, Hämeenlinna in Finland, Bobigny in Frankrijk, Płock in Polen, Bradford in het Verenigd Koninkrijk, Sevilla in Spanje, Palmela in Portugal en Gottamare in Italië (www.buergerhaushalt.de).

^v Experiment 2: samen de wijkbegroting maken (www.dordrecht.nl).

^{vi} IJzeren wet van de oligarchie, Heywood (2002:256).

^{vii} Althans, als men op de wijkstemdag meerdere stemmen mag geven, zoals in Groningen op 18 april 2009. Als dat niet kan, worden het concurrenten.

^{viii} Zie www.burgerparticipatie.info/index.aspx?p=website&Id=22

^{ix} De workshop *Burgers aan het Roer*.

^x Vuurdoop is een brochure gemaakt voor het congres *Bewoners als Buurteigenaar* op 13 juni 2007. Het congres is georganiseerd door de gemeente Hoogeveen in samenwerking met SEV en InAxis (Commissie Innovatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken).

^{xi} Er zijn er zes, maar aangezien er drie besturen zijn, die elk twee clusters vertegenwoordigen, zijn we zo vrij om uit te gaan van drie clusters.

^{xii} De Groene Amsterdammer, 6 november 2009, blz. 19.