



Binnenstedelijke decentralisatie

Minder nieuw dan men denkt

PAUL BORDEWIJK Publicist, adviseur en onderzoeker

Veel gemeenten in Nederland streven vormen van interne decentralisatie na. Amsterdam en Rotterdam kennen resp. stadsdelen en deelgemeenten, waarbij deelraden met uitgebreide bevoegdheden functioneren volgens dezelfde regels als gelden voor gemeentebesturen. Ook Den Haag kent stadsdelen, maar dan als zuiver ambtelijke instellingen. Elders zie je wijk- of dorpsraden met adviserende bevoegdheden. Er bestaan ook buurt- en wijkverenigingen die eigen activiteiten ontplooiën, bekostigd uit contributies, soms aangevuld met gemeentesubsidies.

In onze arrogantie ten opzichte van vorige generaties zijn wij geneigd te denken dat dit alles nieuw is. Slechts weinigen realiseren zich dat vanaf de Middeleeuwen tot ver in de 19e eeuw de steden in ons land slechts konden functioneren dankzij een vergaand systeem van interne decentralisatie, met zelfs twee bestuurslagen. Daarbij ging het enerzijds om een door het stadsbestuur ingestelde wijkindeling, aan de andere kant om een van onderop gegroeide indeling in gebuurten, waarop het stadsbestuur wel steeds meer invloed probeerde te krijgen.

Over de ontwikkeling van de gebuurten in Leiden heeft Kees Walle vorig jaar een gedetailleerde en af en toe fascinerende studie gepubliceerd. Er zijn interessante parallellen te trekken tussen de manier waarop het Leidse stadsbestuur de gebuurten behandelde en de manier waarop in Nederland de rijksoverheid omgaat met de gemeenten, instellingen die eveneens ooit van onderop ontstaan zijn.

De wijkindeling was er vooral ter wille van wat tegenwoordig de fysieke infrastructuur heet. Elke stad had zijn eigen ontwikkeling, maar het patroon is dat wanneer de stad enige omvang bereikte, het stadsbestuur hem opdeelde in vier kwartieren.¹ Bij een verdere groei nam het aantal 'kwartieren' toe, en nog steeds zien we dat hier en daar de antieke term 'kwartier' moet bijdragen aan de status van een stadswijk, zoals in Den Haag het Statenkwartier en het Mesdagkwartier, hoewel daar in het geheel geen sprake is van een indeling van de stad in vieren. Ook in Duitsland is de term 'Viertel' losgezongen van de oorspronkelijke betekenis, en het Parijse Quartier Latin beslaat geen vierde van de stad.

In plaats van 'kwartieren' ging men andere termen gebruiken. Vaak had men het over 'hoofdmanschappen', naar de homans die aan het hoofd van een wijk stonden. In Groningen sprak men van 'kluften', in Den Bosch van 'blokken',

en in Leiden van 'bonnen'.² Na de uitleg van 1659 bestond Leiden uit 27 bonnen, met vier 'bonmeesters' aan het hoofd. Dat men in het laatste decennium van de 20ste eeuw in Nederland nog eens gebieden die meerdere gemeenten omvatten zou gaan aanduiden als BON-gebieden, vanwege de Wet Bestuur op Niveau, kon toen niemand vermoeden.

De bonmeesters waren verantwoordelijk voor de brandbestrijding, de bestrating, de beschoeiing van de walkanten en het ijsvrij houden van de grachten. Ook inden zij de belasting op onroerend goed. Vanaf 1680 waren zij ook verantwoordelijk voor de straatverlichting. De bonmeesters werden benoemd door het stadsbestuur, niet door de bewoners van het bon. Afgezien van een korte periode in 1481, toen er per bon volksvergaderingen bijeenkwamen, speelden de bonnen geen rol in de politiek.

Waren de bonmeesters verantwoordelijk voor de fysieke infrastructuur, de functionarissen op wie de zorg voor de sociale infrastructuur neerkwam heetten 'heer der gemeente'. De gebuurten waren veel kleinschaliger organisaties, met gemiddeld 40 à 50 huishoudens. Rond 1700 waren dit er meer dan 200, tegen 27 bonnen.³ De gebuurten vonden hun basis in de verantwoordelijkheid die burens gezamenlijk voelden voor het onderling samenwonen, voor de zorg voor de overledenen, maar ook in de behoefte om gezamenlijk te eten en zo feest te vieren, de 'buurthoven'. Het geheel van gebruiken, rituelen en plichten daarbij werd aangeduid als 'buurthouden'.

Vanaf het eind van de 15e eeuw zien we dat het buurthouden wordt geïnstitutionaliseerd in een soort van buurtvereniging met een reglement, de 'buurtkaart'. Deze buurtkaarten ademden een carnavaleske sfeer, waarbij degene die aan het hoofd stond van de gemeente een adellijke schertstitel werd toegekend, tot aan 'keizer' toe, vergelijkbaar met Prins Carnaval. Later sprak men algemeen van heer der gemeente. Elke gemeente had een eigen naam, soms religieus geïnspireerd, soms humoristisch. De buurtnamen 'Billenburg' en 'Vreugdennijk' herinnerden aan de vreugde waarmee men daar vroeger betaald van bil ging.

In de loop van de zestiende eeuw was heel Leiden gebuurtelijk ingedeeld, en ging het stadsbestuur gebruik maken van deze infrastructuur door degenen die aan het hoofd stonden van de gebuurten allerlei taken te geven. In 1564 werd bepaald dat men voor vestiging in Leiden toestemming nodig had van het stadsbestuur, en kregen de heren der gebuurten de taak daarop toe te zien, op straffe van een boete. Deze regeling richtte zich duidelijk tegen rondreizende protestanten, en werd slecht nageleefd. De functie van heer der gemeente werd er zo ook niet aantrekkelijker op, en men kwam met onvervulbare vacatures te zitten.

Ook na de reformatie werden de buurtheren door het stadsbestuur ingeschakeld. Voor het ijsvrij houden van de verdedigingsgrachten werden toen 'dienstplichtigen' opgeroepen, waarbij de buurtheren een op de zes mannelijke inwoners moesten aanwijzen; daar waar een buurtheer ontbrak was dat de taak van de bonmeester. Tijdens het beleg moesten de buurtheren dagelijks opgeven wie was overleden, om te voorkomen dat de nabestaanden profiteerden van het rantsoen van de gestorvene.

In 1577 kregen de buurtheren ook de taak om aan te geven wie in hun gemeente terecht een beroep deed op de armenzorg. Dit was een uitvloeisel van wat wij nu een beleidsnota zouden noemen inzake het armenvraagstuk, toegeschreven aan de stadssecretaris Jan van Hout. Daarin hekel-

de hij aan de ene kant de hoge aalmoezen die tot dan toe verstrekt werden door de religieuze orden, aan de andere kant de lage lonen in de textielindustrie. Zo ontbrak de prikkel om te gaan werken.

Jan van Hout was misschien wel de eerste bestuurskundige in Nederland. Hij bleef meer dan veertig jaar stadssecretaris van Leiden, en deed in die tijd ook voorstellen voor reorganisatie van het buurtwezen. Op zijn voorstel kwam er in 1593 een uniform buurtreglement, de Generale Ordonnantie op de Gebuurten, vergelijkbaar met het bij Koninklijk Decreet van 23 oktober 1807 afgekondigde uniforme reglement voor de gemeenten⁴, een voorganger van Thorbeckes gemeentewet.

Met de Generale Ordonnantie kwamen alle buurtkaarten te vervallen. Het stadsbestuur kreeg zo meer grip op de gebuurten. Er werd bepaald welke functionarissen er per gemeente waren en door wie benoemd, welke verplichtingen men had, en over welke inkomsten de gebuurten konden beschikken.

Terwijl eerst de buurtvergadering zelf de buurtheer koos, mocht die vergadering nu nog slechts drie kandidaten selecteren, waarbij het stadsbestuur ook buiten die voordracht om iemand mocht benoemen. Het doet denken aan het systeem voor de benoeming van burgemeesters dat tot voor kort gold, zij het dat het wel de bedoeling was dat de buurtheer uit de inwoners werd gekozen. Walle is precies nagegaan hoe vaak van de voordracht werd afgeweken. De benoeming gold zolang de buurtheer in de gemeente woonachtig was en niet wegens ouderdom of onbekwaamheid was ontslagen.

Taken van de buurtheer waren iedereen die in de buurt woont te registreren, het handhaven van de lieve vrede in de buurt, en het doorgeven aan de Armmeesters wie behoeftig is. De buurtheren waren dus tegelijkertijd ambenaar burgerzaken, wijkagent en bijstandsmaatschappelijk werker, zonder daarvoor door het stadsbestuur betaald te worden. De buurtheer kon zich laten ondersteunen door een of twee door hemzelf benoemde raden (secretarissen).

Dan waren er twee tesoriers (penningmeesters), van wie de oudste de taak had om de ontvangen bedragen te bewaren, en de ander om de inkomsten en uitgaven te administreren. Daarmee werd dus een vorm van functiescheiding geïntroduceerd. Jaarlijks trad de oudste af en werd tijdens een feestelijke buurtvergadering een nieuwe tesorier gekozen.

En dan was er de knecht of bode, de enige gehonoreerde functionaris, gekozen door de buurtheer, de raad en de tesoriers gezamenlijk. Deze ondersteunde het buurtbestuur, en tijdens de buurtvergadering ook de overige inwoners. Hij inde ook de boeten, waarvan hij 10% zelf mocht houden. Daarnaast ontving hij fooien.

Iedereen die in de buurt een huis kocht, was verplicht een bedrag in de buurtkas te storten, afhankelijk van de waarde van het huis. Bij een huwelijk werd men geacht een bedrag te betalen, dat men zelf mocht vaststellen naar de staat van zijn huwelijk (de 'vette schotel'). Ook bij overlijden werden de nabestaanden geacht een bedrag te betalen dat afhing van hun eigen welstand en de staat van de overledene tijdens zijn of haar leven.

Daarnaast moesten allerlei boeten in de buurtkas worden gestort. Dat stimuleerde de buurtheer, maar ook alle andere inwoners van een gemeente, om te zorgen dat bij een overtreding daadwerkelijk werd opgetreden. Boetes waren verschuldigd:

*In de loop der jaren
zijn de grenzen van de
gebuurten herhaaldelijk
gewijzigd*



- wanneer men iemand huisvesting bood zonder dat de buurtheer te melden;
- wanneer man en vrouw elkaar sloegen, waarbij de vrouw als dader een tweemaal zo hoge boete verschuldigd was als de man;
 - wanneer men na een burenruzie niet bereid was een vriendelijk woord te zeggen en elkaar de hand te schudden;
 - wanneer men slaags was geraakt met zijn burenen;
 - wanneer men nog na tien en aan een buurtvergadering deelnam;
 - wanneer men als omwonende weigerde bij een sterfgeval te zijn;
 - wanneer men een dode liet kisten buiten aanwezigheid van de burenen die getuige waren van het overlijden;
 - wanneer men weigerde op aanwijzing van de buurtheer een lijkbaar te halen;
 - wanneer men een lijk te lang in huis hield;
 - wanneer men als naaste buurman weigerde mee te werken de baar van de overledene uit huis te dragen;
 - wanneer niet minstens één lid van een huisgezin aanwezig bij de begrafenis van een inwoner van zijn gemeente.

Het is opmerkelijk hoe sterk de begrafenissen gereguleerd waren. De boetes daarbij waren een belangrijke bron van inkomsten voor de gebuurten, zozeer zelfs, dat bij begrafenissen buiten de stad, waarbij de buurtgenoten geen absentieboeten verschuldigd waren, de nabestaanden de gemeente schadeloos moesten stellen voor het wegvallen van deze inkomstenbron.

Waarom besteedden nu de gebuurten de opbrengsten van al deze bijdragen en boeten? Dat is Walle voor een aantal gebuurten waarvan kasboekjes bewaard zijn gebleven precies nagegaan. Het loon van de buurtknecht was een belangrijke post. Verder was het van oudsher gebruikelijk dat de buurt de kosten van een armenbegraving voor haar rekening nam. In de jaren '70 van de 17e eeuw zijn er ook gebuurten die geld uitgeven aan de plaatsing van straatlantaarns, maar in 1680 wordt dat een taak voor de bonnen.

Sommige gebuurten besteedden ook veel geld aan vergaderingen en buurthoven, feestelijke bijeenkomsten waar de

hele buurt aan deelnam. Hiervoor had men – behalve voor de vergadering waar de buurtheer of de tesorier verkozen werd – vanaf 1635 toestemming nodig van de burgemeesters. Vanaf 1670 moest men dan bovendien een zesde deel van de buurtkas afstaan aan het Weeshuis.

Soms maakte men gezamenlijk een tripje per trekschuit naar een herberg buiten de stad, waarbij er heel wat te beleven viel: 'Een der rijkste Buuren zal wel eens een geringe Buurvrouw bij de hand neemen, en een werkman, door den Wyn wat vrypostig geworden, zal zich vervoegen bij eene deftige Dame.' Soms droegen mensen ook vrijwillig bij aan de buurtkas om zo'n reisje mogelijk te maken. Maar na 1780 heeft Walle geen aanvragen om te mogen hoven meer gevonden.

Een alternatief voor de buurthoven is om bij een voldoende positief saldo een uitdeling te houden onder de leden van de gemeente. Voorzover na te gaan ontvingen alle leden van de gemeente daarbij evenveel, los van hun welstand.

In de loop van de tijd zijn de grenzen van de gebuurten herhaaldelijk gewijzigd. Sinds de Generale Ordonnantie was daar toestemming van het stadsbestuur voor nodig. Op verzoek van de burgemeesters deed Van Hout in 1602 een voorstel voor geheel nieuwe indeling, omdat door de bevolkingsgroei de meeste gebuurten te veel inwoners hadden gekregen. Daardoor raakte de buurtheer het overzicht kwijt, maar ook werd de verplichte bijwoning van begrafenissen een te zware last voor inwoners met een vaste betrekking.

Van Hout kwam met een voorstel om de 73 bestaande gebuurten om te vormen tot 176 nieuwe, waarbij wel de carnavaleske namen gehandhaafd blijven. Hij koos als uitgangspunt dat de gebuurten nimmer doorsneden moesten zijn door grenzen van bonnen – een bekend uitgangspunt in de bestuursgeografie – en kwam op een indeling waarbij woningblokken steeds tot dezelfde gemeente behoorden, en in veel meer gevallen straten als de natuurlijke grens van twee gebuurten gingen functioneren. Dat week af van de situatie tot dan toe, waarbij veel vaker overburen tot dezelfde gemeente behoorden, en hun achterburen tot een andere gemeente. Dat laatste gaf bestuurlijke complicaties omdat niet altijd duidelijk was of iemand nu in een voorhuis of een achterhuis woonde.

Van Houts voorstel, waarvoor hij zich tien dagen had teruggetrokken, werd echter door de stadsbestuurders afgewezen. Zijn plan leidde tot sociaal veel gedifferentieerdere gebuurten, waarbij de bewoners van voornamelijk straten, waaronder veel stadsbestuurders, tot dezelfde gebuurte gingen behoren als hun minder gefortuneerde achterburen. Het is dezelfde reden als waarom samenvoeging van deftige randgemeenten met een armere centrumgemeente zoveel weerstand oproept. Van Hout ondervond dezelfde frustratie als velen na hem die strikt rationele voorstellen deden voor een nieuwe bestuurlijke indeling die het niet zouden halen.

Misschien had hij er ook te weinig rekening mee gehouden dat het vanuit administratief oogpunt aantrekkelijk mag zijn om de buurtindeling op bouwblokken te baseren, maar dat mensen spontaan meer omgaan met hun overburen dan met hun achterburen, wat verklaart dat bij de spontaan gegroeide buurtindeling van voor Van Hout de grenzen van gebuurten vaak juist door een bouwblok heen liepen. Ook tegenwoordig organiseren mensen buurtfeesten eerder met hun overburen dan met hun achterburen.

Ondanks de verwerping van het plan-Van Hout, zou het aantal gebuurten in de eeuw daarna sterk groeien. Dat kwam deels door de stadsuitbreidingen, waar het stadsbestuur nieuwe gebuurten instelde op basis van de door Van Hout aangehouden principes. Maar ook splitsing van bestaande gebuurten was een belangrijke oorzaak van het grotere aantal. Dit gebeurde op verzoek van de inwoners, voor wie het bijwonen van het grote aantal begrafenissen een te zware last werd, maar het stadsbestuur ging met deze splitsingen alleen akkoord, wanneer de nieuwe grenzen door de straten kwamen te lopen.

In de gebuurte Den Bogaert streefde men rond 1670 een herverkaveling na met omliggende welvarender gebuurten omdat de inwoners van Den Bogaert te arm waren om de kosten van buurthoven op te brengen en ook wel eens een gezellige avond wilden, maar daar ging het stadsbestuur niet mee akkoord.

In de 18e eeuw neemt de Leidse bevolking sterk af, en zien we ook het aantal gebuurten enigszins afnemen, tot 191 in 1795. Sommige gebuurten konden niet overleven omdat er bij een sterfgeval te weinig dragers waren voor de baar.

Met de komst van de Fransen in 1795 brak in Nederland een periode aan waarin de bestuurlijke organisatie voortdurend werd veranderd. Pas de grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851 gaven stabiliteit. Ook het stelsel van gebuurten werd steeds aangepast, maar zou niettemin de 19e eeuw niet overleven.

In 1795 werd besloten tot een nieuwe buurtindeling, met 96 gebuurten. Die hadden nu alleen nog een nummer, de fantasienamen van eerst hadden afgedaan. De buurthen werden aangewezen door de gemeenteraad en gingen opzichter heten, de knechten bedienden. In 1796 werden de kassen van de buurten samengevoegd tot de Algemene Buurtkas, om ook de armere gebuurten in staat te stellen de bedienden meer te betalen nu zij vanwege het stadsbestuur meer taken opgelegd gekregen hadden, vooral in verband met de vele verkiezingen. Het was een vorm van verevening zoals die ook tussen de gemeenten heeft plaatsgevonden, al is het gemeentefonds verstandiger georganiseerd, omdat het niet op declaratiebasis werkt.

De Algemene Buurtkas kwam echter al snel in financiële problemen, omdat het stadsbestuur de regelingen bij begrafenissen versoepelde. Bovendien hadden de opzichers er

geen belang meer bij toe te zien dat boeten betaald werden nu deze toch moesten worden afgedragen. Er zullen ook nog maar weinig vrijwillige betalingen zijn gedaan.

In 1804 constateert men dat de gebuurten te groot waren geworden, en gaat men terug naar 130. De titel 'heer der gebuurte' wordt weer in ere hersteld. Maar de voortdurende herindeling heeft de binding van de mensen aan hun gebuurte natuurlijk niet versterkt, hoewel na opheffing van de Algemene Buurtkas de gebuurten in financieel opzicht weer aardig draaien.

Rond 1830 is het aantal gebuurten gedaald tot 117, en constateert men dat veel gebuurten slecht functioneren. In 1833 komt er nieuw reglement, waarbij de gebuurten veel taken verliezen en wordt het aantal buurten weer gereduceerd, tot 84. Toch was het moeilijk goede bestuurders te vinden. Vroeger was dat reden de buurten te verkleinen, nu om ze verder te vergroten.

In 1854 vindt een verdere reductie plaats tot 39 gebuurten, en houden de Heren der Gebuurten alleen nog maar taken inzake de bevolkingsadministratie en het afgeven van bewijzen van onvermogen. Dat was opmerkelijk, omdat het bijhouden van de bevolkingsadministratie altijd juist een zwakke plek was in het functioneren van de buurtheren, van wie velen aanvankelijk niet eens goed lezen en schrijven konden.

Maar dan komt de klacht dat de buurtheren de bevolkingsadministratie niet goed bijhouden omdat ze te weinig in contact staan met de inwoners. Dat was natuurlijk het gevolg van de veel te grootschalige indeling, waardoor de gebuurten hun bestaansrecht verloren. Maar ook bleken de strafbepalingen tegen taakverzuim door de buurtbestuurders volgens de nieuwe, nationale wetgeving niet rechtsgeldig. In 1888 besluit men daarom de gebuurten af te schaffen, en de stad te verdelen in drie buurten, elk met een bezoldigde buurtcommissaris. Maar ook dit instituut zal niet overleven.

Na afschaffing van de gebuurten zien we een verdere professionalisering van het gemeentelijk apparaat. Tussen 1900 tot 1960 groeit het aantal secretarie-ambtenaren in Leiden van 20 naar 138.⁵ Amateur-bestuurders als eens de 800 buurtbestuurders die de stad rijk was (heren, raden en trossiers) verlegden hun terrein naar kerkelijke en maatschappelijke organisaties. Maar ook daar worden zij heden ten dage door de professionals verdreven.

Noten

- 1 Zie voor Amsterdam: Ben Speet, 'Verstening, verdichting en vergroting', in M. Carasso-Kok, *Geschiedenis van Amsterdam deel I: tot 1578 – Een stad uit het niets*. Amsterdam 2004: SUN.
- 2 P.J. Blok, *Geschiedenis eener Hollandsche stad – Eene Hollandsche Stad in de Middeleeuwen*. Den Haag 1910: Martinus Nijhoff, p. 63.
- 3 Het exacte aantal in 1700 is niet bekend, omdat niet van alle gebuurten bekend is hoe lang ze bestaan hebben, maar het waren er ten minste 207.
- 4 P.J. Blok, *Geschiedenis eener Hollandsche stad – Eene Hollandsche Stad in den Nieuwen Tijd*. Den Haag 1918: Martinus Nijhoff, p. 82.
- 5 J.P. Duyverman, 'Het Bestuur der Gemeente', in *Leiden 1860-1960*. Leiden 1962: Groen, p. 120.

Kees Walle

Buurthouden – De geschiedenis van burengebruiken en buurtorganisaties in Leiden (14e – 19e eeuw). Uitgeverij Ginkgo, Leiden 2005. ISBN 10: 9080700959