Universiteit
Leiden
The Netherlands

Betwist bestuur in Rotterdam: een bestuurskundige heranalyse

Poel, J.W. E. van de

Citation
Poel, J. W. E. van de. (2023, January 26). *Betwist bestuur in Rotterdam: een bestuurskundige heranalyse*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3514026

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3514026

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

BETWIST BESTUUR
in Rotterdam

< een bestuurskundige heranalyse >

Ter nagedachtenis aan
Bram Peper

Sjef van de Poel

Geprint door: Ipskamp Printing, Enschede

© 2022 Sjef van de Poel

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the author.

ISBN 9789464730029

BETWIST BESTUUR IN ROTTERDAM

< een bestuurskundige heranalyse >

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op donderdag 26 januari 2023
klokke 16.15 uur
door
Josephus Wilhelmus Eulogius van de Poel
geboren te Leiden
in 1952

Promotoren: prof.dr. P.E.W.M. Tops (Universiteit Leiden)

prof.dr. P.T. van de Laar (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Copromotor: dr. A. Cachet (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Promotiecommissie:

prof.mr.dr. E.R. Muller, voorzitter (Universiteit Leiden)

prof.dr. C.F. van den Berg (Universiteit Leiden; Rijksuniversiteit Groningen)

prof.mr.dr. G. Boogaard (Universiteit Leiden)

prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers (Universiteit Twente)

dr. J.J.C. van Ostaaijen (Tilburg University)

prof.dr.ing. G.R. Teisman (Erasmus Universiteit Rotterdam)

prof.dr. S.L. Kuipers, secretaris (Universiteit Leiden)

INHOUD

9 **Inleiding**

13 **1. Samenvatting 'Betwist Bestuur'**
13 1.1 Introductie bestuurshistorisch onderzoek
14 1.2 Wijkraden in Rotterdam (1947-1968)
- *Een grotere betekenis voor wijkraden*
- *Tweespalt tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen*
- *Pacificatie*
- *Conclusies*

18 1.3 De aanloop naar het deelgemeentebestel (1968-1973)
- *Contouren van het nieuwe deelgemeentebestel*
- *Het nieuwe deelgemeentebestel van start*
- *Conclusies*

21 1.4 De opbouw van de deelgemeenten (1973-1991)
- *Deelgemeenten of wijkraden-nieuwe-stijl*
- *Discussie over bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam*
- *Het Nieuwe Rotterdam*
- *De afronding van het deelgemeentebestel*
- *Conclusies*

34 1.5 Deelgemeenten in stadsprovinciaal perspectief (1991-1997)
- *Van deelgemeenten naar gemeenten-nieuwe-stijl*
- *Het referendum over de stadsprovincie Rotterdam*
- *De Gemeentewet gewijzigd*

36 1.6 Deelgemeenten geherwaardeerd (1997-2002)
- *Verbetering Rotterdams bestuur*
- *Complementair bestuur*
- *Dualisering van het (deel)gemeentebestuur*

40 1.7 Deelgemeenten onder druk (2002-2010)
- *De entree van Leefbaar Rotterdam in de gemeenteraad*
- *De deelgemeenten en het 'Leefbaar-college'*
- *Deelgemeentebestel ter discussie*
- *Een mislukte college-notitie*
- *De ingreep van burgemeester Ivo Opstelten*
- *Nieuwe kansen voor de deelgemeenten*
- *Een nieuwe ingreep van burgemeester Ivo Opstelten*
- *We kunnen zoveel beter*

49 1.8 De teloorgang van de deelgemeenten (2010-2014)
- *Goede voornemens*
- *Landelijke visie op deelgemeenten*
- *Wetsontwerp afschaffen deelgemeenten*
- *Reacties van Amsterdam en Rotterdam*
- *Parlementaire behandeling van het wetsontwerp*
- *Van deelgemeenten naar gebiedscommissies*

56 1.9 Conclusies

61 **2. Theoretisch kader**
61 2.1 Inleiding
61 2.2 De scheiding tussen twee beleidswerelden
64 2.3 Het begrip 'beleid'
- *De beleidsdefinitie*

- *Het begrip 'beleidstheorie'*
- *Verschillende bestuurskundige visies op beleid*
- *Beoordeling van beleid*
- *Incrementalisme en mixed scanning*
- *Slot*

73 2.4 De drie bestuurskundige modellen in kort bestek

75 2.5 Het fasenmodel
- *Verfijning van de fasen*
- *De rationele benadering in het fasenmodel*
- *Nadere analyse van het fasenmodel*
- *Concluderende beschouwing*

82 2.6 Het stromenmodel
- *Het garbage can-model*
- *Het stromenmodel van Kingdon*
- *Kritiek op het stromenmodel*
- *Concluderende beschouwing*

92 2.7 Het rondenmodel
- *Het rondenmodel*
- *Kritiek op het rondenmodel*
- *Concluderende beschouwing*

97 Schematisch overzicht onderzoeksmodellen

98 2.8 Concluderend resumé
- *Inleiding*
- *Het fasenmodel*
- *Het stromenmodel*
- *Het rondenmodel*
- *Gevolgtrekkingen voor aanvullend bestuurskundig onderzoek*

105 **3. De toepassing van het fasenmodel**

105 3.1 Inleiding

107 3.2 Cyclus 1 'Onvervulde verwachtingen' (1947-1961)

111 3.3 Cyclus 2 'Tweeling-compromis' (1961-1968)

114 3.4 Cyclus 3 'Lood-om-oud-ijzer-pacificatie' (1968-1970)

116 3.5 Cyclus 4 'Een bescheiden start' (1970-1975)

121 3.6 Cyclus 5 'De list van Van der Have' (1975-1979)

123 3.7 Cyclus 6 'Deelgemeenten ter discussie' (1979-1986)

126 3.8 Cyclus 7 'Afronding van het deelgemeentebestel' (1986-1993)

129 3.9 Cyclus 8 'De vervlogen droom' (1993-1997)

131 3.10 'Optimalisering van het deelgemeentebestel' (1997-2002)

133 3.11 Cyclus 9 'De Carthago-strategie' (2002-2005)

136 3.12 Cyclus 10 'We kunnen zoveel beter' (2006-2010)

142 3.13 Cyclus 11 'Teloorgang der deelgemeenten' (2010-2014)

147 **4. De toepassing van het stromenmodel**

147 4.1 Inleiding

147 4.2 Koppelingsmoment 'Bestuurlijke vernieuwing' (1946)

149 4.3 Koppelingsmoment 'Bestuurlijke impasse' (1961)

152 4.4 Koppelingsmoment 'Pacificatie' (1968)

155 4.5 Koppelingsmoment 'Democratisering openbaar bestuur' (1972)

158 4.6 Koppelingsmoment 'Een politieke list' (1977)

160 4.7 Koppelingsmoment 'Referendum' (1995)

163 4.8 Koppelingsmoment 'En zo gaan we dat (niet) doen' (2005)

167 4.9 Koppelingsmoment 'Verstoorde verhoudingen' (2009)

172 4.10 Koppelingsmoment ‘De helpende hand’ (2010)

175 **5.** **De toepassing van het rondenmodel**
175 5.1 Inleiding
175 5.2 Beleidsronde 1 ‘Proloog’ (1941-1947)
176 5.3 Beleidsronde 2 ‘Dispuut’ (1952-1961/1962)
179 5.4 Beleidsronde 3 ‘Pacificatie’ (1961/1962-1968)
180 5.5 Beleidsronde 4 ‘Aanzet’ (1968-1970)
181 5.6 Beleidsronde 5 ‘Start’ (1970-1973)
183 5.7 Beleidsronde 6 ‘De list’ (1973-1977)
184 5.8 Beleidsronde 7 ‘Nieuwe pacificatie’ (1977-1979)
185 5.9 Beleidsronde 8 ‘Plan 2’ (1979-1982)
187 5.10 Beleidsronde 9 ‘Afronding’ (1986-1991)
190 5.11 Beleidsronde 10 ‘Stadsprovincie’ (1991-1970)
192 5.12 Beleidsronde 11 ‘Verbetering’ (1997-2002)
194 5.13 Beleidsronde 12 ‘Opgevoerde druk’ (2002-2005)
196 5.14 Beleidsronde 13 ‘Groeiend onbehagen’ (2006-2010)
199 5.15 Beleidsronde 14 ‘De allerlaatste ronde’ (2010-2014)

203 **6.** **Conclusies**
203 6.1 Algemene conclusies
- *Object van onderzoek*
- *Verschillende typen onderzoek*
- *Drie tijdsperiodes*
- *Een niche beleidswereld*

211 6.2 Conclusies ten aanzien van het fasenmodel
- *Conclusies van algemene aard*
- *Premisses*
- *Fasenverloop en rationaliteit*
- *Samenvattend overzicht toepassing fasenmodel*
- *Slotconclusies*

221 6.3 Conclusies ten aanzien van het stromenmodel
- *Het stromenmodel in een niche beleidswereld*
- *Beperkingen in het stromenmodel*
- *Samenvattend overzicht toepassing stromenmodel*
- *Slotconclusies*

231 6.4 Conclusies ten aanzien van het rondenmodel
- *Conclusies van algemene aard*
- *Actoren en spelers*
- *Cruciale beslismomenten*
- *Dynamiek in een beleidsronde*
- *Radiostiltes in het rondenmodel*
- *Samenvattend overzicht toepassing rondenmodel*
- *Slotconclusies*

241 6.5 Slotbeschouwing
- *Inleiding*
- *Beschikbaarheid van empirische gegevens*
- *De bestuurskundige modellen vergeleken*
- *Toevoegende inzichten van uit de bestuurskundige modellen*
- *De bestuurskundige heranalyses versus de bestuurshistorische analyse*
- *Bestuurskundig ‘periodiek systeem’*

255 **7.** **Epiloog – Wie heeft de macht?**

263 **Samenvatting**

269 **Summary**

275 **Bronnen en literatuur**

289 **Curriculum vitae**

Inleiding

In mijn boek *'Betwist bestuur, wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam'*[1] (hierna kortweg aangeduid als '*Betwist bestuur*') heb ik het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces betreffende het 'decentraal bestuur' in de gemeente Rotterdam gereconstrueerd en geanalyseerd. Dit besluitvormingsproces omvat een periode van 67 jaar, vanaf de vaststelling van de eerste *'Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam 1947'* tot de opheffing van de deelgemeenten in 2014. Maar ook vóór 1947 werd in Rotterdam al nagedacht over de wenselijkheid van 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur'. Ná 2014 is men in Rotterdam verdergegaan met een andere vorm van 'decentraal bestuur', te weten door de bevolking gekozen *'*gebiedscommissies'; één gebiedscommissie in elke voormalige deelgemeente.

Het boek *Betwist bestuur* is het resultaat van een in hoofdzaak bestuurshistorische studie op het gebied van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam, die ik op verzoek van het Rotterdamse gemeentebestuur heb verricht van mei 2014 tot begin 2017. Mijn studie werd begeleid door een daarvoor gevormde *'begeleidingscommissie'*, waarin drie personen zitting hadden met veel relevante ervaring, zowel in de politiek en het openbaar bestuur als in de wetenschap: *Bram Peper*, *Joop van den Berg* en *Lex Cachet*.[2]

In overleg met de begeleidingscommissie was de focus in mijn studie gericht op de politiek-bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van de wijkraden en de deelgemeenten op 'de Coolsingel'. Ik onderzocht met welke intenties en verwachtingen de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam ter hand werd genomen. Was er sprake van een 'top-down-benadering' vanuit het Stadhuis of kwamen de intenties voort uit een reële, uitgesproken, decentralisatiebehoefte van onderop, vanuit de bevolking? Ook onderzocht ik welke politiek-bestuurlijke argumentatie ten grondslag lag aan de veranderingen die gedurende bijna zeventig jaar met een zekere regelmaat in het Rotterdamse decentrale bestel werden aangebracht. Aldus impliceerde mijn studie een zoektocht naar de wijze waarop de leden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders tot hun politiek-bestuurlijke oordeel kwamen over de relevante facetten van het binnengemeentelijke decentrale bestuur.[3]

Mijn studie op het gebied van decentraal bestuur in Rotterdam is niet verricht in het kader van een academisch promotietraject. Dat was mijn persoonlijke keuze, omdat ik zoveel mogelijk vrij wilde zijn in de aanpak van mijn onderzoek en de eventuele presentatie daarvan in boekvorm. Zonder af te doen aan de

---

[1] Sjef van de Poel, *Betwist bestuur, wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam*, Amsterdam 2017

[2] dr. A. (Bram) Peper, oud-hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, was van 1982 tot 1998 burgemeester van Rotterdam en van 1998 tot 2000 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dr. J.Th.J. (Joop) van den Berg was hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis aan de Rijksuniversiteit van Leiden en de Universiteit Maastricht, lid van de Eerste Kamer en hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dr. A. (Lex) Cachet was universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel.

[3] *Betwist bestuur*, blz. 27-28

wetenschappelijke status van mijn onderzoek wilde ik de lezer van mijn nog te schrijven boek, dat naar mijn mening voor iedere belangstellende goed toegankelijk diende te zijn, niet belasten met bestuurskundig-theoretische of staatsrechtelijk- juridische uiteenzettingen dan wel met andere eisen die aan een proefschrift nu eenmaal moeten worden gesteld. Desondanks is zowel door mijn begeleidingscommissie als door mijzelf steeds rekening gehouden met de mogelijkheid dat mijn studie op enig moment zou kunnen uitmonden in een dissertatie. Hierover zijn reeds vóór de afronding van mijn studie en de publicatie van mijn boek *Betwist bestuur* contacten gelegd met de hoogleraren *Pieter Tops* (bestuurskunde) en *Paul van de Laar* (stadsgeschiedenis).[4] Deze contacten, waarin ook leden van mijn begeleidingscommissie een rol hebben gespeeld, hebben uiteindelijk geleid tot overeenstemming over een te volgen promotietraject met *Pieter Tops* als eerste promotor en *Paul van de Laar* als tweede promotor. Mijn boek *Betwist bestuur* wordt in dat kader door beide hoogleraren beschouwd als 'empirische onderlegger' van de dissertatie. Aan het boek diende naar hun oordeel nog een 'bestuurskundig-theoretische analyse' te worden toegevoegd, waarbij mijn decennialange ervaring als 'practitioner' – in gewoon Nederlands: ervaringsdeskundige – in het openbaar bestuur, zowel ambtelijk als bestuurlijk[5], het aanvullende onderzoek naar hun oordeel een meerwaarde zou geven.

Feitelijk startte die ervaring met het openbaar bestuur al in mijn jeugd, toen ik elke dinsdag – dinsdag is in Nederland de gebruikelijke vaste vergaderdag van de colleges van burgemeester en wethouders – tijdens de maaltijd thuis de verhalen van mijn vader Jan van de Poel, die destijds gemeentesecretaris van Leiden was, mocht aanhoren, waarin hij met smaak en soms ook met emotie vertelde over zijn lotgevallen in het Leidse college van burgemeester en wethouders. Mijn eerste ervaringen met de Rotterdamse deelgemeenten deed ik op vanaf 1986, toen ik als leidinggevend beleidsadviseur openbare orde en veiligheid en politieaangelegenheden van burgemeester Bram Peper de periodieke overleggen bijwoonde die hij had met de voorzitters van de deelgemeenten. Ik vond het toen opvallend dat burgemeester Peper, in een soort van mandaatconstructie, de voorzitters ruim de vrijheid liet om in eigen deelgemeente het openbare orde- en veiligheidsbeleid te bepalen in samenspraak met de betreffende districtschef van politie. Alleen in ernstige situaties, of bij dreiging daarvan, wilde de burgemeester worden geïnformeerd, zodat hij dan zijn wettelijke verantwoordelijkheid op dit beleidsdossier kon waarmaken. In 1999 werd ik deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Charlois, 'op Zuid'. Die functie heb ik uitgeoefend tot de opheffing

[4] Prof.dr. P.E.W.M. (Pieter) Tops is bijzonder hoogleraar ondermijningsstudies aan de Rijksuniversiteit te Leiden, lector Politie en Openbaar Bestuur aan de Politieacademie en bijzonder hoogleraar bij de Jheronimus Academy of Data Science (JADS) te 's-Hertogenbosch. Prof.dr. P.T. (Paul) van de Laar is bijzonder hoogleraar stadsgeschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

[5] Van 1977 tot 1986 was ik beleidsmedewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met als belangrijkste specialisatie 'openbare orde en veiligheid en politieaangelegenheden'. Vanaf 1986 was ik leidinggevend beleidsadviseur openbare orde en veiligheid en politieaangelegenheden bij de Rotterdamse gemeentesecretarie, later de Bestuursdienst, en vanaf 1992 beleidsadviseur politieaangelegenheden en algemene bestuurszaken aldaar. Vanaf 1999 tot 2014 was ik deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Charlois. Van 1986 tot 1998 was ik lid van de gemeenteraad van Voorschoten. Tussen 1990 en 1998 was ik wethouder in die gemeente, vanaf 1994 tevens locoburgemeester.

van de deelgemeenten in 2014. Ik maakte kennis met de 'wij/zij-cultuur', die aan de kant van de deelgemeenten bestond in de relatie met het stadsbestuur. Deze cultuur was mij, als voormalig stadhuisambtenaar, volkomen vreemd en ik heb mij daar in mijn functie van deelgemeentesecretaris dan ook altijd tegen verzet. Mede op basis van mijn stadhuisverleden verkreeg ik in de loop der jaren een soort liaisonfunctie tussen de deelgemeentevoorzitters en de deelgemeentesecretarissen enerzijds en de beleidsambtenaren ten stadhuize op de beleidsterreinen 'openbare orde en veiligheid' en 'algemene bestuurlijke en juridische zaken' anderzijds. Ik mocht in die functie het vertrouwen genieten van zowel 'wij' als 'zij'. Dat culmineerde in 2009 in het samen met de betreffende stadhuisambtenaren ontwerpen van een nieuwe en bij de tijd gebrachte Deelgemeenteverordening 2010. Toen in 2010 en latere jaren de teloorgang van de deelgemeenten onafwendbaar werd, werd ik zowel door het stadhuis als door de deelgemeentevoorzitters gevraagd om inhoudelijk mee te werken aan de totstandkoming van een nieuwe decentrale bestuursvorm voor de gemeente Rotterdam: de instelling van gebiedscommissies. Al met al meen ik mijzelf op dit beleidsterrein dus met recht een 'practitioner' te kunnen noemen.

De bestuurskundige heranalyse houdt in dat de empirie in *Betwist bestuur* opnieuw door mij wordt geanalyseerd, dit keer vanuit een bestuurskundige invalshoek. De analyse geschiedt op basis van een drietal bestuurskundig-theoretische modellen om complexe publieke besluitvorming te kunnen reconstrueren: het *'fasenmodel'*, het *'stromenmodel'* en het *'rondenmodel'*. De drie modellen worden in deze aanvullende studie beschreven en vervolgens als axiomatisch uitgangspunt genomen voor mijn bestuurskundige analyses. In mijn aanvullende onderzoek wil ik in hoofdzaak nagaan of en in hoeverre de genoemde modellen geschikt zijn om het complexe bestuurlijke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam vanaf 1947 tot 2014 te reconstrueren en of dit leidt tot andere, nieuwe, inzichten naast de inzichten die reeds uit het door mij verrichte bestuurshistorisch onderzoek naar voren zijn gekomen. Achterliggende bestuurskundige visies op onderwerpen als agendavorming, beleidsvorming, bestuurlijke besluitvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie et cetera, worden in deze studie, voor zover nodig, op hoofdlijnen genoemd. Dit geschiedt vooral om de drie reconstructiemodellen beter te kunnen begrijpen en niet met de pretentie om een eigen bijdrage te leveren aan het wetenschappelijk dispuut over al deze onderwerpen. Dat betekent niet dat het betreffende gedachtegoed door mij in deze aanvullende bestuurskundige studie kritiekloos wordt benaderd. De meerwaarde van deze studie is nu juist daarin gelegen, dat het door mij verzamelde empirisch materiaal tevens wordt getoetst aan gangbare bestuurskundige theorieën, waarbij mijn langjarige praktijkervaring in het openbaar bestuur aan deze studie een extra dimensie kan toevoegen. Vanuit deze benadering mogen van mijn kant kritische opmerkingen worden verwacht, vooral als de bestuurskundige theorie, vanuit de praktijk gezien, vreemd overkomt of zelfs onbegrijpelijk wordt.

De centrale onderzoeksvraag in mijn dissertatie valt in twee delen uiteen:

1. In hoeverre zijn de drie bestuurskundige reconstructiemodellen – het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel – bruikbaar bij een

reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014?
2. In hoeverre heeft de reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014 met gebruikmaking van de genoemde bestuurskundige reconstructiemodellen een toegevoegde waarde ten opzichte van het reeds door mij verrichte bestuurshistorische onderzoek?

Deze dissertatie kan worden gezien als een bestuurskundige aanvulling op mijn boek *Betwist bestuur*, waarin, voor zover hier van belang, het empirische onderzoeksmateriaal, een bestuurshistorische analyse, alsmede het betreffende bronnen- en noten-overzicht[6] zijn opgenomen. Vanwege de verbondenheid tussen beide geschriften is de titel van de dissertatie in essentie hetzelfde gebleven: 'Betwist bestuur'. Om toch het gewenste onderscheid tussen beide geschriften te maken is aan deze titel 'in Rotterdam' toegevoegd: 'Betwist bestuur in Rotterdam'. Vanzelfsprekend moet mijn dissertatie los van mijn boek *Betwist bestuur* kunnen worden gelezen. Daarom heb ik een samenvatting op hoofdlijnen van *Betwist bestuur* opgesteld en die onderdeel gemaakt van mijn dissertatie.

[6] *Betwist bestuur*, blz. 669-727

1. Samenvatting 'Betwist bestuur'

1.1 Introductie bestuurshistorisch onderzoek

In aanvulling op wat ik in de inleiding daarover reeds heb gezegd, heb ik in mijn bestuurshistorische onderzoek de bijna zeventig jaar durende politiek-bestuurlijke zoektocht van het Rotterdamse gemeentebestuur naar de meest ideale vorm van geformaliseerde burgerparticipatie gereconstrueerd en geanalyseerd.[7] Mijn onderzoeksaanpak bestond uit een combinatie van enerzijds onderzoek in schriftelijke bronnen en anderzijds onderzoekscontacten, veelal mondeling door middel van interviews, met ongeveer honderdvijftig direct betrokkenen bij het Rotterdamse decentrale bestuursstelsel. Wat betreft de schriftelijke bronnen moeten, op Rotterdams lokaal niveau, in het bijzonder worden genoemd de in de zogenoemde 'Verzameling gedrukte stukken' opgenomen raadsvoorstellen van het college van burgemeester en wethouders over wijkraden en deelgemeenten tussen 1947 en 2014, alsmede de handelingen van de vergaderingen van de gemeenteraad over deze voorstellen. Tevens werd kennisgenomen van de vierjaarlijkse verkiezingsprogramma's van de Rotterdamse politieke partijen, gesloten coalitieakkoorden en collegeprogramma's, voor zover betrekking hebbend op het onderzoeksonderwerp. Natuurlijk werden ook de schriftelijke adviezen en rapporten van het collectief der deelgemeenten bestudeerd. Op landelijk niveau ging het vooral om wetsvoorstellen van de regering over binnengemeentelijke territoriale decentralisatie en de handelingen van de vergaderingen van de Tweede en Eerste Kamer over deze wetsvoorstellen, alsmede om de publicaties ter zake van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Verder werd studie gemaakt van alle relevante interne en externe onderzoeksrapporten die tussen 1947 en 2014 over decentraal bestuur in Rotterdam zijn vervaardigd en van vele, al dan niet wetenschappelijke, artikelen over het onderwerp binnengemeentelijke territoriale decentralisatie. De genoemde onderzoekscontacten vonden vooral plaats met 'hoofdrolspelers', zoals twee oud-ministers, de laatste drie burgemeesters van Rotterdam in deze periode – Ahmed Aboutaleb, Ivo Opstelten en Bram Peper –, alle wethouders die 'binnengemeentelijk decentraal bestuur' – in Rotterdam lange tijd 'Wijkaangelegenheden' genoemd – in hun wethoudersportefeuille hadden, verschillende andere oud-wethouders en oud-gemeenteraadsleden, alsmede vele oud-leden van besturen van wijkraden en deelgemeenten en (voormalige) ambtenaren van de gemeente of deelgemeenten.[8]

Door het met elkaar in verband brengen van informatie, enerzijds uit schriftelijke bronnen en anderzijds uit onderzoeksbijdragen van direct betrokkenen, heb ik getracht een goed en betrouwbaar beeld te schetsen, niet alleen van de stedelijke besluitvorming inzake decentraal bestuur in Rotterdam, maar ook van het functioneren van wijkraden en deelgemeenten in algemene zin. Het onderzoek verschafte inzicht in de totstandkoming van het stedelijk beleid inzake

[7] Zie hierover ook *Betwist bestuur*, Inleiding, blz. 25-31

[8] De volledige lijsten van geraadpleegde bronnen en literatuur en van 'informanten' zijn in dit proefschrift opgenomen onder 'Bronnen en literatuur'.

decentraal bestuur met bijbehorende normatieve benaderingen, in de wijze waarop het vastgestelde beleid werd uitgevoerd en in de achtergrond van saillante veranderingen die met een zekere regelmaat in het Rotterdamse decentrale bestel werden aangebracht. De onderzoeksresultaten heb ik tevens geplaatst in de context van contemporaine maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen.

De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn, formeel gesproken, de twee belangrijkste gemeentelijke bestuursorganen. Weliswaar staat de gemeenteraad ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Grondwet 'aan het hoofd van de gemeente', maar het eveneens in artikel 125 genoemde college van burgemeester en wethouders vervult ook een zeer belangrijke rol bij de besluitvorming op lokaal niveau. Formeel gesproken neemt de gemeenteraad de finale beslissingen, maar die beslissingen worden voorbereid én uitgevoerd door het college van burgemeester en wethouders. In dat kader worden door het college ook 'eigenstandige' besluiten genomen, waarbij het in voorkomend geval nog maar de vraag is of het betreffende besluit moet worden gezien als uitvoering van een genomen raadsbesluit of als voorbereiding van een nieuw raadsbesluit. Wat hier ook van zij, onder erkenning van hun verschillende staatsrechtelijke posities[9] worden beide gemeentelijke bestuursorganen in mijn bestuurshistorische analyse eerder gezien als een 'twee-eenheid' – samen 'het gemeentebestuur' vormend – dan als twee afzonderlijke instituten met uiteenlopende eigen taken en beleidsdoeleinden. Dit gemeentebestuur wordt gepositioneerd tegenover andere participanten die een rol spelen in het onderhavige besluitvormingsproces. Het is goed daarbij in aanmerking te nemen dat er natuurlijk verschillen van opvatting kunnen zijn tussen gemeenteraad enerzijds en college anderzijds over het te voeren beleid. En binnen de gemeenteraad kunnen de meningen en standpunten vanzelfsprekend ook uiteenlopen.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat in deze 'Samenvatting 'Betwist bestuur'', in de lijn van de navolgende bestuurskundige analyses, vooral wordt gefocust op de besluitvorming inzake de hoofdstructuur van het wijkraden- en deelgemeentebestel. Het gaat daarbij om kwesties als de vormgeving van het bestel, de taken en bevoegdheden van wijkraden en deelgemeenten, de verhouding met andere vormen van democratie op wijkniveau. Detailregelingen, bijvoorbeeld op het gebied van rechtspositie, financiën, ambtelijke ondersteuning – die in *Betwist bestuur* volop aandacht krijgen – blijven hier goeddeels buiten beschouwing.

1.2 Wijkraden in Rotterdam (1947 – 1968)

De tijdsperiode van 1947 tot 1968 kan vanuit Rotterdams bestuurlijk decentralisatie-oogpunt worden onderverdeeld in vier 'deelperiodes', die achtereenvolgens

[9] Opgemerkt zij dat de staatsrechtelijke annex gemeenterechtelijke verhouding tussen de gemeenteraad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds in 2002 verandering heeft ondergaan door de overgang van een monistisch gemeentebestuur naar een dualistisch gemeentebestuur. Mijn analyses tot het jaar 2002 hebben dus betrekking op een monistisch gemeentebestuur.

met de volgende termen kunnen worden aangeduid: ‘opbouw’, ‘discussie’, ‘tweespalt’ en ‘pacificatie’. Geïnspireerd door de in die tijd ook in Nederland ingang gevonden hebbende ‘wijkgedachte’[10] én gevolg gevend aan de bestuurlijke wens om ‘aan de voorbereiding van gemeentelijke aangelegenheden, de belangen van bepaalde gebiedsdelen rakende, te doen deelnemen door organen van die delen’[11], nam het gemeentebestuur van Rotterdam kort na de Tweede Wereldoorlog in grote unanimiteit het besluit om over te gaan tot instelling van ‘wijkraden’. De achtergrond van deze ontwikkeling was tweeledig. Niet alleen konden de wijkbewoners door middel van wijkraden meer worden betrokken bij het bestuur van de grote stad, maar ook was men van oordeel dat wijkraden zouden bijdragen tot de opvoeding van de wijkbewoners tot meer gemeenschaps- of burgerzin. De wijkraden kregen de bevoegdheid om aan de gemeenteraad of aan burgemeester en wethouders aanbevelingen te doen omtrent aangelegenheden die zij voor hun gebiedsdelen van belang achtten. De wijkraden werden door het gemeentebestuur gezien als een experiment – vooral bedoeld voor die gebieden die vroeger zelfstandige gemeenten waren geweest en in de loop der jaren door Rotterdam geannexeerd – en als ‘een eerste stap op een voor het gemeentewezen in ons land nieuwe weg’. Het initiatief om tot de instelling van wijkraden over te gaan kwam van de Coolsingel. Niet is gebleken dat in die tijd vanuit de betreffende wijken op de instelling van wijkraden werd aangedrongen. Het gemeentebestuur vond het destijds ‘niet verstandig’ om de leden van de wijkraden te laten kiezen door de bevolking, alhoewel daarvoor geen wettelijke belemmering bestond. Er moest eerst maar eens ervaring worden opgedaan met de wijkraden. De wijkraadsleden werden benoemd door burgemeester en wethouders op advies van organisaties, later de politieke partijen, in de wijken. De wijkraden kregen alleen een adviserende taak. Overdracht van bevoegdheden van de gemeenteraad of van burgemeester en wethouders aan wijkraden was in die tijd, op basis van de toenmalige Gemeentewet, niet mogelijk. Maar het Rotterdamse gemeentebestuur meende dat zijn wijkraden-initiatief en de daaruit ontwikkelde praktijk wellicht activerend zou kunnen gaan werken op de landelijke wetgever.[12] De instelling van de wijkraden werd door de gemeenteraad geformaliseerd in de *‘Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam 1947’*. Uiteindelijk leidde dit tussen 1947 en 1952 tot de instelling van elf wijkraden in Rotterdam.

Een grotere betekenis voor wijkraden

Al betrekkelijk snel bleek dat het wijkraden-experiment niet in alle opzichten bevredigend verliep. De wijkraden kwamen met klachten dat het gemeentebestuur te weinig deed met hun adviezen, wat, opvallend genoeg, door het gemeentebestuur niet werd ontkend. In 1952 vond het college van burgemeester en wethouders daarin aanleiding om een Studiecommissie-Wijkraden in te stellen, onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. De studiecommissie diende te adviseren over mogelijkheden om binnen de bestaande wetgeving de wijkraden ‘een

[10] Zie in dit verband de adviezen van de stichting ‘De Rotterdamsche Gemeenschap’ en van de ‘Studiegroep-Bos’, *Betwist bestuur*, blz. 50-51
[11] *Betwist bestuur*, blz. 55-56 (preambule bij de Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam 1947)
[12] *Betwist bestuur*, blz. 57 (Verzameling 1947-55; raadsvoorstel verordening op de wijkraden)

grotere betekenis' te geven. Ook werd de commissie geacht te adviseren over noodzakelijke wijzigingen in de bestaande landelijke wetgeving om het instituut van de wijkraden 'tot de wenselijk geachte ontwikkeling te brengen'. Een taakopdracht waarin een zekere ambitie van het college op dit vlak kon worden bespeurd. De studiecommissie adviseerde in de navolgende jaren in een tweetal rapporten om aan het verlangen van wijkraden om iets meer te zijn dan 'adviserende colleges' tegemoet te komen door het accent van de taken van wijkraden van het bestuurlijke naar het maatschappelijke te verschuiven. Verkiezing van wijkraadsleden door de wijkbewoners werd door de commissie afgewezen, omdat dat zou kunnen leiden tot 'beruchte dorpspolitiek'. Het idee van wijkraden als politieke organen met bestuurlijke bevoegdheden – iets wat in 1955 door de staatscommissie 'Bestuursvorm grote gemeenten' (staatscommissie-De Quay) was geopperd[13] – werd door de studiecommissie niet omarmd: "De eisen van een doelmatig en efficiënt gemeentelijk beheer verdragen geen ontbindende en onoverzichtelijke splitsingen in de centrale bemoeiingen."[14] Aan de kant van het Rotterdamse gemeentebestuur bleef het echter tamelijk stil. Het enige initiatief van burgemeester en wethouders in die tijd was het instellen, eind jaren vijftig, van een nieuwe adviescommissie – de Beleids- en studiecommissie Sociale Wijkopbouw[15] – die de voorgestelde taakuitbreiding van wijkraden op sociaal-cultureel gebied nader moest gaan uitwerken. In mei 1960 opteerde deze adviescommissie voor wijkorganen met een sociale wijkopbouwtaak, die op initiatief vanuit de wijken tot stand dienden te komen.[16] Deze wijkorganen konden, aldus de commissie, ook de werkzaamheden van de wijkraden uitoefenen. In verband met de in die tijd voorgenomen wijziging van de Gemeentewet waren op landelijk niveau twee adviescommissies actief: de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ingestelde Commissie-Oud en de door de Wiardi Beckman Stichting van de Partij van de Arbeid (PvdA) ingestelde Commissie-Van den Bergh. Beide adviescommissies namen het standpunt in dat voor wijkraden geen grote bestuurlijke toekomst was weggelegd. Voor wijkraden zou een maatschappelijke taakstelling beter zijn dan een bestuurlijke taakstelling.[17]

Tweespalt tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen

Opvallend is dat het college van burgemeester en wethouders in deze kwestie al die jaren niet naar buiten kwam met een eigen standpunt. Daarvoor was wel degelijk aanleiding, omdat tussen de van overheidswege ingestelde wijkraden enerzijds en de uit particulier initiatief ontsproten organen voor sociale wijkopbouw

[13] *Betwist bestuur*, blz.63-64
[14] *Betwist bestuur*, blz. 64-66
[15] *Betwist bestuur*, blz. 68-70 (Commissie-Schut)
[16] Sociale wijkopbouworganen waren feitelijk de voortzetting van de in het kader van de wijkgedachte voorgestelde 'wijkbesturen' van de stichting De Rotterdamsche Gemeenschap. Ze hadden een sociaal-culturele taakstelling, te weten het organiseren van allerlei activiteiten in de wijk teneinde de samenhang en sociale binding, alsmede de contactmogelijkheden in de wijkgemeenschap te stimuleren. Sociale wijkopbouworganen werden op particulier initiatief van bewoners, buurtverenigingen en andere instellingen in de wijken, zoals kerken en de vakbeweging, opgericht en hadden geen specifieke culturele, religieuze of politieke kleur. De latere bewonersorganisaties kwamen soms voort uit sociale wijkopbouworganen.
[17] *Betwist bestuur*, blz. 67-68

anderzijds tegenstellingen begonnen te ontstaan. Beide organen leken in toenemende mate in elkaars vijver te willen gaan vissen. In feite legde het college deze kwestie neer bij de gemeenteraad, die in 1960 besloot om, naast de sinds 1954 bestaande raadscommissie voor de wijkraden, tevens een raadscommissie voor de sociale wijkopbouw in te stellen. Beide raadscommissies werden voorgezeten door de burgemeester. De twee raadscommissies waren van oordeel dat één orgaan per wijk voldoende zou moeten zijn. Bij wijze van compromis zou dat óf een wijkraad met tevens een sociale taakstelling moeten zijn, óf een sociaal wijkopbouworgaan met tevens een bestuurlijke taakstelling. Overigens stonden de meeste raadsleden sympathiek tegenover de wijkraden. Zij wilden die beter faciliteren, zowel met geld als met personele ondersteuning. En als de Gemeentewet daarvoor ruimte zou gaan bieden, waren die raadsleden bereid om aan de wijkraden ook bestuurlijke bevoegdheden over te dragen. Sociale wijkopbouworganen waren feitelijk niet des overheids en kampten daardoor met een legitimatie- en verantwoordingsprobleem. Uiteindelijk besloot de gemeenteraad in oktober 1961 – zonder duidelijk uitgesproken standpunt van burgemeester en wethouders – met het voorgestelde compromis akkoord te gaan. Op basis van dit weinig principiële, maar opportunistische compromis werd vervolgens gewerkt aan de totstandkoming van een nieuwe *Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam (Wijkraadsverordening 1963)*.[18]

Zoals gezegd werd tezelfdertijd in Den Haag gewerkt aan een wijziging van de Gemeentewet, die het onder meer mogelijk moest maken aan wijkraden bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders over te dragen. Deze wijziging kwam tot stand in 1964. Het zou, naar het voorkomt, voor de hand hebben gelegen als de Rotterdamse politiek bij de voorbereiding van de nieuwe Wijkraadsverordening daarmee rekening zou hebben gehouden. Maar het Rotterdams gemeentebestuur bleef verstrikt in de belangenstrijd tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen en had in die tijd kennelijk niet de ambitie en de moed om op dit dossier nu eindelijk eens door te pakken. Integendeel, noch van de kant van de gemeenteraad, noch van de kant van het college van burgemeester en wethouders kwamen concrete eigen ideeën over mogelijkheden om bestuurlijke bevoegdheden naar wijkraden over te dragen. Het leek erop dat de wil om werkelijk iets te maken van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam bij de politieke beslissers van toen ontbrak.[19]

Pacificatie

Na aandringen door de wijkraden besloot het college van burgemeester en wethouders in 1967 om opnieuw een Studiecommissie Wijkraden in te stellen. Deze studiecommissie moest adviseren over mogelijkheden om bestuursbevoegdheden over te dragen aan wijkraden en over de bevordering van de adviserende taak van de wijkraden. Verantwoordelijk wethouder George de Vos (KVP) van Wijkaangelegenheden wachtte echter het advies van de studiecommissie niet af en bracht begin 1968 een nota uit over wijkraden en organen voor sociale

[18] *Betwist bestuur*, blz. 89-90
[19] *Betwist bestuur*, blz. 93

wijkopbouw.[20] Zijn doel was het definitief beëindigen van de strijd tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen, een soort 'pacificatie' dus. Echte tegenstellingen tussen beide organen zag de wethouder niet. Naar zijn mening moesten de wijken zelf maar beslissen welk soort orgaan het meest wenselijk was. Wel moest iedere wijkraad beschikken over een 'sectie wijkopbouw' en ieder sociaal wijkopbouworgaan diende een 'sectie bestuurlijke zaken' te hebben. Het opportunisme van 1963 bleek in 1968 dus nog niet verdwenen. Maar de wethouder liet in dat jaar wél weten dat als in de toekomst in Rotterdam tot territoriale decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden zou worden overgegaan, dat zou dienen te geschieden via de wijkraden. In wijken met een sociaal wijkopbouworgaan zou dan een wijkraad moeten komen voor de bestuurlijke bevoegdheden. Op 28 maart 1968 stemde de gemeenteraad hiermee in. De bestuurlijke strijdbijl was daarmee, althans formeel, voorlopig begraven. Ná 1968 gingen de bestuurlijke discussies in Rotterdam over binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur nog louter over mogelijkheden voor overdracht van bestuurlijke bevoegdheden aan wijkraden.

Conclusies

Recapitulerend kon worden geconcludeerd dat de gemeenteraad van Rotterdam zich in de tijdsperiode van 1947 tot 1968 niét liet overtuigen door allerlei bezwaren die op lokale én landelijke schaal tegen het fenomeen wijkraden werden ingebracht. Als er al sprake was van enige inefficiëntie door bestuurlijke decentralisatie – daarbij werd in het bijzonder gedacht aan vertraging in het besluitvormingsproces – dan was dat, vond men in bestuurlijk Rotterdam, de prijs die moest worden betaald voor het betrekken van de burgers bij het bestuur. In de genoemde tijdsperiode heeft het gemeentebestuur nimmer serieus overwogen om maar te stoppen met de wijkraden. Anderzijds heeft het gemeentebestuur van Rotterdam gedurende die eenentwintig jaar niet erg zijn best gedaan om substantieel verbetering te brengen in de positie en het aanzien van de wijkraden. Van actief meedenken over mogelijkheden van overdracht van bestuurlijke bevoegdheden van gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders aan wijkraden was al helemaal geen sprake.

1.3 De aanloop naar het deelgemeentebestel (1968 – 1973)

In de tijdsperiode 1968-1973 was de inzet van het Rotterdamse gemeentebestuur er vooral op gericht om het al vele jaren bestaande idee om wijkraden te voorzien van bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders te gaan realiseren, nu daarvoor in 1964 in de Gemeentewet een mogelijkheid was geboden. De werkrelatie tussen het gemeentebestuur en de wijkraden bleef ook na 1968 problematisch. De wijkraden voelden zich nog steeds niet erg serieus genomen door het gemeentebestuur. Daarentegen vonden burgemeester en wethouders dat de wijkraden onvoldoende begrip hadden voor en kennis hadden van de werking van een omvangrijk en

[20] *Betwist bestuur, blz. 83 e.v.; (Verzameling 1968-4 en Verzameling 1968-57)*

gecompliceerd apparaat als de gemeente Rotterdam. Het denkproces over mogelijkheden om bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders over te dragen aan wijkraden verliep traag en moeizaam, met weinig enthousiasme ook. Uiteindelijk lieten het gemeentebestuur en de wijkraden het maken van concrete voorstellen op dit vlak over aan deskundige ambtenaren. Voor de wijkraden, die al tijden aandrongen op overdracht van bevoegdheden, ongetwijfeld een gemiste kans. In mei 1970 kwam verantwoordelijk wethouder George de Vos (KVP) met zijn nota 'Toekomstige organisatie wijkbestel', maar zowel de wethouder als zijn ambtenaren waren van oordeel dat versterking van de adviesfunctie van wijkraden belangrijker was dan het overdragen van bevoegdheden aan wijkraden. De door hen gevonden mogelijkheden voor bevoegdhedenoverdracht waren, aldus de deskundige ambtenaren, 'niet onbelangrijk', maar tegelijkertijd 'betrekkelijk bescheiden'. Met de resultaten van het ambtelijk denkwerk werd vervolgens op bestuurlijk niveau tamelijk kritiekloos omgegaan. Voor zover kon worden nagegaan blonken bestuurders en politici ten stadhuize en leden van de wijkraden in die tijd niet uit in eigen creativiteit en durf op dit gebied.[21]

Contouren van het nieuwe deelgemeentebestel

In de daaropvolgende bestuursperiode 1970-1974 ging de portefeuille Wijkaangelegenheden over naar wethouder Henk van der Pols (PvdA). Die toonde zich in ieder geval in één opzicht zeer ambitieus. Wat hem betrof diende vóór september 1976 het gehele territoir van de gemeente Rotterdam – havens en industriegebieden uitgezonderd – te zijn belegd met 'wijkraden-nieuwe-stijl', dat wil zeggen: gekozen door de bevolking en voorzien van door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders overgedragen bevoegdheden. Daarmee wilde de wethouder ongelijkheid op dit vlak tussen de wijken voorkomen. Hij waarschuwde er wel voor dat het nieuwe bestel veel geld zou gaan kosten, overigens zonder daarbij concrete bedragen te noemen. In maart 1971, een half jaar na het aantreden van het nieuwe college, kwamen burgemeester en wethouders met een voorontwerp van een nieuwe verordening voor de wijkraden-nieuwe-stijl. Een jaar later werden de wijkraden-nieuwe-stijl omgedoopt tot 'deelgemeenten'.

In 1971 werd, voor het eerst, een koppeling gelegd tussen enerzijds de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam en anderzijds het onderwerp 'reorganisatie binnenlands bestuur', waarmee men op landelijk niveau doende was. Beide ontwikkelingen dienden op elkaar te worden afgestemd, zo vond men in Rotterdam. Wethouder Van der Pols zag een stadsgewest Groot-Rotterdam voor zich, waarbinnen de Rotterdamse wijkraden-nieuwe-stijl ongeveer hetzelfde takenpakket en dezelfde bevoegdheden zouden moeten hebben als Schiedam en Vlaardingen binnen dat stadsgewest.[22]

Een andere opmerkelijke politiek-bestuurlijke draai in die jaren was de aanpassing van de doelstelling van de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam onder invloed van de democratiseringsgolf in de maatschappij

[21] *Betwist bestuur*, blz. 102 e.v. en blz. 133
[22] *Betwist bestuur*, blz. 115

van die tijd. Het ging, volgens burgemeester en wethouders, niet langer meer om sociaalpsychologische of educatieve motieven of om de transformatie van dorpsbewoners naar stadsbewoners. Het meest wezenlijke oogmerk van het nieuwe bestel was volgens het college de versterking van het democratisch karakter van het bestuur van de gemeente en haar delen.[23] Het onderwerp 'participatie' was in die jaren, ook in Rotterdam, op de politiek-bestuurlijke agenda gekomen. Wethouder Van der Pols had hier in 1971 een specifieke beleidsnota aan gewijd, waarin hij onder meer tot uitdrukking bracht dat de mentaliteit van de jaren zeventig een adequaat antwoord van de gemeente vereiste. De nieuw op te richten deelgemeenten werden in dat verband gezien als 'participatieorganen van de burgerij'.[24] Door middel van deelgemeenten konden burgers participeren in het bestuur van de grote stad Rotterdam.

Het nieuwe deelgemeentebestel van start

Bij wijze van proef werden per 1 januari 1973 drie deelgemeenten ingesteld, in Hoek van Holland, in Hoogvliet en in Charlois. De adviesfunctie, al dan niet 'gekwalificeerd', werd een belangrijk onderdeel van de deelgemeentelijke taken. Tot het taken- en bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten behoorde verder onder meer het verlenen van bouw- en hinderwetvergunningen, de uitvoering van diverse bepalingen van de Algemene Politieverordening (APV) en besluiten over het gebruik van verschillende openbare voorzieningen. Daarmee was naar het oordeel van de toenmalige gemeenteraad sprake van 'een absoluut minimum om tot een werkbaar geheel te kunnen komen'. Ook verantwoordelijk wethouder Van der Pols vond het 'maar net voldoende'. Hij had naar eigen zeggen zijn ambities op dit vlak in het college van burgemeester en wethouders niet allemaal kunnen waarmaken.[25] Maar aan de ambitie om in 1976 overal in Rotterdam deelgemeenten te hebben hield hij vast. Daarom werd afgesproken het nieuwe bestel reeds in 1974, één jaar later dus, te evalueren, wat in alle redelijkheid op voorhand niet als erg realistisch kon worden gezien. De evaluatie diende zich ook uit te strekken over de samenwerking tussen de deelgemeenten en de wijkopbouworganen, die, in het kader van het nieuwe bestel, werden gezien als 'een welkome tussenlaag' tussen de deelgemeentebesturen en de wijkbevolking. De gedachte was dat sociale wijkopbouworganen de afstand tot de burger verder zouden verkleinen. Het nieuwe bestel zou heel wat gaan kosten. Ook al daarom zou het nieuwe bestel geleidelijk moeten worden ingevoerd, zo vond het gemeentebestuur. Van der Pols verwachtte spoedig een 'aanzienlijke verzwaring' van het takenpakket van de deelgemeenten te kunnen bewerkstelligen.

Conclusies

Het gemeentebestuur onderbouwde het bescheiden pakket van taken en bevoegdheden van de deelgemeenten met het argument dat er sprake was van een experiment. Op zich zou men daarvoor begrip kunnen opbrengen. Maar ervaringen later in de gemeente Amsterdam met de invoering van 'stadsdelen' – dit was

[23] *Betwist bestuur*, blz. 119
[24] *Betwist bestuur*, blz. 112
[25] *Betwist bestuur*, blz. 130

de Amsterdamse aanduiding van deelgemeenten – lieten zien dat een andere, meer voortvarende aanpak óók mogelijk was geweest.[26] Met de voorbereiding van het nieuwe experiment ging vijf jaar heen. Gerelateerd aan het bescheiden eindresultaat was deze voorbereidingstijd wel erg ruim bemeten. Inzake de voorgenomen uitbreiding van taken en bevoegdheden van de nieuwe deelgemeenten werd geen heldere koers uitgezet. Er was sprake van vage bewoordingen en beloften. Ten slotte werd een zeer korte evaluatietermijn afgesproken, waardoor de nieuwe deelgemeenten nauwelijks zettingstijd werd gegund.[27]

1.4 De opbouw van de deelgemeenten (1973 – 1991)

Na de start van het experimentele deelgemeentebestel, begin 1973, besloot het gemeentebestuur van Rotterdam al betrekkelijk snel om de proef uit te breiden met een vierde deelgemeente. In januari 1975 werd de deelgemeente Prins Alexander, als zijnde een grote nieuwbouwwijk, aan de proef toegevoegd. In latere jaren zouden daar nog vijf deelgemeenten bij komen: IJsselmonde en Centrum-Noord (1980), Overschie en Kralingen (1982) en Hillegersberg-Schiebroek (1983). In tien jaar tijd werden dus negen deelgemeenten ingesteld.

Maar dit ging niet zonder slag of stoot. Niet alleen ontstonden er al in de proefperiode spanningen tussen de deelgemeentebesturen enerzijds en de in de deelgemeenten functionerende 'concurrerende' wijkorganen – opbouworganen, bewonersorganisaties en actiegroepen – anderzijds, maar ook vond men op de Coolsingel dat men in de deelgemeenten te veel 'bestuurtje aan het spelen' was. Het was niet de bedoeling dat de deelgemeenten het functioneren van een gemeenteraad gingen nabootsen. Volgens het stadsbestuur was de primaire taak van de deelgemeenten de bevordering van de burgerparticipatie en de inspraak van de burgerij. Daarbij dienden de genoemde andere wijkorganen een rol te spelen. Maar op de oprichting en samenstelling van deze wijkorganen hadden de deelgemeenten geen invloed. Met stadsvernieuwing bijvoorbeeld – een belangrijk stedelijk beleidsonderwerp in die tijd – mochten de deelgemeenten zich niet bemoeien. Verantwoordelijk wethouder Jan van der Ploeg (PvdA) wilde nadrukkelijk niet dat er nieuwe deelgemeenten zouden worden ingesteld in 'zijn' stadsvernieuwingsgebied.[28] Maar in het eveneens belangrijke lokale welzijnsbeleid – de wijkwelzijnsplanning – kregen de deelgemeenten wél een duidelijke rol.[29]

Deelgemeenten of wijkraden-nieuwe-stijl

De afgesproken evaluatie van de proef met het deelgemeentebestel – daartoe was, na een eerdere mislukte 'interne poging' tot evaluatie, in 1975 een opdracht gegeven aan de Erasmus Universiteit Rotterdam – verliep niet goed. Het evaluatierapport verscheen pas in 1978, op een moment waarop het Rotterdamse gemeentebestuur al belangrijke besluiten had genomen over de doorontwikkeling

[26] *Betwist bestuur*, blz. 581-582
[27] *Betwist bestuur*, blz. 138-140
[28] *Betwist bestuur*, blz. 265; *Bevlogen bestuurders*, blz. 68
[29] *Betwist bestuur*, blz. 142-143

van het deelgemeentebestel, zoals hierna zal blijken. De evaluatie werd desondanks door het gemeentebestuur als nuttig en ondersteunend gezien, maar ook deels als achterhaald. In het evaluatierapport werden de eerste deelgemeenten in Rotterdam als 'weinig effectief' beoordeeld en werd onder meer gepleit voor de invoering van het budget(bestedings)recht van deelgemeenten, voor het meer accentueren van de bestuurlijke taak van deelgemeenten naast hun participatie bevorderende taken en ook voor grotere deelgemeenten.[30]

Portefeuillehouder Wijkaangelegenheden wethouder Henk van der Pols stelde medio 1973 nog voor om heel Rotterdam – inclusief het centrum – in te delen in dertien deelgemeenten. Een jaar later, in 1974, werd dat aantal, na bestuurlijke heroverweging, teruggebracht tot elf. In datzelfde jaar kwam het college van burgemeester en wethouders tot de conclusie dat de voorgenomen gefaseerde invoering van het deelgemeentebestel, eindigend in 1976, om diverse redenen niet langer als haalbaar kon worden beschouwd en met enkele jaren moest worden verlengd. De na de gemeenteraadsverkiezingen in 1974 nieuw aangetreden wethouder Wijkaangelegenheden, Wim van der Have (PvdA), ontmoette in het nieuwe 'rode' college van burgemeester en wethouders weerstand tegen een vlotte uitbreiding van het aantal deelgemeenten.[31] Hij probeerde het daarom op een andere manier.

In de eerste plaats wist hij te bereiken dat de taken en bevoegdheden van de deelgemeenten flink werden uitgebreid, bijvoorbeeld op het gebied van drank en horeca, markten en standplaatsen, winkelsluiting, alsmede jeugdwerk, vormingswerk en club- en buurthuiswerk. Ook mochten de deelgemeenten zich gaan bemoeien met de uitwerking van bestemmingsplannen, met scholen voor openbaar onderwijs, en met sport en recreatie, verkeerszaken, kleinere culturele activiteiten en wijkwelzijnsplannen. Bevoegdheden 'van niet geringe importantie', aldus burgemeester en wethouders. De gemeenteraad, die in februari 1977 instemde met het raadsvoorstel ter zake, was het daarmee eens. Van der Have benadrukte bij die gelegenheid nog eens dat er geen sprake kon zijn van overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan andere wijkorganen, zoals projectgroepen, actiegroepen en bewonersgroepen. Alleen organen die via verkiezingen tot stand waren gekomen, kwamen in aanmerking voor overdracht van bestuurlijke bevoegdheden.[32]

In de tweede plaats kwam wethouder Van der Have, in september 1975, met het voorstel om, naast de vier bestaande deelgemeenten, door de bevolking gekozen 'wijkraden-nieuwe-stijl' in te stellen, zónder bestuurlijke bevoegdheden; anders zouden het in feite deelgemeenten worden.[33] Dit voorstel werd zowel door de deelgemeenten als door de wijkorganen kritisch ontvangen. Maar uiteindelijk wist Van der Have het college en de gemeenteraad zover te krijgen dat er naast

---

[30] *Betwist bestuur*, blz. 171-174

[31] Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1974, waarbij de Partij van de Arbeid in de gemeenteraad een absolute meerderheid had verkregen, trad in Rotterdam het eerste 'rode college' aan met uitsluitend wethouders van PvdA-huize. Ook in de bestuursperiode 1978-1982 was er in Rotterdam een 'rood college'. Binnen de rode colleges bestond echter geen unanimiteit over de meest wenselijke toekomst van het deelgemeentebestel.

[32] *Betwist bestuur*, blz. 157-164.

[33] Nota Nieuw Wijkbestel; zie *Betwist bestuur*, blz. 164 e.v.

de vier deelgemeenten veertien – later dertien – 'wijkraadsgebieden' zouden komen met een wijkraad-nieuwe-stijl. Deze wijkraden kregen, bij nader bestuurlijk inzien, tóch bevoegdheden, maar wel een 'lichter bevoegdhedenpakket' dan dat van de deelgemeenten. Er werd in dit verband in ambtelijke kring ten stadhuize wel gesproken over de 'list van Van der Have'. De wijkraden-nieuwe-stijl met bevoegdheden waren goedkoper dan de 'dure' deelgemeenten – ook nu werden geen concrete bedragen genoemd – en door de nieuwe wijkraden géén bevoegdheden te geven op het gebied van stadsvernieuwing, ontweek Van der Have een stevige politieke discussie met zijn reeds genoemde ambtgenoot van Stadsvernieuwing, wethouder Jan van der Ploeg.[34] Een en ander werd geformaliseerd bij besluit van de gemeenteraad van 12 mei 1977, waarbij de 'Verordening op het wijkbestel' werd vastgesteld. Deze verordening was op veel punten identiek aan de 'Verordening op de deelgemeenten'. Op eigen verzoek vanuit de betreffende wijken werden de eerste twee wijkraden-nieuwe-stijl – IJsselmonde en Centrum-Noord – per 1 januari 1978 ingesteld. De overige elf wijkraden-nieuwe-stijl zouden binnen de komende vijf jaar of daarna worden ingesteld, afhankelijk van de financiële mogelijkheden. Maar in 1979 reeds ontstond opnieuw een politiek-bestuurlijke discussie over wijkraden en deelgemeenten, dit mede ingegeven door een nota van de Rotterdamse PvdA, waarin werd voorgesteld het verschil tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl af te schaffen.[35] Burgemeester en wethouders stelden in deze discussie de voorkeur te geven aan territoriale decentralisatie door middel van deelgemeenten boven functionele decentralisatie. De deelgemeenteraad was volgens het college het duidelijke bestuurlijke kader geworden waarop nieuwe ontwikkelingen – budgetbestedingsrecht en decentralisatiebeleid – konden worden gericht. Aangezien er intussen materieel nog maar weinig verschillen waren te bespeuren tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl besloot de Rotterdamse gemeenteraad in december 1979 de Verordening op de deelgemeenten uit 1972 én de Verordening op het wijkbestel uit 1977 per 1 januari 1980 in te trekken en te vervangen door één nieuwe verordening: de Verordening op het deelgemeentebestel 1979. Voortaan zouden er drie soorten wijkorganen zijn: deelgemeenten, wijkraden(-oude-stijl) en andere wijkorganen. Dit betekende overigens niet dat iedereen in de Rotterdamse politiek onverdeeld achter het deelgemeentebestel stond. Deelgemeenten werden gezien als 'politieke democratie' of 'representatieve democratie'. Daarnaast bestond de zogenoemde 'basisdemocratie' of 'directe democratie' door middel van actiegroepen die spontaan uit de bevolking waren opgekomen en die werden geacht de 'werkelijke representanten van de bevolking' te zijn. Aanhangers van de directe democratie werden vooral gevonden in de kleine linkse partijen in de gemeenteraad. Maar ook in de PvdA had de directe democratie aanhang. In die kringen werden deelgemeenten gezien als 'een nutteloze schijf die de directe participatie van burgers belemmerde'. De nog maar pas opgerichte wijkraden-nieuwe-stijl IJsselmonde en Centrum-Noord werden in het kader van de nieuwe regelgeving omgedoopt tot deelgemeenten, waarmee het aantal deelgemeenten in Rotterdam per 1 januari 1980 op zes kwam. Uitdrukkelijk werd overwogen dat binnen deelgemeentegebied opererende wijkorganen hun directe relatie met het

[34] *Betwist bestuur*, blz. 166.
[35] *Betwist bestuur*, blz. 174 e.v.

stadsbestuur zouden gaan verliezen. Zij moesten voortaan zaken gaan doen met de besturen van de deelgemeenten. Dit alles werd door het stadsbestuur gepositioneerd binnen de enige jaren daarvóór reeds vastgestelde stedelijke visie op de organisatie van de stad in relatie met de landelijke plannen met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het Rotterdamse stadsbestuur koos voor het 'sterke-stad-in-grote-provincie-model', daarmee afstand nemend van de 'mini-provincies' van het Kabinet-Den Uyl (1973-1977) en van het concept 'Stadsgewest Rijnmond'. De 'wijk' werd uitgangspunt van de bestuursorganisatie. Wijken zouden naar het oordeel van het gemeentebestuur alleen maximaal tot ontplooiing kunnen komen als er tegelijkertijd een krachtig stedelijk bestuur zou zijn. De bestuurlijke afstand van wijken tot hoger bestuur moest voldoende vrijheid aan de wijken laten en tóch coördinatie tussen de wijken door hoger bestuur mogelijk maken.[36] In 1979 werden de deelgemeenten door het stadsbestuur voor het eerst als 'medebestuur' en dus als onderdeel van het gemeentebestuur gezien. Niet langer waren deelgemeenten slechts 'veredelde adviesorganen met een beperkte bestuurlijke verantwoordelijkheid'. Niet-Nederlandse ingezetenen kregen het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor de deelgemeenteraden, destijds een primeur in Nederland.

Discussie over bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam

In november 1980 zette wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have het debat over bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam voort door middel van een in de ik-vorm geschreven Discussienota over dit onderwerp. De nota, met de strekking waarvan het college van burgemeester en wethouders had kunnen instemmen, werd om advies toegezonden aan de deelgemeenteraden, wijkorganen, bewonersorganisaties en vele anderen. Doel van de wethouder was: duidelijkheid scheppen met betrekking tot het Rotterdamse decentralisatiebeleid in de komende jaren.[37] Het deelgemeentebestel als zodanig werd in de Discussienota niet ter discussie gesteld. De fasering van de instelling van nieuwe deelgemeenten was echter wél een onderwerp van gesprek. Dit hing samen met, deels nieuwe, bezwaren die in die tijd tegen het instituut deelgemeenten werden ingebracht. De instelling van deelgemeenten werd niet alleen als een kostbare zaak gezien, maar ook als onwenselijk in gebieden met een 'meervoudige maatschappelijke problematiek', zoals stadsvernieuwing, heroïne- en prostitutieoverlast en sterk wisselende bevolkingsgroepen. Ook had men te kampen met voortdurend verzet vanuit bewonersgroepen tegen de komst van deelgemeenten in hun gebied. Daardoor zouden zij immers hun rechtstreekse band met 'de Coolsingel' kwijt gaan raken. Van der Have stelde daartegenover dat door middel van deelgemeenten de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur werd verhoogd, de beheersbaarheid van het bestuur werd verbeterd en het beleid voor de burger minder ondoorzichtig werd. Ook sprak de wethouder ter adstructie over 'spreiding van bestuursmacht tot verkleining van machtsverschillen', daarmee inhakend op de terminologie die destijds door linkse partijen in de landelijke politiek werd

[36] 'Beleidsnota 1977' van het college van burgemeester en wethouders, *Betwist bestuur*, blz. 166-167.
[37] 'Discussienota betreffende de bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam', november 1980, *Betwist bestuur*, blz. 180 e.v.

gebezigd. Het bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten zou volgens Van der Have moeten worden ‘geoptimaliseerd’ en het budgetbestedingsrecht van deelgemeenten snel ingevoerd. Deelgemeenten werden door hem niet gezien als een ‘extra bestuurslaag’, omdat het nooit de bedoeling van het stadsbestuur was geweest om bestuurlijke verantwoordelijkheden over méér schijven te laten lopen.

Wethouder Van der Have kwam in zijn Discussienota met twee alternatieve ‘invoeringsplannen’. Het eerste plan betrof de invoering van het deelgemeentebestel in heel Rotterdam tussen 1981 en 1989. Het tweede plan, dat de duidelijke voorkeur had van burgemeester en wethouders, behelsde de instelling van deelgemeenten in Overschie, Kralingen, Hillegersberg-Schiebroek, Vreewijk-Lombardijen en Pernis-Heijplaat tussen 1981 en 1985. Met dit tweede plan zou volgens Van der Have het eerder genomen principebesluit ‘deelgemeenten in heel Rotterdam’ worden verlaten.

Enige maanden later, in januari 1981, – de discussie over de Discussienota was nog niet beëindigd – besloot de gemeenteraad om per 1 januari 1982 deelgemeenten in te stellen in Overschie en Kralingen, dit op aandringen van de wijkraden aldaar. Bij die gelegenheid liet de PvdA, die destijds in de gemeenteraad een meerderheidspositie had, weten achter het tweede invoeringsplan van Van der Have te staan en voorlopig geen deelgemeenten in oude stadswijken te willen instellen. Het college van burgemeester en wethouders sloot zich daar in oktober 1981, in een (nieuwe) beleidsnota over decentralisatie, bij aan.[38] Voor het overige ging het college grosso modo akkoord met de in de Discussienota vastgelegde visie van de wethouder Wijkaangelegenheden. Maar met het tweede invoeringsplan was het politieke besluit om geheel Rotterdam te voorzien van deelgemeenten – laatstelijk nog eens impliciet bevestigd bij de vaststelling van de ‘Verordening op het deelgemeentebestel’ in 1979 – wat het college betrof van tafel.

Burgemeester en wethouders hadden moeten constateren dat het enthousiasme voor deelgemeenten bij bewoners en opbouwwerkers nog niet overal in de stad aanwezig was. Bewonersorganisaties vonden dat eerst maar eens overtuigend moest worden aangetoond dat deelgemeenten de kwaliteit van het bestuur en de participatie van de bevolking hadden vergroot. Het opbouwwerk was van oordeel dat bewonersorganisaties ‘een niet minder democratische en doelmatige vorm van decentralisatie dan deelgemeenten’ waren. Maar daar ging het college van burgemeester en wethouders niet in mee: “Deelgemeenteraden zijn medebesturen van de gemeente!”. Het college erkende wel dat deelgemeenten kampten met een maatschappelijk draagvlakprobleem. Dat draagvlak was volgens het college een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van een deelgemeenteraad. Opmerkelijk was ten slotte het voorstel van burgemeester en wethouders om de portefeuille Wijkaangelegenheden voortaan bij de burgemeester onder te brengen – zoals dat vóór 1966 ook het geval was – vanwege de toegenomen nadruk op bestuurlijke en integrale aspecten van deze portefeuille en op de bewaking daarvan. In de pers werd het anders beleefd: “Van der Have wil af van Wijkzaken!”.

[38] *Betwist bestuur*, blz. 186 e.v.

In april 1982 wilde het college van burgemeester en wethouders door middel van een 'slotbeschouwing' de besteldiscussie beëindigen en wel met het oog op de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen in juni 1982.[39] De voortdurende discussies over het deelgemeentebestel hadden het college duidelijk gemaakt dat dit bestel nog altijd niet overal was aanvaard. Desondanks koos het college ervoor om door te gaan op de ingeslagen weg en werk te gaan maken van de invoering van het budgetbestedingsrecht voor de deelgemeenteraden. Dit recht was volgens het college onontbeerlijk voor een effectievere uitoefening van de bevoegdheden door deelgemeenten. Tot 1985 zouden er, wat burgemeester en wethouders betreft, nog twee deelgemeenten bij moeten komen: Hillegersberg-Schiebroek en Vreewijk-Lombardijen. In 1985 zou dan opnieuw een principiële discussie in de gemeenteraad moeten worden gevoerd over de verdere invoering van het deelgemeentebestel. Onder leiding van de in maart 1982 aangetreden nieuwe burgemeester van Rotterdam, Bram Peper (PvdA), discussieerde de 'oude' gemeenteraad in mei 1982 over de collegevoorstellen. In de gemeenteraad bleek sprake te zijn van verdeeldheid over de twee invoeringsplannen van wethouder Van der Have. CDA en VVD wilden het deelgemeentebestel zo snel mogelijk invoeren in de gehele stad en kozen daarom voor het eerste invoeringsplan. Het tweede invoeringsplan, favoriet bij het college, zou volgens deze fracties grote twijfel zaaien over het bestaansrecht van deelgemeenten. Oud-burgemeester Peper verklaarde de insteek van CDA en VVD echter uit het feit dat beide partijen al geruime tijd door de PvdA buiten het college van burgemeester en wethouders waren gehouden en via de deelgemeenten waar ze vertegenwoordigd waren toch nog invloed op het bestuur konden uitoefenen.[40] Maar vanuit de VVD werd later een andere verklaring naar voren gebracht. De VVD was altijd al tegen de bewonersorganisaties geweest, omdat die niet democratisch waren ingebed en hoe langer hoe meer uit incrowd bestonden, oftewel de 'vriendjes van de PvdA'. Dan kon je beter deelgemeenten hebben.[41] Naar het oordeel van wethouder Van der Have had het gemeentebestuur echter inmiddels een soort evenwicht bereikt tussen degenen die vonden dat het gemeentebestuur te ver was gegaan en degenen die vonden dat het gemeentebestuur niet ver genoeg was gegaan. Met een kleine meerderheid vóór koos de gemeenteraad uiteindelijk voor het eerste invoeringsplan. De raad ging tevens akkoord met de invoering van het budgetbestedingsrecht van deelgemeenten, waarbij wethouder van Financiën Joop Linthorst een verdere uitbreiding van het budget van deelgemeenten bepleitte om onnodige bemoeienis van het stadsbestuur met de financiën op wijkniveau tegen te gaan. Per 1 januari 1983 mocht de nieuwe deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek worden ingesteld.

In de jaren erna ging de opbouw van het Rotterdamse deelgemeentebestel gewoon verder. Tussen 1982 en 1986 geschiedde dat onder leiding van wethouder Henk van der Pols (PvdA), die na de in 1982 gehouden verkiezingen voor de

[39] *Betwist bestuur*, blz. 189 e.v.
[40] Zoals eerder al opgemerkt zaten tussen 1974 en 1982 in het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders naast de burgemeester alleen wethouders van PvdA-huize (de 'rode colleges').
[41] *Betwist bestuur*, blz. 199, 204 en 273.

gemeenteraad opnieuw portefeuillehouder Wijkaangelegenheden was geworden, dit keer in een college gevormd door PvdA en D66.[42] Na de gemeenteraadsverkiezingen in 1986 mocht ook de VVD aanschuiven in het college en werd VVD-wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel portefeuillehouder Wijkaangelegenheden.

In 1983 werd een 'draagvlakonderzoek' gehouden in de deelgemeente Centrum-Noord, waar verschillende bewonersgroepen grote moeite hadden met het feit dat zij nu te maken hadden met een deelgemeentebestuur in plaats van het gemeentebestuur. In datzelfde jaar besloot de gemeenteraad, na een langdurig debat, met de krapst mogelijke meerderheid – 23 tegen 22 stemmen – om de deelgemeente Centrum-Noord in stand te laten, maar zonder de wijk Agniesebuurt, waar de protesten tegen de deelgemeente het hevigst waren. In de gemeenteraad klonk bij die gelegenheid ook kritiek op het functioneren van de betreffende bewonersorganisaties en was men bang voor ongewenste precedentwerking. Op de kleine fracties van de CPN en de PSP/PPR na lieten de woordvoerders in de gemeenteraad zich bij die gelegenheid in positieve zin uit over het deelgemeentebestel en spraken zij hun vertrouwen daarin uit.[43]

In 1984 besloot de gemeenteraad tot 'optimalisering' van de bevoegdheden van deelgemeenten, maar dit leidde niet tot grootschalige extra overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten. Het jaar 1985 ging voorbij zonder dat de voor dat jaar afgesproken evaluatie van het bestel had plaatsgevonden. In feite stond dit onderwerp in Rotterdam permanent ter discussie. Een echte formele evaluatie van het bestel werd in het betreffende jaar daarom kennelijk niet meer nodig geacht. In 1987 besloot de gemeenteraad tot de instelling van een Deelgemeentefonds.[44] Dat was nodig om voortdurende discussies met de deelgemeenten over financiële zaken te voorkomen. Het fonds werd door burgemeester en wethouders gekarakteriseerd als een 'doorgeefluik' voor middelen van de gemeente naar de collectiviteit van deelgemeenten, zonder dat de oorspronkelijke herkomst en uiteindelijke besteding van die middelen relevant zijn. Deelgemeenten kregen dus een volledige eigen afwegingsbevoegdheid.

Het Nieuwe Rotterdam

In de tweede helft van de jaren tachtig nam het Rotterdamse gemeentebestuur initiatieven om voortgang te maken met de modernisering van de economie en de samenleving van Rotterdam. Er moest een perspectief worden geschetst van de stad Rotterdam in het jaar 2002. Burgemeester en wethouders publiceerden daarover in het najaar van 1987 hun nota 'Vernieuwing van Rotterdam'. Een aantal weken later verscheen het rapport 'Nieuw Rotterdam' van de door burgemeester en wethouders in maart 1987 ingestelde Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing Rotterdam, naar haar voorzitter ook wel de Commissie-Albeda genoemd. Opmerkelijk was dat in beide documenten geen aandacht werd

[42] Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 had de PvdA in Rotterdam haar meerderheid in de gemeenteraad verloren en moest zij op zoek naar een coalitiepartner. Dat werd D66. CDA en VVD werden in 1982 door de PvdA opnieuw buiten het college gehouden.
[43] *Betwist bestuur*, blz. 202-207.
[44] *Betwist bestuur*, blz. 220 e.v.

besteed aan de rol die de deelgemeenten ter zake zouden kunnen spelen. Dat was tegen het zere been van de voorzitters van de inmiddels negen deelgemeenten. Zij kwamen daarom in april 1988 met een gezamenlijke 'Visienota' over de samenhang in het Rotterdamse bestuur en de specifieke rol van de deelgemeenten in het gemeentebestuur.[45] Deelgemeenten waren in de ogen van de deelgemeentevoorzitters 'volwaardige bestuursorganen' en moesten op wijkniveau een samenhangend beleid kunnen voeren met daarop betrekking hebbende bevoegdheden en middelen. De vele laaggeschoolde werklozen zouden naar de mening van de voorzitters beter af zijn met kleinschalige ontwikkelingen dan met grootschalige ontwikkelingen op hoog niveau, zoals de Kop van Zuid en de Noordrand. De voorzitters bepleitten in hun Visienota een 'samenhangende bestuursstructuur': niet alleen complementair bestuur, maar ook een 'compleet' bestuur. Hoe die samenhangende bestuursstructuur precies vorm zou moeten krijgen lieten zij echter in het midden. Wat hier ook van zij, de Visienota van de deelgemeentevoorzitters was het eerste gezamenlijke document van de samenwerkende deelgemeenten.

De afronding van het deelgemeentebestel

Het college van burgemeester en wethouders in de bestuursperiode 1986-1990, gesteund door PvdA, D66 en VVD, had bij de start van zijn werkzaamheden beloofd weer een 'fundamentele discussie' te gaan voeren over het deelgemeentebestel, teneinde het deelgemeentebestel in deze bestuursperiode definitief af te ronden. In dat kader werden in het najaar van 1988 vier discussieavonden georganiseerd voor gemeentebestuurders, deelgemeentebestuurders, ambtenaren en bewoners. De afsluiting vond plaats tijdens een bijeenkomst op 14 maart 1989. Daar werd het woord gevoerd door burgemeester Bram Peper, die in een redevoering onder de titel 'Binnengemeentelijke decentralisatie in de tijd' aanknopingspunten gaf voor de nieuwe koers van de gemeente Rotterdam met betrekking tot decentraal bestuur in de stad.[46] Volgens Peper waren de deelgemeenten intussen 'bestuurlijk volwassen' geworden. Maar het deelgemeentebestel diende naar zijn oordeel in de toekomst minder overheersend vanuit de optiek van participatie en inspraak te worden beoordeeld en meer vanuit de optiek van dienstverlening. De deelgemeenten zouden veel aandacht moeten besteden aan het versterken van het draagvlak bij de bevolking. De taken van deelgemeenten lagen zijns inziens in de verbetering van de dienstverlening aan de burgers en het bijdragen aan het revitaliseren van de stad. Discussies over bevoegdheden achtte Peper 'weinig productief' en vaak leidend tot verspilling van bestuurlijke energie. In de visie van de burgemeester was de positie van de grote stad in Nederland 'zwak'. Vooral tegen deze achtergrond achtte hij een verdere majeure bevoegdhedenoverdracht aan deelgemeenten niet wenselijk. Dat zou de centrale stad in haar verhouding tot andere overheden – provincie en Rijk – onvoldoende speelruimte geven om beleidsresultaten te bereiken.

Concluderend kon worden gesteld dat in die jaren in de Rotterdamse politiek sprake was van brede steun voor deelgemeenten, maar dat er wat het

[45] *Betwist bestuur*, blz. 233 e.v.
[46] *Betwist bestuur*, blz. 236-238

maatschappelijk draagvlak voor deelgemeenten betreft nog wel enig overtuigend werk nodig was. Hier en daar bleven de relaties tussen deelgemeentebesturen en bewonersorganisaties gespannen. Maar ook de inrichting en werkwijze van het deelgemeentebestel in relatie met het centrale stadsbestuur en de gemeentelijke ambtelijke diensten en bedrijven was op verschillende punten voor verdere verbetering vatbaar. Reden genoeg dus voor het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad om zich te beraden over de gewenste koers voor het deelgemeentebestel in de komende jaren negentig.[47]

Met VVD-wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel als portefeuillehouder Wijkaangelegenheden kwam het college van burgemeester en wethouders in januari 1990 met zijn nota *'Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenten in de jaren negentig'*.[48] De nota werd om advies voorgelegd aan de voorzitters van de deelgemeenten en de wijkraden en aan de bewonersorganisaties. Het was de bedoeling dat de 'oude raad' – de gemeenteraadsverkiezingen werden dat jaar op 21 maart gehouden – nog de hoofdlijnen van het nieuwe bestel zou vaststellen. De nieuw verkozen gemeenteraad zou dan dat nieuwe bestel verder moeten uitwerken en invoeren. Het college voegde bij zijn nota nog vier 'deelnota's'. Die handelden achtereenvolgens over de relatie met bewonersorganisaties, over de verhouding tussen het stadsbestuur en de deelgemeentebesturen, over de taken en bevoegdheden van deelgemeenten, alsmede over de financiële consequenties. Volgens het college pasten de deelgemeenten goed in de ontwikkelingen van 'Het Nieuwe Rotterdam' en in het nieuw ontwikkelde gedachtegoed over 'Sociale Vernieuwing'. Deelgemeenten zouden drie 'bestuurlijke functies' hebben. In de eerste plaats de beleidsontwikkeling en -bepaling voor het eigen gebied, in de tweede plaats de uitvoering van het lokale overheidsbeleid, waarbij vooral de directe dienstverlening aan de burger een belangrijk aandachtspunt was, en in de derde plaats het onderhouden en ontwikkelen van contacten met organisaties van burgers, het zogenoemde 'maatschappelijke middenveld'. Het college was van oordeel dat deelgemeenten en bewonersorganisaties elkaar goed aanvulden. Deelgemeenten waren in de opvatting van burgemeester en wethouders geen autonome besturen en belangentegenstellingen tussen stad en deelgemeenten moesten daarom zoveel mogelijk worden vermeden. Het college achtte het sleutelbegrip 'complementair bestuur' karakteristiek voor het Rotterdamse model: het centraal bestuur bepaalde op hoofdlijnen de inhoud en organisatie van het beleid en binnen dat kader bepaalden de deelgemeenten de invulling en uitvoering van het beleid voor het eigen territorium. Deelgemeenteraden zouden aldus in versterkte mate 'aanvullende bestuursorganen' van het centraal stadsbestuur zijn. De stedelijke kaders konden in deze visie ook worden gesteld op terreinen waar deelgemeenten bevoegd waren. De taken en bevoegdheden van de deelgemeenten dienden 'publieksgericht', 'wijkgericht' en 'wijkgebonden' te zijn.

Het deelgemeentebestel in zijn 'nieuwe' vorm zou, wat het college betreft, in de gehele stad moeten worden ingevoerd, met uitzondering van het centrumgebied.

---

[47] *Betwist bestuur*, blz. 238.
[48] *Betwist bestuur*, blz. 243 e.v.

De precieze indeling van Rotterdam in deelgemeenten had altijd veel voeten in de aarde. In 1990 was dat niet anders. In Rotterdam-West zouden twee deelgemeenten moeten worden ingesteld, West en Delfshaven, en in Rotterdam-Zuid zou er een deelgemeente Zuid bij moeten komen. De wijken Crooswijk en Rubroek werden bij de deelgemeente Kralingen gevoegd en de Agniesebuurt en de wijk Het Oude Noorden bij de deelgemeente Centrum-Noord, bij die gelegenheid omgedoopt tot deelgemeente Noord. Overschie en Hillegersberg-Schiebroek zouden moeten worden samengevoegd tot een nieuwe deelgemeente Noordrand. De wijken Pernis en Heijplaat zouden volgens het college bij de deelgemeente Hoogvliet moeten komen. Uiteindelijk besloot de 'oude raad' in april 1990 – met alleen de stemmen van de tweemansfractie van Links Rotterdam tegen – om in te stemmen met de voorstellen van het college van burgemeester en wethouders. Maar de besluitvorming over de precieze indeling van Rotterdam in deelgemeenten werd nog even uitgesteld. Tijdens de raadsvergadering brachten de deelgemeenten naar voren dat er wat hen betreft een bevredigende verstandhouding was ontstaan tussen de deelgemeenten en de bewonersorganisaties. De belangenbehartiging werd in beginsel overgelaten aan de bewonersorganisaties. De deelgemeenten zelf legden meer de nadruk op hun bestuurlijke taken. Een actie van 74 instellingen om het gemeentebestuur te bewegen tot een draagvlakonderzoek onder de burgers betreffende het deelgemeentebestel kreeg geen gehoor in de Rotterdamse gemeenteraad. Deze instellingen bleken bijna allemaal buiten deelgemeentegebied te zijn gevestigd. Mensen die niet in deelgemeenten woonden konden niet weten hoe deelgemeenten waren of zouden kunnen zijn, aldus wethouder Van der Pol.[49]

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 kwam nu ook het CDA in het college en wel met twee wethouders. De portefeuille Wijkaangelegenheden ging naar CDA-wethouder Jan van der Schalk. In september 1991 kwam het nieuwe college, onder de titel *"De laatste ronde!'*, met voorstellen voor de 'definitieve afronding' van de discussie over het Rotterdamse deelgemeentebestel.[50] De schaalgrootte van de gemeente Rotterdam werd voor een aantal problemen te klein geacht. Daarvoor zou in grootstedelijke gebieden een regiobestuur moeten komen. Anderzijds vond het college de stad Rotterdam voor een goede uitoefening van een aantal taken te groot. Veel wijkgebonden problemen, beheersmatige zaken of voorzieningen voor een kleiner gebied dan de hele stad laten zich effectiever en efficiënter aansturen en beheersen vanuit een decentraal punt, aldus het college. Er werden, op termijn, twee nieuwe deelgemeenten voorgesteld, één in Rotterdam-West en één in Rotterdam-Zuid, de latere deelgemeenten Delfshaven en Feijenoord. Het college stelde verder, opnieuw, voor de deelgemeenten Overschie en Hillegersberg-Schiebroek samen te voegen. De wijk Heijplaat zou moeten worden ondergebracht bij de deelgemeente Charlois en de wijk Pernis bij de deelgemeente Hoogvliet. Wat betreft de burgerparticipatie – kon die in grotere deelgemeenten wel worden bevorderd, was de vraag – stelde het college dat het in deelgemeenten van grotere omvang beter mogelijk was om de gegroeide wijkkaders, zoals bewonersorganisaties, actiegroepen, buurtcomités

[49] *Betwist bestuur*, blz. 254
[50] *Betwist bestuur*, blz. 255 e.v.

en opbouworganen, een zelfstandige rol in de beleidsvorming toe te kennen dan in kleinere deelgemeenten. In dezelfde maand september 1991 stemde de gemeenteraad in met de collegevoorstellen *'De laatste ronde!'*, met dien verstande dat de raad zich in zeer grote meerderheid uitsprak tégen een fusie van Overschie en Hillegersberg-Schiebroek en dat de besluitvorming over de toekomst van Heijplaat en Pernis opnieuw werd uitgesteld. In november 1991 bleek er in de gemeenteraad een nipte meerderheid te zijn voor een gezamenlijke 'wijkraad-plus' voor Heijplaat en Pernis, wat betreft de betrekkingen met het stadsbestuur gelijkwaardig aan een deelgemeente. Een deelgemeente Pernis-Heijplaat mocht er van de gemeenteraad echter niet komen. De Verordening op de deelgemeenteraden werd eind november 1991 gewijzigd op basis van de door de gemeenteraad geaccordeerde voorstellen van burgemeester en wethouders inzake het deelgemeentebestel. Daarmee kan dit raadsbesluit worden gezien als de afronding van een negentien jaar durende periode van opbouw van het deelgemeentebestel en tevens als de start van een nieuwe periode van binnengemeentelijke bestuurlijke decentralisatie in de gemeente Rotterdam.[51]

Conclusies

Ten slotte enige aandacht voor de conclusies die in Betwist bestuur zijn getrokken aangaande de opbouwperiode 1973-1991:

- De opbouw van het Rotterdamse deelgemeentebestel vergde veel tijd. Men had tien jaar nodig om – in etappes – uiteindelijk negen deelgemeenten in te stellen met een aanvankelijk bescheiden taken- en bevoegdhedenpakket, dat in de loop der jaren langzaam meegroeide, en met een in omvang bescheiden ambtelijke ondersteuning. Dit laatste had te maken met de politiek-bestuurlijke wens van het stadsbestuur om de stedelijke ambtelijke diensten dienstbaar te laten zijn aan de deelgemeenten en deze niet op te splitsen. In Rotterdam was men trots op de eigen diensten. Ter vergelijking: in de gemeente Amsterdam, waar men, later dan in Rotterdam, ook met deelgemeenten – daar 'stadsdelen' genoemd – aan de slag was gegaan, had men tussen 1981 en 1990 zestien stadsdelen ingesteld met een zeer uitgebreid taken- en bevoegdhedenpakket en met een omvangrijke eigen ambtelijke ondersteuning, voortkomend uit de aldaar gewenste opsplitsing van stedelijke ambtelijke diensten.[52] De voorzichtige Rotterdamse stap-voor-stap-aanpak kon gemakkelijk aanleiding geven voor eindeloze discussies tussen voor- en tegenstanders van het deelgemeentebestel. De vrijwel permanente draagvlakdiscussie over het deelgemeentebestel vergrootte het vertrouwen in het bestel zeker niet.[53] De stap-voor-stap-benadering was kenmerkend voor de Rotterdamse bestuurlijke decentralisatiepolitiek in die jaren. De PvdA was in die tijd in Rotterdam met afstand de grootste partij met de meeste invloed. De partij had niet alleen banden met deelgemeenten, maar zeker ook met bewonersorganisaties en bijbehorende geëngageerde beroepskrachten en met

[51] *Betwist bestuur*, blz. 264
[52] *Betwist bestuur*, blz. 580. De opsplitsing van de gemeentelijke ambtelijke diensten in Amsterdam kwam voort uit de wens om meer bestuurlijke grip te krijgen op die diensten.
[53] *Betwist bestuur*, blz. 270-271.

gemeenteambtenaren die tevens partijgenoten waren. En daar werd heel verschillend, niet zelden ook negatief, over het deelgemeentebestel gedacht.[54]

- In Rotterdam waren de kleine linkse partijen – de CPN, de PSP en Links Rotterdam – geen warme voorstanders van het deelgemeentebestel. In die politieke kringen gaf men liever de voorkeur aan 'directe democratie'. Deze opstelling kwam voort uit de actiegerichtheid van deze politieke partijen: deelgemeenten steunden op verkiezingen, niet op actie; verkiezingen egaliseren de invloed van de partij. Een anti-PvdA-sentiment bij de kleine linkse partijen in die tijd speelde hierbij ook een rol. De overige politieke partijen in Rotterdam konden zich over het algemeen wel vinden in het deelgemeentebestel, al was ook daar, met name in de PvdA, niet iedereen even enthousiast. Bewonersorganisaties werden door deze partijen gezien als 'aanvullend' op de taken en bevoegdheden van deelgemeenten. Het gegeven dat de bewonersorganisaties niet altijd open en democratisch functioneerden en nogal PvdA-georiënteerd waren werd, met name door VVD en CDA, als bezwaar gezien. VVD en CDA werden door de PvdA vele jaren buiten het college van burgemeester en wethouders gehouden en zagen in deelgemeenten een kans om in Rotterdam tóch nog bestuurlijke invloed uit te oefenen. In de gemeenteraad wilden nogal wat raadsleden, wat het deelgemeentebestel betreft, regelmatig verder gaan dan hun politiek verwante wethouders in het college.[55]
- De invulling van het 'finale beleidsdoel' – het betrekken van de burgers bij het bestuur van de stad – werd opnieuw aangepast. Begin jaren zeventig werden deelgemeenten van belang geacht om het democratisch karakter van het bestuur van de gemeente en haar delen te versterken. Eind jaren tachtig werd gesproken over de drie 'bestuurlijke functies' van deelgemeenten: (1) de beleidsontwikkeling en -bepaling voor het eigen gebied; (2) de uitvoering van het lokale overheidsbeleid, met als belangrijk aandachtspunt de directe dienstverlening aan de burger en (3) het onderhouden en ontwikkelen van contacten met organisaties van burgers, het zogenoemde 'maatschappelijke middenveld'.
- De portefeuille Wijkaangelegenheden werd in de Rotterdamse politiek niet gezien als een belangrijke en daarom begerenswaardige portefeuille: "Je deed het erbij!". In 1986 droeg de PvdA deze portefeuille na zestien jaar over aan achtereenvolgens de VVD (1986-1990) en CDA (1990-1994). Binnen de gemeenteraad had men maar matig kennis van het feitelijk functioneren van deelgemeenten. De standpuntbepaling steunde vooral op de politieke ideeën van de eigen politieke partij ter zake.[56]
- Het feitelijk functioneren van deelgemeenten was in de periode 1973-1991, op één onderzoek na, nimmer onderwerp van een wetenschappelijke of anderszins gedegen evaluatie. Men hanteerde het zogenoemde 'piepsysteem': afwachten tot er klachten komen om daar vervolgens al dan niet iets mee te doen. Desondanks stond het bestaansrecht van deelgemeenten in die tijd nooit ten principale ter discussie. Deelgemeenten werden als

[54] *Betwist bestuur*, blz. 273-275.
[55] *Betwist bestuur*, blz. 272-277.
[56] *Betwist bestuur*, blz. 275-276. De uitspraak 'Je deed het erbij!' is van oud-wethouder Johan Henderson (PvdA).

'vanzelfsprekend' of als een 'fact of life' beschouwd en in het algemeen positief gewaardeerd. Opvallend was in dit verband dat in de vele raadsdebatten over het deelgemeentebestel niet of nauwelijks negatieve betogen over het feitelijk functioneren van deelgemeenten werden gehouden.[57]

- Tussen bewonersorganisaties, het welzijnswerk en de voor deze organisaties werkende, vaak politiek links geëngageerde, beroepskrachten enerzijds en deelgemeentebesturen anderzijds bestond vrijwel continu een spanningsveld. Deelgemeenten werden gezien als 'concurrentie' en soms ook als een bedreiging voor het eigen functioneren. Bij de ambtelijke top van de gemeente Rotterdam bestonden eveneens de nodige reserves ten opzichte van deelgemeenten. Deelgemeenten leidden tot meer politieke bazen, tot versnippering en overheveling van eigen ambtenaren en tot minder sturingsmogelijkheden en macht. Van deconcentratie van gemeentelijke diensten werd in die jaren niet echt doortastend werk gemaakt.[58]
- Deelgemeenten werden door het stadsbestuur niet gezien als een 'extra bestuurslaag', want op basis van 'delegatie' namen de deelgemeentebesturen wat betreft de hen toegekende taken en bevoegdheden de plaats in van het stadsbestuur. In 1990 werden de deelgemeenten door het stadsbestuur als 'complementair medebestuur' van het gemeentebestuur gezien, nadat ze in eerdere jaren al kortweg als 'medebestuur' waren gekwalificeerd. De politieke lijn in 1990 was dat de gemeenteraad uiteindelijk de inhoud en organisatie van het gemeentelijk beleid bepaalde, terwijl de deelgemeenten, binnen de door de gemeenteraad gegeven kaders, de invulling en uitvoering van dat beleid bepaalden voor hun eigen territoir. In die zin begrepen kregen de deelgemeenten er, naast hun 'autonome' taken, een 'medebewindstaak' bij. De begrippen 'autonomie' en 'medebewind' zijn ontleend aan het staatsrecht. Weliswaar dekken deze begrippen, vanuit juridisch oogpunt gezien, in casu de lading niet helemaal, maar desondanks kunnen zij in het deelgemeentedossier worden gehanteerd en van overeenkomstige toepassing verklaard.[59] De formeel door het gemeentebestuur aan de deelgemeentebesturen gedelegeerde taken en bevoegdheden worden in dat kader onder het begrip 'autonomie' gebracht. Bij 'medebewind' gaat het om taken die door het gemeentebestuur aan de deelgemeentebesturen werden opgedragen ter uitvoering van stedelijk beleid, om aldus 'maatwerk' op deelgemeenteniveau te kunnen leveren. Het stadsbestuur bleef eindverantwoordelijk voor de uitvoering van deelgemeentelijke medebewindstaken.[60]

---

[57] *Betwist bestuur*, blz. 281 e.v.
[58] *Betwist bestuur*, blz. 277 e.v.
[59] *Betwist bestuur*, blz. 282-283, 285 en 713, noot 9.
[60] In zijn proefschrift 'Een staatsrechtelijk labyrint' (Zwolle 1960, blz. 24) over het onderscheid tussen autonomie en medebewind – destijds 'zelfbestuur' geheten – betoogde mijn vader Jan van de Poel dat 'autonomie' en 'medebewind' niet alleen 'rechtsbegrippen' zijn, maar ook een 'politieke leidraad'. Daarmee bedoelde hij wat betreft 'autonomie' dat wat in goed vertrouwen aan het initiatief van de lagere overheid kan worden overgelaten, in beginsel aan haar zou moeten worden overgelaten. Wat betreft 'medebewind' is het een richtsnoer voor het hogere gezag om, wanneer een centrale aanpak om de een of andere reden gewenst is, na te gaan of en hoeverre het misschien tevens is gewenst de medewerking van lagere overheden in te roepen bij de tenuitvoerlegging van deze centrale aanpak. Zie hierover ook zijn kleindochter, mijn nichtje, Elise van de Poel, *'Van*

1.5 Deelgemeenten in stadsprovinciaal perspectief (1991 – 1997)

Van deelgemeenten naar gemeenten-nieuwe-stijl

Na 1991 ging de aandacht van de Rotterdamse politiek betreffende de vormgeving van het openbaar bestuur vooral uit naar de regiovorming in het gebied Rotterdam-Rijnmond en kwam het deelgemeentebestel als zodanig wat op de politieke achtergrond. Het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) stelde een strategische visie op met daarin twee doelstellingen: behoud en versterking van de economische mainportfunctie van het haven- en industriegebied, alsmede een aantrekkelijk woon-, leef- en vestigingsklimaat in de regio. Alle gemeenten in het gebied konden hiermee in het voorjaar van 1991 instemmen. Later dat jaar stelde het OOR een discussienota op over de bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam-Rijnmond. In de regio zou er een krachtig, rechtstreeks door de bevolking gekozen, stadsregionaal – later 'stadsprovinciaal' – bestuur moeten komen. De provincie Zuid-Holland moest worden gesplitst. De gemeenten in de nieuwe stadsprovincie zouden moeten worden getransformeerd in sterk op de uitvoering gerichte, vitale 'gemeenten-nieuwe-stijl'. Omdat de gemeente Rotterdam in dit baanbrekende concept te groot werd gevonden, koos het OOR ervoor de gemeente Rotterdam als bestuurlijke eenheid op te heffen en op te delen in gemeenten-nieuwe-stijl. De bestaande deelgemeenten zouden in dat kader moeten worden opgewaardeerd tot gemeenten-nieuwe-stijl. Alle gemeenteraden in de regio, inclusief die van Rotterdam, konden zich in deze voorstellen vinden. Voor het Rotterdamse gemeentebestuur was de opheffing van de gemeente Rotterdam een offer dat moest worden gebracht voor de komst van de nieuwe stadsprovincie. Ook op landelijk niveau – regering en parlement – kon men zich goed vinden in de bestuurlijk zeer vernieuwende koers waarvoor in Rijnmond was gekozen. Men ging daar aan de slag met het ontwerpen van de benodigde wetgeving. De Rotterdamse gemeenteraad besloot in 1993 tot instelling van de twee 'laatste' deelgemeenten: Delfshaven en Feijenoord. Deze deelgemeenten zouden dan eveneens kunnen worden omgevormd tot gemeenten-nieuwe-stijl.[61]

De besturen van de deelgemeenten participeerden volop en met enthousiasme in de discussies over de vorming van de stadsprovincie en de vitale gemeenten-nieuwe-stijl. De deelgemeentevoorzitters profileerden zich in de discussie uitdrukkelijk als voorvechters van een sterke positie van de gemeenten-nieuwe-stijl. Natuurlijk laadden zij met deze stellingname de verdenking op zich dat zij zichzelf al zagen als de nieuwe burgemeesters in de stad, voorsorterend op de nieuwe bestuurlijke situatie. Maar in de gemeenteraad werd deze verdenking niet geuit. Men sprak daar integendeel over de verdiensten van het deelgemeentebestel en over de voor de regiovorming bruikbare ervaringen die men in de deelgemeenten had opgedaan.[62]

---

politiek beginsel tot rechtsbeginsel – een onderzoek naar de juridisering van de beginselen achter de decentrale autonomie', Leiden 2021 (doctoraalscriptie).

[61] *Betwist bestuur*, blz. 330-333

[62] *Betwist bestuur*, blz. 333-334

Het referendum over de stadsprovincie Rotterdam

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 sprak alleen een nieuwe politieke partij – de Stadspartij – zich uit tegen de voorgenomen opdeling van Rotterdam in zelfstandige gemeenten-nieuwe-stijl. Op voorstel van de D66-fractie sprak de Rotterdamse gemeenteraad zich in november 1994 in meerderheid uit – VVD, CDA en de combinatie-fractie van SGP/GPV/RPF waren tegen – voor het houden van een 'correctief referendum' in Rotterdam over de aanhangige stadsprovincievorming. Dat besluit ondervond tegenstand in het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder van burgemeester Peper en van wethouder René Smit (CDA) als portefeuillehouder Haven en Financiën. Maar ook de deelgemeenten en de overige gemeenten in de regio tekenden, om diverse redenen, verzet aan tegen het houden een correctief referendum in Rotterdam. De deelgemeenten brachten onder meer naar voren dat de kiezers de consequenties van hun keuze niet kenden. Het onderwerp was daarvoor te ingewikkeld. Bovendien lag de finale besluitvorming ter zake in Den Haag.

De gemelde tegenstand mocht echter niet baten. Het correctief referendum in Rotterdam kwam er toch en wel op 7 juni 1995. Van de opgekomen kiezers verklaarde 86% zich tegen de stadsprovincieplannen en de bijbehorende opheffing van Rotterdam als bestuurlijke eenheid, wat een enorme klap was voor de Rotterdamse politiek. De stelling van de Stadspartij dat de uitslag van het referendum ook had uitgewezen dat de mensen geen vertrouwen hadden in de deelraden kreeg geen steun in de gemeenteraad.[63] Naderhand werd nog tussen Rotterdam en de regering gesproken over diverse 'reparatie-mogelijkheden', maar toen dit alles tot niets leidde, besloot wethouder Smit in februari 1996 op te stappen als wethouder. Op de Coolsingel ging men zich al snel richten op een nieuwe stedelijke koers tot het jaar 2005 en op de verbetering van het eigen Rotterdamse gemeentebestuur. De deelgemeenten hadden daarin hun gewaardeerde plaats en zouden die moeten behouden, zo vond men in het college en vooral in de gemeenteraad. Op initiatief van het college van burgemeester en wethouders en met goedkeuring van de gemeenteraad werd reeds op 29 juni 1995 een commissie gevormd met daarin enige gemeenteraadsleden, deelgemeentebestuurders en personen uit kringen van de 'tegenstemmers'. Deze commissie diende een 'Agenda voor de toekomst' op te stellen en daarin ook aandacht te besteden aan de positie van de deelgemeenten in het alternatieve bestuursmodel. Dat laatste lukte maar matig. Het bleef in hoofdzaak bij een oproep om het debat over het deelgemeentebestel in relatie tot het stadsbestuur nader te voeren. De teleurgestelde deelgemeenten, die zich aanvankelijk maar moeilijk konden neerleggen bij de uitkomst van het referendum, zagen al snel weer nieuwe kansen om het deelgemeentebestel, samen met het gemeentebestuur, verder uit te bouwen. Het college van burgemeester en wethouders liet weten absoluut niet aan het deelgemeentebestel te willen tornen of de deelgemeenten onder curatele van het stadsbestuur te willen stellen. Op 27 februari 1996 spraken burgemeester en wethouders met de deelgemeentevoorzitters af samen te gaan werken aan de verbetering van het Rotterdamse bestuur. Daartoe werd een bestuurlijke stuurgroep

[63] *Betwist bestuur*, blz. 319

'Verbetering Rotterdams Bestuur' in het leven geroepen met daarin twee wethouders en twee deelgemeentevoorzitters.[64] Voor dit nieuwe project stelde het college in april 1996 een uitvoerige 'startnotitie' vast met een aantal 'voorwaarden' voor bestuurlijke decentralisatie. De draad van de nota 'Binnengemeentelijke decentralisatie – Deelgemeenten in de jaren '90' diende weer te worden opgepakt, met gebruik van nieuwe inzichten. De besturen van de deelgemeenten moesten in de visie van het college van burgemeester en wethouders de ruimte – bevoegdheden, middelen en territoir – hebben en worden gelaten om daadwerkelijk te kunnen besturen en verantwoordelijkheid te dragen richting de eigen burgers. Begin 1997 mocht het resultaat van de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur worden verwacht: een discussiestuk ten behoeve van een conferentie hierover.[65]

De Gemeentewet gewijzigd

Los van de politiek-bestuurlijke discussies in Rotterdam en Den Haag over de vorming van een stadsprovincie Rotterdam, werd in 1994 – in relatie met de in 1983 herziene Grondwet – de Gemeentewet gewijzigd.[66] Op basis van deze wetswijziging, waarmee de tot dan enige 'belanghebbende' gemeenten Amsterdam en Rotterdam geen enkele bemoeienis hadden gehad, diende in gemeenten met decentraal bestuur de gemeenteraad te bepalen of dat decentraal bestuur – deelgemeenten in Rotterdam en stadsdelen in Amsterdam – een 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' was. Als dat zo was, diende op basis van de gewijzigde Gemeentewet dat bestuur rechtstreeks door de bevolking te worden gekozen. Voor Amsterdam en Rotterdam in die zin een theoretisch probleem, dat de decentrale besturen aldaar reeds door de bevolking werden gekozen. Maar er werd door de regering bij gezegd dat men pas van een algemeen vertegenwoordigend orgaan kon spreken als aan dat orgaan een bevoegdhedenpakket was overgedragen 'vergelijkbaar met dat van een gemeente'. Dergelijke decentrale besturen behoefden, aldus de regering, geen verantwoording meer af te leggen aan de gemeenteraad, omdat zij nu beschikten over een mandaat van de kiezers. Een interessante these, die in latere discussies over het deelgemeentebestel in het Haagse – tussen 2010 en 2014 – nog actueel zou worden, en waar, vanuit juridisch oogpunt, grote vraagtekens bij kunnen worden gezet.

1.6 Deelgemeenten geherwaardeerd (1997 – 2002)

Verbetering Rotterdams Bestuur

In december 1996 kwamen de voorzitters van de deelgemeenten met hun notitie 'Een Rotterdamse aanpak – Deelgemeenten in Rotterdams bestuur – Een referentiekader'. In deze notitie verwoordden zij hun inzet in het project 'Verbetering Rotterdams Bestuur' (VRB), dat in het voorjaar van 1996 was gestart. Er was aan hun kant geen behoefte aan nieuwe structuurdiscussies. In plaats daarvan wilden

[64] *Betwist bestuur*, blz. 327
[65] *Betwist bestuur*, blz. 326-328
[66] *Betwist bestuur*, blz. 305-306

zij samen met het stadsbestuur gaan werken aan de 'optimalisering' van het bestaande bestel.[67] De voorzitters benadrukten met een zelfbewuste attitude – de later door de deelgemeenten gehanteerde 'wij-zij-modus' diende zich reeds aan[68] – de zelfstandigheid van de deelgemeenten, alsmede hun ambitie om, voorzien van ruimere bevoegdheden, samen met het stadsbestuur grootstedelijke vraagstukken aan te pakken. Het zelfbewustzijn van de deelgemeenten ging soms wel erg ver, zeker toen zij de gemeentelijke ambtelijke diensten niet tevens als de diensten van of voor de deelgemeenten zagen.[69] In de door het stadsbestuur medio 1997 geformuleerde 'Toekomstvisie' voor de gemeente Rotterdam werd met zoveel woorden gesteld dat onderzoek had uitgewezen dat de meeste Rotterdammers voorstander waren van decentraal bestuur. De deelgemeenten moesten volgens het stadsbestuur een belangrijke rol vervullen bij de uitvoering van de Toekomstvisie. Echter, de centrale en decentrale verantwoordelijkheden dienden dan wel scherper te worden gescheiden. De deelgemeenten moesten ook een 'maximaal participatieve en activerende werkwijze' ontwikkelen. Verder was volgens het stadsbestuur een betere aansturing van de gemeentelijke ambtelijke organisatie door deelgemeenten nodig.[70]

Het advies van de Stuurgroep 'Verbetering Rotterdams Bestuur', dat de titel 'Gegeven het bestel – om de versterking van het bestuur in Rotterdam' had meegekregen, zag in oktober 1997 het daglicht en was mede gebaseerd op een opinieonderzoek onder de inwoners van Rotterdam, gesprekken met bestuurders en ambtenaren en op een werkconferentie voor gemeenteraadsleden en deelgemeenteraadsleden. De stuurgroep had uit dit alles geen enkele indicatie gekregen van breed gedragen en principiële bezwaren tegen het deelgemeentebestel. Integendeel, er was voldoende draagvlak bij burgers, bestuurders en ambtenaren om het bestel te versterken en knelpunten op te heffen. De effectiviteit van het overheidsbeleid werd volgens de stuurgroep steeds minder bepaald door de positieve acceptatie daarvan en steeds meer door de mate waarin burgers een actieve rol konden spelen in het opstellen en uitvoeren daarvan.[71] Het advies van de stuurgroep had vooral betrekking op het takenpakket van de deelgemeenten; er moesten gedifferentieerd extra taken en bevoegdheden worden toegevoegd aan het basispakket. Taken die deelgemeenten in complementariteit – lees: medebewind – uitoefenden, zouden volgens de stuurgroep, zo mogelijk, moeten worden 'gecodificeerd' in de bevoegdhedenlijst. Verder kwam de stuurgroep met adviezen over de ambtelijke ondersteuning van deelgemeenten, alsmede over de door haar wenselijk geachte rechtstreekse verkiezing door de bevolking van de leden van de wijkraad voor Pernis en de adviesraad voor het Centrum. Op basis van een eerste standpuntbepaling door het college van burgemeester en wethouders in december 1997 werd het advies van de stuurgroep deels direct – bijvoorbeeld de verkiezingen in Pernis en het Centrum –, deels later uitgevoerd. Het definitieve standpunt van het college, in de bestuursperiode 1998-2002, liet echter bijna twee jaar op zich wachten – dat kwam het college op kritiek vanuit

[67] *Betwist bestuur*, blz. 340 e.v.
[68] *Betwist bestuur*, blz. 394
[69] *Betwist bestuur*, blz. 343
[70] 'Koers 2005; de Toekomstvisie', *Betwist bestuur*, blz. 346 e.v. en blz. 390; in de 'Visie 2010, Rotterdam op Koers' werd hierop later voortgebouwd, zie *Betwist bestuur*, blz. 251-353
[71] *Betwist bestuur*, blz. 353 e.v.

de gemeenteraad te staan – en verscheen pas in oktober 1999 in de vorm van het lijvige rapport ‘Samen sterk: naar een sterk stadsbestuur met krachtige deelgemeenten’.[72]

Complementair bestuur

In hun rapport memoreerden burgemeester en wethouders de ‘stap-voor-stap-benadering’, die in Rotterdam ten aanzien van het decentrale bestuur al sinds de start in 1973 werd gevolgd. Kenmerkend was volgens het college dat iedere majeure stap werd voorafgegaan door een bestuurlijke discussie over ‘nut en noodzaak’ van het bestel en de doorgroei daarvan. Even kenmerkend in de ogen van burgemeester en wethouders was dat steeds werd geconstateerd dat nut en noodzaak van dat bestel aanwezig waren. Complementair bestuur was in de visie van het college de kern van het bestel: “In Rotterdam is sprake van één bestuurlijk huis, met twee nauw met elkaar verbonden bestuurlijke woonlagen.” Impliciet werd hiermee tot uitdrukking gebracht dat men, althans in Rotterdam, niet kon spreken van twee ‘bestuurslagen’, maar van één gemeentelijke bestuurslaag met daarin een aantal bestuursorganen op verschillende niveaus. Het college stelde geen structuurwijzigingen voor, maar achtte verbetering van het functioneren van de deelgemeenten noodzakelijk binnen het raamwerk van een ‘sterk stadsbestuur’. In de verdeling van bevoegdheden tussen stad en deelgemeenten waren volgens het college ‘geen majeure knelpunten’; hooguit was sprake van onduidelijke formulering van de bevoegdhedenlijst. De aansturing van de gemeentelijke diensten door de deelgemeenten diende te worden verbeterd met als uitgangspunt ‘wie betaalt bepaalt’.

De definitieve afronding van het gezamenlijke project ‘Verbetering Rotterdams Bestuur’ vond plaats in de vergadering van de gemeenteraad op 21 september 2000. De deelgemeenten drongen niet langer aan op een bevoegdhedendiscussie, maar wilden die discussie inruilen tegen een ‘overleg over allianties’. In het kader van uitvoeringsprogramma’s stedelijk beleid wilden zij betrokken worden bij de probleemdefinitie en de bepaling van de strategische beleidskaders.[73] Burgemeester en wethouders hadden het over het vraagstuk van de ‘bestuurlijke complementariteit’: daarbij werd gedacht aan stedelijke beleidskaders, waarbij via convenanten of beleidsregels de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid met behulp van maatwerkconstructies per deelgemeente konden worden uitgewerkt. De gemeenteraad toonde zich in zeer grote meerderheid – alleen de Stadspartij was tegen – positief over de tussen stad en deelgemeenten gemaakte afspraken, al was het vraagstuk van de aansturing van gemeentelijke diensten door deelgemeenten in de ogen van de meeste raadsleden nog niet goed opgelost. In januari 2002 toonden de voorzitters van de deelgemeenten zich in hun notitie ‘’Besturen in partnerschap’ nog niet helemaal tevreden over de uitvoering van de gemaakte afspraken. Zo brachten ze naar voren dat ‘complementariteit’ voor het stadsbestuur vaak een alibi was om centraal de touwtjes in handen te houden. In de komende jaren wilden de voorzitters onder meer ‘samen beleid maken’, ‘een

[72] *Betwist bestuur*, blz. 361 e.v.
[73] *Betwist bestuur*, blz. 369 e.v.

betere werkrelatie met de gemeentelijke diensten', 'afschaffing van de gedwongen winkelnering' en 'resultaatgericht werken'.[74]

Dualisering van het (deel)gemeentebestuur

Zonder dat daarop vooraf door de gemeenten Amsterdam en Rotterdam was aangedrongen kregen de deelgemeenten in 2002 een plaats in de Gemeentewet als 'bijzondere territoriale commissies', te weten commissies die feitelijk 'een aanzienlijk deel van de belangen van een deel der gemeente' behartigen.[75] In relatie hiermee kwamen de deelgemeenten, net als de gemeentebesturen in Nederland, in aanmerking om te worden 'gedualiseerd'.[76] Dit werd gezien als een wezenlijke impuls voor de vitalisering van het gemeentelijk bestel door de herkenbare scheiding tussen bestuur en controle. Het heeft er alle schijn van dat de wettelijk geregelde 'verplichte dualisering' van deelgemeenten en stadsdelen de beleidsmakers in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam destijds volledig is ontgaan. Toen een en ander duidelijk werd, bestond er in Rotterdam aanvankelijk geen enthousiasme om tot dualisering van deelgemeenten over te gaan, omdat dat erg geforceerd zou overkomen voor iets wat organisch was gegroeid.[77] Maar vanuit het uitgangspunt dat de vormgeving van de besturen in Rotterdam zoveel mogelijk gelijkvormig zou moeten zijn, ging men, zonder het maken van bezwaren, mee in de dualisering van het deelgemeentebestel. Er werd door de Coolsingel zelfs een campagne gestart om bij de deelgemeenten draagvlak te krijgen voor de dualiseringsvoorstellen.[78] De deelgemeenten kregen van het stadsbestuur nogal eens het verwijt dat zij te veel de werkwijze van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders kopieerden en aldus een soort 'pseudo-gemeenten' werden. Wat hier ook van zij: door de dualisering werden de deelgemeenten als het ware gedrongen tot het vermaledijde kopieergedrag.[79]

Eind 2001 concludeerde wethouder Deelgemeenten Sjaak van der Tak (CDA) in het debat over de begroting 2002 dat het Rotterdamse stadsbestuur in hoge mate aan de wens tot verbetering van het functioneren van de deelgemeenten in een sterk stadsbestuur was tegemoetgekomen. Die verbeteringen moesten zijns inziens na 2002 worden voortgezet, bijvoorbeeld door het sluiten van convenanten en door het maken van prestatieafspraken met deelgemeenten.

---

[74] *Betwist bestuur*, blz. 376
[75] *Betwist bestuur*, blz. 555
[76] De dualisering van het gemeentebestuur was een vrucht van het werk van de in september 1998 ingestelde Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', naar haar voorzitter, prof.mr. D.J. Elzinga, ook wel de 'Commissie-Elzinga' genoemd. Zie *Betwist bestuur*, blz. 384 e.d.
[77] *Betwist bestuur*, blz. 385 en 393
[78] *Betwist bestuur*, blz. 385 en 387
[79] *Betwist bestuur*, blz. 348 en 392 e.v.

1.7 Deelgemeenten onder druk (2002 – 2010)

De entree van Leefbaar Rotterdam in de gemeenteraad

Nadat de deelgemeenten zich een goede twintig jaar hadden kunnen wentelen in de gelukzaligheid van zeer brede politieke steun binnen het gemeentebestuur voor het deelgemeentebestel en zij de oppositie tegen het bestel vanuit de bewonersorganisaties goeddeels hadden kunnen overwinnen door het creëren van goede samenwerking met die organisaties, kwam het deelgemeentebestel als zodanig vanaf het jaar 2002 plotseling onder sterke druk te staan. Deze trendbreuk werd veroorzaakt door de binnenkomst in de gemeenteraad – na een eclatante overwinning bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 – van de fractie van de kersverse Rotterdamse politieke partij 'Leefbaar Rotterdam' onder leiding van Pim Fortuyn. Leefbaar verkreeg in één klap zeventien zetels in de gemeenteraad, terwijl de PvdA – feitelijk het politieke doelwit van Fortuyn en Leefbaar Rotterdam – vier zetels verlies leed en op elf zetels uitkwam. Leefbaar zorgde ervoor dat de PvdA bij de onderhandelingen over de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders buiten het college werd gezet. Er werd een nieuw college gevormd van Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA. In Rotterdam werd deze gang van zaken ervaren als een politieke aardverschuiving. En wat de deelgemeenten betreft: die kregen voor het eerst sinds de start van het deelgemeentebestel in 1973 te maken met een grote fractie in de gemeenteraad die zich tegen het deelgemeentebestel keerde. Leefbaar Rotterdam had niet meegedaan met de gelijktijdige verkiezingen voor de deelgemeenteraden en was dus niet vertegenwoordigd in die raden. De PvdA wél, wat de situatie nog extra complex maakte. Moest een 'Leefbaar-college' nu gaan samenwerken met de vermaledijde PvdA in de deelgemeenten?

De deelgemeenten en het 'Leefbaar-college'

Bij de collegeonderhandelingen werd afgesproken – CDA en VVD hadden daarvan een randvoorwaarde gemaakt voor hun deelname aan het college – dat het deelgemeentebestel de komende jaren onaangetast zou blijven. Volgens oudwethouder Marco Pastors van Leefbaar Rotterdam had zijn partij destijds geen standpunt over deelgemeenten. Hij vond 'deelgemeenten' ook niet zo belangrijk. In haar verkiezingsprogramma en de bijbehorende propaganda voor de gemeenteraadsverkiezingen 2002 had Leefbaar Rotterdam geen aandacht besteed aan de deelgemeenten.[80] Uiteindelijk besloot het nieuwe college tot nauwe samenwerking met de deelgemeenten. De deelgemeenten dienden eerder en beter bij de uitvoering van gemeentelijk beleid op wijkniveau te worden betrokken. Er zouden met de deelgemeenten resultaatgerichte afspraken moeten worden gemaakt, mede over de inzet van gemeentelijke diensten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze afspraken kwam bij de deelgemeenten te liggen. Het nieuwe college nodigde de besturen van de deelgemeenten uit voor een conferentie in Bergambacht in juli 2002. Dat was een novum, want nog nooit had een college van burgemeester en wethouders bij de aanvang van een bestuursperiode overleg gevoerd met de deelgemeenten over de politieke koers van het

[80] *Betwist bestuur*, blz. 399 en *Bevlogen bestuurders*, blz. 237-238

college en de wijze van samenwerking. De deelgemeenten stelden dat initiatief van het college dan ook op prijs. Het college sprak in dit verband van een nieuwe definiëring van het 'partnerschap' met de deelgemeenten. Leefbaar-fractievoorzitter Ronald Sørensen riep de deelgemeenten op om, net als het college van burgemeester en wethouders, te gaan werken met concrete 'targets' en 'afrekenbare doelstellingen'. Marco Pastors hanteerde als strategie voor de samenwerking met deelgemeenten het vooraf binden van deelgemeenten aan zijn wethoudersagenda.[81] Na aanvankelijke aarzelingen bij de deelgemeenten en met name bij de deelgemeentebestuurders van PvdA-huize over de samenwerking met het Leefbaar-college, kwam het langzaam maar zeker tot een goede samenwerking tussen het college en de deelgemeenten. Vooral de nieuwe lijn van het college – geen nieuwe beleidsnota's meer, maar concrete acties op straten en in buurten – beviel de ambtenaren van de deelgemeenten en later ook de bestuurders wel.[82]

Al deze positiviteit voor de deelgemeenten verhinderde de reeds genoemde fractievoorzitter van Leefbaar, Ronald Sørensen, niet om, eigenlijk al vanaf einde 2002, regelmatig te pleiten voor afschaffing van het deelgemeentebestel. Hij zag het ook als een probleem dat Leefbaar Rotterdam niet had meegedaan aan de deelraadsverkiezingen in 2002 en daar geen vertegenwoordigers had: "Dat werkt tegen ons!" Sørensen had met zijn incidentele interventies over het door hem gewenste afschaffen van deelgemeenten wel enig succes. De overige fracties in de gemeenteraad, waaronder CDA en VVD, maar ook de PvdA, toonden zich, meer of minder expliciet, bereid om de discussie over het deelgemeentebestel, ondanks de afspraken in het collegeprogramma om het daarover niét te hebben, opnieuw aan te gaan.[83] Aldus bewerkstelligde Sørensen, ook wat het deelgemeentebestel betreft, een politieke klimaatverandering.

Deelgemeentebestel ter discussie

In juni 2004 kwam de door de Rotterdamse VVD ingestelde commissie 'Deelgemeentebestel' (Commissie-Rosenthal) met haar advies. De commissie bepleitte minder en grotere deelgemeenten, met minder bestuurders en minder bevoegdheden; alleen nog bevoegdheden op het gebied van het welzijnsbeleid en het beheer van de buitenruimte. Een paar maanden later, in oktober, kwam de door de Rotterdamse PvdA ingestelde commissie 'Bestuurlijke Inrichting Rotterdam' (Commissie-Wolfson) eveneens met een advies. Deze commissie, met daarin drie oud-voorzitters van deelgemeenten, bepleitte de afschaffing van de deelgemeenten in de bestaande vorm. Volgens de commissie voelden de burgers zich eerder aangesproken door hun directe leefomgeving, de straat en de buurt, dan door de deelgemeente. Als alternatief wilde de PvdA-commissie in de bestaande deelgemeentegebieden 'ambassadeurs van de stadsdelen' laten kiezen. Dat zouden geen politici zijn, maar mensen die voor de communicatie tussen het stadsbestuur en de lokale bevolking zouden moeten zorgen. Met name het advies van de Commissie-Wolfson kreeg veel kritiek te verduren, zowel in de gemeenteraad als in de deelgemeenten, óók vanuit de eigen PvdA-kring. Beide

[81] *Betwist bestuur*, blz. 411
[82] *Betwist bestuur*, blz. 399-403
[83] *Betwist bestuur*, blz. 404-408

politieke rapporten leken eerder voort te komen uit eigen politiek-bestuurlijke percepties van de werkelijkheid bij de commissieleden dan uit een zorgvuldige analyse van het daadwerkelijke deelgemeentelijke functioneren. De rapporten verdwenen al snel weer in de la en zouden niet gaan leiden tot een principiële koerswijziging ten aanzien van het deelgemeentebestel bij VVD en PvdA.[84] Eind 2004 nam de gemeenteraad een motie-Van den Born/Van Gent (CDA/VVD) aan, waarin het college van burgemeester en wethouders werd opgeroepen om vóór 1 mei 2005 te komen met voorstellen voor een meer resultaatgerichte en burgernabije gemeentelijke overheid, voor de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen stad en deelgemeenten, alsmede voor de (deel)gemeentelijke bestuursstructuur en gebiedsindeling, adequaat om de taken waarvoor men was gesteld zodanig uit te voeren dat de bestuurbaarheid en de slagkracht van de gemeente zou toenemen. Ook Leefbaar Rotterdam steunde de motie, maar onder het voorbehoud dat de bestuurlijke taken van de deelgemeenten er straks niet meer zouden zijn. Een motie van D66, waarin werd verzocht om een onderzoek onder de Rotterdammers naar de mate van waardering van de inwoners voor hun deelgemeenten, kreeg alleen steun van de VVD en haalde het daarom niet.[85] De deelgemeenten – inmiddels verenigd in de 'Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten' (VRD) – lieten ook van zich horen. In januari 2005 kwamen zij met een visiedocument onder de titel 'De waarde van het Rotterdams lokaal bestuur'. Daarin zagen zij vooral de dienstverlening en de sturing in Rotterdam als problematisch. Als oplossing zag de VRD goed gebiedsgericht werkende gemeentelijke diensten, stevig aangestuurd door sterke deelgemeentebesturen 'met een roeping', op basis van resultaatafspraken tussen het stadsbestuur en de deelgemeentebesturen, vastgelegd in duidelijke procedures en spelregels. Een oplossing die in feite niet veel verschilde van de beleidsvoornemens die het nieuwe college ter zake in 2002 reeds had uitgesproken.[86]

Een mislukte college-notitie

Het college-antwoord op de motie-Van den Born/Van Gent kwam op 17 mei 2005 in de vorm van de beleidsnotitie 'Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen'. Eerstverantwoordelijke wethouder voor deze notitie was wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA). In de collegenotitie werd met zoveel woorden 'het einde van het deelgemeentebestel' aangekondigd, dit vanwege 'nieuwe ontwikkelingen', waaronder het streven naar meer efficiëntie, minder 'bestuurlijke drukte', meer ruimte voor burgers om zelf keuzes te maken, en het vooruitzicht van de invoering van de 'gekozen burgemeester' in 2010. Zo lang de deelgemeenten nog bestonden moesten zij volgens het college wel worden 'gerevitaliseerd'. Dat wilde onder meer zeggen: minder deelraadsleden en dagelijkse bestuurders, een scherpe afscheiding van bevoegdheden met heldere kaders, een kleinere ambtelijke ondersteuning van de deelgemeenten, differentiatie tussen deelgemeenten en ten slotte een heldere overlegstructuur tussen stad en deelgemeenten. De notitie van het college stuitte op felle weerstand, niet alleen bij de deelgemeenten, die het overleg met het stadsbestuur 'even' stopzetten,

[84] *Betwist bestuur*, blz. 419-423
[85] *Betwist bestuur*, blz. 425-428
[86] *Betwist bestuur*, blz. 428-430

maar ook in de gemeenteraad. De deelgemeenten hadden ervoor gezorgd dat niet zijzelf zouden inspreken tijdens de vergadering van de raadscommissie Bestuur en Veiligheid over de notitie – dat zou te veel lijken op bestuurders die voor hun eigen baan gaan – maar bewoners en bewonersorganisaties uit de verschillende deelgemeenten, die het voor het deelgemeentebestel opnamen. De indieners van de motie-Van den Born/Van Gent lieten weten dat zij een dergelijke notitie niet hadden bedoeld met hun motie. De weerstand was zo fel dat het college zich gedwongen zag zijn beleidsnotitie reeds op 21 juni 2005 weer in te trekken. Er werd wel bij gezegd dat het college er geen behoefte aan had om gedurende de lopende bestuursperiode nog te discussiëren over de bestuurlijke organisatie van Rotterdam. Eind 2006 stelde Theo Cornelissen, raadslid voor de Socialistische Partij, nog bij motie voor om in 2006 – tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen – een referendum te organiseren met als vraag: 'Moeten de deelgemeenten worden afgeschaft?" De motie werd verworpen, want de SP kreeg slechts steun van twee leden van de fractie van Leefbaar Rotterdam, welke partij zich in juni 2005, tijdens het debat over de beleidsnotitie van het college nog voorstander van een referendum had getoond.[87]

De ingreep van burgemeester Ivo Opstelten

Door de weigering van het college van burgemeester en wethouders om nog verder te discussiëren over het deelgemeentebestel was een politiek-bestuurlijke impasse ontstaan. Om die impasse te doorbreken nam burgemeester Ivo Opstelten (VVD) in december 2005 'als zelfstandig bestuursorgaan' het opmerkelijke initiatief om een commissie 'Relatie Burger-Overheid' in te stellen onder leiding van de Leidse hoogleraar parlementaire geschiedenis Joop van den Berg. Het advies van de commissie diende volgens Opstelten bruikbaar te zijn bij de collegevorming na de aanstaande gemeenteraads- en deelraadsverkiezingen in 2006. De commissie-Van den Berg kwam in maart 2006 – keurig op tijd – met haar rapport 'Stadsbestuur Dichtbij Huis, een werkende democratie voor Rotterdam'. Mede op basis van een gehouden opinieonderzoek concludeerde de commissie dat de Rotterdammers niet van de deelgemeenten af wilden, maar wel van partijpolitiek spel in het bestuur van deelgemeenten en van onenigheid in het overleg tussen stad en deelgemeenten. Daarom koos de commissie voor 'stadsdeelraden' met daarin door de bevolking gekozen vertegenwoordigers uit de wijken. De stadsdeelraden kregen een beperkte taak: belangen behartigen, adviseren en het stimuleren van burgerparticipatie. Maar in de Rotterdamse politiek kreeg het rapport van de commissie-Van den Berg nauwelijks steun, wat vooraf al was verwacht door de commissie. Alleen als na 2006 Leefbaar Rotterdam en PvdA elkaar in een nieuw college van burgemeester en wethouders hadden kunnen vinden, was het advies haalbaar geweest, aldus Van den Berg.[88]

Nieuwe kansen voor de deelgemeenten

Het advies van de commissie 'Relatie Burger-Overheid' speelde bij de collegevorming in 2006 geen rol. Leefbaar Rotterdam had bij de

[87] *Betwist bestuur*, blz. 430-435
[88] *Betwist bestuur*, blz. 437-446

gemeenteraadsverkiezingen drie zetels verloren, maar bleef desondanks met veertien zetels een hele grote partij. De PvdA behaalde in 2006 een grote overwinning en steeg van elf naar achttien zetels. Daarmee was de PvdA opnieuw de grootste partij in de Rotterdamse gemeenteraad. Een en ander vertaalde zich in de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks. Leefbaar had het uiteindelijk dus maar één bestuursperiode in het college volgehouden. Anders was de situatie in de deelgemeenten. Als zelfverklaarde anti-deelgemeenten-partij had Leefbaar Rotterdam ervoor gekozen om toch mee te doen aan de deelraadsverkiezingen, die gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen werden gehouden. De bedoeling was, zo werd binnen Leefbaar gedacht en gesproken, om het deelgemeentebestel van binnenuit uit te hollen. Leefbaar deed in de meeste deelgemeenten mee en behaalde daar een forse winst. Deze winst kon Leefbaar bij de vorming van de nieuwe dagelijkse besturen van de deelgemeenten echter niet omzetten in deelname aan het dagelijks bestuur, wat hier en daar bij Leefbaar-politici tot frustraties leidde. Alleen in de Centrumraad en in de wijkraad voor Pernis kwam Leefbaar Rotterdam in het dagelijks bestuur terecht. Van de beoogde uitholling van de deelgemeenten kwam in de navolgende jaren niet veel terecht. Integendeel, de meeste deelraadsleden van Leefbaar Rotterdam ontpopten zich, onverwacht, tot enthousiaste en toegewijde volksvertegenwoordigers, met hart voor hun deelgemeenten.[89]

De nieuwgevormde coalitie liet in het coalitieakkoord ‘Perspectief voor iedere Rotterdammer’ weten burgers meer bij het stadsbestuur te willen betrekken door middel van bijvoorbeeld ‘stadsdebatten’, ‘verantwoordingsdebatten’ en ‘burgerpanels’. De deelgemeenten werden daarbij, overigens net als het bedrijfsleven, corporaties en bouwers, onderwijs en welzijnsinstellingen als ‘belangrijke partners’ gezien. ‘Gebiedsgericht werken’ werd door het college ‘met grotere ambitie’ uitgangspunt van zijn werkwijze gemaakt. De deelgemeenten hadden hierin een cruciale rol en burgemeester en wethouders beloofden hierover met de deelgemeenten concrete afspraken te gaan maken. Kortom, de deelgemeenten waren bij het nieuwe stadsbestuur weer helemaal in beeld als samenwerkingspartner. Toen toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Johan Remkes (VVD) in 2006 concludeerde dat het deelradenstelsel in Amsterdam en Rotterdam ‘dringend heroverweging’ verdiende – dat stelsel had zijns inziens alleen maar geleid tot meer bestuurlijke drukte, zonder dat de kwaliteit van het lokale bestuur wezenlijk was verbeterd en de tevredenheid van de burgers over de lokale politiek was toegenomen – kwam hem dat op stevige kritiek vanuit het Rotterdamse college te staan: de minister had zijn stellingname niet bewezen en de inrichting van het lokale bestuur in Rotterdam was volgens het college een zaak van het Rotterdamse gemeentebestuur zelf; de minister ging daar niet over.[90]

In juni 2007 kwam het nieuwe college, met daarin Jeannette Baljeu (VVD) als wethouder Deelgemeenten, met het plan van aanpak ‘De wijken, de deelgemeenten en de stad’. In dat plan van aanpak kregen de deelgemeenten verschillende positieve kwalificaties, zoals ‘goede en bewezen instrumenten’, ‘partners aan de frontlinie’ en ‘bondgenoten aan het front’, bijvoorbeeld op het gebied van wijkveiligheid, wijkeconomie en wonen. Er werd van collegekant ingezet op het

[89] *Betwist bestuur*, blz. 449 e.v.; *Bevlogen bestuurders*, blz. 262-263
[90] *Betwist bestuur*, blz. 452-453

sluiten van ‘convenanten’ tussen het stadsbestuur en individuele deelgemeenten over de deelgemeentelijke inzet ten behoeve van de doelstellingen uit het collegeprogramma. Naast de al bestaande ‘wijkveiligheidsactieprogramma’s’ dienden er ook ‘sociale wijkactieprogramma’s’ te komen. De uitvoering van het plan van aanpak werd in handen gelegd van een bestuurlijke ‘Stuurgroep Verbetering Organisatie Rotterdam’, met daarin enige wethouders en deelgemeentebestuurders. De voorzitters van de deelgemeenten waren grosso modo positief over het plan van aanpak van het nieuwe college, bij de totstandkoming waarvan zij overigens nauwelijks betrokken waren geweest. Een nieuwe discussie over wijzigingen in het deelgemeentebestel werd door het nieuwe college ‘niet opportuun’ geacht, maar volgens het college stond het ‘anderen’ uiteraard vrij dat wél te doen. Deze ‘uitdaging’ werd opgepakt door Leefbaar Rotterdam-raadslid Robert Simons met zijn initiatiefvoorstel ‘De Rotterdamse Gordiaanse Knoop’, waarin hij onder meer voorstelde de politieke aansturing van deelgemeenten terug te brengen naar de Coolsingel. Wethouders moesten als ‘deelgemeenteportefeuillehouders’ worden aangewezen en in plaats van deelraden en dagelijkse besturen zouden er, wat Simons betreft, ‘deelgemeentecommissies’ moeten komen met daarin twee of drie gemeenteraadsleden en enige ‘burgerraadsleden’ uit de deelgemeente. De bevoegdheden van de deelgemeenten moesten zijns inziens worden gedelegeerd aan een ‘deelgemeentedirecteur’, ondergeschikt aan de deelgemeenteportefeuillehouder. Onnodig te zeggen dat de deelgemeenten niet positief reageerden op het voorstel van Robert Simons, al vonden ze zijn voorstel wel ‘gedegen’. Simons kreeg binnen de gemeenteraad waardering voor al zijn werk, maar inhoudelijk kreeg zijn voorstel daar verder geen steun. De gemeenteraad stemde begin 2008 in met het plan van aanpak, maar – en dat was toch opmerkelijk – die instemming was met enige reserves omkleed. De steun van de VVD gold ‘voor de lopende bestuursperiode en niet voor de eeuwigheid’. ChristenUnie-SGP wilde liever een deelgemeentebestel als het Amsterdamse. De PvdA steunde ‘op dit moment’ het deelgemeentebestel, maar sloot het inslaan van een andere weg met het bestel niet uit. Leefbaar Rotterdam kwalificeerde het deelgemeentebestel als ‘een heilig huisje, maar meer ook niet’. De Socialistische Partij stelde voor in juni 2009 een referendum te houden over de bestuurlijke organisatie van Rotterdam, inclusief het deelgemeentebestel, maar dat voorstel haalde het niet.[91]

Een nieuwe ingreep van burgemeester Ivo Opstelten

Geheel onverwachts kwam burgemeester Ivo Opstelten in oktober 2008, kort voor zijn pensionering, tijdens een toespraak in Hillegersberg-Schiebroek voor deelgemeentebestuurders en -ambtenaren uit alle deelgemeenten ‘op persoonlijke titel’ met eigen voorstellen voor de toekomst van het deelgemeentebestel. Hij bepleitte onder meer het sterk terugbrengen van het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders. Dualisering werkte zijns inziens niet bij deelgemeenten, omdat deelgemeenten daardoor gedwongen waren een kopie te worden van een echte gemeente. Deelraadscommissies zouden volgens de burgemeester moeten worden vervangen door ‘wijkcommissies’, waarin gekozen

[91] *Betwist bestuur*, blz. 454-463

deelraadsleden zouden samenwerken met bewoners. Ten slotte zouden er 'stevig gemandateerde ambtelijke gebiedsmanagers' moeten komen. Opstelten zorgde met zijn toespraak voor de nodige opschudding bij de aanwezige deelgemeentebestuurders en -ambtenaren. De voorzitter van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek, Bert Cremers (PvdA) bracht in antwoord op het betoog van de burgemeester naar voren dat de deelgemeenten niet meer met de rug naar de Coolsingel stonden, maar zich onderdeel voelden van de stad en daar ook naar handelden. Het steeds maar discussiëren over het deelgemeentebestel diende naar zijn oordeel te worden beëindigd, omdat dat alleen maar leidde tot het binnenhalen van het eigen gelijk en de organisatie van het Rotterdamse bestuur verzwakte.[92] De ideeën van de burgemeester kregen deels navolging in nieuwe voorstellen van de kant van het college over de bestuursvorm van Rotterdam.

We kunnen zoveel beter

In januari 2009, de maand waarin Ahmed Aboutaleb burgemeester van Rotterdam werd, stuurde het college van burgemeester en wethouders, onder eerste verantwoordelijkheid van wethouder Deelgemeenten Jeannette Baljeu, een discussienota onder de titel 'We kunnen zoveel beter' naar de deelgemeentebesturen. Vervolgens organiseerde het college in maart 2009 een conferentie in het Zeeuwse Domburg voor leden van het college en de gemeenteraad, voorzitters van deelgemeenten, partijvoorzitters en enige ambtenaren. Daarnaast vond een inspraakronde plaats waarbij collegeleden in alle deelgemeenten, in Pernis en bij de Centrumraad én bij de gemeente Rozenburg – Rozenburg zou na haar opheffing deelgemeente van Rotterdam worden – op bezoek gingen om daar de discussienota toe te lichten en te bespreken. Uiteindelijk leidde dit alles tot het zeer lijvige raadsvoorstel 'We kunnen zoveel beter', dat in juni 2009 – ruim een half jaar vóór de komende gemeenteraads- en deelraadsverkiezingen – door de Rotterdamse gemeenteraad werd behandeld. Dit raadsvoorstel kwam voor de primaire verantwoordelijkheid van de nieuwe wethouder Deelgemeenten Jantine Kriens (PvdA), die de in april 2009 onverwachts afgetreden Jeannette Baljeu in die kwaliteit was opgevolgd. Ten slotte kwam het college, na alle discussies over het raadsvoorstel van juni 2009, in januari 2010 met een nieuw raadsvoorstel met als titel 'We kunnen zoveel beter 2010'. Bij dat nieuwe raadsvoorstel was het concept van een nieuwe Deelgemeenteverordening 2010 gevoegd.[93]

Het college van burgemeester en wethouders sprak in 'We kunnen zoveel beter' met zoveel woorden uit dat van het afschaffen van de deelgemeenten geen sprake kon zijn, omdat de deelgemeentebesturen naar het oordeel van het college in het bestuursmodel van Rotterdam een belangrijke rol hadden en die rol de afgelopen decennia ook hadden waargemaakt. Bovendien was daar, zo stelde het college vast, onvoldoende politiek-bestuurlijk draagvlak voor. Maar het

[92] *Betwist bestuur*, blz. 465-469

[93] *Betwist bestuur*, blz. 471 e.v. Jeannette Baljeu was als VVD-wethouder afgetreden, omdat haar partij wegens de affaire rond de omstreden gemeentelijke adviseur /islamoloog Tariq Ramadan, uit de coalitie was gestapt. Met Jantine Kriens ging de PvdA na 23 jaar weer primair over het decentrale bestuur in Rotterdam. De laatste PvdA-wethouder Wijkaangelegenheden was Henk van der Pols in de bestuursperiode 1982-1986.

Rotterdamse bestuursmodel kon, wat het college betreft, ‘zoveel beter’ en diende daartoe te worden aangescherpt. De oorzaken van feilen in het bestaande model lagen naar het oordeel van het college niet alleen bij de deelgemeenten, maar ook bij burgemeester en wethouders zelf en bij de gemeentelijke ambtelijke diensten. Wethouders hielden zich te vaak met wijkzaken bezig, deelgemeentebestuurders hadden te veel oog voor het eigen beleid en te weinig oog voor het stedelijk beleid. Gemeentelijke diensten vulden hun rol als ‘opdrachtnemer’ niet goed in. Het college van burgemeester en wethouders pleitte voor een kleiner en slagvaardiger college in de toekomst, alsmede voor een vermindering van het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders. Dat laatste was, het is hiervoor al aan de orde geweest, ook al voorgesteld door het college van burgemeester en wethouders in de bestuursperiode 2002-2006 en door burgemeester Opstelten in zijn Hillegersberg-toespraak. Omdat er in Rotterdam deelgemeenten waren, zou, aldus het college, ook met een kleinere gemeenteraad kunnen worden volstaan, maar dat was een zaak van de landelijke wetgever en niet van Rotterdam, werd er wel bij gezegd. Tussen stad en deelgemeenten diende sprake te zijn van een heldere taakverdeling en er moest gewerkt gaan worden met ‘bestuursakkoorden’ tussen stad en deelgemeenten om ‘maatwerkpakketten’ mogelijk te maken. Het college achtte het beter als de deelgemeenten verder zouden gaan als ‘monistische territoriale bestuurscommissies’ op grond van artikel 83 van de Gemeentewet. En ten slotte zouden de deelgemeenten verplicht moeten meedoen met ‘shared services’.[94] Dit alles zou, volgens het college, het beste tot zijn recht komen in een ‘complementair bestuursmodel’: “Voor het goed besturen van een stad met de omvang, samenstelling en problematiek van Rotterdam is een complementair bestuur met een sterk frontlijnbestuur een absolute noodzaak.”[95]

De deelgemeenten waren, zeker in de aanvang, niet onverdeeld gelukkig met de voorstellen in ‘We kunnen zoveel beter’. Kritiek op het functioneren van deelraadsleden en dagelijkse bestuurders werd nogal eens persoonlijk opgevat. Er was ook geen deelgemeentelijk draagvlak om monistisch werkende territoriale commissies te worden. Zou de nadruk op stedelijke beleidskaders de deelgemeentelijke vrijheid niet te zeer beperken, zo vroegen de deelgemeenten zich af. Ook was er angst dat de deelgemeenten straks geen beleidsambtenaren meer mochten hebben, omdat de ambtelijke beleidsondersteuning geacht werd door de gemeentelijke diensten te worden geleverd. De gevoelde zware druk vanuit het stadsbestuur om te participeren in ‘shared services’ viel evenmin goed bij de deelgemeenten, die van mening waren dat zij, vanwege hun ‘zelfstandigheid’, op het gebied van bedrijfsvoering vaak al verder waren dan de stad. Meedoen met shared services kwam dan neer op ‘een stap terug’. Ten slotte verzetten de deelgemeenten zich met kracht tegen het voorstel om het aantal leden van deelraden en dagelijkse besturen te verminderen. Al met al waren de discussies bij de deelgemeenten over ‘We kunnen zoveel beter’ nogal fel van aard, zodat op de

[94] Onder ‘shared services’ werd in die tijd in de gemeente Rotterdam verstaan: centraal georganiseerde dienstverlening op het gebied van interne bedrijfsvoering – bijvoorbeeld automatisering, juridische zaken, personeel en organisatie – ten behoeve van de gemeentelijke ambtelijke diensten en, zo mogelijk, ook de deelgemeenten.
[95] *Betwist bestuur*, blz. 473

Coolsingel niet alleen werd gesproken over ‘misverstanden’, maar ook over ‘opstand’ en een ‘vulkaanexplosie’.[96] Overigens werd in die tijd het eenheidsfront van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) doorbroken. Niet alle deelgemeenten voelden zich goed vertegenwoordigd door de VRD en wilden als deelgemeente direct communiceren met het stadsbestuur. Wat hier ook van zij, het aanzien van de deelgemeenten bij het stadsbestuur werd er niet beter op, nu men op de Coolsingel te maken kreeg met lastige deelgemeenten die ook nog eens onderling van mening verschilden.[97]

Zoals gezegd debatteerde de gemeenteraad in juni 2009 voor het eerst over ‘We kunnen zoveel beter’. Een meerderheid van de raad steunde de collegeplannen grotendeels. Maar er was in de raad een nipte meerderheid voor een D66-amendement om geen steun te verlenen aan het collegevoorstel om de omvang van deelraden en dagelijkse besturen terug te brengen, dit tot leedwezen van onder meer de Socialistische Partij en Leefbaar Rotterdam-woordvoerder Robert Simons: “Ik kan slechts constateren dat in onze stad niet de gemeenteraad de baas is, maar de deelraden!”[98]

In *Betwist bestuur* wordt de conclusie getrokken dat opnieuw een raadsdebat werd gevoerd over het deelgemeentebestel en over het bestuurlijke model van Rotterdam, zonder dat daarin veel aandacht werd besteed aan het daadwerkelijk functioneren van de deelgemeenten en de stedelijke diensten en aan de samenwerking tussen deelgemeenten en diensten. Het debat kwam in hoofdzaak neer op de herhaling van reeds goed gekende standpunten over en weer. Wethouder Deelgemeenten Jantine Kriens sprak echter de hoop uit dat door de discussie tussen gemeenteraad en deelraden een steviger band was ontstaan.[99]

De nieuwe Deelgemeenteverordening 2010 werd door de gemeenteraad positief ontvangen. In 2010 kreeg Rotterdam er drie deelgemeenten bij – Rozenburg, Pernis en Rotterdam Centrum – wat het totaal aantal Rotterdamse deelgemeenten op veertien bracht. Met uitzondering van Pernis, dat monistisch wilde blijven, werkten alle deelgemeenten in een dualistische modus. Er was een geheel geactualiseerde lijst van taken en overgedragen bevoegdheden gemaakt. In een ‘preambule’ waren, overeenkomstig de gegroeide situatie, de werkterreinen van de deelgemeenten en hun werkrelaties met de stad vastgelegd, zodat daarover geen misverstand meer zou kunnen ontstaan. In de nieuwe verordening was ook een ‘escalatieregeling’ opgenomen. Als een deelgemeente van oordeel was dat burgemeester en wethouders of de burgemeester in strijd met de verordening hadden gehandeld of zich niet aan gemaakte afspraken hadden gehouden en dergelijke, kon die deelgemeente zich tot de gemeenteraad wenden met het verzoek in de zaak te voorzien door in een motie daarover een oordeel te geven. Wethouder Jantine Kriens wees er in de raadsvergadering op dat de nieuwe Deelgemeenteverordening een succesvol samenwerkingsproject was geweest van stad en deelgemeenten. Op 18 februari 2010 werd de nieuwe verordening

[96] *Betwist bestuur*, blz. 475-477
[97] *Betwist bestuur*, blz. 476-477
[98] *Betwist bestuur*, blz. 477 e.v.
[99] *Betwist bestuur*, blz. 479-480

door de gemeenteraad vastgesteld, met alleen de Socialistische Partij en Leefbaar Rotterdam als tegenstemmers.

Conclusies

Ten slotte nog aandacht voor enige nog niet weergegeven conclusies die in *Betwist bestuur* zijn getrokken aangaande de periode 2002-2010.[100]

- De grote verkiezingswinst van Leefbaar Rotterdam in 2002 leidde ertoe dat het college van burgemeester en wethouders zich, meer dan vorige colleges, ging richten op problemen op wijk- en straatniveau. Daardoor begaven de leden van het college zich feitelijk op het werkterrein van de deelgemeenten, zoals hun ambtsvoorgangers dat ook hadden gedaan na het referendum over de stadsprovincie Rotterdam in 1995. Dit leidde soms tot spanningen.[101]
- In deze periode werd in de lokale politiek de focus in de discussie over het deelgemeentebestel vooral gelegd op efficiëntie, effectiviteit en de kosten. De aandacht voor de waarde van democratisch bestuur op sublokaal niveau en de bijbehorende burgerparticipatie verschoof naar het tweede plan.
- Het complementaire Rotterdamse bestuursmodel kwam door de toenemende aandacht voor 'concernvorming' en de nadruk op de gemeente Rotterdam als één overheid steeds meer onder druk te staan.
- Het daadwerkelijk functioneren van de deelgemeenten speelde een ondergeschikte rol in politiek-bestuurlijke discussies over het deelgemeentebestel. De werkelijke gang van zaken in de praktijk bleef vaak onzichtbaar. Deelgemeenten werden vooral beoordeeld vanuit eigen politieke percepties over decentraal bestuur.
- De deelgemeenten toonden, waarschijnlijk vanuit een oogpunt van zelfprotectie, geen bereidheid om het eigen functioneren kritisch te bezien en om zich open te stellen voor vernieuwende aanpassingen van het complementaire Rotterdamse bestuursmodel. Vanuit een zekere zelfvoldaanheid hielden de deelgemeenten vast aan de status quo. Feilen in het bestuursmodel zochten de deelgemeenten in hoofdzaak bij het stadsbestuur en de stedelijke diensten.

1.8 De teloorgang van de deelgemeenten (2010 – 2014)

Goede voornemens

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 werd in Rotterdam een coalitie gevormd van PvdA, VVD, CDA en D66. Op het deelgemeentedossier bleef Jantine Kriens (PvdA) de eerstverantwoordelijke wethouder. De nieuwe coalitie wilde een 'intensieve en productieve samenwerking met de deelgemeenten' door middel van afspraken in 'bestuursakkoorden'. De nadruk werd in het coalitieakkoord gelegd op de 'uitvoering', waardoor de dienstverlening aan de burgers versterkt en

[100] *Betwist bestuur*, blz. 491-493
[101] Conclusies mede gebaseerd op informatie van betrokken bestuurlijke en ambtelijke informanten uit die tijd.

de kwaliteit verbeterd zou worden. De deelgemeenten werden daarbij 'onmisbaar' geacht. De coalitiepartijen wilden het nieuwe bestuursmodel 'We kunnen zoveel beter', waarover in 2009 en 2010 politieke overeenstemming was bereikt, verder invoeren en samen met de deelgemeenten gaan bewijzen dat het nieuwe bestuursmodel werkte. Deze beleidsvoornemens steunden op de verkiezingsprogramma's van de Rotterdamse politieke partijen die, op die van Leefbaar Rotterdam en de Socialistische Partij na, allemaal uitgingen van – om niet te zeggen: kozen voor – het voortbestaan van de deelgemeenten in de stad. In Amsterdam maakte men zich eveneens op voor een nieuwe bestuursperiode waarin stad en stadsdelen goed met elkaar zouden gaan samenwerken in het project 'Eén stad, één opgave'.[102]

Al deze positiviteit verhulde dat de deelgemeenten in de vergaderkamer van het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders minder populair waren dan ze zelf wellicht dachten. De gevoelens van onbehagen uit de vorige bestuursperiode, veroorzaakt door de in de ogen van het college halsstarrige en weinig flexibele deelgemeenten, waren daar nog lang niet verdwenen. Er was binnen het college dus een divergentie tussen het formele en het informele gedachtegoed over deelgemeenten.[103]

Landelijke visie op deelgemeenten

In de landelijke verkiezingsprogramma's die in verband met de wegens de val van het kabinet-Balkenende IV vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer, op 9 juni 2010, waren opgesteld, was de vertrouwenscrisis tussen burger en overheid een belangrijk item. De burger zou meer invloed moeten krijgen op het bestuur en dat bestuur zou efficiënter moeten gaan functioneren. In dat kader waren nogal wat politieke partijen van oordeel dat er in Nederland een 'teveel aan bestuurslagen' was, met te veel bestuurders, te veel politici en te veel ambtenaren. De VVD vond dat 'overbodige en bureaucratische tussenlagen' moesten worden afgeschaft. Daartoe behoorden wat deze partij betreft ook de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam. Het CDA stelde dat vaak teveel bestuurslagen zich bezig hielden met een bepaalde overheidstaak, waardoor de uitvoering niet optimaal was. Daarom pleitten de christendemocraten onder meer voor het laten vervallen van de deelgemeenten en stadsdelen in Rotterdam en Amsterdam. Andere politieke partijen die moeite hadden met het aantal bestuurslagen, noemden het decentraal bestuur in Amsterdam en Rotterdam in dit verband niet expliciet. In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van VVD en CDA van 30 september 2010, waaraan door de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders gedoogsteun werd gegeven, en op basis waarvan het eerste kabinet-Rutte was geformeerd, werd gekozen voor de vorming van een 'krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders'. Zo zou er een forse vermindering van het aantal leden van Tweede en Eerste Kamer, provinciale staten en gemeenteraden moeten komen. Het aantal bestuurders in het kabinet, in gedeputeerde staten en in de colleges van burgemeester en wethouders zou eveneens moeten worden

[102] *Betwist bestuur*, blz. 495-498
[103] *Betwist bestuur*, blz. 553

teruggebracht. De deelgemeenten c.q. deelgemeenteraden in Amsterdam en Rotterdam zouden in het kader van dit project moeten worden afgeschaft. Tegelijkertijd werd in het regeerakkoord echter expliciet gesteld dat de taken van het bestuur op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau zouden worden gelegd.

De vraag kan worden gesteld met welke reden de landelijke politieke partijen VVD en CDA, alsmede het nieuwe kabinet-Rutte I, het nodig vonden om zo uitdrukkelijk in te grijpen in de bestuursvorm van slechts twee gemeenten – weliswaar de twee grootste en belangrijkste gemeenten van Nederland: Amsterdam en Rotterdam – en dat ook nog eens zonder enig vooroverleg met deze gemeenten. Toenmalig PvdA-Tweede Kamerlid Pierre Heijnen sprak in dit verband over 'het aanpakken van het zwakste broertje van de klas'. Op schampere wijze feliciteerde hij de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Piet Hein Donner (CDA), met dit resultaat van de bestuurlijke vernieuwing van het kabinet. Maar Donner repliceerde, zonder nadere toelichting, dat deelgemeenten voor vertraging in de besluitvorming zorgden. Deelgemeenten leken hem 'een experiment dat wij beter kunnen beëindigen'. Waarom een stelsel dat al veertig jaar bestond alsnog een 'experiment' genoemd moest worden, maakte de minister echter niet duidelijk. Volgens oud-burgemeester van Rotterdam Bram Peper (PvdA), die over enige betrouwbare ambtelijke inside-information vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar hij minister was geweest, zei te beschikken, had het nieuwe kabinet deze keuze gemaakt om toch in ieder geval iéts te presteren op het gebied van bestuurlijke hervormingen, aangezien niet veel werd verwacht van het realiteitsgehalte van de overige forse reductie- en afschaffingsvoorstellen van de nieuwe coalitie, die door sommigen ook wel een 'prestigeproject' werden genoemd.[104] Zoveel is duidelijk, de slogan 'verbeter de wereld en begin bij jezelf' of de leefregel 'wat gij niet wilt dat u geschiedt, doet dat ook de ander niet' waren in ieder geval niet aan het kabinet-Rutte I besteed. Overigens had minister Donner zelf geen ervaringen met deelgemeenten. Naderhand zei hij dat hij inderdaad het wetgevingsproces in gang had gezet leidend tot het opheffen van de deelgemeenten, maar dat dat niet primair berustte op een 'persoonlijke ervaring' of een persoonlijke 'parti pris' over het onderwerp. Zijn ingrijpen berustte naar zijn zeggen vooral op de conclusies zoals die door anderen waren genomen op basis van de ervaring met het verschijnsel en zijn conclusie, op basis van gesprekken daarover, dat hij geen aanleiding had om tot een ander oordeel te komen. 'Het ingrijpen berustte daarnaast op mijn oordeel dat er meer bestuurslagen waren dan bestuurlijk goed was voor Nederland', voegde Donner er nog aan toe.[105]

Voor het kabinet-Rutte I was het afschaffen van deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam een 'principiële kwestie', gemotiveerd vanuit de wens om tot een 'compacte overheid' te komen. Hoe die deelgemeenten daadwerkelijk in de praktijk functioneerden en hoe de gemeentebesturen van beide gemeenten en niet in de laatste plaats de Amsterdammers en Rotterdammers over het afschaffen van hun deelgemeenten dachten, was voor het kabinet niet belangrijk. Het deed niet

[104] *Betwist bestuur*, blz. 502
[105] *Betwist bestuur*, blz. 498-502

ter zake en behoefde, aldus het kabinet, daarom ook niet te worden onderzocht.[106] Oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Liesbeth Spies (CDA), die in december 2011 de naar de Raad van State vertrokken minister Donner was opgevolgd, zei het achteraf 'vreselijk' te hebben gevonden voor de deelgemeentelijke bestuurders en -ambtenaren dat de discussie over de toekomst van de deelgemeenten in de jaren 2010-2014 niet op basis van praktijkervaringen was gevoerd, maar alleen op basis van 'het principe'.[107]

Wetsontwerp afschaffen deelgemeenten

Op 27 september 2011 diende het kabinet-Rutte zijn 'Wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen' bij de Tweede Kamer in. Volgens het kabinet waren er nu betere mogelijkheden om burgers bij het bestuur te betrekken dan deelgemeenten. Door het afschaffen van deelgemeenten zou het commissiestelsel in de Gemeentewet worden teruggebracht in zijn oorspronkelijke positie van 'hulpstructuur'. In de toekomst zouden er wel territoriale bestuurscommissies kunnen blijven, maar dan wel met een 'beperkte taakopdracht'. Het was niet toegestaan om alle afzonderlijk voor overdracht in aanmerking komende delen van het takenpakket van deelgemeenten aan een territoriale bestuurscommisie – zijnde een 'lichtere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie' – op te dragen. Met andere woorden: aan territoriale bestuurscommissies kon niet 'de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente' worden opgedragen, omdat dat immers door de wetgever uitdrukkelijk was voorbehouden aan de deelgemeenten. Maar waar hier nu precies de grens moest worden getrokken wat betreft het aantal over te dragen taken werd niet duidelijk gemaakt. Het leek er in ieder geval op dat na de wetswijziging bestuurscommissies nog steeds een substantieel deel van het takenpakket van deelgemeenten konden krijgen. De deelgemeenten werden door het kabinet weliswaar niet expliciet als een 'extra bestuurslaag' gekwalificeerd, maar zij vertoonden, aldus het kabinet, 'de trekken van een afzonderlijke bestuurslaag', wat onwenselijk was. 'De bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland bestaat uit Rijk, provincies en gemeenten; in die opvatting is voor deelgemeenten geen plaats', zo bracht het kabinet in de memorie van toelichting naar voren. Die 'afzonderlijke bestuurslaag' kwam volgens het kabinet door de wijzigingen van de Gemeentewet in 1994 en 2002, waardoor de deelgemeenten te veel waren doorgeschoten in hun ontwikkeling. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) achtte het ingrijpen van de regering in de bestuursvorm van Amsterdam en Rotterdam in strijd met de gemeentelijke autonomie. De Raad van State stelde het iets rustiger: er was sprake van een onvoldoende gemotiveerde beperking van de gemeentelijke autonomie.[108]

[106] *Betwist bestuur*, blz. 504 en 554
[107] *Betwist bestuur*, blz. 586
[108] *Betwist bestuur*, blz. 503-505

Reacties van Amsterdam en Rotterdam

Amsterdam en Rotterdam waren, evenals de VNG, door minister Piet Hein Donner van BZK in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van het wetsontwerp vóórdat dat bij de Tweede Kamer zou worden ingediend. Amsterdam had bij die consultatie vastgesteld dat het wetsontwerp voorbij was gegaan aan de feitelijke, positieve, ervaringen met het stadsdelenbestel. Het college van burgemeester en wethouders vreesde voor toekomstige 'binnengemeentelijke gerichtheid' van het gemeentebestuur na opheffing van de stadsdeelbesturen, terwijl het stadsbestuur van Amsterdam tijd nodig had voor regionale en internationale ontwikkelingen. Een argument dat ook in de Rotterdamse jarenlange politieke discussie over binnengemeentelijk decentraal bestuur meer dan eens was gehanteerd als beweegreden om deelgemeenten in te stellen.[109] Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam hield het bij een kort commentaar. Er werd op gewezen dat in Rotterdam bevoegdheden óf door het centrale stadsbestuur óf door het deelgemeentebestuur werden uitgeoefend binnen de enkele bestuurslaag 'gemeente'. In Rotterdam werd, verwijzend naar 'We kunnen zoveel beter', gewerkt met een 'complementair bestuursmodel'. Volgens burgemeester en wethouders hadden de deelgemeenten in Rotterdam slechts een beperkt aantal, vooral uitvoerende, bevoegdheden die, met het oog op een betere participatie van de bewoners en ondernemers juist beter op het schaalniveau van de deelgemeenten konden worden uitgeoefend. Daarmee was naar het oordeel van het college voldaan aan de afspraak in het regeerakkoord dat de taken van het bestuur 'op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau' neergelegd dienden te worden. Enig enthousiasme voor de in 2010 nog 'onmisbaar' verklaarde deelgemeenten kon in de reactie van Rotterdam niet worden bespeurd.[110] Ongetwijfeld had dat te maken met de eerder aangestipte gevoelens van onbehagen over de deelgemeenten in het college. Oud-minister van BZK Liesbeth Spies verklaarde later dat het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders in die tijd achter het wetsontwerp stond.[111] Het beeld van een vroegtijdige Rotterdamse politieke capitulatie drong zich ook op in het raadsdebat in mei 2011 over de hiervoor genoemde, toen nog conceptreactie van het college. In de gemeenteraad werd weliswaar waarde gehecht aan de Rotterdamse traditie van deelgemeenten en werd de motivering van het kabinet voor zijn ingreep in de lokale autonomie 'bijzonder mager' genoemd, maar dit leidde niet tot een begin van serieus verzet tegen de plannen van het kabinet-Rutte I. Men ging daarentegen liever op zoek naar een alternatief voor het bestaande deelgemeentebestel.[112] De veronderstelling lijkt gerechtvaardigd dat als Amsterdam en Rotterdam destijds fors aan de bel hadden getrokken met als doel de voorgenomen afschaffing van deelgemeenten van tafel te krijgen, dat zeker succes zou hebben gehad, aangezien het ging om de twee grootste en belangrijkste gemeenten van Nederland met heel veel politiek power. Een veronderstelling die desgevraagd werd

[109] *Betwist bestuur*, blz. 40-41
[110] *Betwist bestuur*, blz. 506-507
[111] *Betwist bestuur*, blz. 709, noot 81
[112] *Betwist bestuur*, blz. 521

gedeeld door oud-burgemeester Bram Peper en emeritus-hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis Joop van den Berg.[113]

Parlementaire behandeling van het wetsontwerp

Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer stelde minister Spies dat de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam in hoge mate trekken vertoonden van 'zelfstandig bestuur op sublokaal niveau'. Sinds de wijziging van de Gemeentewet in 1994 had een dergelijk bestuur een 'eigen kiezersmandaat' en het hoefde dan ook geen verantwoording meer af te leggen aan de gemeenteraad.[114] Door de dualisering, als gevolg van de wijziging van de Gemeentewet in 2002 werd, aldus Spies, het karakter van een zelfstandige bestuurslaag nog scherper aangezet. Naar haar mening kon het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers op zich geen reden zijn voor het bestaan van een extra bestuurslaag. Op de stelling van de minister dat deelgemeenten geen verantwoording meer hoefden af te leggen aan de gemeenteraad, valt nog wel wat af te dingen. Immers, het stond het stadsbestuur altijd vrij om weer een einde te maken aan het deelgemeentebestel, als dat bestel niet goed zou functioneren. En wat betreft het dualiseringsargument: noch Amsterdam noch Rotterdam hadden bij de landelijke politiek aangedrongen op dualisering van de deelgemeenten. Zoals al eerder naar voren gebracht: men was de deelgemeenten in de dualiseringsdiscussie in politiek Den Haag gewoon vergeten. In juli 2012, kort na de val van het eerste kabinet-Rutte, stemde de Tweede Kamer in meerderheid in met het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten. Alleen de linkse partijen PvdA, D66 en GroenLinks, alsmede de twee kleine christelijke partijen ChristenUnie en SGP hadden het min of meer opgenomen voor het deelgemeentebestel of vonden het wetsontwerp voorbarig. Zij stemden tegen het wetsvoorstel. Alle fracties toonden zich benieuwd naar alternatieven voor het deelgemeentebestel. Men zag vooralsnog geen grote verschillen tussen de bestaande deelgemeenten enerzijds en de door het kabinet genoemde 'territoriale bestuurscommissies' anderzijds. In februari 2013 stemde ook de Eerste Kamer in meerderheid in met het wetsontwerp.[115] Anders dan in de Tweede Kamer stemden D66 en de SGP in de Senaat vóór het wetsontwerp. D66-senator en staatsrechtdeskundige Hans Engels vond dat het wetsontwerp geen inbreuk maakte op de lokale autonomie. Zijns inziens waren gemeenten niet autonoom ten aanzien van de inrichting van het plaatselijk bestuur. ChristenUnie-senator Roel Kuiper had vastgesteld dat bij de opbouw van deelgemeenten 'kwalitatieve argumenten' in de sfeer van democratisch gelegitimeerde bestuursactiviteit dicht bij de burger hadden overheerst, terwijl bij de afbouw van deelgemeenten 'kwantitatieve argumenten' hadden overheerst, zoals de overmaat aan bestuurders. 'Geen krachtige argumenten', vond Kuiper. De Rotterdamse PVV-senator Ronald Sørensen stelde echter dat belangen van 'partijgenoten' bij een uitstekende baan of bijbaan er in Rotterdam toe hadden geleid dat het stadsbestuur de deelgemeenten niet zelf had afgeschaft: "In Rotterdam beslissen de kalkoenen mee over het kerstfeest." Opmerkelijk was dat het wetsontwerp in de Eerste Kamer werd verdedigd door de

[113] *Betwist bestuur*, blz. 556 en 709, noot 82
[114] *Betwist bestuur*, blz. 35
[115] *Betwist bestuur*, blz. 509-513

nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het in november 2012 aangetreden tweede kabinet-Rutte van VVD en PvdA, Ronald Plasterk, die als lid van de Tweede Kamer nog tegen het wetsontwerp had gestemd. Door de aanvaarding van het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten in beide Kamers van de Staten-Generaal was de teloorgang van de deelgemeenten echt onafwendbaar geworden.[116]

Van deelgemeenten naar gebiedscommissies

Op voorstel van wethouder Deelgemeenten Jantine Kriens (PvdA), namens het college, in november 2011, ging de Rotterdamse gemeenteraad zelf aan de slag met het zoeken naar een nieuw bestuursmodel voor Rotterdam: "De gemeenteraad moet een leidende rol spelen, nu het immers de wens en de bevoegdheid van de gemeenteraad is om zich uit te spreken over de bestuurlijke organisatie van Rotterdam." Een overduidelijk gelegenheidsargument, dat moest verbloemen dat Kriens, en waarschijnlijk ook het college, er intussen genoeg van had om opnieuw met de gemeenteraad en deelgemeentebestuurders in debat te gaan over de toekomst van de deelgemeenten.[117] De gemeenteraad ging akkoord en in februari 2012 werd een 'Stuurgroep Bestuurlijk model Rotterdam na 2014' – kortweg aangeduid als de 'Stuurgroep-BMR14+' – opgericht, onder voorzitterschap van VVD-raadslid Jan Willem Verheij, waarin alle fracties uit de gemeenteraad waren vertegenwoordigd. De Stuurgroep koos als lijn dat er duidelijk 'iets nieuws' diende te komen. Een variant 'zo dicht mogelijk bij het bestaande deelgemeentebestel, binnen de grenzen der wet' – de deelgemeenten hadden hierop aangedrongen – werd door de stuurgroep bij voorbaat uitgesloten. Het feit dat 61% van de Rotterdammers daar kennelijk anders over dacht – uit een door de stuurgroep georganiseerd opinieonderzoek was gebleken dat 61% van de Rotterdammers het verdwijnen van de deelgemeenten zou betreuren wegens te verwachten verslechtering van de dienstverlening en belangenbehartiging – bracht de stuurgroep niet op andere gedachten. Uiteindelijk koos de gemeenteraad in december 2012 voor de variant 'gebiedsbestuur', te weten territoriale bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet met adviserende en beperkte uitvoerende bevoegdheden. Later werden 'gebiedsbesturen' omgedoopt tot 'gebiedscommissies', want het moest niet zo lijken dat er nog steeds sprake was van 'bestuur' op sublokaal niveau. Met ingang van de bestuursperiode 2014-2018 gingen in alle voormalige deelgemeentegebieden nieuwe, door de bevolking gekozen gebiedscommissies van start. Maar sommige raadsleden van Leefbaar Rotterdam en de Socialistische Partij waren van oordeel dat er toch iets als 'deelgemeenten-light' was gecreëerd.[118]

[116] *Betwist bestuur*, blz. 513-520
[117] *Betwist bestuur*, blz. 523
[118] *Betwist bestuur*, blz. 523-546

1.9 Conclusies

Ten slotte aandacht voor een aantal van de slotconclusies van mijn bestuurshistorisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke besluitvorming op 'de Coolsingel' ten aanzien van de Rotterdamse wijkraden en deelgemeenten, die in de voorgaande samenvatting nog niet expliciet zijn genoemd en die deels zijn ontleend aan de informatie die in het onderzoek door direct betrokken informanten is verschaft.[119]

- De wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam zijn niet op verzoek van de burgerij, maar op eigen initiatief van het Rotterdamse gemeentebestuur ingesteld. Ze hebben vrijwel nooit op de onverdeelde steun van de Rotterdamse politiek kunnen rekenen en waren daarom 'betwist bestuur'.[120]
- In Rotterdam werd reeds begin jaren zeventig van de vorige eeuw op sublokaal niveau gewerkt aan het verbinden van de 'representatieve democratie' – de deelgemeenten – met de 'directe democratie' in de vorm van sociale wijkopbouworganen, wijkwelzijnsgroepen en bewonersorganisaties. In de hedendaagse terminologie zou dit 'meervoudige democratie' of 'complementaire democratie' kunnen worden genoemd. Als representatieve democratie kunnen, gezien vanuit het perspectief van het gemeentebestuur, deelgemeenten tegelijkertijd ook worden beschouwd als een vorm van 'participatieve democratie'. Deelgemeenten werden in de jaren zeventig van de vorige eeuw aangeduid als 'participatieorganen van de burgerij'.[121]
- De deelgemeenten hebben zich vanaf hun eerste oprichting in 1973 geleidelijk aan ontwikkeld tot 'medebestuursorganen' van de gemeente. Naast hun 'autonome' gedelegeerde taken- en bevoegdhedenpakket kregen de deelgemeenten door het stadsbestuur ook steeds meer, belangrijke, taken toebedeeld in de sfeer van 'medebewind'.
- Het afschaffen van de deelgemeenten betekende een kentering in de ontwikkeling van decentraal bestuur in Rotterdam. Van 'inspraak' door wijkraden naar 'zeggenschap' door deelgemeenten en vervolgens weer een flinke stap terug naar hoofdzakelijk 'inspraak' door gebiedscommissies.[122]
- Deelgemeenten waren, op zichzelf beschouwd, geen conditio sine qua non voor burgernabij bestuur in grote steden, omdat burgernabij bestuur niet altijd afhangt van de graad van decentralisatie in een gemeente. Maar de deelgemeenten hadden in dit opzicht wel een meerwaarde door hun doorzettingsmacht, gebaseerd op toegekende bevoegdheden, financiële middelen en deskundige ambtelijke ondersteuning.
- Er waren drie essentiële bestaansvoorwaarden voor deelgemeenten: een substantieel aantal taken en bevoegdheden in de autonome- en in de

[119] *Betwist bestuur*, blz. 621-628
[120] *Betwist bestuur*, 585-587
[121] *Betwist bestuur*, blz. 44-45 en 588
[122] Vgl. het artikel van Marko de Haan over de nieuwe Rotterdamse wijkraden in de NRC van 19/20 februari 2022.

medebewindsfeer, voldoende vrij te besteden budget en een goede ambtelijke ondersteuning.[123]

- Het deelgemeentelijke taken- en bevoegdhedenpakket was op zichzelf niet doorslaggevend voor het succesvol functioneren van de deelgemeenten. De persoonlijke kwaliteiten van deelgemeentebestuurders en -ambtenaren waren daarvoor minstens zo belangrijk.[124]
- Anders dan in Amsterdam werden in Rotterdam de stedelijke ambtelijke diensten niet opgesplitst. Dat leidde in Rotterdam tot de situatie dat de diensten – onder arbeidsrechtelijk gezag van burgemeester en wethouders – zowel de stad als de deelgemeenten moesten bedienen. De verhouding tussen de deelgemeenten en de stedelijke diensten werd daardoor gecompliceerd en voor de deelgemeenten niet altijd aantrekkelijk.[125]
- Deelgemeenteambtenaren hadden een 'dubbele loyaliteit': primair naar het eigen deelgemeentebestuur en secundair naar het college van burgemeester en wethouders. De directeuren van stedelijke diensten richtten zich in het algemeen meer op hun wethouders en waren meestal geen overtuigd voorstander van het deelgemeentebestel.
- Het deelgemeentebestel heeft geen afbreuk gedaan aan de effectiviteit van de gemeente Rotterdam. De efficiëntie van het Rotterdamse bestuursmodel laat zich zowel negatief als gematigd positief beoordelen. De veelheid aan noodzakelijk bestuurlijk overleg – op zichzelf een negatief punt – kon bijdragen aan de vergroting van draagvlak voor overheidsmaatregelen en aan versnelling van de uitvoering daarvan.[126]
- De relatieve vrijheid van handelen van deelgemeenten bracht de mogelijkheid om op deelgemeenteniveau te experimenteren met onorthodoxe en soms zelf omstreden werkwijzen zonder voorafgaande toestemming van of overleg met het gemeentebestuur (laboratoriumfunctie van de deelgemeenten). De deelgemeenten hielden op deze wijze het gemeentebestuur 'uit de wind'.
- Deelgemeenten hanteerden, met succes, tal van participatie-instrumenten. De stelling dat deelgemeenten een blokkade zouden hebben gevormd voor de totstandkoming van directe, participatieve, democratie kan daarom niet worden onderschreven.
- De bestuurlijke samenwerking tussen stad en deelgemeenten betrof vooral de 'medebewindsdossiers'.
- Verschillen in de overheersende politieke kleur van een deelgemeente en de politieke signatuur van het aan het bewind zijnde college van burgemeester en wethouders hebben niet geleid tot slechtere samenwerking tussen de stad

---

[123] Deze bestaansvoorwaarden zijn afgeleid uit veertig jaar politiek-bestuurlijke discussie in Rotterdam over het deelgemeentebestel; *Betwist bestuur*, blz. 603-607

[124] Conclusie ontleend aan de opinie van veel direct betrokken (deel)gemeentebestuurders en -ambtenaren; *Betwist bestuur*, blz. 604 en 623

[125] Gewezen zij op de talloze politiek-bestuurlijke discussies over kwesties als 'gedwongen winkelnering', 'deelgemeentelijke zeggenschap over de inzet van gemeentelijke diensten' – 'wie betaalt, bepaalt' –, en het 'deconcentratiebeleid voor gemeentelijke diensten en bedrijven', waaraan in *Betwist bestuur* aandacht is besteed: o.m. blz. 224ev, 229, 240, 342-343, 358 en 392.

[126] Conclusies mede ontleend aan de opinie van veel betrokken bestuurlijke en ambtelijke informanten.

en de betreffende deelgemeente. Inhoud, persoonlijke inzet en attitude waren in Rotterdam altijd belangrijker dan politieke kleur.[127]

- De voortdurende verdeeldheid tussen de deelgemeenten tijdens het collectief overleg met burgemeester en wethouders heeft het aanzien van de deelgemeenten bij het gemeentebestuur geen goed gedaan. Daarnaast droegen het deelgemeentelijke zelfbewustzijn en deelgemeentelijke zelfstandigheidsgevoelens, vooral ontstaan ná het referendum over de stadsprovincie Rotterdam in 1995, bij aan het ontstaan van een 'wij-zij-cultuur', die eveneens schadelijk was voor het aanzien van de deelgemeenten.
- Het oordeel van de kabinetten-Rutte I en II dat de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam 'leken op' of 'trekken hadden van' een extra bestuurslaag en dat een onderzoek naar het daadwerkelijk functioneren van het deelgemeentebestel in beide gemeenten alleen al daarom niet nodig was, was onvoldoende onderbouwd om een ingrijpen in de gemeentelijke autonomie ten aanzien van de inrichting van decentraal bestuur te kunnen rechtvaardigen.[128]
- Ten onrechte werden in de bestuurslaagdiscussie Amsterdam en Rotterdam over één kam geschoren. In Rotterdam waren de 'autonome' deelgemeentelijke taken en bevoegdheden te beperkt om van een extra bestuurslaag te kunnen spreken. De aanvullende, complementaire medebewindstaken van de deelgemeenten waren belangrijk, maar maakten van de deelgemeenten evenmin een extra bestuurslaag, aangezien het stadsbestuur ter zake de finale afwegingen maakte. De gedachte dat de Rotterdamse deelgemeenten een extra bestuurslaag zouden zijn geweest stoelde dus niet zozeer op hun taken en bevoegdheden, maar op hun uiterlijke vormgeving, alsmede op de werkwijze en de politiek-bestuurlijke gedragingen van deelgemeenteraadsleden en dagelijkse bestuurders. Aldus ontstond een 'schijn-bestuurslaag' met een binnengemeentelijk karakter.[129]
- Aan de teloorgang van de Rotterdamse deelgemeenten ligt niet één oorzaak, maar een combinatie van factoren ten grondslag:
  - Landelijke besluitvorming zonder gedegen onderzoek naar het functioneren van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam; de deelgemeenten in beide gemeenten werden ook, ten onrechte, over één kam geschoren;
  - Het achterwege blijven van een gerichte en adequate lobby van de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam voor het behoud van hun decentrale bestuursstelsels;
  - Het niet onbegrijpelijke onbehagen van burgemeester en wethouders van Rotterdam over het optreden van de deelgemeentebestuurders: niet tot wezenlijke veranderingen in het bestel bereid, geen eensluidende standpunten, hinderlijke overlegpartner op diverse dossiers, politieke instabiliteit in een aantal deelgemeenten, diverse integriteitskwesties;

[127] Conclusies mede ontleend aan de opinie van veel betrokken bestuurlijke en ambtelijke informanten.
[128] In *Betwist bestuur*, blz. 38-40 en 614-617, wordt aandacht besteed aan het begrip 'bestuurslaag' en hoe daarmee in de jaren 2010-2014 in de landelijke politiek mee werd omgegaan.
[129] *Betwist bestuur*, blz. 615-616

  - Het zich als deelgemeenten niet willen positioneren als ondergeschikt medebestuur van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad;
  - De invoering van het dualisme, wat leidde tot versterking van het kopieergedrag ten opzichte van het gemeentebestuur en tot spanningen tussen deelraden en dagelijkse besturen.
- Anders dan in Amsterdam heeft het Rotterdamse gemeentebestuur er niet voor gekozen om – binnen de wettelijke mogelijkheden – de deelgemeenten te vervangen door monistisch functionerende bestuurscommissies met adequate lokale doorzettingsmacht – 'deelgemeenten light' zo men wil – terwijl daarvoor verschillende mogelijkheden beschikbaar waren, zoals bijvoorbeeld het terugbrengen van het aantal gebieden, het verminderen van het aantal bestuurscommissieleden en dagelijkse bestuurders, invoering van een districtenstelsel, het aanpassen van het taken- en bevoegdhedenpakket en het ontschotten van de ambtelijke organisatie.[130]

[130] *Betwist bestuur*, blz. 618-619

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding bij deze studie al naar voren is gebracht, kreeg ik in 2014 van het Rotterdamse gemeentebestuur de opdracht de bestuurlijke besluitvorming op de Coolsingel over 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur' in Rotterdam tussen 1947 en 2014 nader te onderzoeken en te analyseren. Daarbij is gekozen voor een benadering vanuit in hoofdzaak de bestuurshistorische discipline. Uit mijn onderzoek is gebleken dat elke gekozen vorm van geformaliseerde burgerparticipatie in Rotterdam kon rekenen op weerstand, zowel in de politiek als bij de burgers. Vandaar de titel van mijn boek: *Betwist bestuur*. Ivo Opstelten, oud-burgemeester van Rotterdam, formuleerde het ooit aldus: 'Burgerparticipatie is een weerbarstige materie!'[131] Maar natuurlijk kan het onderhavige besluitvormingsproces ook vanuit andere disciplines, zoals in casu de bestuurskundige discipline, in onderzoek worden genomen met de onderzoeksmethodieken die in dié discipline gebruikelijk zijn. Cruciale vraag is natuurlijk of een dergelijk aanvullend onderzoek nieuwe gezichtspunten oplevert en zo ja welke.

2.2 De scheiding tussen twee beleidswerelden

Reconstructie van besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur, zoals bedoeld in dit aanvullende bestuurskundig onderzoek, gaat over reconstructie van besluitvorming, gericht op het tot stand brengen van 'beleid' en op de uitvoering van het vastgestelde beleid, in casu op het beleidsterrein 'decentraal bestuur in de gemeente Rotterdam'. Over beleid en beleidswetenschap zijn inmiddels boeken vol geschreven. In mijn waarneming, gebaseerd op veertig jaar praktijkervaring in het openbaar bestuur, worden deze boeken, paradoxaal genoeg, niet op grote schaal gelezen door de mensen uit de beleidspraktijk van het openbaar bestuur. Er lijken met betrekking tot het openbaar bestuur in feite twee 'beleidswerelden' te zijn: een theorie-beleidswereld en een praktijk-beleidswereld. De Rotterdamse bestuurskundige Lex Cachet wijt dit onder meer aan een te vergaande verwetenschappelijking van de bestuurskunde. Volgens Cachet zijn contacten binnen het openbaar bestuur of actief zijn in het openbaar bestuur essentieel voor bestuurskundigen, want belangrijk voor een toepassingsgerichte bestuurskunde. Maar die contacten zijn er in zijn waarneming te weinig. Cachet stelt verder vast dat 'de politiek' zich weinig gelegen lijkt te laten liggen aan andere rationaliteiten dan de politieke rationaliteit zelf.[132]

---

[131] Sjef van de Poel, *Burgerparticipatie: een onoplosbaar probleem?,* in VNG-Magazine, 25 augustus 2017, blz. 34-35; *Betwist bestuur*, blz. 601

[132] A. Cachet, *Weten en (door)werken, over bestuurskunde als toepassingsgerichte wetenschap*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2011, blz. 13-14, 16-18 en 21-23

De scheiding tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld is ook zichtbaar in het in *Betwist bestuur* beschreven besluitvormingsproces over de Rotterdamse deelgemeenten en later de Amsterdamse deelgemeenten, aldaar 'stadsdelen' genoemd. In 1973 werden in Rotterdam, bij wijze van proef, de eerste drie deelgemeenten ingesteld: Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois. Deze proef werd in 1975 uitgebreid met de nieuwe deelgemeente Prins Alexander. Verdere uitbreiding van het aantal deelgemeenten werd aanvankelijk gerelateerd aan de uitkomst van een uit te voeren bestuurskundige evaluatie door de Erasmus Universiteit, waarvoor in 1975 opdracht werd gegeven. Het onderzoeksrapport verscheen drie jaar later, medio 1978. Maar intussen was de gedachtevorming op de Coolsingel over de verdere ontwikkeling van decentraal bestuur in de stad onverminderd doorgegaan en had het gemeentebestuur al besloten tot een aanzienlijke verruiming van het taken- en bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten. Ten stadhuize wist men al dat men dóór wilde gaan met vernieuwingen in het decentrale bestel, ongeacht wat uit het evaluatieonderzoek van de Erasmus Universiteit zou komen. Daarom zaten de beleidsmakers op het stadhuis op enig moment een beetje in hun maag met het lopende onderzoek. Onderzoeker Jan Hakvoort vond de eerste deelgemeenten 'weinig effectief'. Zij boekten naar zijn oordeel geen betere resultaten dan de andere wijkorganen. Maar het gemeentebestuur, dat zijn decentralisatieweg wilde vervolgen, las echter in het evaluatierapport dat het met de uitwerking van de decentralisatie op de goede weg was. En achteraf gezien was de opdracht voor een bestuurskundig evaluatieonderzoek eigenlijk wel erg kort, te kort, na de instelling van de deelgemeenten gegeven.[133] Met andere woorden, de deelgemeenten hadden nauwelijks een eerlijke kans gehad om zich te bewijzen. In Amsterdam deed zich iets soortgelijks voor. In 1981 was men in die gemeente gestart met twee proef-stadsdelen: Noord en Osdorp. Er werd tegelijkertijd opdracht gegeven voor een bestuurskundig evaluatieonderzoek. Maar volgens het gemeentebestuur van Amsterdam mocht er binnen de evaluatieperiode van enige jaren geen 'bevroren situatie' bestaan en zou bijsturing mogelijk moeten zijn. In 1984 en 1987 werden bestuurskundige evaluatierapporten uitgebracht. Maar het Amsterdamse gemeentebestuur had, net als in Rotterdam, de definitieve uitkomsten van de wetenschappelijke evaluatie van de eerste stadsdelen niet afgewacht en intussen besloten tot instelling van vier nieuwe stadsdelen en tot een optimalisering van de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de centrale gemeente en de stadsdeelraden. De betrokken wetenschappers merkten naar aanleiding hiervan snedig op dat deze besluiten vanzelfsprekend de vrijheid van het gemeentebestuur beperkten om gevolgen te verbinden aan de uitkomsten van het bestuurskundig evaluatieonderzoek.[134] Inderdaad, met Cachet kan worden vastgesteld: wetenschap en politiek zijn verschillende werelden met verschillende rationaliteiten.[135] In mijn bewoordingen: tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld gaapt een kloof; een onvermijdelijke kloof. Maar die kloof vraagt om overbrugging, opdat theorie en praktijk van elkaar kunnen leren.

---

[133] *Betwist bestuur*, blz. 171-174
[134] *Betwist bestuur*, blz. 569-570
[135] Cachet, t.a.p., blz. 17

In Rotterdam leek het er sterk op dat het gemeentebestuur niet echt behoefte had aan wetenschappelijk onderbouwde adviezen over het decentrale bestuursmodel. In zeventig jaar tijd werd slechts tweemaal opdracht gegeven voor bestuurskundig onderzoek. De eerste keer ging het om het zojuist genoemde evaluatieonderzoek van de Erasmus Universiteit, medio jaren zeventig. De tweede keer, in 2012, werd advies gevraagd aan de Universiteit van Tilburg. Niet meer over het functioneren van het deelgemeentebestel – want dat de deelgemeenten zouden worden opgeheven stond op dat moment al zo goed als vast –, maar over een nieuw decentraal bestuurlijk model voor Rotterdam.[136]

Ook in de besluitvorming op landelijk niveau over binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur kan de scheiding tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld worden onderkend. De stadsdelen en deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam werden door de landelijke politiek tijdens de eerste twee Kabinetten-Rutte[137] gekwalificeerd als een 'ongewenste extra bestuurslaag'. Of dat ook écht zo was, hoefde wat het Kabinet betreft niet nader te worden onderzocht.[138] De praktijk-beleidswereld had op dat moment kennelijk geen behoefte aan een advies uit de theorie-beleidswereld, hoogstwaarschijnlijk omdat een dergelijk advies afbreuk zou kunnen doen aan het gewenste beleid van de praktijk-beleidswereld, in casu het beleid van het Kabinet. Politieke rationaliteit in optima forma.

Het lijkt er dus op dat de bestuurskunde het openbaar bestuur nodig heeft, terwijl het omgekeerde niet het geval lijkt te zijn. Onweerlegbaar gaapt er een kloof tussen de beide beleidswerelden. Het bestaan van deze kloof roept de vraag op wat nog de zin is van bestuurskundig onderzoek als de praktijk-beleidswereld er eigenlijk geen interesse voor heeft, behalve wellicht als de uitkomsten van dat onderzoek sporen met het beleid dat de praktijk-beleidswereld zich toch al had voorgenomen of reeds in uitvoering had gebracht. Dit roept een beeld van bestuurskundige onanie op. Maar vanuit het pleidooi van Cachet voor een toepassingsgerichte bestuurskunde en het vinden en consolideren van een goede balans tussen wetenschappelijkheid en toepassingsgerichtheid[139] lijkt het mij alleszins de moeite waard een poging te wagen om die vraag in het kader van dit aanvullende onderzoek, waarin de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld elkaar ontmoeten, nader onder ogen te zien. De kloof tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld betreft in feite de tegenstelling tussen de wetenschappelijke rationaliteit en de politieke rationaliteit bij de vorming van overheidsbeleid. In dit verband zij vermeld dat de toenmalige Tilburgse hoogleraar bestuurskunde Ig Snellen in zijn oratie 'Boeiend en geboeid' (1987) de stelling betrok dat overheidsbeleid, wil het verantwoord zijn, dient te voldoen aan vier

[136] *Betwist bestuur*, blz. 525-527
[137] Kabinet Rutte I (VVD, CDA, en gedoogsteun PVV): 2010-2012; Kabinet Rutte II (VVD, PvdA): 2012-2017
[138] *Betwist bestuur*, blz. 614
[139] Cachet, t.a.p., blz. 28

rationaliteiten: de reeds genoemde wetenschappelijke en politieke rationaliteit, maar ook de juridische rationaliteit en de economische rationaliteit.[140]

2.3 Het begrip 'beleid'

Zoals in de inleiding bij deze studie al is aangegeven, zal in het kader van deze studie niet uitvoerig worden ingegaan op de vele in de bestuurskunde gevoerde discussies over het begrip 'beleid'. Maar alvorens in te gaan op de drie aldaar genoemde bestuurskundig-theoretische modellen om complexe publieke besluitvorming te kunnen reconstrueren, is het zinvol om toch enige aandacht te schenken aan het begrip 'beleid'. Beleid wordt in het kader van deze studie vooral begrepen in een politiek-bestuurlijke context. Het is goed om deze kanttekening te maken, aangezien 'beleid' geen exclusieve verworvenheid is van het openbaar bestuur. Ook in het bedrijfsleven en het particulier initiatief houdt men zich met 'beleid' bezig. De term 'beleidsproces', waarmee in de woorden van Hoogerwerf 'het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot een beleid' wordt aangeduid, kan men dan ook in brede zin opvatten.[141] In deze studie naar decentraal bestuur in Rotterdam zijn de gemeentelijke en de landelijke overheid zeer belangrijke, maar zeker niet de enige participanten in het beleidsproces ter zake. Het 'bestuurlijke besluitvormingsproces', waarover in deze studie eveneens wordt gesproken, dient in dit kader te worden gezien als onderdeel van en niet als synoniem van het 'beleidsproces'.

De beleidsdefinitie

De meeste gemeentebestuurders en ambtelijke beleidsadviseurs in ons land zijn niet bestuurskundig opgeleid, maar hebben als 'beleidsmakers', 'beleidsbepalers' of 'beleidsuitvoerders' volop met beleid te maken. Ongetwijfeld hebben zij allen vanuit hun praktijkervaring een beeld bij de betekenis van het begrip beleid. Vermoedelijk komt dat beeld aardig overeen met de verschillende in de bestuurskunde gangbare definities van beleid. Een paar voorbeelden hiervan ter verduidelijking. Bram Peper gaf in zijn proefschrift uit 1972 over de vorming van welzijnsbeleid een korte definitie van beleid. Hij omschreef beleid als 'een plan van actie': de kern van alle beleid is de poging om de toekomstige ontwikkeling te structureren.[142] Eveneens in 1972 kwam de toenmalige Nijmeegse hoogleraar politicologie Andries Hoogerwerf met de volgende definitie van beleid: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in

[140] Zie hierover Arthur Edwards, *'De vier rationaliteiten in bestuurskundige argumentatie'*, in: Bestuurskunde en praktijk (liber amicorum voor prof.mr.dr. I. Th. M. Snellen), Alphen aan den Rijn, 1998, blz. 63-76; alsmede Victor Bekkers, *'Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector'*, Den Haag 2012, blz. 166 e.v. en Arno Korsten, *'Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen'*, www.arnokorsten.nl, 140305, blz. 14-16

[141] Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz.19

[142] Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel 1972, blz.18; Peper volgde wat betreft zijn beleidsdefinitie de formuleringen van Van Doorn en Lammers, vermaarde sociologen uit die tijd.

een bepaalde tijdsvolgorde'.[143] Om zowel 'opvattingen' als 'gedragingen' te kunnen omvatten in zijn beleidsdefinitie, nam Hoogerwerf daarin het woord 'streven' op. Ruim veertig jaar later, in 2014, geeft Hoogerwerf een vrijwel identieke omschrijving van het begrip beleid: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'.[144] Tirion voegt hieraan toe dat 'beleid' daarmee een reactie is op een situatie die de beleidsbepalers ongewenst of problematisch achten.[145] Abma en In 't Veld geven met zoveel woorden aan dat 'beleid' de manier is waarop mensen in moderne organisaties, waaronder overheden, trachten te anticiperen op de chaotische en complexe omgeving waarin zij zich bevinden.[146] Bovens, 't Hart en Van Twist omschrijven beleid als: 'de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen'.[147] Bekkers ten slotte plaatst het begrip beleid in het teken van de strijd tussen de vele actoren[148]: 'beleid is strijd'.[149] Het maken van een expliciete keuze tussen deze definities en omschrijvingen van 'beleid' is in het kader van deze studie niet per se nodig. Om toch enig houvast te hebben voor het vervolg wordt hier gekozen voor de geciteerde definitie van Hoogerwerf uit 2014: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'.

Het begrip 'beleidstheorie'

Met het nader duiden van het begrip 'beleid' zijn we er nog niet. Een reconstructie van besluitvormingsprocessen, gericht op het tot stand brengen van 'beleid' en op de uitvoering van vastgesteld beleid, vraagt om een toelichting bij de veronderstellingen die aan een reeds bestaand beleid ten grondslag liggen. Hoogerwerf cum suis noemen deze veronderstellingen een 'beleidstheorie'. Een beleidstheorie bevat een belangrijk deel van de argumenten voor het handelen van de overheid of van andere betrokkenen. De toevoeging 'van andere betrokkenen' is van belang, omdat 'beleidstheorieën' niet het prerogatief zijn van de overheid, net zomin als 'beleid' tot het exclusieve terrein van de overheid behoort, zoals eerder al aangegeven. Ook belangengroepen en andere organisaties, ja zelfs individuele personen kunnen beleidstheorieën ontwikkelen.[150] Als de argumenten in de

[143] A. Hoogerwerf, *Beleid als object van onderzoek*, in 'Beleid belicht 1', Alphen aan den Rijn 1972, blz. 18
[144] Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz.17.
[145] H.B. Tirion, *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 208.
[146] Tineke Abma en Roel in 't Veld, *Beleid en wetenschap*, in 'Handboek Beleidswetenschap', Amsterdam 2001, blz.17
[147] M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur – beleid, organisatie en politiek*, Deventer 2012, blz. 69
[148] In het bestuurskundig jargon wordt vaak de term 'actor' gebruikt. Daarmee wordt een persoon of organisatie in een beleidsproces bedoeld, die in dat proces een doorslaggevende invloed kan hebben. Klaarblijkelijke synoniemen van 'actor' zijn: 'participant' of 'deelnemer'. Maar participanten of deelnemers behoeven niet per se een doorslaggevende invloed te hebben in het beleidsproces.
[149] V. Bekkers, *Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag 2012, blz. 211 en achterzijde omslag.
[150] Bekkers, t.a.p., blz. 158-159 en Miriam Lips, *De beleidstheorie vanuit diverse wetenschaps- en beleidspraktijken: van 'hoe verder?' naar 'hoe anders?'*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), 2001, blz. 271-280

beleidstheorie niet goed doordacht of niet overtuigend zijn, dan ondermijnt dat de legitimiteit van het (overheids)optreden.[151] Bij een beleidstheorie – een bestuurskundig begrip overigens dat in de praktijk-beleidswereld niet vaak wordt gehanteerd – gaat het om veronderstellingen vanuit de beleidspraktijk. De beleidstheorie ligt, aldus Tirion in zijn bijdrage over dit onderwerp, vast in beleidsdocumenten en in de verslagen van de discussies over deze documenten: 'Hoe meer over het beleidsvoorstel is gediscussieerd, hoe meer uitgewerkt en volledig de beleidstheorie zal zijn.' Ter voorkoming van misverstand dient te worden aangetekend dat het begrip 'beleidstheorie' niet kan worden gelijkgesteld aan een wetenschappelijke theorie.[152] In 1987 wees Ringeling er in dit verband op dat het denken in termen van beleidstheorieën niet moet worden gezien als de ontwikkeling van wetenschappelijke theorieën voor beleid. Zijns inziens moeten beleidstheorieën veeleer worden gezien als 'handelingstheorieën'.[153]

Een beleidstheorie bevat zowel normatieve als feitelijke veronderstellingen. 'Normatieve veronderstellingen' zijn overwegingen die betrekking hebben op 'de aanvaardbaarheid' van de (overheids)ingreep: bijvoorbeeld de noodzaak tot actie en het doel van de actie. Daarover is discussie mogelijk. 'Feitelijk veronderstellingen' hebben betrekking op 'de werking' van een beleidsmaatregel. De juistheid van feitelijke veronderstellingen kan in beginsel proefondervindelijk worden vastgesteld. Feitelijke veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen zijn vaak gebaseerd op eerder opgedane ervaringen of op waargenomen regelmatigheden. Zij gaan uiteindelijk over de vraag of de ingreep werkt of kan werken. Tirion merkt in dit verband nog op dat feitelijke veronderstellingen ook gebaseerd kunnen zijn op minder feitelijke overwegingen. In die gevallen wordt wel gesproken van 'boerenverstand', 'professionele intuïtie', of ook het proces waarbij 'de wens de vader vormt van gedachten' (wensdenken).[154]

De vraag is of een beleidstheorie in de praktijk altijd gemakkelijk te detecteren is. Volgens Tirion is dat een lastige zaak, omdat men in de beleidspraktijk – in mijn woorden: de praktijk-beleidswereld – zelden een expliciete beleidstheorie tegenkomt. Een beleidstheorie wordt vaak achteraf door beleidswetenschappers 'gereconstrueerd'. Tirion meldt zelfs dat hij in de praktijk nog nooit een beleidstheorie is tegengekomen die expliciet was uitgewerkt en ook als zodanig benoemd. Het beleid heeft hij, naar eigen zeggen, in de praktijk vaak ervaren als 'een optelsom van allerlei opvattingen en belangen die als een samenhangend conglomeraat in de verschillende beleidsdocumenten wordt gepresenteerd'. Gelet op de reeds genoemde kloof tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld, verbazen deze waarnemingen op zich niet. Het beleidswetenschappelijke onderzoek naar een beleidstheorie gaat, aldus Tirion, strikt genomen, over de vraag in hoeverre is nagedacht over de argumenten voor de beleidsingreep in de werkelijkheid. Daarbij noemt hij als bronnen: beleidsnotities en andere documenten en interviews met direct betrokkenen en direct betrokken instanties.

---

[151] Tirion, t.a.p., blz. 207-221
[152] Lips, t.a.p., blz. 275
[153] Bekkers, t.a.p., blz. 167
[154] Tirion, t.a.p., blz. 208-212 en 218

Ten slotte de vraag wanneer sprake is van een ‘goede beleidstheorie’. Welke eisen moeten aan een beleidstheorie worden gesteld, wil die het predicaat ‘goed’ krijgen? Bekkers heeft uit de bestuurskundige vakliteratuur een viertal eisen gedestilleerd.[155] In de eerste plaats moet een beleidstheorie zijn gebaseerd op ‘empirische kennis’, dat wil zeggen gebaseerd op onderzoek dat bewijst dat bepaalde veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties en doel-middelenrelaties, alsmede relaties tussen de inzet van het middel en de tijd die verstrijkt voordat de effecten optreden, daadwerkelijk optreden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat geen of nauwelijks informatie of relevante kennis voorhanden is. Bovendien moet de aangedragen kennis controleerbaar zijn. In de tweede plaats moet een beleidstheorie zijn gebaseerd op ‘deugdelijke argumentatie’. Daarbij kan worden gedacht aan criteria als ‘logische consistentie’, ‘volledigheid’, ‘mate van objectiviteit’, en ‘overtuigingskracht’. Ook wordt gewezen op het belang van ‘debat’ en ‘dialoog’. In de derde plaats moet een beleidstheorie voldoende ‘flexibel’ en voldoende ‘lerend’ zijn. Dat wil zeggen dat een beleidstheorie moet kunnen worden aangepast als de omstandigheden zich wijzigen of als in de uitvoering van beleid blijkt dat bepaalde veronderstellingen niet blijken te kloppen. In de vierde en laatste plaats moet een beleidstheorie ook ‘politiek en maatschappelijk aanvaardbaar’ zijn. Het kan namelijk zijn dat een op kennis gebaseerde interventie wellicht zoden aan de dijk zou zetten, maar dat het middel wellicht erger is dan de kwaal en dus niet aanvaardbaar is.

Verschillende bestuurskundige visies op beleid

In de bestuurskunde bestaan verschillende visies op beleid. Bovens, ’t Hart en Van Twist schetsen het contrast tussen de analytische en politieke visie op beleid.[156] Bekkers zet in dit verband de rationele benadering en de politieke benadering van beleid naast elkaar.[157] Beide contrasten komen feitelijk op hetzelfde neer. Het zojuist besproken fenomeen ‘beleidstheorie’ past in de rationele benadering. De rationele beleidswetenschapper beschrijft de totstandkoming van beleid gewoonlijk als een reeks van min of meer opeenvolgende ‘fasen’: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, terugkoppeling en heroverweging.[158] ‘Beleid’ wordt in de rationele benadering gezien als het product van doelbewuste keuzes. Het beleid berust op de rationele afweging van de voor- en nadelen van verschillende alternatieve handelwijzen.[159] Deze visie, alsmede de genoemde fasering van het beleidsproces, sluit, naar het mij voorkomt, aan bij de beleving die de meeste mensen, die werkzaam zijn in de praktijk-beleidswereld, van hun politiek-bestuurlijke werkveld hebben. Een beleidswetenschapper die de politieke benadering volgt gaat ervan uit dat het doen en laten van het openbaar bestuur altijd onderwerp is van tegenstellingen tussen verschillende groepen in de maatschappij en binnen het bestuur zelf. Een eerste vereiste voor de totstandkoming van beleid is in deze visie

[155] Bekkers, t.a.p., blz. 155-156
[156] Bovens, ’t Hart en Van Twist, t.a.p., blz. 73 e.v.
[157] Bekkers, t.a.p., blz. 150 e.v.; naast de rationele en de politieke benadering van beleid noemt Bekkers nog twee andere benaderingen: de culturele en de institutionele benadering.
[158] Bovens, ’t Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 75-76
[159] Bovens, ’t Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 74

daarom niet zozeer dat het beleid weldoordacht is, maar dat het op voldoende steun kan rekenen. In een pluriform en democratisch land als Nederland is beleid maken een zaak van onderhandelen en compromissen sluiten.[160] In de politieke benadering wordt erop gewezen dat van een scherpe scheiding tussen de 'fasen' van het rationele model vaak geen sprake is. Het beeld van een gestadig vorderende oplossing van het probleem versluiert een bestuurlijke werkelijkheid die zich kenmerkt door een permanente, soms chaotische strijd, door Bovens, 't Hart en Van Twist aangeduid als 'georganiseerde anarchie'.[161] In de politieke benadering, zo stellen zij, ziet men in de praktijk weinig terug van het idee dat een beleidsproces begint met het onderkennen van een probleem, waarvoor vervolgens oplossingen worden gezocht. Vaak is het omgekeerde het geval en zijn oplossingen op zoek naar problemen. Een groepering is voorstander van een bepaald beleid en doet er alles aan om een maatschappelijk probleem te vinden dat gebruikt kan worden om het eigen beleid naar voren te schuiven.[162] Ook deze visie zal door de meeste mensen in de praktijk-beleidswereld worden herkend.

De vraag is nu: zijn beide benaderingen, de rationele en de politieke, wel of niet in strijd of in tegenspraak met elkaar? Volgens Bovens, 't Hart en Van Twist is dat niet het geval. Naar hun oordeel spelen de analytische – lees: rationele – benadering en de politieke benadering van beleid beide een belangrijke rol. De ene benadering is niet 'beter' dan de andere. Beide benaderingen belichten, zo vervolgen zij, eenvoudigweg verschillende realiteiten van het complexe fenomeen dat 'beleid' nu eenmaal is. Concluderend stellen zij dat de creatieve spanning tussen de analytische en politieke visies op het beleidsproces voortdurend is terug te vinden in de bestuurlijke praktijk en in bestuurskundige analyses en de basis vormt voor uiteenlopende denkbeelden en verwachtingen over de sturing en de rationaliteit van overheidsbeleid. Zonder deze spanning zou de bestuurskunde, zo vinden zij, slecht af zijn. Bestuurskundigen moeten daarom niet partij kiezen, maar deze spanning juist koesteren en in hun eigen werk een plaats geven.[163]

Beoordeling van beleid

Een andere vraag in het kader van deze studie is, wanneer het gevoerde beleid – of wellicht beter gezegd: het beleidsproces in kwestie – als 'goed', 'deugdelijk' of 'geslaagd' kan worden gekwalificeerd. Wanneer zijn bestuurskundigen en beleidswetenschappers[164] tevreden met de gang van zaken in het beleidsproces? Welke criteria worden in de beleidswetenschap gehanteerd om deze vraag te kunnen beantwoorden? Waar zijn die criteria op gebaseerd en waarom is dat belangrijk? In dit kader maak ik opnieuw onderscheid tussen de rationele en de politieke benadering van beleid. In de rationale benadering gaat het bij de

[160] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 74
[161] De aanduiding 'georganiseerde anarchie' is afkomstig uit de geschriften van Cohen, March & Olsen en van Kingdon over het 'garbage can-model' en het 'stromenmodel', waarover later in deze studie meer.
[162] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 75
[163] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 89-90
[164] De aanduidingen 'bestuurskundigen' en 'beleidswetenschappers' worden in deze studie eenvoudigheidshalve als synoniem gebruikt.

beoordeling of een beleid of beleidsproces ‘goed’ is vooral om de vraag of er in casu een goede ‘beleidstheorie’ is met houdbare veronderstellingen. Ik verwijs naar de eerder door mij weergegeven, door Bekkers genoemde, eisen die aan een goede beleidstheorie moeten worden gesteld.[165] Als de veronderstellingen waarop een beleid berust niet houdbaar zijn, is de kans groot dat het beleid niet doeltreffend, niet doelmatig en niet aanvaardbaar is.[166] Van der Knaap noemt een beleidstheorie een ijkpunt voor de beoordeling van beleid en de inrichting van daarop toegesneden evaluatieonderzoek. Een beleidstheorie maakt het eenvoudig om het succes van een bepaald programma te evalueren.[167] Hoogerwerf, die binnen de bestuurskunde wordt gezien als een representant van de rationale benadering, noemt twee maatstaven waaraan een beleid moet voldoen om van een ‘goed beleid’ te kunnen spreken: in de eerste plaats de ‘rationaliteit of redelijkheid’ en in de tweede plaats de ‘legitimiteit of aanvaardbaarheid’. Zijns inziens kan een beleid als meer rationeel of redelijk worden beschouwd, naarmate de redenering of argumentatie waarop het beleid berust meer houdbaar is, dus meer bestand is tegen gefundeerde kritiek. Bij de legitimiteit van een beleid gaat het om de mate waarin het beleid door betrokkenen – niet alleen de personen en organisaties die het beleid voorbereiden en bepalen, maar ook zij die het beleid uitvoeren en de doelgroep, te weten de mensen op wie het beleid zich richt – als juist, gerechtvaardigd of althans aanvaardbaar wordt beschouwd en ook wordt gesteund. Hoogerwerf voegt hier nog aan toe dat naar zijn oordeel wetenschappelijke onderzoekers, vergeleken met ambtenaren, meer geneigd zijn aandacht te schenken aan de rationaliteit van het beleid en minder aan de legitimiteit. Dit past zijns inziens bij de taakverdeling tussen wetenschap en politiek.[168] Deze stelling acht ik, vanuit mijn langjarige ervaring in de praktijk-beleidswereld, in haar algemeenheid voor betwisting vatbaar. Goede ambtelijke beleidsadviseurs, die in hun functie dicht op het politieke bestuur zitten, besteden in de beleidspraktijk, in gelijke mate zou ik willen zeggen, aandacht aan zowel de inhoudelijke rationaliteit als de legitimiteit van het beleid. In dit kader wijs ik op Tirion, die mijns inziens de twee genoemde beoordelingsmaatstaven in relatie tot elkaar brengt met zijn stelling dat een niet goed doordachte of overtuigende beleidstheorie de legitimiteit van het overheidsoptreden ondermijnt.[169] Anders gezegd: als de rationaliteit van het beleid niet deugt, is de kans groot dat ook de legitimiteit van dat beleid niet deugt.

In de politieke benadering wordt beleid niet zonder meer gelijkgesteld met rationeel handelen. Het overheidsoptreden zou op die manier immers een aureool krijgen van objectiviteit en onaanraakbaarheid.[170] Bekkers constateert in dit verband dat de politieke benadering van beleid leert dat beleidsontwikkeling plaatsvindt in een ‘netwerk’ of ‘arena’, waarin wederzijds afhankelijke actoren strategisch gedrag ontwikkelen om het te ontwikkelen beleid dusdanig te beïnvloeden,

---

[165] Bekkers, t.a.p., blz. 155-156
[166] Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in ‘Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap’, Alphen aan den Rijn 2014, blz.19
[167] Bekkers, t.a.p., blz. 159-160
[168] Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, in ‘Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap’, Alphen aan den Rijn 2014, blz. 66-67
[169] Tirion, t.a.p., blz. 207
[170] Bovens, ’t Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 70

dat hun belangen, posities en opvattingen het best beschermd worden. Naarmate beleid vitale belangen raakt, zal de kans op weerstand toenemen. In de politieke benadering is daarom de vraag of er sprake is van 'draagvlak' voor het beleid een belangrijke toetssteen voor goed beleid. Met andere woorden, in de politieke benadering is draagvlak, lees aanvaardbaarheid of legitimiteit van het beleid, zeer belangrijk.[171] In die zin lijkt er op zich niet zoveel verschil te zijn met de rationale benadering, want ook in die benadering is de legitimiteit van het beleid belangrijk. Echter, in de rationele benadering wordt de legitimiteit vooral gerelateerd aan de rationaliteit van het beleid, terwijl in de politieke benadering de legitimiteit vooral wordt gekoppeld aan het draagvlak voor de totstandkoming van belangrijke beleidsbeslissingen.

Op welke wijze worden de verschillende standpunten in het beleidsproces omgezet in concrete beleidsbeslissingen? De politiek-bestuurlijke besluitvormers moeten bij de vaststelling van het beleid steeds afwegingen maken tussen uiteenlopende waarden en belangen. Zij worden daarbij geadviseerd door deskundige beleids- en vakambtenaren en andere adviseurs. Belangengroepen doen hun best om de politiek-bestuurlijke besluitvormers inhoudelijk aan hun zijde te krijgen. Bovens, 't Hart en Van Twist wijzen op de vele factoren die een rol spelen bij de keuzes die beleidsvormers maken, zoals hun politieke overtuiging, het politieke programma van hun partij of hun bestuurscollege, hun inschatting van de maatschappelijke en politieke gevoeligheden rond het aan de orde zijnde onderwerp, hun inschatting van de juridische houdbaarheid van een voorgenomen besluit en de relatie met andere aan de orde zijnde onderwerpen. Daarnaast spelen naar hun oordeel ook persoonlijke en psychologische factoren een grote rol in het besluitvormingsproces: politieke vriend- en vijandschappen, ambities, trots en geldingsdrang, eigen ervaringen en emoties, conformiteitsdruk in de groep waarvan men deel uitmaakt, gevoelde tijdsdruk, gevoelens van loyaliteit aan leiders en aan ambtenaren of belangengroepen, alsmede de invloed van partners en kinderen van de besluitvormers. Zij wijzen erop dat deze 'subjectieve factoren' in de rationele benadering geheel buiten beschouwing blijven.

Zoals gezegd geeft in de politieke benadering niet de overtuigingskracht van de rationele analyse die aan het uiteindelijke beleidsvoorstel ten grondslag ligt de doorslag. In deze benadering gaat het er vooral om of dat beleidsvoorstel het vereiste draagvlak heeft. In de politieke benadering worden beleidsvoorstellen sterk beïnvloed door de analyse van het politieke krachtenveld rond het betreffende onderwerp.[172] Hebben de politiek-bestuurlijke beleidsontwerpers en -besluitvormers hun beleid al dan niet gebaseerd op een kwalitatief goede analyse van het politieke krachtenveld? Overigens is 'draagvlak' in het openbaar bestuur in mijn waarneming geen onveranderlijk statisch gegeven, maar eerder dynamisch van karakter. Als tijdens het beleidsproces, door analyse van het politieke krachtenveld, onvoldoende draagvlak lijkt te zijn voor een uit politiek-bestuurlijk oogpunt wenselijk beleid, kunnen en zullen de politiek-bestuurlijke besluitvormers trachten het nodige draagvlak alsnog te kweken door voorlichting en eventueel

[171] Bekkers, t.a.p., blz. 160
[172] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 83-86

door meer directe vormen van meningsbeïnvloeding. In de politieke benadering ten slotte wordt ervan uitgegaan dat ‘de strijd om het beleid’ ook doorgaat ná de besluitvorming, te weten in de fase van beleidsuitvoering. Actoren die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken, zoals uitvoeringsorganisaties en ambtenaren, kunnen trachten in deze fase alsnog hun gelijk te halen. Dat kan tijdens de uitvoeringsfase leiden tot tussentijdse koerswijzigingen en aanpassingen van het beleid.[173]

Incrementalisme en mixed scanning

Aan het slot van deze uiteenzetting over ‘beleid’ past nog een korte aantekening bij begrippen die men in de bestuurskundige literatuur over beleid tegenkomt en die voor deze studie interessant zouden kunnen zijn, te weten ‘incrementalisme’ en ‘mixed scanning’. In 1972 plaatste Hoogerwerf de rationele besluitvorming tegenover de ‘incrementele besluitvorming’.[174] De incrementele benadering was eind jaren vijftig van de vorige eeuw ontwikkeld en verdedigd door de Amerikaanse politicoloog Charles Lindblom. Zijn gedachte was dat een besluitvormer zich vooral bewust is van de beperktheid van zijn mogelijkheden; de beschikbare middelen bepalen welke beleidsdoelen kunnen worden nagestreefd. De strategie van de besluitvormer is ‘muddling-through’ – in goed Nederlands: ‘doormodderen’ –, waarmee volgens Lindblom gezegd wil zijn dat overheidsbeleid zich in democratische stelsels meestal incrementeel ontwikkelt, dat wil zeggen in kleine stapjes, bij stukjes en beetjes. Voor deze stelling kreeg Lindblom veel steun.[175] Volgens de Amerikaanse politieke wetenschapper John Kingdon ontwikkelde Lindblom zijn benadering deels in antwoord op auteurs die van oordeel waren dat het rationele model van besluitvorming moest of zou moeten worden gebruikt bij de beleidsontwikkeling in het openbaar bestuur.[176] In de incrementele benadering behoeft, aldus Kingdon, niet elk beleidsonderwerp telkens opnieuw, van voren af aan, in beschouwing te worden genomen. Beleidsbepalers beschouwen datgene wat ze op enig moment doen als een gegeven en brengen vervolgens kleine, incrementele, marginale toevoegingen aan. Door deze werkwijze hoeven ze zich niet bezig te houden met een grote hoeveelheid verreikende veranderingen en hoeven ze niet buitensporig veel tijd te steken in het definiëren van hun beleidsdoelen. De vergelijkingen tussen de huidige situatie en de situatie na een paar kleine beleidstoevoegingen zijn niet moeilijk te maken. Het resultaat is dat beleid geleidelijk verandert, ‘in kleine stapjes’. Volgens Lindblom is verandering van beleid in de meeste gevallen dan ook een evolutionair proces en geen revolutionair proces.[177] Volgens Kingdon kan incrementalisme echter ook een strategie zijn om de uitkomsten van beleid te beïnvloeden. Mensen hebben soms een afkeer van het nemen van grote stappen. Politici achten zich soms niet in staat om de politieke ‘fall-out’ van nieuw beleid in te schatten en schrikken daarom terug voor

[173] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 87-88
[174] A. Hoogerwerf, *De analyse van de beleidsinhoud*, in ‘Beleid belicht 1’ (Red. A. Hoogerwerf), Alphen aan den Rijn 1972
[175] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 86; zie ook Bekkers, t.a.p., blz. 203 en J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn 1974, blz. 96
[176] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (second edition), Pearson Education Limited, 2014, blz. 79-83
[177] Zie ‘Charles Lindblom’ op Wikipedia.

een ingrijpende verandering van het beleid.[178] Specialisten op beleidsgebied kunnen deze angst ook hebben, als zij de consequenties van nieuw beleid niet kunnen overzien. Daarom moeten mensen die een grote verandering in het beleid wensen, vaak op een bepaald moment een beetje 'pushen' – duwen en trekken, zouden we in Nederland zeggen – om het beleid in de door hen gewenste richting te krijgen. Kingdon acht incrementalisme belangrijk, in het bijzonder om de ontwikkeling van beleidsalternatieven en beleidsvoorstellen te kunnen begrijpen. Herweijer spreekt in dit verband van een 'incrementele bestuursstijl', die op het eerste gezicht minder rationeel lijkt dan een ingrijpend beleidsvoorstel op basis van een systematische beleidsanalyse. Maar, zo voegt hij hieraan toe, een incrementele stijl blijkt wel sneller tot overeenstemming te leiden, zeker wanneer in het betreffende bestuurscollege gezagsdragers zitten die heel verschillende politieke standpunten hanteren.[179] In de incrementele benadering is succesvol beleid gebaseerd op politieke overeenstemming tussen beleidsmakers, zonder dat een gedegen beleidsanalyse van doel-middelenrelaties heeft plaatsgevonden.[180] Deze opvattingen geven blijk van minder hooggespannen verwachtingen met betrekking tot 'rationaliteit'. In deze visie wordt eerder gedacht in termen van 'beperkte rationaliteit' (bounded rationality). Niet altijd is alle benodigde informatie voor een te nemen beleidsbeslissing voorhanden en soms is de beschikbare tijd om een beslissing te nemen beperkt. In dit verband zij bijvoorbeeld gewezen op uitlatingen van premier Mark Rutte tijdens de coronacrisis in 2020: 'We moeten honderd procent van de beslissingen nemen met vijftig procent van de kennis!'. Al met al lijkt de incrementele benadering meer te passen in de politieke dan in de rationele benadering van beleid en goed aan te sluiten op de ervaringen met beleid in de praktijk-beleidswereld.

Amitai Etzioni heeft in 1967 getracht door middel van een 'mixed-scanning'-methode een synthese te vormen tussen de incrementele en de rationele benadering.[181] In dat kader onderscheidt hij in het besluitvormingsproces twee niveaus. Op het eerste niveau worden alle denkbare beleidsalternatieven meegenomen, maar niet in detail bestudeerd. Getracht wordt van al deze alternatieven een globaal idee te krijgen wat betreft voordelen en nadelen en de te verwachten kosten en baten. Vervolgens worden de alternatieven, waarvan wordt verwacht dat ze in de praktijk op problemen gaan stuiten, verworpen. Het beperkte aantal overblijvende alternatieven wordt daarna op het tweede besluitvormingsniveau wél tot in detail uitgediept. Dat geschiedt volgens de handvatten die de rationele besluitvormingstheorie daarvoor geeft. Een denkwijze die in de praktijk-beleidswereld zeker zal worden herkend.

---

[178] Zie hierover ook A. Etzioni, *Controle, macht en beslissingsstrategie*, in 'Sociologie van het staatsbestuur II' (Red. A. van Braam), Rotterdam 1970, blz. 564-565

[179] M. Herweijer, *Beleidsbepaling*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap' (Red. Hoogerwerf en Herweijer), Alphen aan den Rijn 2014, blz. 113

[180] Bekkers, t.a.p., blz. 204

[181] Bekkers, t.a.p., blz. 205; zie ook A. Etzioni, *Controle, macht en beslissingsstrategie*, in 'Sociologie van het staatsbestuur II', Rotterdam 1970, blz. 558 e.v.

Slot

Zoals eerder al opgemerkt wordt in de bestuurskundige literatuur gesteld dat de rationele en de politieke benadering van beleid elkaar niet uitsluiten, maar dat zij de verschillende realiteiten van het complexe fenomeen 'beleid' belichten.[182] Beide benaderingen zijn dus van belang voor deze aanvullende studie. Door middel van een bestuurskundige heranalyse van het onderhavige beleidsproces kan duidelijk worden óf en in hoeverre de rationele en de politieke benadering van beleid in het beleidsproces zijn terug te vinden, alsmede óf en in hoeverre beide benaderingen in dit besluitvormingsproces door elkaar heen worden gebruikt en elkaar aanvullen. Met andere woorden: kan de ene benadering zonder de andere?

Al tientallen jaren hebben bestuurskundigen studie gemaakt van bestuurlijke besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur. Zij hebben getracht die processen modelmatig in kaart te brengen. Daarbij zijn verschillende benaderingen gevolgd, samenhangend met de persoonlijke visie van de betreffende bestuurskundige op beleid en op beleidsprocessen in het openbaar bestuur. De in deze studie centraal staande drie 'reconstructiemodellen' – het *fasenmodel*, het *stromenmodel* en het *rondenmodel* – zijn hier belangrijke voorbeelden van. Deze modellen zijn erop gericht om het verloop van besluitvormingsprocessen in de publieke sector te kunnen beschrijven én verklaren. Ook zou met elk van de genoemde modellen een bestuurskundig waardeoordeel kunnen worden gegeven over het betreffende besluitvormingsproces.

2.4 De drie bestuurskundige modellen in kort bestek

De Rotterdamse bestuurskundige Geert Teisman heeft in een tweetal bijdragen aandacht besteed aan de reconstructie van complexe besluitvorming en aan de modellen die daarbij in de bestuurskunde worden gebruikt.[183] Onderstaande samenvatting is in hoofdzaak gebaseerd op deze twee bijdragen. Vervolgens zal in de navolgende paragrafen nader worden ingezoomd op ieder model afzonderlijk.

Om publieke besluitvorming in kaart te kunnen brengen, maakt de onderzoeker een reconstructie van de werkelijkheid. Volgens Teisman zijn zulke reconstructies selectief van aard. De manier waarop besluitvorming in kaart wordt gebracht, wordt gestuurd door de veronderstellingen die de onderzoeker hanteert over wat voor soort verschijnsel besluitvorming eigenlijk is en de selectie die hij maakt uit de veelheid van gegevens die tezamen 'de werkelijkheid' vormen. Met enige voorzichtigheid poogt Teisman daarom het werk van onderzoekers te categoriseren, waarbij hij drie typen methoden om besluitvorming te reconstrueren

[182] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 89-90
[183] Geert Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*, in 'Publieke besluitvorming' (red. Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek), Den Haag 1995, blz. 33 e.v. en Geert Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), Amsterdam 2001, blz. 302 e.v.

onderscheidt op basis van het criterium ‘welke samenstellende delen onderscheidt de betreffende groep onderzoekers aan besluitvorming en welke demarcatie kiezen zij om te bepalen welke delen van de complexe werkelijkheid zij relevant achten?’.

De eerste groep onderzoekers gaat ervan uit dat besluitvorming is opgebouwd rondom een ‘centraal besluit’. Deze categorie onderzoekers conceptualiseert besluitvorming als een min of meer volgtijdelijk proces dat start bij problemen en eindigt met implementatie of met een grondige evaluatie. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep onderzoekers gebruik van het *fasenmodel*.

De tweede groep onderzoekers gaat ervan uit dat besluitvorming niet volgtijdelijk is. Deze groep conceptualiseert besluitvorming als een combinatie van drie ‘stromen’. In de visie van Kingdon gaat het achtereenvolgens om een stroom van problemen, een stroom van beleidsoplossingen en een politieke stroom. Deze drie stromen bestaan gelijktijdig naast elkaar. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep onderzoekers gebruik van het stromenmodel.

De derde groep onderzoekers stelt dat besluitvorming is opgebouwd uit reeksen beslissingen van verschillende actoren of participanten. Beleidsontwikkeling resulteert uit interactie tussen deze actoren en participanten in zogenoemde ‘ronden’, meer concreet ‘beleidsronden’. Deze interactie en met name de dynamiek daarin bepaalt de resultaten van het beleidsproces. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep onderzoekers gebruik van het *rondenmodel*.

Volgens Teisman is het *fasenmodel* het meest gebruikte model in de wetenschap en in de beleidspraktijk. Beleidsprocessen worden geacht te bestaan uit beleidsvoorbereidende en uitvoerende fasen. Deze twee worden met elkaar verbonden door de fase van de beleidsvaststelling. De terugkoppeling van uitvoering naar nieuwe beleidsvoorbereiding verloopt via de fase van beleidsevaluatie. Een essentieel uitgangspunt bij het fasenmodel is dat besluitvorming is opgebouwd rondom één centraal besluit. In dat besluit stelt de beleidsbepaler vast wat het beleid is. Dat wil niet zeggen dat er in het fasenmodel slechts één actor is. Op dat punt bestaat er, aldus Teisman, geen verschil tussen de drie reconstructiemodellen. Beleid is iets waar vele partijen, actoren en participanten bij betrokken zijn: een multi-actor-proces.

Het *stromenmodel*, zo vervolgt Teisman, is ontwikkeld uit onvrede met de uitgangspunten van het fasenmodel. Deze onvrede kwam voort uit de waarneming dat besluitvorming niet zo mooi gefaseerd verloopt als het fasenmodel suggereert. Daar waar het volgtijdelijke fasenmodel vooral kijkt naar de verschillende ‘cycli’ in een beleidsproces, problematiseert het stromenmodel de ‘stromen’ waaruit het beleidsproces bestaat en die gelijktijdig bestaan. Het stromenmodel geeft inzicht in de onderscheiden stromen en in de op enig moment plaatsvindende ‘koppeling’ tussen deze stromen die beleid of beleidsverandering tot gevolg hebben. Beleidsoplossingen worden aan beleidsproblemen gekoppeld en omgekeerd. Koppelingen komen vooral tot stand als er in de politieke stroom een gunstig momentum is, een zogenoemd ‘policy window’. De vraag hoe koppelingen tot stand komen, vormt in het stromenmodel de centrale onderzoeksvraag.

Het *rondenmodel* wordt door Teisman getypeerd als een combinatie van het fasenmodel en het stromenmodel. In het rondenmodel hebben actoren en participanten een centrale plaats in de analyse. In tegenstelling tot het fasenmodel gaat het rondenmodel ervan uit dat doelen en oplossingen niet zijn gebonden aan één centrale actor, de beleidsbepaler. Ook worden ze niet gefixeerd op één moment. Beleid wordt niet vastgesteld, maar komt tot ontwikkeling en blijft in zekere zin in ontwikkeling. In het rondenmodel wordt 'beleid' gedefinieerd als het resultaat van reeksen beslissingen genomen door verschillende actoren. In kaart moet worden gebracht welke actoren wanneer participeren. Om beleidsprocessen te ordenen wordt in het rondenmodel het fasenmodel gecombineerd met het stromenmodel. De benaming 'rondenmodel' is gekozen, omdat in dat model het begrip 'beleidsronde' centraal staat. Daarmee wordt een tijdsperiode bedoeld met duidelijke begin- en eindpunten. Een beleidsronde wordt afgebakend door de meest cruciale beslissingen in die ronde vast te stellen. Het gaat daarbij om beslissingen die in een volgende beleidsronde, waarin opnieuw beleid wordt ontwikkeld, voor de dan aanwezige actoren een belangrijk referentiepunt zijn. Tussen twee cruciale beslissingen voltrekt zich een 'ronde' van beleidsontwikkeling. Voor de goede orde zij hierbij aangegeven dat de tijdsperiodes in het rondenmodel ten principale verschillen van de tijdsperiodes in het fasenmodel. In het fasenmodel duiden de tijdsperiodes de fasen in het beleidsproces aan: beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie. Daar waar in het stromenmodel aandacht is voor de eigen dynamiek van de stromen, verschaft het rondenmodel inzicht in de dynamiek van de interacties tussen actoren en hun strategieën, die in beleid resulteren.

Naar het oordeel van Teisman verschaffen alle drie modellen specifieke inzichten. De modellen kunnen daarom naast elkaar worden gebruikt.

2.5 Het fasenmodel

In de Nederlandse bestuurskunde wordt het fasenmodel – ook wel 'stappenmodel' genoemd – vooral gelieerd aan het gedachtegoed van Hoogerwerf en aan de rationele benadering van beleid. Het idee achter het fasenmodel was, kort gezegd, dat als alle fasen in de juiste volgorde en op een rationele, goed doordachte, wijze zouden worden doorlopen, dat dan het eindresultaat, bijna vanzelfsprekend, een goed beleid moest zijn. Lange tijd was het fasenmodel de enige en in ieder geval dominante methode om beleidsprocessen te reconstrueren.[184]

Verfijning van de fasen

In de eerste helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de zogenoemde 'beleidscyclus' in de universitaire deelopleiding bestuurskunde in Leiden gekenschetst als een cyclus in vier 'fasen': de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Deze grove indeling, die voor de meeste mensen uit de praktijk-beleidswereld zeer herkenbaar was en nog

[184] Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, t.a.p., blz. 309

steeds is, wordt tegenwoordig nog altijd gehanteerd, zij het dat beleidswetenschappers deze indeling inmiddels enigszins hebben verfijnd. In 2008 omschreef Hoogerwerf de wording van beleid als een reeks van min of meer opeenvolgende 'fasen': agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, terugkoppeling en heroverweging.[185] 'Agendavorming' – het proces waardoor bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of de beleidsbepalers krijgen – werd door hem als een aparte fase afgesplitst van 'beleidsvoorbereiding'. Aan de andere zijde van de cyclus splitste Hoogerwerf 'terugkoppeling en heroverweging' af van 'beleidsevaluatie'. De beleidsevaluatie behelst in deze reeks de beoordeling van de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van een beleid. In de toegevoegde fase van 'terugkoppeling en heroverweging' gaat het om het verwerken van de resultaten van beleidsevaluaties en andere informatie, gericht op de eventuele voortzetting, bijstelling of beëindiging van een gevoerd beleid. Nadien, in 2014, gebruikte Hoogerwerf de termen 'stadia' en 'deelprocessen' als synoniem voor de term 'fasen'. Tegelijkertijd kwam hij met een onderverdeling van de beleidsvoorbereidingsfase in acht normatieve cumulatieve stappen[186]: (1) De analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid; (2) De analyse van de probleemsituatie; (3) De analyse van de oorzaken en gevolgen van de probleemsituatie; (4) Het formuleren van het einddoel; (5) Het overwegen van de beleidsinstrumenten en hun effecten: het instrumentenmodel; (6) Het ontwerpen van de beleidsuitvoering; (7) Het afwegen van de kosten en baten; (8) De uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp. Herweijer wijst er op zijn beurt op dat de fase van het 'beslissen' zich eveneens laat onderverdelen en wel in zes fasen. In de eerste fase is er het besef van de beleidsbepaler dat zich een keuzesituatie aandient. De beleidsbepaler moet het beleidsprobleem onder ogen zien. Daarna moet de beleidsbepaler de alternatieve beleidsmaatregelen onderscheiden en hun mogelijke gevolgen verkennen. Vervolgens moet de beleidsbepaler in de vierde fase de alternatieven en hun vermoedelijke uitkomsten beoordelen. Dan kunnen de handelingsalternatieven ten opzichte van elkaar worden gerangschikt. Vervolgens komt het meest aantrekkelijke alternatief, waarbij tegen de geringste kosten het gewenste einddoel wordt bereikt, bovenaan te staan. Zodra zich een gelegenheid voordoet, wordt dit handelingsalternatief toegepast en wordt er overeenkomstig deze voorkeur gehandeld.[187]

Al met al wordt het er met het vakjargon en de verfijningen van de beleidswetenschappers in het fasenmodel niet eenvoudiger op. Ter vermijding van misverstanden worden in deze studie met 'fasen' de achtereenvolgende 'basisfasen' in het beleidsproces – van 'agendavorming' tot en met 'beleidsevaluatie' – aangeduid. Wanneer deze basisfasen nader worden onderverdeeld wordt in deze studie de term 'deelfase' gehanteerd.

---

[185] Bovens, 't Hart en Van Twist, t.a.p. blz. 75-76; zij verwijzen naar A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008.
[186] Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, t.a.p., blz. 68 e.v.
[187] M. Herweijer, *Beleidsbepaling*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 107

De rationele benadering in het fasenmodel

We zagen reeds dat in de rationele benadering van beleid in het fasenmodel als essentieel uitgangspunt wordt gehanteerd dat besluitvorming is opgebouwd rondom één centraal besluit. In dat besluit stelt de beleidsbepaler – de 'centrale actor' – vast wat het beleid is. Het is de taak van de centrale actor om een goed voorbereid en dus goed doordacht besluit te nemen, waarbij keuzes worden gemaakt, berustend op een rationele afweging van alle voordelen en alle nadelen van voorliggende alternatieve oplossingen. Vanuit een staatsrechtelijk-juridische invalshoek geredeneerd zou in de gemeentelijke context de gemeenteraad, als hoofd van de gemeente, bij uitsluiting de positie van 'centrale actor' innemen. Immers, het is toch de gemeenteraad die uiteindelijk het beleid bepaalt? In de bestuurskunde wordt hier echter anders tegenaan gekeken. Daar is niet zozeer de staatsrechtelijk-juridische positie van de centrale actor belangrijk, maar diens invloed in het beleidsproces. Degene die in een bepaalde beleidscyclus beslissende invloed heeft uitgeoefend op het beleid in wording wordt in de bestuurskunde, in het kader van de toepassing van het rationele fasenmodel, aangemerkt als 'centrale actor'. Dat wil niet zeggen dat er in dit model geen andere participanten in het besluitvormingsproces zijn. Naar moet worden aangenomen laat in de rationele benadering de centrale actor zich, vóórdat hij een besluit neemt, door ter zake deskundigen, belanghebbenden en organisaties adviseren of houdt hij ten minste rekening met de opvattingen van andere participanten in het beleidsproces. In het fasenmodel wordt verondersteld wordt dat een gedegen, rationeel voorbereid, besluit zonder al te veel problemen zal kunnen worden uitgevoerd. De centrale actor en zijn directe adviseurs hebben zich immers, als het goed is, in de beleidsvoorbereidende fase vergewist van mogelijke tegenstand tegen het voorgenomen besluit en van andere eventuele blokkades, zodat daar bij de beleidsbepaling rekening mee is gehouden. Als het gerealiseerde beleid overeenkomt met datgene wat de beleidsbepaler ten tijde van het nemen van het centraal besluit voor ogen had, spreekt men in het kader van het fasenmodel over 'goede besluitvorming'. Dergelijke besluitvorming draagt bij aan de gewenste legitimiteit van het beleid. Maar natuurlijk kan het ook zo zijn dat de verwachtingen van de beleidsbepaler – de centrale actor – achteraf niet, of in ieder geval niet in belangrijke mate, blijken uit te komen. Een beleidsevaluatie kan in dit opzicht voor de nodige helderheid zorgen. Er kan in dit kader van alles aan de hand zijn. Zo kan het zijn dat de beleidsvoorbereiding – door middel van een al dan niet expliciete beleidstheorie – mankementen blijkt te vertonen. Er zijn zaken over het hoofd gezien. De beleidsvoorbereiders en de beleidsbepalers hebben zich, achteraf gezien, te weinig ingeleefd in of onvoldoende rekening gehouden met de argumenten en de kracht van participerende opponenten tegen het voorgenomen beleid. Afhankelijk van de uitkomsten van de beleidsevaluatie kan de centrale actor besluiten tot het beëindigen van het beleid of tot het bijstellen daarvan, maar ook tot het 'gewoon' ongewijzigd voortzetten van het beleid. In de eerste twee gevallen begint de gehele beleidscyclus weer opnieuw. Al met al kan met dit beleidsproces veel tijd zijn gemoeid, soms zelfs vele jaren.

Nadere analyse van het fasenmodel

Het fasenmodel sluit in het algemeen goed aan op de ervaringen die in de praktijk-beleidswereld met beleid zijn en worden opgedaan. Dat beleid 'rationeel' moet worden voorbereid, bepaald én uitgevoerd zal in de praktijk-beleidswereld niet of nauwelijks op tegenspraak stuiten en lijkt welhaast vanzelf te spreken. De fasering van het beleidsproces, alsmede de aanduiding van een 'centraal besluit' en een 'centrale actor' is voor de meeste 'practitioners' in de praktijk-beleidswereld eveneens een bekend en ook herkenbaar gegeven. Maar evengoed zullen niet velen in de praktijk-beleidswereld zich er dagelijks van bewust zijn dat het denken in fasen in een beleidsproces in de bestuurskunde modelmatige relevantie heeft. Ik wees eerder al op het misverstand dat tussen bestuurskundigen en mensen uit de beleidspraktijk zou kunnen ontstaan over de definiëring van het begrip 'centrale actor', waarbij staatsrechtelijke en bestuurskundige interpretaties door elkaar worden gehaald.

Het wekt, gelet op het vorenstaande, geen bevreemding dat het fasenmodel in de praktijkbeleidswereld vaak wordt gezien als de standaard 'handleiding' voor een correct verloop van een beleidsproces: zó moet het, en niet anders! In dit verband wijst Teisman erop dat diverse bestuurskundige onderzoekers die werken met het fasenmodel zich ervan bewust zijn dat de sociale werkelijkheid van dit model afwijkt, maar dat zij het desondanks toch wenselijk achten besluitvorming te reconstrueren als zou deze verlopen in fasen. Soms stellen deze onderzoekers zelfs dat het wénselijk is besluitvorming volgens dit model te laten verlopen, aldus Teisman: 'Deze onderzoekers beschouwen het fasenmodel dus niet alleen als het ideaaltype waarmee de empirie kan worden bestudeerd, maar ook als het ideale type, waarvoor geldt dat besluitvorming ook beter verloopt wanneer zij het ideaaltype dichter benadert.'[188] In 2014 nam Hoogerwerf een soortgelijk standpunt in.[189] Overigens vinden we het begrip 'centrale actor' in zijn bijdrage in 2014 niet meer expliciet terug. Integendeel, met zoveel woorden geeft hij aan dat het aantal actoren in een beleidsproces rond een overheidsbeleid per beleid sterk kan variëren. Naar zijn oordeel is een beleidsproces bijna nooit een één-actor-proces en vrijwel altijd een multi-actor-proces.[190] Naar het voorkomt geeft Hoogerwerf daarmee aan, dat de aloude sterke fixatie op de centrale actor in het fasenmodel, bij nader inzien, moet worden gerelativeerd. De indeling in fasen – door Hoogerwerf in 2014 met 'deelprocessen' aangeduid – moet zijns inziens worden gezien als een 'hulpmiddel' voor het analyseren van beleid. Dat wil, zo vervolgt hij, niet zeggen dat de werkelijkheid ook altijd aan de gekozen begrippen beantwoordt. Verscheidene kenmerken van de actoren kunnen het verloop van de deelprocessen sterk beïnvloeden. Daartoe behoren zijns inziens de doelgerichtheid, de informatie, de macht en de taakverdeling en coördinatie van de actoren. Inzicht in deze essentiële kenmerken van de actoren kan volgens

[188] Geert Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming*, in 'Publieke besluitvorming' (red. Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek), 's-Gravenhage 1995, blz. 36, onder verwijzing naar A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1982, blz. 66
[189] A. Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, t.a.p., blz. 68
[190] A. Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, t.a.p., blz. 20

Hoogerwerf een grote bijdrage leveren tot het verklaren van de inhoud, processen en effecten van een beleid.[191]

De rationele benadering in het klassieke fasenmodel heeft in de bestuurskundige literatuur kritiek ontmoet. Wanneer we ons beperken tot de Nederlandse bestuurskunde, kan onder andere worden gewezen op Koppenjan, die van oordeel is dat beleidsprocessen zich niet volgens rationele schema's ontwikkelen. Hij signaleert het bestaan van een kloof tussen de intenties van betrokkenen enerzijds en het verloop van interactieprocessen anderzijds. Goede beleidsmaatregelen kunnen tijdens de uitvoering op zodanige wijze worden toegepast, dat van de goede voornemens weinig overblijft. Omgekeerd kan het zo zijn dat de beleidsuitvoerders erin slagen de tekortkomingen van het beleid tijdens de uitvoering te corrigeren.[192] Volgens Koppenjan zijn de fasen in het fasenmodel moeilijk in werkelijkheid te identificeren. Pogingen om deze conceptuele moeilijkheden op te lossen door het onderscheiden van tussenstappen compliceren het fasenmodel zijns inziens op een dusdanige manier dat het ten koste gaat van de bruikbaarheid van het model. Het fasenmodel gaat in de visie van Koppenjan uit van 'oorspronkelijke' problemen of probleemdefinities. Al gauw volgt dan de constatering dat deze op barrières stuiten en/of gedurende het proces worden aangepast. Het succes van beleidsvormingsprocessen dreigt daarmee te worden afgemeten aan de mate waarin specifieke eisen of probleemdefinities in beleid worden gehonoreerd. Koppenjan constateert dat het fasenmodel daardoor inspireert tot 'top-down-redeneringen': sommige waarden worden centraal gesteld, terwijl andere waarden worden verwaarloosd: 'Dergelijke vraagstellingen en beoordelingen gaan voorbij aan belangrijke kenmerken van complexe besluitvormingsprocessen. Bij deze processen zijn veelal verschillende individuen, groepen en organisaties betrokken, die maatschappelijke situaties op uiteenlopende wijze definieren. In gevallen waarin er verschillende probleemdefinities en actoren in het spel zijn, is de relevante vraag niet zozeer waarom een specifieke probleemformulering niet wordt gehonoreerd. Veeleer gaat het erom hoe het spel rond de uiteenlopende probleemdefinities zich ontwikkelt, welke definities afvallen, welke gaan domineren en welke factoren en actoren daarbij een rol spelen.' Koppenjan concludeert dan ook dat het fasenmodel tekortschiet bij de beschrijving, verklaring en beoordeling van complexe beleidsprocessen. Er zijn factoren die het maken van een optimale keuze, waarvan in het rationele fasenmodel wordt uitgegaan, belemmeren. In de eerste plaats moeten de beleidsbepalers hun beslissingen vaak nemen op basis van beperkte informatie – zie in dit verband de eerder aangehaalde uitspraak van minister-president Mark Rutte tijdens de coronacrisis in 2020: 'We moeten honderd procent van de beslissingen nemen met vijftig procent van de kennis!'. Deze beperking is terug te voeren op de afwezigheid van gegevens en op de beperkte capaciteit van besluitvormers om informatie te verwerken. In de tweede plaats staat de afwezigheid van consensus over welke doelen en waarden moeten worden nagestreefd een rationeel verloop van beleidsprocessen in de weg. Bij belangrijke beslissingen zijn altijd verschillende

[191] Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, t.a.p., blz. 20-21
[192] J.F.M. Koppenjan, *Management van de beleidsvorming*, Den Haag 1993, blz. 12-13

waarden, doelstellingen en actoren betrokken. Dit perkt de bruikbaarheid van het rationele fasenmodel naar het oordeel van Koppenjan in.[193]

In de vorige paragraaf zagen we dat ook Bovens, 't Hart en Van Twist erop wijzen dat vanuit de politieke benadering van beleid kritiek wordt geleverd op de rationele benadering van beleid, zoals die wordt gehanteerd in het fasenmodel. Vanuit de politieke benadering wordt erop gewezen dat er in de praktijk geen sprake is van een scherpe scheiding tussen de fasen van het model. De bestuurlijke werkelijkheid kenmerkt zich door een permanente, soms chaotische strijd. Er worden in de praktijk niet alleen oplossingen voor problemen gezocht, maar ook problemen voor oplossingen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een groepering om allerlei redenen voorstander is van een bepaald beleid, zonder dat aan dat voorgestane beleid een duidelijk, voor een ieder kenbaar, probleem ten grondslag ligt. De betreffende groepering doet er dan alles aan om een maatschappelijk probleem te vinden dat kan worden gebruikt om het eigen voorgestane beleid naar voren te schuiven. In de beleidspraktijk wordt de geordende wereld van het fasenmodel vaak op losse schroeven gezet. In crisissituaties, zoals bijvoorbeeld overstromingen of vliegtuigrampen, is er geen tijd voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Deze fase wordt dan overgeslagen. Crisisplannen blijken vaak niet goed aan te sluiten op de grillige werkelijkheid. Het komt ook voor dat vastgesteld beleid om allerlei redenen niet wordt uitgevoerd. Uitvoerende instanties nemen vaak tijdens de uitvoering van beleid op eigen initiatief beslissingen die het vastgestelde beleid een heel nieuwe wending geven. Compromisbesluiten kunnen praktisch onuitvoerbaar zijn.[194] Teisman ten slotte noemt als zwakte van het fasenmodel dat er in dat model 'uitzonderlijk veel aandacht' wordt besteed aan de vooronderstellingen van een beperkt aantal actoren, namelijk van degenen die beleid ontwerpen en vaststellen.[195]

Deze kritiek wordt door de 'rationalisten' in de bestuurskunde wel erkend, maar niet gezien als doorslaggevende argumentatie tegen het gebruik van het fasenmodel. Zij wijzen vooral op de voordelen van het model. Het fasenmodel biedt goede mogelijkheden tot ordening van een beleidsproces. Men gaat op een logische wijze van fase naar fase. Idealiter geschiedt de overgang naar de volgende fase pas als de vorige fase op goede wijze is afgerond. Elke fase kan afzonderlijk door een bestuurskundige bril worden bestudeerd. Het fasenmodel kan vooral worden gehanteerd om het doen en laten van één specifieke actor te bestuderen, terwijl deze diverse stadia van strategieontwikkeling doorloopt. Het biedt mogelijkheden om de overwegingen van één van de actoren te doorgronden op basis waarvan deze actor een bepaalde beleidsintentie formuleert. Tevens geeft het fasenmodel inzicht in de manier waarop deze centrale actor andere actoren beïnvloedt en op zijn beurt zelf ook wordt beïnvloed door deze actoren.[196] De gebruikers van het fasenmodel houden vast aan het ideaal dat er in het beleidsproces bepaalde doeleinden zijn, waar de meest geschikte oplossingen bij moeten worden gezocht. De centrale actor oefent beslissende invloed uit

[193] Koppenjan, t.a.p., blz. 23-24
[194] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 75-77
[195] Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming*, t.a.p., blz. 37-38
[196] Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, t.a.p., blz. 306-308

op de besluitvorming in het beleidsproces, waar ook andere actoren bij zijn betrokken.

Concluderende beschouwing

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het klassieke rationele fasenmodel in de loop van de tijd wat minder rigide wordt gepresenteerd. Weliswaar houden de rationalisten nog steeds vast aan hun focus op een centrale actor en een centraal besluit en aan de beschrijving van het beleidsproces in achtereenvolgende fasen, maar zij wijzen ook steeds meer op het belang van andere actoren in het beleidsproces en geven ook toe dat de praktijk soms een ander beeld, een andere werkelijkheid, kan opleveren en dat de scheiding tussen de fasen niet altijd scherp is te maken. Mijns inziens wordt door deze ontwikkeling beter aangesloten op de werkelijke gang van zaken in de praktijk-beleidswereld. De erkenning dat er feitelijk geen sprake is van een één-actor-proces, maar van een multi-actor-proces, komt tegemoet aan de ervaringen in de praktijk-beleidswereld dat er niet één allesbepalende centrale actor is. Vanuit staatsrechtelijk-juridisch perspectief is en blijft uitgangspunt dat er bij de overheid één politiek-bestuurlijke actor is die, formeel gesproken, uiteindelijk het beleid bepaalt en daarbij het 'algemeen belang' voor ogen heeft. Op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad, in nauwe samenspraak met het college van burgemeester en wethouders. Maar in de praktijk-beleidswereld, zoals die door bestuurskundigen wordt geobserveerd, zien we dat het beleid, zoals dat uiteindelijk door de gemeenteraad en/of door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld, door deskundige beleids- en vakambtenaren wordt voorbereid en dat individuele portefeuillehouders in het college een belangrijke, soms zelfs doorslaggevende, rol kunnen vervullen in het beleidsproces. Zij worden op hun beurt lobbymatig beïnvloed door al dan niet georganiseerde belanghebbenden, binnen en buiten de overheidsorganisatie. Daarom is het, ook in het kader van de toepassing van het rationele fasenmodel, noodzakelijk tevens kennis te nemen van de standpunten en acties van de 'andere participanten' in het betreffende beleidsproces, zonder die participanten op hetzelfde niveau en met dezelfde intensiteit te bestuderen als ten aanzien van de 'centrale actor' het geval is. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, die tot een betrouwbaar beeld kunnen leiden. De ervaring in de gemeentelijke praktijk-beleidswereld leert dat in de officiële beleidsstukken en in de handelingen van de openbare vergaderingen van de gemeenteraad doorgaans veel is terug te vinden omtrent de opvattingen van andere participanten in het beleidsproces en het oordeel daarover vanuit het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Daarnaast kan kennis worden genomen van documenten die door deze andere participanten zijn geproduceerd. Ook leveren vraaggesprekken met deze participanten veel bruikbare informatie op. Maar het is natuurlijk wel zo dat al deze opvattingen, adviezen en dergelijke in het fasenmodel worden gerelateerd aan de besluitvorming binnen de gemeentelijke overheid. Anders gezegd: deze besluitvorming wordt ingekleurd en op waarde geschat, juist door de externe inbrengen en de wijze waarop het besluitvormend orgaan daarmee omgaat. Als er in de theorie-beleidswereld al een beeld zou bestaan dat in het rationele fasenmodel, waarin idealiter wordt gestreefd naar de enige juiste rationele oplossing voor een beleidsprobleem,

maatschappelijke tegenstellingen of politieke tegenstellingen onvoldoende aan bod komen of als het ware worden geneutraliseerd, dan klopt dat beeld, gezien vanuit de praktijk-beleidswereld, zeker niet. Daarbij is het van belang om op te merken dat in de politiek pure inhoudelijke rationaliteit niet bestaat. Politici en bestuurders handelen in de dagelijkse praktijk ook vaak op basis van emotie en politiek-bestuurlijke intuïtie, zeker als de beschikbare informatie op zichzelf niet voldoende is om een puur rationeel besluit te nemen of als gekozen moet worden tussen even (ir)rationele opties.

Als een bestuurskundige als Koppenjan stelt dat het fasenmodel tekort schiet bij de beschrijving, verklaring en beoordeling van complexe beleidsprocessen, kan daar tegenover worden gesteld dat een andere bestuurskundige als Teisman zich hierover in gematigder toon uitspreekt. Hij acht het fasenmodel zeker bruikbaar om complexe beleidsprocessen te reconstrueren, maar is van oordeel dat de andere modellen die in deze studie aan de orde komen – het *stromenmodel* en het *rondenmodel* – daarvoor eveneens bruikbaar zijn. De drie modellen zijn, zoals al eerder aangegeven, in zijn opinie alle drie, naast elkaar, bruikbaar. Sterker nog, in zijn visie is het, waar het gaat om de bestudering van complexe verschijnselen als politieke besluitvorming, juist aanbevelenswaardig deze verschijnselen van verschillende kanten te bezien.[197]

2.6 Het stromenmodel

Hierboven zagen we dat verschillende bestuurskundigen kritiek hebben geuit op het fasenmodel. Voornaamste punt van kritiek is dat het model geen juiste weerspiegeling zou zijn van de bestuurlijke werkelijkheid: ‘Beleidsprocessen lopen in de dagelijkse praktijk niet zo mooi en gladjes als in het fasenmodel wordt voorgesteld.’ Maar ook wezen critici erop dat beleidsbepalers hun beslissingen vaak moeten nemen op grond van beperkte informatie en dat in de praktijk vaak geen consensus bestaat over welke beleidsdoelen zouden moeten nagestreefd. Beleidsbepalers moeten hun aandacht ook nog eens verdelen over tal van beleidsonderwerpen.[198] Verschillende critici hebben getracht door het ontwerpen van alternatieve modellen voor reconstructie van bestuurlijke besluitvormingsprocessen tegemoet te komen aan of een antwoord te geven op de bezwaren die tegen het rationele fasenmodel zijn geuit. In het kader van deze studie trekt het in de bestuurskundige literatuur veel besproken ‘stromenmodel’ de aandacht. Dit model is in 1972 ontwikkeld door de samenwerkende Amerikaanse wetenschappers Michael Cohen en James March en hun Noorse collega-wetenschapper Johan Olsen om beleidsprocessen binnen organisatorische eenheden, zoals bijvoorbeeld universiteiten, te kunnen analyseren en is bekend geworden onder de naam ‘garbage can-model’. De al eerdergenoemde Amerikaanse wetenschapper John Kingdon heeft dit model later uitgewerkt in zijn eigen ‘stromenmodel’ om

[197] Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming*, t.a.p., blz. 50 en 55; Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, t.a.p., blz. 302 en 308-309
[198] Koppenjan, t.a.p., blz. 24

daarmee interorganisatorische beleidsprocessen, zoals bij de Amerikaanse federale overheid, te kunnen analyseren.

Het carbage can-model

In deze aanvullende studie wordt het stromenmodel van Kingdon centraal gesteld. Aangezien dit model voortkomt uit het garbage can-model van Cohen, March & Olsen is een korte bespreking van dat model hier op haar plaats. Zowel het 'garbage can-model' als het 'stromenmodel' passen in de politieke benadering van beleid, in welke benadering ervan uit wordt gegaan dat het doen en laten van het openbaar bestuur altijd onderwerp is van tegenstellingen tussen verschillende groepen in de maatschappij en binnen het bestuur zelf. In deze gedachtegang is geen sprake van rationele besluitvorming, waarin een oplossing wordt gezocht voor een zich aandienend maatschappelijk probleem, compleet met beleidsdoelstellingen en middelen om het beoogde beleidsdoel te bereiken. Cohen, March & Olsen stellen dat de beleidspraktijk anders in elkaar zit.[199] In hun onderzoek naar besluitvorming bij universiteiten kwalificeerden zij de universitaire organisaties als 'georganiseerde anarchieën'. In dat soort anarchieën worden beleidsvoorkeuren en beleidsdoelen van de betrokken personen vaak niet helder en precies geformuleerd, ook al omdat heldere beleidsvoorkeuren kunnen leiden tot conflicten met andere deelnemers in het proces. In georganiseerde anarchieën zijn mensen vooral gericht op hun eigen werk en op hun organisatie als geheel. Desondanks, zo stelden Cohen, March & Olsen vast, functioneren deze organisaties. Naar hun oordeel kennen dit soort organisaties vier gescheiden 'stromen': een problemenstroom, een oplossingenstroom, een participantenstroom en een keuzemomentenstroom. Deze stromen leiden ieder hun eigen leven, gelijktijdig en grotendeels onafhankelijk van de andere stromen.[200]

In de 'problemenstroom' vinden we de '(beleids)problemen' terug die door verschillende participanten kenbaar zijn gemaakt en die om een oplossing vragen. Die oplossing wordt er niet bij geleverd, maar moet door anderen worden bedacht. In de 'oplossingenstroom' vinden we 'oplossingen' – men zou in dit kader ook kunnen spreken van 'beleidswensen' of 'beleidsvoorkeuren' – die door participanten kenbaar zijn gemaakt. Aangezien bij een oplossing nu eenmaal een probleem hoort, gaan de bedenkers van oplossingen op zoek naar een probleem waarvoor hun oplossing dé oplossing is of zou moeten zijn. Natuurlijk moet het dan wel gaan om een probleem dat in de maatschappij of het politieke systeem als zodanig wordt herkend en relevant wordt gevonden. De derde stroom betreft alle personen die, al dan niet actief en intens, in een politiek systeem participeren. Zij bevinden zich in de zogenoemde 'participantenstroom'. Vervolgens is het de vraag hoe een bepaald onderwerp nu eigenlijk op de politiek-bestuurlijke agenda terecht komt. Volgens Cohen, March & Olsen geschiedt dat op bepaalde, niet vaak voorkomende momenten, door hen 'keuzemomenten' genoemd. Zo'n keuzemoment kan bijvoorbeeld een verkiezingsuitslag zijn, het aantreden van een nieuw bestuur of het zich voordoen van een ramp: 'never waste a good crisis'.

[199] Kingdon, t.a.p., blz. 84-86; zie ook Bekkers, t.a.p., blz. 66-67 en Koppenjan, t.a.p., blz. 24 e.v., Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 151 e.v.
[200] Kingdon, t.a.p., blz. 84-85

Op een dergelijk keuzemoment – het zou ook een 'momentum' kunnen worden genoemd – komen de drie stromen samen en worden zij door participanten 'gekoppeld'. Het gaat daarbij om gedreven participanten, die hun kans grijpen om een bepaalde oplossing te koppelen aan een bepaald probleem. Dat koppelen is op zich geen rationeel proces en 'toeval' speelt hier een belangrijke rol. Het hangt er maar vanaf welk erkend probleem op dat momentum beschikbaar is om te worden gekoppeld aan een eveneens erkende oplossing. Het keuzemoment wordt door Cohen, March & Olsen vergeleken met een 'garbage can', in het Nederlands: een vuilnis- of afvalbak. Op dat keuzemoment wordt gekeken wat er op dat moment 'toevallig' in de afvalbak aanwezig was aan erkende problemen en oplossingen. Voor de praktijk-beleidswereld is de term 'garbage can' wellicht niet vleiend te noemen, maar de verklaring voor het gebruik van deze term is daarin gelegen dat dit model ervan uitgaat dat gedurende enige tijd oplossingen worden bedacht zonder een bijpassend probleem. Dergelijke oplossingen worden dan terzijde geschoven of, met andere woorden, in de 'afvalbak' gestopt. Op het keuzemoment wordt, als er een erkend probleem is, in de afvalbak gekeken of er wellicht nog een passende, bruikbare oplossing in zit. Cohen, March & Olsen zien de achtereenvolgende keuzemomenten als een aparte, een vierde stroom. Het komt er in het garbage can-model dus op aan dat de juiste participanten op het juiste keuzemoment – het momentum – in de garbage can de juiste oplossing vinden voor het juiste probleem.

Koppenjan wijst erop dat Cohen, March & Olsen zelf de condities hebben aangegeven waaronder 'afvalbakprocessen' zich voordoen. In hun visie nemen besluitvormingsprocessen de vorm aan van afvalbakprocessen in situaties van grote ambiguïteit en onzekerheid. Deze situaties worden aangetroffen in 'georganiseerde anarchieën': organisaties waarbinnen onzekerheid bestaat over welke doelen moeten worden nagestreefd, waarbinnen vaste procedures om problemen aan te pakken ontbreken en waarbinnen niet vaststaat wie aan besluitvorming zal deelnemen. In andere omstandigheden gelden andere besluitvormingsmodellen. In omstandigheden waarin consensus bestaat over problemen en doelen, waarin procedures zijn gegeven en de kring van betrokkenen stabiel is, zijn rationele modellen meer op hun plaats.[201]

Het stromenmodel van Kingdon

De Amerikaanse bestuurskundige John Kingdon voelde zich geïnspireerd door het garbage can-stromenmodel, maar achtte dat model niet zonder meer bruikbaar voor zijn onderzoek naar het functioneren van de Amerikaanse federale overheid. Die federale overheid kon volgens Kingdon ook wel als een 'georganiseerde anarchie' worden beschouwd, maar dan toch met meer nadruk op 'georganiseerd' dan op 'anarchie'. Daarom werkte hij het garbage can-model verder uit in een eigen stromenmodel. Zelf spreekt hij over een 'revised model': een herzien model.[202] In zijn model gaat Kingdon eveneens uit van gescheiden stromen die op enig moment aan elkaar worden gekoppeld. Hij onderscheidt drie 'processtromen', achtereenvolgens de problemenstroom ('problems'), de beleidsstroom

[201] Koppenjan, t.a.p. blz. 26-27
[202] Kingdon, t.a.p., blz. 86

('policies') en de politieke stroom ('politics'). Alle participanten in het beleidsproces kunnen in beginsel in elke processtroom worden betrokken. Kingdon: 'Beleid is niet het uitsluitende vakgebied van analisten en politiek is niet het uitsluitende vakgebied van politici.'[203]

In de 'problemenstroom' worden (beleids)problemen herkend en erkend. In dit kader is het, aldus Kingdon, de vraag waarom een bepaalde set van problemen meer aandacht krijgt van de 'officials' dan een andere set van problemen. Dat kan komen door bepaalde 'indicatoren', dat wil zeggen metingen die worden gebruikt om de schaal en aard van problemen inzichtelijk te maken. Indicatoren kunnen bijvoorbeeld iets zeggen over de kosten van een bepaald programma. Ook kunnen 'focusing events', zoals een ramp of een crisis, maar ook een persoonlijke ervaring, de aandacht trekken naar een bepaalde situatie. Vervolgens kan die situatie een 'probleem' worden. De kans dat zo'n probleem hoger op de politiek-bestuurlijke agenda komt is groter als velen geloven dat er iets moet worden gedaan om die situatie te veranderen. Ten slotte kunnen officials leren van feedback over de werking van bestaande programma's. Kingdon acht probleemerkenning essentieel voor agendavorming. De kans dat een beleidsvoorstel of onderwerp stijgt op de agenda is veel groter als het probleem wordt erkend als een 'belangrijk probleem'.[204]

In de 'beleidsstroom' worden de verschillende beleidsalternatieven geselecteerd. Kingdon spreekt van een 'oersoep' ('policy primeval soup') waarin allerlei verschillende en soms ook tegenstrijdige ideeën ronddrijven. De oorsprong van die ideeën kan toevallig zijn, de selectie echter niet. Beleidsalternatieven worden geselecteerd aan de hand van verschillende criteria. Het gaat dan bijvoorbeeld om technische haalbaarheid – is het idee daadwerkelijk uitvoerbaar? –, overeenstemming met de waarden van een bepaalde 'beleidsgemeenschap' rondom een bepaald idee ('policy community'), anticipatie op mogelijke tegenwerking, het beschikbare budget, de publieke aanvaardbaarheid en de ontvankelijkheid van politici voor het idee. Aldus ontstaat een lijst van potentiële oplossingen voor een bepaald probleem.[205] Beleidsgemeenschappen bestaan uit specialisten met gedetailleerde kennis en 'technische' ervaring. Zij concentreren zich op zaken als technische details, kosten-batenanalyses, verzamelen van gegevens, het houden van studies en het polijsten van voorstellen. Maar ook academici, belangengroepen en onderzoekers kunnen deel uitmaken van een beleidsgemeenschap.[206]

In de 'politieke stroom' vinden we elementen als 'de nationale gemoedstoestand' ('national mood'), een grillige publieke opinie, verkiezingsresultaten, veranderingen in het bestuur, wijzigingen in het politieke landschap, en pressie-campagnes van belangengroepen.[207] In de politieke stroom is, volgens Kingdon, onderhandelen, concessies doen en compromissen sluiten belangrijker dan overtuigen.[208]

---

[203] Kingdon, t.a.p., blz. 197
[204] Kingdon, t.a.p., blz. 197-198
[205] Kingdon, t.a.p., blz. 200
[206] Kingdon, t.a.p., blz. 87 en 228
[207] Kingdon, t.a.p., blz. 87
[208] Kingdon, t.a.p., blz. 199

‘Politieke gemeenschappen’ bestaan uit gekozen politici en hun directe omgeving. Zij ‘verven met een brede kwast’ en zijn in veel meer kwesties betrokken dan de beleidsmensen. Ze concentreren zich vooral op het winnen van verkiezingen, promoten van politieke partijen en het mobiliseren van steun voor hun ideeën.[209]

Wat betreft de participanten in het beleidsproces maakt Kingdon onderscheid tussen ‘zichtbare’ participanten en ‘verborgen’ participanten. Zichtbare participanten zijn deelnemers die veel aandacht krijgen van pers en publiek. Het gaat daarbij vooral om politici, politieke partijen en de media zelf. Verborgen participanten zijn vooral academische specialisten en carrière-ambtenaren. Volgens Kingdon beïnvloeden de zichtbare participanten vooral de agenda, terwijl de verborgen participanten de beleidsalternatieven beïnvloeden. Het is dus van belang dat participanten hun onderwerp zoveel mogelijk in het ‘zichtbare cluster’ krijgen. Als een onderwerp door het zichtbare cluster wordt genegeerd, zal het ‘verdampen’ (‘damp’).[210] In de visie van Kingdon kan elke participant en elke van de drie stromen optreden als ‘drijfkracht’ (‘impetus’) of als ‘afremmer’ (‘constraint’). Een impetus duwt een onderwerp hoger op de agenda of zorgt ervoor dat een beleidsalternatief meer aandacht krijgt. Een constraint doet feitelijk het tegenovergestelde.[211]

Zoals gezegd gaat ook Kingdon uit van de koppeling van de drie stromen. Een dringend probleem vraagt aandacht en een beleidsvoorstel wordt gekoppeld aan het probleem als oplossing. Het kan ook zijn dat een gebeurtenis in de politieke stroom, zoals een verandering in het bestuur, vraagt om het inslaan van andere richtingen. Pleitbezorgers van een nieuw beleidsinitiatief maken niet alleen gebruik van politiek gunstige momenten, maar claimen ook dat hun voorstel een goede oplossing is voor een dringend probleem. Politieke ‘makelaars’, door Kingdon ‘policy entrepreneurs’ genoemd, spelen hierbij een belangrijke rol. Entrepreneurs die zich zorgen maken over een bepaald probleem zoeken in de beleidsstroom naar oplossingen die aan dat probleem kunnen worden gekoppeld. Vervolgens proberen zij voordeel te halen uit de politieke ontvankelijkheid die op een zeker moment ontstaat om hun pakket van probleem en oplossing te pushen.[212] Wie zijn die politieke makelaars? Bovens, 't Hart, Van Twist omschrijven policy entrepreneurs als ‘gedreven vernieuwers die er met een maximum aan politieke handigheid in slagen om de wensen en verlangens van beleidsvragers en beleidsaanbieders af te stemmen op degenen die uiteindelijk moeten beslissen.’[213] Volgens Kingdon kunnen dat allerlei types zijn, zoals verkozen ‘officials’, carrière-ambtenaren, lobbyisten, academici, maar ook journalisten. Het gaat dus om participanten in het politieke systeem. Ze houden zich op volhardende wijze met allerlei zaken bezig. Ze proberen intensief en indringend problemen die zij belangrijk vinden te poneren. Ze proberen met kracht hun favoriete beleidsvoorstel te pushen, bijvoorbeeld door daarover te publiceren of veel daarover te praten

[209] Kingdon, t.a.p., blz. 228
[210] Kingdon, t.a.p., blz. 199
[211] Kingdon, t.a.p., blz. 197
[212] Kingdon, t.a.p., blz. 202
[213] Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 151-152

met belangrijke en minder belangrijke mensen en ze laten proefballonnen op. En als het tijd is voor een koppeling van de stromen zorgen zij ervoor dat hun probleem én de oplossing klaarliggen voor besluitvorming. Onnodig te zeggen dat deze entrepreneurs niet uitsluitend handelen vanuit een altruïstische houding. Hun eigenbelang speelt wel degelijk een belangrijke rol.[214]

Kingdon heeft, net als Cohen, March & Olsen, veel aandacht voor het moment van koppeling van de drie stromen. Maar in plaats van een 'garbage can' introduceert hij voor het koppelingsmoment de term 'policy window', oftewel 'beleidsraam'.[215] Beleidsramen zijn, aldus Kingdon, meestal gesloten, maar soms staan ze open. Een open beleidsraam is een gelegenheid voor pleitbezorgers ('advocates') om hun favoriete oplossing erdoor te drukken of om met kracht aandacht te trekken voor hun bijzondere problemen. Pleitbezorgers in en rond het bestuur houden hun voorstellen en hun problemen bij de hand, wachtend op het moment dat een dergelijke gelegenheid zich voordoet. Policy windows worden geopend door gebeurtenissen die zich hetzij in de problemenstroom hetzij in de politieke stroom voordoen. Er zijn dus 'problemen ramen' en 'politieke ramen'. Er kan in de problemenstroom een nieuw probleem verschijnen, wat de gelegenheid biedt er een oplossing aan te koppelen. De ingrijpende coronacrisis in 2020 zou een voorbeeld kunnen zijn van zulk een 'nieuw probleem'. In de politieke stroom kan bijvoorbeeld sprake zijn van wisseling van de politieke macht, een kabinetsformatie, een veranderende publieke opinie of een heftige lobby. Dit biedt dan gelegenheid om een aantal 'gereedliggende' problemen en oplossingen naar de voorgrond te pushen. Soms openen policy windows tamelijk voorspelbaar, zoals bij de vernieuwing van wetgeving, maar soms openen beleidsramen ook tamelijk onvoorspelbaar, zoals bij gelegenheid van een ramp of een verrassende verkiezingsuitslag. Voorspelbaar of onvoorspelbaar, 'open policy windows' zijn klein en schaars, aldus Kingdon. Gelegenheden komen en gaan ook weer voorbij. Beleidsramen staan niet langdurig open. Als een kans is gemist, moet een andere kans worden afgewacht.[216] Als er beleidsramen opengaan, verschijnen de policy entrepreneurs ten tonele. Ze hebben hun favoriete voorstellen of hun bijzondere problemen 'op orde' en pushen die op het politiek gunstigste moment. In het kader van het najagen van hun eigen doelen oefenen zij hun makelaarsfunctie uit door het koppelen van oplossingen aan problemen, problemen aan politieke krachten en politieke krachten aan voorstellen. Het samengaan van de drie gescheiden stromen hangt dus sterk af van het verschijnen van de juiste policy entrepreneur op het juiste moment, of, zoals Kingdon het beeldend verwoordt: 'Policy entrepreneurs are like surfers, waiting for the big wave'.[217] Het voorgaande wil niet zeggen dat alle policy entrepreneurs bovenmenselijk intelligent zijn. Dat hoeft volgens Kingdon zeker niet altijd het geval te zijn. Entrepreneurs zijn

[214] Kingdon, t.a.p., blz. 204-205
[215] Koppenjan, t.a.p., blz. 34, legt uit waar de term 'policy window' vandaan komt. Hij stelt dat Kingdon de term 'policy window' heeft ontleend aan de ruimtevaart. Om een satelliet bepaalde interplanetaire doelen te laten bereiken moet er sprake zijn van een specifieke constellatie van hemellichamen die zich slechts gedurende een korte periode voordoet. Terugrekenend naar het moment van lancering is slechts gedurende een beperkte periode lancering van een raket mogelijk. Zo'n periode wordt een 'lanceerraam' genoemd.
[216] Kingdon, t.a.p., blz. 203-204
[217] Kingdon, t.a.p., blz. 165, 205 en 225

voortdurend bezig met het koppelen van problemen en oplossingen en kunnen soms gewoon geluk hebben dat een policy window opeens opengaat, waardoor zij hun probleem-oplossing-pakket op het juiste politieke moment kunnen pushen.[218] Koppenjan wijst in dit verband nog op het bestaan van zogenoemde 'anti-entrepreneurs'. Niet alle entrepreneurs hebben immers dezelfde belangen. Die belangen kunnen zelfs tegengesteld zijn. Entrepreneurs kunnen dus ook bezig zijn met het blokkeren van de totstandkoming van beleid: anti-entrepreneurs![219]

Kritiek op het stromenmodel

Kingdon presenteerde zijn versie van het stromenmodel in 1984. Dertig jaar later, in 2014, constateert hij, na een aantal nieuwe casestudies te hebben gedaan, dat zijn model heden ten dage nog steeds nuttig is om beleidsvorming te begrijpen: 'Onze concepten werken nog steeds om ons te helpen om gebeurtenissen te begrijpen en uit te leggen. Dus het lijkt erop dat we een echt bruikbare algemene theorie hebben van agendavorming, selectie van beleidsalternatieven ('alternative specification') en beleid maken.[220] Maar intussen was ook kritiek geuit op het gedachtegoed van Kingdon. In de 2014-versie van zijn boek gaat hij daarop in. Hij maakt melding van verwijten dat de door hem genoemde drie processen – problems, policies en politics – in essentie willekeurig ('random') zijn, dat de gescheiden stromen toevallig met elkaar worden verbonden en dat de resultaten louter door dom geluk tot stand komen. Kingdon antwoordt dat deze kritiek een miskenning is van de wijze waarop processen daadwerkelijk verlopen en dat hij er wel degelijk op heeft gewezen dat in het proces tamelijk veel structuur aanwezig is. In zijn model, zo betoogt hij, worden de drie processen niet geportretteerd als in essentie toevallig en willekeurig. Noch de dynamiek in elke stroom, noch de verbinding tussen de stromen is in essentie toevallig of willekeurig: 'Everything cannot be connected with everything else'. In Kingdon's visie is het stromenmodel gestructureerd als de manier waarop een rivier stroomt. Gewoonlijk beperken de rivieroevers de beweging van de stroom. Daarom is het stromenmodel een model met structuur. Maar wel een onbekende en onorthodoxe soort structuur, net als het 'garbage can-model'.[221]

'Agendavorming' wordt door Kingdon een enigszins onvoorspelbaar proces genoemd, gebaseerd op waarschijnlijkheden. Verrassingen blijven mogelijk. De ontwikkeling van beleidsvoorstellen die in de 'oersoep' kunnen worden gevonden, geschiedt doorgaans op evolutionaire wijze ('gradualistic evolution'). Maar de agendavorming geschiedt soms minder geleidelijk. Soms treden plotseling ingrijpende veranderingen op, waardoor zelfs insiders met kennis van zaken worden verrast. Onder verwijzing naar Frank Baumgartner en Bryan Jones noemt Kingdon dit verschijnsel 'onderbroken evenwicht' ('punctuated equilibrium'). Hij concludeert dat in zijn stromenmodel de agenda plotseling en niet incrementeel verandert, wat lijkt op punctuated equilibrium, terwijl de beleidsalternatieven meer

[218] Kingdon, t.a.p., blz. 183
[219] Koppenjan, t.a.p., blz. 37
[220] Vgl. Herweijer (2014, 106-107) noemt 'een voorstel selecteren' een onderdeel van de beleidsbepaling, naast 'overeenstemming bereiken met andere gezagsdragers'.
[221] Kingdon, t.a.p., blz. 221-223

geleidelijk worden ontwikkeld, een meer Darwiniaans concept van evolutie.[222] Ten slotte geeft Kingdon toe dat de drie onafhankelijke stromen niet altijd samenkomen als er sprake is van een openstaand 'policy window'. Soms kan die samenkomst ook op andere tijden geschieden, bijvoorbeeld wanneer policy entrepreneurs, die bezig zijn met het ontwikkelen van voorstellen, anticiperen op politieke beperkingen of wanneer politici, die bezig zijn met verkiezingscampagnethema's, daarover advies vragen van beleidsspecialisten. Kingdon spreekt in verband van 'losjes gekoppeld' ('loosely coupled').[223]

In de Nederlandse bestuurskunde hebben Koppenjan en Bekkers kritische kanttekeningen geplaatst bij het garbage can-model annex het stromenmodel. Koppenjan opponeert in 1993 vooral tegen het garbage can-stromenmodel van Cohen, March & Olsen. Dat model, zo merkt hij op, wordt wel gezien als een 'extreme uitwas' van de kritiek op het rationale beleidsmodel: 'De bijdrage van dit model aan verklaringen omtrent het verloop van beleidsprocessen en pogingen de kwaliteit van die processen te verbeteren wordt daarom vaak minimaal geacht.' Zijn kritiekpunten ten aanzien van het garbage can-stromenmodel gelden, naar moet worden aangenomen, ook het stromenmodel van Kingdon, waarop hij slechts zijdelings ingaat. Zo wijst hij erop dat het stromenmodel niet moet worden gezien als een alomvattende benadering van beleidsprocessen. Het model beoogt niet andere reconstructiemodellen te vervangen: 'Het model is een aanvulling op andere modellen en komt er niet voor in de plaats.' Volgens Koppenjan verklaart het stromenmodel alleen onder welke omstandigheden beleid wél is gerealiseerd: 'Verklaard hoeft dus niét te worden waardoor beleid niét tot stand komt.' Ten slotte noemt hij als kritiekpunt de hoge mate van abstractie en de vaagheid van de gehanteerde concepten. Dit alles wil niet zeggen dat het stromenmodel niet bruikbaar zou zijn. Koppenjan acht het stromenmodel – door hem betiteld als 'een krachtige formulering van de theoretische en praktische problemen die bij complexe beleidsprocessen spelen' – een geschikt uitgangspunt voor de bestudering van de aard, de oorzaken en de gevolgen van complexe beleidsprocessen, mits de daarin gebruikte concepten worden uitgewerkt en gepreciseerd.[224]

Ook Bekkers stelt dat het stromenmodel niét aangeeft waarom beleid niét tot stand komt. Net als Koppenjan is Bekkers van oordeel dat het ene model niet beter is dan het andere en dat de modellen elkaar aanvullen. Welk model het best kan worden gebruikt, hangt af van de casus. De factor 'toeval' in het stromenmodel ontkent volgens Bekkers dat ook agendavorming door bepaalde regels, gegroeide praktijken en conventies wordt geleid. In dit kader acht hij het van belang dat ook wordt gekeken naar de 'institutionele agenda', dat wil zeggen hoe de agendavorming tot stand komt binnen geïnstitutionaliseerde praktijken, hoe de politieke aandacht binnen deze praktijken wordt verdeeld en naar de beleidsdynamiek die hierdoor ontstaat. Hierdoor wordt zijns inziens het thema van agendavorming verbreed tot het thema van beleidsverandering en beleidsleren. Het stromenmodel gaat, aldus Bekkers, uit van een relatief open systeem van

[222] Kingdon, t.a.p., blz. 226-227
[223] Kingdon, t.a.p., blz. 229
[224] Koppenjan, t.a.p. blz. 26-31 en 44

agendavorming. Maar agendavorming kan ook plaatsvinden volgens de interne logica van de bureaucratie en de belangen en waarden die de dominante coalities binnen de bureaucratie hebben. Tenslotte is Bekkers van oordeel dat het koppelingsproces van problemen en oplossingen en vice versa ook kan worden gezien als een proces van wederzijdse aanpassing, dat onder een bepaald politiek en maatschappelijk gesternte als wenselijk wordt ervaren. Dit hoeft niet altijd tot 'revolutionaire' veranderingen te leiden, een opvatting die, zo stelt Bekkers, toch vaak wordt geassocieerd met het policy window-model. Ook het tegendeel kan waar zijn. De koppeling die wordt aangebracht kan ook voortvloeien uit de wens van actoren om door middel van wederzijdse aanpassing tot bevredigende en incrementele oplossingen te komen. Ook Bekkers wijst er met zoveel woorden op dat het stromenmodel geen alomvattende benadering van beleidsprocessen inhoudt. Nadat een onderwerp zich heeft weten te nestelen op de politieke agenda en politici het de moeite waard vinden om hieraan aandacht te besteden, moet een volgende stap moet worden gezet. Die stap is: het ontwikkelen van beleid, dat vervolgens onderwerp is van politieke besluitvorming, waardoor een beleidsprogramma politiek wordt bekrachtigd.[225]

Concluderende beschouwing

Uit het voorgaande mag de conclusie worden getrokken dat het stromenmodel en het fasenmodel uitgaan van heel verschillende concepties van besluitvorming. Het fasenmodel past in de rationele benadering van beleid, terwijl het stromenmodel de politieke benadering van beleid in zich heeft. In het fasenmodel staat de volgtijdelijkheid van de verschillende fasen in een beleidsproces voorop. In het stromenmodel is dat niet aan de orde, maar wordt het beleidsproces beschouwd als een samenstel van verschillende 'stromen' – de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom – die op enig moment aan elkaar worden 'gekoppeld', waardoor beleid of verandering van beleid ontstaat. Het fasenmodel omvat de gehele beleidscyclus, terwijl het stromenmodel vooral lijkt te zien op de 'fase' van de agendavorming. In het stromenmodel kan een besluit om een beleid in te voeren pas worden genomen als aan drie voorwaarden is voldaan: er is een erkend probleem, er is een beleidsmatige oplossing voor dat probleem, én er bestaat politieke steun voor die oplossing.[226] Het is in het stromenmodel echter geen conditio sine qua non dat de problemen waarvoor oplossingen worden aangedragen vóór die tijd door iedereen als zodanig werden herkend en erkend. Het kan immers zijn dat mensen zich onvoldoende bewust waren van een probleem waarvoor een oplossing wordt geboden.

Dat het stromenmodel vooral ziet op de 'fase' van agendavorming, wordt door Kingdon met zoveel woorden bevestigd. In zijn visie heeft het stromenmodel betrekking op 'agenda setting' (agendavorming) en op 'alternative specification' (de keuze van beleidsalternatieven). Het model gaat, naar zijn zeggen, niét over de wijze waarop de politieke beleidsbepalers hun finale beslissingen nemen. In plaats daarvan wil het model doen begrijpen waarom de verschillende participanten in het proces bezig zijn met bepaalde issues, terwijl ze andere issues

[225] Bekkers, t.a.p., blz. 147-148
[226] Akkerman, Resodihardjo, De Vries, t.a.p., blz. 58

veronachtzamen.[227] Anders dan het rationele fasenmodel heeft het stromenmodel dus geen betrekking op de volledige beleidscyclus, waaronder naast de agendavorming en de beleidsvoorbereiding tevens worden begrepen de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Maar met behulp van het stromenmodel kan de belangrijke fase van agendavorming en beleidsvoorbereiding, waarmee elk beleid een aanvang neemt, vanuit een ander perspectief dan vanuit het fasenmodel worden bekeken, wat een verrijking van inzicht zou kunnen opleveren.

Tot welke andere inzichten zou het gebruik van het stromenmodel kunnen leiden? Ongetwijfeld kan met behulp van dit model een goed beeld worden verkregen van de variëteit aan problemen, oplossingen en participanten in het beleidsproces. Ook kan met behulp van het stromenmodel goed in kaart worden gebracht op welke wijze en op welke momenten problemen, oplossingen en participanten met elkaar in verband worden gebracht en samenkomen, georganiseerd of 'bij toeval'. Door middel van toepassing van het stromenmodel kan mogelijk tevens worden bezien of de aangedragen problemen en oplossingen in kwalitatief opzicht al dan niet goed onderbouwd zijn. Daarbij kan het interessant zijn te onderzoeken hoé oplossingen in het stromenmodel worden aangedragen, vooral op zichzelf staand of toch in relatie met een reeds eerder geponeerd probleem.

In het stromenmodel, dat past in de politieke benadering van beleid, is vooral het 'draagvlak' voor een te nemen besluit belangrijk. Dat dat draagvlak op enig moment ontstaat kan een kwestie van toeval zijn. Teisman formuleert het aldus: "Vanuit het stromenmodel zal vaak worden geconstateerd dat écht belangrijke veranderingen zijn voortgekomen uit koppelingsmomenten en keuzen die helemaal niet zo goed onderbouwd waren, maar die toevalligerwijs wel alle in dezelfde richting gingen."[228] In dezelfde lijn stellen Akkerman, Resodihardjo en De Vries dat de kern van het stromenmodel als verklaringsmodel is, dat de keuze voor een beleidsalternatief in de praktijk geen gevolg is van de geschatte effectiviteit en doelmatigheid van het beleid, maar vooral afhankelijk is van de mate waarin de oplossing – het genoemde beleidsalternatief – kan worden gekoppeld aan de meest problematisch geachte situatie en het dominante politieke klimaat van dat moment.[229] Dit draagt evenwel het risico in zich dat besluiten die op een koppelingsmoment – wanneer het 'policy window' open staat – worden genomen, later in het beleidsproces toch als minder gelukkig of zelfs als onuitvoerbaar worden beschouwd. Dit valt echter buiten de reikwijdte van het stromenmodel.

Het stromenmodel van Kingdon en het daaraan voorafgaande carbage can-stromenmodel van Cohen, March & Olsen komen voort uit onderzoeken naar besluitvormingssituaties bij Amerikaanse universiteiten en bij de Amerikaanse federale overheid. Eerder zagen wij al dat het garbage can-model met zijn 'georganiseerde anarchieën' in de bestuurskunde als een 'extreme uitwas' is gekwalificeerd. In vergelijking hiermee lijkt het stromenmodel van Kingdon minder extreem te zijn. Wat hier ook van zij, in de bestuurskunde heerst de opvatting dat in ieder

[227] Kingdon, t.a.p., blz. 196
[228] Teisman 1995, t.a.p., blz. 53
[229] Akkerman, Resodihardjo en De Vries, t.a.p., blz. 57

geval het stromenmodel van Kingdon, als aanvullend model, geschikt is om complexe besluitvormingsprocessen te reconstrueren. De vraag is echter of dat ook mogelijk is binnen de politieke constellatie waarbinnen publieke besluitvorming in Nederland, met zijn op het sluiten van politieke compromissen gerichte multi-partijen systeem, plaatsvindt. Deze politieke constellatie wijkt nogal af van die in de Verenigde Staten, waar in hoofdzaak sprake is van een tweepartijensysteem, waarbinnen het vinden van een politieke meerderheid doorgaans gemakkelijker lijkt te zijn dan Nederland. In dit verband wordt wel eens gezegd dat het overheidsbeleid in Nederland zich, mede onder invloed van ons politieke systeem, evolutionair ontwikkelt en niet revolutionair. Dit roept de vraag op of in een dergelijke politieke constellatie wel zoveel ruimte is voor onverwachte politieke wendingen, grote verrassingen, radicale beleidsveranderingen en op onvoorspelbare tijden opengaande policy windows, als bedoeld in het stromenmodel. Een reconstructie en analyse op basis van het stromenmodel kan hier inzicht in bieden.

Het stromenmodel van Kingdon gaat, zoals we hebben gezien, uit van drie gescheiden stromen die op enig moment aan elkaar worden gekoppeld. Volgens Kingdon kunnen alle participanten in het beleidsproces in beginsel in elke processtroom worden betrokken. Dit roept, vooral bezien vanuit de onderhavige Rotterdamse casus, de vraag op hoe scherp de grenzen tussen de drie stromen in het stromenmodel kunnen en moeten worden getrokken. Bijvoorbeeld komt het idee dat bepaalde participanten in de problemenstroom actief zijn met het formuleren van een probleem zonder zich bezig te houden met een mogelijke oplossing voor dat probleem, terwijl diezelfde participanten tegelijkertijd in de beleidsstroom actief zijn met het formuleren van een oplossing zonder een relatie te leggen met een probleem waarvoor hun oplossing de beste oplossing zou moeten zijn, vanuit de praktijk-beleidswereld gezien nogal wonderlijk en zelfs onwerkelijk over. De vraag hoe scherp de grenzen tussen de drie stromen in de praktijk van de Rotterdamse casus zijn zal in het kader van dit onderzoek nader aan de orde komen.

2.7 Het rondenmodel

Als een, om de woorden van Bekkers te gebruiken, 'interessante amendering van het stromenmodel' introduceerde de bestuurskundige Geert Teisman begin jaren negentig van de vorige eeuw het zogenoemde 'rondenmodel'.[230] Zelf typeerde Teisman zijn rondenmodel als een combinatie van het fasenmodel en het stromenmodel.

[230] Bekkers, t.a.p., blz. 208-209; Teisman vergelijkt zijn rondenmodel met het fasenmodel en met het stromenmodel in: *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*, in 'Publieke besluitvorming' (red. Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek), 's-Gravenhage 1995, blz. 33-56, alsmede in: *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), Amsterdam 2001

Het rondenmodel

De uiteenzettingen van Teisman over het rondenmodel volgend, komt dat model op het volgende neer. 'Beleid' wordt in het rondenmodel gedefinieerd als: 'een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren'. Dat levert een opvallend verschil op met het rationele fasenmodel. In dat model – waarin eveneens wordt aanvaard dat diverse actoren zich met beleidsprocessen bemoeien – wordt immers gefocust op één centrale actor, alsmede op één centraal besluit, dat wordt genomen door deze centrale actor. De centrale actor wordt in het fasenmodel geacht te functioneren als 'beleidsbepaler'. Een cruciaal verschil tussen het rondenmodel en het stromenmodel is, dat in het rondenmodel wordt verondersteld dat 'oplossingen' en 'problemen' pas relevant zijn, indien zij door een participant in het beleidsproces naar voren worden gebracht. In het rondenmodel wordt de aandacht daarom verdeeld over alle participanten in het beleidsproces. Iedere participant hanteert in het proces zijn eigen probleemdefinities en daarbij passende oplossingen en neemt zijn eigen beslissingen. Er is in het rondenmodel niet één machtscentrum. Het feit dat uiteindelijke beslissingen in het beleidsproces bij de overheid worden genomen door bijvoorbeeld de gemeenteraad of het parlement, doet daar niet aan af. Een ander belangrijk verschil tussen het rondenmodel enerzijds en het fasenmodel en het stromenmodel anderzijds is, dat het in het rondenmodel onwaarschijnlijk wordt geacht dat beleidsdoelen en/of oplossingen op één moment worden gefixeerd. In het fasenmodel is dat het moment waarop het centrale besluit wordt genomen. In het stromenmodel is dat het moment, waarop de drie 'stromen' aan elkaar worden gekoppeld ten tijde van het openstaan van een 'policy window'. In het rondenmodel echter wordt aangenomen dat beleid niet op enig moment wordt vastgesteld, maar tot ontwikkeling komt en, in zekere zin, in ontwikkeling blijft. Het rondenmodel gaat ervan uit dat vele 'beleidsbepalers' in de besluitvorming participeren en dat diverse actoren vele beslissingen nemen, die juist in hun onderlinge samenhang en wisselwerking de uitkomst van de besluitvorming bepalen. Daarom wordt in het rondenmodel aandacht besteed aan de strategieën van de betrokken actoren – dat wil zeggen hun reeks van beslissingen –, aan de ontwikkeling van de reeks van beslissingen onder invloed van interacties met andere actoren en aan de wijze waarop de interactie leidt tot beleid.

Om enige ordening aan te brengen in het beleidsproces combineert Teisman, zoals gezegd, het fasenmodel met het rondenmodel. Het beleidsproces wordt opgedeeld in opeenvolgende 'beslissingen'. Alle betrokken actoren die over hetzelfde beleidsthema gaan, worden onderdeel gemaakt van de reconstructie van het beleidsproces. Vervolgens wordt gepoogd de meest 'cruciale beslissingen' in het beleidsproces te detecteren. Tussen twee cruciale beslissingen voltrekt zich in de gedachtegang van Teisman een 'ronde van beleidsontwikkeling', door hem een 'beleidsronde' genoemd. Het rondenmodel ontleent hieraan zijn naam. In feite zou dus ook van het 'beleidsrondenmodel' kunnen worden gesproken. De activiteiten van de verschillende participanten in een dergelijke beleidsronde kunnen, aldus Teisman, door deze participanten verschillend worden beleefd. De ene participant kan zijn activiteiten typeren als 'beleidsuitvoering', terwijl een andere participant zijn activiteiten omschrijft als 'beleidsvoorbereiding' of

'beleidsbepaling'. Dit verschil in beleving heeft zijns inziens ook te maken met het feit dat in veel beleidsprocessen actoren zijn betrokken enkel en alleen omdat zij over de 'middelen' beschikken die in dat proces onmisbaar worden geacht. Als zo'n actor bij het beleidsproces wordt betrokken, zal deze beginnen met de vraag welk beleidsdoel hij kan koppelen aan de door hem in te brengen middelen. Voor hem start dan zijn eigen 'beleidsvormingsproces'. De resultaten van het betreffende beleidsproces worden in het rondenmodel bepaald door de interactie tussen de participanten. Het rondenmodel verschaft inzicht in de interacties tussen actoren en hun strategieën, die in beleid resulteren. Voor de goede orde zij hier nogmaals aangegeven dat de tijdsperiodes – de beleidsronden – in het rondenmodel ten principale verschillen van de tijdsperiodes in het fasenmodel. In het fasenmodel duiden de tijdsperiodes de fasen in het beleidsproces aan: beleidsagendering, beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en dergelijke. De periodisering in het rondenmodel kan worden gezien als een alternatief voor het fasenmodel.[231] In de visie van Teisman hoeft besluitvorming niet per se in één beleidsronde gestalte te krijgen. Langdurige besluitvormingsprocessen zijn niet per definitie slecht. Juist door de opeenvolging van beleidsronden kan soms een betere beslissing tot stand komen.

Het is niet zo dat in het rondenmodel alle actoren of participanten even belangrijk zijn. Teisman spreekt in dit verband van 'centrale spelers' en andere actoren. Het is zijns inziens zelfs zo dat de centrale spelers niet per se op de hoogte hoeven te zijn van het bestaan van andere actoren, wier beslissingen van grote invloed kunnen zijn op het resultaat: 'Beslissingen kunnen interfereren, ook als de verschillende besluitvormers niet met elkaar communiceren.' Zoals gezegd wordt in het rondenmodel het beleid niet vastgesteld door een centrale actor, zoals in het fasenmodel, maar resulteert het beleid uit de voortgaande interactie in de verschillende beleidsronden. Ook maakt het rondenmodel geen indeling in aparte stromen voor problemen, beleid en participanten, zoals in het stromenmodel. De reden daarvan is, aldus Teisman, dat een 'oplossing' voor een bepaalde participant tegelijkertijd een 'probleem' kan zijn voor een andere participant en andersom. In plaats hiervan kent het rondenmodel een indeling in aparte reeksen beslissingen van verschillende actoren. In hun beslissingen spreken de actoren of participanten zich veeleer gelijktijdig uit over een probleem en een bijpassende oplossingsrichting.

Voor Teisman is in het rondenmodel sprake van 'goede besluitvorming' als de beslissingen van de verschillende actoren zó op elkaar zijn betrokken, dat het resultaat 'bevredigend' is. De uitkomst van besluitvorming wordt in het rondenmodel niet verklaard vanuit het besluit van één bepaalde actor – in het fasenmodel de 'centrale actor' –, maar als het 'min of meer toevallige samenspel en product van een reeks beslissingen, genomen door verschillende partijen'. Teisman: 'Onderzoekers die het rondenmodel hanteren zullen zich ook richten op de reconstructie van de percepties van participanten en zullen zich vervolgens afvragen óf en hoé zij erin zijn geslaagd hun percepties dusdanig met elkaar in overeenstemming te brengen, dat zij bereid zijn een gezamenlijke oplossingsrichting

[231] Koppenjan, t.a.p., blz. 39

te ondersteunen.'[232] Aldus begrepen past het rondenmodel meer in de politieke benadering van beleid dan in de rationele benadering van beleid.

Kritiek op het rondenmodel

Voor zover in deze studie is nagegaan wordt in de bestuurskundige literatuur aan het rondenmodel veel minder aandacht besteed dan aan het rationele fasenmodel en het stromenmodel. In het boek *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (red. Hoogerwerf en Herweijer) uit 2014 wordt het rondenmodel zelfs helemaal niet genoemd. Hetzelfde geldt voor het uit 2012 daterende boek *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* van Bovens, 't Hart, en Van Twist, waarin evenmin iets te lezen valt over het rondenmodel. Betekent dit dat het rondenmodel in de bestuurskunde inmiddels heeft afgedaan? Het gaat te ver om deze conclusie nu al te trekken. In deze studie zal het rondenmodel worden gehanteerd als één van de drie bestuurskundige modellen om het besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam te reconstrueren en te analyseren. We zullen zien tot welke conclusies dit zal leiden.

Concluderende beschouwing

Teisman zelf heeft het rondenmodel, evenals het stromenmodel, gekwalificeerd als een 'aanvullend model' ten opzichte van het fasenmodel. In zijn bijdragen over dit onderwerp pleitte hij ervoor complexe besluitvormingsprocessen bij de overheid met behulp van alle drie de modellen – tegelijkertijd – te reconstrueren en te analyseren, om zo het te bestuderen besluitvormingsproces vanuit verschillende invalshoeken te kunnen benaderen. Naar zijn oordeel zou het rondenmodel vooral moeten worden gehanteerd in de volgende uitgangssituatie: (a) als er sprake is van een complex geheel van ondoorzichtige en nauw met elkaar verweven ontwikkelingen, (b) als er sprake is van een gebrek aan eenduidige visie op wat de belangrijkste maatschappelijke problemen zijn en ten slotte (c) als de oplossing van deze ambigue problemen – problemen die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn – pas in zicht komt als vele actoren beslissingen nemen om hun middelen daarvoor in te zetten. Zijns inziens kan, gezien vanuit deze uitgangssituatie, met behulp van het rondenmodel, beter dan met andere modellen, worden vastgesteld welke actoren allemaal onbekend zijn met elkaars beslissingen, terwijl kennis daarvan de kwaliteit van eigen beslissingen – zowel in termen van eigenbelang als in termen van gemeenschappelijk belang – aanzienlijk zou vergroten.[233]

Waar in het fasenmodel het 'centrale besluit' van de beleidsbepalende actor centraal staat, worden in het rondenmodel de 'cruciale beslissingen' die door meerdere actoren gelijktijdig worden genomen op de voorgrond geplaatst. Volgens Teisman gaat het bij cruciale beslissingen om beslissingen die in een volgende ronde van beleidsontwikkeling voor de dan aanwezige actoren een belangrijk referentiepunt zijn. Het lijkt er dus op dat 'cruciale beslissingen' in het rondenmodel uitsluitend of in hoofdzaak beslissingen zijn die op enig moment, op welke wijze dan ook, vastleggen wat het beleid is dat zal moeten worden

[232] Teisman 1995, t.a.p., blz. 51-53
[233] Teisman 1995, t.a.p., blz. 55

uitgevoerd, daaronder begrepen besluiten tot ingrijpende wijzigingen in dat beleid. Ongetwijfeld zal het ‘centrale besluit’ als bedoeld in het rationele fasenmodel één van die cruciale beslissingen zijn. Maar dan rijst de vraag of de indeling in ‘beleidsronden’ overeenkomstig het rondenmodel al dan niet samenvalt met de opeenvolging van ‘centrale besluiten’ in het fasenmodel. In deze studie zal worden getracht daarover meer duidelijkheid te krijgen.

Een andere kwestie die in dit kader interessant kan zijn, is de kwaliteit van de besluitvorming. In het rationele fasenmodel wordt ervan uitgegaan dat door een goede agendavorming en daaropvolgende goede beleidsvoorbereiding een kwalitatief goed centraal besluit tot stand komt, dat vervolgens, zonder al te veel onvoorziene problemen, kan worden uitgevoerd. Nog los van de vraag of dit laatste altijd een wetmatigheid is, dient bij de toepassing van het rondenmodel te worden bezien of een goede interactie tussen participanten, waarin op adequate wijze beslissingen op elkaar worden betrokken, altijd garant staat voor kwalitatief goede besluitvorming, alsmede voor de goede uitvoering van de genomen besluiten. Andersom geredeneerd is het de vraag of gebrekkige interactie tussen de actoren per definitie leidt tot kwalitatief gebrekkige besluitvorming. Ook dit zal in deze studie nader onder ogen worden gezien.

Het rondenmodel gaat ervan uit dat de betrokken participanten in een beleidsronde allemaal met hetzelfde beleidsthema bezig zijn. Uiteraard kunnen zij dat doen met hun eigen insteken en percepties, leidende tot eigen probleemdefinities en eigen oplossingen. De complexiteit van het aan de orde zijnde ‘beleidsprobleem’ lijkt hierbij van betekenis te zijn. Bij een bepaald beleidsprobleem kunnen vele participanten, al dan niet uit verschillende organisaties, betrokken zijn, zelfs zonder dat zij dat van elkaar weten. Zoals we eerder al zagen: bij een probleem horen vaak verschillende oplossingen en voor dezelfde oplossing kunnen vaak meerdere problemen worden bedacht. Interactie tussen participanten is niet altijd vanzelfsprekend, zeker als het om mensen uit verschillende organisaties gaat.

De verschillende onderzoeksmodellen worden in het volgende schema naast elkaar gezet:

	Bestuurshistorisch onderzoek 'Betwist bestuur'	**Bestuurskundige reconstructie- en verklaringsmodellen**		
		Fasenmodel	**Stromenmodel**	**Rondenmodel**
Typering van het model	– Onderzoek naar het bestuurlijke besluitvormingsproces inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur tussen 1947 en 2014. – Aandacht primair gericht op de besluitvorming door het gemeentebestuur. – Aandacht voor besluitvorming/adviezen door wijkraden en deelgemeenten, politieke partijen, belangengroepen, externe adviseurs. – Referenties: regering en parlement, VNG, gemeente Amsterdam, wetenschap. – Aandacht voor gerelateerde contemporaine maatschappelijke ontwikkelingen.	– Aandacht primair gericht op de centrale actor – de 'beleidsbepaler' – die diverse stadia van strategieontwikkeling doorloopt en op door deze actor genomen 'centrale besluiten'. – Het beleidsproces wordt verdeeld in opeenvolgende fasen: vorming, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid. – Beleidsvoorbereiding geschiedt op basis van een adequate 'beleidstheorie'. – Aandacht voor de wederzijdse beïnvloeding van de centrale actor en andere actoren of participanten. – Een probleem-georienteerde benadering.	– Aandacht gericht op de koppelingen tussen problemen, oplossingen en politiek; de vraag hoe deze koppelingen tot stand komen staat voorop. – Verschaft ten opzichte van het fasenmodel aanvullend inzicht in de complexiteit en dynamiek van processen. – Een beleidsbeslissing komt voort uit een toevallige koppeling van een bepaalde groep participanten aan een bepaalde probleem-oplossing-combinatie, op het moment dat een 'policy window' is geopend. – 'Policy entrepreneurs' hebben een grote invloed op de beleidsbepaling.	– Uitgangspunt is dat beleidsdoelen en -oplossingen niet zijn gebonden aan één actor. – Geeft inzicht in de interacties tussen verschillende actoren, die in beleid resulteren. – Verschaft ten opzichte van het fasenmodel aanvullend inzicht in de complexiteit en dynamiek van processen. – Uitgangspunt is dat beleid niet wordt vastgesteld op één moment, maar tot ontwikkeling komt en in ontwikkeling blijft; beleid komt tot stand in interacties. – Een interactieve benadering. – Beleidsvorming geschiedt in 'beleidsronden' (perioden) tussen twee 'cruciale beslissingen' in.
Meerwaarde van het model	– Integrale reconstructie van het volledige beleidsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam.	– Bestudeert vooral het handelen van centrale actoren.	– Biedt goede mogelijkheden om de factor 'toeval' in beleidsprocessen beter in kaart te brengen.	– Maakt de conversie van beleidsintenties van verschillende actoren tot beleidsresultaten meer inzichtelijk.
Onderzoeksmethodiek	– Dossieronderzoek: raadsvoorstellen, handelingen vergadering gemeenteraad, wetsvoorstellen, handelingen parlement, adviezen van wijkraden, deelgemeenten, adviescommissies, wetenschappers, belangengroepen et cetera. – Interviews met direct betrokkenen. – Aan elkaar relateren van schriftelijke en mondelinge informatie.	– Onderzoek naar beleidstheorieën. – Detecteren van 'centrale besluiten' van de centrale actor. – Beoordelen van het verloop van de fasen. – Beoordelen van de wederzijdse beïnvloeding door actoren. – Vaststellen en beoordelen van het beleidsresultaat.	– In kaart brengen van de drie stromen: de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. – Detecteren van koppelingsmomenten ('policy windows'). – Onderzoek naar de wijze van koppeling en de rol van 'policy entrepreneurs' hierbij.	– In kaart brengen van alle relevante actoren met hun specifieke probleem-oplossing-combinaties. – Detecteren van door de relevante actoren genomen 'cruciale beslissingen', alsmede van de aldus afgebakende 'beleidsronden'. – Onderzoek naar de interactie tussen de relevante actoren en participanten.

	Bestuurshistorisch onderzoek 'Betwist bestuur'	Bestuurskundige reconstructie- en verklaringsmodellen		
		Fasenmodel	Stromenmodel	Rondenmodel
Toetsing van beleid	– Is het voorgenomen beleid daadwerkelijk gerealiseerd en was daarvoor voldoende draagvlak aanwezig bij bestuurders en bestuurden? – Welke wrijfpunten waren er in het beleidsproces?	– Was er een expliciete beleidstheorie? – Kwam het beleidsresultaat in voldoende mate overeen met de beleidstheorie? – Was er sprake van een herkenbaar fasenverloop? – Wie kan als 'centrale actor' worden aangemerkt?	– Welke problemen en welke oplossingen werden geponeerd? – Was er sprake van een al dan niet toevallig geopend 'policy window'? – Wie bracht als 'policy entrepreneur' de stromen bij elkaar?	– Was er sprake van herkenbare beleidsronden? – Hoe verliep de interactie tussen de betrokken actoren en participanten in de verschillende beleidsronden en in welke mate droeg die interactie bij aan beleidsvorming?

2.8 Concluderend resumé

Inleiding

Doel van deze studie is het maken van een bestuurskundige reconstructie van het langjarige besluitvormingsproces – een tijdspanne van bijna zeventig jaar – inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in de gemeente Rotterdam, teneinde verklaringen te vinden voor het verloop van dat besluitvormingsproces. Concreet gaat het om een bestuurskundige heranalyse van het empirisch materiaal dat is verkregen in het kader van het in hoofdzaak bestuurshistorisch onderzoek dat ik – tussen 2014 en 2017 – in opdracht van het Rotterdamse gemeentebestuur heb verricht naar de ontwikkeling van 'decentraal bestuur' in de gemeente Rotterdam tussen 1947 en 2014. Meer in het bijzonder ging het daarbij om de Rotterdamse wijkraden en deelgemeenten. De resultaten van dit bestuurshistorisch onderzoek zijn beschreven in mijn boek *Betwist bestuur*, dat in april 2017 is verschenen.

Men zou zich kunnen afvragen waarom, naast dit bestuurshistorisch onderzoek, nog een aanvullend bestuurskundig onderzoek betreffende hetzelfde onderwerp nuttig zou kunnen zijn. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden aangegeven. In de eerste plaats is het interessant om een langjarig beleidsproces als het onderhavige eveneens vanuit de bestuurskundige invalshoek te benaderen, met behulp van in die discipline gehanteerde modellen voor reconstructie van complexe beleidsprocessen. Een dergelijk onderzoek kan leiden tot aanvullende waarnemingen en inzichten naast die reeds in *Betwist bestuur* zijn beschreven. In relatie hiermee kan de bestuurskundige benadering worden vergeleken met de werkwijze die is gevolgd in mijn bestuurshistorisch onderzoek. Ik constateerde in het begin van dit hoofdstuk dat er een kloof aanwezig is tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld. Het zou mooi zijn als deze bestuurskundige heranalyse aanknopingspunten zou kunnen bieden om die kloof zo niet te dichten, dan toch te overbruggen.

Los van welke onderzoeksaanpak dan ook is in de onderhavige Rotterdamse casus al op voorhand duidelijk dat we te maken hebben met een 'finaal beleidsdoel', dat gedurende de gehele onderzoeksperiode van bijna zeventig jaar

hetzelfde is gebleven, te weten 'het beter betrekken van de burgers bij het lokaal bestuur door middel van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur'. Het gaat dus niet om 'burgerparticipatie' in haar algemeenheid. Burgerparticipatie kan op allerlei verschillende manieren vorm krijgen. Eén van die vormen is 'binnengemeentelijke territoriale bestuurlijke decentralisatie'. Naast dit finale beleidsdoel had het gemeentebestuur van Rotterdam bij de start van de onderzoeksperiode vanuit de zogenoemde 'wijkgedachte' ook een nevenbeleidsdoelstelling voor ogen, te weten de opvoeding van de wijkbewoners tot meer gemeenschaps- of burgerzin. De inwoners van wijken die vroeger zelfstandige gemeenten waren geweest dienden te worden omgevormd van dorpsbewoners naar stadsbewoners.[234]

In deze bestuurskundige heranalyse staan drie bestuurskundig-theoretische modellen voor de reconstructie en verklarende analyse van complexe publieke besluitvormingsprocessen centraal: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel.

Het fasenmodel

Allereerst het fasenmodel, dat in de praktijk het meest wordt gebruikt en dat voor hen die werkzaam zijn in de praktijk-beleidswereld het meest herkenbaar is. In het rationele fasenmodel wordt het volledige beleidsproces onderverdeeld in achtereenvolgende 'fasen' of 'deelprocessen': agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en ten slotte de beleidsevaluatie.[235] Uitgaande van de veronderstelling dat het beleid, na evaluatie, ongewijzigd of bijgesteld wordt voortgezet, start na de evaluatie een nieuwe 'cyclus' in het beleidsproces, waarin opnieuw de genoemde fasen of deelprocessen kunnen worden onderscheiden. Het fasenmodel laat zich dus, als we spreken over besluitvorming die zich over vele decennia uitstrekt, zoals in de onderhavige Rotterdamse casus, zien als een in een aantal 'beleidscycli' repeterend model. In theorie kan het beleid in elke cyclus, afhankelijk van de omstandigheden, waaronder begrepen het optreden door nieuwe participanten, al dan niet ingrijpend worden aangepast. Met behulp van het fasenmodel kan dit alles goed zichtbaar worden gemaakt. In het model wordt vooral gefocust op één 'centrale actor'. Die centrale actor is degene die uiteindelijk het beleid bepaalt, of in ieder geval een doorslaggevende invloed heeft op de totstandkoming van het beleid, door middel van een 'centraal besluit'. In de gemeentelijke context lijkt het, gezien vanuit staatsrechtelijk-juridisch perspectief, voor de hand te liggen om de gemeenteraad – als beleidsbepalend 'hoofd van de gemeente' – in permanentie als de 'centrale actor' te zien. Maar gezien vanuit de bestuurskundige gezichtshoek is lang niet altijd de gemeenteraad de centrale actor. Het college van burgemeester en wethouders en zelfs een individueel lid van het college – een wethouder of de burgemeester – kunnen in voorkomend geval een doorslaggevende invloed hebben op de totstandkoming van het beleid en daardoor in aanmerking komen voor de

[234] Zie paragraaf 1.2

[235] Tussen de fasen 'beleidsuitvoering' en 'beleidsevaluatie' wordt 'naleving en handhaving van beleid' soms als een afzonderlijke fase aangeduid. Maar naleving en handhaving kan ook tot de fase van beleidsuitvoering worden gerekend.

bestuurskundige positionering als ‘centrale actor’. In het rationele fasenmodel wordt niet alleen aandacht besteed aan de centrale actor, maar ook aan andere actoren en participanten en aan de wijze waarop al die actoren en participanten elkaar wederzijds hebben beïnvloed. Een belangrijk begrip in het fasenmodel is de ‘beleidstheorie’, waarin het te vormen beleid is vervat. IJkpunt voor ‘goede besluitvorming’ is de vaststelling dat de beleidsuitkomst – het beleidsresultaat – in voldoende mate overeenkomt met de beleidstheorie.

Van verschillende kanten is in de bestuurskunde kritiek geleverd op het fasenmodel. Het zou een onvolkomen afspiegeling van de werkelijke gang van zaken zijn: ‘Publieke besluitvorming verloopt in de praktijk niet zo mooi gestructureerd als in het fasenmodel wordt voorgesteld.’ Het model zou ook te veel aandacht schenken aan slechts één actor en te weinig aan de andere participanten. Zoals zojuist al aangegeven, dient hierbij te worden aangetekend dat in meer recente bestuurskundige literatuur het fasenmodel wat breder lijkt te worden opgevat in die zin dat wordt erkend dat een beleidsproces bijna nooit een één-actor-proces is, maar vrijwel altijd een multi-actor-proces.

Het stromenmodel

In de tweede plaats het stromenmodel. Dit model gaat er, in de uitwerking door Kingdon, vanuit dat beleid, anders dan in het fasenmodel, niet tot stand komt door de activiteiten van in hoofdzaak één centrale actor in het beleidsproces. En al evenmin is sprake van een gestructureerd beleidsproces in achtereenvolgende fasen. In het stromenmodel komen onderwerpen op een andere wijze op de beleidsagenda. De gedachte achter het stromenmodel is dat er drie gescheiden ‘stromen’ door het publieke domein gaan: een problemenstroom, een beleidsstroom en een politieke stroom. In de ‘problemenstroom’ zijn participanten bezig met de (h)erkenning van ‘problemen’ die zouden moeten worden opgelost. Sommige problemen krijgen wél en andere problemen géén aandacht van de ‘officials’, te weten de politieke bestuurders. In de ‘beleidsstroom’ zijn participanten bezig met het maken van voorstellen voor nieuw beleid of wijzigingen in het bestaande beleid. Kingdon spreekt in dit verband over een ‘beleidsgemeenschap’ – een ‘policy community’ – bestaande uit beleidsambtenaren en stafambtenaren, maar ook academici, onderzoekers en belangengroepen. Al deze participanten hebben zo hun eigen favoriete ideeën en/of zelfzuchtige bijbedoelingen. In een soort van ‘selectieproces’ worden sommige ideeën of voorstellen serieus genomen en andere weggeschoven. De derde stroom, de ‘politieke stroom’, betreft politiek relevante gebeurtenissen of verschijnselen, zoals een grillige publieke opinie, verkiezingsresultaten, wijzigingen in de samenstelling van het bestuur, maar ook door belangengroepen georganiseerde pressie-campagnes of lobby’s. Gebeurtenissen in de politieke stroom geschieden onafhankelijk van de activiteiten in de problemenstroom of de beleidsstroom. In beginsel kunnen alle participanten betrokken zijn in iedere stroom. De drie stromen in het stromenmodel ontwikkelen zich gelijktijdig en functioneren grotendeels onafhankelijk van elkaar. Een gedachte daarbij is onder meer, dat in de beleidspraktijk ‘oplossingen’ – beleidsvoorstellen – worden ontwikkeld, ongeacht of deze voorstellen wel of niet

een bepaald probleem oplossen. Ook is het zo dat een bepaalde ‘oplossing’ kan passen op problemen van diverse aard.

Het stromenmodel gaat ervan uit dat beleid tot stand komt als de genoemde drie stromen op enig moment bij elkaar komen. Ze worden, in termen van het stromenmodel, aan elkaar ‘gekoppeld’. Dat geschiedt op ‘kritische ogenblikken’, die zich ‘toevallig’ voordoen: er is een probleem in de problemenstroom dat als zodanig wordt erkend; tegelijkertijd is er in de beleidsstroom een oplossing voor dat probleem beschikbaar; en ten slotte is, in de politieke stroom, het politieke klimaat rijp voor verandering, terwijl er geen beperkingen zijn die die verandering tegenhouden. Zo’n kritisch ogenblik wordt door Kingdon aangeduid als een ‘policy window’ – een ‘beleidsraam’ – dat slechts kort open staat. Daarna sluit het raam weer. De koppeling wordt feitelijk tot stand gebracht door personen die door Kingdon ‘policy entrepreneurs’ – vrij vertaald ‘beleidsmakelaars’ – worden genoemd. Dat kunnen handige politici of topambtenaren zijn of andere invloedrijke participanten. Het is voor de policy entrepreneurs zaak dat zij het moment van het geopende policy window niet missen, anders gaat de kans op totstandkoming van beleid voorbij en moeten zij een nieuwe kans afwachten. De vraag hoe koppelingen tot stand komen is in het stromenmodel de belangrijkste onderzoeksvraag. De keuze voor een bepaald beleidsvoorstel staat in het stromenmodel, anders dan in het fasenmodel, los van de kwaliteit van dat voorstel in termen van effectiviteit en doelmatigheid, maar is afhankelijk van de mate waarin dat voorstel kan worden ‘gekoppeld’ aan een op dat moment gevoeld ‘probleem’ en aan het politieke klimaat van dat ogenblik. IJkpunt voor ‘goede besluitvorming’ is in het stromenmodel het vermogen tot koppelen tussen de drie stromen en het gebruik van het policy window.

Vergeleken met het rationele fasenmodel lijkt het stromenmodel van Kingdon zich vooral te richten op wat hij noemt ‘agenda setting’ en ‘alternative specification’. Volgens Kingdon ziet zijn model niét op de wijze waarop politieke beleidsbepalers hun finale beslissingen nemen. Het model wil vooral doen begrijpen waarom de verschillende participanten in het beleidsproces bezig zijn met bepaalde issues, terwijl ze andere issues veronachtzamen. In het stromenmodel kan een besluit om een beleid in te voeren pas worden genomen als aan drie voorwaarden is voldaan: er is een erkend probleem, er is een passende oplossing voor dat probleem en er is politieke steun voor die oplossing. Hieruit zou mogelijk de conclusie kunnen worden getrokken dat dit nogal voor de hand ligt en dat dat in het rationale fasenmodel op zich niet heel anders is. Maar in de bestuurskundige literatuur wordt naar voren gebracht dat – in vergelijking met het rationele fasenmodel – het stromenmodel een meerwaarde in zich heeft. Het stromenmodel biedt goede mogelijkheden om de factor ‘toeval’ in beleidsprocessen in kaart te brengen.

Het rondenmodel

Ten slotte het rondenmodel, zoals gepresenteerd door Teisman. Evenals in het stromenmodel wordt in het rondenmodel niet uitgegaan van één ‘centrale actor’ die ‘centrale besluiten’ neemt. Het model gaat er daarentegen vanuit dat vele ‘beleidsbepalers’ met hun eigen combinaties van problemen en oplossingen

participeren in de besluitvorming en dat diverse actoren vele beslissingen nemen, die juist in hun onderlinge samenhang en wisselwerking de uitkomst van de besluitvorming bepalen. In het rondenmodel wordt besluitvorming gedefinieerd als ‘een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren’. Besluitvorming vindt plaats in bepaalde tijdsperioden, in het rondenmodel ‘beleidsronden’ genoemd. Deze beleidsronden worden afgebakend door ‘cruciale besluiten’ van verschillende actoren. Dat zijn besluiten die in een latere periode, in een latere beleidsronde dus, referentiepunt blijken te zijn voor het gedrag van actoren in die latere beleidsronde. In elke beleidsronde zijn verschillende actoren actief, die beslissingen nemen. Het is niet zo dat in het (beleids)rondenmodel alle actoren even belangrijk zijn. Teisman spreekt in dit verband van ‘centrale spelers’ en andere actoren. Het is zijns inziens zelfs zo dat de centrale speler niet per se op de hoogte hoeft te zijn van het bestaan van andere actoren, wier beslissingen van grote invloed kunnen zijn op het resultaat: ‘Beslissingen kunnen interfereren, ook als de verschillende besluitvormers niet met elkaar communiceren.’ IJkpunt voor ‘goede besluitvorming’ in het rondenmodel is of de beslissingen van beleidsbepalers zó op elkaar betrokken zijn, dat het resultaat bevredigend is. Teisman ziet het rondenmodel als een aanvullend model ten opzichte van het rationele fasenmodel. Hij acht het gebruik van het rondenmodel vooral geschikt in een situatie waarin sprake is van een complex geheel van ondoorzichtige en nauw met elkaar verweven ontwikkelingen, waarin geen eenduidige visie aanwezig is op wat de belangrijkste problemen zijn en waarin pas een oplossing kan worden bereikt wanneer vele actoren beslissingen nemen om hun middelen daarvoor in te zetten. Zijns inziens biedt het rondenmodel goede kansen om helder te krijgen op welke wijze beslissingen van diverse partijen elkaar beïnvloeden en in welke mate betrokken partijen zich hiervan bij het nemen van hun beslissing bewust zijn. Beter dan met andere modellen kan, zo vervolgt Teisman, met het rondenmodel worden vastgesteld welke actoren allemaal onbekend zijn met elkaars beslissingen, terwijl kennis daarvan de kwaliteit van eigen beslissingen – zowel in termen van eigen belang als in termen van gemeenschappelijk belang – aanzienlijk zou vergroten.

Gevolgtrekkingen voor aanvullend bestuurskundig onderzoek

De startsituatie voor de bestuurskundige heranalyse in deze studie is een bijzondere. De empirie is verzameld in het kader van mijn bestuurshistorisch onderzoek en is vastgelegd in mijn boek *‘Betwist bestuur. Wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam*’. De bestuurskundige heranalyse vindt plaats met gebruikmaking van deze empirie. Zoals in de inleiding bij deze studie al is verwoord zal in de heranalyse moeten worden vastgesteld of en in hoeverre het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel bruikbaar zijn bij een reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014. Dit kan nieuwe vragen oproepen. Tevens zal duidelijk moeten worden in hoeverre de bestuurskundige heranalyse een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het reeds verrichte bestuurshistorisch onderzoek, bijvoorbeeld door andere, nieuwe, inzichten.

In verband met de gewenste overzichtelijkheid is ervoor gekozen de empirie van *Betwist bestuur* achtereenvolgens per model te reconstrueren en te

verklaren. Daarbij is de focus gericht op besluitvorming inzake de 'hoofdstructuur' van het decentrale bestel. Allerlei uitwerkingen hiervan, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, verkiezingen, ambtelijke ondersteuning, personeel en organisatie, die in *Betwist bestuur* volop aandacht krijgen, blijven bij de bestuurskundige heranalyse buiten beschouwing. Een gegeven dat in de heranalyse niet mag worden veronachtzaamd is dat we in de onderhavige casus te maken hebben met een tamelijk compacte en overzichtelijke beleidswereld, waarin de meeste actoren en participanten elkaar en elkaars standpunten redelijk tot goed kenden. Ik zou in casu willen spreken van een 'niche beleidswereld'. De vraag is dan of dit gegeven een toepassing van elk der drie genoemde reconstructiemodellen al dan niet belemmert of anderszins in de weg zit.

De bestuurskundige heranalyse geschiedt aan de hand van een aantal hierna te noemen 'toetsingspunten'.

In de *fasenanalyse* gaat het vooral om de detectie van de beleidstheorieën die ten grondslag zijn gelegd aan centrale besluiten van de centrale actor. Is er al dan niet sprake van een expliciete of gearticuleerde beleidstheorie? Op grond van welke veronderstellingen kan vanuit een bestaande situatie een toekomstige gewenste situatie worden bereikt of een gesignaleerd probleem opgelost, en met welke middelen? In dit verband rijst tevens de vraag of in een bepaalde beleidscyclus al dan niet een duidelijke centrale actor kan worden aangewezen. Verder zal worden nagegaan in welke mate kan worden gesproken van een ordelijk verloop van het beleidsproces in de verschillende fasen van het fasenmodel. Zijn de fasen als zodanig herkenbaar? Ten slotte komt het beleidsresultaat aan de orde. Is dat resultaat wel of niet overeenkomstig de voorafgaande beleidstheorie?

In de *stromenanalyse* richt de aandacht zich primair op de veelheid van beleidsproblemen en beleidsoplossingen die in en rond beleidsprocessen bestaan en die vanuit verschillende participantenkringen naar voren zijn gebracht. De belangrijkste vraag is op welk moment en op welke wijze de 'problemenstroom' en de 'beleidsstroom' zijn gekoppeld met de 'politieke stroom'. Was er sprake van een 'policy window' en wie heeft als 'policy entrepreneur' de koppeling bewerkstelligd? Vooral het element 'toeval' is in de stromenanalyse belangrijk.

In de *rondenanalyse* wordt nagegaan welke actoren in een bepaalde tijdsperiode actief zijn geweest in het beleidsproces en met welke specifieke combinaties van problemen en oplossingen. Tevens is de afbakening van het beleidsproces in zogenoemde 'beleidsronden', gemarkeerd door 'cruciale besluiten' van actoren, van belang, omdat in het rondenmodel als uitgangspunt wordt gehanteerd dat in een bepaalde beleidsronde wordt voortgebouwd op hetgeen in de vorige beleidsronde is gepasseerd. In de rondenanalyse is vooral de interactie tussen deze actoren in beleidsronden, oftewel de dynamiek in de verschillende beleidsronden, belangrijk, aangezien wordt verondersteld dat het deze interactie is, die tot beleid leidt.

Op voorhand zij gesteld dat deze benadering, waarin de drie modellen achtereenvolgens worden toegepast, onvermijdelijk leidt tot enige herhaling van de

empirie van *Betwist bestuur* en van wat reeds bij de toepassing van een ander model is vermeld. Daarbij dient echter niet alleen in aanmerking te worden genomen dat een veelheid aan verwijzingen de leesbaarheid van deze studie niet ten goede zou komen, maar ook dat deze herhaling telkens vanuit andere bestuurskundige gezichtspunten geschiedt, gerelateerd aan het betreffende model.

3. De toepassing van het fasenmodel

3.1 Inleiding

In *Betwist bestuur* werd de aandacht vooral gericht op de 'inhoud' van besluiten, zoals die werden genomen door de gemeenteraad en door het college van burgemeester en wethouders, alsmede op geconstateerde beleidswijzigingen en eventuele wrijfpunten. De kwalitatieve kant van het beleidsproces op zichzelf kwam in mijn bestuurshistorische analyse wat minder op de voorgrond. In dit kader zou de toepassing van het rationele fasenmodel mogelijkheden kunnen bieden om niet alleen daarin meer inzicht te krijgen, maar ook een beter beeld te krijgen van de relatie tussen de kwalitatieve kant van het beleidsproces enerzijds en de gevolgen daarvan voor het beleid anderzijds.

In het theoretisch kader is beschreven dat het beleidsproces in het rationele fasenmodel wordt onderverdeeld in achtereenvolgende 'fasen': agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en ten slotte de beleidsevaluatie. Op grond van de beleidsevaluatie worden vervolgens besluiten genomen over eventuele beleidswijzigingen of over het desgewenst ongewijzigd voortzetten van het staande beleid. In het fasenmodel is de aandacht vooral gericht op het handelen en nalaten van één centrale actor en op de door die actor genomen 'centrale besluiten'. Er is in het fasenmodel sprake van 'goede besluitvorming' als het beleidsresultaat in voldoende mate overeenkomt met de onderliggende beleidstheorie.

Op voorhand rijst de vraag rijst wie in de onderhavige Rotterdamse casus als de 'centrale actor' dient te worden aangewezen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet in aanmerking worden genomen dat bij het beleidsonderwerp 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam' feitelijk twee bestuurslagen zijn betrokken. De landelijke overheid draagt zorg voor de toepasselijke wetgeving, in het bijzonder de Gemeentewet. De lokale overheid – in de onderhavige casus het Rotterdamse gemeentebestuur – geeft, mede op basis van de landelijke wetgeving, vorm aan decentraal bestuur in eigen gemeente. In *Betwist bestuur* is de onderzoeksfocus primair gericht geweest op de besluitvorming op het lokale niveau.

Wie is nu de 'centrale actor' op lokaal Rotterdams niveau? Is dat de gemeenteraad, is dat het college van burgemeester en wethouders of kan eenvoudigweg worden gesproken over 'het gemeentebestuur'? Verwezen zij naar paragraaf 1.1, waarin deze vraag, zij het in een ander kader, eveneens aan de orde is gesteld. Vanuit staatsrechtelijk-juridisch perspectief lijkt de gestelde vraag eenvoudig te kunnen worden beantwoord. De gemeenteraad is 'het hoofd van de gemeente' en bepaalt, formeel gesproken, uiteindelijk het gemeentelijk beleid. Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de gemeenteraad bij de toepassing van het rationele fasenmodel in beginsel 'de centrale actor', de beleidsbepaler, is. Maar het is eveneens een staatsrechtelijke werkelijkheid dat, op grond van de wet, het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de gemeenteraad (artikel 160, eerste lid, aanhef en

sub b van de Gemeentewet). Dit houdt onder meer in dat burgemeester en wethouders, samen met de ambtelijke organisatie, het beleid ontwerpen, al dan niet met inbreng van andere participanten in het betreffende beleidsveld. Bij de toepassing van het rationele fasenmodel wordt verondersteld dat college en ambtenaren daarbij kunnen beschikken over een adequate 'beleidstheorie'. Het is in de gemeentelijke praktijk zelfs mogelijk dat het beleid, enigszins los van het college van burgemeester en wethouders, wordt ontwikkeld door een individueel lid van het college – de burgemeester, een wethouder – en zijn ambtelijke staf. Hiermee wil gezegd zijn, dat in de praktijk van het gemeentebestuur de feitelijke invloed van het college van burgemeester en wethouders of van een individueel collegelid op de formele besluitvorming zó groot kan zijn, dat in voorkomend geval niet de gemeenteraad, maar het college van burgemeester en wethouders of een individueel lid daarvan kan worden aangemerkt als de 'centrale actor' in de zin van het rationele fasenmodel. Met andere woorden: burgemeester en wethouders zijn dan wel niet de formele beleidsbepalers, maar zij kunnen desondanks doorslaggevende invloed hebben op de besluitvorming en in die zin evenzeer 'beleidsbepalers' worden genoemd.

Een volgende a priori vraag is wanneer een besluit in het kader van de toepassing van het rationele fasenmodel op de onderhavige Rotterdamse casus als 'centraal besluit' kan worden gekwalificeerd. Deze vraag is van belang nu het in deze casus gaat om een continu beleidsproces met een looptijd van bijna 70 jaar. Tijdens dat proces zijn op lokaal niveau vele besluiten genomen, zowel door de gemeenteraad als door het college van burgemeester en wethouders of ook door individuele leden van het college. Deze besluiten hebben niet allemaal hetzelfde importantie-niveau. In het kader van deze studie wordt ervan uitgegaan dat besluiten alleen als 'centraal besluit' als bedoeld in het rationele fasenmodel kunnen worden gekwalificeerd als ze in het beleidsproces van doorslaggevende betekenis zijn geweest voor het verdere verloop van dat proces. Dat kan natuurlijk een door de gemeenteraad genomen besluit zijn. Maar ook een door het college van burgemeester en wethouders bij de gemeenteraad ingediend raadsvoorstel, of een belangwekkende nota van een wethouder kan in deze opvatting als een 'centraal besluit' worden gekwalificeerd.

Ten slotte de 'beleidstheorie' die in het rationele fasenmodel ten grondslag behoort te liggen aan het centraal besluit. Zoals in het theoretisch kader al is gesteld, kan een beleidstheorie niet alleen worden teruggevonden in op schrift gestelde beleidsvoorstellen, maar bijvoorbeeld ook in verslagen van discussies over het betreffende beleidsvoorstel in vergaderingen van, in casu, de gemeenteraad of van raadscommissies. Op gemeentelijk niveau kan daarbij, zoals gezegd, worden gedacht aan raadsvoorstellen van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad of aan beleidsnota's van de kant van het college. Het gaat bij een beleidstheorie om de veronderstellingen die in de schriftelijke of mondelinge argumentaties van de beleidsontwerpers en de beleidsbepalers over een bepaald beleid voorkomen. Zoals we eerder zagen, omvat een beleidstheorie uitspraken over wat wenselijk is (normatieve veronderstellingen) en over de verwachte werking van een beleidsmaatregel (empirische of feitelijke veronderstellingen). Een beleidstheorie bevat ook uitspraken over het type instrumenten dat een mogelijke kloof tussen de bestaande situatie en de wenselijke situatie in de

toekomst kan dichten.[236] Men kan in dit verband de beleidstheorie ook aanduiden in termen van een doel-middelen-relatie. Wat is de bestaande situatie? Bevat de beleidstheorie een duidelijk beleidsdoel, een gewenste eindsituatie? En in welke mate is geëxpliciteerd met welke middelen de gewenste situatie kan worden bereikt?

3.2 Cyclus 1 'Onvervulde verwachtingen' (1947-1961)

In dit hoofdstuk over de toepassing van het rationele fasenmodel op het Rotterdamse beleidsproces inzake binnengemeentelijk territoriaal decentraal bestuur wordt het in 1947 door de Rotterdamse gemeenteraad genomen besluit tot vaststelling van de *'Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam 1947'* aangemerkt als het eerste 'centrale besluit in formele zin' in dit beleidsdossier. In dat raadsbesluit, tot stand gekomen na uitvoerig beraad tussen enerzijds het college van burgemeester en wethouders – met de toenmalige burgemeester Pieter Oud als bestuurlijk portefeuillehouder –, en anderzijds de leden van de gemeenteraad in vergaderingen van zowel de betreffende raadscommissie ad hoc als de plenaire gemeenteraad, werd het beleid inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam voor het eerst formeel vastgesteld. Men zou dan ook over een 'startbesluit' kunnen spreken. De burgemeester speelde een belangrijke rol als 'animator' in het onderhavige beleidsproces. Hij kan dan ook in materiële zin worden beschouwd als de eerste 'centrale actor'.

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

De fase van de agendavorming in het onderhavige dossier in de gemeente Rotterdam startte feitelijk gedurende de Tweede Wereldoorlog. In die tijd had de uit het buitenland overgewaaide, zogenoemde 'wijkgedachte' ook in Rotterdam ingang gevonden. In die gedachtegang werden wijken niet alleen beschouwd als een ruimtelijke eenheid, maar ook als een sociale eenheid met eigen voorzieningen. Nieuwe stadswijken dienden dienovereenkomstig gestalte te krijgen. Dergelijke wijken zouden een sociale beschutting bieden tegen het onpersoonlijke stedelijke leven. Het toenmalige gemeentebestuur liet zich, wat dit betreft, inspireren door de adviezen van de stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap' en vooral de 'Studiegroep-Bos'.[237] Tegelijkertijd leefde bij het gemeentebestuur vanaf 1941 – in dat oorlogsjaar werd in de Rotterdamse gemeenteraad een discussie gevoerd over de annexatie van enige kleine gemeenten door Rotterdam – het idee dat de inwoners van wijken die voorheen zelfstandige gemeenten waren geweest en later door Rotterdam geannexeerd, beter bij het bestuur van de stad moesten worden betrokken. Zonder enige wettelijke verplichting daartoe zou de gemeente Rotterdam hen, als een soort 'tegemoetkoming', kunnen faciliteren door middel

[236] Zie paragraaf 2.3, onder 'het begrip 'beleidstheorie''

[237] In 1946 schreef toenmalig burgemeester Pieter Oud een voorwoord bij het rapport 'De stad der toekomst. De toekomst der stad' van de Studiegroep-Bos, waarin hij – in de lijn van de Studiegroep – pleitte voor het 'decentraliseren van de grote stad' om de burgerij een daadwerkelijk aandeel te geven bij het regelen van haar eigen zaken. *Betwist bestuur*, blz. 50-51

van het instellen van wijkraden.[238] Het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke adviseurs gingen hiermee, onder bezielende leiding van burgemeester Oud, in de beleidsvoorbereidende fase aan de slag. Doel was de totstandkoming van een verordening op de wijkraden, die de basis zou vormen voor de instelling van wijkraden in uiteindelijk elf stadswijken. Deze verordening kwam in 1947 tot stand. In datzelfde jaar werd besloten tot de instelling van de eerste wijkraden, te weten in Hoek van Holland, Pernis, Hoogvliet, Heijplaat, Overschie en IJsselmonde.

Welke 'beleidstheorie' lag destijds ten grondslag lag aan het besluit van het Rotterdamse gemeentebestuur om van start te gaan met wijkraden? Rotterdam zou als eerste gemeente in Nederland starten met wijkraden, dus men kon niet voortbouwen op opgedane kennis vanuit het verleden. Men moest het wijkraden-wiel zélf uitvinden! Het gemeentebestuur was in die dagen van oordeel dat er sprake was van een niet wenselijke afstand tussen 'regering en geregeerden' in de grote stad. Tevens vond men dat er in de wijken in onvoldoende mate sprake was van 'gemeenschaps- of burgerzin'. Primair beleidsdoel van het gemeentebestuur was om de afstand tussen burgers en bestuur te overbruggen. De wijkraden werden gezien als het beleidsmiddel om dat doel te bereiken. Zij zouden de bevoegdheid moeten krijgen om aanbevelingen te doen aan de gemeenteraad of aan burgemeester en wethouders omtrent aangelegenheden, welke de wijkraad voor zijn gebiedsdeel van belang achtte. Het ging om een brede taakstelling in die zin, dat er geen beperking was op het aantal of soort onderwerpen die door wijkraden aan de orde mochten worden gesteld. In de woorden van burgemeester Pieter Oud bij de installatie van de wijkraad in Hillegersberg: 'De wijkraad zal zich moeten gevoelen en moeten handelen als een soort gemeenteraad van Hillegersberg'. Secundair beleidsdoel van het gemeentebestuur was het verder tot ontwikkeling brengen van het 'plaatselijk burgerschap'. Burgers moesten worden opgevoed tot meer gemeenschaps- of burgerzin. De wijkraden zouden daarvoor eveneens een goed middel kunnen zijn. Populair gezegd: twéé vliegen in één klap! Bij gebrek aan ervaring met wijkraden koos het gemeentebestuur ervoor om eerst een proef te doen. De eerste wijkraden werden ingesteld in wijken waar het wijkbesef annex de wijkgedachte nog 'levendig' was. Dat waren, zo vond het gemeentebestuur, de wijken in de door Rotterdam geannexeerde gebieden.[239] Bij gebleken succes zou de overbrugging van de afstand tussen bestuur en bestuurden door middel van wijkraden ook elders in de stad gestalte kunnen krijgen. Hoelang de proef zou moeten duren en hoe zou worden beoordeeld of de proef was geslaagd, werd in de beleidsdocumenten niet duidelijk gemaakt. Het vernieuwingsstreven van het toenmalige Rotterdamse gemeentebestuur ging niet zover dat men ervoor koos om de leden van de wijkraad rechtstreeks door de bevolking in de wijken te laten kiezen. Daartegen bestonden op zich geen wettelijke bezwaren, maar een dergelijke rechtstreekse verkiezing achtte het gemeentebestuur 'niet verstandig' en 'om praktische redenen niet uitvoerbaar'. 'Men weet nu nog helemaal niets van die wijkraden. Misschien later als men meer ervaring

[238] *Betwist bestuur*, blz. 50-51 en 55 e.v.
[239] Zie hierover: Arie van der Schoor, *De dorpen van Rotterdam, van ontstaan tot annexatie*, Rotterdam 2013

heeft opgedaan', merkte burgemeester Oud in dit verband op. Wel werd reeds gezinspeeld op een wellicht noodzakelijke wijziging van de Gemeentewet om 'het trekken van de taken van wijkraden in de zuiver publiekrechtelijke sfeer' mogelijk te maken.

De beleidstheorie van destijds beschouwend moet de conclusie worden getrokken dat het gemeentebestuur van Rotterdam kort na de Tweede Wereldoorlog het wijkradenexperiment startte in de oprechte overtuiging daarmee goed en baanbrekend werk te doen voor de betreffende wijkbewoners. Rotterdam zou wat dit betreft zelfs een voorbeeld kunnen zijn voor andere gemeenten in Nederland, zo vond het gemeentebestuur in die dagen. Men zou hier tegenin kunnen brengen, dat het raadsbesluit van 1947 – de vaststelling van de eerste *Verordening op de wijkraden* – feitelijk een open einde-experiment inhield, zowel wat betreft de voorgenomen proefperiode als wat betreft de voorziene evaluatie van het vastgestelde beleid. Wanneer en hoe zou moeten worden beoordeeld of de wijkraden de ongewenste afstand tussen burger en bestuur al dan niet hadden overbrugd? Hierbij is het de vraag of het wel zo reëel is om de handelwijze van het Rotterdamse gemeentebestuur van toen te toetsen aan hedendaagse inzichten betreffende rationeel, doelmatig en effectief besturen. De Rotterdamse bestuurskundige Lex Cachet plaatst hierbij een relativering. Zijns inziens kan men heel goed verdedigen dat het Rotterdamse beleid paste bij de tijdgeest van toen. Beleid werd in die jaren minder rationeel ontworpen, beoordeeld en bijgesteld dan heden ten dage doorgaans het geval is, mede op basis van bestuurskundige inzichten. Een zekere vaagheid van beleid was volgens Cachet in die tijd heel gebruikelijk. Pas later, onder invloed van bestuurskundigen als Hoogerwerf cum suis, is hierin verandering gekomen. Beleid werd toen rationeler ontworpen, beoordeeld en bijgesteld.[240] Eenzelfde opmerking zou men kunnen maken bij het gegeven dat uit mijn bestuurshistorisch onderzoek niet is gebleken van enige expliciete aandrang vanuit de betrokken wijken bij het gemeentebestuur om tot de instelling van wijkraden over te gaan. Het beleidsinitiatief en de keuze van de betreffende wijken kwamen – daargelaten de genoemde adviezen van de stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap' en de 'Studiegroep-Bos', die een meer algemene strekking hadden – van het gemeentebestuur zelf. In die zin zou men van een 'paternalistische houding' van het toenmalige gemeentebestuur kunnen spreken, evenzeer passend in de regenteske tijdgeest van toen. In die periode wist het bestuur wat goed was voor zijn bestuurden! De conclusie is dus dat de wijkraden destijds door het gemeentebestuur – met goede bedoelingen – van bovenaf aan de wijken zijn opgelegd.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Na de vaststelling van de eerste *Verordening op de wijkraden* in 1947 door de gemeenteraad startte de fase van beleidsuitvoering. Tussen 1947 en 1952 stelde het gemeentebestuur elf wijkraden in. In dat laatste jaar vond het college van burgemeester en wethouders dat het tijd werd om de tot dan toe opgedane ervaringen met wijkraden nader te beschouwen. In die tijd werd nog niet gesproken in termen van 'beleidsevaluatie'. Het college stelde een 'Studiecommissie

[240] E-mail van Lex Cachet aan schrijver dezes d.d. 14 december 2020.

Wijkraden' in onder leiding van de gemeentesecretaris. In feite had het college, blijkens zijn besluit tot instelling van de studiecommissie, zelf al een tweetal evaluatieve conclusies getrokken, gebaseerd op de contacten en ervaringen met de wijkraden. In de eerste plaats hadden die wijkraden nog niet de betekenis gekregen die er in 1947 van werd verwacht. Zij voelden zich te weinig gehoord en met hun adviezen werd te weinig gedaan. In de tweede plaats zou het instituut wijkraden, aldus het college, 'tot de wenselijk geachte ontwikkeling moeten worden gebracht', waarvoor een wijziging van de Gemeentewet noodzakelijk was. Met andere woorden: er was, wat de positie van de wijkraden betreft, sprake van onvervulde verwachtingen.

Tot een echte evaluatie van het functioneren van de wijkraden binnen hun formele taakstelling kwam het niet. Waarom hadden de wijkraden te weinig betekenis? Lag het aan de kwaliteit van hun adviezen? Had het gemeentebestuur de wijkraden wel serieus genoeg genomen? Was er bij het gemeentebestuur in die tijd wel of niet oprecht belangstelling voor de opvattingen van de bevolking in de wijken? Op dit soort vragen kwam niet echt een antwoord. De gewenste grotere betekenis van wijkraden werd niet zozeer gezocht in een verbetering van de samenwerking tussen stadsbestuur en wijkraden, of in rechtstreekse verkiezing van de wijkraadsleden door de bevolking, of in de ontwikkeling van wijkraden naar politieke organen met bestuurlijke bevoegdheden, maar in een uitbreiding van de taken van de wijkraden buiten het algemeen bestuurlijke. Die uitbreiding zou, aldus de Studiecommissie Wijkraden, moeten liggen op het maatschappelijk, sociaal-cultureel vlak. Maar op dat vlak waren in Rotterdam, vanuit het particulier initiatief, in toenemende mate al andere wijkorganen actief: de sociale wijkopbouworganen. Dat zou onvermijdelijk tot spanningen kunnen gaan leiden. In de jaren vijftig hielden ook enige commissies op landelijk niveau zich bezig met het fenomeen wijkraden, overigens met uiteenlopende ideeën. De Staatscommissie 'Bestuursvorm grote gemeenten' (Staatscommissie-De Quay) opteerde voor wijkraden in grote steden als politieke organen met bestuurlijke bevoegdheden. Daar voelden de Commissies-Oud (VNG) en -Van den Bergh (Wiardi Beckman Stichting), die zich – in het perspectief van een voorgenomen wijziging van de Gemeentewet –, eveneens bezig hielden met het bestuur van grote gemeenten, echter niet veel voor. Wijkraden zouden in de visie van deze twee commissies meer een maatschappelijke dan een bestuurlijke taak moeten hebben. Die laatste mening was, eind jaren vijftig, ook de door burgemeester en wethouders van Rotterdam ingestelde Commissie-Schut toegedaan.[241] Al met al kwam in Rotterdam in de jaren vijftig geen verandering in de positie van de wijkraden. Hun formele taakstelling bleef overeind, ook al waren er wijkraden die zich in de loop der tijd, op eigen initiatief, naast hun algemeen bestuurlijke taken – waarmee doorgaans niet veel tijd was gemoeid – eveneens gingen bezighouden met kwesties op maatschappelijk- en sociaal-cultureel terrein. Feitelijk liep de fase van beleidsuitvoering, gestart in 1947, na 1952 gewoon door, de vele discussies over wijkraden, op lokaal én landelijk niveau, ten spijt. Het college van burgemeester en wethouders nam in die jaren geen belangrijke initiatieven om de betekenis van de Rotterdamse wijkraden te vergroten c.q. het instituut wijkraden tot de wenselijk

[241] *Betwist bestuur*, blz. 63-64 en 67-70

geachte ontwikkeling te brengen, bijvoorbeeld door het bepleiten van een daarop gerichte wijziging van de Gemeentewet. Tussen beleid en uitvoering gaapt in de praktijk nogal eens een kloof. De situatie in Rotterdam met betrekking tot de wijkraden kan als een voorbeeld daarvan worden gezien. Het wijkradenbeleid van het stadsbestuur ontwikkelde zich niet verder, maar de mede-uitvoerders van dat beleid, de wijkraden, pasten zich aan aan veranderende condities. Men had te weinig te doen en ging op zoek naar taakverbreding. Intussen groeide de tweespalt tussen de wijkraden en de sociale wijkopbouworganen.

	Tijdsperiode 1947 - 1961
Expliciete beleidstheorie	Wijkraden als middel om de burgers in de wijken meer bij het stadsbestuur te betrekken, om de ongewenste afstand tussen bestuur en bestuurden te overbruggen en om het plaatselijk burgerschap tot ontwikkeling te brengen (opvoeding tot meer gemeenschaps- of burgerzin).
Herkenbaarheid fasenverloop	Het verloop van de verschillende fasen in het beleidsproces is herkenbaar. De fasen van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie lopen tussen 1952 en 1961 echter door elkaar. Het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd en tegelijkertijd op zijn merites beoordeeld. De discussies leiden niet tot bijstelling van het beleid.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit in formele zin: vaststelling van de *Verordening op de wijkraden* door de gemeenteraad van Rotterdam (1947). • Centrale actor in materiële zin: de burgemeester als animator van de ontwikkeling van een nieuwe bestuursvorm voor Rotterdam.
Beleidsresultaat	Het gemeentebestuur stelde uiteindelijk elf wijkraden in, maar slaagde er niet om in de wijkraden de – grote – betekenis te geven die in 1947 was verwacht (onvervulde verwachtingen).

*3.3 **Cyclus 2 'Tweeling-compromis'** (1961-1968)*

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Uiteindelijk was het de gemeenteraad zelf die in 1960 het initiatief nam om iets te doen aan de onduidelijke situatie met betrekking tot de taakstelling van wijkraden in relatie met die van de sociale wijkopbouworganen. In dat jaar stelde de gemeenteraad, naast de sinds 1954 bestaande raadscommissie ad hoc voor de wijkraden, een tweede raadscommissie ad hoc in en wel voor de sociale wijkopbouw.[242] Beide raadscommissies werden voorgezeten door burgemeester Gerard van Walsum en gingen aan de slag met het opstellen van adviezen over de toekomst van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen. In 1961 waren de adviezen klaar, waarna ze door het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad ter bespreking werden aangeboden. Een eigen collegestandpunt werd daar niet bijgevoegd. Wel kon de gemeenteraad beschikken over adviezen van 'andere actoren', te weten de wijkraden. Zoals kon worden

[242] *Betwist bestuur*, blz. 70-76

verwacht wezen de wijkraden het toekennen van specifieke wijkraadstaken, zoals algemene belangenbehartiging, aan sociale wijkopbouworganen af. Ook pleitten zij voor het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan de wijkraden. Over het door wijkraden overnemen van taken van sociale wijkopbouworganen in de sfeer van bevordering en coördinatie van sociaal-cultureel werk werd door de wijkraden genuanceerder gedacht.[243] In de gemeenteraad kwam het in 1961, in de lijn van de adviezen van beide raadscommissies, die in dat kader in gezamenlijkheid als centrale actoren kunnen worden gezien, tot een 'compromis-oplossing': per wijk hooguit één wijkorgaan. Wijkraden mochten zich formeel gaan bezighouden met sociaal-culturele activiteiten. Sociale wijkopbouworganen mochten ook 'bestuurlijke adviezen' gaan geven aan het gemeentebestuur. De wijken moesten zelf maar uitmaken of ze binnen dit kader een wijkraad of een sociaal wijkopbouworgaan wensten. Dit besluit van de Rotterdamse gemeenteraad kan worden gezien als een 'centraal besluit' – het tweede – als bedoeld in het rationele fasenmodel, omdat door middel van dit besluit een duidelijke keus werd gemaakt omtrent de nieuwe koers inzake decentraal bestuur in Rotterdam. Op basis van dit 'tweeling-compromisbesluit' – de wijkraden en sociale wijkopbouworganen begonnen gelijkenis te vertonen – werd vervolgens door burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie gewerkt aan de totstandkoming van een nieuwe Wijkraadsverordening. Daarnaast zou er een vijf jaar durende proef worden gestart met vijf sociale wijkopbouworganen die tevens een 'wijkraadstaak' hadden gekregen. Gedurende die vijfjarige periode moest ook worden bezien hoe de wijkraden omgingen met hun 'nieuwe' taken op sociaal-cultureel gebied. Met andere woorden: er werden concrete evaluatieafspraken gemaakt. Overigens kunnen in het raadsdebat in oktober 1961 wel degelijk ook elementen van een beleidsevaluatie worden teruggevonden. Terugkijkend zeiden alle fracties dat zij het werk van de wijkraden konden waarderen, maar dat de positie van de wijkraden voor verbetering vatbaar was. Het gemeentebestuur moest de wijkraden meer serieus nemen. Ook werd in de gemeenteraad gepleit voor meer faciliteiten voor de wijkraden en vond men dat wijkraden bestuurlijke bevoegdheden zouden moeten krijgen als de Gemeentewet dat over een tijdje zou gaan toestaan. Sociale wijkopbouworganen werden door de meeste raadsleden minder stabiel geacht dan wijkraden en kampten in hun ogen met een legitimiteits- en verantwoordingsprobleem. Begin 1964 stelde de gemeenteraad de nieuwe *Wijkraadsverordening 1963* vast.

De beleidstheorie achter het raadsbesluit van oktober 1961 kon steunen op feitelijke veronderstellingen met betrekking tot het functioneren van wijkraden en sociale wijkopbouworganen, dat niet als onverdeeld positief werd beoordeeld. Het primaire beleidsdoel uit 1947 was echter nog onverkort van kracht: de burgers moesten meer bij het stadsbestuur worden betrokken om de afstand tussen 'regering en geregeerden' in de grote stad te overbruggen. In 1947 werden de wijkraden daarvoor als hét instrument gezien. In 1961 veranderde men in de Rotterdamse gemeenteraad van gedachte. De afstand tussen bestuur en burgers kon ook worden overbrugd door op particulier initiatief steunende sociale wijkopbouworganen, mits tevens voorzien van een bestuurlijke taakstelling. Daarmee

[243] *Betwist bestuur*, blz. 74

raakten de wijkraden hun monopoliepositie in deze kwijt. Dat dit nieuwe beleid op opportunistische gronden steunde – het Rotterdamse gemeentebestuur van destijds durfde het niet aan om in de tweespalt tussen de wijkraden en de sociale wijkopbouworganen beslissend te interveniëren – en tevens als een proef werd gezien, deed niet af aan het belang van het genomen besluit. Bezien vanuit de positie van de wijkraden was het genomen besluit ook belangrijk, nu daarin, voor het eerst sinds 1947, een formele uitbreiding van hun taakstelling was vervat. Voortaan mochten zij activiteiten op sociaal-cultureel terrein in hun gebieden bevorderen en coördineren. Daarnaast werden enige verbeteringen aangebracht in hun primaire bestuurlijke taak als adviseur van het gemeentebestuur. Ten slotte bleek in de gemeenteraad in 1961 veel steun aanwezig voor het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan wijkraden, als de Gemeentewet dat, na de ophanden zijnde wijziging, zou gaan toestaan. Er werd echter niet voor gekozen om ten aanzien van dit onderwerp al wat voorbereidend denkwerk te verrichten, met een schuin oog naar de inhoud van de voorgenomen wetswijziging op dat punt. Kennelijk was de gedachte destijds: alles op zijn tijd, stapje voor stapje. Al met al een mooi voorbeeld van incrementalisme in het rationele fasenmodel.[244]

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Begin 1964 startte een nieuwe fase van beleidsuitvoering. De wijkraden gingen binnen hun nieuwe, uitgebreide, taakstelling aan de slag. Tegelijkertijd werd een proef gehouden met vier sociale wijkopbouworganen 'nieuwe stijl', dat wil zeggen wijkopbouworganen met een toegevoegde 'wijkraadtaak'. Intussen was medio 1964 de Gemeentewet gewijzigd, waardoor het mogelijk werd bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders over te dragen aan wijkraden. Het wekt geen verbazing dat de Rotterdamse wijkraden aan het gemeentebestuur gingen vragen om hiervan werk te maken. Dit leidde in april 1967 tot een besluit van burgemeester en wethouders om opnieuw een Studiecommissie Wijkraden in te stellen. Deze studiecommissie moest adviseren over de overdracht van bevoegdheden aan wijkraden, maar ook over de vraag hoe de adviserende taak van de wijkraden zou kunnen worden gestimuleerd. Hieruit kan, in evaluatieve zin, worden afgeleid dat de adviestaak van de wijkraden anno 1967 nog steeds 'voor verbetering vatbaar' was.[245] Toenmalig portefeuillehouder Wijkaangelegenheden, wethouder George de Vos (KVP), besloot echter het advies van de studiecommissie niet af te wachten en kwam in januari 1968 met een eigen 'Beleidsnota over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw'.[246] Doel van de wethouder: het definitief beëindigen van de strijd tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen. De nota van de wethouder bevatte zowel evaluatieve als beleidsvormende elementen. De bestuurlijke taken en de sociaal-culturele activiteiten van de wijkraden

[244] Zie paragraaf 2.3, Het begrip 'beleid', onder 'incrementalisme en mixed scanning'.
[245] Vgl. J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, t.a.p., blz.197: "Sub-gemeenten of wijkraden kunnen natuurlijk altijd een functie vervullen in de communicatie tussen het overkoepelend orgaan en de kleinere eenheden, maar het is de vraag of deze functie aantrekkelijk genoeg is om de burgers erin te doen geloven. De spanning tussen democratisering en effectief bestuur doet zich vooral hier sterk voelen."
[246] *Betwist bestuur*, blz. 83 e.v.

waren voor wethouder De Vos even belangrijk. De wijkraden mochten echter niet worden gezien als een kleine gemeenteraad of anderszins als een politiek lichaam. In zijn visie waren er geen echte tegenstellingen tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen, al benaderden ze hun taken vanuit een verschillend uitgangspunt. Deze conclusies steunden echter niet op een evaluatie van het functioneren van wijkraden en sociale wijkopbouworganen in hun nieuwe vorm, zoals in 1961 en 1964 was afgesproken in de twee betrokken raadscommissies en in de gemeenteraad.

	Tijdsperiode 1961 - 1968
Expliciete beleids-theorie	Het primaire beleidsdoel uit 1947 – de burgers in de wijken meer bij het stadsbestuur betrekken, de ongewenste afstand tussen bestuur en bestuurden overbruggen en het plaatselijk burgerschap tot ontwikkeling brengen (opvoeding tot meer gemeenschaps- of burgerzin) – blijft onveranderd. Maar wijkraden zijn niet langer het enige beleidsmiddel om dat doel te bereiken. Ook sociale wijkopbouworganen met een toegevoegde 'wijkraadtaak' kunnen een middel zijn om het primaire beleidsdoel te bereiken.
Herkenbaarheid fasenverloop	Er is sprake van een herkenbaar fasenverloop. De beleidsevaluatie komt in 1968 vooral voor rekening van portefeuillehouder-wethouder George de Vos en draagt een zeer globaal karakter. Naar zijn oordeel zijn er geen echte tegenstellingen tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen (meer). Er is geen sprake van een grondige evaluatie van wijkraden en sociale wijkopbouworganen in hun nieuwe vorm.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: compromis-besluit van de gemeenteraad (1961), waardoor sociale wijkopbouworganen wijkraadtaken en wijkraden taken van sociale wijkopbouworganen kunnen krijgen. • Centrale actor in materiële zin: de raadscommissies voor de wijkraden en voor de sociale wijkopbouw in gezamenlijkheid.
Beleidsresultaat	Het gemeentebestuur geeft uitvoering aan het raadsbesluit van 1961 door vaststelling van de *Wijkraadsverordening 1963* en door het starten van een vijf jaar durende proef met sociale wijkopbouworganen met een wijkraadstaak (tweeling-compromis).

*3.4 **Cyclus 3 'Lood-om-oud-ijzer-pacificatie'** (1968-1970)*

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Aangezien er in de visie van portefeuillehouder-wethouder George de Vos, geexpliciteerd begin 1968, geen echte tegenstellingen waren tussen wijkraden met een sociaal-culturele taakstelling en sociale wijkopbouworganen met een wijkraadtaakstelling, zou men volgens de wethouder in het vervolg in de wijken zelf 'maar' moeten beslissen welk orgaan daar het meest wenselijk was: óf een wijkraad met een 'sectie wijkopbouw' óf een sociaal wijkopbouworgaan met een 'sectie bestuurlijke zaken'. Een 'lood-om-oud-ijzer'-stellingname die op zich niet veel verschilde van die van de twee betrokken raadscommissies in 1961, maar die nu operationeel werd. Opvallend novum was dat daardoor de besluitvorming over de vraag op welke wijze een wijk zich het best vertegenwoordigd zou weten

richting het stadsbestuur feitelijk bij de wijkbewoners zelf kwam te liggen. Als het echter zou komen tot decentralisatie van bevoegdheden op grond van de Gemeentewet, dan zou dat volgens de wethouder moeten gebeuren via de wijkraden. Om de vorming van nieuwe sociale wijkopbouworganen niet langer op te houden, diende de afgesproken proefperiode van vijf jaar volgens wethouder De Vos nu voortijdig te worden beëindigd. Deze beleidstheorie kon worden gedestilleerd uit de hierboven reeds genoemde 'Beleidsnota over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw' van De Vos, die kan worden gezien als een centraal besluit in de binnengemeentelijke decentralisatie-beleidscyclus met de wethouder als centrale actor. Met zijn nota hoopte de wethouder, zoals gezegd, de al vele jaren durende tweestrijd tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen definitief te beëindigen. Een soort pacificatie dus, met een 'lood-om-oud-ijzer'-oplossing als beleidsdoel. Wat hier ook van zij, feitelijk werd met de nota bewerkstelligd dat er niet alleen nieuwe sociale wijkopbouworganen met een wijkraadstaak konden komen, maar ook wijkraden in andere wijken dan die in de ooit door de gemeente Rotterdam geannexeerde gebieden. De wethouder wist te bereiken dat achtereenvolgens de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad onverkort achter de inhoud van zijn nota gingen staan. In maart 1968 stemde de raad in met de Beleidsnota-De Vos.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Het pacificatiebesluit van het gemeentebestuur leidde ertoe dat in verschillende wijken nieuwe initiatieven werden ontplooid om te komen tot sociale wijkopbouworganen met een wijkraadstaak, kortweg ook wel wijkcomités genoemd. In evaluatieve zin kwamen de eerder al genoemde Studiecommissie Wijkraden en de onder haar vleugels werkzame Amsterdamse hoogleraar H.A. Brasz in oktober 1968 tot de conclusie dat het met de adviserende taak van de wijkraden slecht gesteld was. De schuld daarvan werd vooral bij het stadsbestuur gelegd, dat de wijkraden onvoldoende serieus nam. De studiecommissie deed in dit verband enige suggesties ter verbetering van de positie van de wijkraden. Als er op het vlak van de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur nieuwe initiatieven zouden komen, gaf de Studiecommissie de voorkeur aan de vorming van een wijkraad boven die van een sociaal wijkopbouworgaan, omdat alleen wijkraden zich volgens de studiecommissie zouden kunnen bezighouden met bestuurlijke aangelegenheden, zoals omschreven in de Wijkraadsverordening. In de navolgende jaren gingen de bestuurlijke discussies over binnengemeentelijke decentralisatie binnen de gemeente Rotterdam echter vooral over de mogelijke decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders aan de wijkraden en niet meer over de controverse tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen.

	Tijdsperiode 1968 - 1970
Expliciete beleids-theorie	Het primaire beleidsdoel uit 1947 - de burgers in de wijken meer bij het stadsbestuur betrekken, de ongewenste afstand tussen bestuur en bestuurden overbruggen en het plaatselijk burgerschap tot ontwikkeling brengen (opvoeding tot meer gemeenschaps- of burgerzin) – blijft onveranderd. Dit doel kan worden bereikt door middel van wijkraden, maar

	ook door middel van sociale wijkopbouworganen met een wijkraadtaak (lood-om-oud-ijzer).
Herkenbaarheid fasenverloop	Er is sprake van een herkenbaar, doch overlappend fasenverloop. De beleidsevaluatie en beleidsvoorbereiding lopen in 1968 enigszins door elkaar in de Beleidsnota van wethouder George de Vos (KVP) en in de adviezen van de Studiecommissie Wijkraden en de Amsterdamse hoogleraar H.A. Brasz, adviserend lid van de Studiecommissie. De conclusie was dat het gemeentebestuur de wijkraden onvoldoende serieus nam en niet goed communiceerde met de wijkraden. Nadien kwam het niet meer tot een beleidsevaluatie.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: de Beleidsnota over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw van wethouder George de Vos de dato januari 1968. • Centrale actor in materiële zin: wethouder, tevens portefeuillehouder Wijkaangelegenheden, George de Vos (KVP).
Beleidsresultaat	Het gemeentebestuur maakt in maart 1968 de weg vrij voor de vorming van nieuwe wijkraden buiten het ooit geannexeerde gebied en voor het oprichten van sociale wijkopbouworganen met een wijkraadtaak (lood-om-oud-ijzer-pacificatie). In dat kader worden in verschillende wijken initiatieven ontplooid om tot nieuwe wijkopbouworganen met een wijkraadtaak te komen.

*3.5 **Cyclus 4 'Een bescheiden start'** (1970-1975)*

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Eind jaren zestig achtte het gemeentebestuur van Rotterdam de tijd rijp om echt werk te gaan maken van de nieuwe mogelijkheden voor binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur, die waren vastgelegd in de in 1964 gewijzigde Gemeentewet. De voor dit doel opgerichte Studiecommissie Wijkraden was niet gekomen met concrete adviezen over de gewenste overdracht van bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders aan wijkraden. Die taak werd overgelaten aan de door burgemeester en wethouders ingestelde ambtelijke commissie 'Overdracht bestuursbevoegdheden aan wijkraden', voorgezeten door wethouder George de Vos. De ambtelijke commissie rapporteerde eind 1969 dat zij mogelijkheden had gevonden voor overdracht van bevoegdheden die tegelijkertijd 'niet onbelangrijk', maar ook 'betrekkelijk bescheiden' waren. Deze constatering daargelaten ging wethouder De Vos, mede op basis van dit ambtelijke rapport, gedreven voort op de weg die moest leiden tot het instellen van wijkraden-nieuwe-stijl, te weten wijkraden met door het gemeentebestuur overgedragen bevoegdheden. In mei 1970, toen de bestuursperiode 1966-1970 op haar einde liep, bracht hij een nieuwe beleidsnota uit onder de titel 'Toekomstige organisatie wijkbestel'. Deze nota had volgens de wethouder 'slechts' de status van een discussiestuk met voorlopige voorstellen, niet bedoeld om knopen door te hakken. De wethoudersnota, waarin de contouren van het latere deelgemeentebestel al zichtbaar waren, haalde de raadsagenda niet. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 1970 nam de al net zo gedreven PvdA-wethouder Henk van der Pols de portefeuille Wijkaangelegenheden van George

de Vos over. Van der Pols en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden konden zich, zo bleek tijdens een commissievergadering in november 1970, op hoofdlijnen goed vinden in de beleidsnota-De Vos. Het nieuwe college kwam, op basis van deze beleidsnota, in maart 1971 met een voorontwerp van een nieuwe wijkraadsverordening 1971, maar ook dit voorontwerp haalde de agenda van de gemeenteraad niet. Pas één jaar later, in maart 1972, kwam het tot een politieke discussie over het voorontwerp en wel in de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden. De raadscommissie liet zich positief uit over het voorontwerp. Dat leidde kort daarna, op 5 mei 1972, tot de aanbieding door het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad van een raadsvoorstel tot 'experimentele invoering van een nieuw wijkbestel in Rotterdam', inclusief een ontwerp wijkraadsverordening 1972. Op 28 juni 1972 stemde de gemeenteraad in met de voorstellen en werd de wijkraadsverordening 1972 omgedoopt tot Verordening op de deelgemeenten. De vaststelling van de bijbehorende lijsten met taken en bevoegdheden van de deelgemeenten liet nog even op zich wachten, maar op 12 oktober 1972 kon de gemeenteraad ook die lijsten officieel vaststellen.

We zien in deze jaren dus een zekere veelheid aan voorstellen en al dan niet uitdrukkelijke besluiten van verschillende actoren binnen de gemeentelijke context. Niet alleen de gemeenteraad speelde een belangrijke rol – feitelijk gebeurde dat pas in juni en oktober 1972 bij gelegenheid van de vaststelling van de Verordening op de deelgemeenten en de bijbehorende lijsten van taken en bevoegdheden –, maar ook waren het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder de primair verantwoordelijke wethouders Wijkaangelegenheden, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden en twee adviescommissies – bestuurlijk en ambtelijk – in die jaren actief op dit dossier. Dit onderbouwt de in paragraaf 3.1 geponeerde stelling dat in het kader van de toepassing van het rationele fasenmodel op de onderhavige Rotterdamse casus niet zonder meer en uitsluitend de gemeenteraad kan worden aangewezen als de 'centrale actor'. Ook andere actoren binnen de gemeentelijke context kunnen op enig moment een doorslaggevende invloed hebben op de besluitvorming. In feite kunnen in de onderhavige periode twee onderling samenhangende besluiten worden aangemerkt als 'centraal besluit'. Het betreft achtereenvolgens de beleidsnota 'Toekomstige organisatie wijkbestel' van wethouder Wijkaangelegenheden George de Vos (KVP) van mei 1970 en het uiteindelijk op deze nota gebaseerde 'dubbelbesluit' van de gemeenteraad van juni en oktober 1972 tot vaststelling van de *Verordening op de deelgemeenten* en de bijbehorende lijsten van taken en bevoegdheden van deelgemeenten. Deze besluiten markeren de start van een geheel nieuwe periode in de geschiedenis van de Rotterdamse binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur: het instellen van deelgemeenten met een door de bewoners gekozen deelgemeenteraad.

Kijken we naar de beleidstheorie achter dit dubbelbesluit, dan kunnen we in de eerste plaats vaststellen dat daaraan door vele actoren is meegewerkt. Maar dat is niet het enige. Opvallend is ook dat een belangrijke normatieve veronderstelling, te weten het doel van het binnengemeentelijke decentralisatiebeleid, aan de tijd is aangepast. Het in 1947 geformuleerde secundaire beleidsdoel van het Rotterdamse gemeentebestuur – de opvoeding van de burgers en de transformatie

van dorpsbewoners naar stadsbewoners[247] – werd in 1972 door het college van burgemeester en wethouders met zoveel woorden als verleden tijd beschouwd.[248] Het gemeentebestuur wilde meegaan in de tijd, waarin democratisering van de samenleving aan de orde was en het begrip 'participatie', voor het eerst onder die naam, ingang had gevonden. Dat gold eveneens voor de inrichting van het openbaar bestuur. Volgens het toenmalig gemeentebestuur van Rotterdam was het belangrijk ook het democratisch karakter van het bestuur van de stad en haar delen te versterken. Dat kon geschieden door deelgemeenten in te stellen als 'participatieorganen van de burgerij', niet alleen in de ooit geannexeerde gebieden, waar tot dan wijkraden actief waren, maar in beginsel overal in de stad. Over de sociale wijkopbouworganen werd een nieuwe visie gelegd: zij zouden, als tussenlaag tussen de deelgemeenten en de wijkbewoners, de participatie van de burgers moeten completeren. Daarmee werd ook teruggekomen van de in 1961 gekozen en in 1968 'definitief' gemaakte 'politieke oplossing' om, tot op zekere hoogte, wijkraden en sociale wijkopbouworganen qua bestuurlijke statuur aan elkaar gelijk te stellen. Het werd duidelijk dat wijkraden-nieuwe-stijl – in hun nieuwe gedaante als 'deelgemeenten' – niet langer eenzelfde soort status zouden hebben als sociale wijkopbouworganen met een wijkraadstaak.

Tegelijkertijd werd begin jaren zeventig een nieuwe normatieve veronderstelling aan het raadsbesluit ten grondslag gelegd, te weten de koppeling met de reorganisatie van het binnenlands bestuur in Nederland. In dat kader werd de instelling van deelgemeenten niet gezien als een louter interne Rotterdamse kwestie, maar onderdeel gemaakt van een gemeentegrensoverschrijdende ontwikkeling, te weten de vorming van (stads)gewesten. De nieuwe deelgemeenten zouden op termijn zowel qua grootte als qua takenpakket een vergelijking met andere gemeenten in een nieuwgevormd stadsgewest Rijnmond of Groot-Rotterdam moeten kunnen doorstaan. Nochtans werden de eerste drie deelgemeenten – Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois – op bescheiden wijze neergezet als een bestuurlijk experiment. Er was daarbij sprake van een opvallende tegenstelling in de ambities van het toenmalige Rotterdamse gemeentebestuur. Tegenover de normatieve ambitie om in het najaar van 1976 overal in Rotterdam deelgemeenten te hebben met een behoorlijk taken- en bevoegdhedenpakket, stond de feitelijke afwezigheid van ambitie wat betreft de invulling van het startpakket van taken en bevoegdheden, toebedeeld aan de eerste drie deelgemeenten.[249] Men wilde niet te hard van stapel lopen, zo klonk het vanuit het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad én verantwoordelijk wethouder Henk van der Pols legden zich daar node bij neer. Tegelijkertijd kwam de gemaakte evaluatieafspraak – de evaluatie van het nieuwe bestel, de samenwerking tussen deelgemeenten en sociale wijkopbouworganen incluis, zou reeds één jaar na invoering daarvan moeten geschieden om 'najaar 1976' te kunnen halen – niet alleen erg voortvarend over, maar op voorhand ook erg onrealistisch. Kon men in alle redelijkheid in casu wel spreken over een noodzakelijke 'geleidelijke invoering' van het nieuwe bestel, nu voor de gehele invoeringsoperatie feitelijk een kleine vier

[247] Vgl. paragrafen 1.2 en 3.2
[248] *Betwist bestuur*, blz. 119
[249] Zie paragraaf 1.3

jaar was afgesproken? Een andere opvallende noviteit was de feitelijke veronderstelling dat de invoering van deelgemeenten een kostbare aangelegenheid zou gaan worden. Daar stond dan wel de normatieve veronderstelling tegenover dat het gekozen doel – de democratisering van het Rotterdamse bestuur – de financiële investering zeker waard was.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de Rotterdamse politiek in 1972 niet over één nacht ijs ging. Er was sprake van een duidelijke nieuwe koers met toekomstperspectief, waarover uitvoerig – wellicht té uitvoerig – was nagedacht en gesproken. Tussen de betrokken raadscommissie voor Wijkaangelegenheden en de eerstverantwoordelijke wethouders was gedurende enige jaren op verschillende tijdstippen uitvoerig gediscussieerd. Er was gehoor gegeven aan deskundige ambtenaren, externe wetenschappelijke adviseurs en andere participanten, zoals de wijkraden en, sprekend namens de sociale wijkopbouworganen, de stichting Raad voor het Maatschappelijk Welzijn. Tevens had men gelet op en verband gelegd met landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur in Nederland. Naast de wat ongelukkig overkomende besluitvorming rond de evaluatie van het nieuwe bestel, kan eigenlijk alleen de wijze van totstandkoming van het taken- en bevoegdhedenpakket van de eerste drie deelgemeenten, afgezet tegen de ambitieuze toekomstplannen, worden gezien als een dissonant.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

De per 1 januari 1973 ingestelde deelgemeenten Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois kregen op 1 januari 1975 gezelschap van een vierde deelgemeente, in het oosten van Rotterdam. Deze deelgemeente werd uiteindelijk Prins Alexander genoemd. Los van de afgesproken officiële evaluatie werden de eerste deelgemeenten door de wethouders Wijkaangelegenheden – tot de gemeenteraadsverkiezingen van 1974 was dat wethouder Henk van der Pols (PvdA); ná die verkiezingen werd dat wethouder Wim van der Have (PvdA) – nauwlettend gevolgd en waar nodig bekritiseerd. Deelgemeenten moesten zich niet schuldig maken aan kopieergedrag ten opzichte van het centrale gemeentebestuur. Ook vereiste de verdere uitwerking van de participatiegedachte die aan het deelgemeentebestel ten grondslag was gelegd nog ‘veel inspanning en werkkracht’. In Charlois bijvoorbeeld waren nog geen ‘volledig functionerende opbouworganen’ die de communicatie tussen de deelgemeenteraad en de bevolking konden onderhouden. Het werd ten stadhuize zelfs nodig geacht om via perscommuniqués ‘positieve informatie over het functioneren van de eerste deelgemeenten’ aan de bevolking te geven.

Wethouder Van der Pols zag aanvankelijk nog wel mogelijkheden om in 1976 het gehele grondgebied van Rotterdam van deelgemeenten te voorzien en maakte daarvoor concrete indelingsplannen. Zijn opvolger wethouder Wim van der Have, lid van het in 1974 aangetreden eerste ‘rode college’ dat, naast de burgemeester van PvdA-huize, geheel uit PvdA-wethouders bestond, stuitte echter in het college op weerstand tegen een snelle uitbreiding van het aantal deelgemeenten. Het was allemaal erg duur en de deelgemeenten moesten vooral niet de stadsvernieuwing, waarmee door wethouder Jan van der Ploeg een voortvarende start

was gemaakt, in de weg zitten. “Géén deelgemeenten in stadsvernieuwingsgebied!”, zo luidde het parool in het college. De officiële evaluatie van het deelgemeentebestel startte, na een eerdere mislukte ‘interne’ poging, in augustus 1975, door middel van een evaluatieopdracht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van der Have wachtte, net als zijn voorganger wethouder George de Vos in 1968, de resultaten van de evaluatie echter niet af en kwam in september 1975 met een nota ‘Nieuw Wijkbestel’, waarin plannen werden ontvouwd om naast de vier bestaande deelgemeenten ‘wijkraden-nieuwe-stijl’ in te stellen.

	Tijdsperiode 1970 – 1975
Expliciete beleids-theorie	Er was sprake van toenemende complexiteit. Het primaire beleidsdoel uit 1947 - de burgers in de wijken meer bij het stadsbestuur betrekken en de ongewenste afstand tussen bestuur en bestuurden overbruggen –wordt in 1972 aan de nieuwe tijd van ‘democratisering van de samenleving’ aangepast. In dat kader werd het van belang geacht ook het ‘democratisch karakter van het bestuur van de stad en haar delen’ te versterken. Dat kon geschieden door deelgemeenten in te stellen als ‘participatieorganen van de burgerij’, in beginsel in de gehele gemeente, uiterlijk in 1976. Het deelgemeentebestel diende daarnaast te passen in de toen spelende ontwikkelingen inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Nadien werd het sub-beleidsdoel ‘in 1976 overal deelgemeenten’, als zijnde onhaalbaar, afgezwakt. Het secundaire beleidsdoel uit 1947 – de opvoeding van de burgers tot meer gemeenschaps- of burgerzin, de ontwikkeling van het plaatselijke burgerschap, alsmede de transformatie van dorpsbewoners naar stadsbewoners – wordt in 1972 verlaten.
Herkenbaarheid fasenverloop	Er is sprake van een herkenbaar fasenverloop. De agendering en beleidsvoorbereiding kreeg aanvankelijk gestalte door de beleidsnota ‘Toekomstige organisatie wijkbestel’ van wethouder George de Vos (mei 1970) en later door daarop gebaseerde collegevoorstellen voor een nieuwe wijkraadsverordening. Dit leidde tot besluiten van de gemeenteraad in juni en oktober 1972 om per 1 januari 1973 te starten met een proef met drie deelgemeenten op basis van de Verordening op de deelgemeenten. De officiële evaluatie van het nieuwe bestel was voorzien in 1974, wat al snel geen haalbare kaart bleek. Wel werden de ontwikkelingen met betrekking tot de nieuwe deelgemeenten nauwlettend gevolgd door de achtereenvolgende wethouders Wijkaangelegenheden. Per 1 januari 1975 werd een vierde deelgemeente ingesteld: Prins Alexander. In augustus 1975 gaf het gemeentebestuur een officiele evaluatieopdracht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: het ‘dubbelbesluit’ van de gemeenteraad in 1972 tot vaststelling van de *Verordening op de deelgemeenten* annex de lijsten van taken en bevoegdheden van deelgemeenten, in samenhang met de beleidsnota ‘Toekomstige organisatie wijkbestel’ van wethouder George de Vos (mei 1970). • Centrale actor in materiële zin: de agendavorming en beleidsvoorbereiding kwamen vooral op het conto van de wethouders Wijkaangelegenheden, George de Vos (KVP) en Henk van der Pols (PvdA). Zij zorgden ervoor dat het nieuwe deelgemeentebestel per 1 januari 1973 van start kon gaan.
Beleidsresultaat	De vele politiek-bestuurlijke discussies op de Coolsingel en de uiteindelijke besluitvorming aldaar over de toekomst van het Rotterdamse wijkbestel leidde tot de instelling, bij wijze van proef, van de eerste drie

	deelgemeenten in Rotterdam – Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois –, later gevolgd door de vierde deelgemeente Prins Alexander. Opbouworganen en bewonersorganisaties kregen de status van 'hulpstructuur': zij moesten de verbindende schakel vormen tussen de deelgemeentebesturen en de bevolking en aldus de participatie van de burgers completeren.

3.6 Cyclus 5 'De list van Van der Have' *(1975-1979)*

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

De wijkraden-nieuwe-stijl, zoals voorgesteld door wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have in zijn beleidsnota 'Nieuw Wijkbestel' van september 1975, zouden door de bevolking in de wijkraadsgebieden worden gekozen, maar, anders dan bij de deelgemeenten het geval was, zouden ze niet gaan beschikken over door het gemeentebestuur gedelegeerde bevoegdheden. In de wijkraadsgebieden mochten andere wijkorganen blijven bestaan, maar zij moesten zich, net als in deelgemeentegebied, richten op opbouwactiviteiten waar de wijkraad niet aan toe zou komen. Van der Have kreeg zowel van de deelgemeenten als van de wijkorganen veel kritiek op zijn beleidsnota. Ruim een jaar later kwam het college van burgemeester en wethouders met zijn 'Beleidsnota 1977', waarin het college zijn definitieve visie op het wijkbestel naar voren bracht. Naast de vier bestaande deelgemeenten zouden er veertien door de bevolking gekozen wijkraden-nieuwe-stijl moeten komen. Die wijkraden zouden, anders dan wethouder Van der Have in zijn beleidsnota 'Nieuw Wijkbestel' had voorgesteld, over door het gemeentebestuur gedelegeerde bevoegdheden gaan beschikken, zij het een lichter pakket dan dat van de deelgemeenten, wat de binnengemeentelijke bestuurlijke organisatie er niet overzichtelijker op maakte. Op ambtelijk niveau ten stadhuize werd in dit verband gesproken over 'de list van Van der Have'. Immers, er kwamen nu alsnog nieuwe wijkorganen met bevoegdheden. De wijkraden-nieuwe-stijl waren ook nog eens goedkoper dan de deelgemeenten. En omdat voorlopig geen bevoegdheden betreffende stadsvernieuwing werden overgedragen kon tweespalt in het college over dit onderwerp worden vermeden. Het college koos voor een 'sterke-stad-in-een-grote-provincie'. De 'wijk' werd uitgangspunt voor de gemeentelijke bestuursorganisatie. Maar die wijken konden alleen optimaal tot ontplooiing komen als er tegelijkertijd ook een sterk stadsbestuur zou zijn. Ondanks dat veel wijkorganen negatief hadden geadviseerd over de plannen – volgens wethouder Van der Have zonder een grondige opiniepeiling bij de bevolking (!) – stemde de gemeenteraad in december 1976 in grote meerderheid in met de Beleidsnota 1977. Dit leidde uiteindelijk tot de in mei 1977 door de gemeenteraad vastgestelde *Verordening op het wijkbestel*. Eerder dat jaar, in februari, had de gemeenteraad een nieuwe, sterk uitgebreide, 'Bevoegdhedenlijst van de deelgemeenten' vastgesteld; bevoegdheden op het gebied van stadsvernieuwing werden echter (nog) niet overgedragen.[250]

[250] *Betwist bestuur*, blz. 164 e.v.; zie ook paragraaf 1.4

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Op basis van de Verordening op het wijkbestel werden per 1 januari 1978 de eerste twee wijkraden-nieuwe-stijl ingesteld: in IJsselmonde en Centrum-Noord. Zoals reeds in 1977 – bij gelegenheid van de behandeling van de voorstellen voor de instelling van wijkraden-nieuwe-stijl – door een aantal leden van de gemeenteraad was gesignaleerd, bleek het in de praktijk lastig te zijn om materieel het verschil te ontdekken tussen de deelgemeenten enerzijds en de wijkraden-nieuwe-stijl anderzijds. Opnieuw was in de discussie over binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam een soort 'tweeling-compromis' bewerkstelligd (zie hierover paragraaf 3.3).

De evaluatie van de bestaande deelgemeenten door de Erasmus Universiteit Rotterdam, die in juni 1978 aan het college van burgemeester en wethouders werd aangeboden, werd door het college als nuttig, maar toch ook een beetje als mosterd na de maaltijd beschouwd. Men had een situatie geëvalueerd die inmiddels, door de sterke uitbreiding van de bevoegdheden van de deelgemeenten en de ontwikkelingen met betrekking tot de wijkraden-nieuwe-stijl, niet meer bestond.

	Tijdsperiode 1975 – 1979
Expliciete beleidstheorie	Het deelgemeentebestel als zodanig werd niet ten principale ter discussie gesteld. Om tegemoet te komen aan een aantal bezwaren bij de verdere uitbouw van het bestel – met name de kosten van nieuwe deelgemeenten en de positie van deelgemeenten ten opzichte van de organisatie van de stadsvernieuwing – werd een compromis oplossing gezocht in een stop op de instelling van nieuwe deelgemeenten, alsmede in het naast de deelgemeenten creëren van door de bevolking gekozen wijkraden-nieuwe-stijl in geheel Rotterdam. De primaire gedachte was om aan de wijkraden-nieuwe-stijl geen bevoegdheden van het gemeentebestuur over te dragen, anders zouden ze te veel op deelgemeenten gaan lijken. In het definitieve wijkradenbestel kregen de wijkraden echter wel bevoegdheden, maar minder dan deelgemeenten. Met andere woorden, de beleidsdoelen die werden nagestreefd met deelgemeenten konden ook worden bereikt met wijkraden-nieuwe-stijl.
Herkenbaarheid fasenverloop	Er is sprake van een herkenbaar fasenverloop. De agendavorming geschiedde vooral door wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have (PvdA) met zijn beleidsnota 'Nieuw Wijkbestel'. De beleidsvoorbereiding kreeg gestalte in de Beleidsnota 1977 van het college van burgemeester en wethouders. Na de vaststelling van de *Verordening op het wijkbestel* medio 1977 werden per 1 januari 1978 de eerste twee nieuwe wijkraden-nieuwe-stijl ingesteld. In evaluatieve zin werd al spoedig geconcludeerd dat er formeel en inhoudelijk maar weinig verschillen waren tussen de bestaande vier deelgemeenten en de twee nieuwe wijkraden-nieuwe-stijl.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: de Beleidsnota 1977 van het college van burgemeester en wethouders. Deze nota was de opmaat voor de Verordening op het wijkbestel (mei 1977). • Centrale actor in materiële zin: de wethouder Wijkaangelegenheden, Wim van der Have (PvdA). Hij wist met zijn beleidsnota 'Nieuw Wijkbestel' (september 1975) en de daaropvolgende Beleidsnota 1977 van burgemeester en wethouders een doorbraak te bewerkstelligen

	in de moeizame discussie over de verdere uitbouw van het deelgemeentebestel (‘de list van der Have’).
Beleidsresultaat	Per 1 januari 1978 werden de eerste twee wijkraden-nieuwe-stijl ingesteld, in IJsselmonde en in Centrum-Noord. Feitelijk leken ze nogal veel op deelgemeenten. Daarmee was, opnieuw, een soort tweeling-compromis gevonden (zie cyclus 2).

3.7 Cyclus 6 ‘Deelgemeenten ter discussie’ (1979-1986)

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Eind jaren zeventig was in Rotterdam een discussie ontstaan over het begrip ‘democratie’. In die discussie werd de zogenoemde ‘politieke democratie’, waarmee werd gedoeld op de ‘representatieve democratie’ door middel van gekozen volksvertegenwoordigers, geplaatst tegenover de ‘basisdemocratie’ of ‘directe democratie’. In de directe democratie zou bestuursmacht moeten worden overgedragen aan spontaan uit de bevolking opkomende actiegroepen, die werden geacht de ‘werkelijke representanten’ van de bevolking te zijn. Aanhangers van de directe democratie werden niet alleen gevonden in de kleine linkse politieke partijen als de PSP en de CPN, maar ook in de PvdA, die toen – ten tijde van de ‘rode colleges’ (1974 – 1982) – in de gemeenteraad over de absolute meerderheid beschikte. Zij zagen wijkraden en deelgemeenten als ‘een nutteloze schijf die directe participatie belemmerde’. Begin 1979 kwam de PvdA met een uitvoerige eigen nota ‘Decentralisatie in de jaren tachtig’. In deze nota werd onder meer voorgesteld het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl af te schaffen. Gekozen wijkraden of deelgemeenten zouden vooralsnog alleen in de ‘randwijken’ van de stad kunnen komen, te weten het voormalige geannexeerde gebied en de naoorlogse nieuwbouwwijken. Dus geen deelgemeenten in de oude stadswijken. De zeggenschap van deze wijkraden of deelgemeenten inzake stadsvernieuwing zou gefaseerd en met beperkingen moeten worden uitgebreid.[251] Wethouder Van der Have gaf aan dat zijn voorkeur uitging naar ‘representatieve democratie’ en dus naar wijkraden en deelgemeenten. Deze raden moesten zijns inziens vanaf het begin direct betrokken zijn bij het stadsvernieuwingsproces. De primaire verantwoordelijkheid voor inspraak ter zake diende niet bij buurt- en actiegroepen te worden gelegd: “Daarvoor waren wijk- en deelgemeenteraden gekozen”. In zijn nota over de voortgang van het decentralisatie- en welzijnsbeleid in Rotterdam sloot het college van burgemeester en wethouders zich eind 1979 bij deze visie aan. Voor territoriale decentralisatie verdiende volgens het college de vorm van de deelgemeenteraad de voorkeur. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat de gemeenteraad in december 1979 besloot het nog maar kort bestaande onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl per 1 januari 1980 alweer op te heffen. Er kwam een nieuwe *Verordening op het deelgemeentebestel*. Wijkorganen en wijkgroepen verloren in deelgemeentegebied hun directe relatie met het stadsbestuur en dienden voortaan met de

[251] *Betwist bestuur*, blz. 174-175.

deelgemeenten in contact te treden. Deelgemeenten werden door het stadsbestuur – voor het eerst – gekarakteriseerd als 'medebestuur' van het stadsbestuur.[252]

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

De nog tamelijk verse wijkraden-nieuwe-stijl in IJsselmonde en Centrum-Noord werden in het kader van de nieuwe regeling getransformeerd tot de vijfde en zesde deelgemeente. In latere jaren kwamen daar nog de deelgemeenten Overschie en Kralingen (1982) en Hillegersberg-Schiebroek (1983) bij. Deze ontwikkelingen betekenden overigens niet dat het deelgemeentebestel inmiddels in brede kring in Rotterdam 'accepté' was en niet meer onderhevig aan discussie. Integendeel, weerstand was er nog steeds, bij bewonersorganisaties en bewonersgroepen én in de politiek. Dit bracht wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have ertoe om in december 1980 met een eigen, in de 'ik-vorm' geschreven discussienota te komen met onmiskenbaar evaluatieve trekjes. De vraagstelling was: hoe nu verder met het deelgemeentebestel? Volgens Van der Have had de bevoegdhedenoverdracht aan deelgemeenten geleid tot meer betrokkenheid van de burgers bij het bestuur. Ook was de beheersbaarheid van het bestuur door de deelgemeenten verbeterd en was het overheidsbeleid voor de burgers minder ondoorzichtig geworden. Oók belangrijk en passend in het linkse politieke jargon van die tijd: spreiding van bestuursmacht zou leiden tot verkleining van de machtsverschillen. Wim van der Have zag twee toekomstmogelijkheden, ofwel de instelling van deelgemeenten in geheel Rotterdam tussen 1981 en 1989, ofwel de instelling van vijf deelgemeenten tussen 1981 en 1985 en daarna een nieuwe discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel. In dit laatste voorstel zouden er voorlopig geen deelgemeenten komen in de oude stadswijken. Het college van burgemeester en wethouders koos in oktober 1981, tegen de zin van zowel de bestaande deelgemeenten als de algemene vergadering van bewonersorganisaties en het Instituut Opbouwwerk Rotterdam, voor de tweede optie van Van der Have. De bewonersorganisaties vonden dat de deelgemeenten hun waarde eerst maar eens moesten bewijzen. Het opbouwwerk achtte bewonersorganisaties niet minder democratisch en doelmatig dan deelgemeenten. Het college nam hiertegen stelling. Niet alleen waren deelgemeenten 'medebesturen van de gemeente', maar ook behartigden de deelgemeenten, anders dan bewonersorganisaties, de belangen van de hele wijk en niet alleen van een bepaalde groep.

Tijdens een debat in de gemeenteraad in mei 1982, onder leiding van de eerder dat jaar benoemde nieuwe burgemeester van Rotterdam Bram Peper, ging de gemeenteraad in meerderheid akkoord met het voorstel van burgemeester en wethouders. Alleen CDA en VVD, die al jaren door de PvdA buiten het college van burgemeester en wethouders waren gehouden, wilden het deelgemeentebestel zo snel mogelijk invoeren in de gehele stad. Naar hun oordeel zou het voorstel van het college grote twijfel zaaien over het bestaansrecht van deelgemeenten. Bijkomend argument op de achtergrond was dat beide partijen niet veel

[252] *Betwist bestuur*, blz. 175-177.

vertrouwen hadden in het democratisch functioneren van bewonersorganisaties en opbouwwerk. Die zouden te veel onder invloed van de PvdA staan.[253]

In 1983 werd – bij gelegenheid van het tienjarig bestaan van het deelgemeentebestel – op een grote bijeenkomst teruggeblikt op het functioneren van deelgemeenten. Ook hier werden de argumenten pro en contra deelgemeenten gewisseld, zonder dat dat leidde tot een zekere mate van overeenstemming. Intussen waren in de deelgemeente Centrum-Noord problemen gerezen met betrekking tot het draagvlak voor de deelgemeente bij verschillende bewonersorganisaties. In een raadsdebat daarover, in november 1983, werd, mede daarom, besloten in 1985 het deelgemeentebestel te gaan evalueren. Maar toen het zover was, bleef de geplande evaluatie om onduidelijke redenen achterwege. Het liep tegen de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen in 1986 en kennelijk koos men er daarom voor deze kwestie over te hevelen naar een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college van burgemeester en wethouders.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 trad een nieuw college van burgemeester en wethouders aan waarin, voor het eerst sinds 1974, de VVD weer mocht meedoen. De portefeuille Wijkaangelegenheden kwam bij de liberale wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel terecht. Ze kreeg tot taak mee: de 'afronding' van het deelgemeentebestel.

	Tijdsperiode 1979 – 1986
Expliciete beleidstheorie	De wijkraden-nieuwe-stijl leken erg op deelgemeenten. Het onderscheid tussen deze wijkraden en deelgemeenten bleek, bij nader inzien, dan ook gekunsteld en werd al snel weer afgeschaft. In de discussie over 'representatieve democratie' versus 'directe democratie' koos het gemeentebestuur voor 'representatieve democratie' in de vorm van deelgemeenten. Deelgemeenten kregen de status van 'medebestuursorganen' van het gemeentebestuur. Vooralsnog zouden er geen deelgemeenten moeten komen in de oude stadswijken. In 1985 zou het deelgemeentebestel moeten worden geëvalueerd, waarna beslissingen zouden moeten worden genomen over de toekomst van het deelgemeentebestel.
Herkenbaarheid fasenverloop	Er is sprake van een herkenbaar fasenverloop. De agendavorming geschiedde vooral door de Rotterdamse PvdA en door de wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have (PvdA) in discussie over de toekomst van het wijkbestel. Deze discussie leidde tot het raadsbesluit van 1979 om het onderscheid tussen wijkraden-nieuwe-stijl en deelgemeenten af te schaffen en het aantal deelgemeenten de komende jaren in beperkte mate uit te breiden. De evaluatie startte feitelijk al in december 1980 door middel van een discussienota van wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have over de toekomst van het deelgemeentebestel, later gevolgd door een collegestandpunt ter zake. De voor 1985 voorziene evaluatie ging niet door.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: de vaststelling van de Verordening op het deelgemeentebestel 1979 door de gemeenteraad, onder gelijktijdige intrekking van de Verordening op de deelgemeenten uit 1972 en de

[253] Zie ook paragraaf 1.4 onder 'Discussie over bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam'

	Verordening op het wijkbestel uit 1977. Dit raadsbesluit vloeide voort uit de PvdA-nota 'Decentralisatie in de jaren tachtig' (1979). • Centrale actor in materiële zin: de Rotterdamse PvdA stelde in 1979 voor het onderscheid tussen wijkraden-nieuwe-stijl en deelgemeenten te laten vervallen en voortaan verder te gaan met deelgemeenten. Deze lijn werd overgenomen door achtereenvolgens de wethouder Wijkaangelegenheden, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
Beleidsresultaat	Per 1 januari 1980 werd het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl afgeschaft. Voortaan zouden er in de daarvoor bestemde wijken alleen deelgemeenten zijn als rechtstreeks door de bevolking gekozen wijkorganen. De deelgemeenten werden door het stadsbestuur gezien als medebestuursorganen van het gemeentebestuur. De wijkraden-nieuwe-stijl in IJsselmonde en in Centrum-Noord werden omgedoopt tot deelgemeenten. Later kwamen daar nog de deelgemeenten Overschie, Kralingen en Hillegersberg-Schiebroek bij. Maar het deelgemeentebestel bleef in Rotterdam een omstreden fenomeen.

3.8 Cyclus 7 'Afronding van het deelgemeentebestel' (1986-1993)

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Het in 1986 aangetreden nieuwe college van burgemeester en wethouders liet eind dat jaar weten nog steeds te streven naar een deelgemeentebestel, dat in zijn definitieve vorm 'een volwaardig wijkbestuur' zou zijn, met dito bevoegdheden en ambtelijke ondersteuning. In 1987 zou hierover een 'fundamentele discussie' moeten worden gestart. Dat ging echter niet door, waarschijnlijk omdat intussen een ander belangrijk onderwerp op de Rotterdamse politieke agenda was gekomen: de modernisering van de economie en samenleving in Rotterdam. De stad had in die tijd, in relatie met het beleid van de 'no-nonsense' kabinetten-Lubbers van CDA en VVD, fors moeten bezuinigingen, er was sprake van een hardnekkige, grote werkloosheid en de economie was gestagneerd. Het stadsbestuur wilde echter niet bij de pakken neerzitten en besloot zichzelf te hervinden.[254] Er kwamen in het najaar van 1987 twee rapporten uit over de gewenste aanpak van de problematiek, één van het college van burgemeester en wethouders en een van een dat jaar door burgemeester en wethouders ingestelde Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing Rotterdam (Commissie-Albeda).[255] Sleutelbegrip werd 'Het Nieuwe Rotterdam'. Tot hun teleurstelling werd in beide rapporten geen rol toebedacht aan de deelgemeenten bij het noodzakelijke economisch herstel van Rotterdam. Dit bracht de voorzitters van de deelgemeenten ertoe om in april 1988, voor het eerst, met een gezamenlijke visienota te komen onder de titel "Samenhang in het openbaar bestuur van Rotterdam". In deze visienota bepleitten de voorzitters onder meer een 'revitalisering van het openbaar bestuur in Rotterdam'. Besturen op wijkniveau, met een primaat van de politiek, zouden kunnen zorgen voor wijkgebonden ontwikkelingen, waardoor

[254] *Bevlogen bestuurders*, blz. 129 e.v.
[255] *Betwist bestuur*, blz. 232 e.v.

de bevolking zou kunnen meeprofiteren van het revitaliseringsklimaat. “Deelgemeenten zijn geen doel in zichzelf, maar een middel om als kleinschalig bestuur de bestuurlijke problematiek van de grote stad te helpen oplossen”, aldus de voorzitters.

De voorgenomen fundamentele discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel kreeg gestalte door middel van een aantal discussieavonden voor alle betrokkenen in het najaar van 1988 en een voorlopig afsluitende bijeenkomst in maart 1989. Tijdens die bijeenkomst hield burgemeester Bram Peper een pleidooi om het deelgemeentebestel minder overheersend vanuit de optiek van participatie en inspraak te beoordelen en meer vanuit de optiek van de ‘dienstverlening’. Deelgemeenten moesten volgens Peper een rol spelen bij de dienstverlening aan de burgers én bijdragen aan de revitalisering van de stad. In dat kader achtte hij het van groot belang dat deelgemeenten gingen werken aan het versterken van hun draagvlak bij de bevolking.[256] Uiteindelijk kwam het college van burgemeester en wethouders, met wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD) als eerstverantwoordelijk portefeuillehouder, in januari 1990 met een omvangrijke nota “Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren ’90”, met daarbij nog vier ‘deelnota’s’ over de relatie met de bewonersorganisaties, de verhouding centraal bestuur-deelgemeentebesturen, taken en bevoegdheden van deelgemeenten en de financiële consequenties. Volgens het college pasten de deelgemeenteraden uitstekend in de ontwikkelingen van ‘Het Nieuwe Rotterdam’ en het tevens in die tijd ontwikkelde gedachtegoed over ‘Sociale Vernieuwing’. Deelgemeenten hadden in de visie van burgemeester en wethouders drie herkenbare ‘bestuurlijke functies’: 1. De beleidsontwikkeling en -bepaling voor het eigen gebied; 2. De uitvoering van het lokale overheidsbeleid, met vooral de directe dienstverlening aan de burger als belangrijk aandachtspunt, en 3. Het onderhouden en ontwikkelen van contacten met organisaties van burgers, het zogenoemde ‘maatschappelijke middenveld’. In deze herkenbare functies van deelgemeenten lag, aldus het college, de basis voor de toekomstige ontwikkeling van het deelgemeentebestel. Dat bestel diende in 1994 definitief te zijn afgerond vanwege de voor dat jaar op het programma staande verkiezingen voor zowel de gemeenteraad als de deelgemeenteraden. Het sleutelbegrip ‘complementair bestuur’ was volgens het college karakteristiek voor het ‘Rotterdamse model’. Het centrale stadsbestuur bepaalde in dat kader op hoofdlijnen de inhoud en organisatie van het beleid. Binnen het door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke en organisatorische kader bepaalden de deelgemeenten de invulling en uitvoering van het beleid voor hun eigen territorium. De nota “Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren ’90” kon rekenen op ruime steun in de gemeenteraad en de deelgemeentebesturen konden zich er ook in vinden. In de collegeperiode 1990-1994 was het de taak van de nieuwe wethouder Wijkaangelegenheden Jan van der Schalk (CDA) om het werk van zijn ambtsvoorganger Nel van der Pol-Van den Dorpel te voltooien. Eind 1991 ging de gemeenteraad akkoord met het voorstel dienaangaande van burgemeester en wethouders, dat de optimistische titel “De laatste ronde!” had meegekregen. Met het voornemen om Rotterdam de komende jaren nog te verrijken met twee nieuwe

[256] *Betwist bestuur*, blz. 235 e.v.

deelgemeenten – later aangeduid als Delfshaven en Feijenoord – kwam bij die gelegenheid een einde aan de negentien jaar durende periode van opbouw van het deelgemeentebestel in Rotterdam. In Rotterdam zouden er uiteindelijk elf deelgemeenten zijn.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Eind september 1993 besloot de gemeenteraad van Rotterdam, conform de gemaakte afspraak, tot het instellen van de nieuwe deelgemeenten Delfshaven en Feijenoord per 1 januari 1994. Tot een evaluatie van het afgeronde deelgemeentebestel behoefde in die jaren niet te worden overgegaan, omdat het einde van dat bestel nabij leek. Niet omdat de deelgemeenten het slecht deden, maar omdat zij onderdeel werden van een belangrijke nieuwe bestuurlijke ontwikkeling, de beoogde vorming van een stadsregio, later de Stadsprovincie Rotterdam[257]. Binnen die stadsprovincie zouden 'vitale en herkenbare gemeenten-nieuwe-stijl' gaan functioneren. Aangezien het bestuurlijke en economische zwaartepunt in de regio zou gaan verschuiven van de gemeente Rotterdam naar het nieuwe provinciebestuur, was er in de nieuwe constellatie voor de gemeente Rotterdam als bestuurlijke entiteit geen plaats meer. Het voorstel was dan ook dat de gemeente Rotterdam zou worden opgeheven en dat de deelgemeenten 'gemeenten-nieuwe-stijl' zouden worden, met dezelfde status als de overige gemeenten in het Rijnmondgebied. Het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad én de deelgemeentebesturen ondersteunden dit opmerkelijke en vérstrekkende voorstel tot bestuurlijke vernieuwing. De nieuwe bestuurlijke organisatie in de regio werd uiteindelijk verwoord in de in december 1992 gepubliceerde nota "De Inzet II" van het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR). Alle gemeenten in het Rijnmondgebied konden zich in deze nota vinden. Burgemeester en wethouders van Rotterdam noemden de opheffing van de gemeente Rotterdam 'een hoge prijs' die Rotterdam moest betalen om het zeer gewenste doel te bereiken: een slagvaardig en integraal werken stadsregionaal bestuur. Voor de provincie Zuid-Holland was in dat concept geen plaats meer. In februari 1993 stemde de Rotterdamse gemeenteraad met overtuiging in met de OOR-nota "De Inzet II".

	Tijdsperiode 1986 – 1993
Expliciete beleidstheorie	Vanaf 1986 werd door het college van burgemeester en wethouders, met als verantwoordelijk portefeuillehouder Wijkaangelegenheden wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD), gewerkt aan de 'afronding van het deelgemeentebestel'. Na een inspraakronde in 1988 en 1989 werden de afrondingsvoorstellen verwoord in de B&W-nota "Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90". Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 volgde de definitieve afronding in de vorm van de door de gemeenteraad aanvaarde B&W-nota "De laatste ronde!". Sleutelbegrip werd 'complementair bestuur'. Het centrale stadsbestuur bepaalde in dat kader op hoofdlijnen de inhoud en organisatie van het beleid. Binnen het door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke en organisatorische kader bepaalden de deelgemeenten de invulling en uitvoering van het beleid voor hun eigen territorium. Het aantal deelgemeenten werd door de instelling van de

[257] *Betwist bestuur, blz. 287 e.v.*

	nieuwe deelgemeenten Delfshaven en Feijenoord opgehoogd van negen naar elf.
Herkenbaarheid fasenverloop	Er is sprake van een herkenbaar fasenverloop. De agendavorming geschiedde vooral door wethouder Wijkaangelegenheden Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD) en haar beleidsambtenaren. De beleidsvoorbereiding kreeg gestalte in twee nota's van het college van burgemeester en wethouders, waarvan de lijvige nota "Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90" veruit de belangrijkste was. In het kader van de beleidsuitvoering werd eind 1993 besloten tot de instelling van twee nieuwe deelgemeenten: Delfshaven en Feijenoord. Van beleidsevaluatie kwam het niet vanwege de ontwikkelingen met betrekking tot de vorming van een Stadsprovincie Rotterdam en de daarmee verband houdende voorgenomen omvorming van deelgemeenten tot gemeenten-nieuwe-stijl, ná opheffing van de gemeente Rotterdam.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: de nota "Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90" van burgemeester en wethouders van januari 1990, met de concrete voorstellen voor de definitieve afronding van het deelgemeentebestel. • Centrale actor in materiële zin: de wethouder Wijkaangelegenheden Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD) die, hoewel zelf geen enthousiast supporter van deelgemeenten, samen met haar beleidsambtenaren de afronding van het deelgemeentebestel wist te bewerkstelligen.
Beleidsresultaat	Het deelgemeentebestel in zijn definitieve vorm, zoals voorgesteld in de B&W-nota "Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90" van januari 1990 kon op brede instemming rekenen van de gemeenteraad en van de besturen van de deelgemeenten. Naast hun 'autonome' taken kregen de deelgemeenten er in toenemende mate belangrijke 'medebewindstaken' bij.[258] De deelgemeentesecretarieën werden verzelfstandigd en de deelgemeenten konden voortaan een relatief zelfstandig beleid voeren op het gebied van personeel en organisatie. Eind 1993 besloot de gemeenteraad tot instelling van de twee 'laatste' deelgemeenten: Delfshaven en Feijenoord. In hoeverre een en ander echt 'definitief' was, was nog maar de vraag in verband met de nieuw opgekomen discussie over de vorming van een stadsregionaal bestuur in het Rijnmondgebied.

3.9 Cyclus 8 'De vervlogen droom' *(1993-1997)*

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Na 1993, en eigenlijk al vanaf 1991 – na de besluitvorming inzake de nota 'De laatste ronde!' – stond het deelgemeentebestel als zodanig in Rotterdam niet meer ter discussie, omdat het in die jaren primair ging om de vorming van de nieuwe stadsprovincie Rotterdam. De deelgemeenten waren daar zijdelings wel bij betrokken, omdat het de bedoeling was dat zij, na de voorziene opheffing van Rotterdam als bestuurlijke eenheid, gemeenten-nieuwe-stijl zouden worden. De

[258] Zie hierover het slot van paragraaf 1.4

deelgemeenten steunden dit voorstel van harte en namen actief deel aan het denkproces.[259] Formeel gesproken was de vormgeving van de stadsprovincie Rotterdam een zaak van de landelijke wetgever en niet van de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond. Het rationele fasenmodel laat zich daarom, in het kader van de onderhavige aanvullende studie naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam, niet echt goed toepassen. Desondanks zou kunnen worden gesteld dat het opstellen van de betreffende beleidsnota's door het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR), de besluitvorming daarover door de gemeenten in de Rotterdamse regio, alsmede de werkzaamheden in Den Haag ten behoeve van de benodigde wetsontwerpen[260] als agenderende en beleidsvoorbereidende activiteiten kunnen worden beschouwd, ook wat betreft de positie van de Rotterdamse deelgemeenten in de nieuwe bestuurlijke organisatie in de stadsprovincie Rotterdam. In de gemeente Rotterdam vond de 'definitieve' beleidsbepaling plaats in maart 1995, in vergaderingen van de gemeenteraad. Het besluit van de gemeenteraad om in te stemmen met de vorming van een stadsprovincie Rotterdam, met onder meer als gevolg de vervanging van de gemeente Rotterdam door een aantal nieuwe gemeenten, werd onderwerp gemaakt van een correctief referendum in de gemeente Rotterdam, dat op 7 juni 1995 werd gehouden. Omdat maar liefst 86% van de opgekomen kiezers zich tegen het besluit van de gemeenteraad keerde, kon van 'uitvoering' van dat besluit geen sprake meer zijn. Niet alleen voor de meeste Rotterdamse politici aan de Coolsingel, maar zeker ook voor de besturen van de deelgemeenten was sprake van een 'vervlogen droom'.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Zoals gezegd kon na het referendum over de stadsprovincie geen sprake meer zijn van beleidsuitvoering, laat staan van beleidsevaluatie. In Rotterdam werd de bestuurlijke knop na juni 1995 al snel omgezet en men ging focussen op de toekomst van een ongedeelde gemeente Rotterdam en op het binnen die gemeente bestaande deelgemeentebestel. Dat bestel kon nog immer rekenen op brede steun in de Rotterdamse gemeenteraad en zou volgens de raad moeten worden 'versterkt'.[261] Burgemeester en wethouders wilden evenmin tornen aan het deelgemeentebestel of de deelgemeenten onder curatele plaatsen. Men besloot in februari 1996 om samen met de voorzitters van de deelgemeenten te gaan werken aan de verbetering van het Rotterdamse bestuur door middel van een ingestelde Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur met daarin twee wethouders en twee deelgemeentevoorzitters. Het college dacht mee door middel van een uitvoerige 'startnotitie', uitgebracht in april 1996. Eind 1996 beloofden de twee wethouders de gemeenteraad om samen met de twee deelgemeentevoorzitters begin 1997 met een discussiestuk te komen ten behoeve van een conferentie hierover.

[259] *Betwist bestuur*, blz. 317 en 333
[260] Zie hierover paragraaf 1.5
[261] Door de gemeenteraad aangenomen motie-Janssens (VVD), *Betwist bestuur*, blz. 323

	Tijdsperiode 1993 – 1997
Expliciete beleids-theorie	Nadat de gemeenteraad – eind 1993 – de twee laatste deelgemeenten, Delfshaven en Feijenoord, had ingesteld, werd niet meer gediscussieerd over het deelgemeentebestel. Immers, de voorgestane invoering van de stadsprovincie Rotterdam zou tevens het einde betekenen van de deelgemeenten. Zij zouden worden opgewaardeerd tot 'gemeenten-nieuwe-stijl' binnen de stadsprovincie. Na het in juni 1995 gehouden Rotterdamse referendum over de stadsprovincie, waarin de Rotterdamse kiezers de vorming van de stadsprovincie en de daarmee gepaard gaande opdeling van Rotterdam in zelfstandige gemeenten massaal afwezen, werd het deelgemeentebestel opnieuw actueel in de politiek-bestuurlijke discussies in Rotterdam. Dat deelgemeentebestel diende te worden versterkt, vond men op de Coolsingel.
Herkenbaarheid fasenverloop	Aangezien de politiek-bestuurlijke besluitvorming in de gemeente Rotterdam in de tijdsperiode 1993-1997 niet direct het deelgemeentebestel betrof, is een bestuurskundige analyse op basis van het rationele fasenmodel feitelijk niet goed mogelijk. De toekomst van de deelgemeenten was onderdeel geworden van een ander besluitvormingsproces, te weten de besluitvorming over de stadsprovincie Rotterdam. In dat beleidsproces waren de fasen van agendering en beleidsvoorbereiding duidelijk herkenbaar. Mede door de uitslag van het Rotterdamse referendum over de stadsprovincie stokte het beleidsproces. Omdat alternatieve oplossingen voor Rotterdam uiteindelijk niet bespreekbaar waren, kon van beleidsuitvoering geen sprake meer zijn. In 1996 werd de aanzet gegeven voor een nieuwe discussie over het deelgemeentebestel. Dat bestel werd opnieuw op de politiek-bestuurlijke agenda geplaatst.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: het besluit van de gemeenteraad – ten laatste in maart 1995 – om in te stemmen met de vorming van een stadsprovincie Rotterdam, met onder meer als gevolg de vervanging van de gemeente Rotterdam door een aantal nieuwe gemeenten (referendumvraagstelling). • Centrale actor: er was geen sprake van één centrale actor. In deze tijdsperiode kunnen meerdere 'hoofdrolspelers' worden aangewezen: het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR), het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Rotterdam, burgemeester Bram Peper en de wethouders René Smit (CDA) en Hans Kombrink (PvdA), alsmede de bewindslieden van Binnenlandse Zaken.
Beleidsresultaat	Aanvankelijk zouden de deelgemeenten – na de opheffing van de gemeente Rotterdam als bestuurlijke eenheid – worden opgewaardeerd tot 'gemeenten-nieuwe-stijl' binnen de nieuwe stadsprovincie Rotterdam. Toen de stadsprovincie, mede door de uitslag van het referendum te Rotterdam, er niet kwam, werd het in de gemeenteraad breed gesteunde deelgemeentebestel opnieuw op de politiek-bestuurlijke agenda gezet. Het deelgemeentebestel diende te worden versterkt.

3.10 Optimalisering van het deelgemeentebestel (1997-2002)

Nadat het stadsbestuur en de deelgemeenten in 1996 hadden besloten om in goede samenwerking aan de slag te gaan met het project Verbetering Rotterdams Bestuur, werd niet langer beleidsmatig gefocust op de structuur van het

deelgemeentebestel op zichzelf. De deelgemeenten werden door het stadsbestuur niet alleen als een gegeven aanvaard, maar ook als een wenselijk en noodzakelijk instituut binnen de Rotterdamse bestuurlijke organisatie. Vanaf 1997 werd de focus gericht op de verbetering of optimalisatie van het deelgemeentebestel, binnen de bestaande bestuursstructuur. Zowel het stadsbestuur als de deelgemeenten beschouwden 'bevoegdhedendiscussies' hierbij niet langer nodig of wenselijk. Er waren ook geen 'majeure problemen' op dit vlak, zo werd gesteld. Beter kon worden ingezet op de verbetering van de samenwerking tussen stad en deelgemeenten, bijvoorbeeld door middel van 'allianties'. In het kader van deze aanvullende bestuurskundige studie, waarin de besluitvorming betreffende de organisatorische hoofdlijnen van het decentrale bestuursstelsel in Rotterdam centraal staat, is het maken van een reconstructie van het besluitvormingsproces decentraal bestuur in die periode op basis van het rationele fasenmodel niet mogelijk. Er waren toen immers geen beleidsvoornemens tot structuurwijzigingen aan de orde.[262]

Over de gewenste verbetering en optimalisering van het deelgemeentebestel werd vanaf 1997 echter volop geschreven en gediscussieerd en af en toe ook besloten. De discussies over dit onderwerp vonden vooral plaats op basis van of in het kader van verschillende nota's van het college van burgemeester en wethouders die betrekking hadden op het Rotterdamse bestuursstelsel of op de vier uitdagingen waar de gemeente Rotterdam in die tijd voor stond: 'Sterke Stad', 'Wijken van Waarde', 'Betrokken Burgers' en 'Ondernemende Overheid'.[263] Naast deze nota's van het college werden vanzelfsprekend ook het rapport van de stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur (oktober 1997), alsmede verschillende schriftelijke producties van de kant van de deelgemeenten in de optimaliseringsdiscussies betrokken. De samenwerking tussen stad en deelgemeenten werd vooral gezien in het kader van 'complementair bestuur'. Naast hun 'autonome' taken en bevoegdheden hadden de deelgemeenten ook taken gekregen in de sfeer van 'medebewind'. Deze medebewindstaken van deelgemeenten werden in de loop der jaren steeds belangrijker.[264] De gemeentelijke beleidskaders inzake de 'medebewindstaken' werden op de Coolsingel vastgesteld, de deelgemeenten werden vervolgens betrokken bij de uitvoering van het stedelijk beleid door middel van convenanten en beleidsregels, om maatwerk per wijk mogelijk te maken. Beleidsmatig waren over dit alles geen belangrijke verschillen van mening tussen stadsbestuur enerzijds en deelgemeenten anderzijds. Wel achtten de deelgemeenten het belangrijk om bij medebewindsonderwerpen vooraf te

[262] Als uitzondering kan worden beschouwd de besluitvorming over de wijkraad Pernis en de adviesraad voor het Centrum, *Betwist bestuur*, blz. 376-382. Pernis en Centrum hadden in die tijd niet de ambitie om ook deelgemeente te worden. Uiteindelijk kregen beide raden een beperkt pakket bevoegdheden en werd verkiezing van deze raden door de bewoners mogelijk gemaakt.
[263] *Betwist bestuur*, blz. 347
[264] In *Betwist bestuur* zijn hiervan in hoofdstuk 6, 'Deelgemeenten geherwaardeerd', onder de titel 'Complementaire dossiers' een aantal aansprekende voorbeelden uitgewerkt: sociale activering (blz. 341), grotestedenbeleid (blz. 350), veiligheid (blz. 356), werkgelegenheid en wijkeconomie (blz. 370) en (strategische) wijkaanpak (blz. 374).

worden betrokken bij de probleemdefinitie en de bepaling van het strategisch beleidskader.[265]

In 2002 werd in Nederland bij wet de dualisering van het gemeentebestuur ingevoerd. Toen duidelijk werd dat deze dualisering ook bij de deelgemeenten zou moeten worden ingevoerd leidde dat evenmin tot nieuwe discussies over de structuur van het deelgemeentebestel. Wel werd de dualisering van de deelgemeentebesturen ten stadhuize aanvankelijk als 'geforceerd' gezien voor iets wat organisch was gegroeid.[266] Concluderend: de structuur van het deelgemeentebestel, waarover begin jaren negentig in afrondende zin was besloten, haalde – de dualisering uitgezonderd – ongewijzigd het jaar 2002. Inhoudelijk werden de deelgemeenten echter meer en meer in medebewind betrokken bij de uitvoering van het stadsbeleid op verschillende majeure beleidsdossiers.

3.11 Cyclus 9 'De Carthago-strategie' (2002-2005)

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

In 2002 haalde de nieuwe lokale politieke partij Leefbaar Rotterdam, onder leiding van Pim Fortuyn, een eclatante overwinning bij de gemeenteraadsverkiezingen. Leefbaar Rotterdam werd met 17 zetels in één keer de grootste partij in de Rotterdamse gemeenteraad. De verliezende PvdA, die bij Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam in het verdomhoekje zat, werd door Leefbaar buiten het nieuwgevormde college van burgemeester en wethouders gehouden. Het nieuwe college was een samenwerkingsverband tussen Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD.[267]

Met Leefbaar Rotterdam kregen de Rotterdamse deelgemeenten voor het eerst te maken met een grote politieke partij in de gemeenteraad die het deelgemeentebestel niet welgezind was. Weliswaar had Leefbaar destijds geen expliciet standpunt over deelgemeenten[268], maar er was desondanks voor CDA en VVD aanleiding om het niet opnieuw ter discussie stellen van het deelgemeentebestel als één van de randvoorwaarden te poneren voor hun deelname aan het nieuwe college. In feite zou dat kunnen worden gezien als een poging tot 'niet-agendavorming'. Het nieuwe 'Leefbaar-college' koos duidelijk voor goede samenwerking met de deelgemeenten. Die dienden eerder en beter bij de uitvoering van gemeentelijk beleid op wijkniveau te worden betrokken, door middel van resultaatgerichte afspraken, óók over de inzet van gemeentelijke diensten. Echter, de fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam, Ronald Sørensen, begon vanaf eind 2002 met een zekere regelmaat te zinspelen op de wenselijkheid van het afschaffen van de deelgemeenten.[269] Hij had met zijn wat ik zou willen noemen

[265] *Betwist bestuur*, blz. 369-370
[266] *Betwist bestuur*, blz. 385 en 393
[267] Zie over alle perikelen rond de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam in 2002 *Bevlogen bestuurders*, blz. 220-225 en 234-241
[268] *Betwist bestuur*, blz. 399
[269] *Betwist bestuur*, blz. 404-408

'Carthago-strategie'[270] succes, want de VVD en de PvdA lieten zich daardoor verleiden het onderwerp 'deelgemeenten' opnieuw op de politiek-bestuurlijke agenda te zetten. VVD en PvdA stelden partijcommissies in om te adviseren over de toekomst van het deelgemeentebestel.[271] Als antwoord op de door de gemeenteraad met een kleine meerderheid eind 2004 aanvaarde motie-Van den Born (CDA)/Van Gent (VVD), waarin niet alleen om een 'brede doorlichting van de gemeentelijke organisatie' inclusief het deelgemeentebestel werd gevraagd, maar ook werd gesteld – opmerkelijk, want haaks staand op de tot dan voorgestane en in het algemeen goed verlopende complementaire samenwerking tussen stad en deelgemeenten - dat deelgemeenten bij voorkeur zo min mogelijk taken in medebewind zouden moeten uitvoeren[272], bereidde wethouder Bolsius een collegenotitie voor, die in mei 2005 aan de gemeenteraad werd aangeboden. Voordien hadden ook de gezamenlijke deelgemeenten zich laten horen in de vorm van hun visiedocument 'De waarde van het Rotterdams lokaal bestuur', waarin zij pleitten voor 'sterke deelgemeenten' in een 'sterke stad'. Alle heil werd verwacht van goed gebiedsgericht werkende gemeentelijke ambtelijke diensten, stevig aangestuurd door sterke deelgemeentebesturen, op basis van resultaatafspraken tussen stadsbestuur en deelgemeentebesturen, vastgelegd in duidelijke procedures en spelregels.[273]

In de collegenotitie 'Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen' van mei 2005 werd feitelijk het einde van het deelgemeentebestel aangekondigd. Langer dan vijf jaar zou het bestel in de visie van het college niet meer bestaan. Immers, in 2010 werd de invoering van de gekozen burgemeester verwacht, waardoor een teveel aan politieke mandaten naast elkaar zou gaan ontstaan. Maar er waren ook andere argumenten, zoals de door het college gewenste 'één-concern-benadering', de noodzaak van efficiëntie, het streven naar minder bestuurlijke drukte en meer ruimte voor burgers en anderen om zelf keuzes te maken. Maar tot het zover was diende het deelgemeentebestel – dat bestel was naar het oordeel van het college niet gebaseerd op een 'doordacht ontwerp', maar in de afgelopen decennia min of meer toevallig ontstaan – te worden 'gerevitaliseerd'. Dat betekende onder andere aanzienlijk minder deelraadsleden en dagelijkse bestuurders, een kleinere ambtelijke ondersteuning, een betere overlegstructuur tussen stad en deelgemeenten en een betere afscheiding van bevoegdheden.[274]

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Tot een uitvoering van deze collegeplannen kwam het niet. In ongekend korte tijd – enige weken – werd de collegenotitie afgeschoten, niet alleen door de

[270] *Betwist bestuur*, blz. 406; met 'Carthago-strategie' wordt verwezen naar de Romeinse senator Marcus Cato (234-149 v.Chr.) die elke redevoering placht af te sluiten met de woorden 'Overigens ben ik van mening dat Carthago verwoest moet worden'.
[271] *Betwist bestuur*, blz. 419-423; het betrof de VVD-commissie 'Deelgemeentebestel' onder voorzitterschap van hoogleraar bestuurskunde Uri Rosenthal en de PvdA-commissie 'Bestuurlijke Inrichting Rotterdam' onder voorzitterschap van oud-PvdA-senator Dik Wolfson.
[272] *Betwist bestuur*, blz. 425-428
[273] *Betwist bestuur*, blz. 428-430
[274] *Betwist bestuur*, blz. 430-435

gezamenlijke deelgemeenten in een vlammend protest, maar ook door een grote meerderheid in de gemeenteraad, waaronder de indieners van de motie-Van den Born/Van Gent. Zij waren van mening dat hun motie over méér ging dan alleen deelgemeenten. Het bestel met de deelgemeenten beter organiseren achtten zij een goede zaak, het ontmantelen van het bestel werd door hen echter als 'niet verstandig' beoordeeld. Al met al haalde de collegenotitie de vergadering van de gemeenteraad niet. Er werd, op 14 juni 2005, uitsluitend in een raadscommissievergadering over de notitie gesproken. Op 21 juni 2005 liet het college de gemeenteraad weten dat de notitie werd ingetrokken. Tevens liet het college weten 'geen zin' meer te hebben in een debat over de toekomst van de deelgemeenten. Daarmee was in feite de beleidscyclus rond. Burgemeester Opstelten vond dit een onbevredigend einde. Wat hem betreft zou in de komende bestuursperiode 2006-2010 verder gestalte moeten worden gegeven aan de in de motie-Van den Born/Van Gent aangegeven lijnen. Daarom nam hij in december 2005, kort voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, 'als zelfstandig bestuursorgaan' het initiatief om een adviescommissie 'Relatie Burger-Overheid' in te stellen onder voorzitterschap van de Leidse hoogleraar parlementaire geschiedenis Joop van den Berg. Het was de bedoeling van Opstelten dat de adviescommissie daags na de gemeenteraadsverkiezingen haar advies zou uitbrengen, zodat dit advies bruikbaar zou zijn voor de formulering van het nieuwe collegeprogramma én de bestuursprogramma's van de deelgemeenten.

	Tijdsperiode 2002 – 2005
Expliciete beleids-theorie	In verschillende Rotterdamse politieke kringen vond men dat de deelgemeenten niet goed meer pasten in nieuwe tijden, waarin de nadruk werd gelegd op zaken als meer efficiëntie, minder bestuurlijke drukte, meer ruimte voor burgers om zélf keuzes te maken en waarin de komst van een gekozen burgemeester werd voorzien. Er werden verschillende oplossingen voorgesteld: 1. minder deelgemeenten met minder bevoegdheden (VVD); 2. in plaats van deelgemeenten 'ambassadeurs van de stadsdelen' (PvdA); 3. 'revitalisering' van de deelgemeenten, vooruitlopend op de definitieve afschaffing van deelgemeenten in 2010 (B&W).
Herkenbaarheid fasenverloop	In deze tijdsperiode kunnen de fasen van agendering en beleidsvoorbereiding worden herkend. Ondanks het feit dat bij de collegevorming in 2002 was afgesproken het deelgemeentebestel in de bestuursperiode 2002-2006 onverlet te laten, werd het onderwerp, onder invloed van de 'Carthago-strategie' van Leefbaar Rotterdam – dat wil zeggen het regelmatig zinspelen op de wenselijkheid van het afschaffen van de deelgemeenten – toch op de Rotterdamse politieke agenda gezet, met name door Leefbaar Rotterdam, VVD en PvdA. De beleidsvoorbereiding kreeg gestalte in een beleidsnotitie van het college van burgemeester en wethouders onder primaire verantwoordelijkheid van CDA-wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius. Voor deze notitie, die in mei 2005 werd gepubliceerd en waarin het einde van het deelgemeentebestel binnen vijf jaar werd aangekondigd, bestond bij de meeste leden van de gemeenteraad geen politiek draagvlak. In juni 2005 werd de notitie daarom door het college alweer ingetrokken. Van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie op basis van deze notitie kwam het dus niet.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: het besluit van het college van burgemeester en wethouders van juni 2005 om, naar aanleiding van scherpe kritiek in

	brede politieke kring op zijn notitie 'Rotterdam georganiseerd bestuurd…en zo gaan we dat doen' van mei 2005, die notitie weer in te trekken en verder geen discussie meer te voeren over de toekomst van de deelgemeenten. • Centrale actor in materiële zin: CDA-wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius, die het in mei 2005 aandurfde het einde van het deelgemeentebestel binnen vijf jaar aan te kondigen en daarvoor 'revitaliserende' overgangsmaatregelen voor te stellen.
Beleidsresultaat	In 2002 was de inzet van het nieuwe college van burgemeester en wethouders van Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA om het deelgemeentebestel in de bestuursperiode 2002-2006 niet ter discussie te stellen. Desondanks ontstond in de jaren 2004 en 2005 toch een bestuurlijke discussie over onder meer het deelgemeentebestel. Pogingen om het bestel af te schaffen, ingrijpend te wijzigen of te 'revitaliseren' leden echter politiek schipbreuk. Maar de brede politieke steun in de gemeenteraad die het deelgemeentebestel de afgelopen decennia had gekregen kwam onder druk te staan.

3.12 Cyclus 10 'We kunnen zoveel beter' (2006-2010)

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Zoals afgesproken kwam de commissie Relatie Burger-Overheid in de maand van de gemeenteraadsverkiezingen – maart 2006 – met haar rapport, getiteld 'Stadsbestuur Dichtbij Huis, een werkende democratie voor Rotterdam'. Op basis van een gehouden opinieonderzoek concludeerde de commissie dat de Rotterdammers niet van de deelgemeenten af wilden, maar geen behoefte hadden aan partijpolitiek spel in de deelgemeentebesturen en aan onenigheid tussen stad en deelgemeenten. De commissie pleitte voor 'stadsdeelraden' in de bestaande deelgemeentegebieden met door de bevolking gekozen 'wijkvertegenwoordigers'. Belangen behartigen en adviseren zouden de hoofdtaken van de stadsdeelraden moeten zijn. De relatie met het stadsbestuur zou gestalte moeten krijgen door middel van 'stadsdeelwethouders'.

Na vier jaar afwezigheid was de PvdA, die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 een grote verkiezingsoverwinning had geboekt, weer teruggekeerd in het college van burgemeester en wethouders, dat verder steunde op CDA, VVD en GroenLinks. Leefbaar Rotterdam – ondanks verlies bij de verkiezingen nog steeds een grote fractie – kwam in de oppositie terecht. De 'agendavorming' op het beleidsthema 'binnengemeentelijk decentraal bestuur' geschiedde bij de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders. In tegenstelling tot wat burgemeester Ivo Opstelten had beoogd, speelde het rapport van de commissie Relatie Burger-Overheid daarbij geen rol van betekenis. Een grote meerderheid in de gemeenteraad wilde doorgaan met de deelgemeenten. De nieuwe coalitie liet in het coalitieakkoord weten burgers meer bij het stadsbestuur te willen betrekken door bijvoorbeeld stadsdebatten, verantwoordingsdebatten en burgerpanels. Deelgemeenten werden, net als het bedrijfsleven, woningbouwcorporaties en onderwijs- en welzijnsinstellingen, als 'belangrijke partners' in de stad gezien. Wel diende te worden bezien waar in de relatie 'centraal-decentraal' de

slagkracht kon worden vergroot. Het nieuwe college van burgemeester en wethouders maakte 'gebiedsgericht werken' uitgangspunt van zijn werkwijze. De deelgemeenten hadden volgens het college hierin een 'cruciale en vitale rol'. Nog in 2006 zou er een plan van aanpak moeten komen voor de herstructurering van de Rotterdamse bestuurlijke organisatie. Intussen nam het college gedecideerd stelling tegen uitlatingen van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes (VVD), die van oordeel was dat het deelradenstelsel in Amsterdam en Rotterdam dringend heroverweging verdiende, omdat dat stelsel zijns inziens alleen maar had geleid tot bestuurlijke drukte, en niet tot een betere kwaliteit van het lokale bestuur en evenmin tot toenemende tevredenheid van de burgers in de lokale politiek. Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders stelde echter dat een minister zich niet diende te bemoeien met de wijze waarop binnen Rotterdam het bestuur was ingericht en dat ook nog eens zonder 'nadere bewijsvoering'.[275]

De 'beleidsvoorbereiding' op dit thema vond vervolgens plaats in verschillende stappen, 'deelfasen' zo men wil. In juni 2007 – er was sprake van enige vertraging – kwam het college van burgemeester en wethouders, met wethouder Jeannette Baljeu (VVD) als eerstverantwoordelijk portefeuillehouder, met het beloofde plan van aanpak inzake de herstructurering van de Rotterdamse bestuurlijke organisatie. In het 'Plan van Aanpak "De wijken, de deelgemeenten en de stad"', welk plan vooral het karakter had van een discussienota, constateerde het college dat het bestaan van deelgemeenten in Rotterdam niet onomstreden was. Maar, werd er onmiddellijk aan toegevoegd, deelgemeenten waren in het algemeen 'goede en bewezen instrumenten' om inhoudelijk beter de stad, de burgers en de ondernemers van dienst te zijn. Het gemeentebestuur zag de deelgemeenten als 'partners aan de frontlinie' en 'bondgenoten aan het front'. Burgemeester en wethouders zouden met de individuele deelgemeenten 'convenanten' gaan sluiten over de deelgemeentelijke inzet ten behoeve van de doelstellingen uit het collegeprogramma. Met name werd gedoeld op de totstandkoming van wijkveiligheidsactieprogramma's en sociale wijkactieprogramma's. In wezen ging het hierbij dus om zogenoemde 'medebewindstaken' van de deelgemeenten, waarover in de eerdergenoemde, door de gemeenteraad aanvaarde motie-Van den Born/Van Gent, vrij vertaald, was gesteld dat die zoveel mogelijk zouden moeten worden afgeschaft. In september 2006 hadden het nieuwe college en de deelgemeenten hierover afspraken gemaakt tijdens een bijeenkomst in Domburg. Een en ander kwam onder toezicht van een 'Stuurgroep Verbetering Organisatie Rotterdam', met daarin enige wethouders en deelgemeentebestuurders. Het college achtte het in het Plan van Aanpak 'niet opportuun' om een discussie te starten over wijzigingen in het deelgemeentebestel, maar 'anderen' werden daarin 'natuurlijk' vrijgelaten. Echter, wijzigingen in het bestel werden door het college ook niet bij voorbaat uitgesloten. De deelgemeenten toonden zich positief over het Plan van Aanpak, bij de opstelling waarvan zij overigens, naar eigen zeggen, nauwelijks waren betrokken.[276] Deze eerste 'deelfase' van de beleidsvoorbereiding werd afgesloten tijdens de gemeenteraadsvergadering van 14 februari 2008. De leden

[275] *Betwist bestuur*, blz. 450-452 en 456
[276] *Betwist bestuur*, blz. 454-456

van de gemeenteraad lieten zich in het debat zowel uit over de collegevoorstellen als over een alternatief plan van gemeenteraadslid Robert Simons van Leefbaar Rotterdam, waaraan hij de titel 'De Rotterdamse Gordiaanse Knoop' had meegegeven. In zijn plan wilde Simons de politieke aansturing van deelgemeenten terugbrengen naar de Coolsingel.[277] Het plan-Simons werd, onder waardering voor het verrichte werk, door de gemeenteraad afgewezen. De collegeplannen kregen daarentegen brede steun in de raad, maar, en dat was opmerkelijk, met enige politieke reserves. VVD en PvdA gaven met zoveel woorden aan dat hun steun voor het deelgemeentebestel vooralsnog voor deze bestuursperiode gold. In latere tijden zou met het deelgemeentebestel eventueel een andere weg kunnen worden ingeslagen. Leefbaar Rotterdam bleef zich tegen het deelgemeentebestel opstellen, ondanks het feit dat die partij sinds de deelraadsverkiezingen van 2006 in veel deelgemeenten was vertegenwoordigd en daar, ondanks Leefbaarplannen om de deelgemeenten van binnenuit 'op te blazen', veelal constructief en enthousiast was gaan meedoen in de deelraden.

Politiek gesteund door de gemeenteraad kon het college van burgemeester en wethouders zich in de tweede 'deelfase' van de beleidsvoorbereiding gaan bezighouden met het uitwerken van het Plan van Aanpak 'De wijken, de deelgemeenten en de stad'. In oktober 2008 deed burgemeester Ivo Opstelten 'op persoonlijke titel' wat dit betreft alvast een politieke duit in het zakje. In een toespraak in Hillegersberg-Schiebroek voor deelgemeenteraadsleden, dagelijkse bestuurders en deelgemeenteambtenaren uit heel Rotterdam bepleitte hij het sterk terugbrengen van het aantal leden van deelraden en dagelijkse besturen van deelgemeenten. Dualisering van de deelgemeentebesturen zou volgens Opstelten moeten worden afgeschaft, omdat dat de deelgemeenten dwong een kopie van een gemeente te zijn. Deelraadscommissies dienden zijns inziens 'wijkcommissies' te worden, waarin gekozen deelraadsleden samenwerkten met wijkbewoners. Ook zouden er 'stevig gemandateerde' gebiedsmanagers moeten komen. Bij de toehoorders uit deelgemeenteland riepen de ideeën van Opstelten, zoals mocht worden verwacht, geen groot enthousiasme op.[278] Eind januari 2009, ruim een jaar vóór de komende gemeenteraadsverkiezingen en in de maand dat Ahmed Aboutaleb de nieuwe burgemeester van Rotterdam was geworden, kwam het college van burgemeester en wethouders onder primaire verantwoordelijkheid van wethouder Deelgemeenten Baljeu opnieuw met een discussienota, en wel over gebiedsgericht werken, frontlijnsturing en de rol van de deelgemeentebesturen. Deze nota, getiteld 'We kunnen zoveel beter', werd door het college aan de deelgemeentebesturen gepresenteerd en met hen, opnieuw in Domburg, besproken. Daarnaast kwamen leden van het college de discussienota in elke deelgemeente afzonderlijk toelichten. Na deze 'inspraakronde' publiceerde het college van burgemeester en wethouders in mei 2009, in de derde 'deelfase' van de beleidsvoorbereiding, een zeer lijvig raadsvoorstel, eveneens met de titel 'We kunnen zoveel beter'. Dit raadsvoorstel kwam voor primaire verantwoordelijkheid van deelgemeente-portefeuillehouder Jantine Kriens (PvdA), die deze

[277] *Betwist bestuur*, blz. 457-463
[278] *Betwist bestuur*, blz. 465-469

portefeuille had overgenomen van de in april 2009 onverwachts afgetreden wethouder Baljeu. De gemeenteraad sprak er een maand later over.[279]

In het raadsvoorstel bracht het college naar voren dat de deelgemeentebesturen in het Rotterdamse bestuursmodel een belangrijke rol hadden. Evaluatief voegde het college daaraan toe, dat de deelgemeentebesturen die rol de afgelopen decennia ook op veel onderdelen hadden waargemaakt. Van het afschaffen van deelgemeenten kon dus geen sprake zijn, aldus het college. Wel zou het bestuursmodel van Rotterdam moeten worden 'aangescherpt', zowel wat betreft de deelgemeenten als wat betreft het stadsbestuur, de gemeenteraad en de gemeentelijke ambtelijke diensten: het bestuursmodel van Rotterdam 'kon zoveel beter'. Collegeleden moesten zich meer met stedelijke beleidskaders bezighouden en minder met het werken in de wijken. Andersom waren deelgemeentebestuurders volgens burgemeester en wethouders te veel gericht op eigen beleidskaders en namen zij stedelijke beleidskaders te weinig als beleidsuitgangspunt. Opnieuw pleitte het college voor een 'complementair bestuursmodel', waarin deelgemeenten als een 'sterk frontlijnbestuur' als 'absoluut noodzakelijk' werden gezien. Het stadsbestuur diende met de individuele deelgemeenten 'bestuursakkoorden' te sluiten – eerder 'convenanten' genoemd – waardoor er 'maatwerkpakketten' zouden komen voor zowel stad als deelgemeenten. Het college van burgemeester en wethouders was verder van oordeel dat er in de toekomst niet alleen een kleiner en slagvaardiger college zou moeten komen, maar ook kleinere deelraden en dagelijkse besturen. Ook de gemeenteraad zou, vanwege de aanwezigheid van deelgemeenten, kleiner van omvang kunnen worden, maar, zo werd geconstateerd, daar ging het Rotterdamse gemeentebestuur niet over. Liefst wilde het college dat alle deelgemeenten weer in een 'monistische' modus gingen werken, maar het had moeten vaststellen dat daarvoor bij de deelgemeenten geen breed draagvlak was. Bedenkingen van de deelgemeenten bij 'We kunnen zoveel beter' waren er ook op ander vlak. Zo vonden de deelgemeenten dat er door het stadsbestuur te veel nadruk werd gelegd op stedelijke beleidskaders. Ook wilden zij niet uitsluitend afhankelijk zijn van beleidsambtenaren van stedelijke diensten. Deelgemeenten moesten kunnen blijven beschikken over eigen beleidsambtenaren. Verplichte aansluiting bij 'shared services' van de gemeente op het gebied van bedrijfsvoering zagen de deelgemeenten als een 'stap terug'. Zij waren naar eigen zeggen vaak al veel verder op dit gebied dan het centrale stadsbestuur. En ten slotte protesteerden de deelgemeenten tegen de plannen om het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders terug te dringen. De gemeenteraad ging desondanks in meerderheid – de fracties van Leefbaar Rotterdam, SP, VVD en CU-SGP stemden tegen – akkoord met het raadsvoorstel, met dien verstande dat het terugbrengen van het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders niét werd gesteund.

Uiteindelijk kwam het college van burgemeester en wethouders, in de vierde en laatste 'deelfase' van de beleidsvoorbereiding, in januari 2010, kort voor de gemeenteraadsverkiezingen, met een nieuw raadsvoorstel. De titel bleef hetzelfde: 'We kunnen zoveel beter', alleen werd het jaartal 2010 eraan toegevoegd. Bij het

[279] *Betwist bestuur*, blz. 471-480

raadsvoorstel was het concept van een nieuwe deelgemeenteverordening 2010 gevoegd. Bijzonder was dat deze verordening in goede ambtelijke samenspraak tussen stadhuis- en deelgemeenteambtenaren, zeg maar een ambtelijke coproductie, tot stand was gekomen, alsmede dat in de preambule van de verordening een zo goed mogelijke beschrijving van de bestaande c.q. gewenste werkrelaties tussen stad en deelgemeenten – zowel in de sfeer van de autonomie als het medebewind – was opgenomen, dit om misverstanden hierover in de toekomst definitief te vermijden. De gemeenteraad sloot de vierde 'deelfase' van de beleidsvoorbereiding in februari 2010 af door met grote meerderheid in te stemmen met de nieuwe *Deelgemeenteverordening 2010* en het bijbehorende raadsvoorstel. Alleen Leefbaar Rotterdam en de SP stemden tegen.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Het was de bedoeling van het stadsbestuur dat het 'aangescherpte' Rotterdamse bestuursmodel uiterlijk in 2010 – het jaar van de verkiezingen voor gemeenteraad en deelraden – volledig operationeel zou zijn. In de bestuursperiode 2010-2014 zouden dan het gebiedsgericht werken en de vitale rol van de deelgemeenten hierin volledig tot hun recht gaan komen. Met andere woorden, de fase van de 'beleidsuitvoering' zou in de volgende bestuursperiode gestalte moeten krijgen. Maar hierbij moet toch een kanttekening worden geplaatst. Zoals we in het theoretisch kader hebben gezien is één van de kritiekpunten op het fasenmodel, dat de achtereenvolgende fasen in het beleidsproces niet zo mooi gestructureerd verlopen als in het model wordt voorgesteld. In de onderhavige casus zien we deze kritiek bewaarheid worden. In de bestuursperiode 2006-2010 lopen de fasen van 'beleidsvoorbereiding', 'beleidsuitvoering' en zelfs 'beleidsevaluatie' betreffende het Rotterdamse bestuursmodel feitelijk door elkaar. Een heldere scheiding tussen deze twee of drie fasen kan niet worden waargenomen. Feitelijk zijn het stadsbestuur en de deelgemeenten gedurende de gehele bestuursperiode bezig geweest met het vormgeven en uitvoeren van de beleidsvoornemens, zoals die gedurende de fase van de 'agendavorming', ten tijde van de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders, waren geformuleerd. Gedurende de langdurige fase van 'beleidsvoorbereiding' in een viertal 'deelfasen' konden ervaringen vanuit de praktijk van de samenwerking tussen stad en deelgemeenten worden ingebracht. Daarnaast kunnen in de fase van de 'beleidsvoorbereiding' verschillende keren evaluatieve elementen worden bespeurd. Weliswaar werd het daadwerkelijk functioneren van de deelgemeenten ook in deze bestuursperiode niet aan een onafhankelijk onderzoek onderworpen, maar dat verhinderde niet dat het college van burgemeester en wethouders en leden van de gemeenteraad zich op verschillende momenten in verschillende beleidsdocumenten positief, soms zelfs zéér positief, uitlieten over het functioneren van de deelgemeenten. Evaluatieve opmerkingen die, bij gebrek aan een officiële evaluatie, slechts op persoonlijke ervaringen met het Rotterdamse bestuursmodel konden zijn gebaseerd, met name wat betreft de medebewindstaken van de deelgemeenten. In de gemeenteraad daagden enige raadsleden elkaar tijdens een debat in februari 2008 uit om te 'bewijzen' dat het deelgemeentebestel op goede wijze dan wel op slechte wijze functioneerde. Noch het een noch het ander bleek

echter mogelijk te zijn bij gebrek aan een grondige evaluatie.[280] In juni 2009 klaagde D66-raadslid Salima Belhaj tijdens een ander debat over het ontbreken van een 'deugdelijke analyse'. In het overleg tussen vertegenwoordigers van 'de stad', waaronder diverse raadsleden, en van de deelgemeenten in Domburg in maart 2009 was volgens Belhaj nauwelijks gesproken over de vraag wat deelgemeenten nu eigenlijk doen: "In Domburg zijn wij vervallen in herhalingen en algemeenheden, net zoals wij in de raadscommissie hebben gedaan."[281] Alle mooie woorden van de leden van het college van burgemeester en wethouders over het Rotterdamse bestuursmodel verhulden intussen de toenemende ergernis en het onbehagen aan die kant over de starre, zeer behoudende, opstelling van de deelgemeentebesturen in de aanscherpingsdiscussies en over het gebrek aan eenheid bij de deelgemeentebesturen. Met name in PvdA-kring was op enig moment sprake van verstoorde verhoudingen, wegens gebrek aan onderling vertrouwen, tussen PvdA-wethouder portefeuillehouder Jantine Kriens enerzijds en haar sociaaldemocratische bestuurlijke geestverwanten in de deelgemeenten anderzijds.[282]

	Tijdsperiode 2006 – 2010
Expliciete beleids-theorie	Het nieuwe college van burgemeester en wethouders, dat steunde op PvdA, CDA, VVD en GroenLinks, plaatste de deelgemeenten, in tegenstelling tot de vorige bestuursperiode, beleidsmatig weer op een voetstuk, door hen te zien als 'belangrijke partners', 'goede en bewezen instrumenten die hun belangrijke rol de afgelopen decennia op veel onderdelen hadden waargemaakt', 'bondgenoten aan het front' en ook als 'absoluut noodzakelijk sterk frontlijnbestuur'. Het college wilde in de toekomst verder samenwerken met de deelgemeenten in een 'complementair bestuursmodel'. Aanscherping van het Rotterdamse bestuursmodel werd echter wel nodig geacht, zowel bij de stad als bij de deelgemeenten: minder bestuurders, minder deelraadsleden, monisme in plaats van dualisme, beleid 'halen' bij de gemeentelijke diensten, aansluiten bij 'shared services', nadruk op stedelijke beleidskaders. Dit leverde, tot ergernis van het college, stevige oppositie op bij de deelgemeenten. De scherpste kantjes werden al pratend van de aanscherping afgehaald en uiteindelijk kwam er grosso modo overeenstemming over de koers 'We kunnen zoveel beter 2010' en de hierop gebaseerde nieuwe 'Deelgemeenteverordening 2010'.
Herkenbaarheid fasenverloop	In de bestuursperiode 2006-2010 kunnen de beleidsfasen 'agendavorming' en 'beleidsvoorbereiding' duidelijk worden herkend. De beleidsvoorbereiding kreeg uiteindelijk gestalte in een viertal 'deelfasen' en nam vrijwel de gehele bestuursperiode in beslag. De fasen van 'beleidsuitvoering' en 'beleidsevaluatie' zijn in deze bestuursperiode als zodanig niet duidelijk herkenbaar als aparte, specifieke fasen. In het kader van de toepassing van het fasenmodel zouden deze twee fasen, na de beleidsbepaling in februari 2010, pas in de volgende bestuursperiode – 2010-2014 – gestalte kunnen krijgen. Maar feitelijk waren verschillende uitvoerings- en evaluatie-elementen goed zichtbaar in de langdurige fase van beleidsvoorbereiding, die dan ook als een soort 'overkoepelende fase' zou kunnen worden gezien. Beleidsvoorbereiding,

[280] *Betwist bestuur*, blz. 460
[281] *Betwist bestuur*, blz. 479-480
[282] *Betwist bestuur*, blz. 491

	beleidsuitvoering en beleidsevaluatie liepen in de bestuursperiode 2006-2010 door elkaar.
Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: het besluit van de gemeenteraad van 25 juni 2009 tot instemming met het raadsvoorstel 'We kunnen zoveel beter', waarin de koers met betrekking tot het Rotterdamse bestuursmodel voor de komende bestuursperiode werd bepaald. Dit raadsbesluit was de opmaat voor het besluit van de gemeenteraad van 18 februari 2010 tot vaststelling van de *Deelgemeenteverordening 2010* met bijbehorend raadsvoorstel. • Centrale actor in materiële zin: de elkaar opvolgende wethouders-Deelgemeenten Jeannette Baljeu (VVD) en Jantine Kriens (PvdA) kunnen worden beschouwd als de 'moeders' van de beleidsvoorstellen 'We kunnen zoveel beter'.[283] Daarbij zij aangetekend dat wethouder Kriens primair verantwoordelijk was voor de door de deelgemeenten sterk aangevochten aanscherpingsvoorstellen van het college, waardoor verstoorde verhoudingen ontstonden. Naast beide wethouders kunnen ook de voorzitters van de deelgemeenten in zekere zin als centrale actoren worden aangewezen, gelet op hun stevige stellingname in de discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel.
Beleidsresultaat	In de bestuursperiode 2006-2010 was sprake van een ambivalent beleidsresultaat. Enerzijds werden de deelgemeenten door het college van burgemeester en wethouders en de meerderheid van de gemeenteraad weer serieus genomen en gewaardeerd als onmisbare partners in de samenwerking tussen stad en deelgemeenten op allerlei, vooral medebewindsdossiers. Anderzijds raakten in het laatste jaar van de bestuursperiode, onder wethouder Jantine Kriens (PvdA) als portefeuillehouder Deelgemeenten, de verhoudingen tussen het college van burgemeester en wethouders en de deelgemeentebesturen verstoord wegens gebrek aan vertrouwen in elkaar. Uiteindelijk was er toch een goed beleidsresultaat in de vorm van een door stad en deelgemeenten tezamen opgestelde, vernieuwende *Deelgemeenteverordening 2010*, die met grote meerderheid door de gemeenteraad werd vastgesteld.

3.13 Cyclus 11 'De teloorgang der deelgemeenten' (2010-2014)

Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Opmerkelijk genoeg werd in de elfde beleidscyclus het initiatief tot agendavorming met betrekking tot het deelgemeentebestel niet genomen op lokaal Rotterdams niveau, maar op landelijk niveau. Mede door de opkomst van politieke bewegingen annex politieke partijen van Pim Fortuyn en Geert Wilders, die bij voortduring de nadruk legden op de door hen waargenomen kloof tussen burger en overheid, werd in de landelijke politiek, bij gelegenheid van de in juni 2010 te houden verkiezingen voor de Tweede Kamer, in vrij brede politieke kring gepleit voor meer invloed van de burger op het bestuur en voor een overheid die veel efficiënter zou moeten gaan functioneren. Er zou een 'compactere overheid' moeten komen en er diende een einde te worden gemaakt aan 'al die bestuurslagen' in ons land. In dat kader trokken de landelijke politieke partijen VVD en

[283] *Betwist bestuur*, blz. 479; raadslid Robert Simons van Leefbaar Rotterdam gebruikte de aanduiding 'moeders' in het raadsdebat op 25 juni 2009.

CDA in hun verkiezingsprogramma's de conclusie dat het deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam als 'overbodige bestuurslaag' zou moeten worden afgeschaft. Daarmee werd het deelgemeentebestel opnieuw, maar nu vanuit een andere invalshoek, op de politiek-bestuurlijke agenda gezet, dit tot kennelijke verrassing van de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam, die juist van plan waren om in de bestuursperiode 2010-2014 de samenwerking met hun deelgemeenten voort te zetten op basis van recent gemaakte verbeteringsafspraken.[284]

Het in september 2010 gevormde kabinet-Rutte – gesteund door VVD en CDA, met gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders – pakte de handschoen op en kondigde plannen aan voor een compactere overheid, waaronder het sterk terugbrengen van het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders op alle bestaande bestuurlijke niveaus, alsmede het bij wet afschaffen van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam. Daarmee startte wat de discussie over het deelgemeentebestel betreft op landelijke schaal de fase van de beleidsvoorbereiding. De achterliggende beleidstheorie kon, wat het kabinet betreft, betrekkelijk eenvoudig zijn. Dat de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam een ongewenste extra bestuurslaag waren, of op zijn minst trekken daarvan vertoonden, niet passend in de 'bestuurlijke hoofdstructuur' van Nederland, was voor het kabinet zonneklaar en behoefde daarom ook niet nader te worden onderzocht. De meningen van de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam en van de Amsterdammers en Rotterdammers zelf waren voor het kabinet niet belangrijk meer. De Raad van State kritiseerde de naar zijn oordeel onvoldoende motivering van het kabinet voor de beweerde noodzaak van de beperking van de gemeentelijke autonomie. Maar het kabinet verklaarde de discussie over het gewenste afschaffen van de deelgemeenten simpelweg tot een 'principiële kwestie', gemotiveerd vanuit de wens om tot een compacte overheid te komen. Voor het kabinet was dat kennelijk voldoende.[285]

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en natuurlijk de gemeenten Amsterdam en Rotterdam zelf kwamen met kritiek op het concept-wetsontwerp afschaffen deelgemeenten. De VNG achtte het wetsontwerp in strijd met de gemeentelijke autonomie. Amsterdam en Rotterdam wezen vooral op de langjarige praktijk met de deelgemeenten in hun gemeenten en constateerden dat het kabinet met zijn wetsontwerp voorbij ging aan de feitelijke ervaringen met de deelgemeenten, die in beide gemeenten – kennelijk – over het algemeen als positief werden beoordeeld. Maar, zoals gezegd, voor het kabinet telde dit alles niet. Het voorgenomen afschaffen van deelgemeenten was immers een 'principiële kwestie' en Amsterdam en Rotterdam hadden volgens het kabinet nog voldoende mogelijkheden om, door middel van 'een lichtere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie', het bestuur in te richten op een wijze die recht deed aan de uitdagingen waar een grote stad voor stond.[286] Het lijdt geen twijfel dat een massief verzet vanuit Amsterdam en Rotterdam tegen de opheffing van hun deelgemeenten wél had geteld voor het kabinet, maar dit verzet kwam er niet. Daarmee werd

[284] *Betwist bestuur*, blz. 498-500
[285] *Betwist bestuur*, blz. 504
[286] *Betwist bestuur*, blz. 507-508

de indruk gewekt dat de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam, om welke reden dan ook, het verdwijnen van hun deelgemeenten op zich niet echt zouden betreuren.[287] Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten kon het kabinet in de Tweede Kamer op steun rekenen van de twee coalitiepartijen VVD en CDA en van de PVV en de Socialistische Partij (SP), tezamen een meerderheid in de Kamer. De overige partijen stemden, om diverse redenen, tegen het wetsvoorstel. De meest fundamentele kritiek op het wetsontwerp kwam van GroenLinks, waar werd gesproken over 'symboolpolitiek', en van de ChristenUnie die haar afkeuring uitsprak over het wetsontwerp, omdat geen onderzoek was gedaan naar het functioneren van deelgemeenten.[288] In de Eerste Kamer verschoven de stemverhoudingen iets ten opzichte van die in de Tweede Kamer. Ook daar stemden de coalitiepartijen, de PVV en de SP vóór het wetsontwerp, maar zij kregen gezelschap van D66, SGP en 50Plus. De overige partijen stemden tegen.

Beleidsuitvoering en beleidsevaluatie

Nadat de Eerste Kamer, in de fase van de beleidsbepaling, op 5 februari 2013 had ingestemd met het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten was de teloorgang van de deelgemeenten definitief onafwendbaar geworden en wel met ingang van de komende nieuwe gemeentelijke bestuursperiode 2014-2018, startende na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014. De landelijke overheid had haar werk gedaan door middel van een wijziging van de Gemeentewet. Beleidsuitvoering, laat staan beleidsevaluatie op landelijk niveau was niet aan de orde. Het was aan de gemeenten Amsterdam en Rotterdam om uitvoering te geven aan de nieuwe wettelijke regeling in de Gemeentewet. Beide gemeenten gingen daar heel verschillend mee om. Amsterdam koos er uiteindelijk voor om, binnen de wettelijke mogelijkheden, zoveel mogelijk aan te sluiten bij het vigerende stadsdelenstelsel en creëerde zo feitelijk een soort 'deelgemeenten-light'.[289] In Rotterdam mocht het zoveel mogelijk aansluiten bij het bestaande deelgemeentebestel, dat op zichzelf al veel 'lichter' was dan het Amsterdamse decentrale bestel, uitdrukkelijk niet aan de orde zijn. Er moest naar het oordeel van de gemeenteraad, die leidend was op dit dossier, duidelijk 'iets nieuws' komen en dat werden uiteindelijk de 'gebiedscommissies' met vooral adviserende taken en een beperkt aantal uitvoerende taken. Oppositie daartegen door de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten, die hadden gepleit voor een 'deelgemeente-light-oplossing' à la de deelgemeente Pernis, mocht niet baten. Ten slotte zij vermeld dat het in februari 2010 door de gemeenteraad vastgestelde 'We kunnen zoveel beter'-beleid ten aanzien van samenwerking tussen stad en deelgemeenten in de bestuursperiode 2010-2014 zoveel mogelijk werd uitgevoerd, ondanks de plotseling opgekomen, door de landelijke politiek ingegeven parallelle discussie over het afschaffen van het deelgemeentebestel. En waarom ook niet? Eerdere plannen van vroegere regeringen met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur waren uiteindelijk toch ook in een bureaulade verdwenen? In de geest van het afgesproken beleid stelden de deelgemeenten hun beleids- en

[287] Zie paragraaf 1.8, onder 'Reacties van Amsterdam en Rotterdam'
[288] *Betwist bestuur*, blz. 510
[289] *Betwist bestuur*, blz. 578

werkplannen op. De deelgemeenten in Rotterdam werden onder meer betrokken in een enorme bezuinigingsoperatie van het college (OGOR), maar deden dat naar het oordeel van het college bepaald niet coöperatief, wat bij de leden van het college van burgemeester en wethouders opnieuw tot wrevel leidde over de deelgemeenten. Maar tegelijkertijd zetten de deelgemeenten zich, zoals met de stad afgesproken, actief in op allerlei belangrijke beleidsdossiers, zoals het aanbesteden van het welzijnswerk, de noodzakelijk geworden sluiting van buurthuizen, het maken van integrale wijkactieprogramma's van stad en deelgemeente gezamenlijk en het opstarten, samen met de stad, van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) met oud-Leefbaar Rotterdam-wethouder Marco Pastors als overkoepelend programmadirecteur.[290]

	Tijdsperiode 2010 – 2014
Expliciete beleids-theorie	In september 2011 diende het kabinet-Rutte I het 'wetsontwerp afschaffen deelgemeenten' bij de Tweede Kamer in. Volgens het kabinet waren deelgemeenten ooit ingesteld als 'hulpstructuur', maar waren zij in de loop der tijd trekken van een 'afzonderlijke bestuurslaag' gaan vertonen. Het kabinet achtte dat onwenselijk, want niet passend in de 'bestuurlijke hoofdstructuur' van ons land met drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. In die opvatting was voor de deelgemeenten geen plaats. Het afschaffen van deelgemeenten was naar het oordeel van het kabinet een 'principiële keuze', gemotiveerd vanuit de wens om tot een compacte overheid te komen. Omdat sprake was van een principiële keuze, was het, zo betoogde het kabinet, niet nodig om een onderzoek te doen naar het functioneren van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam.
Herkenbaarheid fasenverloop	De fasen van agendavorming en beleidsvoorbereiding waren in de tijdsperiode 2010-2014 heel herkenbaar. De agendavorming geschiedde bij gelegenheid van de verkiezingscampagne in het kader van de Tweede Kamerverkiezingen in juni 2010 en de daarop volgende kabinetsformatie. De beleidsvoorbereiding startte daarna, bij de voorbereiding van het 'wetsontwerp afschaffen deelgemeenten' op het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook de parlementaire behandeling van het wetsontwerp dient tot de fase van beleidsvoorbereiding te worden gerekend. Men zou kunnen zeggen dat, op nationaal niveau, de onderhavige beleidscyclus was afgerond na de aanvaarding van het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten door de Eerste Kamer in februari 2013. Maar evengoed kan men zeggen dat de fase van beleidsuitvoering zichtbaar was op het niveau van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, waar men, al vóór het besluit van de Eerste Kamer, naar een alternatief zocht voor de bestaande deelgemeenten en stadsdelen, een alternatief dat met ingang van de nieuwe gemeentelijke bestuursperiode 2014-2018 operationeel diende te zijn. Beleidsevaluatie zou dus pas na 2014 kunnen plaatsvinden. In de politieke stellingname van het kabinet vanaf 2010 – deelgemeenten zijn een overbodige extra bestuurslaag – kan echter ook een evaluatief element worden waargenomen. Beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie lopen in die zin door elkaar heen. Maar het kabinet was niet tot een evaluatie van het functioneren van deelgemeenten bereid.

[290] *Betwist bestuur*, blz. 546-548; OGOR staat voor 'Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam'

Duidelijke centrale actor	• Centraal besluit: het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I van september 2010, waaruit een jaar later het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten voortvloeide. • Centrale actor in materiële zin: de elkaar opvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de periode 2010-2014: Piet Hein Donner (CDA), Liesbeth Spies (CDA) en Ronald Plasterk (PvdA).
Beleidsresultaat	De kabinetten-Rutte I (VVD, CDA en gedoogsteun PVV) en II (VVD, PvdA) wisten door middel van een 'principiële opstelling' een einde te maken aan het stadsdelenstelsel c.q. het deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam, dat in die gemeenten tientallen jaren had gefunctioneerd, zonder dat zij inzicht behoefden te geven in het daadwerkelijk functioneren van die deelgemeenten en stadsdelen. Beide kabinetten wisten dit resultaat te bereiken door het uitblijven van serieus politiek tegenspel vanuit beide gemeenten richting het kabinet en het parlement.

4. De toepassing van het stromenmodel

4.1 Inleiding

Zoals we in het theoretisch kader zagen staat in het stromenmodel, anders dan in het rationale fasenmodel, niet de volgtijdelijkheid van de verschillende fasen in een beleidsproces voorop met een focus op de 'centrale actor' en de door deze actor genomen 'centrale besluiten'. In het stromenmodel wordt het beleidsproces beschouwd als een samenstel van verschillende 'stromen' – de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom – die op enig moment, als een policy window is geopend, door toedoen van een policy entrepreneur aan elkaar worden 'gekoppeld', waardoor beleid of verandering van beleid ontstaat. Naar het oordeel van Kingdon kunnen alle participanten in een beleidsproces in beginsel in elke processtroom worden betrokken. Het stromenmodel focust, aldus Kingdon, op 'agendavorming' en op 'de keuze van beleidsalternatieven', en niét op de wijze waarop de politieke beleidsbepalers hun finale beslissingen nemen. Hieraan kan worden toegevoegd dat het stromenmodel evenmin focust op de wijze waarop het vastgestelde beleid in de praktijk wordt uitgevoerd dan wel geëvalueerd. De belangrijkste vraag is op welk moment en op welke wijze de 'problemenstroom' en de 'beleidsstroom' zijn gekoppeld met de 'politieke stroom'. Was er sprake van een policy window en wie heeft als policy entrepreneur de koppeling bewerkstelligd? Het element 'toeval' is hierbij belangrijk.[291]

4.2 Koppelingsmoment 'Bestuurlijke vernieuwing' (1946)

In de 'problemenstroom' treffen we in de jaren veertig van de vorige eeuw diverse personen en instanties aan met onderling uiteenlopende invalshoeken.[292] Zij behoorden tot verschillende, wat ik zou willen noemen, 'participantenkringen'. Deze term kan zowel betrekking hebben op het verschil in achtergrond en positie van de betreffende participanten, als op de door de betreffende participanten naar voren gebrachte denkbeelden. Kort samengevat: 'status' en 'standpunten'. We noemen hier oud-raadslid en latere burgemeester van Rotterdam Gerard van Walsum, die in 1941 als eerste aandacht vroeg voor de positie van de bewoners van geannexeerde gebieden, alsmede burgemeester Pieter Oud, die in 1946 in meer algemene zin pleitte voor het 'decentraliseren van de grote stad'. De in 1944 opgerichte stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap' beoogde de Rotterdammers in sociaal-culturele zin op wijkniveau meer bij hun stad te betrekken. De zogenoemde 'Studiegroep-Bos' ten slotte wilde in 1946 het gemeenschapsgevoel van de stad vormgeven door middel van hanteerbare ruimtelijke concepten, waarbij de wijk de verbindende schakel vormde tussen buurt en stad. De algemene noemer onder deze ongelijksoortige probleembenaderingen was dat – mede onder invloed van de 'wijkgedachte' – de wijk en haar inwoners werden

[291] Zie paragraaf 2.6, onder 'concluderende beschouwing' en paragraaf 2.8, onder 'gevolgtrekkingen voor aanvullend bestuurskundig onderzoek'.
[292] Zie paragrafen 1.2 en 3.2, alsmede *Betwist bestuur*, blz. 49 e.v.

geproblematiseerd en dat de overtuiging de overhand kreeg dat daaraan iets diende te gebeuren.

In de 'beleidsstroom' treffen we in die jaren enige 'oplossingen' aan, in twee gevallen naar voren gebracht door instanties die ook in de 'problemenstroom' kunnen worden teruggevonden, in verschillende participantenkringen. De stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap' bepleitte de instelling van wijkbesturen met sociale en culturele functies. De Studiegroep-Bos daarentegen opteerde voor organen met publiek gezag, een semi-overheidslichaam. Deze naar voren gebrachte ongelijksoortige oplossingen stonden duidelijk in relatie met de naar voren gebrachte 'problemen'. De Rotterdamsche Gemeenschap zag de problemen vooral op wijkniveau, binnen de wijken, en koos dus voor een oplossing waarin het bestuur zich zou bezighouden met echte 'wijkzaken' en verder niet. De Studiegroep-Bos keek wat anders tegen de wijk aan, namelijk als ruimtelijk concept, als een verbindende schakel tussen 'buurt' en 'stad'. Dit leidde tot de 'oplossing' dat er een wijkorgaan diende te komen dat contact diende te onderhouden met zowel de buurten als het stadsbestuur. Zo'n wijkorgaan zou dus daarom ook over 'publiek gezag' dienen te beschikken en als semi-overheidslichaam een rol dienen te spelen in het bestuur van de grote stad.

Toen kort na de bevrijding, in mei 1945, de politieke stroom in Nederland en dus ook in Rotterdam weer op gang kwam in een sfeer van wederopbouw, in combinatie met de in die tijd noodzakelijk geachte maatschappelijke en politieke vernieuwing, en de op zijn post teruggekeerde burgemeester Pieter Oud zich in zijn voorwoord enthousiast toonde over de inhoud van het rapport 'De stad der toekomst. De toekomst der stad' van de Studiegroep-Bos, zou men – in de lijn van het stromenmodel – kunnen spreken van een geopend 'policy window'. Er was een keuzemoment, waarvan gebruik zou kunnen worden gemaakt. Als men al een 'policy entrepreneur' zou willen en kunnen aanwijzen, dan komt in die tijd de burgemeester daarvoor het meest in aanmerking. Burgemeester Oud had tevens een wetenschappelijke achtergrond op het gebied van staatsrecht en parlementaire geschiedenis en maakte – met succes – gebruik van het 'openstaande beleidsraam' door binnen de gemeente op te roepen tot het decentraliseren van de grote stad Rotterdam. Voor zover bekend liet hij zich daarbij niet over de precieze vormgeving daarvan uit. Echter is het zeer waarschijnlijk dat de burgemeester als bestuurlijk portefeuillehouder op dit beleidsterrein, samen met zijn ambtelijke adviseurs, de grondslag legde voor wat in 1947 de eerste *'Verordening op de wijkraden in de gemeente Rotterdam'* zou worden. Het politieke draagvlak in de gemeenteraad voor dit raadsbesluit bleek erg groot te zijn. Inhoudelijk spoorde de Verordening op de wijkraden meer met de adviezen van de Studiegroep-Bos dan met die van de stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap'. De wijkraden werden door het stadsbestuur primair gezien als intermediair tussen stad en wijk en niét als een wijkbestuur met sociale en culturele functies. Deze laatste functies werden in de navolgende jaren uitgeoefend door uit privaat initiatief voortgekomen instituties op wijkniveau, de sociale wijkopbouworganen.

	Tijdsperiode 1941 - 1946
Problemen	• Betrokkenheid bewoners geannexeerde gebieden bij hun wijk, bij de stad en bij het stadsbestuur. • Onvoldoende gemeenschapsgevoel bij de bewoners van de wijken. • Betrokkenheid bewoners bij hun wijk. • Het besturen van een grote stad.
Oplossingen	• Wijkbesturen met sociale en culturele functies • Wijkorganen met publiek gezag als schakel tussen de stad en de wijken
Policy-window	Gevoelde noodzaak tot wederopbouw en tot maatschappelijke en bestuurlijke vernieuwing na het einde van de Tweede Wereldoorlog.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Burgemeester Pieter Oud, tevens wetenschapper staatsrecht en parlementaire geschiedenis, gaf de aanzet tot decentralisatie in de grote stad Rotterdam.

4.3 Koppelingsmoment 'Bestuurlijke impasse' (1961)

De laatste wijkraad was – in 1952 – nog niet ingesteld of ten stadhuize werd reeds de conclusie getrokken dat het wijkradenconcept verbetering behoefde. In de 'problemenstroom' was het college van burgemeester en wethouders, dat op zichzelf ook als een participantenkring kan worden gezien, van oordeel dat de wijkraden, binnen de bestaande wetgeving, een 'grotere betekenis' zouden moeten krijgen. Het college gaf daarmee impliciet aan dat die wijkraden tot dan toe niet de betekenis hadden die er in 1947 van was verwacht. In de participantenkring 'wijkraden' was men van oordeel dat de wijkraden te weinig werden gehoord en dat met hun adviezen te weinig werd gedaan. Dit werd, opmerkelijk genoeg, door het college met zoveel woorden erkend. Een door burgemeester en wethouders in 1952 ingestelde Studiecommissie Wijkraden, onder leiding van de gemeentesecretaris, veronderstelde dat de formele taakstelling van de wijkraden wellicht op een te smalle basis berustte. Een wijkraad die zich 'slechts' mocht bezighouden met het doen van aanbevelingen aan het gemeentebestuur, had in feite te weinig te doen en daarmee te weinig statuur. In de problemenstroom vinden we in de jaren vijftig van de vorige eeuw, in een andere participantenkring, ook adviesorganen terug, wier werkveld op landelijk niveau lag. Achtereenvolgens kunnen hier worden genoemd de Staatscommissie-De Quay, die in 1955 van oordeel was dat de bestuursorganisatie van de grote steden een belemmering vormde voor het realiseren van 'de idee van de plaatselijke democratie', de Commissie-Oud (VNG), die in 1959 onder meer concludeerde dat wijkraden in grote steden tot vertraging in de besluitvorming zouden kunnen leiden en tot vergroting van de afstand tussen de burgers en het in feite beslissende bestuur, en ten slotte de Commissie-Van den Bergh (Wiardi Beckman Stichting, PvdA), die, eveneens in 1959, evenmin veel toekomstmogelijkheden zag voor wijkraden in grote steden, omdat, naar de mening van deze commissie, de grote stad vooral

‘functioneel’ was ingesteld. In 1960 kwam een andere door burgemeester en wethouders van Rotterdam ingestelde studiecommissie, die moest adviseren over de vormgeving van de ‘sociale wijkopbouw’, tot de conclusie dat de toenmalige ‘feitelijke functies’ van de Rotterdamse wijkraden niet wezenlijk bestuurlijk van aard waren en zeer wel konden worden geïntegreerd in de sociale wijkopbouw. Kortom, eind jaren vijftig, begin jaren zestig van de vorige eeuw was de positie van de Rotterdamse wijkraden geproblematiseerd. Het feit dat, op grond van de geldende Gemeentewet, aan die wijkraden geen bevoegdheden van het gemeentebestuur konden worden gedelegeerd, speelde hierbij zeker een rol. Een louter adviserende taak gaf de wijkraden, we merkten het al eerder op, te weinig werk en daardoor ook te weinig status. Vanuit de wereld van de sociale wijkopbouworganen, die op zichzelf ook als een participantenkring kunnen worden gezien, werd, voor zover bekend, geen gezamenlijk standpunt in deze kwestie naar buiten gebracht.

In de ‘beleidsstroom’ vinden we, in de door Kingdon als zodanig aangeduide ‘oersoep’[293], voorstellen van verschillende aard terug. De eerdergenoemde Studiecommissie Wijkraden bepleitte een verruiming van de taak van wijkraden met belangrijk werk op sociaal-cultureel terrein. Waar nog geen wijkraad was, zou moeten worden voortgebouwd op het door de bevolking zelf georganiseerde wijkwerk. De studiecommissie zag niet veel in wijkraden als politieke organen met bestuurlijke bevoegdheden, omdat het naar de mening van de commissie ‘moeilijk was de wijkraden op dit gebied taken van enig belang toe te delen’. Dit commissie-standpunt stond haaks op dat van de Staatscommissie-De Quay, die met voorstellen kwam voor ‘nieuwe verbindingsvormen tussen gemeente en burgerij’. Daartoe zou in de Gemeentewet de mogelijkheid moeten worden geopend om – in grote steden – nieuwe bestuursorganen in te stellen, te weten wijkraden waaraan bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders zouden kunnen worden overgedragen. Enige jaren later liet de Commissie-Oud echter weten hier niets voor te voelen en voor de grote steden meer te zien in zogenoemde ‘functionele raden’. De Commissie-Van den Bergh achtte tezelfdertijd de overdracht van bestuursbevoegdheden aan wijkraden in grote steden ‘niet verantwoord’. Wijkorganen zouden, wat deze commissie betrof, veel meer het karakter moeten hebben van sociale wijkopbouworganen, dus met een maatschappelijke en niet met een bestuurlijke taak. De door burgemeester en wethouders ingestelde Beleids- en studiecommissie Sociale Wijkopbouw was, zoals zojuist gezegd, van oordeel dat de toenmalige functies van de Rotterdamse wijkraden zouden kunnen worden geïntegreerd in de taken van sociale wijkopbouworganen. Burgemeester Gerard van Walsum bracht echter als zijn standpunt naar voren dat wijkraden en sociale wijkopbouworganen naast elkaar bestaansrecht hadden en dat men wijkraden ‘als een politiek lichaam’ niet actief kon laten optreden op sociaal-cultureel terrein. De wijkraden zelf ten slotte wezen een overdracht van specifieke wijkraadstaken, zoals algemene belangenbehartiging, aan sociale wijkopbouworganen unaniem af. Zij achtten zichzelf meer objectief en representatief dan de wijkopbouworganen. Over het uitvoeren van sociaal-culturele taken door wijkraden – wat hier en daar al gebeurde – werd door de

[293] Zie paragraaf 2.6 onder ‘Het stromenmodel van Kingdon’ en ‘Kritiek op het stromenmodel’

wijkraden genuanceerder gedacht. Eens waren de wijkraden het wél over de kwestie van overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan wijkraden. Dat zou volgens hen een goede zaak zijn.

Het voorgaande overziende kan worden vastgesteld dat het Rotterdamse gemeentebestuur in de politieke stroom anno 1960 werd geconfronteerd met een baaierd van vanuit verschillende participantenkringen naar voren gebrachte, onderling niet sporende, problemen en 'oersoep-oplossingen'. Meest pregnant was op lokaal niveau de tweespalt tussen de aanhangers van wijkraden en de aanhangers van sociale wijkopbouworganen. Het college van burgemeester en wethouders deed evenwel geen zichtbare moeite om op dit beleidsterrein beslissend te interveniëren en met een duidelijk standpunt te komen. Feitelijk was sprake van een bestuurlijke impasse. In het kader van het stromenmodel kan deze impasse worden gezien als een geopend policy window. Een mooie gelegenheid voor een gedreven policy entrepreneur om een politieke doorbraak te bewerkstelligen. Het initiatief voor een doorbraak kwam, begin jaren zestig, vanuit de gemeenteraad zelf, door toedoen van de twee meest betrokken raadscommissies, de raadscommissie inzake de wijkraden en de raadscommissie inzake de sociale wijkopbouw. Zij zorgden er in onderlinge afstemming voor dat de wijkradenproblematiek opnieuw op de politieke agenda werd geplaatst en namen zo doende de rol van policy entrepreneur op zich. In gezamenlijkheid ontwikkelden beide raadscommissies ook een oplossing die op steun van de gemeenteraad kon rekenen. Het college van burgemeester en wethouders keek ondertussen vanaf de politieke zijlijn toe en fungeerde eerder als doorgeefluik voor standpunten van de twee raadscommissies dan als eigenstandige belangrijke beleidsbepaler.

De 'beleidsoplossing' die door de beide raadscommissies naar voren werd gebracht – wijkraden mogen zich in het vervolg bezighouden met sociaal-cultureel werk en sociale wijkopbouworganen mogen zich, zij het bij wijze van proef, bezig gaan houden met wijkraadachtige taken – moet meer als een politieke compromisoplossing worden gezien dan als een toekomstbestendig principieel besluit betreffende de positie en rol van de wijkraden. Maar duidelijk was wel dat de nieuwe politieke lijn een principiële afwijking inhield van de lijn waartoe in 1947 door de gemeenteraad was besloten. Het 'alleenrecht' van de wijkraden om namens de wijkbewoners wijkbelangen te behartigen bij het gemeentebestuur werd doorbroken. Uiteindelijk leidde de ingreep door de twee meest betrokken raadscommissies tot officiële besluiten van de gemeenteraad, waarin de gevonden compromisoplossing in regels werd vervat. In het bijzonder ging het daarbij om de *Wijkraadsverordening 1963*.

	Tijdsperiode 1946 - 1961
Problemen	• De wijkraden hebben een te beperkte taakstelling: uitsluitend adviseren van het gemeentebestuur. • De wijkraden worden door het gemeentebestuur in onvoldoende mate serieus genomen en met hun adviezen wordt te weinig gedaan.

	• De bestuursorganisatie van de grote steden vormt een belemmering voor het realiseren van 'de idee van de plaatselijke democratie'. • Wijkraden leiden tot vertraging in de besluitvorming. • Wijkraden vergroten de afstand tussen de burgers en het in feite beslissende gemeentebestuur. • De feitelijke functies van de Rotterdamse wijkraden zijn niet wezenlijk bestuurlijk van aard. • Wijkraden hebben geen toekomst in grote steden, die vooral functioneel zijn ingesteld.
Oplossingen	• Verruiming van de taak van wijkraden met sociaal-culturele activiteiten. • Verruiming van de taak van wijkraden met door het gemeentebestuur overgedragen bevoegdheden (indien wettelijk mogelijk geworden). • Integratie van de taken van wijkraden en sociale wijkopbouworganen. • Vervanging van wijkraden door 'functionele raden'. • Sociale wijkopbouworganen niet belasten met algemene belangenbehartiging. • Wijkraden als 'politiek lichaam' niet belasten met sociaal-culturele activiteiten.
Policy-window	De bestuurlijke impasse die begin jaren zestig was ontstaan in de besluitvorming inzake de toekomst van de Rotterdamse wijkraden.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	De raadscommissie inzake de wijkraden en de raadscommissie inzake de sociale wijkopbouw komen in gezamenlijkheid met een politieke compromis-oplossing.

*4.4 **Koppelingsmoment 'Pacificatie'** (1968)*

In 1964 werd de Gemeentewet aangevuld met een nieuwe regeling voor 'commissies', waardoor het mogelijk werd 'tot spreiding in het bestuur van de gemeente' over te gaan. Desgewenst konden de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders voortaan bevoegdheden toekennen aan door hen in te stellen 'bestuurscommissies', waaronder begrepen de wijkraden, zoals ze in Rotterdam reeds bestonden. Aangezien daarvoor in de Rotterdamse gemeenteraad brede support bestond – alleen burgemeester Van Walsum maande op dit vlak enige malen tot voorzichtigheid – had men mogen verwachten dat van deze mogelijkheid nu snel werk zou worden gemaakt. Immers, voor een al vele jaren onderkend probleem – het ontbreken van de wettelijke mogelijkheid om bevoegdheden van het gemeentebestuur over te dragen aan wijkraden – was nu eindelijk een oplossing beschikbaar gekomen. Maar over de concrete mogelijkheden tot uitvoering van die oplossing was in het Rotterdamse nog niet echt nagedacht. Dat denkwerk diende nog te starten. In termen van het stromenmodel: er stond een policy window open, maar daar werd geen gebruik van gemaakt.

In de 'problemenstroom' roerden zich na 1964 uitsluitend de wijkraden én het college van burgemeester en wethouders. De wijkraden toonden zich, opnieuw,

niet tevreden over hun positie. Niet alleen konden zij nog steeds niet beschikken over door het gemeentebestuur aan hen overgedragen bevoegdheden, maar ook bleven zij van oordeel dat hun adviesfunctie verbetering behoefde. Zij drongen bij het gemeentebestuur aan op de instelling van een adviescommissie voor deze kwesties. Het college van burgemeester en wethouders, met wethouder George de Vos (KVP) als nieuwbakken portefeuillehouder Wijkaangelegenheden[294] voorop, nam in april 1967 het besluit om de gevraagde adviescommissie in te stellen: een nieuwe Studiecommissie Wijkraden. Blijkens het instellingsbesluit was ook het college van oordeel dat er nog het een en ander schortte aan de adviserende taak van de wijkraden. Die zienswijze was dus, merkwaardig genoeg, de afgelopen twintig jaar ongewijzigd gebleven. Daarnaast was het college benieuwd naar mogelijkheden tot overdracht van bepaalde bestuursbevoegdheden aan wijkraden, zoals bedoeld in de gewijzigde Gemeentewet. Wethouder De Vos stelde vast dat er nog steeds een 'strijd' gaande was tussen de aanhangers van de wijkraden en de aanhangers van de sociale wijkopbouworganen. Die strijd moest zijns inziens definitief worden beëindigd.

In de 'beleidsstroom' zien we na 1964 slechts twee participanten. Vanuit het college van burgemeester en wethouders was dat wethouder George de Vos als portefeuillehouder Wijkaangelegenheden. De tweede 'participant' waren de wijkraden, die als 'oplossing' aandrongen op de verbetering van hun adviesfunctie, alsmede op de overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan wijkraden. De wijkraden droegen daarvoor echter zelf geen concrete ideeën aan. De nieuwe Studiecommissie Wijkraden was vanaf 1967 bezig met het bedenken van beleidsoplossingen in deze. Wethouder De Vos wachtte deze oplossingen niet af – dat zou zijns inziens de ontwikkelingen met betrekking tot de wijkorganen te veel ophouden – en kwam in januari 1968 met een eigen Beleidsnota over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw. Deze beleidsnota werd een maand later gevolgd door een concept raadsvoorstel annex -besluit van de kant van het college, inhoudelijk overeenkomend met de beleidsnota van wethouder De Vos. Weer een maand later, in maart 1968, stemde de gemeenteraad hiermee in. Inhoudelijk besloot de gemeenteraad, op voorstel van het college en geheel in de lijn van de 'oplossing' van wethouder De Vos, tot beëindiging van de proef met de van wijkraadstaken voorziene sociale wijkopbouworganen en tot invoering van de werkwijze waarbij sociale wijkopbouworganen op gelijke voet als wijkraden zouden worden behandeld, mits zij zich een 'sectie bestuurlijke zaken' zouden hebben toegevoegd. Daarmee verviel het wezenlijke onderscheid tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen en werd, in het kader van de door wethouder De Vos gewenste pacificatie, een bestuurlijke constructie geformaliseerd, die men als 'lood-om-oud-ijzer' zou kunnen aanduiden. Dit paste in de gedachtegang van De Vos, die toch al geen echte tegenstellingen had kunnen ontdekken tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen.

Wanneer we deze ontwikkelingen bekijken vanuit het stromenmodel, dan valt op dat de discussies over de toekomst van wijkraden en sociale

[294] In de bestuursperiode 1966-1970 werd in het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders de portefeuille 'Wijkaangelegenheden' voor het eerst bij een wethouder ondergebracht. Daarvóór was steeds de burgemeester portefeuillehouder Wijkaangelegenheden.

wijkopbouworganen, zowel in de problemenstroom als in de beleidsstroom, vanaf 1964 vooral werden gevoerd in twee, min of meer aan elkaar gerelateerde, participantenkringen: het gemeentebestuur en de door dat bestuur ingestelde wijkraden. Het onderwerp als zodanig behoefde niet uitdrukkelijk opnieuw op de bestuurlijke agenda te worden gezet, want het was in feite al 'geagendeerd' vanuit de bestuurlijke afspraak om een besluit te nemen naar aanleiding van de vijf jaar durende proef met sociale wijkopbouworganen, die tevens wijkraadsachtige taken vervulden. Er lagen ook geen nieuwe beleidsvoorstellen – 'oplossingen' – ter tafel die ten principale afweken van de compromis 'oplossing' die feitelijk reeds in 1961 door de twee betrokken raadscommissies was bedacht. Kortom, welke oplossing zou in casu moeten worden gekoppeld aan welk probleem? Men zou kunnen zeggen dat wethouder De Vos als portefeuillehouder Wijkaangelegenheden het 'eeuwigdurende' dispuut tussen de aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen als een op te lossen probleem zag, omdat dit dispuut verstorend zou kunnen gaan werken in de komende politiek-bestuurlijke discussie over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl – te weten wijkraden voorzien van door het gemeentebestuur overgedragen taken en bevoegdheden – naar aanleiding van de te verwachten adviezen van de Studiecommissie Wijkraden. De start van deze discussie was het policy window voor wethouder De Vos om de strijd tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen nu voor eens en altijd te beëindigen. De Vos zag de oplossing in het vastleggen en handhaven van een status quo, waarin er in Rotterdam twee soorten wijkorganen bestonden met een vergelijkbaar takenpakket en met ieder zijn eigen aanhangers. Wijken die een sociaal wijkopbouworgaan met algemene belangenbehartigingsfunctie wensten te krijgen in plaats van een wijkraad hoefden dan niet langer te wachten. Op voorhand stond evenwel voor wethouder De Vos vast dat aan dergelijke wijkopbouworganen nimmer taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur zouden worden overgedragen. Dat kon alleen aan de te vormen wijkraden-nieuwe-stijl. De Vos pakte dat door middel van zijn onverwachte Beleidsnota effectief aan. Hij startte een op het oog eenzijdige actie, waaromtrent zowel in het college van burgemeester en wethouders als in de gemeenteraad aarzelingen waren: waarom niet eerst het advies van de Studiecommissie Wijkraden afgewacht? Dit handelen van de wethouder kan dan ook als een opmerkelijk en ook gedurfd politiek feit worden beschouwd. Met zijn optreden maakte wethouder De Vos op effectieve wijze de weg vrij voor een 'onbelaste discussie' over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl. In die zin kan de wethouder in casu met recht een gedreven policy entrepreneur worden genoemd.

	Tijdsperiode 1961 - 1968
Problemen	• Nog steeds worden de wijkraden door het gemeentebestuur in onvoldoende mate serieus genomen en wordt met hun adviezen te weinig gedaan. • De immer voortdurende strijd tussen aanhangers van wijkraden en sociale wijkopbouworganen.
Oplossingen	• Nagaan welke mogelijkheden er zijn om taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur te kunnen overdragen aan wijkraden (nieuwe-stijl).

	• Beëindigen van de strijd tussen aanhangers van wijkraden en sociale wijkopbouworganen.
Policy-window	De start van de politiek-bestuurlijke discussie over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl, waaraan door het gemeentebestuur taken en bevoegdheden zouden worden overgedragen.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Wethouder George de Vos (KVP) zorgt er met zijn 'pacificatie-voorstel' voor dat de discussies over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl niet worden belast door het dispuut tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen.

*4.5 **Koppelingsmoment 'Democratisering openbaar bestuur'** (1972)*

Vanaf 1968 waren participanten vanuit verschillende participantenkringen actief in de problemenstroom. Het college van burgemeester en wethouders zag zich, gelet op de aanhoudende kritiek vanuit de wijkraden, maar ook door eigen waarneming, geconfronteerd met een wijkradenbestel dat, zelfs na twintig jaar, kennelijk nog steeds onbevredigend functioneerde. Dat de wijkraden nog niet konden beschikken over door het gemeentebestuur gedelegeerde bevoegdheden werd, zo lijkt het althans, door het college niet als een groot probleem gezien. In ieder geval werd van die kant weinig moeite gedaan om dit 'probleem' snel aan te pakken en op te lossen. De wijkraden zelf kwamen op dit vlak evenmin met concrete voorstellen. Vanuit de participantenkring sociale wijkopbouworganen kwam de kritiek dat participatie méér moest zijn louter 'meepraten'. 'Meebeslissen' hoorde daar ook bij. De koepel van sociale wijkopbouworganen – de Stichting Raad voor het Maatschappelijk Welzijn (RMW) – legde zich neer, of, wellicht beter gezegd, moést zich wel neerleggen bij het gegeven dat opbouworganen in de nabije toekomst niet langer tevens een bestuurlijke positie zouden hebben. De RMW maakte zich echter wel zorgen over de toekomstige onderlinge verhouding tussen de wijkraden-nieuwe-stijl, later omgedoopt tot 'deelgemeenten', enerzijds en de sociale wijkopbouworganen anderzijds.

In de periode na 1968 werd op landelijk niveau het onderwerp 'gewestvorming' op de politieke agenda gezet door middel van de 'Nota Bestuurlijke Organisatie' van de minister van Binnenlandse Zaken, Henk Beernink (CHU), en zijn partijgenoot staatssecretaris op dat departement, Chris van Veen. De gewesten zouden worden belast met taken die gemeenten naar veler inzicht niet of niet meer zelfstandig konden uitvoeren. In dat kader zou het in 1964 opgerichte Openbaar Lichaam Rijnmond (OLR) moeten worden omgevormd tot een 'Stadsgewest Rijnmond', zo was de gedachte in die tijd.[295] Het feit dat de raad van het stadsgewest door alle ingezetenen van het gewest zou worden gekozen, waarborgde volgens burgemeester en wethouders van Rotterdam echter niet de democratische betrokkenheid van de burger bij het door hen gekozen bestuur. Daarvoor was decentralisatie van taken en bevoegdheden nodig, óók in het stadsgewestelijke

[295] *Betwist bestuur*, blz. 107-109

kader. ‘Democratisering door decentralisatie’ paste in de tijdgeest van toen, waarin op allerlei maatschappelijke fronten werd aangedrongen op meer democratisering en participatie.[296]

In de ‘beleidsstroom’ in de tijdsperiode na 1968 werd door verschillende participanten de aandacht vooral gericht op het vorm geven van wijkraden-nieuwe-stijl met een verbeterde adviesfunctie én met door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders overgedragen taken en bevoegdheden. De door het college in 1967 voor dit doel ingestelde Studiecommissie Wijkraden, waarin alle wijkraden waren vertegenwoordigd, kwam er niet uit. Meer resultaat boekte een vervolgens door het college ingestelde ambtelijke Studiecommissie Overdracht Bevoegdheden aan wijkraden, onder voorzitterschap van verantwoordelijk wethouder George de Vos (KVP). Maar deze commissie oordeelde dat de versterking van de adviesfunctie van wijkraden, bijvoorbeeld door de introductie van ‘gekwalificeerde adviezen’, belangrijker en veel meer omvattend was dan de overdracht van bestuursbevoegdheden, waarvoor door de commissie, naar eigen zeggen, niet onbelangrijke, maar toch bescheiden mogelijkheden waren gevonden. In mei 1970 kwam wethouder De Vos met zijn discussienota ‘Toekomstige organisatie wijkbestel’, waarin hij de contouren schetste van een nieuw wijkbestel met wijkraden-nieuwe-stijl, de latere deelgemeenten. Ook wethouder De Vos achtte de versterking van de adviesfunctie van wijkraden belangrijker dan eigen beslissingsbevoegdheden van wijkraden. Zijn opvolger op het dossier Wijkaangelegenheden in het college 1970-1974, PvdA-wethouder Henk van der Pols, nam de nota-De Vos over en ging zelf voortvarend aan de slag met dit dossier, waarbij hij niet altijd op ongeconditioneerde medewerking kon rekenen van zijn collega’s in het college. Er waren collega-wethouders die op zich geen bezwaar hadden tegen wijkraden-nieuwe-stijl en deelgemeenten, mits zij er als vakwethouders maar geen last van hadden in de zin van onnodige vertraging van de werkzaamheden waarvoor zij politiek verantwoordelijk waren. Ook was de gedachte dat in beginsel in het gehele territoir van de gemeente Rotterdam deelgemeenten zouden kunnen en moeten worden ingesteld, niet bij alle collegeleden even populair. Met name was er verzet tegen de introductie van deelgemeenten in oude stadswijken.

Al met al verliep de besluitvorming over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl door alle discussies nogal traag, maar dát er deelgemeenten zouden komen met rechtstreeks door de bevolking gekozen deelgemeenteraden, met een verbeterde adviesfunctie en met door het gemeentebestuur overgedragen taken en bevoegdheden, stond in die tijd wel vast. Wethouder Henk van der Pols wist uiteindelijk politiek-bestuurlijke overeenstemming te bereiken door gebruik te maken van de twee genoemde parallelle ontwikkelingen in de politieke stroom: aan de ene kant het streven naar meer democratisering en participatie in de maatschappij en aan de andere kant de bestuurlijke discussie over de vorming van (stads)gewesten. Beide ontwikkelingen in onderling verband zorgden voor een geopend policy window, waar wethouder Henk van der Pols als gedreven policy entrepreneur gebruik van maakte. Hij bracht in oktober 1971 een beleidsnota uit

[296] *Betwist bestuur*, blz. 119-120

met ‘participatie’ als centraal thema.[297] Toen deze nota in november 1971 werd besproken in de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden – de commissie kon zich over het algemeen goed vinden in de wethouderlijke nota – maakte wethouder Van der Pols gebruik van het politieke gegeven dat de Rotterdamse gemeenteraad reeds had ingestemd met de stadsgewestgedachte en met de motie-Lems, waarin werd uitgesproken dat de vorming van een stadsgewest onlosmakelijk was verbonden met de vorming van een aantal gelijkwaardige ‘deelgemeenten’ of ‘stadsdelen’, die de behartiging van de directe belangen van de bevolking tot taak zouden krijgen.[298] Hij koppelde deze ontwikkelingen aan de voorliggende plannen om wijkraden-nieuwe-stijl, lees deelgemeenten, in te stellen. Deze plannen werden door hem geplaatst in het kader van de ontwikkeling van een ‘stadsgewest Groot-Rotterdam’, waarbinnen bestuurlijke decentralisatie zou moeten plaatsvinden, omdat anders de afstand tussen het bestuur en de bestuurden te groot zou worden.[299] Sociale wijkopbouworganen bleven binnen het concept bestaan, alleen al om de afstand tot de burger verder te verkleinen. De gedachtegang van wethouder Henk van der Pols was later terug te vinden in het raadsvoorstel van 5 mei 1972 tot experimentele invoering van een nieuw wijkbestel – later omgedoopt in het deelgemeentebestel – in Rotterdam. Decentralisatie van taken en bevoegdheden in stadsgewestelijk verband werd noodzakelijk geacht om de democratische betrokkenheid van de burger bij het door hem gekozen bestuur te kunnen waarborgen.[300]

	Tijdsperiode 1968 – 1972
Problemen	• Het onvoldoende functioneren van het wijkradenbestel. • Het relateren van het (nieuwe) wijkbestel aan de (stads)gewestvorming. • De positie van de sociale wijkopbouworganen in het nieuwe bestel van wijkraden-nieuwe-stijl annex het deelgemeentebestel. • Geen eensgezindheid in het college van burgemeester en wethouders omtrent het deelgemeentebestel in wording.
Oplossingen	• Instellen van wijkraden-nieuwe-stijl annex deelgemeenten. • De bestuurlijke decentralisatie op lokaal niveau relateren aan de vorming van (stads)gewesten.
Policy-window	Parallelle ontwikkeling van het streven naar democratisering van het openbaar bestuur door middel van participatie en de voorgenomen vorming van (stads)gewesten.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols (PvdA) koppelt de ontwikkelingen inzake democratisering van het openbaar bestuur op lokaal en (stads)gewestniveau aan zijn plannen met betrekking tot de ontwikkeling van het deelgemeentebestel.

[297] *Betwist bestuur*, blz. 113-115
[298] *Betwist bestuur*, blz. 107
[299] Deze koppeling tussen schaalvergroting en tegelijkertijd schaalverkleining speelt later ook een belangrijke rol in de stadsprovincie-discussie in de jaren negentig.
[300] *Betwist bestuur*, blz. 115-117 en 119-120

*4.6 **Koppelingsmoment 'Een politieke list'** (1977)*

In 1974 trad in Rotterdam een zogenoemd 'rood college' van burgemeester en wethouders aan. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in dat jaar had de PvdA een absolute meerderheid gekregen in de gemeenteraad en die partij maakte daarvan gebruik door het vormen van een nieuw college met uitsluitend wethouders van PvdA-huize. CDA en VVD werden buiten het college gehouden. In tegenstelling tot wat wellicht verwacht had mogen worden, betekende deze opzienbarende ontwikkeling niet dat het nieuwe college onder fiere PvdA-vlag werd gekenmerkt door grote eensgezindheid over alle aan de orde zijnde politiek-bestuurlijke kwesties. Dat gold zeker ook voor het onderwerp 'decentraal bestuur in Rotterdam'. De nieuwe wethouder van Wijkaangelegenheden, Wim van der Have, stond een lastige klus te wachten.

In de problemenstroom ontmoette wethouder Van der Have niet alleen zijn collega's in het college van burgemeester en wethouders en in de gemeenteraad, alsmede de deelgemeenten en de wijkorganen, maar ook zichzelf. Hij vond dat de per 1 januari 1975 ingestelde nieuwe deelgemeente Prins Alexander in feite een 'te hoog niveau' had, omdat het in de deelgemeente vooral zou gaan om zaken betrekking hebbende op 'buurten' en niet vaak om zaken die van belang waren voor het gehele gebied van de deelgemeente. Ook vroeg hij zich af of het wel terecht was dat 'de gemeenteraad' als model had gediend voor de 'deelgemeenteraad'. Goed werkende wijkorganen waren zijns inziens essentieel voor het deelgemeentebestel. Een deelgemeenteraad moest zich, volgens Van der Have, niet 'te exclusief' opstellen.[301] Een eerder probleem – het niet realistische schema voor de invoering van het deelgemeentebestel in Rotterdam, dat reeds in 1976 zou moeten zijn voltooid – was in mei 1974 door de ambtsvoorganger van Van der Have, wethouder Henk van der Pols, al 'opgelost' door het verlengen van de invoeringstermijn met 'enkele jaren'.[302] Ook met de hiermee verband houdende evaluatie van de proef met de eerste deelgemeenten wilde het niet erg lukken. Na een eerdere mislukte 'interne' evaluatiepoging werd pas in augustus 1975 een evaluatieopdracht gegeven aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De kosten van het nieuwe bestel werden zijdens het college van burgemeester en wethouders hoog ingeschat, maar niet onderbouwd met concrete bedragen. In het PvdA-college was ook weerstand tegen deelgemeenten. Zij zouden de stadsvernieuwing in de weg kunnen zitten, vond portefeuillehouder-wethouder Jan van der Ploeg. En ook over de instelling van de nieuwe deelgemeente Prins Alexander bestond geen unanimiteit in het college. De Rotterdamse PvdA, dé grote machtsfactor in die tijd, bevond zich in een spagaat. Het was moeilijk om in die partij de aanhangers van de representatieve democratie en de aanhangers van de projectstructuur stadsvernieuwing op één lijn te krijgen. De Rotterdamse wijkorganen hadden al evenmin veel op met deelgemeenten, omdat zij vreesden voor de ondergraving van hun eigen machtspositie.

In de beleidsstroom namen raadsleden van CPN en PPR – weliswaar een kleine linkse minderheid – het op voor de actiegroepen. Naar hun mening konden

[301] *Betwist bestuur*, blz. 156-157
[302] *Betwist bestuur*, blz. 152

actiegroepen zelfs grotere invloed hebben op het stadsbestuur dan deelgemeenten. Vanuit de wijkorganen werd gepleit voor de overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan henzelf. Maar daarvan kon volgens het college geen sprake zijn: “Geen bevoegdhedenoverdracht aan niet gekozen wijkorganen!” Wethouder Van der Pols verwoordde het namens het college zo: “Het is ondenkbaar dat wij aan vrij willekeurig ontstane en geformeerde wijkorganen welke politieke verantwoordelijkheid dan ook zouden kunnen of willen delegeren.” Het eerste ‘rode college’ stelde dat door middel van deelgemeenten het bestuur van een stadsdeel zo dicht mogelijk bij de eigen bewoners kon worden gelegd. Deelgemeenten waren niet uitsluitend bedoeld als overgang naar een stadsgewest. Maar, zo vond wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, deelgemeenten zouden alleen goed kunnen functioneren als ze ‘werkelijke bevoegdheden’ zouden hebben én als er in de betreffende deelgemeente ‘goed functionerende wijkorganen’ zouden zijn als instrument om de verlangens van de bevolking sneller te doen verwezenlijken.[303] Een in 1975 door het college van burgemeester en wethouders ingestelde ‘Stuurgroep uitbreiding bevoegdheden deelgemeenten’ kwam in datzelfde jaar met concrete voorstellen voor een belangrijke uitbreiding van de bevoegdheden van deelgemeenten. De stuurgroep maakte daarbij – een noviteit – onderscheid tussen ‘zelfbeschikking’ van deelgemeenten wat betreft hun autonome taken en ‘medewerking’ die deelgemeenten zouden moeten geven aan de besluitvorming op stedelijk niveau op gebieden waar de deelgemeenten zelf geen bevoegdheden hadden, ook wel ‘medebewind’ genoemd. Deze importante uitbreiding van bevoegdheden van deelgemeenten kreeg in februari 1977 haar beslag.

De ontstane bestuurlijke impasse omtrent de doorgroei van het deelgemeentebestel kan als een policy window worden beschouwd, waarvan wethouder Wim van der Have als een policy entrepreneur gebruik maakte door in september 1975 met een nota te komen over de reorganisatie van het wijkbestel, de ‘Nota Nieuw Wijkbestel’.[304] Naast de bestaande vier deelgemeenten zouden er veertien wijkraadsgebieden moeten komen. De wijkraden-nieuwe-stijl in deze gebieden zouden door de bevolking moeten worden gekozen, maar zij zouden geen bevoegdheden van het gemeentebestuur overgedragen krijgen, anders waren het in feite deelgemeenten. Tegen deze plannen werd weliswaar verzet aangetekend door de deelgemeenten en de wijkorganen, maar Van der Have bereikte er wel mee dat de gemeenteraad zich in mei 1977 kon scharen achter een bijgesteld plan, waarbij de wijkraden-nieuwe-stijl alsnog bevoegdheden van het gemeentebestuur overgedragen zouden krijgen, zij het een lichter pakket dan deelgemeenten. In dat kader werden IJsselmonde en Centrum-Noord op 1 januari 1978 voorzien van wijkraden-nieuwe-stijl. Ook over dit nieuwe voorstel was door veel wijkorganen negatief geadviseerd, maar, zo bracht wethouder Van der Have naar voren, zónder een grondige opiniepeiling bij de bevolking.[305] Uiteindelijk kwam de Rotterdamse PvdA begin 1979 in een eigen nota[306] tot de conclusie dat het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl beter kon worden

[303] *Betwist bestuur*, blz. 156
[304] *Betwist bestuur*, blz. 165 e.v.
[305] *Betwist bestuur*, blz. 168
[306] Nota ‘De decentralisatie in de jaren tachtig’ van de PvdA; zie *Betwist bestuur*, blz. 174.

opgeheven en dat het aantal deelgemeenten in een matig tempo kon worden uitgebreid. In december 1979 ging de gemeenteraad hiermee akkoord. De weg naar de instelling van nieuwe deelgemeenten in Rotterdam lag open, ondanks de weerstand daartegen bij sommige wethouders en gemeenteraadsleden. IJsselmonde en Centrum-Noord werden de eerste nieuwe deelgemeenten. Het optreden van wethouder Van der Have werd door de ambtelijke ondersteuning ten stadhuize 'de list van Van der Have' genoemd.

	Tijdsperiode 1972 – 1977
Problemen	• Onduidelijkheid met betrekking tot de schaal van deelgemeenten. • Het imitatiegedrag van deelgemeenten ten opzichte van de gemeenteraad. • De (niet geconcretiseerde) hoge kosten van het deelgemeentebestel. • Verzet vanuit de wijkorganen tegen de instelling van deelgemeenten. • Geen eensgezindheid in het college van burgemeester en wethouders omtrent het deelgemeentebestel in wording.
Oplossingen	• De wijkorganen opteren voor het overdragen van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan wijkorganen in plaats van aan deelgemeenten, wat door het college van burgemeester en wethouders wordt afgewezen. • Het temporiseren van de uitbreiding van het aantal deelgemeenten. • Het in belangrijke mate uitbreiden van de bevoegdheden van de deelgemeenten. • Naast de bestaande vier deelgemeenten wijkraden-nieuwe-stijl instellen, door de bevolking gekozen, maar zonder door het gemeentebestuur overgedragen bevoegdheden.
Policy-window	De bestuurlijke impasse inzake de doorgroei van het deelgemeentebestel en het instellen van nieuwe deelgemeenten.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have (PvdA) zorgt in 1975 en 1977 voor een doorbraak in de impasse door te komen met een voorstel om naast de bestaande deelgemeenten wijkraden-nieuwe-stijl in te stellen. Deze wijkraden zouden door de bevolking worden gekozen en aanvankelijk niet beschikken over door het gemeentebestuur overgedragen bevoegdheden. Later werd dit voorstel bijgesteld en kregen de wijkraden-nieuwe-stijl wél bevoegdheden van het gemeentebestuur overgedragen. Aangezien aldus een 'kunstmatig' onderscheid ontstond tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl werd eind 1979 besloten dit onderscheid op te heffen en alleen nog met deelgemeenten verder te gaan.

*4.7 **Koppelingsmoment 'Referendum'** (1995)*

Na 1980 werd in Rotterdam het deelgemeentebestel verder ontwikkeld. Er kwamen nog drie deelgemeenten bij: Overschie, Kralingen en Hillegersberg-Schiebroek. In de problemenstroom roerden zich in deze periode niet alleen het stadsbestuur en de deelgemeenten, maar ook organisaties van bewoners. Het

stadsbestuur had moeite met een verdere uitbreiding van het aantal deelgemeenten, zonder dat eerst een fundamentele discussie over het deelgemeentebestel was gevoerd. De Coolsingel kreeg ook te maken met verzet van verschillende bewonersorganisaties en -groepen tegen de komst van nieuwe deelgemeenten en tegen bestaande deelgemeenten. De deelgemeenten zelf bleven kritiek uiten op zaken als de bevoegdheidsverdeling tussen stad en deelgemeenten, de ondervonden ambtelijke ondersteuning en de in hun ogen onvolkomen financiering van de deelgemeenten. Ook voelden zij zich onvoldoende betrokken bij de uitvoering van plannen met betrekking tot de modernisering van de economie en samenleving van Rotterdam, zoals beschreven in beleidsstukken inzake 'Het Nieuwe Rotterdam'. Eind jaren tachtig bepleitte burgemeester Bram Peper, wat betreft de deelgemeenten, een geringere fixatie op participatie en inspraak en meer nadruk op de dienstverlenende functie van deelgemeenten. Een verdere belangrijke overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten achtte hij, mede tegen de achtergrond van de zijns inziens zwakke positie van de grote stad in Nederland, niet wenselijk.[307] Toen begin jaren negentig de discussie over de komst van een stadsprovincie Rotterdam op de bestuurlijke agenda's kwam, werd de vraag actueel hoe om te gaan met de deelgemeenten in Rotterdam.

In de beleidsstroom circuleerden aan de kant van het college van burgemeester en wethouders voorstellen tot 'optimalisatie' van de bevoegdheden van de deelgemeentebesturen, alsmede tot instelling van een 'Deelgemeentefonds' om de financiële verhouding tussen stad en deelgemeenten beter te regelen. Het voornemen om in 1985 een fundamentele discussie te gaan voeren over het deelgemeentebestel werd niet uitgevoerd. In latere jaren kwam een dergelijke discussie wel op gang, wat uiteindelijk leidde tot een stevig onderbouwd voorstel van het college over de positie van de deelgemeenten in de jaren negentig en over de definitieve 'afronding' van het deelgemeentebestel. Dit voorstel werd in zijn definitieve vorm in 1991 door de gemeenteraad aanvaard.[308] Uiteindelijk leidde dat eind 1993 tot de instelling van twee nieuwe deelgemeenten: Delfshaven en Feijenoord.

De instelling van deze twee nieuwe deelgemeenten vond mede plaats in het kader van de zojuist genoemde politiek-bestuurlijke discussie over de vorming van een stadsprovincie Rotterdam.[309] Opmerkelijk was dat de Rotterdamse deelgemeenten in deze discussie niet als 'probleem' werden gezien, maar juist als onderdeel van de 'oplossing'. Om het stadsprovinciemodel voor alle gemeenten in de regio aanvaardbaar te maken besloot het Rotterdamse stadsbestuur, bij wijze van 'offer', dat de gemeente Rotterdam als bestuurlijke entiteit zou moeten worden opgeheven en vervangen door een aantal gemeenten-nieuwe-stijl, van hetzelfde 'niveau' als de overige gemeenten in de nieuwe stadsprovincie. De deelgemeenten zouden in dat kader worden opgewaardeerd tot 'vitale gemeenten-nieuwe-stijl'. Met name burgemeester Bram Peper maakte zich sterk voor deze 'oplossing' en hij werd daarin gevolgd door het college van burgemeester en

[307] Zie paragraaf 1.4 onder 'Het Nieuwe Rotterdam' en 'De afronding van het deelgemeentebestel', alsmede paragraaf 3.8
[308] Zie paragraaf 1.4 onder 'De afronding van het deelgemeentebestel'.
[309] Zie de paragrafen 1.5 en 3.9

wethouders, de gemeenteraad én de besturen van de deelgemeenten. Niet alleen in Rotterdam, maar in de hele regio Rijnmond, in politiek Den Haag en elders in het land werden deze beleidsvoornemens als vérstrekkend en baanbrekend beschouwd. Maar in Rotterdam begonnen steeds meer mensen de voorgenomen opheffing van de gemeente Rotterdam zonder 'ruggespraak' met de Rotterdammers als een 'probleem' te zien. Een Rotterdams correctief referendum over de stadsprovincieplannen zou daarvoor een oplossing moeten zijn. In maart 1995 besloot de Rotterdamse gemeenteraad in meerderheid om dat referendum in juni 1995 te houden. Daarmee was, in termen van het stromenmodel, een policy window geopend. In die tijd was de nieuwe lokale politieke partij 'Stadspartij Rotterdam' de enige partij in de gemeenteraad die expliciet tegen de stadsprovinciale plannen en de bijbehorende opheffing van Rotterdam als gemeente ageerde. En met succes, want de Rotterdammers spraken zich in het referendum in overgrote meerderheid uit tegen de stadsprovincie en vooral tegen de 'opheffing van Rotterdam'. De Stadspartij, die ook niet veel op had met het deelgemeentebestel, zou dus met enig recht als policy entrepreneur kunnen worden gezien. Maar de claim van deze partij dat de Rotterdammers zich in het referendum impliciet ook tegen de deelgemeenten hadden gekeerd, kreeg geen steun in de gemeenteraad. De raad besloot verder te gaan met het deelgemeentebestel en dat bestel juist te 'versterken'. Deze voor de deelgemeenten positieve wending kan, het klinkt wellicht merkwaardig, op het conto van burgemeester Bram Peper worden geschreven. De burgemeester was een belangrijk pleitbezorger van de stadsprovincie Rotterdam en de daarmee verband houdende opwaardering van deelgemeenten tot vitale gemeenten-nieuwe-stijl. Onbedoeld – gelet op zijn stellingname ter zake eind jaren tachtig – had hij ervoor gezorgd dat de deelgemeenten, politiek gezien, na 1995 een sterkere positie hadden, en daarop ook aanspraak maakten, dan de positie die zij hadden in 1991, ten tijde van de 'afronding' van het deelgemeentebestel. Zo gezien zou burgemeester Peper als een 'policy entrepreneur contrecoeur' kunnen worden beschouwd. Het toevalselement komt hier duidelijk naar voren in die zin, dat het onverwachte verloop van een complex besluitvormingsproces, zoals in het onderhavige geval, ertoe kan leiden dat een policy entrepreneur niet alleen zijn doel niet weet te bereiken, maar ongewild een andere, door hem niet beoogde, 'oplossing' bewerkstelligt.

	Tijdsperiode 1980 – 2002
Problemen	• Maatschappelijk draagvlak voor deelgemeenten is niet overal in Rotterdam even groot. • Verzet vanuit bewonersgroepen tegen de komst van deelgemeenten in hun gebied en tegen bestaande deelgemeenten. • Bevoegdhedenpakket en financiering van deelgemeenten ter discussie. • De ambtelijke ondersteuning van deelgemeenten door gemeentelijke ambtelijke diensten laat te wensen over. • Onduidelijkheid over de toekomst van het deelgemeentebestel en de bijbehorende fasering van de instelling van nieuwe deelgemeenten. • Onduidelijke rol van de deelgemeenten in het project 'Het Nieuwe Rotterdam'.

	• Deelgemeenten worden overheersend beoordeeld vanuit de optiek van participatie en inspraak. • Positie van de deelgemeenten in het kader van de discussie over de Stadsprovincie Rotterdam.
Oplossingen	• De deelgemeenten moeten werken aan de vergroting van hun maatschappelijk draagvlak bij burgers en bewonersorganisaties. • Het optimaliseren van de bevoegdheden van de deelgemeenten. • Het instellen van een Deelgemeentefonds. • Deelgemeenten meer benaderen vanuit de optiek van dienstverlening aan de burger en geen verdere majeure overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten. • Deelgemeenten moeten als volwaardige bestuursorganen op wijkniveau een samenhangend beleid kunnen voeren met daarop betrekking hebbende bevoegdheden en middelen. • Deelgemeenten na opheffing van de gemeente Rotterdam in het kader van de komst van de stadsprovincie Rotterdam omvormen tot 'vitale gemeenten-nieuwe-stijl', vergelijkbaar met de andere gemeenten in de stadsprovincie. • Na de afwijzing van de stadsprovincie-plannen door de Rotterdammers het deelgemeentebestel versterken.
Policy-window	De besluitvorming inzake het Rotterdamse correctieve referendum over de Stadsprovincie Rotterdam, waardoor onzekerheid ontstond over het al dan niet kunnen realiseren van de beleidsvoorstellen ter zake, alsmede over de toekomst van het deelgemeentebestel.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Burgemeester Bram Peper zorgde er, als exponent van de vele Rotterdamse gemeentepolitici die achter het voorstel voor een Stadsprovincie Rotterdam stonden, voor dat de deelgemeenten als gemeenten-nieuwe-stijl een belangrijke positie kregen in de voorgestelde stadsprovincie en bewerkstelligde aldus, onbedoeld, dat de deelgemeenten na het referendum-echec een goede startpositie kregen in de navolgende discussie over de versterking van het deelgemeentebestel.

*4.8 **Koppelingsmoment 'Zo gaan we dat (niet) doen'** (2005)*

De nieuwe politieke partij Leefbaar Rotterdam, die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 onder leiding van Pim Fortuyn een eclatante overwinning had behaald en met 17 zetels verreweg de grootste partij in de Rotterdamse gemeenteraad was geworden, ontpopte zich al snel als een partij die niet veel op had met het deelgemeentebestel. Dat was opmerkelijk, omdat het nog niet eerder was voorgekomen dat een grote politieke partij in Rotterdam zich in hoofdzaak negatief uitliet over dat bestel. Leefbaar Rotterdam vormde samen met CDA en VVD een nieuw college van burgemeester en wethouders. De PvdA werd feitelijk 'verbannen' naar de oppositiebanken, wat in Rotterdam zonder precedent was.

Het ligt, gelet op het bovenstaande, voor de hand dat Leefbaar Rotterdam kan worden teruggevonden in de problemenstroom.[310] Ondanks het feit dat bij de collegeonderhandelingen in 2002 met zoveel woorden was afgesproken het

[310] Zie paragraaf 1.7, alsmede *Betwist bestuur*, blz. 404 e.v.

deelgemeentebestel de komende bestuursperiode ongemoeid te laten en dus niet als een op te lossen 'probleem' te zien, gingen Leefbaar Rotterdam en vooral haar fractievoorzitter Ronald Sørensen ertoe over bij verschillende gelegenheden kritische opmerkingen te maken over het deelgemeentebestel. Zo zag Sørensen het als een probleem dat Leefbaar Rotterdam wel op de Coolsingel, maar niet in de deelgemeenten was vertegenwoordigd. Leefbaar had in 2002 niet met de verkiezingen voor de deelraden meegedaan. "Dat werkt tegen ons", aldus Sørensen. Verder was hij van oordeel dat de deelgemeenten een 'politiek instrument' waren geworden en had hij het idee dat de deelgemeenten 'een obstructie voor de Coolsingel' konden zijn. Volgens Marco Pastors, wethouder voor Leefbaar Rotterdam, had het college van burgemeester en wethouders gemerkt 'dat het lastig was als je een bestuur onder je hebt dat probeert tegen je in te gaan'. Leefbaar Rotterdam geloofde ook niet dat de deelgemeenten deden waarvoor ze waren opgericht, te weten het dichter bij de burger brengen van de politiek. Het deelgemeentebestel was volgens Leefbaar 'niet bestuurlijk effectief' en leidde in de bestaande vorm tevens tot 'een enorme versnippering van gemeenschapsgeld'. Fractievoorzitter Manuel Kneepkens van de Stadspartij was evenmin een voorstander van het bestaande deelgemeentebestel. Hij noemde de deelgemeenten 'absoluut een heel zwak punt in de wijkaanpak, die niet voor niets 'wijkaanpak' heette en niet 'deelgemeente-aanpak'. Zijns inziens waren de deelgemeenten aan herziening toe.[311] Mede door de opstelling van Leefbaar Rotterdam tegenover deelgemeenten en de nadruk die het 'Leefbaar-college', met daarin ook CDA en VVD, legde op de effectiviteit en de efficiëntie van het overheidsoptreden, gingen verschillende politieke partijen die tot voor kort altijd achter het deelgemeentebestel hadden gestaan, zoals de VVD en de PvdA, ertoe over zich nader te bezinnen op het overheidsbestuur in Rotterdam.[312] Zij stelden daartoe partij-adviescommissies in. De VVD-commissie 'Deelgemeentebestel' was van oordeel dat de ambtenaren en bestuurders van deelgemeenten 'van matige kwaliteit' waren. Deelgemeenteambtenaren verrichtten veel dubbel werk en de deelgemeenten hielden een 'vergadercircus' in stand. Anderzijds vond de VVD-commissie dat de deelgemeenten onvoldoende ruimte kregen om als 'volwaardig bestuursorgaan' te opereren. De grote, logge stedelijke diensten konden geen maatwerk leveren aan de deelgemeenten. En op de Coolsingel was sprake van 'arrogantie van de macht', aldus de liberalen. Ten slotte waren er, volgens de VVD-commissie, te veel deelgemeenten en te veel deelraadsleden en dagelijkse bestuurders. De PvdA-commissie 'Bestuurlijke Inrichting Rotterdam', met daarin onder meer drie oud-voorzitters van deelgemeenten, achtte een discrepantie aanwezig tussen de 'zware structuur' van het deelgemeentebestel – leidende tot een 'dubbele besturing' van de stad – en het 'beperkte verantwoordelijkheidsdomein' van deelgemeenten. Daarnaast constateerde de PvdA-commissie dat deelgemeenten niet tot de belevingswereld van Rotterdammers hoorden. Die zouden zich eerder aangesproken voelen door hun directe leefomgeving, de straat en de buurt.

In de beleidsstroom poneerden Leefbaar Rotterdam en de genoemde partij-adviescommissies verschillende 'oplossingen' in de 'oersoep'. Van Leefbaar

[311] *Betwist bestuur*, blz. 413
[312] *Betwist bestuur*, blz. 419-423

hoefden de deelgemeenten op zich niet te worden afgeschaft, maar er zou een ‘alternatief’ moeten komen dat tot veel beter functionerende deelgemeenten zou leiden. Deelgemeenten zouden wellicht kunnen worden vervangen door een soort ‘districtenstelsel’, waarbij de bevolking haar eigen representanten direct zou kunnen kiezen. De VVD-commissie wilde de deelgemeentelijke bevoegdheden beperken tot het welzijnsbeleid en het beheer van de buitenruimte. Daarnaast zouden de deelgemeenten ‘dienstverlenende gemeentelijke taken’ moeten uitvoeren. Een gezamenlijke taakuitoefening door stad en deelgemeenten – gedoeld werd op de ‘medebewindstaken’ van deelgemeenten – was ‘geen goede zaak’. De VVD-commissie toonde zich verder voorstander van minder en grotere deelgemeenten – er hoefden niet overal in de stad deelgemeenten te zijn – met minder deelraadsleden en minder dagelijkse bestuurders. De PvdA-commissie echter kwam met een nog veel ingrijpender voorstel: het afschaffen van de deelgemeenten in de bestaande vorm. In plaats daarvan zouden ‘op deelgemeenteschaal’ door middel van een referendum drie personen moeten worden gekozen die zouden moeten optreden als een soort ‘ambassadeurs’ van de stadsdelen. Vooral op het advies van de PvdA-commissie kwam heel veel kritiek, zeker ook uit eigen sociaaldemocratische kring. CDA-fractievoorzitter Harm van den Born gaf in dit verband aan dat zijn partij voorstander was van ‘grotere deelgemeenten met meer bevoegdheden en eigen ambtelijke diensten’. In een motie, die hij samen met de fractievoorzitter van de VVD, George van Gent, eind 2004 indiende en die door de gemeenteraad werd aangenomen, stelde hij voor plannen te maken voor de volgende bestuursperiode. Het functioneren van de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten incluis, diende onder de loep te worden genomen en het college zou vóór 1 april 2005 met voorstellen dienaangaande moeten komen. Wat de indieners van de motie betreft zouden deelgemeenten in de toekomst bij voorkeur zo min mogelijk taken in medebewind moeten uitvoeren.[313]

Al met al werd er tussen 2002 en eind 2004 van verschillende politieke kanten kritiek geleverd op het bestaande deelgemeentebestel en werden daarvoor uiteenlopende alternatieve oplossingen voorgesteld. Eind 2004 was, zo zou men kunnen zeggen, sprake van een geopend policy window, waarvan een policy entrepreneur handig gebruik zou kunnen maken om de stromen bij elkaar te brengen en aldus een doorbraak in de discussie over het deelgemeentebestel te bewerkstelligen. CDA-wethouder deelgemeenten Lucas Bolsius probeerde, gesteund door het college van burgemeester en wethouders, de rol van policy entrepreneur te vervullen, maar bewees al doende dat niet elke policy entrepreneur in zijn opzet slaagt. Hij kwam in mei 2005 met een notitie onder de titel ‘Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen’. De notitie, die was bedoeld als een antwoord van het college op de motie-Van den Born/Van Gent, ging hoofdzakelijk over het deelgemeentebestel. Dat bestel zou volgens het college binnen vijf jaar tot zijn einde komen, mede door de verwachte komst, in 2010, van de ‘gekozen burgemeester’. Maar er waren ook andere argumenten voor het voorziene einde van de deelgemeenten. Het deelgemeentebestel paste niet in de door burgemeester en wethouders gewenste ‘één-concern-benadering’, de noodzaak van efficiëntie, het streven naar ‘minder bestuurlijke drukte’ en de wens

[313] *Betwist bestuur*, blz. 421-423; 425-428

om meer ruimte voor burgers en anderen te scheppen om zelf keuzes te maken. Tot het zover was, diende het deelgemeentebestel te worden ‘gerevitaliseerd’ en het college kwam daarvoor met voorstellen, waaronder een betere scheiding van bevoegdheden, heldere afspraken over stedelijke prioriteiten, goede interventie-instrumenten voor het stadsbestuur, en aanzienlijk minder deelraadsleden, dagelijks bestuurders en deelgemeenteambtenaren.[314] Wethouder Bolsius was als policy entrepreneur zeker van zijn zaak: “Zo gaan we dat doen!”. Maar zijn poging om een doorbraak te forceren in de discussie over het deelgemeentebestel strandde reeds binnen een maand. Hij ontmoette massieve oppositie tegen de collegenotitie, niet alleen vanuit de deelgemeenten, maar ook vanuit de gemeenteraad. Harm van den Born en George van Gent lieten weten dat hun motie over méér ging dan alleen deelgemeenten. Van het ontmantelen van deelgemeenten kon wat hen betreft geen sprake zijn. De deelgemeenten schortten het reguliere overleg met burgemeester en wethouders op en wisten in een gerichte lobby bewoners en bewonersorganisaties zo ver te krijgen dat zij het bij de gemeenteraad voor de deelgemeenten gingen opnemen. In juni 2005 liet het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad weten dat de notitie van tafel was en dat er aan hun kant geen behoefte meer was aan een debat over de toekomst van de deelgemeenten. Als policy entrepreneur had wethouder Bolsius gefaald. Sterker nog, hij had met zijn actie het tegendeel bereikt van wat hij had beoogd. In plaats van steun voor het binnen enige jaren afschaffen van de deelgemeenten kwam er in de gemeenteraad steun voor het behoud van het bestaande deelgemeentebestel. Vooralsnog bleef alles zoals het was.

	Tijdsperiode 2002 – 2005
Problemen	• Deelgemeenten brengen de burger niet dichter bij de politiek en horen niet tot de belevingswereld van de Rotterdammers • Het deelgemeentebestel is bestuurlijk niet effectief en zorgt voor enorme versnippering van overheidsgeld • Deelgemeenten zorgen voor ‘dubbel werk’, een dubbele besturing van de stad en houden een ‘vergadercircus’ in stand • Deelgemeenten zijn soms ‘obstructie’ voor het stadsbestuur • Er zijn te veel en te kleine deelgemeenten, met als gevolg te veel ‘bestuurlijke drukte’ • Bestuurders en ambtenaren van deelgemeenten hebben te weinig kwaliteit • Stedelijke diensten leveren geen maatwerk aan de deelgemeenten • Op de Coolsingel is sprake van arrogantie van de macht
Oplossingen	• Deelgemeenten afschaffen en vervangen door wijkambassadeurs op deelgemeenteschaal • Minder en grotere deelgemeenten met minder deelraadsleden en minder dagelijkse bestuurders • Niet overal in de gemeente hoeven deelgemeenten te zijn • Minder bevoegdheden voor de deelgemeenten, alleen welzijn en beheer buitenruimte • Zo min mogelijk medebewindstaken voor de deelgemeenten

[314] *Betwist bestuur*, blz. 430-435

	• Grotere deelgemeenten met meer bevoegdheden en eigen ambtelijke diensten
Policy-window	Eind 2004 leidden alle discussies over het deelgemeentebestel tot een door de gemeenteraad aangenomen motie-Van den Born/Van Gent, waarin werd voorgesteld het functioneren van de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten incluis, onder de loep te nemen en de medebewindstaken van deelgemeenten terug te dringen. Hiermee werd een policy window opengezet om een doorbraak te bewerkstelligen in de discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Wethouder deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA) ondernam, gesteund door het college van burgemeester en wethouders, in mei 2005 een poging als policy entrepreneur om een begin te maken met de afbouw van het deelgemeentebestel binnen vijf jaar. Deze poging werd onhandig aangepakt, stuitte op brede weerstand en mislukte al in juni 2005 wegens gebrek aan politieke steun. De wethouder bereikte het tegendeel van wat hij had beoogd: steun voor het bestaande deelgemeentebestel.

*4.9 **Koppelingsmoment 'Verstoorde verhoudingen'** (2009)*

De PvdA boekte bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 een grote overwinning en kwam na vier jaar weer terug in het college van burgemeester en wethouders. Leefbaar Rotterdam was, ondanks verlies bij de verkiezingen, nog steeds een grote partij, maar keerde niet meer terug in het college. Er kwam een nieuw college van burgemeester en wethouders van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks. Het nieuwe college zag de deelgemeenten als belangrijke partners in de stad en zette in op goede samenwerking in een complementaire bestuursvorm. Dit betekende overigens niet dat het deelgemeentebestel geheel buiten discussie werd gesteld.

In de problemenstroom treffen we de in december 2005 door burgemeester Ivo Opstelten op eigen initiatief ingestelde adviescommissie 'Relatie Burger-Overheid' aan, die in maart 2006 rond de verkiezingsdatum haar rapport had uitgebracht.[315] De commissie had na een gehouden opinieonderzoek geconcludeerd dat de Rotterdammers niet van hun deelgemeenten af wilden, maar wél van het bijbehorende partijpolitiek georganiseerde deelgemeentebestuur en van onenigheid tussen deelgemeenten en het stadhuis. De schaal waarop deelgemeenten functioneerden werd door de commissie – in de lijn van het in 2005 verschenen rapport 'Vertrouwen in de buurt' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – als te groot gezien en deelgemeenten waren daardoor niet het beoogde burgernabij bestuur. De buurt en de directe leefomgeving werden als object en aangrijpingspunt van beleid aangemerkt.[316] Een 'zwaar opgetuigde, decentrale politieke bestuurslaag' als de deelgemeenten beperkte, naar het oordeel van de commissie, de slagkracht van het Rotterdamse openbaar bestuur.

[315] Zie paragraaf 1.7, alsmede *Betwist bestuur*, blz. 437-446
[316] *Betwist bestuur*, blz. 440

Ook toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes (VVD) zag de deelgemeenten en stadsdelen in Rotterdam en Amsterdam als een probleem. Ze hadden geleid tot een toename van het aantal bestuurders, zonder dat de kwaliteit van het lokale bestuur wezenlijk was verbeterd en de tevredenheid van de burgers in de lokale politiek was toegenomen. Daarom verdiende het deelradenstelsel naar het oordeel van Remkes 'dringend heroverweging'. Dit kwam Remkes op kritiek van het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders te staan. Remkes had voor zijn stellingen geen bewijs aangedragen en als minister ging hij volgens het college niet over de manier waarop Rotterdam zijn bestuur inrichtte.[317]

Het nieuwe Rotterdamse college van burgemeester en wethouders wilde graag verder gaan met de deelgemeenten, maar niet ongeclausuleerd. Weliswaar achtte het college het medio 2007 'niet opportuun' om te beginnen over wijzigingen in het deelgemeentebestel op zichzelf[318] – dat zou niet tot resultaten leiden, maar wel tijd en aandacht vragen en sfeer verslechterend werken –, maar er moesten wat het college betreft nog wel enige problemen worden opgelost vóórdat met een nieuwe wijze van samenwerken tussen stad en deelgemeenten zou kunnen worden gestart. Die problemen werden vanaf januari 2009 – ruim een jaar voor de komende gemeenteraads- en deelraadsverkiezingen – in verschillende achtereenvolgende beleidsdocumenten van het college van burgemeester en wethouders onder de titel 'We kunnen zoveel beter' te berde gebracht. Voordien – in oktober 2008 – had burgemeester Ivo Opstelten in een toespraak voor deelgemeentebestuurders en -ambtenaren 'op persoonlijke titel' nog een aantal voorstellen gedaan betreffende het deelgemeentebestel. Zijns inziens zouden de deelgemeenten weer monistisch moeten gaan werken, het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders zou moeten worden teruggebracht en deelraadscommissies zouden volgens de burgemeester moeten worden vervangen door wijkcommissies, waarin gekozen deelraadsleden zouden gaan samenwerken met wijkbewoners. Maar voor zijn voorstellen had hij bij de toehorende deelgemeentebestuurders en -ambtenaren de handen niet op elkaar gekregen.[319] Nog eerder, eind 2007, had Robert Simons, raadslid voor Leefbaar Rotterdam, in zijn initiatiefvoorstel 'De Rotterdamse Gordiaanse Knoop' als voornaamste kritiekpunt op de deelgemeenten geuit, dat zij niet deden waarvoor ze feitelijk waren opgericht: het bevorderen van burgerparticipatie.[320]

In zijn beleidsdocumenten 'We kunnen zoveel beter'[321] stelde het college met zoveel woorden dat van het afschaffen van de deelgemeenten geen sprake kon zijn, omdat die in het bestuursmodel van Rotterdam een belangrijke rol hadden en die rol de afgelopen decennia op veel onderdelen ook hadden waargemaakt.

---

[317] *Betwist bestuur*, blz. 452-453
[318] *Betwist bestuur*, blz. 456; Plan van Aanpak 'De wijken, de deelgemeenten en de stad'.
[319] *Betwist bestuur*, blz. 465-469
[320] *Betwist bestuur*, blz. 457
[321] Het betreft in casu achtereenvolgens de beleidsnotitie 'We kunnen zoveel beter' van januari 2009, onder primaire verantwoordelijkheid van wethouder Deelgemeenten Jeannette Baljeu (VVD), en het raadsvoorstel 'We kunnen zoveel beter' van mei 2009, onder primaire verantwoordelijkheid van de nieuwe wethouder Deelgemeenten Jantine Kriens (PvdA), die de in april 2009 onverwachts afgetreden wethouder Baljeu in die portefeuille had opgevolgd. *Betwist bestuur*, blz. 471 e.v.

Echter, het bestuursmodel van Rotterdam diende volgens het college wel te worden 'aangescherpt', waarbij het niet louter om de deelgemeenten, maar ook om het stadsbestuur en de gemeentelijke ambtelijke diensten diende te gaan; een evenwichtige benadering dus. Er waren teveel politici op alle niveaus, er waren 'dubbele discussies' over beleid en uitvoering, wethouders waren te veel gericht op het werk in de wijken in plaats van op stedelijke beleidskaders, deelgemeentebestuurders richtten zich daarentegen te veel op eigen beleid en te weinig op stedelijk beleid en de gemeentelijke diensten vulden hun rol als opdrachtnemer niet goed in. Kortom, het Rotterdamse bestuursmodel 'kon zoveel beter' en wel in een 'complementair bestuursmodel'. De deelgemeenten toonden zich, in ieder geval aanvankelijk, niet onverdeeld gelukkig met de analyse en voorstellen van het college.[322] Men was bang dat de 'deelgemeentelijke vrijheid' te veel zou worden beperkt door de grote nadruk op stedelijke beleidskaders. Men was bang dat deelgemeenten te veel zouden moeten gaan steunen op beleidsmensen van de gemeentelijke diensten in plaats van op eigen beleidsmensen. Men was bang dat de deelgemeenten op het gebied van bedrijfsvoering geen eigen keuzes meer konden maken en afhankelijk zouden worden van stedelijke 'shared services'. Men was bang dat een einde zou worden gemaakt aan de 'dualistische bestuursvorm' van deelgemeenten. En tenslotte werd met kracht verzet aangetekend tegen vermindering van het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders.

In de beleidsstroom werden door de genoemde participanten, minister Johan Remkes uitgezonderd – hij liet het, zoals gezegd, bij een dringende oproep tot heroverweging van het deelradenstelsel –, concrete 'oplossingen' aangedragen. De adviescommissie 'Relatie burger-overheid' stelde voor de deelgemeentebesturen te vervangen door 'stadsdeelraden', bestaande uit door de bevolking gekozen wijkvertegenwoordigers. Die dienden te gaan samenwerken met door het college aangewezen 'stadsdeelwethouders'. De deelgemeentelijke ambtelijke organisaties zouden moeten worden afgeschaft. De wat dit betreft minder vergaande ideeën van burgemeester Opstelten ter zake werden zojuist al genoemd. Leefbaar Rotterdam koos bij monde van Robert Simons voor het aanstellen van wethouders als 'deelgemeenteportefeuillehouders' en voor het vervangen van deelraden en dagelijkse besturen door 'deelgemeentecommissies' zonder overgedragen bevoegdheden, bestaande uit een paar gemeenteraadsleden en enige 'burgerraadsleden' uit de deelgemeente. Het college van burgemeester en wethouders pleitte, zoals hiervoor al aangegeven, voor 'aanscherping' van het Rotterdamse bestuursmodel, waarbij de deelgemeenten meer dan voorheen onderdeel zouden moeten worden van de gemeente Rotterdam als één overheid. De inzet van het college was in het bijzonder gericht op het tot stand brengen van 'bestuursakkoorden' tussen stad en individuele deelgemeenten in een complementair bestuursmodel. Deelgemeenten zouden meer moeten worden betrokken bij het formuleren van de stedelijke inzet en het maken van stedelijke beleidskaders. Op het gebied van beleid en bedrijfsvoering zouden zij meer gebruik moeten maken van stedelijke diensten en 'shared services'. Het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders zou moeten worden teruggedrongen. De deelgemeenten wilden echter de bestaande structuur en werkwijze in grote lijnen

[322] *Betwist bestuur*, blz. 475-476

ongewijzigd voortzetten. In ieder geval stelden zij zich vierkant op tegen de 'vrijheidsbeperkende' voorstellen van het college.

In de politieke stroom kregen de verantwoordelijke deelgemeente-wethouders Jeannette Baljeu en Jantine Kriens grosso modo meer dan voldoende steun vanuit de gemeenteraad voor de plannen en voorstellen van het college van burgemeester en wethouders. Een uitzondering was echter het voorstel om het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders te verminderen. Daar kon de gemeenteraad met een nipte meerderheid van één stem niet mee akkoord gaan.[323] Al met al leidden de vele overleggen tussen met name wethouder Kriens en de besturen van de deelgemeenten, die vooral vasthielden aan het oude vertrouwde en niet in bleken te zijn voor de door het college voorgestelde aanscherpingen van het Rotterdamse bestuursmodel, tot verstoorde verhoudingen tussen de wethouder enerzijds en vele deelgemeentebestuurders, waaronder vooral ook die van PvdA-huize, anderzijds.

Wanneer we in het kader van het toepassen van het stromenmodel op zoek gaan naar een policy entrepreneur die, gebruik makend van het policy window 'verstoorde verhoudingen' tussen het college van burgemeester en wethouders – in het bijzonder wethouder Kriens – en de deelgemeenten over de te volgen koers met betrekking tot het Rotterdamse bestuursmodel, voor een doorbraakvoorstel en herstel van onderling vertrouwen had kunnen zorgen, moet worden vastgesteld dat in casu niet direct een voor de hand liggende policy entrepreneur kan worden aangewezen. Wethouder Jantine Kriens, die in haar beleid gesteund werd door het college van burgemeester en wethouders en de meerderheid van gemeenteraad, was daarvoor teveel partij in de vertrouwensbreuk. Evenmin kwam iemand anders, bijvoorbeeld uit deelgemeentelijke kring, naar voren die als policy entrepreneur voor een doorbraak had kunnen zorgen. En, ook belangrijk, de tegenstellingen tussen stad en deelgemeenten waren, uitgezonderd het meningsverschil over het gewenste aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders van deelgemeenten, in de onderhavige bestuursperiode eerder psychologisch dan inhoudelijk van aard. Men zou hooguit kunnen stellen dat in de tweede helft van 2009 en de eerste maanden van 2010 het vooral enige, elkaar goed kennende, beleidsambtenaren van het stadhuis en van de deelgemeenten, waaronder schrijver dezes, waren die, niet geplaagd door bestuurlijke ijdelheid en parmantigheid, in collegiale coproductie hadden gewerkt aan het overbruggen van tegenstellingen tussen hun politieke bazen door het in gezamenlijkheid ontwerpen van een nieuwe en vernieuwende Deelgemeenteverordening 2010, waarover, zo bleek in februari 2010, zowel wethouder Kriens en de gemeenteraad als de deelgemeenten zeer tevreden waren. Ook beleidsambtenaren kunnen optreden als policy entrepreneur.

[323] *Betwist bestuur*, blz. 478

	Tijdsperiode 2006 – 2010
Problemen	• Deelgemeenten functioneren op te grote schaal en zijn dus geen burgernabij bestuur • Partijpolitiek op deelgemeenteniveau en politieke onenigheid tussen stadsbestuur en deelgemeenten is onwenselijk • Door de deelgemeenten zijn er teveel bestuurders in de stad • Deelgemeenten bevorderen de kwaliteit van het bestuur en de tevredenheid van de burgers niet • Deelgemeenten bevorderen de burgerparticipatie niet • Het gedualiseerde deelgemeentebestuur werkt contraproductief • Deelgemeenten zijn te veel op eigen beleid gericht en te weinig op stedelijk beleid • Wethouders zijn te veel op werk in de wijk gericht en te weinig op stedelijk beleid • Gemeentelijke diensten vullen hun rol als opdrachtnemer niet goed in • Het deelgemeentebestel brengt dubbele discussies teweeg over beleid en uitvoering
Oplossingen	• Deelgemeentebesturen vervangen door 'stadsdeelraden', bestaande uit door de bevolking gekozen wijkvertegenwoordigers, die samenwerken met door het college aangewezen 'stadsdeelwethouders' • Wethouders aanstellen als 'deelgemeenteportefeuillehouders' en de deelraden en dagelijkse besturen vervangen door 'deelgemeentecommissies' zonder overgedragen bevoegdheden, bestaande uit een paar gemeenteraadsleden en enige 'burgerraadsleden' uit de deelgemeente. • Verminderen van het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders van deelgemeenten, alsmede het verminderen van het aantal wethouders (en liefst ook gemeenteraadsleden) • Deelgemeenten meer dan voorheen onderdeel maken van de gemeente Rotterdam als één overheid door middel van 'bestuursakkoorden' tussen stad en individuele deelgemeenten in een complementair bestuursmodel; daarbij zouden deelgemeenten meer moeten worden betrokken bij het formuleren van de stedelijke inzet en het maken van stedelijke beleidskaders; op het gebied van beleid en bedrijfsvoering zouden deelgemeenten meer gebruik moeten maken van stedelijke diensten en 'shared services'. • Doorgaan met het bestaande deelgemeentebestel in een complementaire bestuursvorm
Policy-window	In de loop van 2009 ontstonden verstoorde verhoudingen tussen het college van burgemeester en wethouders – in het bijzonder wethouder deelgemeenten Jantine Kriens (PvdA) – en de deelgemeenten betreffende elkaars opstelling in de discussie over de toekomst van het Rotterdamse bestuursmodel.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	De tegenstellingen tussen het stadsbestuur en de deelgemeenten over de koers met betrekking tot de toekomst van het Rotterdamse bestuursmodel waren vooral van psychologische aard. In een vruchtbare coproductie trachtten enige elkaar goed kennende ambtenaren van het stadhuis en van de deelgemeenten als ambtelijke policy entrepreneurs de tegenstellingen op te lossen door het maken van een nieuwe en vernieuwende Deelgemeenteverordening 2010, waar beide partijen zich naderhand goed in konden vinden.

*4.10 **Koppelingsmoment 'De helpende hand'** (2010)*

In 2010 werden kort na elkaar verkiezingen gehouden. In maart 2010 waren er de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor de stadsdeelraden en deelgemeenteraden in Amsterdam en Rotterdam. Enige maanden later, in juni 2010, werden de, vervroegde, verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden, noodzakelijk geworden door het aftreden van het kabinet-Balkenende IV. Bij deze laatste verkiezingen werd onverwachts, dat wil zeggen zonder dat daarop in Amsterdam en Rotterdam was gerekend, het al dan niet voortbestaan van het deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam actueel.

In de problemenstroom vinden we vooreerst de landelijke politieke partijen terug die zich – in het kader van de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 – wilden profileren op de te wensen overlatende relatie tussen burger en overheid, alsmede op het niet goed functioneren van de overheid in de meest brede zin des woords. Met name werd kritiek geuit op de gestelde veelheid aan 'bestuurslagen' en 'bestuurlijke tussenlagen' in ons land. Daar moest een oplossing voor worden gevonden. VVD en CDA richtten in hun verkiezingsprogramma's hun pijlen meer concreet op de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam, die door hen werden gezien als een overbodige extra bestuurslaag. In Amsterdam en Rotterdam zelf werd het al dan niet voortbestaan van hun decentrale bestuur in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen 2010 niet als een probleem gezien. Integendeel, men ging daar uit van het voortbestaan van het decentrale bestuur en van een afgesproken, op nieuwe leest geschoeide, samenwerking tussen stad en deelgemeenten. De deelgemeenten in Rotterdam werden in dat kader zelfs 'onmisbaar' geacht. In Rotterdam waren alleen de politieke partijen Leefbaar Rotterdam en de Socialistische Partij (SP) een andere mening toegedaan. Hierbij zij aangetekend dat de politiek-bestuurlijke steun voor het deelgemeentebestel in Rotterdam, zoals vastgelegd in verkiezingsprogramma's en beleidsdocumenten, vooral het 'systeem' betrof, het bestel op zichzelf. In de Rotterdamse politiek op de Coolsingel had men in die periode echter wel problemen met de wijze waarop aan het deelgemeentebestel invulling werd gegeven door met name dagelijkse bestuurders van deelgemeenten. In de ogen van burgemeester en wethouders trokken die dagelijkse bestuurders nogal eens een te grote broek aan en werden zij vaak als 'star' en 'niet constructief meewerkend' gezien, niet bereid ook tot enige verandering in het bestel. Op hun beurt hadden de deelgemeentebesturen in die tijd evenzeer problemen met 'de Coolsingel'. Ze waren bang voor overheersing door het college van burgemeester en wethouders en voor de eenheidsworst die hen in dat kader werd voorgeschoteld. De deelgemeenten hechtten aan hun gevoelde 'zelfstandigheid' en wilden zeker geen simpele bijkantoren van de Coolsingel worden.

In de beleidsstroom had de landelijke politiek een eenvoudige oplossing voor een 'eenvoudig' principieel probleem. De deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam waren een ongewenste extra bestuurslaag en dienden simpelweg te worden afgeschaft. Probleem opgelost! Over alternatieven voor deelgemeenten werd in politiek Den Haag niet of nauwelijks meegedacht. Amsterdam en Rotterdam moesten het doen met de suggestie om het 'deconcentratiemodel' van de

gemeente Den Haag als voorbeeld te nemen: ook in dat model kon volgens het kabinet de afstand tussen burger en overheid worden overbrugd en kon goede dienstverlening worden geleverd, zonder 'bestuurlijke kop'.[324] Het kabinet koos evenmin voor een andere begaanbare weg, te weten een formeel verzoek aan de gemeenten Amsterdam en Rotterdam om mee te denken over de invulling van het 'compacte overheid'-beleid en de plaats van de deelgemeenten daarin binnen het bestaande decentrale bestel.

Rest in het kader van de toepassing van het stromenmodel de vraag of in casu sprake was van een policy window waarvan handig gebruik kon worden gemaakt of werd gemaakt door een policy entrepreneur. Op zich zijn daarvoor wel aanwijzingen te vinden, maar het hard maken daarvan is een moeilijke zaak gebleken, omdat 'achterkamertjes' ook in retrospectief lastig toegankelijk zijn. Zo stellen drie oud-bewindslieden uit het eerste kabinet-Rutte – de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Piet Hein Donner (CDA) en Liesbeth Spies (CDA), alsmede de minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten (VVD), die als oud-burgemeester van Rotterdam tevens goed was ingevoerd in de Rotterdamse politiek – achteraf met stelligheid dat zij niet de auctor intellectualis waren van het idee om de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam bij wet af te schaffen. Opstelten verwees met zoveel woorden naar de VVD, waar de wens tot opheffen van de deelgemeenten, mede vanwege het politieke karakter daarvan en in het licht van de voorgestane compactere overheid, volgens hem al langere tijd leefde. Als toenmalig partijvoorzitter van de VVD had Opstelten naar eigen zeggen het opheffingsplan in de VVD wel kunnen tegenhouden, maar hij had daarvan afgezien omdat hij 'geen overtuigd voorstander van deelgemeenten' was. Donner en Spies gaven met zoveel woorden aan dat zij weliswaar achter het afschaffen van de deelgemeenten stonden, maar het niet zelf hadden bedacht. Anderen hadden hen overtuigd van de juistheid van deze beslissing.[325] Desondanks werd in die tijd door menigeen naar Ivo Opstelten gewezen als de man die – op de achtergrond weliswaar – het opheffen van de deelgemeenten had bewerkstelligd of in ieder geval niet tegengehouden, terwijl hij daartoe wel in staat zou zijn geweest. Een echte policy entrepreneur dus. Ongetwijfeld wist men in die tijd in kabinetskringen van het onbehagen, in ieder geval in Rotterdam, bij het college van burgemeester en wethouders over het optreden van de deelgemeentebestuurders. Ook had men er ongetwijfeld van gehoord dat het stadsbestuur van Rotterdam, maar het gold ook voor Amsterdam, het niet aandurfde om zelf de deelgemeenten af te schaffen of in ieder geval wezenlijk anders te organiseren, omdat men dan te maken zou krijgen met tal van opposanten in eigen partijpolitieke kring. Of, zoals de Rotterdamse PVV-senator Ronald Sørensen het formuleerde: "Dat het gemeentebestuur van Rotterdam niet al zelf de deelgemeenten had afgeschaft, heeft te maken met de belangen van 'partijgenoten' bij een uitstekende baan of bijbaan: in Rotterdam beslissen de kalkoenen mee over het kerstfeest!"[326] Met andere woorden: in 2010 was sprake van een geopend policy window. Er was, in ieder geval in Rotterdam, onbehagen op de Coolsingel over het

[324] *Betwist bestuur*, blz. 503
[325] *Betwist bestuur*, blz. 501-502
[326] *Betwist bestuur*, blz. 518-519

functioneren van de deelgemeentebesturen – let wel, dat is, zoals reeds opgemerkt, iets anders dan het functioneren van de deelgemeenten an sich – en door de vervroegde kabinetsformatie in relatie met de partijpolitieke opvattingen in veel partijen over de gestelde 'veelheid aan bestuurslagen' en bestuurlijke tussenlagen, ontstond 'bij toeval' de mogelijkheid om de deelgemeenten af te schaffen op een hoger niveau dan het lokale niveau. Anders gezegd: de regering en het parlement boden de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam 'de helpende hand'. Maar het zij herhaald: echt hard is dit alles niet te maken. Maar zeer onwaarschijnlijk is deze gestelde casus nu ook weer niet.

	Tijdsperiode 2010 – 2014
Problemen	• Deelgemeenten worden door de landelijke politieke partijen CDA en VVD in 2010 in het kader van de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen gezien als een overbodige extra bestuurslaag. • Het in september 2010 aangetreden eerste kabinet-Rutte (VVD, CDA en gedoogsteun door de PVV) neemt deze zienswijze over. • In Rotterdam heerst in het bijzonder bij het college van burgemeester en wethouders onbehagen over het optreden van de deelgemeentebestuurders: star, niet coöperatief en niet tot enige wijziging van het deelgemeentebestel bereid. • De deelgemeentebesturen in Rotterdam vreesden op hun beurt vanuit hun gevoelde zelfstandigheid voor overheersing door het gemeentebestuur, voor eenheidsworst en voor het verworden tot bijkantoor van de Coolsingel.
Oplossingen	• Het kabinet-Rutte I stelt voor de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam bij wet af te schaffen en komt in september 2011 met een daarop gericht wetsontwerp. De behandeling van dit wetsontwerp wordt na het aftreden van het eerste kabinet-Rutte overgenomen door het kabinet-Rutte II (VVD, PvdA).
Policy-window	In 2010 ontstond 'bij toeval' rond de kabinetsformatie de mogelijkheid voor een politiek akkoord op landelijk niveau om de deelgemeenten bij wet af te schaffen in het kader van het tegengaan van 'overbodige extra bestuurslagen' en het voornemen om tot een compactere overheid te komen. Daarmee zou de landelijke overheid de gemeentebesturen in Amsterdam en Rotterdam de helpende hand kunnen bieden, omdat die, vanwege lokale politieke verwikkelingen, niet in staat waren zelf besluiten te nemen tot afschaffen of ingrijpend hervormen van deelgemeenten.
Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt	Toenmalig minister van Veiligheid en Justitie in het eerste kabinet-Rutte, en tevens oud-burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten (VVD) – naar eigen zeggen geen overtuigd voorstander van deelgemeenten – zou impliciet aangewezen kunnen worden als een policy entrepreneur op de achtergrond. Hij was destijds immers in de positie om de besluitvorming ter zake van het al dan niet opheffen van deelgemeenten naar zijn hand te zetten.

5. De toepassing van het rondenmodel

5.1 Inleiding

Zoals in het theoretisch kader aangegeven wordt 'beleid' in het door Teisman ontwikkelde rondenmodel gedefinieerd als 'een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren'. In het rondenmodel is, anders dan in het fasenmodel, geen sprake van één centrale actor. Alle betrokken actoren die over hetzelfde beleidsthema gaan, blijkend uit naar buiten gebrachte, al dan niet 'cruciale', besluiten, standpunten en adviezen, worden onderdeel gemaakt van de reconstructie van het beleidsproces. Evenals in het fasenmodel gaan we, wat betreft de inbreng van de gemeente in het beleidsproces, in het rondenmodel niet uitsluitend uit van actoren die in staatsrechtelijke dan wel gemeenterechtelijke zin tot het nemen van officiële besluiten bevoegd zijn, zoals de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders. De resultaten van het beleidsproces worden in het beleidsrondenmodel bepaald door de voortgaande interactie tussen de participanten in verschillende beleidsronden, door Teisman ook wel 'besluitvormingsronden' genoemd.[327] In dat beleidsproces worden de 'meest cruciale beslissingen' gedetecteerd. Tussen twee cruciale beslissingen voltrekt zich een 'ronde van beleidsontwikkeling', oftewel een beleidsronde. De dynamiek in de beleidsronden is erg belangrijk.

5.2 Beleidsronde 1 'Proloog' (1941-1947)

Men zou bij de toepassing van het rondenmodel op de onderhavige Rotterdamse casus kunnen zeggen dat de eerste beleids- of besluitvormingsronde, als een soort proloog, startte in 1941, toen – in oorlogstijd – in de Rotterdamse gemeenteraad werd gesproken over de annexatie van de gemeenten Overschie, Schiebroek, Hillegersberg en IJsselmonde. Bij die gelegenheid werd binnen de gemeenteraad het vraagstuk van de decentralisatie van het bestuur binnen de grote gemeente aan de orde gesteld, dit in relatie met de als problematisch beschouwde afstand tussen bestuurders en bestuurden in grote gemeenten. Na de oorlog ging het Rotterdamse gemeentebestuur hiermee verder aan de slag. Mede onder invloed van de 'wijkgedachte' waren in die jaren in Rotterdam ook andere participanten actief op het gebied van burgerparticipatie – al werd dat toen nog niet zo genoemd – en de opvoeding van wijkbewoners tot meer gemeenschaps- of burgerzin. Vanuit de sociaal-culturele hoek was dat de in 1944 opgerichte stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap', die pleitte voor wijkbesturen met sociale en culturele functies. Vanuit de planologische hoek trad de zogenoemde 'studiegroep-Bos' naar voren die de wijk onder meer zag als een verbindende schakel tussen buurten en de stad. Deze studiegroep pleitte voor het instellen van wijkorganen met een voornamelijk bestuurlijke functie, die een brugfunctie zouden kunnen vervullen tussen de wijkbewoners en het stadsbestuur. Mede onder invloed van de adviezen van 'De Rotterdamsche

[327] Teisman (1995), blz. 43

Gemeenschap' en de 'Studiegroep-Bos' besloot het Rotterdamse gemeentebestuur in 1947 tot een experiment met de instelling van wijkraden in voormalig geannexeerd gebied. Daarmee werd de eerste beleidsronde afgesloten.

	Tijdsperiode 1941 - 1947
Welke actoren	Het gemeentebestuur, de stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap' en de 'Studiegroep-Bos'.
Cruciale beslismomenten	• Het in 1941 gehouden debat in de Rotterdamse gemeenteraad over de annexatie van de gemeenten Overschie, Schiebroek, Hillegersberg en IJsselmonde. • De vaststelling van de eerste *Verordening op de wijkraden* in de gemeente Rotterdam in 1947.
Dynamiek in de beleidsronde	Het gemeentebestuur liet zich bij de ontwikkeling van het wijkradenbestel nadrukkelijk inspireren door het gedachtegoed van de stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap' en de 'Studiegroep-Bos'.

*5.3 **Beleidsronde 2 'Dispuut'** (1952-1961/1962)*

Tussen 1947 en 1952 stelde het Rotterdamse gemeentebestuur elf wijkraden in. In dat laatste jaar werden twee cruciale besluiten genomen, zowel op lokaal niveau als op landelijk niveau. In Rotterdam besloot het college van burgemeester en wethouders tot wat een eerste evaluatie van het wijkradenbestel zou kunnen worden genoemd, met als insteken dat de positie van de wijkraden – binnen de grenzen van de Gemeentewet – moest worden versterkt en dat er duidelijkheid moest komen over de vraag of de werkzaamheden van 'De Rotterdamsche Gemeenschap' al dan niet los van de taken van de wijkraden moesten worden gezien. Daartoe stelde het college een 'Studiecommissie Wijkraden' in. Eveneens in 1952 besloot de toenmalige regering tot het instellen van een 'Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten', naar haar voorzitter de staatscommissie-De Quay genoemd. Bij de installatie van de staatscommissie noemde minister van Binnenlandse Zaken Louis Beel (KVP) de steeds groter wordende afstand tussen de besturen der grote gemeenten en de bestuurden 'een te betreuren verschijnsel'. Tevens vroeg hij zich af hoe de lokale democratie in grote steden tot 'een levende werkelijkheid' kon worden gemaakt.[328] In de gedachtegang van Teisman zou men de periode tussen 1947 en 1952 ook een 'beleidsronde' moeten noemen, een beleidsronde waarin er sprake was van beleidsmatige 'radiostilte'.[329] Beleidsmatig gebeurde er in die periode immers niet veel. In het kader van deze studie wordt er echter voor gekozen om beleidsronden alleen als zodanig aan te duiden, wanneer in een dergelijke ronde sprake is van actieve beleidsvorming.

[328] Zie het Verslag van de Staatscommissie-De Quay van 3 mei 1955 (Nationaal Archief)
[329] Teisman (1995), blz. 48.

De staatscommissie-De Quay constateerde in 1955 dat de bestuursorganisatie van grote gemeenten een belemmering vormde voor het realiseren van de idee van de plaatselijke democratie. Als oplossing zag de staatscommissie een aanpassing van de Gemeentewet, waardoor het instellen van nieuwe bestuursorganen – meer concreet 'wijkraden' –, waaraan bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders zouden kunnen worden opgedragen, mogelijk zou worden. Dit voorstel werd een aantal jaren later grosso modo afgewezen door twee andere participanten op landelijk niveau, te weten de in het kader van de voorgenomen herziening van de Gemeentewet door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ingestelde commissie-Oud en de door de Wiardi Beckman Stichting[330] ingestelde commissie-Van den Bergh. Beide adviescommissies zagen meer in functionele decentralisatie van bestuur dan in territoriale decentralisatie van bestuur in grote gemeenten. De commissie-Oud was, anders dan de staatscommissie-De Quay, van oordeel dat wijkraden de afstand tussen de burgers en het in feite beslissende bestuur zouden vergroten. De commissie-Van den Bergh bracht naar voren dat wijkorganen meer het karakter zouden moeten hebben van sociale wijkopbouworganen, dus met een maatschappelijke en niet met een bestuurlijke taak.

In Rotterdam bracht in deze tweede beleidsronde een tweetal door het college van burgemeester en wethouders ingestelde studiecommissies adviezen van enigszins uiteenlopende aard uit. De reeds genoemde 'Studiecommissie Wijkraden' adviseerde onder meer tot het verbreden van de taak van wijkraden met sociaal-culturele functies. De eind jaren vijftig ingestelde 'Beleids- en studiecommissie Sociale Wijkopbouw' adviseerde in 1960 om de bestaande feitelijke functies van wijkraden te integreren in de sociale wijkopbouw. Per wijk zou er dan ook slechts één wijkorgaan dienen te zijn. In Rotterdam kunnen in deze beleidsronde nog twee andere actoren, met verschillende belangen, worden benoemd: de wijkraden, behorende tot het publieke domein, en de sociale wijkopbouworganen, voortkomend uit particulier initiatief. Van deze twee actoren toonden, voor zover bekend, alleen de wijkraden zich enigszins actief in hun interactie met het gemeentebestuur en met de Studiecommissie Wijkraden. Zij kwamen met ideeën voor taakverruiming.

De tweede beleidsronde werd afgesloten met twee parallelle 'cruciale besluiten', een op lokaal niveau en een op landelijk niveau, in de tijd niet ver van elkaar af liggend. Het eerste cruciale besluit werd in 1961 genomen door de Rotterdamse gemeenteraad. Op voorspraak van de raadscommissies voor wijkzaken en voor sociale wijkopbouw, en kennisgenomen hebbende van de standpunten van de wijkraden, besloot de gemeenteraad om verder te gaan met een experimentele compromisoplossing, waarbij de wijkraden zich met sociaal-culturele activiteiten mochten gaan bezighouden, terwijl tegelijkertijd een vijf jaar durende proef zou worden gehouden met vijf sociale wijkopbouworganen die ook wijkraadachtige taken zouden mogen vervullen. Een en ander werd door de gemeenteraad in 1964 geformaliseerd in een nieuwe Wijkraadsverordening. In de gemeenteraad was men van mening dat wijkraden meer bestuurlijke bevoegdheden zouden

[330] De Wiardi Beckman Stichting is het wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid.

moeten krijgen, als de in herziening zijnde Gemeentewet dat zou gaan toestaan. Het tweede cruciale besluit werd genomen door de toenmalige regering. In 1962 diende de regering het wetsontwerp tot herziening van de Gemeentewet in, waardoor het mogelijk werd aan gemeentelijke commissies, waaronder wijkraden waren begrepen, bevoegdheden toe te kennen van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders. Het wetsontwerp beoogde de afstand tussen bestuurders en bestuurden te verkleinen, overbelasting van de bestaande drie bestuursorganen van de gemeente tegen te gaan en de decentralisatie in het bestuur te bevorderen.[331] Ongetwijfeld heeft de toenmalige regering bij het voorbereiden van het wetsontwerp met een schuin oog gekeken naar de ervaringen die in Rotterdam reeds waren opgedaan met wijkraden. Maar van een innige interactie over dit onderwerp tussen het Rotterdamse gemeentebestuur enerzijds en de toenmalige regering anderzijds is in ons onderzoek niet gebleken. In ieder geval is duidelijk dat in Rotterdam de nieuwe *Wijkraadsverordening 1963* niet werd afgestemd op de toen al bekende decentralisatiemogelijkheden die de herziene Gemeentewet zou gaan bieden.

	Tijdsperiode 1952 – 1961/1962
Welke actoren	• Rotterdam: het college van burgemeester en wethouders, de raadscommissies voor wijkzaken en voor sociale wijkopbouw, de gemeenteraad, de Studiecommissie Wijkraden, de Beleids- en studiecommissie Sociale Wijkopbouw, de wijkraden, de sociale wijkopbouworganen. • Landelijk niveau: de regering, de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten, de Commissie-Oud (VNG), de Commissie-Van den Bergh (WBS/PvdA).
Cruciale beslismomenten	• De instelling van de Studiecommissie Wijkraden in Rotterdam in 1952. • De instelling van de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten in 1952. • Raadsbesluit tot experimentele compromisoplossing in 1961. • Indiening wetsontwerp wijziging Gemeentewet betreffende gemeentelijke commissies in 1962.
Dynamiek in beleidsronde	• Er was geen sprake van intensief contact tussen de regering en de gemeente Rotterdam over het instellen van wijkraden, al dan niet voorzien van door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders overgedragen bevoegdheden. • In Rotterdam was sprake van een intensief dispuut tussen de verschillende actoren over taken en bevoegdheden van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen, leidende tot een experimentele compromisoplossing.

[331] J.C. Schroot, mevr. mr. M. van Vliet en mr. N. Wijma, *Begrip van de Nederlandse gemeente, deel 2*, Alphen aan den Rijn 1978, blz. 143-144; *Betwist bestuur*, blz.81-83

*5.4 **Beleidsronde 3 'Pacificatie'** (1961/1962-1968)*

In de derde beleidsronde, waarin in Rotterdam de genoemde experimentele compromisoplossing werd beproefd, manifesteerden zich uitsluitend actoren op Rotterdams lokaal niveau in onderlinge interactie. De wijkraden drongen er in 1966 bij het gemeentebestuur op aan om gebruik te gaan maken van de in 1964 in de Gemeentewet geopende mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden aan de wijkraden, door middel van de instelling van een speciale adviescommissie daarvoor. In 1967 besloot het college van burgemeester en wethouders daarop een nieuwe Studiecommissie Wijkraden in te stellen, waarin de wijkraden waren vertegenwoordigd. Maar verantwoordelijk portefeuillehouder Wijkaangelegenheden, wethouder George de Vos (KVP), besloot in 1968 de adviezen van deze studiecommissie niet af te wachten en door middel van een voorstel – men zou het een 'pacificatie-voorstel' kunnen noemen – een einde te maken aan de tweespalt tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen die aan de compromisoplossing ten grondslag had gelegen. Daartoe kwam de wethouder met een eigen beleidsnota. Hij stelde voor de vijf jaar durende proef voortijdig te beëindigen en de komende jaren verder te gaan met de compromisoplossing, die bij deze gelegenheid werd geïnstitutionaliseerd. Zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad stemden hiermee in, zij het dat de nieuwe burgemeester Wim Thomassen en nogal wat raadsleden hadden willen wachten op het advies van de Studiecommissie Wijkraden. Maar wethouder De Vos hield voet bij stuk omdat anders de ontwikkeling van nieuwe wijkorganen zijns inziens te veel zou worden opgehouden. Wat betreft de overdracht van bevoegdheden was De Vos vastbesloten: dat kon alleen aan wijkraden. Het raadsbesluit van maart 1968, waarmee werd ingestemd met de beleidsnota-De Vos, markeert als 'cruciaal besluit' het einde van de derde beleidsperiode.

	Tijdsperiode 1961/1962 - 1968
Welke actoren	De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de wethouder Wijkaangelegenheden George de Vos (KVP), de wijkraden, de nieuwe Studiecommissie Wijkraden.
Cruciale beslismomenten	• Raadsbesluit tot experimentele compromisoplossing in 1961. • Indiening wetsontwerp wijziging Gemeentewet betreffende gemeentelijke commissies in 1962. • Besluit van de gemeenteraad tot instemming met de Beleidsnota-De Vos over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw in 1968.
Dynamiek in beleidsronde	Er was sprake van regelmatige interactie tussen het college van burgemeester en wethouders en de wijkraden over de toekomst van het wijkbestel, in het bijzonder over mogelijkheden voor overdracht van bevoegdheden van gemeenteraad en van burgemeester en wethouders aan wijkraden. Van noemenswaardige interactie tussen het gemeentebestuur en sociale wijkopbouworganen is in deze beleidsperiode niet gebleken.

*5.5 **Beleidsronde 4 'Aanzet'** (1968-1970)*

In de nieuwe beleidsronde, die in 1968 van start ging, was vooral het Rotterdamse gemeentebestuur – in het bijzonder de wethouders Wijkaangelegenheden – als belangrijke actor actief. Burgemeester en wethouders lieten zich in deze periode adviseren door een tweetal, elkaar opvolgende, door het college ingestelde studiecommissies, die moesten adviseren over de mogelijkheden tot overdracht van bestuurlijke bevoegdheden aan wijkraden. De wijkraden, die er bij voortduring over bleven klagen dat zij door het gemeentebestuur onvoldoende serieus werden genomen – deze klacht werd in 1968, na wetenschappelijk onderzoek ter zake, gegrond bevonden – waren als belanghebbende actoren opgenomen in de nieuwe Studiecommissie Wijkraden. Anderzijds was het college van burgemeester en wethouders in die tijd van oordeel dat de wijkraden onvoldoende begrip hadden voor de werking van een grote, gecompliceerde organisatie als de gemeente Rotterdam, terwijl zij, in de waarneming van het college, ook nog eens bewonersbijeenkomsten organiseerden die het karakter kregen van een protestdemonstratie tegen het gemeentebestuur. Zodoende werd het gemeentebestuur in de wijken meer beschouwd als een 'vreemde machtsinstantie' dan als een orgaan ten dienste van de plaatselijke samenleving, zo klonk het vanuit het college.[332] Op nationaal niveau waren regering en parlement, die in 1964, door herziening van de Gemeentewet, mogelijkheden hadden geschapen voor bevoegdhedenoverdracht aan wijkraden, inmiddels met andere zaken betreffende de organisatie van het binnenlands bestuur bezig, te weten de vorming van (stads)gewesten. De consequenties die dat zou kunnen hebben voor de bestuurlijke situatie in een gemeente als Rotterdam, waar men werk wilde maken van binnengemeentelijke decentralisatie van bestuur, werden, voor zover bekend, in het landelijke denkwerk buiten beschouwing gelaten.

De concrete mogelijkheden voor overdracht van bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders aan wijkraden werden in Rotterdam niet door de nieuwe Studiecommissie Wijkraden, maar vooral door ambtenaren bedacht. De ambtelijke voorstellen werden 'als aanzet voor daadwerkelijke overdracht' meegenomen in de discussienota 'Toekomstige organisatie wijkbestel Rotterdam' die verantwoordelijk wethouder George de Vos in mei 1970, kort voor de gemeenteraadsverkiezingen, publiceerde. Dit gedachtegoed werd, na de verkiezingen, door de nieuwe wethouder Wijkaangelegenheden, Henk van der Pols (PvdA) in november 1970 gesondeerd in de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden. De commissie kon zich goed vinden in de nota, maar achtte het voorgestelde bevoegdhedenpakket aan de magere kant. Wethouder Van der Pols was het daarmee op zich eens, maar wilde echter eerst ervaring opdoen en dan langzamerhand overgaan tot uitbreiding van het takenen bevoegdhedenpakket. De raadscommissie volgde de wethouder daarin. De overeenstemming die in november 1970 werd bereikt tussen wethouder en raadscommissie over de toekomst van het wijkbestel, kan in het kader van het

[332] *Betwist bestuur*, blz. 109

rondenmodel worden gekwalificeerd als een ‘cruciale beslissing’, waarop verder kon worden gebouwd. Dit geschiedde in de navolgende vijfde beleidsronde.

	Tijdsperiode 1968 - 1970
Welke actoren	De wethouders Wijkaangelegenheden, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, de nieuwe Studiecommissie Wijkraden, de ambtelijke Commissie Overdracht bestuursbevoegdheden aan wijkraden, de wijkraden, de bewindslieden van Binnenlandse Zaken.
Cruciale beslismomenten	• Besluit van de gemeenteraad tot instemming met de Beleidsnota-De Vos over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw in 1968. • Overeenstemming tussen wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols (PvdA) en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden over de toekomst van het wijkbestel in 1970.
Dynamiek in beleidsronde	Regelmatige interactie over de toekomst van het wijkbestel tussen vooral de verschillende actoren binnen het Rotterdamse gemeentebestuur, in het bijzonder de wethouders Wijkaangelegenheden en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden.

*5.6 **Beleidsronde 5 ‘Start’** (1970-1973)*

In de vijfde beleidsronde kwam het college van burgemeester en wethouders in maart 1971 met het voorontwerp van een nieuwe wijkraadsverordening, waarin de contouren van het nieuwe wijkbestel waren vastgelegd. De wijkraden zouden worden vervangen door ‘wijkraden-nieuwe-stijl’ die over bestuurlijke bevoegdheden zouden gaan beschikken en moesten worden gezien als ‘participatieorganen van de burgerij’. Sociale wijkopbouworganen konden in het nieuwe bestel, als organen op kleinere schaal dan wijkraden, niet worden gemist. Ze werden beschouwd als ‘tussenniveau’, ter completering van de participatie van de burgers in de bestuurlijke besluitvorming. Uiterlijk in september 1976 dienden alle Rotterdamse wijken te zijn voorzien van wijkraden-nieuwe-stijl.[333] Het voorontwerp van een nieuwe wijkraadsverordening werd pas één jaar later, in maart 1972, besproken tussen wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden. Toen bleek dat de raadscommissie zich grosso modo kon vinden in het voorontwerp, kwam het college van burgemeester en wethouders betrekkelijk snel daarna, in mei 1972, met zijn raadsvoorstel tot ‘experimentele invoering van een nieuw wijkbestel in Rotterdam’. Bijgevoegd was een ontwerp wijkraadsverordening 1972. Het college legde in zijn raadsvoorstel ook nadrukkelijk een relatie met de aanhangige vorming van een stadsgewest Rijnmond.[334] In juni 1972 stemde de gemeenteraad in met het raadsvoorstel en met de ontwerp wijkraadsverordening, die bij die gelegenheid werd omgedoopt

[333] *Betwist bestuur*, blz. 112-113
[334] *Betwist bestuur*, blz. 115-116, 119-120 en 137; de toenmalige regering had in 1971 een ontwerp van wet op de gewesten bij de Tweede Kamer ingediend.

tot *'Verordening op de deelgemeenten'*. Later, in oktober 1972, werd nog het bijbehorende raadsbesluit tot vaststelling van de lijsten met taken en bevoegdheden van de nieuwe deelgemeenten genomen. Met dit 'cruciale dubbelbesluit' werd de vijfde beleidsronde afgesloten en kon het nieuwe deelgemeentebestel van start gaan. Het vastgestelde taken- en bevoegdhedenpakket van de nieuwe deelgemeenten werd zowel door de gemeenteraad als door wethouder Van der Pols als een wat teleurstellend 'absoluut minimumpakket' gezien.[335]

Ook andere actoren roerden zich in deze vijfde beleidsronde. De sociale wijkopbouworganen legden zich, hoogstwaarschijnlijk node, neer bij de komst van de deelgemeenten. In hun visie zou participatie méér moeten zijn dan louter meepraten. Maar vanuit het college werd de sociale wijkopbouworganen te verstaan gegeven dat zij waren samengesteld uit elkaar toevallig gevonden hebbende bewoners. Aan dergelijke organen konden nu eenmaal geen bestuurlijke bevoegdheden worden gegeven. Als koepel van de sociale wijkopbouworganen zocht de Raad voor Maatschappelijk Welzijn de oplossing in het opstellen van 'Richtlijnen' voor de verhouding tussen wijkorganen en deelgemeenten. Er werd gepleit voor intensieve werkcontacten en het werd niet aanbevelenswaardig geacht dat de wijkopbouworganen zelf lijsten zouden gaan indienen bij de verkiezing van de nieuwe deelgemeenteraden.[336] De wijkraden zelf toonden zich positief over de plannen en kwamen niet met eigen voorstellen omtrent een voor hen aanvaardbaar taken- en bevoegdhedenpakket.

	Tijdsperiode 1970 - 1973
Welke actoren	De wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, de wijkraden, de sociale wijkopbouworganen, de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn.
Cruciale beslismomenten	• Overeenstemming tussen wethouder Henk van der Pols en de raadscommissies voor Wijkaangelegenheden over de toekomst van het wijkbestel in 1970. • De vaststelling van de *Verordening op de deelgemeenten* annex de vaststelling van de lijsten van taken en bevoegdheden van deelgemeenten in 1972
Dynamiek in beleidsronde	In deze beleidsronde was vooral sprake van interactie tussen wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden. De wijkraden traden in deze beleidsronde niet uitdrukkelijk op de voorgrond met standpunten of eigen voorstellen. De sociale wijkopbouworganen en hun koepelorganisatie (RMW) daarentegen kwamen in deze beleidsronde voor hun positie op en kwamen met voorstellen omtrent hun relatie met de toekomstige deelgemeenten.

[335] Zie paragraaf 1.3
[336] *Betwist bestuur*, blz. 116 en 127.

*5.7 **Beleidsronde 6 'De list'** (1973-1977)*

In de nieuwe beleidsronde zette wethouder Wim van der Have van Wijkaangelegenheden vooral in op twee thema's: de uitbreiding van de bevoegdheden van de deelgemeenten en de instelling van wijkraden-nieuwe-stijl. Voor de uitbreiding van de bevoegdheden werd in februari 1975 een 'Stuurgroep uitbreiding bevoegdheden deelgemeenten' in het leven geroepen onder voorzitterschap van Van der Have. Ook gemeentesecretaris Han Bannink was lid van de stuurgroep, naast andere stadsambtenaren en de deelgemeentesecretarissen van Charlois en Hoogvliet. Voor een verdere uitbouw van het deelgemeentebestel was de uitbreiding van bevoegdheden essentieel, aldus de wethouder. Uiteindelijk werd de nieuwe lijst van bevoegdheden pas in februari 1977 door de gemeenteraad geaccordeerd, na veelvuldig en vaak moeizaam overleg hierover op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Het afstaan van bevoegdheden door 'de stad' bleek aanmerkelijk lastiger te zijn dan het vragen om uitbreiding van de bevoegdheden door de deelgemeenten.[337] Het ging dan ook om bevoegdheden van 'niet geringe importantie', vond het college van burgemeester en wethouders en daar was de gemeenteraad het unaniem mee eens.[338]

Aangezien wethouder Van der Have in het college weerstand had ontmoet tegen een snelle uitbreiding van het aantal deelgemeenten, een wetenschappelijke evaluatie van het deelgemeentebestel door de Erasmus Universiteit nog gaande was en hij moeite had met wijkorganen op de samenstelling waarvan de bevolking geen rechtstreekse invloed had, kwam hij, in september 1975, met een nota Nieuw Wijkbestel, waarin hij ervoor pleitte om naast de vier deelgemeenten veertien – later dertien – 'wijkraden-nieuwe-stijl' in te stellen, door de bevolking gekozen, maar zonder overgedragen bevoegdheden. Deze nota kreeg stevige kritiek, zowel van de deelgemeenten als van de wijkorganen. Wethouder Van der Have kwam daarom, in de Beleidsnota-1977, met een bijgestelde visie. Aan de wijkraden-nieuwe-stijl zouden wél bevoegdheden worden overgedragen, maar het zou gaan om een lichter bevoegdhedenpakket dan dat van de deelgemeenten. Daar konden zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad achter staan. In mei 1977 stelde de gemeenteraad in overgrote meerderheid de nieuwe *Verordening op het wijkbestel* vast. Met dit 'cruciale' raadsbesluit werd de zesde beleidsronde afgesloten. Ten stadhuize werd gesproken over 'de list van Van der Have'. Met zijn list was hij erin geslaagd het decentraal bestuur in Rotterdam verder te brengen, ondanks het verzet daartegen in de Rotterdamse politiek en bij de wijkorganen. IJsselmonde en Centrum-Noord kregen, op eigen verzoek, per 1 januari 1978 als eerste wijkraden-nieuwe-stijl.

	Tijdsperiode 1973 – 1977
Welke actoren	De wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, de deelgemeenten, de wijkorganen, en de stedelijke ambtelijke organisatie.

[337] *Betwist bestuur*, blz. 161
[338] Zie paragraaf 1.4

Cruciale beslismomenten	• De vaststelling van de *Verordening op de deelgemeenten* annex de vaststelling van de lijsten van taken en bevoegdheden van deelgemeenten in 1972. • De vaststelling van de nieuwe lijst van (sterk uitgebreide) bevoegdheden van de deelgemeenten door de gemeenteraad (februari 1977). • De publicatie van de nota Nieuw Wijkbestel van wethouder Wim van der Have in september 1975, zoals nadien aangepast in de Beleidsnota 1977, en het daaraan gerelateerde besluit van de gemeenteraad om wijkraden-nieuwe-stijl in te stellen naast de vier bestaande deelgemeenten (mei 1977).
Dynamiek in beleidsronde	In deze beleidsronde ging het vooral om interactie tussen de wethouder Wijkaangelegenheden en de overige leden van het college van burgemeester en wethouders, met op de achtergrond de adviserende ambtenaren van 'de stad' met hun verschillende visies op het deelgemeentebestel en op de overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl. De deelgemeenten en wijkorganen waren vooral reactief bezig en kwamen niet met eigen beleidsvoorstellen ter zake.

*5.8 **Beleidsronde 7 'Nieuwe pacificatie'** (1977-1979)*

In de zevende beleidsronde kwam men er in de Rotterdamse politiek al snel achter dat in de praktijk feitelijk geen grote verschillen konden worden bespeurd tussen deelgemeenten enerzijds en wijkraden-nieuwe-stijl anderzijds. Het wetenschappelijke onderzoeksrapport van de Erasmus Universiteit[339] betreffende het functioneren van de deelgemeenten, dat in juni 1978 werd aangeboden aan het gemeentebestuur, werd door dat bestuur deels als achterhaald beschouwd, vanwege de inmiddels bereikte voortgang in het beleidsproces – men had niet op de uitkomsten van het onderzoeksrapport gewacht – en deels als 'nuttig en ondersteunend'. In die tijd was vanuit het welzijnswerk een politieke discussie ontstaan over het begrip 'democratie'. Tegenover elkaar werden gesteld de 'politieke' of 'representatieve' democratie en de 'basisdemocratie' of 'directe democratie'. Vier Rotterdamse PvdA-wethouders lieten in een artikel weten van mening te zijn dat de sociaaldemocratie te eenzijdig en te exclusief van de representatieve democratie was uitgegaan. Zij benadrukten ook het belang van de directe democratie, zowel op politiek als op economisch gebied. Begin 1979 kwam de Rotterdamse PvdA, die in Rotterdam in die tijd nog steeds een stevige meerderheidspositie had, met een eigen, uitvoerige, nota over decentralisatie in de jaren tachtig.[340] In die nota werd onder meer gepleit voor het afschaffen van het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl. Voor de toekomst werd ingezet op deelgemeenten in de 'randwijken' van de stad. Voor de binnenstad werden deelgemeenten voorlopig minder aantrekkelijk geacht. Deelgemeenten mochten zich, aldus wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, ook met zaken als stadsvernieuwing gaan bezighouden. Het college van burgemeester en

[339] *Betwist bestuur*, blz. 171-174
[340] *Betwist bestuur*, blz. 174 en 679

wethouders sloot zich hierbij aan en stelde dat de deelgemeenteraad het duidelijke bestuurlijke kader was geworden waarop nieuwe ontwikkelingen konden worden gericht. Deelgemeenten werden door het stadsbestuur voor het eerst gekwalificeerd als 'medebestuur' van het Rotterdamse gemeentebestuur. Per 1 januari 1980 werd een einde gemaakt aan de wijkraden-nieuwe-stijl en kwam er een nieuwe *'Verordening op het deelgemeentebestel'*. IJsselmonde en Centrum-Noord werden de eerste twee nieuwe deelgemeenten. De binnen deelgemeentegebied opererende wijkorganen en wijkgroepen verloren hun rechtstreekse contact met het stadsbestuur en dienden voortaan met de deelgemeentebesturen te gaan werken. Vanuit de wijkorganen werden deze ontwikkelingen niet toegejuicht. Men had moeite gehad met de wijkraden-nieuwe-stijl en men zag de (nieuwe) deelgemeenten ook niet zitten. Met het cruciale besluit van de gemeenteraad om voortaan alleen nog verder te gaan met deelgemeenten werd de zevende beleidsronde afgesloten.

	Tijdsperiode 1977 – 1979
Welke actoren	De wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de Rotterdamse PvdA, de deelgemeenten en de wijkorganen.
Cruciale beslismomenten	• De vaststelling van de nieuwe lijst van (sterk uitgebreide) bevoegdheden van de deelgemeenten door de gemeenteraad (februari 1977). • De publicatie van de nota Nieuw Wijkbestel van wethouder Wim van der Have in september 1975, zoals nadien aangepast in de Beleidsnota 1977, en het daaraan gerelateerde besluit van de gemeenteraad om wijkraden-nieuwe-stijl in te stellen naast de vier bestaande deelgemeenten (mei 1977). • De vaststelling van de *'Verordening op het deelgemeentebestel'* (december 1979), waarbij het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl werd afgeschaft.
Dynamiek in beleidsronde	De interactie in deze beleidsronde bestond vooral in de vorm van een politieke discussie binnen de toen almachtige Rotterdamse PvdA over de meest wenselijke vorm van 'democratie' in Rotterdam en in de contacten hierover tussen PvdA-politici enerzijds en hun politieke verwanten in de deelgemeenten en wijkorganen anderzijds. Deze interactie leidde tot een definitieve keuze voor 'deelgemeenten' als vorm van decentraal bestuur.

*5.9 **Beleidsronde 8 'Plan 2'** (1979-1982)*

De principiële keuze voor deelgemeenten betekende niet dat vanaf 1980, in een nieuwe beleidsronde, alles van een leien dakje ging wat betreft de instelling van nieuwe deelgemeenten, de aanpassing van het pakket aan taken en bevoegdheden, alsmede de financiële en personele ondersteuning van deelgemeenten. De nieuwe pacificatie van 1979 had de (politieke) meningsverschillen over het deelgemeentebestel niet weggepoetst. De discussie over het deelgemeentebestel bleef onverminderd doorgaan, wat op zichzelf het vertrouwen in deelgemeenten

niet groter maakte. In feite was sprake van een ‘consolidatie van tegenstellingen’ in het debat over het bestel. Maar wezenlijke alternatieven voor dat bestel waren niet meer aan de orde.

Wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have kwam in november 1980 met een eigen discussienota betreffende de bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam, welke nota door het college van burgemeester en wethouders om advies werd voorgelegd aan de andere participanten in de discussie: de deelgemeenteraden, de wijkorganen en de bewonersorganisaties.[341] In zijn nota repte Van der Have onder meer van het verzet in een aantal wijken tegen deelgemeenten. In organisatorische zin spitste de politiek-bestuurlijke discussie naar aanleiding van de nota-Van der Have zich toe op de verdere invoering van het deelgemeentebestel. De wethouder kwam met twee ‘invoeringsplannen’: 1. Invoering van het deelgemeentebestel in geheel Rotterdam tussen 1981 en 1989 en 2. Instelling van deelgemeenten in Overschie, Kralingen, Hillegersberg-Schiebroek, Vreewijk-Lombardijen en Pernis-Heijplaat tussen 1981 en 1985. De wenselijkheid en de fasering van de instelling van deelgemeenten in de overige wijken van Rotterdam zou op een later tijdstip moeten worden bekeken. Van der Have voegde hier nog aan toe, dat met een keuze voor het tweede invoeringsplan het eerder genomen principebesluit ‘deelgemeenten in geheel Rotterdam’ zou worden verlaten. In een beleidsnota van oktober 1981 over de voortgang van de decentralisatie in Rotterdam koos het college van burgemeester en wethouders nochtans voor het tweede invoeringsplan. De zes deelgemeenten deelden dit standpunt niet en kozen, zoals kon worden verwacht, voor het eerste plan. De algemene vergadering van bewonersorganisaties pleitte voor ‘bevriezing’ van de huidige situatie. Eerst moest maar eens overtuigend worden aangetoond dat deelgemeenten de kwaliteit van het bestuur en de participatie van de bevolking vergrootten. Het algemeen bestuur van het Instituut Opbouwwerk Rotterdam was van oordeel dat moest worden erkend dat dat bewonersorganisaties een niet minder democratische en doelmatige vorm van decentralisatie vormden dan deelgemeenteraden. Daar was het college het pertinent mee oneens: “Deelgemeenteraden zijn medebesturen van de gemeente!”. Deelgemeenteraden traden in de visie van het college op als belangenbehartiger van de gehele wijk en niet alleen van een bepaalde groep. Maar het college was er, gezien alle reacties op de nota-Van der Have, wel van overtuigd dat de aanwezigheid van een ‘maatschappelijk draagvlak’ een noodzakelijke voorwaarde was voor het functioneren van een deelgemeenteraad. En het was het college duidelijk dat het deelgemeentebestel nog altijd niet algemeen aanvaard was.[342] Tijdens het debat in de gemeenteraad over onder meer deze voorstellen, op 27 mei 1982, bleek er sprake te zijn van grote verdeeldheid over de twee voorliggende invoeringsplannen. CDA en VVD wilden het deelgemeentebestel zo spoedig mogelijk in de gehele gemeente invoeren – naar verluidt omdat zij intussen al acht jaar buiten het college van burgemeester en wethouders waren gehouden en in deelgemeenten een andere politieke machtspositie in de stad zochten – en kozen dus voor het eerste invoeringsplan. Met een kleine meerderheid – zeventien tegen veertien stemmen – koos de

[341] *Betwist bestuur*, blz. 180 e.v.
[342] *Betwist bestuur*, blz. 186 e.v.

Rotterdamse gemeenteraad echter voor het tweede invoeringsplan. Afgesproken werd om in 1985 opnieuw een principiële discussie te voeren over de verdere invoering van het deelgemeentebestel in Rotterdam. Daarmee eindigde de achtste beleidsronde.

	Tijdsperiode 1979 – 1982
Welke actoren	De wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de deelgemeenten, de bewonersorganisaties en het opbouwwerk.
Cruciale beslismomenten	• De vaststelling van de *'Verordening op het deelgemeentebestel'* (december 1979), waarbij het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl werd afgeschaft. Decentraal bestuur zou voortaan uitsluitend door middel van deelgemeenten gestalte krijgen. • Raadsbesluit van mei 1982, waarin werd gekozen voor het voorlopig niet volledig invoeren van het deelgemeentebestel in Rotterdam, maar het te laten bij een beperkte uitbreiding van het aantal deelgemeenten.
Dynamiek in beleidsronde	In deze beleidsronde manifesteerde de intensieve interactie zich in de politiek-bestuurlijke discussie op de Coolsingel – met aanzienlijke tegenstellingen – over het tempo en de wijze waarop het deelgemeentebestel in Rotterdam het komende decennium zou moeten worden ingevoerd. Ook de deelgemeenten, de bewonersorganisaties en het opbouwwerk roerden zich in deze discussie, met eveneens tegengestelde opvattingen.

*5.10 **Beleidsronde 9 'Afronding'** (1986-1991)*

Nu in de vorige beleidsronde de koers met betrekking tot de (gefaseerde) invoering van het deelgemeentebestel was bepaald, behoefde daarover op korte termijn, in een nieuwe beleidsronde, geen besluitvorming meer plaats te vinden. Net als in 1947 begon in deze een periode van 'radiostilte'. Maar echt stil werd het niet in het deelgemeentedossier. Niet alleen kwamen er drie deelgemeenten bij – Overschie (1982), Kralingen (1982) en Hillegersberg-Schiebroek (1983) –, zodat de teller van het aantal Rotterdamse deelgemeenten begin 1983 op negen stond, maar ook werd in dat jaar het tienjarig bestaan van het deelgemeentebestel 'gevierd' of 'herdacht' – dit afhankelijk van iemands visie op het bestel – door middel van een symposium in De Doelen. De eerder gememoreerde 'consolidatie van tegenstellingen' bleek tijdens het symposium nog onverminderd actueel. De nieuwe wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols (PvdA), die die portefeuille ook al had tussen 1970 en 1974, achtte een zekere vorm van 'complementair bestuur' tussen stad en deelgemeenten nodig. Tevens riep hij de bewonersorganisaties, die zoveel bezwaar hadden tegen het deelgemeentebestel, op te kiezen voor een open en democratische werkwijze. Een van de meest strijdbare bewonersgroepen in die tijd, de Bewonersvereniging Agniesebuurt, sprak

tijdens het symposium echter de hoop uit dat ‘we’ binnen niet al te lange tijd van de deelgemeenteraden verlost zouden zijn.[343] Overigens boekte die bewonersvereniging in november 1983 een succes. Tijdens het debat in de gemeenteraad over het in de deelgemeente Centrum-Noord gehouden ‘draagvlakonderzoek’ kwam de PvdA-fractie met een compromisoplossing. De deelgemeente mocht, ondanks het lage draagvlak bij de bevolking, blijven bestaan, mits de Agniesebuurt uit die deelgemeente zou worden gehaald. Met de krapst mogelijke meerderheid – 23 tegen 22 stemmen – ging de zwaar verdeelde gemeenteraad hiermee akkoord. De voor 1985 voorziene nieuwe ‘principiële discussie’ over het deelgemeentebestel – later ‘evaluatie’ genoemd – ging niet door, waarna de toekomst van het deelgemeentebestel een kwestie werd voor het nieuwe gemeentebestuur, dat na de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 zou aantreden.[344]

In het collegeprogramma van het nieuwe college van burgemeester en wethouders – met als nieuwe portefeuillehouder Wijkaangelegenheden Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD) – werd gesproken over ‘de definitieve afronding van het deelgemeentebestel’ in de bestuursperiode 1986-1990. Een ‘cruciaal besluit’ dat later in het jaar 1986 door burgemeester en wethouders nader werd toegelicht. Het college liet weten te blijven streven naar een deelgemeentebestel dat in zijn definitieve vorm een ‘volwaardig wijkbestuur’ zou zijn met dito bevoegdheden en ambtelijke ondersteuning. Nadrukkelijk werd de mogelijkheid opengehouden om ná 1990 nieuwe deelgemeenten in te stellen, maar daarover zou eerst, in 1987, een ‘fundamentele discussie’ moeten worden gevoerd.[345] Met dit ‘cruciale besluit’ met betrekking tot de doorontwikkeling van het deelgemeentebestel kan het begin van een nieuwe beleidsronde worden gemarkeerd.

De fundamentele discussie vond plaats in het najaar van 1988 en begin 1989 door middel van een aantal discussieavonden voor alle participanten in het beleidsproces. Eerder, in april 1988, hadden de voorzitters van de deelgemeenten in een gezamenlijk schrijven al laten weten een duidelijke rol te zien voor de deelgemeenten in het toen actuele project ‘Het Nieuwe Rotterdam’, dat de modernisering van de economie en de samenleving in Rotterdam ten doel had. Deelgemeenten zouden kunnen zorgen voor wijkgebonden ontwikkelingen, waardoor de bevolking zou kunnen meeprofiteren van het revitaliseringsklimaat. Daarmee zouden, zo vonden de voorzitters, de vele laaggeschoolde werklozen beter af zijn dan met louter grootschalige ontwikkelingen, zoals de Kop van Zuid en de Noordrand.[346] Volgens burgemeester Bram Peper, die sprak op de afsluitende bijeenkomst ter afronding van de discussie over het deelgemeentebestel in maart 1989, was het deelgemeentebestel intussen ‘bestuurlijk volwassen’ geworden. Er zou echter nog wel moeten worden gewerkt aan de versterking van het maatschappelijk draagvlak van deelgemeenten, onder meer door samenwerkingsvormen met allerlei organisaties van bewoners te vergroten en te verdiepen. Peper vond ook dat het deelgemeentebestel minder overheersend vanuit de optiek van

[343] *Betwist bestuur*, blz. 199-200
[344] *Betwist bestuur*, blz. 205 e.v.
[345] *Betwist bestuur*, blz. 231-232 en 243
[346] *Betwist bestuur*, blz. 233-235

participatie en inspraak zou moeten worden beoordeeld en meer vanuit de optiek van de dienstverlening aan de burgers.[347]

Na intensieve ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding kwam het college in januari 1990 – twee maanden vóór de gemeenteraadsverkiezingen – met een groot pakket documenten over de toekomst van het deelgemeentebestel. Het betrof de nota 'Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90' met daarbij vier deelnota's, waaronder een over de relatie tussen deelgemeenten en bewonersorganisaties.[348] Het onderhouden c.q. ontwikkelen van contacten met organisaties van burgers werd door het college als één van de drie bestuurlijke functies van deelgemeenten gezien. Het sleutelbegrip 'complementair bestuur' was volgens het college karakteristiek voor het Rotterdamse model. Het deelgemeentebestel diende als een 'verrijking' in de gehele stad te worden ingevoerd met uitzondering van een centraal stadsdeel. De deelgemeenten konden de nota van het college in grote lijnen onderschrijven. In april 1990 toonde ook de 'oude' gemeenteraad zich in grote meerderheid positief over de voorstellen van het college. Wat betreft de overige participanten werd vanuit 74 instellingen, die bijna allemaal niet in deelgemeentegebied waren gevestigd, gepleit voor een 'draagvlakonderzoek' ten aanzien van het deelgemeentebestel onder de burgers. Wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel vond dat echter niet nodig, omdat er al draagvlakonderzoeken waren geweest en omdat burgers in niet-deelgemeentegebied naar haar oordeel niet konden weten hoe deelgemeenten waren of zouden kunnen zijn.[349]

Uiteindelijk mocht de nieuwe wethouder Wijkaangelegenheden in het college 1990-1994, Jan van der Schalk (CDA), de discussie over het deelgemeentebestel in het najaar van 1991 definitief afronden met het collegevoorstel 'De laatste ronde!'.[350] Er kwamen twee nieuwe deelgemeenten bij: Delfshaven en Feijenoord. Volgens het college zou het in deelgemeenten van grotere omvang, beter dan in kleinere deelgemeenten, mogelijk zijn om de gegroeide wijkkaders, zoals bewonersorganisaties, actiegroepen, buurtcomités en opbouworganen, een zelfstandige rol in de beleidsvorming toe te kennen. In november 1991 stemde de gemeenteraad in met de definitieve afrondingsvoorstellen van het college van burgemeester en wethouders.

	Tijdsperiode 1986 – 1991
Welke actoren	De wethouder Wijkaangelegenheden Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD) met haar ambtelijke medewerkers, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de deelgemeenten, de bewonersorganisaties, het opbouwwerk en 74 maatschappelijke instellingen.

[347] *Betwist bestuur*, blz. 237-238
[348] *Betwist bestuur*, blz. 243 e.v.
[349] *Betwist bestuur*, blz. 252 e.v.
[350] *Betwist bestuur*, blz. 255 e.v.

Cruciale beslismomenten	• De vaststelling van het collegeprogramma voor de bestuursperiode 1986-1990, waarin werd gekozen voor de definitieve afronding van het deelgemeentebestel in deze bestuursperiode. (1986) • Het instemmen door de Rotterdamse gemeenteraad met de college-nota's 'Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90' (1990) en 'De laatste ronde!' (1991), waarmee de discussie over het deelgemeentebestel naar het oordeel van het toenmalige gemeentebestuur in 1991 definitief werd afgerond.
Dynamiek in beleidsronde	Er werden van gemeentewege in het najaar van 1988 discussieavonden voor alle betrokken participanten gehouden over de toekomst van het deelgemeentebestel en een afsluitende bijeenkomst in maart 1989. Er was nog immer sprake van 'consolidatie van tegenstellingen', maar dit manifesteerde zich niet langer in heftig, al dan niet gecoördineerd, verzet tegen deelgemeenten vanuit bewonersorganisaties en bewonersgroepen. In de gemeenteraad was grosso modo zeer brede steun voor de wijze waarop het deelgemeentebestel werd 'afgerond'.

*5.11 **Beleidsronde 10 'Stadsprovincie'** (1991-1997)*

De tiende beleidsronde verschilde in die zin van de vorige beleidsronden dat de deelgemeenten in die tijdsperiode onderdeel werden van een ander beleidsproces: de vorming van een Stadsprovincie Rotterdam. In dat kader zou de gemeente Rotterdam als bestuurseenheid worden opgeheven en zouden de deelgemeenten binnen de nieuwe stadsprovincie de status krijgen van vitale 'gemeenten-nieuwe-stijl' met in beginsel dezelfde status als de andere gemeenten binnen de nieuwe stadsprovincie, zoals bijvoorbeeld Schiedam en Vlaardingen. In dat andere beleidsproces deden actoren mee, die tot dan geen bemoeienis hadden gehad met de organisatie van het Rotterdamse deelgemeentebestel, zoals de gemeenten binnen het Rijnmondgebied, het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR), de provincie Zuid-Holland, alsmede de achtereenvolgende verantwoordelijke staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken: Dieuwke de Graaff-Nauta (CDA) en Tonny van de Vondervoort (PvdA). Het deelgemeentebestel op zichzelf stond in deze tijdsperiode niet ter discussie, noch binnen noch buiten Rotterdam. De deelgemeenten zelf participeerden actief en met enthousiasme in het nieuwe, andere beleidsproces. Zij wilden graag gemeenten-nieuwe-stijl worden. De voorzitters van de deelgemeenten profileerden zich in de discussie uitdrukkelijk als voorvechters van een sterke positie van de gemeenten-nieuwe-stijl. Boze tongen verklaarden deze houding van de voorzitters vanuit hun vooruitzicht op het eervolle ambt van burgemeester van een van de nieuwe 'Rotterdamse gemeenten'. Maar hun activiteiten konden evengoed worden verklaard vanuit hun oprechte ambitie om van de gemeenten-nieuwe-stijl in de stadsprovincie geen tweederangs gemeenten te maken in vergelijking met de gemeenten-oude-stijl.[351] De deelgemeenten verzetten zich tegen de besluitvorming in de Rotterdamse gemeenteraad inzake het houden van een referendum in de gemeente Rotterdam over de stadsprovincie en de daarmee gepaard gaande opdeling van Rotterdam in zelfstandige gemeenten-nieuwe-stijl. Twee belangrijke

[351] *Betwist bestuur*, blz. 302-303 en 307

argumenten: in de eerste plaats zou niet de gemeente Rotterdam, maar de regering en het parlement in Den Haag gaan beslissen over de stadsprovincie; in de tweede plaats zouden de kiezers de consequenties van hun keuze niet kennen.[352] Toen het referendum desondanks toch werd gehouden en de Rotterdammers de plannen massaal afwezen, hadden de teleurgestelde deelgemeenten er aanvankelijk moeite mee de uitslag van het referendum te accepteren. Ze bleven pleiten voor een verzelfstandiging van de deelgemeenten, eerst buiten de 'ruit', daarna ook daarbinnen. Maar dit pleidooi was intussen in de gemeenteraad aan dovemansoren gericht. Toen in oktober 1995 vanuit de gemeenteraad door middel van het aannemen van de motie-Janssens het initiatief werd ontplooid om het deelgemeentebestel, dat in de raad breed werd gesteund, te gaan versterken, stemden de deelgemeenten daarmee in. Ze gingen begin 1996 met overtuiging participeren in het door het college van burgemeester en wethouders en de deelgemeenten gezamenlijk gestarte project 'Verbetering Rotterdams Bestuur' (VRD).[353]

De overige participanten spraken in dit andere beleidsproces niet over de deelgemeenten, maar over de te vormen gemeenten-nieuwe-stijl, waarbij overigens de in Rotterdam met de deelgemeenten opgedane ervaringen van nut konden zijn. Met de Rotterdammers zelf en hun organisaties werd de eerste tijd door het Rotterdamse gemeentebestuur – ondanks dringende oproepen daartoe op verschillende momenten vanuit de gemeenteraad – niet of nauwelijks gecommuniceerd over de noodzaak van een stadsregionaal, later stadsprovinciaal bestuur, de bijbehorende opheffing van de gemeente Rotterdam en de transformatie van de deelgemeenten tot gemeenten-nieuwe-stijl.[354] Weliswaar had het college van burgemeester en wethouders in de loop van 1993 besloten tot een 'brede consultatie' van de bevolking en haar maatschappelijke en sociale geledingen, maar daar kwam, voor zover bekend, niet veel van terecht. Het bleef, gelet op de ingekomen reacties, beperkt tot een 'smalle consultatie' van vooral deelgemeenten en wijkraden.[355]

Met de oprichting van de Stuurgroep 'Verbetering Rotterdams Bestuur', bestaande uit twee wethouders en twee voorzitters van deelgemeenten, begin 1996, werd de tiende beleidsronde afgesloten. De stuurgroep kreeg van het college van burgemeester en wethouders een 'startnotitie' mee en diende aan het college te rapporteren. De gemeenteraad zou hierover in maart 1997 een debat moeten kunnen houden.

	Tijdsperiode 1991 – 1997
Welke actoren	Gemeente Rotterdam: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, burgemeester Peper, de wethouders Smit en Kombrink, de deelgemeenten en wijkraden; Regio Rotterdam-Rijnmond: de gemeenten in de regio, het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR);

[352] *Betwist bestuur*, blz. 316
[353] *Betwist bestuur*, blz. 322-324, 326-328, en 330
[354] *Betwist bestuur*, blz. 290, 292
[355] *Betwist bestuur*, blz. 294-296

	Landelijke overheid: de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta en mevrouw Van de Vondervoort.
Cruciale beslismomenten	• Het instemmen door de Rotterdamse gemeenteraad met de college-nota's 'Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90' (1990) en 'De laatste ronde!' (1991), waarmee de discussie over het deelgemeentebestel naar het oordeel van het toenmalige gemeentebestuur in 1991 definitief werd afgerond. • Besluitvorming door de Rotterdamse gemeenteraad over de plannen tot vorming van een stadsregionaal, later stadsprovinciaal bestuur, annex de opheffing van de gemeente Rotterdam als bestuurseenheid en de transformatie van de deelgemeenten tot vitale-gemeenten-nieuwe-stijl in maart 1995 (in navolging van een eerder raadsbesluit van december 1991). • Het besluit van het college van burgemeester en wethouders, in samenspraak met de voorzitters van de deelgemeenten, om in gezamenlijkheid te gaan werken aan Verbetering Rotterdams Bestuur (februari 1996).
Dynamiek in beleidsronde	Er was sprake van sterke dynamiek in de debatten over de vorming van een stadsprovincie Rotterdam c.a. Maar die dynamiek was vooral aanwezig in de talloze vergaderingen van bestuurders, raadsleden en ambtenaren in de regio Rotterdam-Rijnmond en in de bestuurlijke overleggen met de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken. Met de Rotterdamse bevolking en haar geledingen werd niet of nauwelijks gecommuniceerd. Dit leidde tot geheel verschillende belevingen van de problematiek bij bestuur en bevolking. Mede daardoor werden de stadsprovincieplannen in een referendum in de gemeente Rotterdam in juni 1995 met zeer grote meerderheid afgewezen.

*5.12 **Beleidsronde 11 'Verbetering'** (1997-2002)*

In de elfde beleidsronde stond vooral de verbetering van het Rotterdamse bestuur centraal. Het werd een samenwerkingsproject van het stadsbestuur en de deelgemeenten: het project 'Verbetering Rotterdams Bestuur'. Bestuurders en politici 'onder ons', zou men kunnen zeggen. Andere actoren, zoals bewonersorganisaties, speelden in deze beleidsronde feitelijk geen rol. Men kan zich de vraag stellen of de eerder al gesignaleerde 'consolidatie van tegenstellingen' hiervoor een verklaring zou kunnen zijn. Waarom steeds maar hetzelfde tegen elkaar blijven zeggen, zonder uitzicht op wezenlijke wijziging in elkaars standpunten? Maar het is wel opvallend dat de bewonersorganisaties, vanouds bekend om hun aanhoudende kritiek op het deelgemeentebestel, na het echec van het Rotterdamse referendum over de stadsprovincie hun oppositie tegen het deelgemeentebestel klaarblijkelijk hadden opgegeven. Een mogelijke verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de bewonersorganisaties zich over het algemeen uiteindelijk bij het fenomeen deelgemeenten hadden neergelegd en zelfs een goede werkrelatie hadden opgebouwd met hun eigen deelgemeentebestuur.

De Rotterdamse burgers zouden volgens de in 1992 opgerichte Stadspartij met hun afkeurende stem bij het referendum in juni 1995 tevens hebben laten zien

geen vertrouwen te hebben in de deelraden.[356] Maar met dat standpunt stond die partij alleen. Later bleek, op basis van het Intomart-onderzoek onder de Rotterdamse burgers in het kader van het project Verbetering Rotterdams Bestuur, dat de Rotterdammers wel degelijk achter de deelgemeenten stonden en zelfs meer bevoegdheden voor de deelgemeenten wilden.[357] De Stadspartij had dus een verkeerde inschatting gemaakt.

Naast de elf deelgemeenten waren er in Rotterdam ook twee 'wijkraden': de wijkraad voor Pernis en de adviesraad voor het Centrum. De gemeenteraad had, na een inspraakronde in Pernis, eind 1997 besloten dat de bewoners de leden van de wijkraad mochten kiezen.[358] In Pernis was sprake van een, voor Rotterdam tamelijk unieke, grote betrokkenheid van bewoners, belangengroepen en verenigingen van allerlei aard bij het functioneren van de wijkraad. Kennelijk functioneerde dat naar genoegen, want er was in Pernis geen ambitie om deelgemeente te worden. In het Centrum was sprake van een andere bijzondere situatie. Het Centrum had niet alleen 'bewoners', maar ook heel veel 'bezoekers' en 'gebruikers'. De bewoners werden geacht niet te kunnen spreken namens de bezoekers en gebruikers. De adviesraad was zich daarvan bewust en streefde niet naar de status van deelgemeente. Eind 1997 besloot de gemeenteraad dat ook de bewoners van het Centrum de leden van de eigen adviesraad mochten kiezen. De eerste verkiezingen werden in maart 1999 gehouden.[359] In juni 2001 werd een goed bezochte informatie- en inspraakavond gehouden in de Burgerzaal over de bestuurlijke toekomst van de adviesraad voor het Centrum.[360]

Vanaf het jaar 2000 ging het Rotterdamse gemeentebestuur zich, wat de vormgeving van het eigen lokaal bestuur betreft, bezighouden met de aanstaande 'dualisering' van het gemeentebestuur, dit op basis van het in dat jaar verschenen rapport van de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (Commissie-Elzinga) en het vooruitzicht van wetgeving ter zake.[361] Ook de besturen van de deelgemeenten zouden op basis van de nieuwe wetgeving moeten worden gedualiseerd. De uitvoerige politiek-bestuurlijke discussies over dit nieuwe, toch wel ingewikkelde en voor de meeste burgers onbegrijpelijke onderwerp vonden vooral 'intern' plaats, tussen bestuurders, (deel)raadsleden en ambtenaren van de stad en de deelgemeenten. Feitelijk was sprake van een bestuurlijk/ambtelijk 'onderonsje' zonder enige betrokkenheid van de Rotterdamse burgers, waarvoor het allemaal was bedoeld.

Het project Verbetering Rotterdams Bestuur leidde tot allerlei besluiten van het Rotterdamse gemeentebestuur op verschillende tijdstippen en op verschillende niveaus. Als meest 'cruciaal besluit' moet worden genoemd de finale instemming van de gemeenteraad met de resultaten van het project Verbetering Rotterdams Bestuur op 21 september 2000.[362] Alleen de Stadspartij kon zich daarin niet

[356] *Betwist bestuur*, blz. 319
[357] *Betwist bestuur*, blz. 355
[358] *Betwist bestuur*, blz. 377
[359] *Betwist bestuur*, blz. 378-381
[360] *Betwist bestuur*, blz. 381
[361] *Betwist bestuur*, blz. 384 e.v.
[362] *Betwist bestuur*, blz. 369-374

vinden. Daarnaast dienen de raadsbesluiten van 7 en 28 februari 2002 tot vaststelling van de gedualiseerde *Deelgemeenteverordening 2002*, respectievelijk de eveneens gedualiseerde *Verordening centrumraad* als 'cruciaal' – hoewel onontkoombaar – besluit te worden aangemerkt, omdat dit een wezenlijke verandering bracht in het functioneren van het decentraal bestuur in Rotterdam.

	Tijdsperiode 1997 – 2002
Welke actoren	In hoofdzaak het stadsbestuur van Rotterdam en de besturen van de deelgemeenten, de wijkraad voor Pernis en de adviesraad voor het Centrum, alsmede de stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur.
Cruciale beslismomenten	• Het besluit van het college van burgemeester en wethouders in samenspraak met de voorzitters van de deelgemeenten om in gezamenlijkheid te gaan werken aan Verbetering Rotterdams Bestuur (februari 1996). • Het raadsbesluit van 21 september 2000 tot instemming met de voorstellen van het college van burgemeester en wethouders inzake het project Verbetering Rotterdams Bestuur. • De raadsbesluiten van 7 en 28 februari 2002, waarbij de gedualiseerde *Deelgemeenteverordening 2002* en de eveneens gedualiseerde *Verordening centrumraad* werden vastgesteld.
Dynamiek in beleidsronde	Net als in de vorige beleidsronde was er ook in deze beleidsronde sprake van een sterke 'interne' dynamiek, dit keer in de debatten over de verbetering van het Rotterdamse bestuur tussen bestuurders, politici en ambtenaren van stad en deelgemeenten. Andere actoren speelden hierbij geen wezenlijke rol. In het kader van het project Verbetering Rotterdams Bestuur werd door Intomart een bevolkingsonderzoek gehouden, waaruit naar voren kwam dat twee derde van de Rotterdammers achter het deelgemeentebestel stond en de bevoegdheden van de deelgemeente zelfs wilde uitbreiden.

*5.13 **Beleidsronde 12 'Opgevoerde druk'** (2002-2005)*

Na de eclatante overwinning van de nieuwe Rotterdamse politieke partij 'Leefbaar Rotterdam', onder aanvoering van Pim Fortuyn, bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 werd bij de onderhandelingen over de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD – Leefbaar had de door haar vermaledijde PvdA buiten het college gehouden – afgesproken dat de bevoegdhedenverdeling tussen stad en deelgemeenten in de collegeperiode 2002-2006 niet ter discussie zou worden gesteld.[363] Zonder twijfel kunnen we hier spreken over een 'cruciaal beslismoment', waarmee de twaalfde beleidsronde startte. Desondanks begon fractievoorzitter Ronald Sørensen van Leefbaar Rotterdam al snel en met een zekere regelmaat te zinspelen op de door hem gewenste afschaffing of in ieder geval wezenlijk andere inrichting van het deelgemeentebestel. Dat was bijzonder, niet alleen vanwege de andersluidende afspraken bij de coalitievorming, maar ook omdat het voor het eerst was dat in

[363] *Betwist bestuur*, blz. 399, 402, 485, 697 noten 13 en 14; *Bevlogen bestuurders*, blz. 237-238

de Rotterdamse gemeenteraad een grote politieke partij zich uitsprak tegen het bestaande deelgemeentebestel. Dit leidde uiteindelijk tot initiatieven bij de VVD en de PvdA in Rotterdam om ook zelf eens te kijken naar de toekomst van het deelgemeentebestel. Daartoe stelden deze politieke partijen adviescommissies in, die in de loop van 2004 met hun adviezen naar buiten kwamen. De VVD'ers wilden vooral minder en grotere deelgemeenten met minder deelraadsleden, minder dagelijkse bestuurders en een beperking van de deelgemeentelijke bevoegdheden tot welzijn en beheer buitenruimte. De PvdA-adviseurs, waaronder drie oud-voorzitters van deelgemeenten, pleitten voor het afschaffen van de deelgemeenten en het op deelgemeenteschaal vervangen daarvan door drie 'ambassadeurs van de stadsdelen', bij referendum te kiezen door de bevolking.

Het mag opvallend worden genoemd dat in de politiek-bestuurlijke discussies die in 2004 in Rotterdam werden gehouden naar aanleiding van de genoemde politieke standpunten over het deelgemeentebestel, noch de bewonersorganisaties noch de Rotterdammers zelf, die blijkens een onderzoek van Intomart in de periode 1997-2002 voorstander waren van deelgemeenten en zelfs meer bevoegdheden voor deelgemeenten wensten, een rol van betekenis vervulden. De discussies waren vooral een politiek-bestuurlijk onderonsje van actoren uit de wereld van de Coolsingel en de deelgemeenten. CDA-wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius voegde zich in 2005, namens het college van burgemeester en wethouders, ook in de discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel. Het college was eind 2004 door de gemeenteraad – in de vorm van een aangenomen motie van de fractievoorzitters van CDA en VVD, Harm van den Born en George van Gent – opgeroepen met voorstellen te komen over de gewenste verbetering van de organisatie van de Rotterdamse overheid, waaronder de deelgemeenten. Toen in mei 2005 de gevraagde collegenotitie werd gepubliceerd onder de titel 'Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen' bleek die notitie, tot ongenoegen van de deelgemeenten – zij werden daarin opvallend genoeg gesteund door bewoners en vertegenwoordigers van bewonersorganisaties die de deelgemeentebesturen zelf hadden opgeroepen om het in een raadscommissievergadering op te nemen voor de deelgemeenten – en de meeste raadsleden, waaronder Van den Born en Van Gent zelf, vooral te gaan over het deelgemeentebestel en in het bijzonder over de door het college voorziene afschaffing van dat bestel binnen het tijdsbestek van ongeveer vijf jaar. Primair verantwoordelijk wethouder Bolsius werd overladen met kritiek en het college van burgemeester en wethouders zag zich daarom genoodzaakt zijn notitie ongeveer een maand later, in juni 2005 alweer in te trekken. Bij die gelegenheid liet het college weten geen behoefte meer te hebben aan een debat over de toekomst van de deelgemeenten. Die behoefte bleek er bij de gemeenteraad ook niet meer te zijn. Daarmee eindigde feitelijk de in 2002 gestarte twaalfde beleidsronde.

	Tijdsperiode 2002 – 2005
Welke actoren	• Het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA); • De gemeenteraad, in het bijzonder de fractievoorzitters Ronald Sørensen (Leefbaar Rotterdam), Harm van den Born (CDA) en George van Gent (VVD)

	• De besturen van de deelgemeenten en de wijkraden • De Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) • De VVD-commissie 'Deelgemeentebestel' onder leiding van Uri Rosenthal • De PvdA-commissie 'Bestuurlijke Inrichting Rotterdam' onder leiding van Dik Wolfson
Cruciale beslismomenten	• Het collegeprogramma 'Het nieuwe elan voor Rotterdam … en zo gaan we het doen' van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD, gepresenteerd in september 2002 • Het besluit van het college van burgemeester en wethouders van juni 2005 tot intrekking van zijn notitie 'Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen'
Dynamiek in beleidsronde	Evenals in de vorige twee beleidsronden was er ook in deze beleidsronde sprake van een sterke 'interne' dynamiek. Het waren vooral leden van de gemeenteraad en wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA) die de discussie voerden over de toekomst van het deelgemeentebestel, daartoe aangezet door Leefbaar Rotterdam en rapporten van adviescommissies van VVD en PvdA. Vanzelfsprekend roerden ook de besturen van de deelgemeenten en wijkraden zich in het af en toe felle debat. Andere actoren speelden in deze beleidsronde geen wezenlijke rol.

*5.14 **Beleidsronde 13 'Groeiend onbehagen'** (2006-2010)*

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 verloor Leefbaar Rotterdam weliswaar een aantal zetels, maar bleef nog steeds een grote partij in de Rotterdamse gemeenteraad. De PvdA behaalde een ruime verkiezingsoverwinning en werd, zoals in het verleden gebruikelijk, opnieuw de grootste partij in de raad. Er werd een nieuw college van burgemeester en wethouders gevormd, gesteund door een coalitie van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks. Het nieuwe college wilde graag een goede samenwerking opbouwen met de deelgemeenten, die het zag als 'belangrijke partners' in de stad en als 'bondgenoten aan het front'. Het in maart 2006 uitgebrachte advies van de in december 2005 door burgemeester Ivo Opstelten 'als zelfstandig bestuursorgaan' ingestelde adviescommissie 'Relatie Burger-Overheid' – deze commissie, onder leiding van hoogleraar parlementaire geschiedenis Joop van den Berg, had, kort gezegd, gepleit voor de vervanging van deelgemeenten door 'stadsdeelraden' bestaande uit door de bevolking gekozen wijkvertegenwoordigers met vooral een adviserende functie, die zouden moeten samenwerken met de hen door het college toegewezen 'stadsdeelwethouder' – speelde bij de vorming van het nieuwe college geen enkele rol.[364]

In het coalitieakkoord werd met zoveel woorden naar voren gebracht dat nog in 2006 diende te worden bezien waar, óók in de relatie 'centraal-decentraal', de slagkracht kon worden vergroot, uitgaande van het deelgemeentebestel.[365] Er

[364] *Betwist bestuur*, blz. 439-446
[365] *Betwist bestuur*, blz. 450

was dus werk aan de winkel voor de stad en de deelgemeenten in een nieuwe, dertiende, beleidsronde.

In deze beleidsronde, die uiteindelijk de volledige bestuursperiode 2006-2010 zou gaan omvatten, speelden bewonersorganisaties en de Rotterdammers opnieuw geen rol van betekenis. De discussies over 'centraal-decentraal' in Rotterdam werden hoofdzakelijk gevoerd in de politiek-bestuurlijke circuits op de Coolsingel en in het overleg tussen deelgemeentebestuurders – vooral in het verband van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) – en het college van burgemeester en wethouders. De fractie van Leefbaar Rotterdam wilde echter niet blijven uitgaan van het bestaande deelgemeentebestel. Fractielid Robert Simons kwam daarom met een initiatiefvoorstel, getiteld 'De Rotterdamse Gordiaanse Knoop'. Hij wilde de deelgemeenten ontdoen van de 'politieke laag'. Net als de commissie 'Relatie Burger-Overheid' vond Simons dat er in elke deelgemeente een wethouder als 'deelgemeenteportefeuillehouder' zou moeten komen. De betreffende wethouder diende zijns inziens te gaan samenwerken met een 'deelgemeentecommissie', bestaande uit enige gemeenteraadsleden en enige burgerraadsleden uit de betrokken deelgemeente, die de deelraad en het dagelijks bestuur zou moeten gaan vervangen.[366] Simons kreeg voor zijn ideeën weinig steun, noch bij het college van burgemeester en wethouders, noch bij een meerderheid van de gemeenteraad en al helemaal niet bij de deelgemeenten. Een tussentijdse zijdelingse 'aanval' op het bestaande deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam door toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes (VVD) in 2006 werd in dit kader door het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam met kracht gepareerd.[367]

Een bijzondere rol werd in deze beleidsronde gespeeld door deelraadsleden van Leefbaar Rotterdam. Leefbaar had – ondanks haar bezwaren tegen het deelgemeentebestel – tóch meegedaan aan de deelraadsverkiezingen in 2006 en had daar groot succes geboekt. Het was de bedoeling van Leefbaar Rotterdam dat hun deelraadsleden het deelgemeentebestel van binnenuit zouden gaan 'opblazen'. Maar dat pakte anders uit. Na een zekere gewenningsperiode ontpopten veel deelraadsleden van Leefbaar Rotterdam zich tot 'gewone deelraadsleden', gewoon aan de slag in het belang van de inwoners van hun deelgemeente. En ze vonden het, naar verluidt, fantastisch.[368] De opblaasstrategie van Leefbaar had dus niet gewerkt.

Leek er bij de start van de bestuursperiode nog sprake te zijn van goede verhoudingen tussen met name het college van burgemeester en wethouders enerzijds en de besturen van de deelgemeenten anderzijds, die verhoudingen verslechterden in de loop van de bestuursperiode. Hieraan lag het gegeven ten grondslag dat de deelgemeenten tijdens talloze discussies met het college van burgemeester en wethouders – in het bijzonder met wethouder Deelgemeenten Jantine Kriens (PvdA) – niet bereid bleken tot enige aanpassing van of wijziging in het bestaande deelgemeentebestel. En dat terwijl het college van burgemeester en

[366] *Betwist bestuur*, blz. 457-459 en 487-488
[367] *Betwist bestuur*, blz. 452-453 en 703, noot 94
[368] *Betwist bestuur*, blz. 488-489; *Bevlogen bestuurders*, blz. 262-263

wethouders in zijn voorstellen ‘We kunnen zoveel beter’ in 2009 naar voren had gebracht dat de noodzakelijke verbeteringen in het bestuursmodel van Rotterdam niet alleen bij de deelgemeenten moesten worden gezocht, maar ook bij het stadsbestuur en de gemeentelijke ambtelijke diensten. Wethouders hielden zich te veel met de wijken bezig en te weinig met de stad, gemeentelijke diensten vulden hun rol als opdrachtnemer van deelgemeenten niet goed in, deelgemeentebesturen richtten zich te veel op eigen beleid en te weinig op stadsbeleid. Daarin diende wat het college van burgemeester en wethouders betreft verbetering te komen. Tot die verbeteringen behoorde ook het terugbrengen van de ‘bestuurlijke drukte’ door in het vervolg te gaan werken met minder collegeleden, minder deelraadsleden en minder dagelijkse bestuurders bij de deelgemeenten.[369] Ook zouden deelgemeenten in de toekomst weer monistisch in plaats van dualistisch moeten gaan functioneren. De deelgemeenten bleken niet bereid om aan de verlangens van het college, vertolkt door wethouder Kriens, tegemoet te komen, waardoor wederzijds een sfeer van verstoorde verhoudingen werd geschapen. Uiteindelijk moest het college op gezag van de gemeenteraad zijn voorstel om het aantal deelraadsleden en dagelijkse bestuurders te verminderen laten varen. In het definitieve raadsvoorstel ‘We kunnen zoveel beter 2010’ annex de nieuwe en sterk vernieuwde *Deelgemeenteverordening 2010* kwam dit voorstel dan ook niet terug. Het raadsbesluit van februari 2010, waarmee de raad met grote meerderheid instemde met dit laatste raadsvoorstel markeert het einde van de dertiende beleidsronde. Maar de wederzijds groeiende gevoelens van onbehagen bij stadsbestuur en deelgemeenten waren bepaald niet weggenomen.

	Tijdsperiode 2006 – 2010
Welke actoren	• Het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder de achtereenvolgende wethouders deelgemeenten Jeannette Baljeu (VVD) en Jantine Kriens (PvdA) en ‘op persoonlijke titel’ burgemeester Ivo Opstelten (VVD) • De gemeenteraad • De besturen van de deelgemeenten en de wijkraden • De Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) • Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes (VVD) • De Commissie ‘Relatie Burger-Overheid’ (commissie-Van den Berg)
Cruciale beslismomenten	• Het coalitieakkoord ‘Perspectief voor iedere Rotterdammer’ in 2006, waarin de basis werd gelegd voor verdere samenwerking met de deelgemeenten als ‘belangrijke partners’ en ‘bondgenoten aan het front’; maar het moest wel ‘zoveel beter’ • Het besluit van de gemeenteraad van februari 2010 om in te stemmen met het raadsvoorstel ‘We kunnen zoveel beter 2010’ en met de *Deelgemeenteverordening 2010*.
Dynamiek in beleidsronde	Evenals in de vorige beleidsronden was er ook in deze beleidsronde sprake van een sterke ‘interne’ dynamiek. De, soms felle, discussies werden in deze beleidsronde vooral gevoerd tussen het college van burgemeester en wethouders bij monde van de wethouders

[369] Eerder had burgemeester Ivo Opstelten ‘op persoonlijke titel’ ook al een voorstel in die richting gedaan. Zie Be*twist bestuur*, blz. 465-469

	Deelgemeenten enerzijds en de deelgemeenten in VRD-verband anderzijds. Vooral doordat de deelgemeenten zich te weinig open stelden voor vernieuwende aanpassingen van het complementaire Rotterdamse bestuursmodel, ontstonden wederzijdse gevoelens van onbehagen bij het stadsbestuur en de deelgemeenten. Andere actoren speelden in deze beleidsronde geen wezenlijke rol.

*5.15 **Beleidsronde 14 'De allerlaatste ronde'** (2010-2014)*

In de veertiende en, naar later zou blijken, allerlaatste beleidsronde in deze casus speelden actoren op verschillende bestuursniveaus een rol. Op lokaal Rotterdams niveau startte de nieuwe beleidsronde met het cruciale besluit van de gemeenteraad van februari 2010 om in te stemmen met het nieuwe beleid 'We kunnen zoveel beter 2010' en de bijbehorende nieuwe *Deelgemeenteverordening 2010*. In de daaropvolgende maand maart werden verkiezingen gehouden voor de gemeenteraad en de inmiddels veertien deelraden.[370] Dat leidde in Rotterdam tot de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders van VVD, CDA, PvdA en D66. In vijf deelgemeenten kwam Leefbaar Rotterdam in het dagelijks bestuur terecht.[371] Het nieuwe college wilde samen met de deelgemeenten bewijzen dat het nieuwe bestuursmodel werkte. Het koos voor een 'intensieve en productieve samenwerking met de deelgemeenten', die 'onmisbaar' werden geacht.[372] In Amsterdam, naast Rotterdam de enige Nederlandse gemeente met deelgemeenten, werd een soortgelijke koers gevaren.

Tegelijkertijd hield men zich ook in de landelijke politiek met de deelgemeenten bezig. In juni 2010 zouden vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer worden gehouden en veel politieke partijen besteedden in hun verkiezingscampagne aandacht aan de relatie tussen burger en overheid, waaraan nog wel het een en ander te verbeteren viel. Ook was het 'teveel aan bestuurslagen' en 'bestuurlijke tussenlagen' opeens een politiek item geworden. VVD en CDA gingen zelfs zover dat zij in hun verkiezingsprogramma's pleitten voor het afschaffen van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam als 'overbodige extra bestuurslaag'. Het na de verkiezingen gevormde kabinet-Rutte I, steunend op VVD, CDA en gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid (PVV), nam het afschaffen van deelgemeenten als programmapunt op in het regeerakkoord en beloofde te komen met een wetsontwerp tot wijziging van de Gemeentewet, waarin dit geregeld zou gaan worden. Daarmee werd op landelijk niveau een cruciaal besluit genomen inzake de afbouw van het deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam. Het bedoelde wetsontwerp werd in september 2011 bij de Tweede Kamer ingediend. De voorgestelde ingreep in de lokale autonomie van Amsterdam en Rotterdam was, in tegenstelling tot wat had mogen worden verwacht, geen onderwerp van

[370] Vanaf 2010 kregen de wijkraad van Pernis en de Centrumraad de status van deelgemeente. Pernis werd een monistische deelgemeente. De opgeheven gemeente Rozenburg werd in 2010 eveneens een Rotterdamse deelgemeente.
[371] *Betwist bestuur*, blz. 546; het betrof de deelgemeenten Hillegersberg-Schiebroek, Hoogvliet, Pernis, Prins Alexander en IJsselmonde. De drie laatstgenoemde deelgemeenten kregen zelfs een Leefbaar-voorzitter.
[372] *Betwist bestuur*, blz. 498 en 495

formeel overleg tussen het nieuwe kabinet en de twee belanghebbende gemeenten. Ongetwijfeld is over deze kwestie wel meer dan eens informeel contact geweest tussen lokale politici en bestuurders uit Amsterdam en Rotterdam en hun politieke geestverwanten in de landelijke politiek. En ook hadden de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam vooraf het concept-wetsontwerp mogen inzien en daarop commentaar mogen leveren. Maar grosso modo was in deze beleidsronde sprake van twee gescheiden politiek-bestuurlijke circuits.

In de Rotterdamse politiek schaakte men in deze beleidsronde op twee borden tegelijk. Enerzijds ging men, met wisselend succes, verder met de samenwerking tussen stad en deelgemeenten in de geest van 'We kunnen zoveel beter'. Anderzijds beraadde men zich op de wijze waarop het Rotterdamse bestuursmodel anders zou moeten worden ingetekend na de afschaffing van de deelgemeenten. Want de afschaffing van de 'onmisbare' deelgemeenten werd door het Rotterdamse gemeentebestuur al snel als onvermijdelijk gezien. In ieder geval werd noch door het Rotterdamse gemeentebestuur noch door het Amsterdamse gemeentebestuur serieuze oppositie gevoerd tegen de kabinetsvoornemens. Burgemeester Ahmed Aboutaleb sprak in dit verband over het 'trekken aan een dood paard', oftewel een weinig zinvolle activiteit.[373] Deze visie werd ook in de gemeenteraad van Rotterdam breed gedeeld. Mede door deze opstelling van het gemeentebestuur waren de gezamenlijke deelgemeenten genoodzaakt zich neer te leggen bij het onvermijdelijke einde van hun bestaan als decentraal medebestuur. Van hun kant werden pogingen gedaan om de schade zo beperkt mogelijk te houden, bijvoorbeeld door een pleidooi voor het vervangen van deelgemeenten door monistisch functionerende bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet, waarbij de monistische deelgemeente Pernis als voorbeeld werd gegeven. Een variant hierop werd voorgesteld door een door de Rotterdamse PvdA eind september 2011 ingestelde 'Commissie deelgemeentebestel 2014' onder leiding van de Leidse bestuurskundige Roel in 't Veld.[374] Maar de gemeenteraad die, op aandringen van het college van burgemeester en wethouders, de leidende rol had genomen in het proces dat moest leiden tot een alternatief voor de deelgemeenten – daartoe werd begin 2012 het project 'Bestuurlijk model Rotterdam na 2014' (BmR14+) gestart – koos een andere weg. Op advies van de Stuurgroep-BmR14+, waarin alle politieke partijen in de gemeenteraad waren vertegenwoordigd, werd, anders dan in Amsterdam, de optie 'binnen de grenzen van de wet zo dicht mogelijk bij het bestaande bestel' verworpen. Dit, terwijl uit een opiniepeiling was gebleken dat 61% van de Rotterdammers het verdwijnen van de deelgemeenten zou betreuren. Er moest, zo vond men in de gemeenteraad, 'iets nieuws' komen. In december 2012 nam de gemeenteraad het cruciale besluit dat de deelgemeenten met ingang van de komende nieuwe bestuursperiode 2014-2018 zouden worden vervangen door 'gebiedsbesturen' – later 'gebiedscommissies' genoemd –, gekozen door de bevolking en voorzien van vooral adviserende bevoegdheden en een beperkt aantal uitvoerende bevoegdheden. De fracties van Leefbaar Rotterdam en de Socialistische Partij waren echter van oordeel dat met dit besluit feitelijk alles zoveel mogelijk bij het oude zou blijven.

[373] *Betwist bestuur*, blz. 618
[374] *Betwist bestuur*, blz. 520-523

In ieder geval bleef er een, door hen ongewenste, politiek-bestuurlijke tussenlaag bestaan.

Intussen was in Den Haag de parlementaire behandeling van het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten nog niet afgerond. In juli 2012 had de Tweede Kamer reeds, in meerderheid, ingestemd met het wetsontwerp. De Eerste Kamer stemde in februari 2013, eveneens in meerderheid, in met het wetsontwerp, waarmee het lot van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam officieel en definitief was bezegeld. Met dit cruciale besluit voor het decentrale bestuursstelsel in beide gemeenten was de beleidsronde op landelijk niveau tot een einde gekomen.

	Tijdsperiode 2010 – 2014
Welke actoren	• De landelijke politieke partijen met hun verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 • De eerste twee kabinetten-Rutte, in het bijzonder de achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Piet Hein Donner (CDA), Liesbeth Spies (CDA) en Ronald Plasterk (PvdA) • De Raad van State • De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) • De beide Kamers der Staten-Generaal • Het college van burgemeester en wethouders • De gemeenteraad en de uit de raad gevormde 'Stuurgroep Bestuurlijk model Rotterdam na 2014' • De besturen van de deelgemeenten, alsmede de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) • De 'Commissie deelgemeentebestel 2014' van de Rotterdamse PvdA onder leiding van de Leidse bestuurskundige Roel in 't Veld • De Rotterdammers en maatschappelijke organisaties die meewerkten aan opinieonderzoeken.
Cruciale beslismomenten	• Op landelijk niveau: - Het regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte van september 2010; - De aanvaarding van het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten door de Eerste Kamer in februari 2013. • Op lokaal Rotterdams niveau: - Het besluit van de gemeenteraad van februari 2010 om in te stemmen met het nieuwe beleid 'We kunnen zoveel beter 2010' en de bijbehorende nieuwe *Deelgemeenteverordening 2010*; - Het besluit van de gemeenteraad van december 2012 om de deelgemeenten met ingang van de nieuwe bestuursperiode 2014-2018 te vervangen door 'gebiedsbesturen', later 'gebiedscommissies' genoemd.
Dynamiek in beleidsronde	In deze, allerlaatste, beleidsronde was sprake van sterke dynamiek op twee bestuurlijke niveaus, waarbij vele actoren een meer of minder pregnante rol vervulden. Deze dynamiek werd onder meer veroorzaakt door de magere motivering die de kabinetten-Rutte I en II onder het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten hadden gelegd. Het feitelijk functioneren van de deelgemeenten en de opinie van de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam, alsmede van de Amsterdammers en Rotterdammers over het afschaffen van hun deelgemeenten

	deden er voor de regering niet toe, want het afschaffen van de deelgemeenten was tot een 'principiële kwestie' gemaakt. In de beide Kamers der Staten-Generaal waren de meningen over het wetsontwerp verdeeld, wat uiteindelijk leidde tot aanvaarding van het wetsontwerp door een meerderheid in beide Kamers. Een belangrijke minderheid van vooral linkse partijen stemde tegen. Per saldo was in deze beleidsronde sprake van twee gescheiden politiek-bestuurlijke circuits zonder veel interactie: één op landelijk niveau en één op lokaal niveau in Amsterdam en Rotterdam. Er was in deze allerlaatste beleidsronde sprake van zeer veel interactie tussen het stadsbestuur enerzijds en de deelgemeentebesturen anderzijds. De samenwerking tussen stad en deelgemeenten in Rotterdam op basis van 'We kunnen zoveel beter 2010' verliep op belangrijke momenten, zoals bij een ingrijpende bezuinigingsoperatie, stroef. Verder was sprake van meningsverschillen tussen stad en deelgemeenten over de vormgeving van het nieuwe bestuursmodel van Rotterdam.

6. Conclusies

6.1 Algemene conclusies

Object van onderzoek

In *Betwist bestuur* is de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in de gemeente Rotterdam in de tijdsperiode 1947-2014 object van onderzoek. In wat meer eenvoudige termen samengevat, komt dat op het volgende neer. Binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur kan worden gezien als een methode om de burgers in een gemeente meer bij het bestuur van hun gemeente te betrekken. Dat de burgers meer bij het bestuur van hun gemeente moeten worden betrokken, is een stelling waarover de meeste mensen het wel eens zullen zijn. Die grote eensgezindheid is echter niet aanwezig als de vraag moet worden beantwoord hoé die betere betrokkenheid het beste kan worden gerealiseerd. Er dienen zich twee 'basisoplossingen' aan. De eerste oplossing houdt in dat burgers binnen bepaalde wettelijke grenzen in belangrijke mate 'zeggenschap' krijgen in eigen woon- en leefomgeving, in hun eigen wijk, gecombineerd met 'inspraak' in bovenwijkse of stedelijke aangelegenheden. Het gemeentebestuur bepaalt in bovenwijkse aangelegenheden wat er gebeurt. De tweede oplossing biedt burgers uitsluitend 'inspraak', zowel in kwesties betreffende de eigen woon- en leefomgeving, als in bovenwijkse aangelegenheden. Het gemeentebestuur bepaalt uiteindelijk op beide niveaus wat er gebeurt. Als wordt gekozen voor de eerste basisoplossing, zijn er opnieuw twee mogelijkheden. Burgers krijgen zeggenschap door middel van 'vertegenwoordigende democratie', in casu wijkraden of deelgemeenten met door de burgers gekozen volksvertegenwoordigers, of door middel van 'directe democratie', bijvoorbeeld door het geven van zeggenschap aan 'buurtgroepen'. Nog afgezien van de staatsrechtelijk-juridische implicaties van overdracht van zeggenschap van het gemeentebestuur naar groepen van burgers, kleeft aan de directe democratie het probleem van de representativiteit: "Wie bent u wel dat u meent namens onze buurt te kunnen spreken?". Een keuze voor de 'representatieve democratie' brengt het probleem van de 'kenbaarheid' met zich mee: "Wat weet u nu helemaal van onze buurt af?". Zie hier de problematiek waarvoor het Rotterdamse gemeentebestuur zich gedurende de gehele periode van onderzoek zag gesteld.[375]

Toen daarvoor in de Gemeentewet in 1964 de wettelijke basis was geschapen, koos men begin jaren zeventig van de vorige eeuw op de Coolsingel grosso modo voor de eerste oplossing: overdracht van bevoegdheden van het stadsbestuur aan besturen van deelgemeenten voor kwesties op wijkniveau. Een keuze dus voor de 'vertegenwoordigende democratie'. Maar er werd wel vanuit gegaan dat de deelgemeentebesturen nauw contact zouden houden met bewoners- en buurtgroepen. In zekere zin dus een combinatie van vertegenwoordigende en

[375] Zie over representatieve democratie versus directe democratie ook J.Th.J. van den Berg *De taak van de volksvertegenwoordiger*, in 'Kortheidshalve - over recht en macht in de democratie', Diemen 2020, blz. 257-259.

directe democratie. Binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur heeft, zoals zojuist opgemerkt, haar basis in de Gemeentewet. Dit impliceert voorwaardenscheppende bemoeienis van de landelijke overheid – regering en parlement – met de vormgeving op hoofdlijnen van binnengemeentelijke decentralisatie. Naast Rotterdam heeft in den lande alleen de gemeente Amsterdam de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur vorm gegeven op de schaal van deelgemeenten, in Amsterdam 'stadsdelen' genoemd. Anders dan wellicht mocht worden verwacht was er in de onderzoeksperiode 1947-2014 geen sprake van intensieve interactie over het onderwerp binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur tussen de landelijke overheid en de enige twee 'ervaringsgemeenten'. Feitelijk waren er twee gescheiden 'beleidscircuits'.[376]

Verschillende typen onderzoek

Er zijn verschillende manieren om het onderwerp binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam – door mij kortweg 'bestuurlijke decentralisatie' genoemd – aan een onderzoek te onderwerpen. Ik noem er vier.

(1) Staatsrechtelijk juridisch onderzoek

De staatsrechtelijk georiënteerde jurist focust vooral op de inrichting van ons staatsbestel – waarvan de gemeenten, maar ook de deelgemeenten, deel uitmaken – in relatie met de daaraan ten grondslag liggende normatieve beginselen, opvattingen en grondregels. Daarnaast heeft hij oog voor de juridische kwaliteit van de onderliggende regelgeving, zowel op landelijk als op lokaal niveau. In hoeverre was de regelgeving deugdelijk, bezien vanuit staatsrechtelijk en bestuursrechtelijk oogpunt? Was er wellicht sprake van strijd met hogere wetgeving? Voor deze aanpak is niet gekozen, omdat dat een te beperkt beeld zou geven van de, deels in regelgeving vertaalde, bedoelingen en intenties van de Rotterdamse bestuurders, politici en andere direct betrokkenen. Maar desondanks is op de daarvoor geëigende plaatsen in *Betwist bestuur* aandacht besteed aan de plaats van de deelgemeenten en wijkraden in ons staatsbestel, alsmede aan de kwaliteit van de daarop betrekking hebbende regelgeving.

(2) Bestuurskundig onderzoek

De bestuurskundige heeft uiteraard belangstelling voor de onderliggende institutionele regelgeving en zo nodig de juridische merites daarvan, maar focust toch meer op het 'beleidsproces' dat geleid heeft tot de betreffende regelgeving, alsmede op het beleidsproces na vaststelling van de regelgeving. Is het beleid uitgevoerd zoals was afgesproken? Is er überhaupt sprake geweest van enige vorm van beleidsevaluatie? Welke actoren waren in het beleidsproces actief en wie vervulden daarin een doorslaggevende rol? Hoe zijn bepaalde majeure beleidswijzigingen te verklaren? Dat soort vragen houden de bestuurskundige bezig. Allerlei detailinformatie over de inhoud van besluiten, verordeningen en wat ik eenvoudigheidshalve maar 'nevenkwesties' noem – kwesties betreffende

[376] In het onderzoek ten behoeve van *Betwist bestuur* zijn in ieder geval geen aanknopingspunten aangetroffen die tot een andere conclusie zouden kunnen leiden.

rechtspositie, financiering, kiessystemen, samenwerkingsprojecten en dergelijke – behoeven in een bestuurskundig onderzoek niet noodzakelijkerwijs aan de orde te komen. Men kan met een marginale toets volstaan. In *Betwist bestuur* is niet alleen aandacht besteed aan de genoemde vragen van bestuurskundige aard, maar ook aan de veelheid aan beschikbare detailinformatie.

(3) Bestuurshistorisch onderzoek

De bestuurshistoricus heeft, in vergelijking met de jurist en de bestuurskundige, een meer 'vrije focus'. Er is een zekere vrijheid in de keuze van het te bestuderen onderwerp. De aandacht had in casu bijvoorbeeld kunnen uitgaan naar de maatschappelijke achtergrond van deelraadsleden en van leden van de dagelijkse besturen van deelgemeenten. Wat voor mensen waren dat nu eigenlijk? Was het besturen van deelgemeenten vooral een 'mannenzaak' of speelden vrouwen daarin ook een belangrijke rol? En wat was de positie van migranten in het deelgemeentebestuur? Wat levert een vergelijking in dit opzicht met de politiek op de Coolsingel op? In een bestuurshistorisch onderzoek zijn veel andere invalshoeken eveneens denkbaar. In *Betwist bestuur* heb ik er, in samenspraak met de begeleidingscommissie, voor gekozen vooral te focussen op de 'inhoud' van de besluitvorming ten stadhuize inzake decentraal bestuur in Rotterdam. Welke argumenten zijn er voor welke besluiten gehanteerd? Welke wrijfpunten waren er? Welke beleidswijzigingen waren er aan de orde en hoe kunnen die worden verklaard? Tegelijkertijd is gepoogd een zo compleet mogelijke beschrijving en analyse te geven van alle ontwikkelingen met betrekking tot decentraal bestuur in Rotterdam in de tijdsperiode 1947-2014. Aldus is een 'totaaloverzicht' betreffende wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam tot stand gebracht, voor eens en altijd vastgelegd voor de toekomst en zeer bruikbaar ook als naslagwerk. In dat totaaloverzicht zijn, zoals gezegd, staatsrechtelijk juridische en bestuurskundige elementen eveneens 'meegenomen', waaronder begrepen de politieke en bestuurlijke 'emotie' en 'affiniteit'.

(4) Journalistiek onderzoek

De journalist, meer in het bijzonder de onderzoeksjournalist, focust over het algemeen vooral op 'misstanden'. Hij poogt, bijvoorbeeld op basis van 'primaire verdenkingen' of 'negatief overkomende gebeurtenissen', de bedenkelijke kanten van het optreden door een of meer participanten in het beleidsproces boven water te krijgen en aan de kaak te stellen. Deze benadering was niet de insteek van mijn bestuurshistorisch onderzoek. Qua onderzoeksopzet zijn er echter geen grote verschillen tussen journalistiek onderzoek en mijn bestuurshistorisch onderzoek. In beide gevallen worden onderzoeksresultaten gebaseerd op uitvoerig schriftelijk bronnenonderzoek annex interviews met direct betrokkenen en andere informanten.[377]

[377] Zie over de verhouding tussen wetenschap en journalistiek: J.Th.J. van den Berg, *Wetenschap en journalistiek in de column*, in 'Kortheidshalve – over recht en macht in de democratie', Diemen 2020, blz. 14-15: "Elke dag biedt nieuwe interessante vragen en evenementen, die uitnodigen tot onderzoek naar feiten en achtergronden. Voor mij staan journalistiek en wetenschap dus niet heel ver van elkaar af."

Het veldwerk is reeds gedaan

De vraag zou kunnen worden gesteld of het al dan niet bezwaarlijk is dat in het onderhavige aanvullende bestuurskundige onderzoek het 'veldwerk' – te weten het vergaren van het benodigde empirisch materiaal – reeds is gedaan. Deze vraag zou, naar het mij voorkomt, bevestigend moeten worden beantwoord als de verkregen empirie de bestuurskundige onderzoeker in een onwelkom onderzoekskeurslijf zou dwingen, of als het veldwerk te weinig empirisch materiaal zou hebben opgeleverd voor een bestuurskundige heranalyse. Maar daarvan is in casu geen sprake. Voor een bestuurskundige heranalyse van het beleidsproces decentraal bestuur in Rotterdam bleek aanvullend veldonderzoek dan ook niet nodig te zijn. Deze heranalyse kan echter wel een ander beeld opleveren. De vergelijking met het aanschouwen van een modern standbeeld dringt zich op. Dat standbeeld kan er opeens anders uitzien als het vanaf een ander standpunt, met een andere focus, wordt bekeken. Als we het standbeeld beschouwen als het 'empirisch materiaal', dan kan de waarneming van het empirisch materiaal veranderen naarmate een andere onderzoekstechniek wordt gehanteerd. Maar dat verandert op zichzelf niets aan het empirisch materiaal, het standbeeld. Dat standbeeld blijft hetzelfde.

Drie tijdsperiodes

Het onderzoek naar de besluitvorming inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in de gemeente Rotterdam bestrijkt een periode van om en nabij zeventig jaar. De eerste formele besluitvorming betrof de oprichting van wijkraden en vond kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog plaats. Vanaf 1973 kwamen successievelijk deelgemeenten in de plaats van wijkraden. Na een interventie van de landelijke wetgever vanaf 2010 werden de deelgemeenten uiteindelijk in 2014 formeel opgeheven. Globaal kan men deze periode van zeventig jaar indelen in drie tijdsperiodes. Elke tijdsperiode laat een ander tijdsbeeld zien, met daaraan verbonden een eigen kenmerkende bestuurscultuur.

De eerste periode – tussen 1945 en 1968 – zou men kunnen aanduiden als de 'regentenperiode'. De overheid hield zich in die naoorlogse jaren vooral bezig met wederopbouw en economisch herstel. In Rotterdam gold dat met name voor de haven. Maar er was ook ruimte voor maatschappelijke vernieuwing. Het Rotterdamse gemeentebestuur koos destijds tevens voor vernieuwing in het openbaar bestuur. Als eerste gemeente van Nederland startte Rotterdam in 1947 met een bestuurlijk experiment om burgers meer bij het stadsbestuur te betrekken. Dat geschiedde door de instelling van wijkraden in de ooit geannexeerde gebieden van de stad. De voorgestane betrokkenheid bleek echter van bescheiden aard te zijn, onder meer samenhangend met wat wel wordt genoemd de 'regentenmentaliteit' van toen.[378] De leden van de wijkraden werden niet gekozen door

[378] Vgl. H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974, blz. 13: "Onder doorwerking van een 'regentenmentaliteit' versta ik het nog altijd in het gedrag en in de gedachten van vele Nederlandse bestuurders aanwijsbare gevoelen dat Gezag zichzelf legitimeert. Dit impliceert tot op zekere hoogte een ontkenning van de noodzaak tot het afleggen van politieke verantwoordelijkheid en van het nut van politieke controversen. De afstand tussen gezagsdrager en burger wordt daardoor vergroot." Zie ook H. te Velde, *Regentenmentaliteit. Hoe Nederlands is politiek*

de bevolking, maar benoemd door het gemeentebestuur. Verder bleek al snel dat het gemeentebestuur maar matig luisterde naar de adviezen van de wijkraden. Het leek er sterk op dat het gemeentebestuur eigenlijk zelf wel wist wat goed was voor de burger. Mede daarom was het opmerkelijk dat 'regenten' destijds het initiatief namen tot de instelling van wijkraden. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de wijkraden van toen ook uitdrukkelijk waren bedoeld als instrumenten om burgers 'op te voeden' tot brave en verantwoordelijke bewoners van de grote stad, wat op zichzelf als een vorm van 'paternalisme' zou kunnen worden gezien. Het ging toen in veel mindere mate om de institutionalisering van democratie op wijkniveau. Politiek-bestuurlijke besluitvorming was in deze tijdsperiode een zaak van lange adem. Men nam er uitgebreid de tijd voor. Besluiten werden pas genomen na grondige inhoudelijke debatten in de Rotterdamse gemeenteraad. Toen de landelijke wetgever het in 1964 door middel van een wijziging van de Gemeentewet mogelijk maakte om bevoegdheden van het gemeentebestuur over te dragen aan wijkraden, talmden de 'regenten' nog vele jaren. Pas in 1973 werd daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze nieuwe mogelijkheid.

De tweede periode – tussen 1968 en 2002 – zou kunnen worden aangeduid als de 'democratiseringsperiode'. Kenmerkend in deze periode was de 'verstatelijking', dat wil zeggen een toenemende bemoeienis van de staat – de overheid – met de maatschappij. Vanaf 1968 was sprake van een zogenoemde democratiseringsgolf in de maatschappij. Men wilde niet langer alles overlaten aan de 'regenten'. Daalder formuleerde het aldus: "Een stijgende bemoeiing met de staat is het logisch antwoord op stijgende staatsbemoeiing."[379] Er werd inspraak en medezeggenschap geëist op vele plekken in de samenleving.[380] In dat kader koos het Rotterdamse gemeentebestuur ervoor om nu echt werk te gaan maken van een nieuwe bestuursvorm voor de stad. Aan wijkraden zouden bevoegdheden van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders kunnen worden overgedragen, in juridische termen: 'gedelegeerd'. Die wijkraden werden omgedoopt tot 'deelgemeenten'. Na jaren van beleidsvoorbereiding werden per 1 januari 1973 'als proef' de eerste drie deelgemeenten ingesteld. Door middel van deelgemeenten moesten de burgers meer feitelijke zeggenschap krijgen in eigen woon- en leefomgeving en inspraak in bovenwijkse of stedelijke aangelegenheden. 'Participatieorganen van de burgerij' werden deelgemeenten in die tijd ook wel genoemd. Naderhand werd het aantal deelgemeenten, in een kleine twintig jaar tijd, uitgebreid tot elf, niet alleen in het 'buitengebied' maar ook in de oude stadswijken. Deelgemeenten werden gezien als 'medebestuur' van – men kan ook zeggen 'onderdeel van' – het gemeentebestuur. Het taken- en bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten nam in de loop der jaren flink toe. Maar

---

in Nederland?, Leiden 2006 (oratie), P.E.W.M. Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Amsterdam 1994: "Moderne regenten zijn goede bestuurders die ook nog kunnen luisteren." en J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, t.a.p., blz. 48

[379] Daalder, t.a.p., blz. 29

[380] Vgl. het Rapport van de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting (Commissie-Biesheuvel), 's-Gravenhage 1970, blz. 5, waar wordt gewezen op 'tal van nieuwe denkbeelden' in die tijd: "Denkbeelden gericht tegen regentenmentaliteit en paternalisme en gericht op inspraak en medezeggenschap. Kortom, denkbeelden van voortgaande democratisering." Voortgaande democratisering betekende voor de Commissie-Biesheuvel ook: 'verbetering van de communicatie tussen overheid en burgers', alsmede openheid en openbaarheid van bestuur.

tegelijkertijd was er op de Coolsingel blijvende politieke discussie over de vraag hoe de gewenste democratisering het beste gestalte zou kunnen en moeten krijgen. Moest dat door middel van de 'vertegenwoordigende democratie', zoals wijkraden en deelgemeenten, of door middel van 'directe democratie'? De aanhangers van directe democratie, die in de Rotterdamse politiek een minderheid waren, zetten zich af tegen de deelgemeenten en waren voorstanders van directe relaties tussen het stadsbestuur enerzijds en bewoners- en actiegroepen in de wijken anderzijds.[381] Vanaf medio jaren tachtig van de vorige eeuw deed de automatisering stevig haar intrede in de maatschappij. Pen, papier en typemachines werden langzaam maar zeker vervangen door personal computers, brieven door e-mails en de vaste telefoon door mobiele telefoons. Door deze moderne technieken kon ook de communicatie tussen bestuur en bestuurden worden verbeterd. In politiek opzicht was er in deze democratiseringsperiode sprake van 'polarisatie': in het bijzonder de opgeklopte tegenstelling tussen 'links' en 'rechts' in de politiek. De PvdA in Rotterdam had in deze tijdsperiode naar eigen idee gedurende vele jaren het patent op de enige waarheid. Wethouders waren doorgaans geen 'een-periode-vliegen', maar dienden vaak twee of meer bestuursperiodes. In die zin werd de democratiseringsperiode gekenmerkt door 'stabiel bestuur'. Maar de regentenmentaliteit van weleer leek niet helemaal te zijn verdwenen. Volgens Pieter Tops konden de gemeentebestuurders uit die tijd ook behoorlijk autoritair zijn: "Zij hadden de pruik gewisseld voor de spijkerbroek."[382]

De derde tijdsperiode – tussen 2002 en 2014 – zou men in deze casus de 'populismeperiode' kunnen noemen. Het optreden van Pim Fortuyn, op landelijk en lokaal Rotterdams niveau, in 2001 en 2002 markeert het begin van deze periode. Joop van den Berg noemt een aantal kenmerken van populisme.[383] Populisten, die zich over het algemeen aan de rechterflank van het politieke spectrum bevinden, verzetten zich tegen de gevestigde parlementaire politiek, die teveel denkt in technocratische oplossingen en effectiviteit en te weinig rekening houdt met wat burgers beweegt en zorgen baart. Voor populisten is 'de meerderheid' het allesbepalende besluitcriterium en daarbij hoort een sterke voorkeur voor vormen van 'directe democratie', zoals het referendum. Populisten hebben niet veel op met politieke minderheden, zoals bijvoorbeeld de 'linkse kerk', met 'elites' in de samenleving en met internationalisering, óók in de eigen samenleving in de vorm van culturele of etnische minderheden. Ten slotte houden populisten van het gebruik van 'eenvoudige en klare taal'. Een simpel 'ja' of 'nee' is beter dan

[381] Zie ook J.TH.J. van den Berg, *De taak van de volksvertegenwoordiger*, t.a.p., blz. 259: "Zonder volksvertegenwoordigers gaat het niet; sterker nog, heeft de democratie al gauw ernstig te leiden. Directe democratie kan daarvoor niet in de plaats treden; zij zal ontaarden in de tirannie van de meerderheid." en: "'Vertegenwoordiging' is iets anders dan 'weerspiegeling', namelijk de 'organisatie van handelingsvermogen'". Ook Daalder heeft zijn bedenkingen bij actiegroepen: "Actiegroepen kunnen nooit staatsinstellingen of formele groepen vervangen. Zij zijn daarvoor te eng-gericht en te eenzijdig in oriëntatie.", in H. Daalder, 'Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek', Assen 1974, blz. 38, 45 en 73. Zie ook *Betwist bestuur*, blz. 44-45 en 601-603.

[382] P.E.W.M. Tops, t.a.p.; J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, spreken over het wantrouwen tegen een politieke stijl, gekenmerkt door ondoorzichtigheid – 'gesloten circuits' – en een rijkelijk autoritair karakter, t.a.p., blz. 30 en 131.

[383] J.Th.J. van den Berg, t.a.p., blz. 788-793; vgl. ook A. Krouwel, R. Kroeze en F. van Berckel Smit, *Waarom we nog steeds geen goede definitie van populisme hebben*, Het Parool, 8 december 2018

het zoeken van de nuance. Deze politieke benadering sloeg bij veel Rotterdammers aan. Reden voor andere politieke partijen om nog eens goed na te denken over hun eigen, door populisten vermaledijde, traditionele manier van politiek bedrijven en daarin verandering te brengen.

Een ander kenmerk van deze tijdsperiode is de ongebreidelde groei van de 'sociale media'. Inspraak door burgers behoefde voortaan niet meer uitsluitend te geschieden langs formele kanalen, maar kon ook – uit eigen beweging – plaatsvinden met gebruik van personal computers, tablets en mobiele telefoons. Het voordeel van de snellere communicatie werd en wordt nog steeds getemperd door de schaduwkanten ervan. Er ontstond weliswaar veel meer ruimte voor vrije meningsuitingen door de burgers, maar daar werd en wordt lang niet altijd door iedereen prudent gebruik van gemaakt. Men kreeg de mogelijkheid om, ook zonder goede onderbouwing of nuance en in eenvoudige bewoordingen, over van alles en nog wat zijn of haar mening te laten horen. Dat zette niet alleen de deur open voor manipulatie, maar zelfs ook voor bedreiging van mensen, wier mening niet werd gedeeld. Conclusies werden in de populismeperiode vaak belangrijker dan argumenten. Sowieso kan de 'verharding' van de omgangsvormen in de politiek als een kenmerk van de populismeperiode worden genoemd.

Vanuit het gegeven dat populisten graag direct contact hebben met 'de bevolking', liefst behorend tot de eigen groep van aanhangers, is hun afkeer van binnengemeentelijk decentraal bestuur, zoals in Rotterdam, verklaarbaar. Deelgemeenten stonden in hun visie tussen de bewoners van de wijken en het bestuur op de Coolsingel in en waren voor populisten dan ook een onwelkome filter in de voorgestane 'directe democratie'.[384] Zij waren, zo gezien, een blokkade voor 'echte burgerparticipatie'.

Een niche beleidswereld

Ten slotte aandacht voor de vraag hoe de beleidswereld rond het vraagstuk van de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam zou moeten worden gekarakteriseerd. Het belang van deze vraag schuilt in de constatering, voortvloeiend uit het in het tweede hoofdstuk beschreven theoretisch kader, dat bestuurskundige wetenschappers hun theorieën over het verloop van beleidsprocessen vooral lijken te baseren op meer complexe beleidsprocessen, dat wil zeggen beleidsprocessen waarbij veel actoren uit verschillende beleidswerelden zijn betrokken. Het kan volgens die wetenschappers zelfs voorkomen dat deze actoren elkaar niet of nauwelijks kennen of in ieder geval niet of nauwelijks op de hoogte zijn van elkaars beleidswerelden en beweegredenen. In de Rotterdamse casus 'decentraal bestuur' ligt dat toch wel wat anders. Deze casus speelt zich af in een 'niche beleidswereld', waarin alle betrokken actoren elkaar en hun beweegredenen grosso modo goed, of in ieder geval in betekenende mate kennen. Deze vaststelling geldt in ieder geval voor het beleidsproces 'binnengemeentelijk decentraal bestuur', voor zover zich dat op lokaal Rotterdams niveau manifesteerde. Wat betreft het beleidsproces 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur' op landelijk niveau – regering en parlement –

[384] Vgl. H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland.*, Amsterdam 2010, blz. 247 en 256 e.v.

was, zoals reeds aangegeven, in casu in hoofdzaak sprake van twee gescheiden beleidscircuits met geringe onderlinge interactie. Daarbij zij aangetekend dat een niche beleidswereld op zich niet borg staat voor de afwezigheid van verrassingen of toevalselementen in het beleidsproces. Een niche beleidswereld kan, door het grote aantal participanten, toch een zekere mate van complexiteit laten zien. Er is in die beleidswereld niet één actor die alles kan sturen. Er kunnen onverwachte ontwikkelingen zijn in een beleidsproces dat niet helemaal kan worden overzien.

Hoe zag de 'niche beleidswereld' van het Rotterdamse decentrale bestuur er in de praktijk uit? Zoals we in het begin van dit hoofdstuk al zagen, was het beleidsthema 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam' op zichzelf tamelijk overzichtelijk. Het primaire beleidsdoel bleef gedurende de gehele onderzoeksperiode van bijna zeventig jaar hetzelfde: het beter betrekken van de burgers bij het bestuur van hun stad en haar delen. Over de wijze waarop dit beleidsdoel het beste zou kunnen worden gerealiseerd verschilden weliswaar de meningen, maar er was in politiek Rotterdam altijd een ruime meerderheid voor de oplossing 'door middel van vertegenwoordigende democratie op wijkniveau'. Diezelfde ruime meerderheid was er ook toen het ging om delegatie van taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders aan deelgemeenten en, in latere jaren, om de uitbreiding van het deelgemeentelijke taken- en bevoegdhedenpakket, zowel in autonomie als in medebewind. Ook de standpunten van de opposanten tegen het wijkraden- en deelgemeentebestel bleven door de jaren heen inhoudelijk vrijwel onveranderd. Er waren in de Rotterdamse politiek ten stadhuize en bij de sociale wijkopbouworganen en bewonersorganisaties en andere bewonersgroepen altijd voorstanders te vinden van 'directe democratie' in plaats van 'vertegenwoordigende democratie', maar die kregen in de praktijk eigenlijk nooit vaste voet onder de grond. Kortom, de gespreksonderwerpen, alsmede de aangedragen problemen en oplossingen bleven in het debat over bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam in grote lijnen steeds hetzelfde.

Die overzichtelijkheid was er ook wat betreft de participanten en actoren in het beleidsdebat over bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam. Aan politiek-bestuurlijke zijde – de 'producentenkant' – traden op: burgemeester en wethouders, (leden van) de gemeenteraad al dan niet in raadscommissieverband, lokale politieke partijen, leden van de wijkraden en deelgemeentebesturen, en ambtenaren van de stad en van de deelgemeenten. Op ad hoc basis werden door het gemeentebestuur soms adviescommissies met een externe, interne of gemixte samenstelling ingesteld of, een enkele keer, een wetenschappelijk adviseur ingehuurd. Uiteraard zaten al deze participanten en actoren inhoudelijk niet altijd op één lijn. Ook was verandering van standpunt per actor per beleidsperiode mogelijk. Aan burgerzijde – de 'consumentenkant' – waren er de reeds genoemde sociale wijkopbouworganen en bewonersorganisaties en bewonersgroepen, maar ook actiegroepen, individuele burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen, ondernemers et cetera. Al met al een overzichtelijk palet van verschillende participanten en actoren, die elkaar en elkaars standpunten in de praktijk doorgaans vrij goed kenden. Een niche beleidswereld dus met, zoals zojuist opgemerkt, desondanks een zekere mate van complexiteit. Op landelijk niveau had

de gemeente Rotterdam te maken met regering en parlement, verantwoordelijk voor de totstandkoming van wetgeving op het gebied van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur. In totaal ging het daarbij om een viertal wijzigingen van de Gemeentewet: in 1964, in 1994, in 2002 en in 2013. Eerder zagen we al dat het hier in hoofdzaak ging om gescheiden beleidscircuits. Het was zeker niet zo dat tussen regering en parlement aan de ene kant en de gemeente Rotterdam en ook de gemeente Amsterdam met zijn stadsdelenstelsel aan de andere kant formeel overleg werd gevoerd over de wenselijkheid en portee van wetswijzigingen inzake binnengemeentelijke decentralisatie. Daartoe bestond ook geen verplichting. Feitelijk trok politiek Den Haag wat dit beleidsonderwerp betreft steeds zijn eigen plan.

De consequenties van het bestaan van een niche beleidswereld voor de toepassing van de drie bestuurskundige reconstructiemodellen – het rationale fasenmodel, het stromenmodel en het beleidsrondenmodel – zullen hierna onder ogen worden gezien.

6.2 Conclusies ten aanzien van het fasenmodel

Conclusies van algemene aard

Van de drie in het onderzoek betrokken bestuurskundige reconstructiemodellen komt het rationele fasenmodel ontegenzeggelijk het dichtst in de buurt van de beleving van de praktijk-beleidswereld. Het is voor hen die in de beleidspraktijk werken ook zonder bestuurskundige voorkennis wel duidelijk dat een beleid eerst op de agenda moet worden gezet, waarna het kan worden voorbereid. Na de beleidsvoorbereiding volgt een besluit, waarin het beleid officieel wordt vastgesteld. Vervolgens wordt het vastgestelde beleid uitgevoerd. Ten slotte wordt op enig moment het uitgevoerde beleid geëvalueerd. Daarmee is de 'beleidscyclus' rond en kan zo nodig een nieuwe beleidscyclus worden gestart, waarin, op basis van de gehouden evaluatie, het beleid eventueel kan worden bijgesteld, ongewijzigd voortgezet, maar ook stopgezet. Zó gezien lijkt het fasenmodel voor de praktijk-beleidswereld een ideaaltype te zijn: zó zou het moeten gaan. Ter adstructie zij opgemerkt dat dit beleidsproces, in ieder geval wat betreft de fasen van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering, zelfs met zoveel woorden in de Gemeentewet is terug te vinden, te weten als taken van onderscheidenlijk de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. In het theoretisch kader zagen we dat sommige bestuurskundigen kritiek hebben geuit op dit fasenmodel. Het beleidsproces zou niet zo mooi gestructureerd verlopen als in het model wordt voorgesteld. In de praktijk zou er geen sprake zijn van een scherpe scheiding tussen de fasen van het model. Ook zou er in het fasenmodel te veel aandacht zijn voor de veronderstellingen van een beperkt aantal actoren, namelijk de actoren die het beleid ontwerpen en vaststellen. Op basis van mijn aanvullend onderzoek kan ik deze kritiek op zich onderschrijven, maar ik zie, net als bestuurskundige aanhangers van het fasenmodel, die kritiek niet als doorslaggevend argument tegen het gebruik van het model. Het rationele fasenmodel biedt, zo is ook mijn ervaring, goede mogelijkheden tot ordening van een

beleidsproces en zet aldus mijn bestuurshistorische analyse in een helder bestuurskundig kader. De inhoudelijke analyse van *Betwist bestuur* krijgt met de toepassing van het rationele fasenmodel een bruikbaar beleidsprocesmatig complement. Weliswaar wordt in het fasenmodel gefocust op de zogenoemde 'centrale actor', maar dat daarbij in de analyse ook opvattingen en handelingen van andere actoren worden meegenomen, staat mijns inziens buiten kijf. In de niche beleidswereld waar wij in casu mee te maken hebben kunnen die opvattingen en handelingen van andere actoren ook niet of nauwelijks over het hoofd worden gezien.

Premisses

Om het onderhavige beleidsproces 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam' vanuit het rationele fasenmodel te kunnen reconstrueren en analyseren gelden in mijn visie wel enige premisses. Niet alleen moet duidelijk zijn wat wordt bedoeld met 'centrale actor', maar ook is helderheid nodig over de definitie van 'centraal besluit'. Praktijkmensen en mensen met een staatsrechtelijk-juridische achtergrond denken bij 'centrale actor' in de onderhavige casus al gauw aan de gemeenteraad. Die staat immers aan 'het hoofd der gemeente' en bepaalt uiteindelijk het beleid. Dit is echter een formele benadering die eraan voorbij gaat dat in de gemeentepolitiek in werkelijkheid anderen een doorslaggevende invloed kunnen hebben op het vast te stellen beleid, zoals het college van burgemeester en wethouders, individuele leden van het college, gekozen volksvertegenwoordigers of zelfs ambtenaren. Tevens gaat de formele benadering eraan voorbij dat de gemeenteraad als bestuursorgaan weliswaar een 'eenheid' is, maar in de praktijk evengoed bestaat uit verschillende fracties met uiteenlopende standpunten. Men kan bijvoorbeeld onderscheid maken tussen 'regeringsfracties' en 'oppositiefracties'.[385] De term 'actor' veronderstelt, althans zo lijkt het, ook een actieve rol in het beleidsproces. Echter, in de praktijk speelt de gemeenteraad meestal niet zulk een actieve rol. De raad als zodanig bedenkt zelf nooit iets, niet in de monistische tijd van weleer en ook niet in het huidige dualistische bestuurssysteem. De gemeenteraad bevestigt eerder wat door anderen – beleidsambtenaren en het college van burgemeester en wethouders – is voorgekookt. In dit verband kan ook worden gewezen op de paradox in het dualisme. In theorie stelt de gemeenteraad de hoofdlijnen van het beleid vast ten behoeve van burgemeester en wethouders. In de beleidspraktijk worden die hoofdlijnen echter voorgekookt en opgesteld door ambtenaren en het college. Kortom, de gemeenteraad 'bezegelt' en 'formaliseert' meer dan dat hij 'bepaalt'. Bestuurskundigen wijzen erop dat juist die 'anderen' de positie van 'centrale actor' kunnen innemen en zij zullen daarin niet worden tegengesproken door mensen uit de praktijk-beleidswereld. Als tussenoplossing in het 'centrale actor-probleem' kan naar voren worden gebracht dat in het fasenmodel twee soorten 'centrale actoren' kunnen worden aangewezen: de 'formele centrale actor' en de 'materiële centrale actor'. In dit kader kan worden aangesloten bij de door Herweijer

[385] M. Herweijer, *Beleidsbepaling*, in Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 2014, blz. 109-110: "Meestal ligt de 'beleidsbepaling' in handen van een 'college' met meerdere leden/gezagdragers. Tussen deze gezagdragers, die samen tot één besluit moeten komen, bestaat meestal een ingebouwd spanningsveld."

gebezigde terminologie, waarin hij in dit verband spreekt over respectievelijk de ‘gezagsdrager’ en de ‘hoofdrolspeler’. Hoofdrolspelers die directe toegang hebben tot de gezagsdragers en erin slagen invloed op hen uit te oefenen, rekent Herweijer tot de categorie ‘beleidsbepalers’.[386] In mijn bestuurskundige analyse gebruik ik het begrip ‘centrale actor’ dus in de betekenis van ‘materiële centrale actor’ of ‘hoofdrolspeler’. Dit sluit mijns inziens ook aan op veranderende inzichten in de betekenis van het fasenmodel, waarin wat minder wordt gefocust op het begrip ‘centrale actor’ en wat meer op het beleidsproces als geheel. Volgens Hoogerwerf in 2014 maakt een beleidsproces dat op een overheidsbeleid betrekking heeft, deel uit van de ‘politieke kringloop’ die zich tussen het politieke systeem en zijn maatschappelijke omgeving afspeelt. Het politieke systeem omschrijft hij als het geheel van opvattingen, gedragingen en posities die tot doel hebben de inhoud, processen en effecten van overheidsbeleid te beïnvloeden. Binnen het politieke systeem opereren politiek actieve personen en groeperingen, zoals ministers, Kamerleden, ambtenaren, belangengroepen en politieke partijen: de ‘politieke actoren’.[387] Daarmee lijkt Hoogerwerf een soort ‘integratie’ op het oog te hebben van de rationele en politieke benadering. Betekent dit dat het fasenmodel niet meer bruikbaar is? Geenszins! Het gaat in het fasenmodel nog steeds om de rationaliteit en de legitimiteit. Er is dus een verschil met de andere modellen. Maar de verschillen tussen de modellen lijken met deze nieuwe benadering wel minder groot te worden.

Een soortgelijke discussie kan men voeren over de definiëring van het begrip ‘centraal besluit’. De vraag is of een centraal besluit altijd onlosmakelijk moet worden gekoppeld aan de centrale actor. In mijn visie is dat niet het geval. In het theoretisch kader zagen we dat volgens Teisman, die hierbij verwijst naar Hoogerwerf, een essentieel uitgangspunt bij het fasenmodel is dat besluitvorming is opgebouwd rondom één centraal besluit. In dat besluit stelt de beleidsbepaler vast wat het beleid is.[388] Vanuit de praktijk-beleidswereld en de staatsrechtelijk-juridische invalshoek gezien kan het hierbij, in de gemeentepolitiek, maar om één soort besluit gaan, te weten een besluit van de gemeenteraad als bestuursorgaan dat uiteindelijk het beleid bepaalt. Vanuit de bestuurskunde kan men echter komen tot een andere definiëring van het begrip ‘centraal besluit’, namelijk een besluit dat van doorslaggevende betekenis is in het betreffende beleidsproces. Dat zou dan bijvoorbeeld ook een besluit van burgemeester en wethouders of van een individueel lid van het college kunnen zijn. In de bestuurlijke werkelijkheid van de praktijk-beleidswereld heeft men vaak te maken met de waan van de dag en wordt, ook in besluitvormende zin, geïmproviseerd als dat op enig moment nodig is. Het gaat hier om politiek versus rationaliteit. Ter verdere adstructie moet er in dit verband op worden gewezen dat een besluit van de gemeenteraad, zoals we zojuist zagen, in de praktijk in veel gevallen meer moet worden gezien als de formele bezegeling van het besluitvormingsproces, waarin burgemeester en wethouders en ambtenaren een significante rol speelden, dan als een eigenstandig besluit, waarin de gemeenteraad geheel zelfstandig, dus los van de

[386] M. Herweijer, *Beleidsbepaling*, in Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 2014, blz. 101 e.v.
[387] A. Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 2014, blz. 21
[388] Zie paragraaf 2.4

beleidsvoorbereiding, een beleidsbeslissing neemt. Maar we moeten deze kwestie, naar het mij voorkomt, niet nodeloos ingewikkeld maken. In de gemeentepolitiek is – in de monistische periode meer dan in de dualistische periode – de formele besluitvorming in de praktijk doorgaans vrucht van nauw overleg tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als twee afzonderlijke bestuursorganen met eigen taken en verantwoordelijkheden. In die zin is er geen bezwaar tegen om bij de toepassing van het fasenmodel bij de definiëring van het begrip 'centraal besluit' uit te gaan van formele raadsbesluiten, tenzij dat besluit overduidelijk door een andere actor is genomen.

Fasenverloop en rationaliteit

Hierboven werd al gewezen op de kritiek van sommige bestuurskundigen op het fasenmodel. In de praktijk zouden de fasen in het beleidsproces niet zo scherp zijn gescheiden als in het model wordt voorgesteld. Ook zou, aldus Koppenjan, de afwezigheid van consensus over na te streven doelen en waarden een rationeel verloop van beleidsprocessen in de weg staan.[389] Op zich kan ik mij vinden in deze kritiek, maar enige relativering lijkt mij toch wel op haar plaats. Politieke besluitvorming in de gemeente verloopt nimmer puur op rationele basis. Politiek bestuur is geen wetenschap. Er spelen zoveel andere elementen een rol. Maar toch is er, kan uit ervaring worden gezegd, altijd een streven naar rationaliteit – dat wil zeggen het ontwerpen van goed doordachte beleidsvoorstellen – zowel bij beleidsambtenaren als bij het college van burgemeester en wethouders als in de Gemeentewet expliciet als zodanig aangeduid beleidsvoorbereidend bestuursorgaan. Echter, men weet op de politiek-bestuurlijke werkvloer maar al te goed dat rationaliteit in de praktijk-beleidswereld altijd wordt beperkt door politieke motieven. Mijns inziens staat dit de toepassing van het fasenmodel niet in de weg. Als het goed is wordt in de beleidsvoorbereiding door ambtenaren en de verantwoordelijke bestuurlijke portefeuillehouder – wethouder of burgemeester – altijd rekening gehouden met politiek getinte beperkingen en randvoorwaarden. Rationaliteit en politiek kunnen, zo gezien, wel samengaan. Pure rationaliteit bestaat niet, in ieder geval niet in de gemeentepolitiek. Politici en bestuurders handelen in de dagelijkse bestuurspraktijk vaak ook op basis van emotie en politiek-bestuurlijke intuïtie, zeker in het geval dat de beschikbare informatie op zichzelf niet voldoende is om een puur rationeel besluit te nemen.

Met de gedachte dat beleidsevaluatie alleen en uitsluitend in de fase van beleidsevaluatie, dus ná de fase van beleidsuitvoering, zou kunnen plaatsvinden, kan ik mij evenmin verenigen. In de praktijk-beleidswereld worden evaluatieve elementen doorgaans ook en zelfs vaak teruggevonden in de fase van beleidsvoorbereiding. Ook zonder dat een officiële beleidsevaluatie heeft plaatsgevonden, wordt in beleidsvoorstellen doorgaans teruggeblikt op het 'beleid tot nu toe' en wordt daaraan een waardeoordeel gegeven. De gemeenteraad verwacht niet anders. Toegegeven, het gaat in dat geval om een politiek-bestuurlijke evaluatie van het gevoerde beleid en niet om een wetenschappelijk gegronde evaluatie. Maar als de gemeenteraad hiermee genoegen neemt, is dat in politiek opzicht voldoende. In de fase van beleidsvoorbereiding worden opvattingen van andere

[389] Zie paragraaf 2.5 onder 'Nadere analyse van het fasenmodel'

participanten en actoren over het betreffende beleidsonderwerp meestal ook wel vermeld dan wel expliciet onderschreven of verworpen. Ook in de gemeentepolitiek geldt immers: ‘de aanval is de beste verdediging’.

Het voorgaande is schematisch als volgt in beeld gebracht:

Beleidscyclus	**Expliciete beleidstheorie**	**Herkenbaarheid fasenverloop**	**Duidelijke centrale actor**	**Beleidsresultaat**
Onvervulde verwachtingen (1947-1961)	+ Wijkraden bevorderen betrokkenheid van burgers bij het bestuur en voeden op tot meer burgerzin.	+/- Herkenbaar fasenverloop, maar de fasen van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie lopen door elkaar.	+ Burgemeester Oud als animator van de nieuwe bestuursvorm voor Rotterdam.	+/- - Er worden elf wijkraden ingesteld. - De wijkraden krijgen niet de verwachte betekenis.
Tweeling-compromis (1961-1968)	+ Wijkraden en sociale wijkopbouworganen worden, bij wijze van opportunistisch compromis, aan elkaar gelijk gesteld als organen die de burgerbetrokkenheid bij het bestuur kunnen vergroten.	+ Herkenbaar fasenverloop. De afgesproken beleidsevaluatie vindt plaats op politiek-bestuurlijke grondslag, door wethouder De Vos van Wijkaangelegenheden.	+ De raadscommissies voor de wijkraden en voor de sociale wijkopbouw in gezamenlijkheid zorgen voor een doorbraak in de impasse in de discussie over wijkraden en sociale wijkopbouworganen.	+ - De wijkraden krijgen een sociaal maatschappelijk taak. - Er wordt een proef gedaan met enige sociale wijkopbouworganen die tevens een wijkraadtaak krijgen.
Lood-om-oud-ijzer-pacificatie (1968-1970)	+ Wethouder De Vos van Wijkaangelegenheden houdt vast aan de beleidstheorie, zoals ontwikkeld in de vorige beleidscyclus om tweestrijd tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen te beëindigen.	+/- Herkenbaar fasenverloop, maar de fasen van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie lopen door elkaar. De beleidsevaluatie, door een studiecommissie en hoogleraar Brasz, betreft vooral de wijkraden.	+ Wethouder, tevens portefeuillehouder Wijkaangelegenheden, George de Vos (KVP) beëindigt de tweestrijd tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen.	+ Er wordt besloten tot een lood-om-oud-ijzer-pacificatie: - Vorming van nieuwe wijkraden elders in de gemeente wordt mogelijk. - Vorming van nieuwe sociale wijkopbouworganen met een wijkraadtaak wordt mogelijk.
Een bescheiden start (1970-1975)	+ Aanpassing primair beleidsdoel uit 1947: - Democratisch karakter van het bestuur van de stad en haar delen versterken door middel van deelgemeenten. - Deelgemeentebestel moet passen in landelijke ontwikkelingen reorganisatie binnenlands bestuur. - Sociale wijkopbouworganen	+ Herkenbaar fasenverloop. Voorgenomen tijdstip van evaluatie deelgemeentebestel is niet realistisch. Eerste deelgemeenten worden kritisch gevolgd door wethouders Wijkaangelegenheden. Nadien opdracht voor wetenschappelijke evaluatie in augustus 1975.	+ De wethouders Wijkaangelegenheden George de Vos (KVP) en Henk van der Pols (PvdA) als wegbereiders voor het nieuwe deelgemeentebestel.	+ - Instelling van de eerste drie deelgemeenten in Rotterdam per 1 januari 1973: Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois. In 1975 volgt de vierde deelgemeente: Prins Alexander. - Sociale wijkopbouworganen en bewonersorganisaties krijgen in de nieuwe bestuursvorm de status van ‘hulpstructuur’.

Beleidscyclus	Expliciete beleidstheorie	Herkenbaarheid fasenverloop	Duidelijke centrale actor	Beleidsresultaat
	completeren als tussenlaag tussen deelgemeenten en bewoners de burgerparticipatie.			
De list van Van der Have (1975-1979)	+ - Stagnatie in de instelling van nieuwe deelgemeenten omzeilen door instelling van wijkraden-nieuwe-stijl, die uiteindelijk zeer vergelijkbaar zijn met deelgemeenten. - Sterke uitbreiding taken en bevoegdheden van deelgemeenten.	+ Herkenbaar fasenverloop. Al snel na instelling van de eerste twee wijkraden-nieuwe-stijl, in IJsselmonde en Centrum-Noord, wordt politiek-bestuurlijk in evaluatieve zin vastgesteld dat er maar weinig verschillen zijn met deelgemeenten.	+ Wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have (PvdA) bewerkstelligt door middel van een list een doorbraak in de moeizame discussie over de verdere uitbouw van het deelgemeentebestel.	+/- - Er wordt besloten tot instelling van 14 wijkraden-nieuwe-stijl naast en als alternatief voor de deelgemeenten. - Uiteindelijk lijken de wijkraden-nieuwe-stijl erg op de deelgemeenten (tweeling-structuur).
Deelgemeenten ter discussie (1979-1986)	+ Het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl wordt opgeheven. Voortaan zijn er alleen deelgemeenten, als volwaardige 'medebestuursorganen' van het gemeentebestuur. Beperkte uitbreiding aantal deelgemeenten in afwachting van evaluatie van het bestel in 1985.	+/- Warrig fasenverloop. Agenderingsinitiatief opheffen onderscheid deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl komt van de PvdA. Na opheffingsbesluit herstart beleidscyclus betreffende de toekomst van het deelgemeentebestel.	+ - De Rotterdamse politiek partij PvdA nam het initiatief tot opheffing van het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl. - Wethouder Wim van der Have (PvdA) schetst twee opties voor uitbreiding van het deelgemeentebestel.	+ - Afschaffing onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl. - Beperkte uitbreiding van het aantal deelgemeenten, die als medebestuursorganen van de gemeente worden gezien.
Afronding van het deelgemeentebestel (1986-1993)	+ Deelgemeenten als volwaardig wijkbestuur in een complementair bestuursmodel. De stad bepaalt de hoofdlijnen van beleid en de deelgemeenten leveren maatwerk in hun gebieden.	+ Herkenbaar fasenverloop. Beleidsuitvoeringsfase eindigt met de instelling van de twee laatste deelgemeenten: Delfshaven en Feijenoord. Evaluatie blijft achterwege in verband met discussie over de nieuwe stadsprovincie.	+ Wethouder Nel van der Pol (VVD) bereidt met haar ambtenaren de afronding van het deelgemeentebestel voor.	+ In 1991 besluit de gemeenteraad tot afronding van het deelgemeentebestel. De medebewindstaken van de deelgemeenten worden steeds belangrijker. Feijenoord en Delfshaven worden de laatste twee deelgemeenten.
Vervlogen droom (1993-1997)	+ - In de nieuwe stadsprovincie Rotterdam moeten de deelgemeenten transformeren in gemeenten-nieuwe-stijl. - Na het referendum-echec moet het	+/- Er was sprake van een afgebroken beleidscyclus na het referendum over de stadsprovincie in 1995. Nadien werd feitelijk de vorige beleidscyclus voortgezet.	- In deze beleidscyclus kan geen duidelijke centrale actor worden aangewezen.	+ Na het mislukte intermezzo van de stadsprovincie, wordt de draad met betrekking tot het deelgemeentebestel weer opgepakt. Het bestel dient te worden versterkt.

Beleidscyclus	Expliciete beleidstheorie	Herkenbaarheid fasenverloop	Duidelijke centrale actor	Beleidsresultaat
	deelgemeentebestel worden versterkt.			
Carthago-strategie (2002-2005)	+/- Over vijf jaar eindigt het deelgemeentebestel. In afwachting daarvan moet het bestel worden 'gerevitaliseerd'.	+/- De beleidscyclus eindigt al vóór de formele beleidsbepaling, doordat het revitaliseringsvoorstel van het college wordt ingetrokken.	+ Wethouder Lucas Bolsius (CDA) durft het in 2005 aan om het einde van de deelgemeenten aan te kondigen.	+/- Het deelgemeentebestel overleeft een poging tot 'revitalisering', maar de politieke steun voor het bestel komt wel onder druk te staan.
We kunnen zoveel beter (2006-2010)	+ - Deelgemeenten zijn in het complementaire bestuursmodel als belangrijke partners van het stadsbestuur en 'sterk frontlijnbestuur' absoluut noodzakelijk. - Het bestuursmodel van Rotterdam moet worden 'aangescherpt', zowel op de Coolsingel als bij de deelgemeenten.	- Geen herkenbaar fasenverloop. Na de fase van agendering lopen de fasen van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie door elkaar. De vier jaar durende 'beleidsvoorbereiding' zou in casu als een soort 'overkoepelende' fase kunnen worden gezien.	+ De elkaar opvolgende wethouders Jeannette Baljeu (VVD) en Jantine Kriens (PvdA) zijn de animatoren van de beleidsvoorstellen 'We kunnen zoveel beter'. Dit leverde voor wethouder Kriens verstoorde verhoudingen op met haar politieke geestverwanten in de deelgemeenten.	+/- Er is een ambivalent beleidsresultaat. Deelgemeenten zijn een onmisbare partner voor het stadsbestuur, maar toch ontstaat er tussen beide besturen een vertrouwenscrisis. Uiteindelijk is er positief resultaat in de vorm van een breed ondersteunde nieuwe Deelgemeenteverordening 2010.
Teloorgang der deelgemeenten (2010-2014)	+ Deelgemeenten zijn een overbodige bestuurslaag, passen niet in de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland en dienen daarom om principiële redenen te worden afgeschaft.	+/- Op landelijk niveau herkenbaar fasenverloop, maar evaluatie en beleidsvoorbereiding lopen door elkaar. Beleidscyclus eindigt na de beleidsbepaling door de Eerste Kamer. Op Rotterdams niveau wordt in zekere zin de beleidsuitvoeringsfase van de vorige beleidscyclus voortgezet. Tegelijk wordt in uitvoerende zin gevolg gegeven aan de beleidsbepaling op landelijk niveau. Beleidsevaluatie zal in de komende bestuursperiode moeten geschieden.	+ De kabinetten-Rutte I en II, met als exponent de elkaar opvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de periode 2010-2014: Piet Hein Donner (CDA), Liesbeth Spies (CDA) en Ronald Plasterk (PvdA).	+ Bij wet wordt met ingang van 2014 een einde gemaakt aan het stadsdelenstelsel c.q. het deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam, dat in die gemeenten tientallen jaren heeft gefunctioneerd. Desgewenst moeten Amsterdam en Rotterdam zoeken naar 'lichtere vormen' van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur.

Slotconclusies

- Toetsing van beleid: Bij de heranalyse van de betreffende beleidstheorieën op basis van het rationele fasenmodel valt op dat in die theorieën niet of nauwelijks criteria werden opgenomen, waaraan het succes of het falen van het

beleid kon of zou moeten worden getoetst. Het zou kunnen zijn dat de beleidsontwerpers hiermee ook niet goed raad wisten. Want welke toetsingscriteria zouden moeten worden gehanteerd? Het aantal vergaderingen van de wijkraden of deelgemeenten? Het aantal bezoekers van die vergaderingen? De mate waarin het stadsbestuur de adviezen van wijkraden of deelgemeenten al dan niet opvolgde? Succesrijke of falende eigen initiatieven van wijkraden of deelgemeenten op het gebied van burgerparticipatie? Met name dit laatste zou interessant geweest zijn, want daarvoor waren de wijkraden en later de deelgemeenten toch primair opgericht. Een bijkomende vraag in dit verband is of het 'beleidsresultaat' dan zou moeten worden getoetst aan de oorspronkelijke 'beleidsvoornemens', culminerend in de finale 'beleidsbeslissing', dan wel aan de wijze waarop een en ander vervolgens gestalte kreeg in de 'beleidsuitvoering'. Dit zou bij toetsing tot verschillende conclusies kunnen leiden. Het heeft er alle schijn van dat men er in Rotterdam, al dan niet bewust, voor heeft gekozen deze moeilijkheden uit de weg te gaan door over beleidstoetsing überhaupt geen concrete afspraken te maken. Dit kan verklaren waarom het functioneren van het decentrale bestuur in Rotterdam gedurende de looptijd van bijna zeventig jaar maar zelden onderwerp is geweest van wetenschappelijk onderzoek op verzoek van het gemeentebestuur. De toetsing van het beleid ter zake geschiedde in Rotterdam veelal op politiek-bestuurlijke basis, gegrond op eigen inzichten – hoe dan ook verkregen – van lokale politici en bestuurders, op wisselende momenten. Aan externe wetenschappelijke inbreng op dit beleidsdossier had men in de Rotterdamse bestuurspraktijk meestal niet zoveel behoefte.

- Fasenverloop: In het theoretisch kader zagen we dat bestuurskundige critici van het rationele fasenmodel erop wijzen dat beleidsprocessen in de praktijk niet zo gestructureerd verlopen als in het model wordt voorgesteld. Ik kan mij op basis van de heranalyse op basis van het fasenmodel, in het algemeen gesproken, in deze kritiek wel vinden. Zoals reeds opgemerkt worden in de praktijk-beleidswereld evaluatieve elementen doorgaans ook en zelfs vaak teruggevonden in de fasen van beleidsagendering – bijvoorbeeld bij het opstellen van coalitieakkoorden of collegeprogramma's – en beleidsvoorbereiding, ook zonder dat een afzonderlijke beleidsevaluatie, al dan niet op wetenschappelijke basis, heeft plaatsgevonden. Deze evaluatieve elementen hebben dan meer het karakter van 'politieke inschattingen', 'wensdenken', 'bestuurlijke percepties' en 'onderbuikgevoelens' in plaats van rationeel beredeneerde stellingen en thesen. Agendering van een bepaald beleid biedt in de praktijk-beleidswereld ook geen garantie dat dat beleid nadien daadwerkelijk wordt opgepakt in een fase van beleidsvoorbereiding. In de praktijk-beleidswereld zien we ook dat de fasen van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie op enig moment door elkaar heen kunnen gaan lopen. Op zich lijkt dit een logische zaak, want tijdens de evaluatie draait de uitvoeringswinkel nu eenmaal door. Maar het kan ook zijn dat op basis van tussentijdse, veelal informele, beleidsevaluaties op politiek-bestuurlijke grondslag – men zou in casu ook van een 'marginale politiek-bestuurlijke toets' kunnen spreken – de uitvoering van het vastgestelde beleid enigszins wordt bijgesteld, zonder dat dat leidt tot wezenlijke veranderingen in het eerder vastgestelde beleid, bijvoorbeeld door middel van aanpassing van de vigerende regelgeving door de gemeenteraad. De

fase van ‘beleidsvoorbereiding’ valt in de Rotterdamse gemeentepolitiek nogal eens uiteen in twee of meer ‘deelfasen’. Er wordt bijvoorbeeld een discussienota of discussienotitie geproduceerd om te sonderen hoe de politiek-bestuurlijke vlag erbij hangt. Daarna wordt – afhankelijk van de uitkomst van de sondering – een beleidsvoorstel, een raadsvoorstel, voorbereid. Dat kan zelfs meer dan één keer, zoals we bijvoorbeeld zagen in de beleidscycli ‘Een bescheiden start’ (1970-1975) en ‘We kunnen zoveel beter’ (2006-2010). Feitelijk krijgt dan het eerste beleidsvoorstel alsnog een ‘sonderingsfunctie’.

- Beleidstheorieën: In het theoretisch kader, paragraaf 2.3, zagen we dat een beleidstheorie een belangrijk deel van de argumenten voor het handelen van, in casu, de overheid bevat. De beleidstheorieën kunnen worden teruggevonden in beleidsdocumenten en in verslagen van debatten. In het kader van mijn bestuurshistorisch onderzoek zijn al die documenten en verslagen over een periode van ongeveer 70 jaar, jaar voor jaar, bestudeerd en geanalyseerd. Ook de bestuurskundige heranalyses in het kader van deze aanvullende studie zijn op deze bronnen gebaseerd. In de onderhavige casus gaat het daarbij vooral om beleidsnota’s en raadsvoorstellen en om de debatten in de vergaderingen van de gemeenteraad en de betreffende raadscommissies. Uit de heranalyse op basis van het fasenmodel kan worden geconcludeerd dat beleidsnota’s van het college van burgemeester en wethouders of van een individuele wethouder-portefeuillehouder soms nog beter inzicht geven in de beleidstheorie dan raadsvoorstellen dat doen. In beleidsnota’s, die soms de status hebben van ‘discussienota’s’ of ‘sonderingsnota’s’, wordt vaak wat dieper op de materie ingegaan en is minder vaak sprake van ‘gestort beton’ wat betreft ingenomen standpunten. Ook kunnen eventuele politiek-bestuurlijke ‘emoties’ beter uit beleidsnota’s worden gedestilleerd dan uit raadsvoorstellen, die over het algemeen een wat zakelijker en definitiever karakter hebben. Opvallende beleidsnota’s van individuele wethouders zijn in dit verband de beleidsnota over wijkraden en organen voor de sociale wijkopbouw van wethouder George de Vos (1968), de beleidsnota Nieuw Wijkbestel van wethouder Wim van der Have (1975) en de discussienota betreffende de bestuurlijke decentralisatie in Rotterdam, eveneens van wethouder Van der Have (1980). Een wel zeer uitgewerkte beleidsnota zijdens het college van burgemeester en wethouders was de nota ‘Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren ’90’ (1990), waarmee werd beoogd het deelgemeentebestel ‘af te ronden’. Zeer controversieel was de beleidsnota ‘Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen’ van het college van burgemeester en wethouders (2005). Als Tirion opmerkt dat hij in de praktijk nog nooit een beleidstheorie is tegengekomen die expliciet was uitgewerkt en ook als zodanig benoemd, wil ik daartegenover stellen dat in de Rotterdamse politiek van beleidstheorieën – ook al wist men niet dat dat zo heette – doorgaans veel werk werd gemaakt. Daarbij werd aan politiek-bestuurlijke rationaliteit altijd voorrang gegeven boven wetenschappelijke rationaliteit. Politiek bedrijven, ik zei het al eerder, is nu eenmaal geen wetenschappelijke tak van sport. Ik meen dan ook te mogen concluderen dat de Rotterdamse beleidstheorieën inzake decentraal bestuur over het algemeen gesproken in die zin ‘goed’ zijn, dat zij voldoen aan de vier criteria die Bekkers daarvoor uit de bestuurskundige vakliteratuur heeft gedestilleerd: gebaseerd op empirische kennis,

gebaseerd op deugdelijke argumentatie, voldoende flexibel en politiek en maatschappelijk aanvaardbaar.[390] Deze criteria passen mijns inziens zowel in de rationele als in de politieke benadering van beleid. Beleid wordt in de rationele benadering gezien als product van 'doelbewuste keuzes', en aanvullend gaat het in de politieke benadering meer om de vraag of het beleid op 'voldoende steun' kan rekenen in de politiek en in de maatschappij, in de permanente 'strijd' tussen belanghebbenden. In het beleidsproces is zowel de 'rationaliteit of redelijkheid' als de 'legitimiteit of aanvaardbaarheid' belangrijk. Daarmee is, voor alle helderheid, niets gezegd over de kwaliteit van het beleidsproces 'an sich'. Wanneer we in de onderhavige casus de 'beleidsresultaten' afmeten aan de bijbehorende 'beleidstheorieën' kan worden geconcludeerd dat die resultaten zeker niet altijd honderd procent pasten op de beleidsvoornemens in de beleidstheorie. Weliswaar bleef het 'primaire beleidsdoel', te weten het beter betrekken van de burgers bij het bestuur, steeds overeind staan, maar dat geldt zeker niet altijd voor de gestelde 'subdoelen', noodzakelijk om dat beleidsdoel te bereiken. In de incrementele benaderingswijze die door het Rotterdamse gemeentebestuur in casu werd gevolgd, was er altijd een gerede kans op het daadwerkelijk bereiken van het gestelde subdoel. Maar het ging ook weleens mis. Zo kregen de wijkraden die vanaf 1947 in Rotterdam werden ingesteld niet de betekenis die hen in de beleidstheorie was toebedacht. En in de beginjaren van de deelgemeenten kwam niets terecht van het beleidsvoornemen in de beleidstheorie om het deelgemeentebestel binnen een paar jaar af te ronden door geheel Rotterdam, inclusief het centrum, in te delen in dertien deelgemeenten.

- Centrale actoren: Eerder gaf ik al aan dat het begrip 'centrale actor' in het kader van de heranalyse op basis van het fasenmodel door mij in materiële zin wordt gehanteerd. Het duidt het orgaan of de persoon aan wiens invloed in een bepaalde beleidscyclus van doorslaggevende betekenis is geweest op de besluitvorming. Uit het voorgaande overzicht blijkt dat, na burgemeester Pieter Oud bij de start van de wijkraden kort na de oorlog, over het algemeen de wethouders met 'Wijkaangelegenheden' in hun bestuurlijke portefeuille de rol van centrale actor hebben gespeeld. Wethouders als George de Vos (KVP), Henk van der Pols (PvdA) en Wim van der Have (PvdA) toonden zich in de startfase van de deelgemeenten zeer gedreven op dit beleidsdossier. Wat Van der Have betreft was dat toch wel bijzonder, want diep in zijn hart was hij eigenlijk geen enthousiast supporter van het deelgemeentebestel.[391] Dat laatste gold ook voor wethouder Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD), die als portefeuillehouder Wijkaangelegenheden verantwoordelijk was voor de afronding van het deelgemeentebestel in 1990.[392] Betrekkelijk uniek was ook de rol van raadscommissies als 'centrale actor', begin jaren zestig. Ten slotte dienen de drie ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden genoemd, die in de periode 2010-2014 hun uiterste best deden het afschaffen van de deelgemeenten door de Haagse politieke molen te krijgen, terwijl ze zelf geen enkele ervaring hadden met het functioneren van

[390] Zie paragraaf 2.3 onder 'Het begrip 'beleidstheorie''
[391] *Betwist bestuur*, blz. 189, 194-195, 198-199 en 276; *Bevlogen bestuurders*, blz. 82
[392] *Betwist bestuur*, blz. 275

deelgemeenten: Piet Hein Donner (CDA), Liesbeth Spies (CDA) en Ronald Plasterk (PvdA). De laatste minister stemde als lid van de Tweede Kamer tegen het afschaffen van de deelgemeenten, maar eenmaal minister geworden verdedigde hij alsnog het wetsvoorstel om de deelgemeenten af te schaffen. Het kan, zo blijkt wel, verkeren in de politiek.

6.3 Conclusies ten aanzien van het stromenmodel

Het stromenmodel in een niche beleidswereld

De vraag kan worden gesteld of het in Amerika ontwikkelde stromenmodel zich wel een-op-een laat toepassen op de onderhavige Rotterdamse casus, die zich afspeelt in een niche-beleidswereld. In deze beleidswereld kenden de participanten elkaar, elkaars standpunten en elkaars activiteiten over het algemeen tamelijk goed. In de Rotterdamse incrementele beleidsaanpak was eerder sprake van 'evolutie' dan van 'revolutie'. In een niche beleidswereld als die in Rotterdam lijken de drie stromen minder scherp gescheiden te zijn dan in het stromenmodel wordt verondersteld. Men kwam in die beleidswereld niet snel voor echte verrassingen te staan. Wanneer we desondanks willen pogen het stromenmodel op de Rotterdamse casus toe te passen, moeten we daarvoor eerst enige randvoorwaarden stellen. Het stromenmodel is geen model om details en nuances in het beleid bloot te leggen. We zullen daarom moeten nagaan in hoeverre er op enig moment echt sprake was van 'nieuw beleid'. Voor continuering van bestaand beleid lijkt het stromenmodel als verklaringsmodel niet, of in ieder geval minder, geschikt. Het stromenmodel is evenmin bruikbaar in een situatie waarin alle participanten het grosso modo wel met elkaar eens zijn over het te voeren beleid. Er moeten dus verschillende participanten zijn met uiteenlopende beleidsopvattingen. Bezien we de Rotterdamse casus in de periode 1947-2014, dan kunnen we op voorhand vaststellen dat er in voldoende mate sprake was van verschillende, soms tegengestelde, beleidsopties ten aanzien van de vormgeving van decentraal bestuur in de stad: vertegenwoordigende democratie versus directe democratie; wijkraden versus sociale wijkopbouworganen; deelgemeenten versus wijkraden-nieuwe-stijl; wel of niet bevoegdheden overdragen en zo ja, hoeveel en welke bevoegdheden; alleen autonome taken en -bevoegdheden of ook medebewindstaken; decentraal bestuur overal in de gemeente of slechts op bepaalde geselecteerde plekken; gefaseerde opbouw van het decentrale bestel of liever alles in één keer; monisme of dualisme. Als derde randvoorwaarde zou kunnen worden geponeerd het zich min of meer gelijktijdig voordoen van ongelijksoortige gerelateerde problematieken, zoals daar in casu bijvoorbeeld zijn: de gevolgen van annexatie van zelfstandige gemeenten door de grote stad, de meest gewenste bestuursvorm van grote steden in Nederland – in de jaren vijftig van de vorige eeuw op landelijk niveau al een serieus punt van discussie –, de wederopbouw van stad en land na de Tweede Wereldoorlog, de roep om democratisering van de maatschappij vanaf eind jaren zestig van de vorige eeuw, de reorganisatie van het binnenlands bestuur, stadsvernieuwing, planologisch- en volkshuisvestingsbeleid, sociaal-cultureel beleid, het ambtelijk en bestuurlijk

management van grote steden en ten slotte de opkomst van sociale media en het populisme.

Wanneer we het stromenmodel willen toepassen op de onderhavige Rotterdamse casus, dan zullen we wat anders moeten aankijken tegen de rol van een 'policy entrepreneur' of 'beleidsmakelaar'. Zijn rol is niet zozeer om in voorkomend geval, op een 'toevallig' moment, tegenstellingen te overbruggen door met een eigen creatief voorstel een oplossing – zíjn oplossing wel te verstaan – aan een probleem te koppelen, maar om op het juiste moment gebruik te maken van de situatie waarin de politieke geesten naar zijn inschatting rijp zijn voor het nemen van een bepaalde beslissing, waarvoor de policy entrepreneur op dat moment een politiek-bestuurlijk bruikbare voorzet op zak heeft. Zulk een policy entrepreneur is geen onbekende duivelskunstenaar die plotseling uit een doosje tevoorschijn komt en iedereen bij de politiek-bestuurlijke neus neemt. Het is integendeel een bekend persoon die op een bepaald moment met de meest haalbare oplossing op de proppen komt, terwijl er geen duidelijke alternatieve oplossingen zijn. Zijn politieke slimheid wordt gewaardeerd! Kortom, het stromenmodel is in de niche beleidswereld van de Rotterdamse casus wel toepasbaar, maar dan op aangepaste wijze.

Beperkingen in het stromenmodel

In het theoretisch kader zagen we al dat het stromenmodel niet de volledige beleidscyclus omvat. Het gaat in het stromenmodel, aldus Kingdon, om 'agendasetting' en 'alternative specification' en niet over de wijze waarop de politieke beleidsbepalers hun finale beslissingen nemen, laat staan uitvoeren. In vergelijking met het rationele fasenmodel en het beleidsrondenmodel betreft het stromenmodel dus een beperkt onderzoeksveld. De vraag wat er gebeurt nadat de policy entrepreneur zijn werk heeft gedaan, komt in het stromenmodel niet aan de orde. De door de policy entrepreneur tot stand gebrachte koppeling van de drie stromen mag dan wel, in het stromenmodel, een succes worden genoemd, maar dit biedt op zichzelf geen garantie voor een succesvol vervolg in het beleidsproces. Akkerman, Resodihardjo en De Vries wijzen er in dit verband op dat de koppeling kan leiden tot de keuze voor een oplossing zonder dat duidelijk is of die oplossing effectief en doelmatig is. De keuze voor die oplossing komt voort uit de koppeling van de meest problematisch geachte situatie en het dominante politieke klimaat van dat moment.[393] Mijns inziens laat zich aldus duidelijk de politieke benadering zien tegenover de rationele benadering. In de praktijk-beleidswereld is niet alleen het moment waarop het beleid wordt vastgesteld belangrijk, maar ook de navolgende periode, waarin het beleid wordt uitgevoerd en waarin kan worden beoordeeld of feitelijk sprake is van succesvol beleid. Verder kan de vraag worden gesteld aan welke 'eisen' de problemen en oplossingen in het stromenmodel moeten voldoen. Zijn alle opgevoerde problemen en oplossingen even belangrijk? Of kunnen bepaalde problemen en oplossingen door de policy entrepreneur worden genegeerd? Naar het mij voorkomt behoeven in het stromenmodel niet alle problemen en oplossingen volledig te zijn uitgewerkt. Met een 'marginale toets' van gedetailleerde of meer globale probleem- of oplossingsomschrijvingen

[393] Akkerman, Resodihardjo en De Vries, t.a.p., blz. 57

kan worden volstaan. Daarbij lijkt doorslaggevend of een bepaald probleem of een bepaalde oplossing in een bepaalde participantenkring nadrukkelijk wordt erkend en gesteund. De vraag naar de kwalitatief-rationele onderbouwing van problemen en oplossingen is in het stromenmodel buiten de orde. De marginale toets in het stromenmodel heeft dus in hoge mate een politiek karakter. De meerwaarde van het model is gelegen in de duidelijkheid die wordt verkregen hoé een bepaald onderwerp op de beleidsagenda is gekomen en wié daartoe in het beleidsproces op enig moment een beslissende zet heeft gegeven, waardoor beleid is ontstaan. Met behulp van het stromenmodel kunnen de belangrijke fasen van agendavorming en beleidsvoorbereiding, waarmee elk beleid een aanvang neemt, vanuit een 'ander perspectief' worden bekeken dan bijvoorbeeld het rationele fasenmodel biedt. Dit kan in het kader van een bestuurskundige heranalyse een verrijking van inzicht opleveren.

Het stromenmodel bevat een fixatie op het element 'toeval' in een beleidsproces. Nog afgezien van de vraag of dit toevalselement niet evengoed kan worden 'ontdekt' in een bestuurshistorische analyse of in een andere, bestuurskundige, analyse van een beleidsproces – de vraag stellen is haar beantwoorden – dient in de lijn van Bekkers te worden geconcludeerd dat de factor 'toeval' in het stromenmodel, zeker gezien vanuit de praktijk-beleidswereld, wat moet worden gerelativeerd. In de praktijk staat agendavorming niet op zichzelf, maar wordt veelal geleid door bepaalde regels, gegroeide praktijken en conventies.[394] Daaraan mag worden toegevoegd dat de ruimte voor 'toeval' in een niche beleidswereld minder groot is dan in het stromenmodel wordt verondersteld. Of, zoals Bekkers het formuleerde, koppeling lijkt altijd 'revolutionair', maar is dat vaak niet. Naar zijn oordeel kan het koppelingsproces vaak ook worden gezien als een proces van 'wederzijdse aanpassing', dat onder een bepaald politiek en maatschappelijk gesternte als wenselijk wordt ervaren. Het is al eerder gezegd: in de Rotterdamse incrementele beleidsaanpak was eerder sprake van 'evolutie' dan van 'revolutie'. Dit alles betekent overigens niet dat het niet interessant zou zijn om zo goed mogelijk het 'momentum' vast te stellen. 'Toeval' deed zich in casu weliswaar niet vaak voor, maar het speelde af en toe wél. Het element 'toeval' veronderstelt dat het in alle redelijkheid niet voorzienbaar was dat een policy window zich zou gaan openen. Dit zo zijnde blijft het van belang te weten wanneer het policy window feitelijk geopend was en wie daarvan als policy entrepreneur gebruik heeft gemaakt? De betekenis van de policy entrepreneur kan daarin zijn gelegen dat hij geen duidelijke voorkeur uitspreekt voor een bepaalde probleem-oplossingscombinatie boven andere combinaties, maar dat hij gebruik maakt van elementen die in de betreffende beleidsdiscussie nog niet eerder aan de orde waren gesteld en die een toegevoegde andere kijk geven op de aan de orde zijnde problematiek. In de Rotterdamse casus zijn op diverse momenten door policy entrepreneurs in de beleidsdiscussie extra argumenten van een 'ander kaliber' opgevoerd om het door hen gewenste beleidsdoel te kunnen bereiken, zoals daar bijvoorbeeld zijn de veronderstelde hoge kosten van binnengemeentelijk bestuurlijke decentralisatie, alsmede de koppeling daarvan aan de landelijke discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Bij de toepassing van het stromenmodel

[394] Zie paragraaf 2.6 onder 'Kritiek op het stromenmodel'

kunnen dit soort 'toevalstreffers' in het beleidsproces meer gericht worden opgespoord, omdat in dit model wordt geabstraheerd van de centrale-actor-gedachte en daarentegen breed wordt gekeken naar alle gestelde problemen en oplossingen en zich voordoende gebeurtenissen in de drie onderscheiden stromen. Dit betekent echter niet dat de onderzoeksresultaten die met toepassing van het stromenmodel kunnen worden verkregen in die zin exclusief zijn, dat zij niet met behulp van andere soorten analyse zouden kunnen worden verkregen. Het verschil is dat toepassing van het stromenmodel iets weg heeft van een gerichte bestuurskundige speurtocht, op zoek naar geopende policy windows en policy entrepreneurs in een bepaald beleidsproces, terwijl die vondsten in bijvoorbeeld een veel bredere fasen- of bestuurshistorische analyse meer het karakter van, niet onbelangrijke, 'bijvangst' hebben.

Het voorgaande is schematisch als volgt in beeld gebracht:

Koppelings-moment	**Problemen**	**Oplossingen**	**Policy window**	**Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt**
Bestuurlijke vernieuwing (1946)	- Onvoldoende betrokkenheid bewoners geannexeerde gebieden bij hun wijk, de stad en het stadsbestuur. - Onvoldoende gemeenschapsgevoel bij de bewoners van de wijken. - Onvoldoende betrokkenheid bewoners bij hun wijk. - Het besturen van een grote stad.	- Wijkbesturen met sociale en culturele functies. - Wijkorganen met publiek gezag als schakel tussen de stad en de wijken.	Na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd in Nederland de noodzaak gevoeld tot wederopbouw en tot maatschappelijke en bestuurlijke vernieuwing.	Burgemeester Pieter Oud, tevens wetenschapper staatsrecht en parlementaire geschiedenis, gaf de aanzet tot decentralisatie in de grote stad Rotterdam.
Bestuurlijke impasse (1961)	- Te beperkte taakstelling van wijkraden. - Het gemeentebestuur neemt de wijkraden onvoldoende serieus. - De bestuursorganisatie van grote steden belemmert het realiseren van 'plaatselijke democratie'. - Wijkraden vertragen de besluitvorming. - Wijkraden vergroten de afstand tussen de burgers en het beslissende stadsbestuur. - Wijkraden hebben geen wezenlijke bestuurlijke functies.	- Taakstelling wijkraden verruimen met sociaal-culturele activiteiten. - Overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan wijkraden, indien wettelijk mogelijk. - Integratie van taken van wijkraden en sociale wijkopbouworganen. - Vervanging van wijkraden door 'functionele raden'.	De bestuurlijke impasse die begin jaren zestig was ontstaan in de besluitvorming inzake de toekomst van de Rotterdamse wijkraden.	De raadscommissies wijkraden en sociale wijkopbouw komen in gezamenlijkheid met een politieke compromis-oplossing. Wijkraden krijgen extra taken in het sociaal-culturele vlak. Bij wijze van proef krijgen enige sociale wijkopbouworganen tevens een algemene belangenbehartigingstaak.

Koppelings-moment	Problemen	Oplossingen	Policy window	Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt
	- Er is geen toekomst voor wijkraden in grote steden, die vooral functioneel zijn ingesteld.	- Sociale wijkopbouworganen niet belasten met algemene belangenbehartiging. - Wijkraden als 'politiek lichaam' niet belasten met sociaal-culturele activiteiten.		
Pacificatie (1968)	- Nog steeds neemt het gemeentebestuur de wijkraden onvoldoende serieus. - De almaar voortdurende strijd tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen.	- Inventariseren van mogelijkheden om taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur over te dragen aan wijkraden (nieuwe-stijl). - Beëindigen van de strijd tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen.	De start van de politiek-bestuurlijke discussie over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl, waaraan door het gemeentebestuur taken en bevoegdheden zouden worden overgedragen.	Wethouder George de Vos (KVP) bereikt met zijn 'pacificatie-voorstel' dat de discussies over de vorming van wijkraden-nieuwe-stijl niet worden belast door het dispuut tussen aanhangers van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen.
Democratisering openbaar bestuur (1972)	- Het onvoldoende functioneren van het wijkradenbestel. - Het relateren van het (nieuwe) wijkbestel aan de (stads)gewestvorming. - De positie van de sociale wijkopbouworganen in het nieuwe bestel van wijkraden-nieuwe-stijl annex het deelgemeentebestel. - Geen eensgezindheid in het college van burgemeester en wethouders omtrent het deelgemeentebestel in wording.	- Instellen van wijkraden-nieuwe-stijl annex deelgemeenten. - De bestuurlijke decentralisatie op lokaal niveau relateren aan de vorming van (stads)gewesten.	Parallelle ontwikkeling van het streven naar democratisering van het openbaar bestuur door middel van participatie en de voorgenomen vorming van (stads)gewesten.	Wethouder Henk van der Pols (PvdA) koppelt de ontwikkelingen inzake democratisering van het openbaar bestuur op lokaal en (stads)gewestniveau aan zijn plannen met betrekking tot de ontwikkeling van het deelgemeentebestel.
Een politieke list (1977)	- Onduidelijke schaalgrootte van deelgemeenten. - Deelgemeenten imiteren de gemeenteraad. - De ingeschatte hoge kosten van het deelgemeentebestel. - Wijkorganen verzetten zich tegen de instelling van deelgemeenten. - Geen eensgezindheid in het college van burgemeester en	- Bevoegdheden van het gemeentebestuur overdragen aan wijkorganen in plaats van aan deelgemeenten. - Temporiseren van de uitbreiding van het aantal deelgemeenten. - Het sterk uitbreiden van de bevoegdheden van	De bestuurlijke impasse inzake de doorgroei van het deelgemeentebestel en het instellen van nieuwe deelgemeenten.	Wethouder Wim van der Have (PvdA) zorgt in 1975 en 1977 voor een doorbraak in de impasse door met zijn voorstel te komen om naast de bestaande deelgemeenten 'wijkraden-nieuwe-stijl' in te stellen zonder overgedragen bevoegdheden. Dit leidde er uiteindelijk toe dat al

Koppelings-moment	Problemen	Oplossingen	Policy window	Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt
	wethouders omtrent de toekomst van het deelgemeentebestel.	de deelgemeenten. - Naast de bestaande vier deelgemeenten wijkraden-nieuwe-stijl instellen, door de bevolking gekozen, maar zonder door het gemeentebestuur overgedragen bevoegdheden.		snel van het idee van wijkraden-nieuwe-stijl werd afgestapt en dat verder werd gegaan met de opbouw van het deelgemeentebestel.
Referendum (1995)	- Onduidelijkheid over de toekomst van het deelgemeentebestel en de bijbehorende fasering van de instelling van nieuwe deelgemeenten. - Het maatschappelijk draagvlak voor deelgemeenten is niet overal in Rotterdam even groot. - Verzet vanuit bewonersgroepen tegen de komst van deelgemeenten in hun gebied en tegen bestaande deelgemeenten. - Discussie over bevoegdhedenpakket en financiering van deelgemeenten. - De ambtelijke ondersteuning van deelgemeenten door gemeentelijke ambtelijke diensten laat te wensen over. - Onduidelijke rol van de deelgemeenten in het project 'Het Nieuwe Rotterdam'. - Overheersende beoordeling van deelgemeenten vanuit de optiek van participatie en inspraak. - Positie van de deelgemeenten in het kader van de discussie over de Stadsprovincie Rotterdam.	- De deelgemeenten moeten werken aan de vergroting van hun maatschappelijk draagvlak bij burgers en bewonersorganisaties. - Het optimaliseren van de bevoegdheden van de deelgemeenten. - Het instellen van een Deelgemeentefonds. - Deelgemeenten meer benaderen vanuit de optiek van dienstverlening aan de burger en geen verdere majeure overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten. - Deelgemeenten moeten als volwaardige bestuursorganen op wijkniveau een samenhangend beleid kunnen voeren met daarop betrekking hebbende bevoegdheden en middelen. - Deelgemeenten na opheffing van de gemeente Rotterdam in het kader van de komst van de stadsprovincie Rotterdam omvormen tot 'vitale gemeenten-	De besluitvorming inzake het Rotterdamse correctieve referendum over de Stadsprovincie Rotterdam, waardoor onzekerheid ontstond over het al dan niet kunnen realiseren van de beleidsvoorstellen ter zake, alsmede over de toekomst van het deelgemeentebestel.	Burgemeester Bram Peper zorgde er, als exponent van de vele Rotterdamse gemeentepolitici die achter het voorstel voor een Stadsprovincie Rotterdam stonden, voor dat de deelgemeenten als gemeenten-nieuwe-stijl een belangrijke positie kregen in de voorgestelde stadsprovincie en bewerkstelligde aldus, onbedoeld, dat de deelgemeenten na het referendumechec een goede startpositie kregen in de navolgende discussie over de versterking van het deelgemeentebestel.

Koppelings-moment	Problemen	Oplossingen	Policy window	Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt
		nieuwe-stijl', vergelijkbaar met de andere gemeenten in de stadsprovincie. - Na de afwijzing van de stadsprovincie-plannen door de Rotterdammers het deelgemeentebestel versterken.		
En zo gaan we dat (niet) doen (2005)	- Deelgemeenten brengen de burger niet dichter bij de politiek en horen niet tot de belevingswereld van de Rotterdammers. - Het deelgemeentebestel is bestuurlijk niet effectief en zorgt voor enorme versnippering van overheidsgeld. - Deelgemeenten zorgen voor 'dubbel werk', een dubbele besturing van de stad en houden een 'vergadercircus' in stand. - Deelgemeenten worden soms als 'obstructie' voor het stadsbestuur gezien. - Er zijn te veel en te kleine deelgemeenten, met als gevolg te veel 'bestuurlijke drukte'. - Bestuurders en ambtenaren van deelgemeenten hebben te weinig kwaliteit. - Stedelijke diensten leveren geen maatwerk aan de deelgemeenten. - Op de Coolsingel is sprake van arrogantie van de macht.	- Deelgemeenten afschaffen en vervangen door wijkambassadeurs op deelgemeenteschaal. - Minder en grotere deelgemeenten met minder deelraadsleden en minder dagelijkse bestuurders. - Niet overal in de gemeente hoeven deelgemeenten te zijn. - Minder bevoegdheden voor de deelgemeenten, alleen welzijn en beheer buitenruimte. - Zo min mogelijk medebewindstaken voor de deelgemeenten. - Grotere deelgemeenten met meer bevoegdheden en eigen ambtelijke diensten.	Eind 2004 leidden alle discussies over het deelgemeentebestel tot een door de gemeenteraad aangenomen motie-Van den Born/Van Gent, waarin werd voorgesteld het functioneren van de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten incluis, onder de loep te nemen en de medebewindstaken van deelgemeenten terug te dringen. Hiermee werd een policy window opengezet om een doorbraak te bewerkstelligen in de discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel.	Wethouder deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA) deed, gesteund door het college van burgemeester en wethouders, in mei 2005 een poging om een begin te maken met de afbouw van het deelgemeentebestel binnen vijf jaar. Deze poging werd onhandig aangepakt en mislukte al in juni 2005 wegens gebrek aan politieke steun. De wethouder bereikte het tegendeel van wat hij had beoogd: steun voor het bestaande deelgemeentebestel. Als policy entrepreneur had de wethouder gefaald.
Verstoorde Verhoudingen (2009)	- Deelgemeenten functioneren op te grote schaal en zijn dus geen burgernabij bestuur. - Partijpolitiek op deelgemeenteniveau en politieke onenigheid tussen stadsbestuur	- Deelgemeentebesturen vervangen door 'stadsdeelraden', bestaande uit door de bevolking gekozen wijkvertegenwoordigers, die	In de loop van 2009 ontstonden verstoorde verhoudingen tussen het college van burgemeester en wethouders – in het bijzonder wethouder	In een vruchtbare coproductie trachtten enige elkaar goed kennende ambtenaren van het stadhuis en van de deelgemeenten de tegenstellingen tussen

Koppelings-moment	Problemen	Oplossingen	Policy window	Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt
	en deelgemeenten is onwenselijk. - Deelgemeenten brengen 'bestuurlijke drukte' met zich mee. - Deelgemeenten bevorderen de kwaliteit van het bestuur en de tevredenheid van de burgers niet. - Deelgemeenten bevorderen de burgerparticipatie niet. - Het gedualiseerde deelgemeentebestuur werkt contraproductief. - Deelgemeenten zijn te veel op eigen beleid gericht en te weinig op stedelijk beleid. - Wethouders zijn te veel op werk in de wijk gericht en te weinig op stedelijk beleid. - Gemeentelijke diensten vullen hun rol als opdrachtnemer niet goed in. - Het deelgemeentebestel brengt dubbele discussies teweeg over beleid en uitvoering.	samenwerken met door het college aangewezen 'stadsdeelwethouders'. - Wethouders aanstellen als 'deelgemeenteportefeuillehouders' en de deelraden en dagelijkse besturen vervangen door 'deelgemeentecommissies' zonder overgedragen bevoegdheden, bestaande uit enige gemeenteraadsleden en 'burgerraadsleden' uit de deelgemeente. - Verminderen van het aantal leden van deelraden, dagelijkse besturen, het college van burgemeester en wethouders en, liefst ook, de gemeenteraad. - Deelgemeenten meer dan voorheen onderdeel maken van de gemeente Rotterdam als één overheid door middel van 'bestuursakkoorden' tussen stad en individuele deelgemeenten in een complementair bestuursmodel. Deelgemeenten moeten ook meer gebruik maken van stedelijke ambtelijke inzet. - Doorgaan met het bestaande deelgemeentebestel in een complementaire bestuursvorm	deelgemeenten Jantine Kriens (PvdA) – en de deelgemeenten betreffende elkaars opstelling in de discussie over de toekomst van het Rotterdamse bestuursmodel.	stadsbestuur en deelgemeenten op te lossen door het maken van een nieuwe en vernieuwende Deelgemeenteverordening 2010, waar beide partijen zich naderhand goed in konden vinden.
De helpende hand	- De landelijke politieke partijen CDA en	Het kabinet-Rutte I stelt voor de	In 2010 ontstond 'bij toeval' rond de	Toenmalig minister van Veiligheid en

Koppelings-moment	Problemen	Oplossingen	Policy window	Entrepreneur die stromen bij elkaar brengt
(2010)	VVD zien de deelgemeenten in 2010, in het kader van de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen, als een overbodige extra bestuurslaag. - Het in september 2010 aangetreden eerste kabinet-Rutte (VVD, CDA en gedoogsteun door de PVV) neemt deze zienswijze over. - Onbehagen bij het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders over het optreden van de deelgemeentebestuurders: star, niet coöperatief en niet tot enige wijziging van het deelgemeentebestel bereid. - De deelgemeentebesturen in Rotterdam vrezen vanuit hun gevoelde zelfstandigheid voor overheersing door het gemeentebestuur, voor eenheidsworst en voor het verworden tot bijkantoor van de Coolsingel.	deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam bij wet af te schaffen en komt in september 2011 met een daarop gericht wetsontwerp. De behandeling van dit wetsontwerp wordt na het aftreden van het eerste kabinet-Rutte overgenomen door het kabinet-Rutte II (VVD, PvdA).	kabinetsformatie de mogelijkheid voor een politiek akkoord op landelijk niveau om de deelgemeenten bij wet af te schaffen in het kader van het tegengaan van 'overbodige extra bestuurslagen' en het voornemen om tot een compactere overheid te komen. Daarmee zou de landelijke overheid de gemeentebesturen in Amsterdam en Rotterdam de helpende hand kunnen bieden, omdat die, vanwege lokale politieke verwikkelingen, niet in staat waren zelf besluiten te nemen tot afschaffen of ingrijpend hervormen van deelgemeenten.	Justitie in het eerste kabinet-Rutte, en tevens oud-burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten (VVD) – naar eigen zeggen geen overtuigd voorstander van deelgemeenten – zou impliciet aangewezen kunnen worden als een policy entrepreneur op de achtergrond. Hij was destijds immers in de positie om de besluitvorming ter zake van het al dan niet opheffen van deelgemeenten naar zijn hand te zetten.

Slotconclusies

- Policy entrepreneurs: De heranalyse op basis van het stromenmodel wijst uit dat in de Rotterdamse casus in de meeste gevallen leden van het college van burgemeester en wethouders als policy entrepreneur oftewel beleidsmakelaar kunnen worden herkend. Zonder uitzondering gaat het daarbij om de portefeuillehouders Wijkaangelegenheden, die het onderwerp binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in hun bestuurlijke portefeuille hadden. De portefeuille Wijkaangelegenheden behoorde aanvankelijk, traditioneel, tot de taken van de burgemeester. Pas in de jaren zestig van de vorige eeuw werd 'Wijkaangelegenheden' een wethoudersportefeuille. Maar in de rangorde van wethoudersportefeuilles in Rotterdam had 'Wijkaangelegenheden' lange tijd geen hoge status. De portefeuille was doorgaans een restpost. 'Je deed het erbij', aldus oud-wethouder Johan Henderson (PvdA).[395] Wat hier

[395] *Betwist bestuur*, blz. 275-276

ook van zij, het is uit de analyse wel duidelijk geworden dat de genoemde collegeleden desondanks een zekere gedrevenheid lieten zien om van hun portefeuille daadwerkelijk iets te maken. Dat gold voor burgemeester Pieter Oud, die aan de wieg stond van de wijkraden en dus van het decentrale bestuur in Rotterdam, maar zeker ook voor de wethouders in de jaren zestig en zeventig, die aan de basis stonden van het deelgemeentebestel. Met name die wethouders hadden te maken met serieuze oppositie tegen hun bestuurlijke decentralisatieplannen, zowel in de stad als op de Coolsingel en waren dus feitelijk en zichtbaar ook 'partij' in een gerezen meningsverschil. Deze positie werkte op zich dus niet prohibitief voor het functioneren als policy entrepreneur. Zij lieten zich door de ondervonden weerstand niet ontmoedigen, wellicht zelfs uitdagen, en probeerden hun voorstellen, soms met politiek kunst- en vliegwerk, zo in te kleden dat zij uiteindelijk leidden naar het door hen gewenste beleidsresultaat. De 'deelgemeente-wethouders' uit het eerste decennium van deze eeuw hadden het daar aanzienlijk moeilijker mee en konden de rol van policy entrepreneur niet, of althans niet met succes, spelen. In de Rotterdamse casus konden ook raadscommissies en, met enige goede wil en natuurlijk minder zichtbaar, zelfs beleidsambtenaren van stad en deelgemeenten worden herkend in de rol van policy entrepreneur. Die verminderde zichtbaarheid gold ook voor oud-burgemeester Ivo Opstelten die rond 2010 de rol van policy entrepreneur speelde door op cruciale momenten in de besluitvorming niet in te grijpen, terwijl hij daarvoor wel de, mogelijk zelfs beslissende, posities had. De conclusie is dus dat men ook policy entrepreneur kan worden en stromen bij elkaar kan brengen door op een bepaald moment, als het policy window is geopend, beleidsmatig niets te doen. Bewust 'niets doen' kan ook worden gezien als een vorm van actief handelen.

- Koppelingsmomenten: In de heranalyse op basis van het stromenmodel is een negental koppelingsmomenten gedefinieerd op het onderhavige dossier gedurende de onderzoeksperiode 1947-2014. Op verschillende momenten werden die koppelingen mede ingegeven door landelijke ontwikkelingen. Dat was het geval bij de start van de wijkraden vlak na de oorlog, toen men ook in Rotterdam mee wilde gaan in de landelijke trend van wederopbouw en maatschappelijke en bestuurlijke vernieuwing. Begin jaren zeventig speelde verantwoordelijk wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols (PvdA) in op de toenmalige democratiseringsgolf in de maatschappij, alsmede op ontwikkelingen op landelijk niveau met betrekking tot de vorming van gewesten. In de jaren negentig werd het Rotterdamse decentrale bestuur gekoppeld aan plannen op gemeentelijk-, regionaal- én landelijk niveau om te komen tot een Stadsprovincie Rotterdam. In 2010 ten slotte kwam het Rotterdamse deelgemeentebestel in het teken te staan van plannen van het eerste kabinet-Rutte om te streven naar een 'compacte overheid' met minder bestuurslagen, in het kader waarvan werd voorgesteld het deelgemeentebestel in Rotterdam, en ook het stadsdelenbestel in Amsterdam als 'overbodige bestuurslaag' af te schaffen. De heranalyse op basis van het stromenmodel maakt overigens het eerder geschetste beeld van de typisch Rotterdamse incrementele beleidsaanpak op het onderhavige dossier – stapje voor stapje, langzaam maar zeker, geen revolutie maar evolutie – niet wezenlijk anders. Op deze wijze kon het beleidsproces over het algemeen goed onder controle worden gehouden.

Policy windows – als ze er al waren – gingen maar af en toe open en er was weinig ruimte voor echte verrassingen, voor 'toeval' dus. Als uitzonderingen op dit punt zouden de koppelingsmomenten 'referendum' (1995) en 'de helpende hand' (2010) mogen worden aangeduid.

6.4 Conclusies ten aanzien van het rondenmodel

Conclusies van algemene aard

Zoals in het theoretisch kader aangegeven, heeft het rondenmodel, net als het stromenmodel, vooral aandacht voor de wijze waarop het beleid tot stand komt. Dat geschiedt in een aantal, nader te definiëren, 'beleidsronden'. In deze beleidsronden participeren vele 'beleidsbepalers' in de besluitvorming en nemen diverse actoren vele beslissingen. De reeks van beslissingen van een bepaalde actor ontwikkelt zich onder invloed van interacties met andere actoren. Uiteindelijk leidt die interactie tot beleid, zo is de gedachtegang achter het rondenmodel. Volgens Teisman, de grondlegger van het rondenmodel, behoeft besluitvorming niet per se in één beleidsronde gestalte te krijgen. Zijns inziens kan juist door de opeenvolging van beleidsronden soms een betere beslissing tot stand komen. In die zin wijkt het beleidsrondenmodel dus af van het rationele fasenmodel, waarin beleid idealiter voortkomt uit een zorgvuldig opgebouwd beleidsproces met voorafgaande fasen van agendering en beleidsvoorbereiding, maar ook van het stromenmodel, waarin beleidsproblemen en beleidsoplossingen van verschillende actoren op enig moment worden gekoppeld door een zogenoemde policy entrepreneur. In het rondenmodel wordt, evenals in het stromenmodel, maar anders dan in het rationele fasenmodel, geen specifieke aandacht besteed aan de uitvoering en de evaluatie van het tot stand gekomen beleid. Naar moet worden aangenomen krijgen beleidsuitvoering en beleidsevaluatie in het rondenmodel echter impliciet toch aandacht, te weten in een volgende beleidsronde, waarin opnieuw beslissingen worden genomen, ongetwijfeld aan de hand van opgedane ervaringen. Zo begrepen zou men kunnen concluderen dat het rondenmodel, door de nadruk in dat model op de blijvende ontwikkeling van een beleid, het volledige beleidsproces omvat en in die zin vergelijkbaar is met het fasenmodel.

In mijn analyse conform het rondenmodel is een drietal specifieke 'toetsingspunten' geformuleerd: de duiding van actoren in het beleidsproces, het detecteren van 'cruciale beslismomenten', alsmede de dynamiek in een bepaalde beleidsronde, blijkende uit de intensiteit van interactie tussen de verschillende actoren. Daarover nu eerst enige opmerkingen.

Actoren en spelers

Zoals gezegd wordt in het rondenmodel uitgegaan van de aanwezigheid van vele actoren, door Teisman ook wel 'spelers' genoemd. In theorie hebben al deze actoren hun eigen belangen, percepties, beleidsdoelen en strategieën. Die kunnen al dan niet in belangrijke mate overeenkomen, maar ook tegenstrijdig zijn. Uitgangspunt in het rondenmodel is dat alle spelers op enigerlei wijze en op enig moment met hetzelfde thema bezig zijn. De spelers kunnen en zullen veelal van

elkaar en van elkaars standpunten op de hoogte zijn, maar strikt noodzakelijk is dat niet, aldus Teisman. Uiteindelijk zouden zij erin moeten slagen om hun percepties dusdanig met elkaar in overeenstemming te brengen dat zij bereid zijn een gezamenlijke oplossingsrichting te ondersteunen. Voor zover deze these ervan lijkt uit te gaan, dat de spelers in het rondenmodel, op welke interactie-wijze dan ook, uiteindelijk overeenstemming kunnen bereiken over een 'gezamenlijke oplossingsrichting', past die in ieder geval niet op de praktijk van de onderhavige Rotterdamse casus 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur'. Uit mijn boek *Betwist bestuur* – de titel zegt het al – moge duidelijk zijn geworden dat de wijze waarop de burgers het beste betrokken kunnen worden bij het openbaar bestuur in hun wijken en in de stad in permanentie onderwerp is geweest van politieke meningsverschillen. In deze casus, spelend in een niche beleidswereld, kenden de 'spelers' elkaar en hun standpunten grosso modo vrij goed, mede door de vele interacties tussen hen, feitelijk een 'interaction permanente'. Als men in deze casus een speler de status van 'centrale speler' zou willen geven, komt daarvoor uitsluitend het Rotterdamse gemeentebestuur in aanmerking. Immers, alleen dat bestuur had de macht en de staatsrechtelijk-juridische positie om ter zake finale besluiten te nemen en die vast te leggen in bijbehorende regelgeving. Andere spelers waren wat dit betreft 'afhankelijk' van de centrale speler. Het omgekeerde was nooit het geval. Dit gegeven maakt tegelijkertijd duidelijk dat in de Rotterdamse casus geen sprake was van 'gelijkwaardige' spelers en dat een 'centrale speler' in het rondenmodel als zodanig mag worden aangeduid als andere spelers in betekenende mate van die centrale speler afhankelijk zijn. Maakt dit de toepassing van het beleidsrondenmodel op deze casus onmogelijk? Ik zou menen geenszins. Door middel van toepassing van het rondenmodel kan duidelijk worden gemaakt welke spelers meededen en wat hun 'status' in de spelersrangorde was, hoe hun 'beslissingen' – beter ware het mijns inziens om over 'standpunten' te spreken – luidden, alsmede of, en zo ja in hoeverre, er sprake was van belangrijke interactie tussen de spelers. Uiteindelijke overeenstemming over een 'gezamenlijke oplossingsrichting' lijkt mij geen randvoorwaarde voor toepassing van het rondenmodel op de Rotterdamse casus. Het is wel zo dat goede interactie tussen de spelers kan bijdragen aan een beleidsresultaat dat uiteindelijk voldoende draagvlak heeft in de samenleving, ook zonder dat alle meningsverschillen uit de weg zijn geruimd. Met andere woorden: 'goede interactie' biedt een gerede kans op 'goede besluitvorming' en op 'goede uitvoering' van de genomen besluiten. Daar staat tegenover dat gebrekkige interactie niet per definitie hoeft te leiden tot kwalitatief gebrekkige besluiten.

Cruciale beslismomenten

Cruciale beslismomenten zijn in het beleidsrondenmodel beslismomenten waarop door middel van 'cruciale besluiten' belangrijke voortgang wordt geboekt in het beleidsproces. In beginsel kunnen in het beleidsrondenmodel cruciale besluiten door alle actoren en spelers worden genomen. Cruciale besluiten worden in dat model, vrij vertaald, gedefinieerd als besluiten van een actor waar andere actoren niet omheen kunnen, of in ieder geval ernstig rekening mee moeten houden. In de Rotterdamse casus ligt het voor de hand dat cruciale besluiten in voormelde zin veelal afkomstig zullen zijn van het gemeentebestuur als 'centrale

speler' in het beleidsproces. Het hoeft daarbij niet altijd te gaan om besluiten van de gemeenteraad. Ook burgemeester en wethouders of zelfs een individueel lid van het college kunnen besluiten nemen die cruciaal zijn in het kader van de toepassing van het rondenmodel. In die zin vertonen de cruciale besluiten uit het rondenmodel overeenkomsten met de centrale besluiten uit het fasenmodel, althans wat betreft de besluiten vanuit het gemeentebestuur. Verschil is dat in het fasenmodel in een beleidscyclus in beginsel wordt uitgegaan van één centraal besluit of van verschillende besluiten die zodanig aan elkaar zijn gerelateerd, dat zij in feite als één besluit kunnen worden gezien, terwijl in het rondenmodel in theorie tegelijkertijd sprake kan zijn van meer dan één cruciaal besluit. Gelet op de hiervoor al aangegeven bijzondere kenmerken van de Rotterdamse casus, waar één centrale speler de overhand heeft, zal het geen verbazing wekken dat het nemen van cruciale besluiten op Rotterdams lokaal niveau tot het prerogatief van het gemeentebestuur behoort.

Dynamiek in een beleidsronde

We gaven al aan dat in de onderhavige Rotterdamse casus sprake was van een niche beleidswereld. Alle actoren en spelers kenden elkaar en hun standpunten vrij goed. En zelfs in de relatie tussen de Rotterdamse politiek en de landelijke politiek in Den Haag op het dossier van de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur kon worden gesproken van een niche beleidswereld. Rotterdamse bestuurders, waaronder zeker de burgemeester, hadden in het algemeen goede toegang tot de beleidsmakers in Den Haag. Elkaar kennen wil natuurlijk niet zeggen dat men elkaar ook regelmatig spreekt of anderszins interacteert en al helemaal niet dat men in beleidsmatige zin altijd rekening met elkaar houdt. In de Rotterdamse casus verschilde dit, bij wijze van spreken, per beleidsronde. In de ene beleidsronde was sprake van sterke dynamiek, terwijl die in een andere beleidsronde nauwelijks zichtbaar was. Ook de reikwijdte van de interacties in een bepaalde beleidsronde kon verschillen. De ene keer werd er 'breed geïnteracteerd' met allerlei maatschappelijke groeperingen of werd de burgerij door middel van een opiniepeiling om haar mening gevraagd, een andere keer bleef de interactie vooral 'binnenskamers', tussen de politici op de Coolsingel enerzijds en vertegenwoordigers van wijkraden of deelgemeenten anderzijds.

Radiostiltes in het rondenmodel

Teisman benoemt periodes in het beleidsproces waarin er, optisch gezien, beleidsmatig niet vernieuwend aan de weg wordt getimmerd – men is bijvoorbeeld 'gewoon' en uitsluitend bezig met de uitvoering van eerder gemaakte beleidsafspraken – als 'radiostiltes'.[396] Dat roept de vraag op of een beleidsperiode waarin alleen radiostilte te bespeuren valt, ook onder het begrip 'beleidsronde' in de zin van het beleidsrondenmodel dient te worden begrepen. Een soort van 'beleidsarme beleidsronde' of een 'interactieloos bestand', zou men kunnen zeggen. Naar het mij voorkomt heeft het geen zin om hiervan een discussiepunt te maken. In de bijna zeventig jaar dat in Rotterdam is gewerkt aan en met wijkraden en deelgemeenten is op verschillende momenten gedurende enige tijd sprake

[396] Teisman 1995, t.a.p. blz. 48

geweest van radiostilte zoals hierboven bedoeld. Het werkt verhelderend om dat dan ook met zoveel woorden aan te geven.

Het voorgaande is schematisch als volgt in beeld gebracht:

Beleidsronde	Welke actoren	Cruciale beslismomenten	Dynamiek in de beleidsronde
Proloog (1941-1947)	Het gemeentebestuur, de Stichting 'De Rotterdamsche Gemeenschap', de 'Studiegroep-Bos'.	- 1941: Het raadsdebat over de annexatie van de gemeenten Overschie, Schiebroek, Hillegersberg en IJsselmonde. - 1947: Raadsbesluit tot vaststelling van de eerste Verordening op de wijkraden in de gemeente Rotterdam.	Het gemeentebestuur liet zich bij de ontwikkeling van het wijkradenbestel nadrukkelijk inspireren door het gedachtegoed van 'De Rotterdamsche Gemeenschap' en de 'Studiegroep-Bos'.
'Radiostilte' (1947-1952)			
Dispuut (1952-1961/1962)	- Rotterdam: het college van burgemeester en wethouders, de raadscommissies voor wijkzaken en voor sociale wijkopbouw, de gemeenteraad, de Studiecommissie Wijkraden, de Beleids- en studiecommissie Sociale Wijkopbouw, de wijkraden, de sociale wijkopbouworganen. - Landelijk niveau: de regering, de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten, de Commissie-Oud (VNG), de Commissie-Van den Bergh (WBS/PvdA).	- 1952: Instelling van de Studiecommissie Wijkraden in Rotterdam. - 1952: Instelling van de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten. - 1961: Raadsbesluit tot experimentele compromis-oplossing. - 1962: Indiening wetsontwerp wijziging Gemeentewet betreffende gemeentelijke commissies.	- Geen intensieve interactie tussen de regering en de gemeente Rotterdam over het instellen van wijkraden, al dan niet voorzien van door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders overgedragen bevoegdheden. - Intensief dispuut in Rotterdam tussen de verschillende actoren over taken en bevoegdheden van wijkraden en van sociale wijkopbouworganen, leidende tot een experimentele compromisoplossing.
Pacificatie (1961/1962-1968)	De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de wethouder Wijkaangelegenheden George de Vos (KVP), de wijkraden, de nieuwe Studiecommissie Wijkraden.	- 1961: Raadsbesluit tot experimentele compromisoplossing. - 1962: Indiening wetsontwerp wijziging Gemeentewet betreffende gemeentelijke commissies. - 1968: Raadsbesluit tot instemming met de Beleidsnota-De Vos over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw.	Regelmatige interactie tussen burgemeester en wethouders en de wijkraden over de toekomst van het wijkbestel. Van noemenswaardige interactie tussen het gemeentebestuur en sociale wijkopbouworganen is in deze beleidsperiode niet gebleken.
Aanzet (1968-1970)	- Rotterdam: de wethouders Wijkaangelegenheden, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, de nieuwe Studiecommissie Wijkraden, de ambtelijke Commissie Overdracht	- 1968: Raadsbesluit tot instemming met de Beleidsnota-De Vos over wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw. - 1970: Overeenstemming tussen wethouder Wijk-aangelegenheden Henk van der Pols (PvdA) en de	Regelmatige interactie over de toekomst van het wijkbestel tussen vooral de verschillende actoren binnen het Rotterdamse gemeentebestuur, in het bijzonder de wethouders Wijkaangelegenheden en de raadscommissie voor

Beleidsronde	Welke actoren	Cruciale beslismomenten	Dynamiek in de beleidsronde
	bestuursbevoegdheden aan wijkraden, de wijkraden. - Landelijk niveau: de bewindslieden van Binnenlandse Zaken	raadscommissie voor Wijkaangelegenheden over de toekomst van het wijkbestel.	Wijkaangelegenheden. Geen interactie tussen Rotterdam en de bewindslieden van Binnenlandse Zaken over gewestvorming annex deelgemeenten.
Start (1970-1973)	Wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, de wijkraden, de sociale wijkopbouworganen, de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn.	- 1970: Overeenstemming tussen wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden over de toekomst van het wijkbestel. - 1972: Raadsbesluit tot vaststelling van de Verordening op de deelgemeenten annex de vaststelling van de lijsten van taken en bevoegdheden van deelgemeenten.	Intensieve interactie tussen wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols en de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden. De wijkraden traden in deze beleidsronde niet uitdrukkelijk op de voorgrond met standpunten of eigen voorstellen. De sociale wijkopbouworganen en hun koepelorganisatie, de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn, vroegen in deze beleidsronde aandacht voor hun positie en hun relatie met de toekomstige deelgemeenten.
De list (1973-1977)	Wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have (PvdA), het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de raadscommissie voor Wijkaangelegenheden, de deelgemeenten, de wijkorganen, de stedelijke ambtelijke organisatie.	- 1972: Raadsbesluit tot vaststelling van de Verordening op de deelgemeenten annex de vaststelling van de lijsten van taken en bevoegdheden van deelgemeenten. - 1977/februari: Raadsbesluit tot vaststelling van de nieuwe lijst van (sterk uitgebreide) bevoegdheden van de deelgemeenten. - 1977/mei: Publicatie van de nota Nieuw Wijkbestel van wethouder Wim van der Have en het daaraan gerelateerde besluit van de gemeenteraad om wijkraden-nieuwe-stijl in te stellen naast de vier bestaande deelgemeenten.	Interactie vooral tussen de wethouder Wijkaangelegenheden en de overige leden van het college van burgemeester en wethouders, met op de achtergrond de adviserende ambtenaren van 'de stad' met hun verschillende visies op het deelgemeentebestel en op de overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl. De deelgemeenten en wijkorganen waren vooral reactief bezig en kwamen niet met eigen beleidsvoorstellen ter zake.
Nieuwe pacificatie (1977-1979)	Wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de Rotterdamse PvdA, de deelgemeenten en de wijkorganen.	- 1977/februari: Raadsbesluit tot vaststelling van de nieuwe lijst van (sterk uitgebreide) bevoegdheden van de deelgemeenten. - 1977/mei: Publicatie van de nota Nieuw Wijkbestel van wethouder Wim van der Have en het daaraan gerelateerde besluit van de gemeenteraad om wijkraden-nieuwe-stijl in te stellen naast de vier bestaande deelgemeenten. - 1979: Raadsbesluit tot vaststelling van de 'Verordening op het deelgemeentebestel', waarbij het onderscheid tussen deelgemeenten en	De interactie bestond vooral in de vorm van een politieke discussie binnen de toen almachtige Rotterdamse PvdA over de meest wenselijke vorm van 'democratie' in Rotterdam en in de contacten hierover tussen PvdA-politici enerzijds en hun politieke verwanten in de deelgemeenten en wijkorganen anderzijds. Deze interactie leidde tot een definitieve keuze voor 'deelgemeenten' als vorm van binnengemeentelijk decentraal bestuur.

Beleidsronde	Welke actoren	Cruciale beslismomenten	Dynamiek in de beleidsronde
		wijkraden-nieuwe-stijl werd afgeschaft.	
Plan 2 (1979-1982)	Wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de deelgemeenten, de bewonersorganisaties en het opbouwwerk.	- 1979: Raadsbesluit tot vaststelling van de 'Verordening op het deelgemeentebestel' (december 1979), waarbij het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl werd afgeschaft. - 1982: Raadsbesluit, waarin werd gekozen voor het voorlopig niet volledig invoeren van het deelgemeentebestel in Rotterdam, maar het te laten bij een beperkte uitbreiding van het aantal deelgemeenten.	De intensieve interactie manifesteert zich in de politiek-bestuurlijke discussie op de Coolsingel – met aanzienlijke tegenstellingen – over het tempo en de wijze waarop het deelgemeentebestel in Rotterdam het komende decennium zou moeten worden ingevoerd. Ook de deelgemeenten, de bewonersorganisaties en het opbouwwerk roerden zich in deze discussie, met eveneens tegengestelde opvattingen.
'Radiostilte' (1982-1986)			
Afronding (1986-1991)	Wethouder Wijkaangelegenheden Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD) met haar ambtelijke medewerkers, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de deelgemeenten, de bewonersorganisaties, het opbouwwerk en 74 maatschappelijke instellingen.	- 1986: De vaststelling van het collegeprogramma voor de bestuursperiode 1986-1990, waarin werd gekozen voor de definitieve afronding van het deelgemeentebestel in deze bestuursperiode. - 1990/1991: Raadsbesluiten tot instemming met de beleidsnota's 'Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90' (1990) en 'De laatste ronde!' (1991), waarmee de discussie over het deelgemeentebestel naar het oordeel van het toenmalige gemeentebestuur definitief werd afgerond.	Intensieve interactie tussen het gemeentebestuur en alle betrokken actoren over de toekomst van het deelgemeentebestel. Er was nog immer sprake van 'consolidatie van tegenstellingen', maar dit manifesteerde zich niet langer in heftig, al dan niet gecoördineerd, verzet tegen deelgemeenten vanuit bewonersorganisaties en bewonersgroepen. In de gemeenteraad was grosso modo zeer brede steun voor de wijze waarop het deelgemeentebestel werd 'afgerond'.
Stadsprovincie (1991-1997)	- Rotterdam: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, burgemeester Peper, de wethouders Smit en Kombrink, de deelgemeenten en wijkraden. - Regionaal niveau: de gemeenten in de regio, het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR). - Landelijk niveau: de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken.	- 1990/1991: Raadsbesluiten tot instemming met de beleidsnota's 'Binnengemeentelijke decentralisatie – deelgemeenteraden in de jaren '90' (1990) en 'De laatste ronde!' (1991), waarmee de discussie over het deelgemeentebestel naar het oordeel van het toenmalige gemeentebestuur definitief werd afgerond. - 1995: Raadsbesluiten inzake de plannen tot vorming van een stadsregionaal-, later stadsprovinciaal bestuur, annex de opheffing van de gemeente Rotterdam als bestuurseenheid en de transformatie van de deelgemeenten tot vitale-gemeenten-nieuwe-stijl.	Sterke 'interne' dynamiek in de debatten over de vorming van een stadsprovincie Rotterdam c.a. Maar die dynamiek was vooral aanwezig in de talloze vergaderingen van bestuurders, raadsleden en ambtenaren in de regio Rotterdam-Rijnmond en in de bestuurlijke overleggen met de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken. Met de Rotterdamse bevolking en haar geledingen was geen interactie. Dit leidde tot geheel verschillende belevingen van de problematiek bij bestuur en bevolking. Mede daardoor werden de stadsprovincieplannen in een referendum in de gemeente Rotterdam in juni 1995 met

Beleidsronde	Welke actoren	Cruciale beslismomenten	Dynamiek in de beleidsronde
		- 1996: Besluit van het college van burgemeester en wethouders in samenspraak met de voorzitters van de deelgemeenten om in gezamenlijkheid te gaan werken aan Verbetering Rotterdams Bestuur.	zeer grote meerderheid afgewezen.
Verbetering (1997-2002)	Het gemeentebestuur, de besturen van de deelgemeenten, de wijkraad voor Pernis en de adviesraad voor het Centrum, de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur.	- 1996: Besluit van het college van burgemeester en wethouders in samenspraak met de voorzitters van de deelgemeenten om in gezamenlijkheid te gaan werken aan Verbetering Rotterdams Bestuur. - 2001: Raadsbesluit tot instemming met de voorstellen van het college van burgemeester en wethouders inzake het project Verbetering Rotterdams Bestuur. - 2002: Raadsbesluiten tot vaststelling van de gedualiseerde Deelgemeenteverordening 2002 en de gedualiseerde Verordening centrumraad.	Een sterke 'interne' dynamiek, dit keer in de debatten over de verbetering van het Rotterdamse bestuur tussen bestuurders, politici en ambtenaren van stad en deelgemeenten. Andere actoren speelden hierbij geen wezenlijke rol. Uit opinieonderzoek bleek dat twee derde van de Rotterdammers achter het deelgemeentebestel stond en de bevoegdheden van de deelgemeenten zelfs wilde uitbreiden.
Opgevoerde druk (2002-2005)	Het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder wethouder Deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA), de gemeenteraad, in het bijzonder de fractievoorzitters Ronald Sørensen (Leefbaar Rotterdam), Harm van den Born (CDA) en George van Gent (VVD), de besturen van de deelgemeenten en de wijkraden, de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD), de VVD-commissie 'Deelgemeentebestel', de PvdA-commissie 'Bestuurlijke Inrichting Rotterdam'.	- 2002: Collegeprogramma 'Het nieuwe elan voor Rotterdam … en zo gaan we het doen' van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD. - 2005: Besluit van het college van burgemeester en wethouders tot intrekking van zijn notitie 'Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen'.	Een sterke 'interne' dynamiek. In soms felle politieke discussies over de toekomst van het deelgemeentebestel roerden zich vooral leden van de gemeenteraad en wethouder deelgemeenten Lucas Bolsius (CDA), alsmede de besturen van de deelgemeenten en de wijkraden. De discussie werd aangewakkerd door Leefbaar Rotterdam en door rapporten van partijcommissies van VVD en PvdA over het deelgemeentebestel. Andere actoren speelden in deze beleidsronde geen wezenlijke rol.
Groeiend onbehagen (2006-2010)	- Rotterdam: het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder de achtereenvolgende wethouders Deelgemeenten Jeannette Baljeu (VVD) en Jantine Kriens (PvdA) en 'op persoonlijke titel' burgemeester Ivo Opstelten (VVD), de gemeenteraad, de besturen van de deelgemeenten en de	- 2006: Coalitieakkoord 'Perspectief voor iedere Rotterdammer', waarin de basis werd gelegd voor 'zoveel betere' samenwerking met de deelgemeenten als 'belangrijke partners' en 'bondgenoten aan het front'. - 2010: Raadsbesluiten tot instemming met het raadsvoorstel 'We kunnen zoveel beter 2010' en tot vaststelling van de Deelgemeenteverordening 2010.	Opnieuw een sterke 'interne' dynamiek. De, soms felle, discussies werden vooral gevoerd tussen het college van burgemeester en wethouders bij monde van de wethouders Deelgemeenten enerzijds en de deelgemeenten in VRD-verband anderzijds. De discussies leidden tot groeiend wederzijds onbehagen bij bestuurders van de stad en van de deelgemeenten.

Beleidsronde	Welke actoren	Cruciale beslismomenten	Dynamiek in de beleidsronde
	wijkraden, de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD), de Commissie 'Relatie Burger-Overheid' (commissie-Van den Berg). - Landelijk niveau: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes (VVD)		Andere actoren speelden in deze beleidsronde geen wezenlijke rol. De korte interactie met minister Remkes vond slechts 'op papier' plaats.
De allerlaatste ronde (2010-2014)	- Rotterdam: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de uit de raad gevormde 'Stuurgroep Bestuurlijk model Rotterdam na 2014', de besturen van de deelgemeenten, de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD), de 'Commissie deelgemeentebestel 2014' van de Rotterdamse PvdA, de aan opinie-onderzoeken meewerkende Rotterdammers en maatschappelijke organisaties. - Landelijk niveau: de landelijke politieke partijen met hun verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010, de eerste twee kabinetten-Rutte, in het bijzonder de achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Piet Hein Donner (CDA), Liesbeth Spies (CDA) en Ronald Plasterk (PvdA), de beide Kamers der Staten-Generaal, de Raad van State, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).	- Rotterdam: ▪ 2010: Raadsbesluiten tot instemming met het raadsvoorstel 'We kunnen zoveel beter 2010' en tot vaststelling van de Deelgemeenteverordening 2010. ▪ 2012: Raadsbesluit tot het met ingang van de nieuwe bestuursperiode 2014-2018 vervangen van de deelgemeenten door 'gebiedsbesturen', later 'gebiedscommissies' genoemd. - Landelijk niveau: ▪ 2010: Regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte. ▪ 2013: Aanvaarding van het 'wetsontwerp afschaffen deelgemeenten' door de Eerste Kamer.	In deze, allerlaatste, beleidsronde was sprake van sterke dynamiek op twee bestuurlijke, doch in hoofdzaak gescheiden, niveaus, waarbij vele actoren een meer of minder pregnante rol vervulden. Op landelijk niveau werd de dynamiek veroorzaakt door de magere motivering die de kabinetten-Rutte I en II onder het wetsontwerp afschaffen deelgemeenten hadden gelegd. De beide Kamers der Staten-Generaal stonden daarom niet onverdeeld achter het wetsontwerp, maar aanvaardden het wetsontwerp, in meerderheid, wel. In Rotterdam was zeer veel interactie tussen het gemeentebestuur enerzijds en de deelgemeentebesturen anderzijds, vooral over de vormgeving van het nieuwe bestuursmodel voor Rotterdam. De samenwerking tussen stad en deelgemeenten in Rotterdam op basis van 'We kunnen zoveel beter 2010' verliep op belangrijke momenten, zoals bij een ingrijpende bezuinigingsoperatie, stroef.

Slotconclusies

- Beleidsronden: De tijdsperiode tussen 1941, toen het vraagstuk van de decentralisatie van het bestuur binnen de grote gemeente Rotterdam voor het eerst aan de orde werd gesteld in een vergadering van de gemeenteraad, en 2014, toen de deelgemeenten in Rotterdam door regering en parlement bij

wet werden opgeheven, is in deze bestuurskundige heranalyse ondervertegenwoordigd in veertien beleidsronden. In het theoretisch kader zagen we dat beleidsronden, zowel bij de start als het einde van de ronde, worden begrensd door 'cruciale beslissingen'. Tussen deze twee beleidsronden volstrekt zich een 'ronde van beleidsontwikkeling'. De vraag zou kunnen worden gesteld of een cruciaal beslismoment waarmee een beleidsronde wordt afgesloten te allen tijde tevens de start betekent van de volgende beleidsronde. In de bestuurskundige literatuur lijkt daarvan wel uit te worden gegaan.[397] Wat hier ook van zij, onze heranalyse in het kader van het rondenmodel laat zien dat cruciale beslissingen waarmee een beleidsronde wordt afgesloten niet per definitie tevens 'startbeslissingen' hoeven te zijn voor een opvolgende beleidsronde. Vanzelfsprekend geldt dit voor de perioden van 'radiostilte', te weten 1947-1952 en 1982-1986. Daarnaast hadden politieke turbulenties in 2002 en 2006 gevolgen voor het beleid ten aanzien van deelgemeenten. Daardoor waren beslissingen waarmee een beleidsperiode werd afgesloten niet dezelfde als waarmee een nieuwe beleidsperiode werd gestart.

- Cruciale beslismomenten: In aanvulling op hetgeen hierboven reeds is gezegd over 'cruciale beslismomenten' wordt uit de heranalyse op basis van het rondenmodel duidelijk dat het bij cruciale beslismomenten in de meeste gevallen gaat om momenten waarop de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, dan wel – in Den Haag – de regering of het parlement een voor het beleidsproces 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur' cruciaal besluit nam. Daarnaast zijn uit de heranalyse cruciale beslismomenten van andere aard naar voren gekomen: een vergadering van een raadscommissie (1970), de presentatie van een beleidsnota van een wethouder (1977), de publicatie van een collegeprogramma (2002) en het sluiten van een coalitieakkoord (2006). Uit de empirie van *Betwist bestuur* blijkt dat al deze cruciale beslismomenten niet voortkwamen uit de beleidskoker van één bepaalde centrale actor, maar de vrucht waren van – misschien is het beter om te zeggen 'voortvloeiden uit' – interacties tussen alle betrokken actoren. Daarmee is niet gezegd dat alle betrokken actoren op een cruciaal beslismoment op dezelfde politieke golflengte zaten. De houdbaarheid van het beleidsresultaat werd echter in belangrijke mate bepaald door al dan niet volledig geslaagde pogingen van de kant van de 'centrale speler' – in de Rotterdamse casus het gemeentebestuur – om zowel intern op de Coolsingel als extern met de andere actoren zoveel mogelijk op één lijn te komen.
- Interacties: De vraag kan worden gesteld wat in het kader van de toepassing van het rondenmodel precies onder 'interacties' moet worden verstaan. In het theoretisch kader zagen we dat in het rondenmodel wordt verondersteld dat er in een beleidsproces vele actoren zijn die 'beslissingen nemen' die van belang zijn voor een bepaald beleidsproces, in casu het Rotterdamse decentrale bestuur. Al die beslissingen zouden in interactie tot voortgang in beleidsronden leiden. Eerder merkte ik al op dat het woord 'beslissingen' mogelijk tot het misverstand zou kunnen leiden dat het in de onderhavige casus zou gaan om gelijkwaardige actoren met eenzelfde soort machtspositie. Daarom zou mijns

[397] Teisman 1995, blz. 51

inziens beter over ‘standpunten van actoren’ kunnen worden gesproken. De interactie betreft dan de uitwisseling van en discussies over de verschillende standpunten. Die interactie kan op allerlei wijzen en in verschillende reikwijdtes gestalte krijgen. Zo blijkt uit de heranalyse op basis van het rondenmodel dat – over de gehele onderzoeksperiode gezien – niet of nauwelijks sprake was van interactie over het onderwerp ‘binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur’ tussen de landelijke politiek in Den Haag en het Rotterdamse gemeentebestuur. In het bijzonder het departement van Binnenlandse Zaken wist wat wel en niet goed was voor het besturen van een gemeente en had daarvoor klaarblijkelijk geen interactie nodig met de betrokken gemeentebesturen. Het ging, zoals eerder al opgemerkt, om twee politiek-bestuurlijke niveaus, twee bestuurslagen, die in hoofdzaak afzonderlijk opereerden. Binnen het domein van de gemeente Rotterdam was, uiteraard, wel sprake van interactie. Uit de heranalyse op basis van het rondenmodel blijkt echter dat die interactie voor een belangrijk deel ‘intern’ van aard was. De interactie speelde zich af binnen de muren van het stadhuis, in partijpolitiek verband of samen met vertegenwoordigers van wijkraden en later deelgemeenten. ‘Externe’ interactie tussen enerzijds het gemeentebestuur en anderzijds vertegenwoordigers van de mensen in de wijken – sociale wijkopbouworganen, bewonersorganisaties, actiegroepen en dergelijke – vond in veel mindere mate plaats. Daarbij is het opvallend dat externe interactie op het onderhavige dossier in de door mij als ‘populismeperiode’ aangeduide periode 2002-2014 zo goed als afwezig was. In de ‘democratiseringsperiode’ 1968-2002 en zelfs in de ‘regentenperiode’ 1945-1968 werd duidelijk meer geïnvesteerd in externe interactie. Maar desondanks had ook in die twee periodes de interne interactie de overhand. Daarmee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de vormgeving van het decentrale bestuur in Rotterdam toch primair een onderwerp was waar alleen ‘de politiek’ op stads- en decentraal niveau zich mee bezig hield. De betrokkenheid van ‘het volk’ daarbij was door de bank genomen van marginale betekenis. Daarbij zij aangetekend dat in de Rotterdamse politiek nogal eens werd gedacht dat de materie van decentraal bestuur voor de ‘gewone mensen’ in de wijken te ingewikkeld was. Ook vroeg men zich op de Coolsingel soms af hoe je draagvlak – of de afwezigheid daarvan – bij burgers voor deelgemeenten überhaupt kon meten als die burgers nog niet in een deelgemeente woonden of anderszins daarmee geen enkele persoonlijke ervaring hadden. Weliswaar mochten de Rotterdammers zich in 1995 bij referendum uitspreken over de aanhangige bestuurlijke plannen met betrekking tot de stadsprovincie Rotterdam, maar ook toen vond menig bestuurder dat deze bestuurlijke materie voor de gemiddelde Rotterdammer te ingewikkeld was en dat men in feite aan de Rotterdammers vroeg zich uit te spreken over zaken waarvan ze geen verstand hadden. Er is ook nog een andere verklaring voor de matige externe interactie, zowel in positieve als in negatieve zin. Wat het laatste betreft kan naar voren worden gebracht dat er, het is al eerder opgemerkt, somtijds sprake was van ‘consolidatie van tegenstellingen’. De discussie houdt een keer op. Wat heeft het immers voor zin om steeds maar hetzelfde tegen elkaar te blijven zeggen, zonder uitzicht op wezenlijke wijziging in elkaars standpunten? In positieve zin zou men kunnen stellen dat de bewonersorganisaties zich uiteindelijk, al dan niet con amore, hadden

neergelegd bij het fenomeen ‘deelgemeenten’ en daar intussen zelfs een goede werkrelatie mee hadden opgebouwd.

6.5 Slotbeschouwing

Inleiding

Aan het slot van dit concluderende hoofdstuk wordt het tijd om de balans op te maken. Daarbij grijpen we terug op de tweeledige onderzoeksvraag die in de inleiding van deze studie is weergegeven. In hoeverre zijn de drie bestuurskundige reconstructiemodellen – het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel – bruikbaar bij een reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014? En in hoeverre heeft de reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014 met gebruikmaking van de genoemde bestuurskundige reconstructiemodellen een toegevoegde waarde ten opzichte van het bestuurshistorische onderzoek dat reeds door mij is verricht?

Beschikbaarheid van empirische gegevens

In deze bestuurskundige studie baseerde ik mij op het empirisch materiaal dat ik heb verzameld in het kader van mijn eerder gehouden bestuurshistorisch onderzoek naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam. In dat materiaal waren alle voor een bestuurskundige heranalyse benodigde ingrediënten aanwezig. Aanvullend onderzoek was dan ook niet noodzakelijk. Het beschikbare empirische materiaal bevatte veel meer gegevens dan noodzakelijk voor een bestuurskundige heranalyse. Dit hangt samen met de doelstelling van mijn bestuurshistorisch onderzoek, waarin de besluitvorming op ‘de Coolsingel’ inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur centraal stond. In dat kader achtte ik het, voor de volledigheid van de geschiedschrijving, van belang om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van alle relevante beleidsdocumenten, verordeningen en andere regelingen en van door direct betrokkenen aangeleverde onderzoeksgegevens. Dit alles kan worden teruggevonden in mijn boek *Betwist bestuur*, dat daardoor tevens een ‘naslagfunctie’ heeft gekregen. In de onderhavige studie wordt, kort gezegd, de inhoud van *Betwist bestuur* door middel van een bestuurskundige heranalyse in een ‘bestuurskundig kader’ geplaatst. Men zou ook kunnen zeggen dat de inhoud van *Betwist bestuur* in deze studie door een ‘bestuurskundig filter’ wordt gehaald. In het residu zouden dan de benodigde bestuurskundige elementen zichtbaar moeten worden.

De bestuurskundige reconstructiemodellen vergeleken

Het fasenmodel is, zo bleek in het theoretisch kader, het meest gebruikte bestuurskundige reconstructiemodel in de wetenschap én in de beleidspraktijk. De opeenvolgende fasen van agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie zijn voor velen in de praktijk-beleidswereld duidelijk herkenbaar. Het model kan op allerlei beleidsprocessen worden

toegepast en was zeker ook bruikbaar voor de bestuurskundige heranalyse van het empirische materiaal, zoals vervat in *Betwist bestuur*, met dien verstande dat begrippen als 'centrale actor' en 'centraal besluit' in deze heranalyse nadere explicatie vroegen.[398]

Het stromenmodel is, in de uitwerking van Kingdon, gebaseerd op de veronderstelling dat 'problemen' en 'oplossingen' in aparte stromen los van elkaar worden gevormd en op een 'toevallig' gunstig moment – er staat een 'policy window' open – aan elkaar worden gekoppeld door een zogeheten 'policy entrepreneur', ook wel 'beleidsmakelaar' genoemd. In het stromenmodel wordt, anders dan in het fasenmodel, niet één participant centraal gesteld. Het model lijkt daarentegen uit te gaan van een beleidsproces waarin verschillende actoren actief zijn met uiteenlopende beleidsopvattingen, zonder dat sprake is van een bepaalde machtsverhouding of hiërarchie tussen deze actoren. Dit uitgangspunt maakt de toepassing van het stromenmodel op de onderhavige Rotterdamse casus enigszins problematisch. Immers, in deze casus gaat het om het beleidsproces betreffende de vormgeving van binnengemeentelijk decentraal bestuur. In dat beleidsproces was, daarover kan geen twijfel zijn, het gemeentebestuur dominant. De gedachte dat het gemeentebestuur in dit beleidsproces op gelijke voet zou moeten concurreren met andere actoren, waarvan in het stromenmodel lijkt te worden uitgegaan, past dus niet op de onderhavige Rotterdamse casus. Daar komt nog bij dat in deze casus het primaire beleidsdoel – het beter betrekken van de Rotterdammers bij hun bestuur – geen omstreden kwestie was. De meningsverschillen betroffen vooral de weg die naar het einddoel zou moeten leiden. Die meningsverschillen zien we in de Rotterdamse casus terug in een min of meer geconsolideerde strijd tussen de aanhangers van enerzijds de vertegenwoordigende democratie en anderzijds de directe democratie. In die strijd was voor 'toeval' niet zoveel ruimte. Men kende elkaar in deze niche beleidswereld immers door en door. Dit wil overigens niet zeggen dat het stromenmodel dús niet bruikbaar is in de Rotterdamse casus. Dat is wél het geval, met dien verstande dat bij de toepassing van het stromenmodel op een casus als de Rotterdamse de zoektocht moet worden gericht op het vinden van wezenlijke beleidswijzigingen op instigatie van een 'policy entrepreneur' die op het juiste moment gebruik maakt van een situatie waarin de politieke geesten naar zijn inschatting rijp zijn voor het nemen van een bepaalde beslissing, waarvoor de policy entrepreneur op dat moment een politiek-bestuurlijk bruikbare voorzet op zak heeft. In deze benadering is het element 'toeval' iets minder belangrijk.[399]

Zoals we in het theoretisch kader zagen is in het rondenmodel, zoals gepresenteerd door Teisman, uitgangspunt dat beleidsdoelen en beleidsoplossingen, anders dan in het fasenmodel, niet gebonden zijn aan één actor, de beleidsbepaler. Beleid wordt niet op één moment vastgesteld, maar komt tot ontwikkeling en blijft in zekere zin in ontwikkeling. Beleid komt tot stand in interacties tussen de verschillende actoren in een netwerksamenleving, wat dynamiek veroorzaakt. Verondersteld wordt dat de verschillende actoren in interactie een

[398] Zie paragraaf 6.2 onder 'Premisses'
[399] Zie ook paragraaf 6.3

gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke oplossingsrichting ontdekken. De interactie tussen actoren bepaalt de resultaten van het beleidsproces. In het rondenmodel wordt er in dit kader uitdrukkelijk vanuit gegaan dat beleid niét wordt vastgesteld door een centrale organisatie. Volgens Teisman laat het rondenmodel zich vooral goed toepassen in een sterk gefragmenteerde samenleving en overheid, waarbinnen verschillende doelen worden nagestreefd en waarin actoren vaak niet of nauwelijks op de hoogte zijn van elkaars visies en beslissingen. Maar daarvan is in de niche beleidswereld van de Rotterdamse casus echter geen sprake. Ook zijn uitgangspunt dat in het rondenmodel beleid niet wordt vastgesteld door een centrale organisatie zou tot de conclusie kunnen en wellicht moeten leiden dat het rondenmodel daarom niet bruikbaar is als reconstructiemodel voor de onderhavige Rotterdamse casus. Immers, het 'bezwaar' dat bij de bespreking van het stromenmodel werd aangevoerd – in casu is geen sprake van volledige gelijkwaardigheid van de actoren, omdat één actor, het gemeentebestuur, uiteindelijk dominant is – geldt ook in het rondenmodel. Desondanks luidt de conclusie dat het (beleids)rondenmodel ook in de Rotterdamse casus kan worden toegepast, omdat in dat model, anders dan in het fasenmodel en het stromenmodel, aandacht op gelijke voet wordt besteed aan álle actoren – hun afhankelijkheid van het gemeentebestuur wordt daarbij voor lief genomen – en de focus is gericht op de al dan niet dynamische interactie tussen die actoren die tot beleid zou moeten leiden.

In het theoretisch kader werd al vastgesteld dat de drie in deze studie gehanteerde bestuurskundige reconstructiemodellen elkaar niet uitsluiten, maar juist aanvullen. Tezamen zouden zij een compleet beeld kunnen geven van een bepaald beleidsproces. Deze vaststelling roept vanuit de onderhavige bestuurskundige studie op zich geen tegenspraak op. Het is sowieso de vraag of de verschillen tussen de drie modellen in hun toepassing op de Rotterdamse casus in een niche beleidswereld wel zo groot zijn als wellicht wordt verondersteld. In het fasenmodel werd onderscheid gemaakt tussen de 'centrale actor' en andere actoren. De centrale actor is degene die op een bepaald moment in het beleidsproces een doorslaggevende invloed had op het verloop van dat proces. Maar aan de andere actoren – hun visies, standpunten en beleidsactiviteiten – wordt in het fasenmodel evenzeer aandacht geschonken. Immers een beleidsproces is veelal een multi-actor-proces en de Rotterdamse casus vormt daarop geen uitzondering. In het stromenmodel zien we de verschillende actoren hun bijdrage leveren in de stromen. De policy entrepreneur heeft, net als de centrale actor in het fasenmodel, een doorslaggevende invloed op het verloop van het beleidsproces. Toch zijn deze posities niet helemaal vergelijkbaar, omdat de policy entrepreneur vooral optreedt om een doorbraak te bereiken in een stokkend beleidsproces, terwijl een centrale actor in het fasenmodel in feite in elke beleidscyclus aanwijsbaar is als de stuwende kracht achter de totstandkoming van het beleid. In het rondenmodel zien we, net als in beide andere modellen, de verschillende actoren terug met hun visies, standpunten en beleidsactiviteiten. In het rondenmodel komen we geen centrale actoren of policy entrepreneurs tegen, maar wordt het gemeentebestuur wel als de belangrijkste actor gezien. Teisman spreekt in dit verband over de 'centrale speler'. De andere actoren zijn in meerdere of mindere mate afhankelijk van deze belangrijkste actor. In het rondenmodel is vooral

aandacht voor de wijze waarop al deze actoren met elkaar interacteerden en voor de wijze waarop deze interactie tot vaststelling van beleid leidde. Natuurlijk speelde bij de toepassing van het rondenmodel eveneens het gegeven dat in Rotterdam sprake was van een min of meer geconsolideerde strijd tussen de aanhangers van enerzijds de vertegenwoordigende democratie en anderzijds de directe democratie. Maar consolidatie behoeft niet per definitie de afwezigheid van interactie in te houden.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de drie bestuurskundige reconstructiemodellen weliswaar verschillen in hun benaderingswijze, maar in hun toepassing op de Rotterdamse casus 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur' niet leiden tot heel verschillende onderzoeksresultaten. Tezamen scheppen zij een compleet beeld, waarin de verschillen meer nuances zijn dan wezenlijke tegenstellingen. Het verschil in focus tussen de drie modellen levert in het kader van de reconstructie andersoortige resultaten op wat betreft het 'succes' van het beleidsproces. Het fasenmodel: verliep het beleidsproces volgens 'het boekje'? Grosso modo waren de fasen in het beleidsproces herkenbaar, maar regelmatig was sprake van het door elkaar heen lopen van de verschillende fasen. Conclusie: de praktijk-beleidswereld houdt zich niet aan theoretisch-bestuurskundige modellen en vindt haar eigen weg in het beleidsproces. Het stromenmodel: deden de policy entrepreneurs hun werk goed? Op verschillende momenten in het langjarige beleidsproces van bijna zeventig jaar was sprake van onduidelijkheid of onzekerheid over de weg waarlangs het beleidsdoel zou moeten worden bereikt. Meestal wisten policy entrepreneurs in die omstandigheden de beleidsboot weer vlot te trekken. Het rondenmodel: was er voldoende dynamische interactie? Het was opvallend dat de interactie over het onderwerp 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur' in Rotterdam vooral een 'intern' karakter had. Gemeenschappelijke noemer onder de drie reconstructiemodellen was de Rotterdamse bestuursstijl op dit langjarige beleidsdossier, die zich, in bestuurskundige termen, kenmerkte door incrementalisme: een stap voor stap benadering.[400] Men ging voorzichtig te werk. Daardoor was eerder sprake van 'evolutie' dan van 'revolutie'.

In het theoretisch kader zagen we dat Hoogerwerf in 2014 twee maatstaven noemde die onder verschillende namen het meest worden gebruikt om de kwaliteit van een beleid te beoordelen: de 'rationaliteit' of redelijkheid van een beleid en de 'legitimiteit' of aanvaardbaarheid van een beleid. Een beleid kan als meer rationeel of redelijk worden beschouwd, naarmate de redenering of argumentatie waarop het beleid berust meer houdbaar is, dus meer bestand is tegen gefundeerde kritiek. Een beleid kan als meer legitiem of aanvaardbaar worden beschouwd als het beleid door de betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of althans aanvaardbaar wordt beschouwd en ook wordt gesteund.[401] Wetenschappelijke onderzoekers zouden volgens Hoogerwerf, vergeleken met ambtenaren, geneigd zijn meer aandacht te schenken aan de rationaliteit van het beleid en minder aan de legitimiteit. Dat past zijns inziens bij de taakverdeling tussen wetenschap en

[400] Zie paragraaf 2.3 onder 'Incrementalisme en mixed scanning'
[401] Zie J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, t.a.p., blz.191: "Legitimiteit van bestuur vereist een redelijke mate van betrokkenheid."

politiek. Naast rationaliteit en legitimiteit zijn ook de leesbaarheid en de betrouwbaarheid van beleidsdocumenten maatstaven waaraan een beleidsontwerp wordt getoetst, aldus Hoogerwerf.[402] De vraag kan worden gesteld of er wat deze beoordelingscriteria betreft verschil is tussen de drie bestuurskundige reconstructiemodellen in hun toepassing op de Rotterdamse casus. Naar het mij voorkomt is er op dit punt geen sprake van grote verschillen tussen de drie modellen. In de praktijk-beleidswereld geldt zowel voor bestuurders als voor beleidsambtenaren dat het beleid moet kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende argumentatie en tegelijkertijd ook aanvaardbaar moet zijn voor de meeste betrokkenen, de cliënten van het beleid. Uiteraard zijn hierbij allerlei gradaties denkbaar. Een inhoudelijk niet zo goed onderbouwd beleid kan, om allerlei redenen, desondanks toch aanvaardbaar zijn voor de meeste betrokkenen. Omgekeerd kan een inhoudelijk zeer goed onderbouwd beleid, om allerlei redenen, desondanks niet of onvoldoende aanvaardbaar zijn voor de meeste betrokkenen. Beleidsambtenaren die voor hun vak deugen letten bij het ontwerpen van beleid zowel op de rationaliteit als op de legitimiteit van het betreffende beleid. Het is vervolgens aan de bestuurders hoe hiermee in het publieke debat om te gaan. Dit geldt niet alleen bij de toepassing van het rationele fasenmodel, maar ook bij de toepassing van het stromenmodel en het rondenmodel op de Rotterdamse casus in een niche beleidswereld. In het stromenmodel kan een policy entrepreneur alleen succes hebben als zijn 'koppelingsvoorstel' inhoudelijk, op zijn minst in redelijke mate, is doordacht en tevens kan rekenen op voldoende draagvlak bij de meeste betrokkenen. In het rondenmodel zal de interactie tussen de verschillende actoren, met het gemeentebestuur als dominante actor, vooral gaan over de argumentatie voor het voorgenomen beleid. Wanneer die argumentatie niet of in onvoldoende mate 'deugt' zal in interactie blijken dat het benodigde draagvlak voor dat voorgenomen beleid ontbreekt.

Toevoegende inzichten vanuit de bestuurskundige modellen

In het theoretisch kader zagen we dat sommige aanhangers van het rationele fasenmodel van oordeel zijn dat een beleidsproces, idealiter, zou moeten verlopen als in het fasenmodel wordt voorgesteld. Alleen dan zou kunnen worden gesproken van een kwalitatief goed beleidsproces. Critici van het fasenmodel wijzen er evenwel op dat dit model de realiteit in de bestuurspraktijk niet dekt, omdat de verschillende fasen aldaar niet netjes achtereenvolgens worden doorlopen en zich zelfs door elkaar heen manifesteren. Vanuit de bestuurskundige heranalyse van *Betwist bestuur* op basis van het rationele fasenmodel kan deze kritiek worden onderschreven. In de Rotterdamse casus werkte de praktijk-beleidswereld, zij het veelal niet bewust, volgens de uitgangspunten van het fasenmodel – de volgorde van de verschillende fasen wordt in de beleidspraktijk eerder als 'logisch' gezien dan als een bestuurskundige theorie – maar week daar zonder veel problemen vanaf als dat zo uitkwam. Niet alle politici, bestuurders en beleidsambtenaren hebben een bestuurskundige achtergrond en zelfs als zij dat wél hebben betekent dat niet dat zij zich geroepen voelen om zich netjes te houden aan een of meer beleidsmodellen uit de theorie-beleidswereld. Zoals in het

[402] Hoogerwerf 2014, blz.66-68

theoretisch kader al naar voren gebracht zijn zij, wat hun bestuurlijke en ambtelijke activiteiten betreft, toch wat anders georiënteerd dan wetenschappers. In de praktijk-beleidswereld is de politiek-bestuurlijke rationaliteit nu eenmaal belangrijker dan de theoretisch-wetenschappelijke rationaliteit. Er wordt daar vooral gekoerst op politiek-bestuurlijke intuïtie, gereageerd op de waan van de dag en veel belang gehecht aan de politieke haalbaarheid van een voorstel. Natuurlijk is het meegenomen als het betreffende voorstel inhoudelijk ook nog eens goed doortimmerd in elkaar zit, maar doorslaggevend is dat in de praktijk-beleidswereld lang niet altijd. Bestuurders en ambtenaren handelen niet altijd volgens een bestuurskundige gebruiksaanwijzing. In dit verband mag erop worden gewezen dat in de praktijk-beleidswereld een groot verschil bestaat tussen 'beleidsambtenaren' enerzijds en 'vakambtenaren' op juridisch en anderszins vaktechnisch gebied anderzijds. Beleidsambtenaren schuren tegen de politiek aan en moeten dus ook beschikken over politiek gevoel. Zij combineren inhoudelijke rationaliteit met politieke rationaliteit. Ambtenaren dienen dus – ook in het kader van bestuurskundige reconstructiemodellen – niet over één kam te worden geschoren.

Het voorgaande neemt niet weg dat de dubbele toets in het fasenmodel – op inhoudelijke rationaliteit én legitimiteit – in onderlinge samenhang een goed beeld schetst van de kwaliteit van het onderhavige beleid. Voor de praktijk-beleidswereld kan een reconstructie van het beleidsproces op basis van het fasenmodel nuttig zijn om te achterhalen of en waarom iets in de loop van het beleidsproces 'verkeerd' is gegaan. Een dergelijke analyse kan de vraag beantwoorden hoe deze misser wellicht had kunnen worden voorkomen. Dit kan dan weer nuttig zijn voor de toekomst: welke aanpak verdient de volgende keer de voorkeur? Samengevat, het fasenmodel biedt een goede methodiek om een beleidsproces – ook het beleidsproces van het onderhavige Rotterdamse casus – achteraf te reconstrueren.

Het stromenmodel focust in zijn toepassing op de Rotterdamse casus op het op enig moment en om welke reden dan ook vastlopen van het beleidsproces, alsmede op de wijze waarop het alsnog is gelukt om weer vaart in het beleidsproces te krijgen. Maar ook kunnen onverwachte inhoudelijke wendingen in het beleidsproces door middel van het stromenmodel beter zichtbaar worden gemaakt en verklaard. Zoals we zagen is in een niche beleidswereld als de Rotterdamse in dit beleidsdossier voor het element 'toeval' nauwelijks plaats. Maar met behulp van het stromenmodel kan wel duidelijk worden gemaakt welke persoon of personen, al dan niet in georganiseerd verband, in casu het verschil wisten te maken, waardoor het beleidsproces weer voortgang kreeg of inhoudelijk wezenlijk veranderde. Voor bestuurders en beleidsambtenaren levert dat waardevolle, ten voorbeeld strekkende, informatie op.

De reconstructie op basis van het rondenmodel maakt expliciet duidelijk welke relatie er is tussen de al dan niet dynamische, tot cruciale beslismomenten leidende, interactie tussen de betrokken actoren enerzijds en het beleidsresultaat anderzijds. We zagen in de heranalyse van *Betwist bestuur* op basis van het rondenmodel dat de dynamiek in de verschillende beleidsronden vooral 'intern' van aard was. Het thema 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van

bestuur' bleek vooral een politiek-bestuurlijk thema te zijn, waarmee in hoofdzaak de bestuurders en politici op de Coolsingel zich onderling bezig hielden, al dan niet in samenspraak met vertegenwoordigers van wijkraden en deelgemeenten. De doelgroep van het beleid waar het allemaal om was begonnen – de Rotterdamse burgerij en haar vertegenwoordigers in groepen en organisaties op buurt- en wijkniveau – had, zo laat de heranalyse op grond van het rondenmodel duidelijk zien, maar een marginale betrokkenheid bij dat beleid. Desondanks kon het bestuurlijke decentralisatiebeleid van het Rotterdamse gemeentebestuur door de jaren heen op grote steun en draagvlak rekenen bij de Rotterdammers. Natuurlijk waren er in permanentie onder de burgerij en haar vertegenwoordigers ook tegenstanders van het beleid inzake decentraal bestuur. Maar het ging daarbij steeds om een duidelijke minderheid. Een intensieve 'externe' interactie tussen het gemeentebestuur en de bevolking lijkt dus op zich geen conditio sine qua non te zijn voor een stevig draagvlak voor het beleid. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de wijkraden en deelgemeenten door het gemeentebestuur als 'participatieorganen van de burgerij' en dus als vertegenwoordigers van de burgerij werden gezien. Aldus zou dus ook van 'getrapte externe interactie' kunnen worden gesproken. De interactie tussen gemeentebestuur en wijkraden was, in het algemeen gesproken, minder dynamisch dan de interactie tussen gemeentebestuur en deelgemeentebesturen. Dit kan worden verklaard door de toenemende professionaliteit van deelgemeentebesturen in latere jaren. 'Wijkraadslid' was een vrijwillige nevenfunctie. 'Deelgemeentebestuurder' werd op den duur een behoorlijk betaald beroep.

De toevoegende inzichten vanuit de drie reconstructiemodellen zijn dus verschillend van aard. Men zou in dit verband de vraag kunnen stellen of een toevoegend inzicht vanuit bijvoorbeeld het stromenmodel niet tevens zou kunnen worden verkregen vanuit het fasenmodel of het rondenmodel. Met andere woorden: kan een policy entrepreneur alleen door middel van het stromenmodel worden ontdekt en niet door middel van het fasenmodel of het rondenmodel? Het antwoord op deze vraag hangt samen met de verschillende insteek van elk der drie modellen. Zij die het fasenmodel toepassen zijn niet primair op zoek naar een persoon die op enig moment als policy entrepreneur optreedt, zoals in het stromenmodel. Zij reconstrueren het beleidsproces door dat op te delen in de verschillende fasen van het model. Hun aandacht gaat vooral uit naar de inhoudelijke rationaliteit en legitimiteit van het beleid. In dat kader kunnen zij in een bepaalde beleidscyclus een persoon aanmerken als 'centrale actor', te weten de persoon die op een gegeven moment een beslissende invloed heeft gehad op de besluitvorming in het beleidsproces. Maar het kan zijn dat deze zelfde persoon in de toepassing van het stromenmodel als policy entrepreneur wordt aangemerkt. Men kan het ook sterker formuleren: het lijkt zeer waarschijnlijk dat policy entrepreneurs in het stromenmodel bij een heranalyse op basis van het fasenmodel tevens als centrale actor worden aangemerkt, maar het omgekeerde is zeker niet het geval. In de niche beleidswereld van de Rotterdamse casus kunnen, zoals we zagen, niet zoveel policy entrepreneurs worden aangewezen, terwijl in diezelfde casus per beleidscyclus altijd wel een persoon als centrale actor kan worden aangemerkt. Hun rol in het beleidsproces is, gezien vanuit de modellen, heel verschillend. Voor het rondenmodel geldt in feite hetzelfde. In dat model gaat de aandacht vooral

uit naar de interactie tussen de verschillende actoren. In interactie wordt beleid gevormd. Actoren worden in dat kader in beginsel als gelijkwaardig gezien. In dat model is dus geen plaats voor actoren met een preferente positie. Het feit dat het Rotterdamse gemeentebestuur in de toepassing van het rondenmodel op de Rotterdamse casus als 'centrale speler' moet worden aangemerkt en dat in casu geen sprake was van volledige gelijkwaardigheid van alle actoren, doet hier niet aan af. De positie van centrale speler zegt in de onderhavige casus alleen iets over de onderlinge afhankelijkheid van actoren: uiteindelijk gaf het Rotterdamse gemeentebestuur in de besluitvorming altijd de doorslag. Maar dat is iets anders dan het beslissend invloed uitoefenen op het besluit in wording, zoals dat werd gedaan door centrale actoren in het fasenmodel of policy entrepreneurs in het stromenmodel.

In de lijn van wat daarover in de bestuurskundige literatuur al is gezegd, dient vanuit de onderhavige heranalyse te worden geconcludeerd dat het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel elkaar niet uitsluiten of anderszins uniek zijn, maar tot op zekere hoogte een overlap vertonen. De modellen vullen elkaar aan en leggen andere accenten. In gezamenlijkheid toegepast laten zij een betrouwbaar overallbeeld van de Rotterdamse casus zien.

De bestuurskundige heranalyses versus de bestuurshistorische analyse

Ten slotte nog enige opmerkingen betreffende het verschil tussen enerzijds de verrichte bestuurskundige heranalyses en anderzijds de bestuurshistorische analyse, zoals vervat in *Betwist bestuur*. Zoals gezegd zijn deze vier analyses gebaseerd op hetzelfde empirische materiaal. In *Betwist bestuur* ging het primair om een analyse van het besluitvormingsproces op de Coolsingel – met het gemeentebestuur van Rotterdam als 'centrale speler' – ten aanzien van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur. Het bestuurshistorische onderzoek naar stedelijke besluitvorming over wijkraden en deelgemeenten impliceerde een zoektocht naar de wijze waarop de leden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders tot hun bestuurlijk-politieke oordeel kwamen over de relevante facetten van het binnengemeentelijke decentrale bestuur. Met welke intenties en verwachtingen werd de binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam ter hand genomen? Was er sprake van een top-downbenadering vanuit het stadhuis of kwamen de intenties voort uit een reële uitgesproken decentralisatiebehoefte van onderop, vanuit de bevolking? En welke bestuurlijk-politieke argumentatie lag ten grondslag aan de veranderingen die gedurende bijna zeventig jaar met een zekere regelmaat in het Rotterdamse decentrale bestel werden aangebracht? Er werd, in overleg met de voor dit onderzoek samengestelde begeleidingscommissie, gekozen voor een onderzoeksaanpak, bestaande uit een combinatie van enerzijds onderzoek in bestaande schriftelijke bronnen – de handelingen van de gemeenteraad en de vergaderstukken die door burgemeester en wethouders werden voorbereid waren de belangrijkste schriftelijke bronnen – en anderzijds onderzoekscontacten met tal van direct betrokkenen bij het deelgemeentebestel, zowel mondeling door middel van interviews als schriftelijk. De uit onderzoekscontacten verkregen informatie is door mij

gerelateerd aan de gegevens die uit het schriftelijk bronnenmateriaal zijn verkregen.[403] In mijn bestuurshistorische studie naar decentraal bestuur in Rotterdam is niet alleen de organisatorische vormgeving van het decentrale bestuur binnen het Rotterdamse 'bestuursmodel' onderwerp van onderzoek geweest, maar ook daaraan gelieerde nevenonderwerpen als financiering, rechtspositie, en personeel en organisatie. Daarnaast werd in een aantal 'sfeerschetsen' ingezoomd op elke deelgemeente afzonderlijk en werd een vergelijking met het decentraal bestuur in Amsterdam gemaakt. Het in *Betwist bestuur* vastgelegde onderzoeksresultaat is in die zin 'bestuurswetenschappelijk' van aard, dat daarin elementen van diverse wetenschappen zijn terug te vinden. Naast de bestuursgeschiedenis mogen in dit verband de juridische en de bestuurskundige wetenschap worden genoemd. Anders dan in de fasenanalyse en in de rondenanalyse worden in de bestuurshistorische analyse geen rangorde-kwalificaties gegeven aan besluiten van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en wethouders of van anderen in de zin van 'centrale besluiten' of 'cruciale besluiten'. Het optreden van policy entrepreneurs, zoals bedoeld in het stromenmodel, werd wel betrokken in de bestuurshistorische analyse, maar niet als zodanig gedetecteerd. Evenmin werd ingegaan op de vraag of het onderhavige beleidsproces al dan niet consistent was, zoals bedoeld in de fasenanalyse. In de bestuurshistorische analyse was de kwaliteit van het beleidsproces wat minder belangrijk dan de inhoud ervan. Het ging er in de bestuurshistorische analyse vooral om kennis te nemen van de inhoud van alle relevante besluiten om vervolgens na te gaan wat er terecht kwam van de uitvoering van die besluiten en daarop een analyse los te laten. De besluiten en de uitkomsten daarvan waren belangrijk, het beleidsproces op zichzelf in mindere mate.

Van de drie bestuurskundige heranalyses vertoont de rationele fasenanalyse nog het meest overeenkomsten met de door mij verrichte bestuurshistorische analyse. In beide analyses staat de besluitvorming door bestuursorganen van de gemeente Rotterdam centraal. In beide analyses wordt tevens aandacht besteed aan de beleidsbeïnvloedende rol die andere actoren, andere participanten, in het onderhavige beleidsproces hebben gespeeld. In beide analyses wordt het gehele beleidsproces onder de loep genomen: de agendering, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Maar er is onmiskenbaar een focus-verschil tussen beide analyses. In de bestuurshistorische analyse is de focus vooral gericht geweest op de gedetailleerde 'inhoud' van het beleid – datgene wat werd vastgelegd en nadien gewijzigd in alle betreffende verordeningen, besluiten, notulen en beleidsdocumenten – en wat minder op het beleidsproces als zodanig. In de rationele fasenanalyse daarentegen stond het beleidsproces als zodanig meer op de voorgrond dan in de bestuurshistorische analyse. In die zin was de bestuurshistorische analyse wat meer een politieke analyse dan de rationele fasenanalyse. Maar het zij herhaald: het gaat in casu om graduele verschillen. In beide analyses was de inhoud van het beleid, vastgelegd in zogenoemde beleidstheorieën, erg belangrijk, dit mede ter bepaling van de legitimiteit – de aanvaardbaarheid – van het beleid.

[403] Zie de inleiding bij deze studie en paragraaf 6.1, alsmede *Betwist bestuur*, blz. 27-31

In de bestuurshistorische analyse heb ik de onderzoeksperiode 1947-2014 nader ingedeeld in een zevental ‘tijdsperioden’. De overgang van de ene naar de andere tijdsperiode werd afgebakend door een majeur besluit van het Rotterdamse gemeentebestuur op het gebied van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur, dan wel door een andersoortige belangrijke ontwikkeling op dit beleidsterrein. In de bestuurskundige heranalyses zijn hiervan afwijkende periodes naar boven gekomen in de vorm van beleidscycli in het fasenmodel en van beleidsronden in het rondenmodel. Het aantal beleidscycli en beleidsronden is veel groter dan het aantal tijdsperioden in *Betwist bestuur*. Dit betekent niet dat de zeven tijdsperiodes in *Betwist bestuur* bij nader inzien niet op juiste wijze zouden zijn bepaald. Het verschil wordt veroorzaakt door de bestuurskundige focus op het begin en het einde van een beleidscyclus of van een beleidsronde overeenkomstig de daaraan vanuit de modellen gestelde randvoorwaarden. In *Betwist bestuur* golden die randvoorwaarden niet en kon een meer globale indeling in tijdsperioden worden aangehouden. Verwezen zij naar het aan het einde van dit hoofdstuk opgenomen bestuurskundig ‘periodiek systeem’.

Rest de vraag of er significante verschillen kunnen worden bespeurd in de onderzoeksresultaten op basis van de bestuurskundige heranalyses enerzijds en de bestuurshistorische analyse anderzijds. Die vraag moet negatief worden beantwoord. Op hoofdlijnen bevestigen de bestuurskundige heranalyses wat ook al in de bestuurshistorische analyse is vast komen te staan. Van tegengestelde onderzoeksresultaten is geen sprake. Echter, aan beleidswetenschappers, beleidsambtenaren en lokale politici en bestuurders kunnen de bestuurskundige heranalyses aanvullend en verrijkend inzicht bieden ten opzichte van de inhoud van *Betwist bestuur*. Door het in een bestuurskundig kader plaatsen van *Betwist bestuur* komt het beleidsonderwerp ‘binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam’, vooral wat betreft de proceskant, voor de theorie- en praktijkdeskundigen scherper in beeld en kunnen succes- en faalfactoren om het primaire beleidsdoel – in casu het beter betrekken van de Rotterdammers bij het bestuur van hun gemeente en van delen daarvan – te bereiken beter worden herkend. Op basis van de heranalyses zou men kunnen stellen dat, ook op het onderhavige dossier, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering gebaat zijn bij enige structuur. Wanneer het beleidsproces te rommelig wordt en beleidsfasen te veel door elkaar gaan lopen, bestaat het risico dat men beleidsmatig de weg kwijt raakt en dat het beleidsproces stokt. In dit verband kan worden geponeerd dat een goede inhoudelijke onderbouwing van een beleid belangrijk is, maar het creëren en onderhouden van een draagvlak voor dat beleid minstens zo belangrijk. Interactie lijkt hiervoor een importante voorwaarde te zijn. In het onderhavige beleidsproces was die interactie vaak ‘intern’ van aard. Beleidswijzigingen vonden in de Rotterdamse casus vooral plaats op basis van bestuurlijk-politieke- en ambtelijke taxaties van de werkelijkheid en zelden op basis van onafhankelijke ‘externe’ evaluaties van het beleid inzake decentraal bestuur. Het gevaar van het blijven geloven in het eigen gelijk ligt in die situatie – zonder tegenspraak – op de loer. In de Rotterdamse casus was het primaire beleidsdoel gedurende zeventig jaar hetzelfde. Meningsverschillen waren er ‘slechts’ over de wijze waarop dit doel te realiseren. Maar een vrij constante meerderheid in de Rotterdamse politiek op de Coolsingel was gedurende de gehele onderzoeksperiode van oordeel

dat dit doel zou moeten worden gerealiseerd via de koers van de ‘vertegenwoordigende democratie’ en niet – beter gezegd: niet alleen – door middel van ‘directe democratie’. Uit de bestuurskundige heranalyses blijkt evenwel dat het desondanks moeilijk was die beleidskoers vast te houden en niet te wijken voor tegenstand binnen en buiten de Coolsingel. Dit leidde soms tot onnodige vertragingen en weinig principiële ‘compromisoplossingen’ in het beleidsproces. Angst voor te veel gekrakeel met politieke achterbannen in de wijken lag hieraan zeker ten grondslag. Maar ongetwijfeld speelde ook een rol dat, vanuit een oogpunt van machtspolitiek, niet iedereen op de Coolsingel echt con amore bij voortduring voor het realiseren van het primaire beleidsdoel wilde gaan. Daarvoor was een zeker engagement met het onderwerp nodig. Sowieso was in de Rotterdamse casus – anders dan in Amsterdam, waar men ook met deelgemeenten, aldaar ‘stadsdelen’ genoemd, aan de slag ging – sprake van een voorzichtige stap-voor-stapbenadering, oftewel, in bestuurskundige terminologie, een incrementele benadering. Een stelsel waaraan continue wordt gesleuteld krijgt niet de kans om echt wortel te schieten en zich te bewijzen. Uit de bestuurskundige heranalyses kwam verder naar voren dat een gedreven wethouder-portefeuillehouder Wijkaangelegenheden soms meer vermocht dan een geheel college. Ook in een niche beleidswereld bleek er ruimte te zijn voor bevlogen politici-bestuurders die op enig moment het verschil wilden en wisten te maken, ook al was er niet direct sprake van ‘toeval’.

Concluderend kan worden vastgesteld dat het tegelijkertijd naast elkaar gebruiken van de drie bestuurskundige reconstructiemodellen feitelijk noodzakelijk en niet facultatief is, wil men een zo compleet mogelijk overzicht krijgen van de onderhavige Rotterdame casus. Elk model op zich lijkt een te beperkt beeld te geven van de volledige en complexe werkelijkheid. Daarin verschillen de bestuurskundige heranalyses van de door mij verrichte bestuurshistorische analyse, die in haar totaliteit wél een compleet en breed toegankelijk beeld van de Rotterdamse casus kan opleveren.

De bestaande kloof tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld kan naar alle waarschijnlijkheid niet worden gedicht, maar wel nauwer gemaakt als beide beleidswerelden elkaar willen respecteren en van elkaar willen leren. De wetenschap kan optreden als ‘het geweten van het openbaar bestuur’ en bijdragen aan verantwoorde besluitvorming door middel van rationeel doordachte adviezen, ingebed in de politieke werkelijkheid van het moment. Omgekeerd kan de theorie-beleidswereld van de praktijk-beleidswereld leren dat de praktijk haar eigen dynamiek heeft en in beginsel weinig op heeft met allerlei ingewikkelde bestuurskundige theorieën en modellen. Het heeft dan ook weinig zin om de praktijkmensen een bepaald beleidsproces ‘voor te schrijven’, zoals sommige aanhangers van het fasenmodel in het verleden leken te doen.

Zoals reeds aangekondigd volgt hieronder een schematisch overzicht van perioden, cycli, koppelingsmomenten en beleidsronden uit de vier in deze studie betrokken analyses van het beleidsproces ‘binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur’ in Rotterdam.

Bestuurskundig 'periodiek systeem'

Jaar	Bestuurshistorisch onderzoek 'Betwist bestuur'	Bestuurskundige reconstructie- en verklaringsmodellen		
		Fasenmodel	Stromenmodel	Rondenmodel
	Perioden	***Cycli***	***Koppelings-momenten***	***Beleidsronden***
1941	Voorspel			Proloog
1942				
1943				
1944				
1945				
1946			Bestuurlijke vernieuwing	
1947	Wijkraden in Rotterdam	Onvervulde verwachtingen		'Radiostilte'
1948				
1949				
1950				
1951				
1952				Dispuut
1953				
1954				
1955				
1956				
1957				
1958				
1959				
1960				
1961			Bestuurlijke impasse	
1962		Tweeling-compromis		Pacificatie
1963				
1964				
1965				
1966				
1967				
1968	De aanloop naar het deelgemeentebestel	Lood-om-oud-ijzer-pacificatie	Pacificatie	Aanzet
1969				
1970				
1971		Een bescheiden start		Start
1972			Democratisering bestuur	
1973	De opbouw van de deelgemeenten			De list
1974				
1975				
1976		De list van Van der Have		
1977			Een politieke list	
1978				Nieuwe pacificatie
1979		Deelgemeenten ter discussie		
1980				Plan 2
1981				
1982				
1983				'Radiostilte'
1984				
1985				
1986				
1987				Afronding
1988				
1989				
1990				

<table>
<tr><th>Jaar</th><th>Bestuurshistorisch onderzoek
‘Betwist bestuur’</th><th colspan="3">Bestuurskundige reconstructie- en verklaringsmodellen</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Fasenmodel</td><td>Stromenmodel</td><td>Rondenmodel</td></tr>
<tr><td></td><td>Perioden</td><td>Cycli</td><td>Koppelings-momenten</td><td>Beleidsronden</td></tr>
<tr><td>1991</td><td rowspan="6">Deelgemeenten in stadsprovinciaal perspectief</td><td rowspan="3">De afronding van het deelgemeentebestel</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1992</td><td></td><td rowspan="5">Stadsprovincie</td></tr>
<tr><td>1993</td><td></td></tr>
<tr><td>1994</td><td rowspan="3">De vervlogen droom</td><td></td></tr>
<tr><td>1995</td><td>Referendum</td></tr>
<tr><td>1996</td><td></td></tr>
<tr><td>1997</td><td rowspan="5">Deelgemeenten geherwaardeerd</td><td rowspan="5">‘Optimalisering van het deelgemeentebestel’</td><td></td><td rowspan="5">Verbetering</td></tr>
<tr><td>1998</td><td></td></tr>
<tr><td>1999</td><td></td></tr>
<tr><td>2000</td><td></td></tr>
<tr><td>2001</td><td></td></tr>
<tr><td>2002</td><td rowspan="8">Deelgemeenten onder druk</td><td rowspan="4">De ‘Carthago-strategie’</td><td></td><td rowspan="4">Opgevoerde druk</td></tr>
<tr><td>2003</td><td></td></tr>
<tr><td>2004</td><td></td></tr>
<tr><td>2005</td><td>Zo gaan we dat (niet) doen</td></tr>
<tr><td>2006</td><td rowspan="4">We kunnen zoveel beter</td><td></td><td rowspan="4">Groeiend onbehagen</td></tr>
<tr><td>2007</td><td></td></tr>
<tr><td>2008</td><td></td></tr>
<tr><td>2009</td><td>Verstoorde verhoudingen</td></tr>
<tr><td>2010</td><td rowspan="5">De teloorgang der deelgemeenten</td><td>De helpende hand</td><td rowspan="5">De allerlaatste ronde</td></tr>
<tr><td>2011</td><td rowspan="4">De teloorgang der deelgemeenten</td><td></td></tr>
<tr><td>2012</td><td></td></tr>
<tr><td>2013</td><td></td></tr>
<tr><td>2014</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

7. Epiloog – wie heeft de macht?

Dit epiloog plaats ik, mijn bestuurskundige en bestuurshistorische analyses indachtig, in het teken van de 'macht'. In de politiek, zowel op landelijk als op lokaal niveau, is 'macht' altijd belangrijk geweest. Wie heeft de macht? Wie heeft zeggenschap? Wie trekt er aan de touwtjes? De machtsfactor was ook altijd nadrukkelijk aanwezig in het beleidsdossier 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam'. Het gemeentebestuur van Rotterdam ging hier lange tijd vrij defensief mee om, zowel in woorden als in daden. Macht uit handen geven door middel van het verlenen van inspraak aan burgers of andere vormen van burgerparticipatie is op zich een prima zaak, maar het moet, populair gezegd, natuurlijk niet 'te gek' worden; we moeten wel 'in control' blijven. Zo kan de houding van het Rotterdamse gemeentebestuur het beste worden omschreven. Tussen de woorden en daden van de Rotterdamse politici en bestuurders op de Coolsingel in het bestuurlijke decentralisatiedossier kon doorgaans nogal wat licht worden bespeurd. Het uiten van een sociaal-politiek wenselijke boodschap is één, het vervolgens daarnaar handelen is toch wat anders, zo kan uit de empirie worden vastgesteld. In de 'regententijd' trachtte het gemeentebestuur de waargenomen en politiek ongewenst geachte kloof tussen 'regering en geregeerden' kort na de oorlog te overbruggen door middel van het instellen van wijkraden. Niet overal tegelijk in de stad, maar eerst bij wijze van experiment in de wijken aan de stadsrand, wijken die vroeger zelfstandige gemeenten waren geweest, maar later door Rotterdam geannexeerd. 'De wijkraden zouden zich moeten gevoelen en moeten handelen als een soort gemeenteraad', zei de toenmalige, als een soort policy entrepreneur optredende, liberale burgemeester van Rotterdam, Pieter Oud, in 1948. Mooie woorden, maar in de praktijk ging het anders. De wijkraden kregen in ieder geval niet de betekenis die hen in de ten stadhuize ontwikkelde beleidstheorie virtueel was toegekend. De wijkraden werden door de politieke machthebbers op de Coolsingel te weinig gehoord en met hun adviezen werd door diezelfde machthebbers te weinig of zelfs niets gedaan. Daar kwam het, kort gezegd, op neer. De machthebbers op de Coolsingel wisten toch zelf wel wat goed was voor de burgers, waar dan ook in de stad en hadden die wijkraden daarom eigenlijk niet echt nodig. Het functioneren van de wijkraden maakte hen geen machtsfactor van betekenis voor de regenten van de stad. Dat verklaart mede waarom het in de jaren zestig van de vorige eeuw voor het gemeentebestuur van Rotterdam geen groot politiek probleem was om sociale wijkopbouworganen ook een wijkraadtaak te geven. De twee betrokken gemeenteraadscommissies namen daartoe in gezamenlijkheid, als policy entrepreneurs, het initiatief. Het was een slimme politieke daad, want op die wijze kon de voor politieke en maatschappelijke onrust zorgende tweespalt tussen wijkraden en sociale wijkopbouworganen worden beteugeld. De geringe machtspositie van wijkraden werd in al die jaren regelmatig in het politiek-bestuurlijke circuit op de Coolsingel aan de orde gesteld. Er werd door de machthebbers weliswaar steeds beterschap beloofd, maar uiteindelijk veranderde er zo goed als niets, getuige de aanhoudende klachten vanuit de wijkraden.

Toen de landelijke wetgever het in 1964 mogelijk maakte om bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders aan wijkraden over te dragen – te delegeren – hadden de politici en bestuurders op de Coolsingel het daar moeilijk mee. Nu kon er écht macht worden afgestaan aan de wijkraden, maar moést dat ook? Het vaste politieke voornemen daartoe was ten stadhuize al in de jaren vijftig en begin jaren zestig van de vorige eeuw meermalen naar voren gebracht, maar nu het zover was, wilden de machthebbers op de Coolsingel daarmee zeker geen haast maken. De macht hebben is één, de macht afstaan, dat is toch wat anders! Misschien was het dan maar beter de adviesfunctie van de wijkraden te verbeteren, want ja, zoveel acceptabele mogelijkheden om bevoegdheden van het gemeentebestuur aan wijkraden over te dragen, acceptabele mogelijkheden voor concrete machtsoverdracht dus, konden de machthebbers op de Coolsingel en hun ambtenaren toch niet bedenken.

Begin jaren zeventig van de vorige eeuw – eind jaren zestig was na de 'regententijd' een nieuwe periode begonnen: de 'democratiseringsperiode' – kwamen de machthebbers op de Coolsingel tot het inzicht dat het, in het kader van de democratiseringsgolf in de maatschappij, nu echt tijd was voor enige machtsoverdracht aan wijkraden. Of, wat minder positief gesteld, dat enige machtsoverdracht aan wijkraden nu echt onontkoombaar was. 'Enige' machtsoverdracht, want het Rotterdamse gemeentebestuur bleef een defensieve houding aannemen in de machtsvraag. Anders dan men een aantal jaren later in Amsterdam zou doen, koos het Rotterdamse gemeentebestuur er in 1972 voor per 1 januari 1973 slechts enkele wijkraden met overgedragen bevoegdheden – vanaf toen 'deelgemeenten' genoemd – in te stellen met een beperkt pakket van taken en bevoegdheden. Zoals gezegd: het moet niet te gek worden en we moeten in control blijven. Eerst maar eens wat ervaring opdoen. Verantwoordelijk wethouder Wijkaangelegenheden Henk van der Pols (PvdA) wilde dat uiterlijk in 1976 het gehele grondgebied van Rotterdam, minus de haven- en industrieterreinen, met deelgemeenten met een behoorlijk taken- en bevoegdhedenpakket zou zijn belegd. Maar dit bestuurlijke enthousiasme werd binnen het college van burgemeester en wethouders al snel de kop ingedrukt. Het was allemaal erg duur, en het was zeker niet de bedoeling dat er deelgemeenten kwamen in de oude stadswijken, waar de wethouder Stadsvernieuwing, Jan van der Ploeg (PvdA), samen met zijn ambtenaren druk bezig was met het uitvoeren van zijn belangrijke taak. De wethouder wilde volstaan met de ingestelde 'projectgroepen stadsvernieuwing', waarin ambtenaren met plaatselijke bewoners en opbouwwerkers samenwerkten, want dat werkte goed. De Coolsingel bleef 'in control'. Bemoeienis van deelgemeentebestuurders, en dus deling van macht, zou op dit politiek zeer belangrijke dossier echt 'te gek' zijn.

Nadien, in 1977, wist wethouder Wijkaangelegenheden Wim van der Have (PvdA) een belangrijke uitbreiding van het deelgemeentelijke taken- en bevoegdhedenpakket te bewerkstelligen, maar om het aantal deelgemeenten – het waren er inmiddels vier – wat verder op te krikken, moest hij, als een ware policy entrepreneur, een list bedenken. Dat werden de 'wijkraden-nieuwe-stijl', door de bevolking gekozen, met adviserende bevoegdheden, maar zónder door het gemeentebestuur overgedragen bevoegdheden. De werkelijke macht zou op de

Coolsingel blijven. Dat ging menig politicus op de Coolsingel nu ook weer te ver, dus mocht wethouder Van der Have gaan werken aan een pakket van aan wijkraden-nieuwe-stijl over te dragen bevoegdheden. Nou ja, 'pakket' … liever moest het een 'pakketje' worden. Dat bleek toch nog een lastige klus te zijn. Echter, het uiteindelijke resultaat mocht er, bezien vanuit decentraal machtsoogpunt, wel zijn. Het taken- en bevoegdhedenpakket van de wijkraden-nieuwe-stijl leek zó op dat van de deelgemeenten dat het moeilijk was de verschillen te zoeken. De machthebbers op de Coolsingel besloten het onderscheid tussen deelgemeenten en wijkraden-nieuwe-stijl dan maar op te heffen en met ingang van 1 januari 1980 voortaan verder te gaan met deelgemeenten. Hadden die deelgemeenten nu feitelijk een machtspositie in de stad? Nel van der Pol-Van den Dorpel (VVD), wethouder Wijkaangelegenheden in de bestuursperiode 1986-1990 en belast met 'de afronding van het deelgemeentebestel', vond van niet. "Zoveel macht hadden de deelgemeenten in feite niet. Als men in de gemeenteraad iets niet zo belangrijk vond, zei men daar: 'Dat doen de deelgemeenten wel!'", liet Van der Pol optekenen.[404] Wat hier ook van zij, de deelgemeenten werden door het stadsbestuur vanaf begin jaren tachtig gekwalificeerd als volwaardige mede-bestuursorganen van de gemeente. Waren de deelgemeenten als erkend onderdeel van het gemeentebestuur nu dan ook zelf 'machthebbers' geworden? Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Om van een zekere machtspositie te kunnen spreken moest eerst zijn voldaan aan de drie essentiële bestaansvoorwaarden voor deelgemeenten: een substantieel aantal taken en bevoegdheden, voldoende vrij te besteden budget en een goede ambtelijke ondersteuning.[405] Wel, daar werd in die tijd aan gewerkt, maar in de Rotterdamse incrementele traditie: stapje voor stapje, langzaam maar zeker. Ter vergelijking: in Amsterdam werden vanaf 1981 in tien jaar tijd zestien deelgemeenten – aldaar 'stadsdelen' genoemd – ingesteld in de gehele gemeente op de binnenstad na. Die stadsdelen werden van den beginne af voorzien van een zwaar pakket aan taken en bevoegdheden en bijbehorende budgetten. Door het 'opknippen' van de gemeentelijke ambtelijke diensten, kregen de stadsdelen ook nog eens de beschikking over eigen, omvangrijke, ambtelijke ondersteuning. Het gemeentebestuur van Amsterdam had er – anders dan in Rotterdam, waar men meer gericht was op 'centrale beheersing' – geen moeite mee om de bestuurlijke macht te delen met de besturen van de stadsdelen.[406]

In de eerste helft van de jaren negentig – het Rotterdamse deelgemeentebestel werd sinds 1991 door het gemeentebestuur officieel als 'afgerond' beschouwd – leek het erop dat de deelgemeenten hun gedroomde machtspositie via een bestuurlijke omweg alsnog zouden gaan krijgen. In de regio Rijnmond zou een 'Stadsprovincie Rotterdam' gaan komen, in het kader waarvan de gemeente Rotterdam als bestuurlijke eenheid zou worden opgeheven en vervangen door tot 'vitale gemeenten-nieuwe-stijl' gepromoveerde deelgemeenten met dezelfde status als de overige gemeenten in het Rijnmondgebied. In juni 1995 maakten de Rotterdammers door middel van een referendum een einde aan deze

[404] *Betwist bestuur*, blz. 276
[405] *Betwist bestuur*, blz. 603 e.v.
[406] *Betwist bestuur*, blz. 570 e.v. en blz. 581-582

optimistische bestuurlijke plannenmakerij. De Stadsprovincie ging niet door, Rotterdam bleef Rotterdam en dat gold eigenlijk ook voor de elf Rotterdamse deelgemeenten, die hun zelfstandigheidsdroom hadden zien vervliegen. Maar hun gevoel voor 'autonomie' hadden de deelgemeenten niet verloren. Integendeel, dat gevoel was door de stadsprovincie-discussie juist versterkt. De deelgemeentebesturen hadden geroken aan de macht en wilden in de nieuwe bestuurlijke constellatie een machtsfactor van betekenis worden. Het kwam dan ook goed uit dat de machthebbers op de Coolsingel na het referendum-debacle tot het inzicht waren gekomen dat het deelgemeentebestel moest worden gehandhaafd én versterkt. Dat zij daarbij de in 1994 gerealiseerde wijziging van de Gemeentewet in het achterhoofd hadden, kan sterk worden betwijfeld. Ingevolge die wijziging behoefden deelgemeenten als in Rotterdam en Amsterdam geen verantwoording meer af te leggen aan de gemeenteraad, omdat zij beschikten over een mandaat van de kiezers, een eigen machtspositie dus.[407] Overigens legden de Rotterdamse deelgemeenten, net als de Amsterdamse stadsdelen, in de praktijk nooit verantwoording af aan de gemeenteraad voor hun bestuurlijke doen en laten. Daar werd door de machthebbers op de Coolsingel ook nooit om gevraagd!

In het takenpakket van de deelgemeenten kwam het accent steeds meer te liggen op de zogenoemde 'medebewindstaken' in plaats van op de traditionele 'autonome taken'. In de 'complementaire dossiers', zoals sociale activering, grotestedenbeleid, veiligheid, werkgelegenheid en wijkeconomie, en de strategische wijkaanpak, werkte het gemeentebestuur nauw samen met de deelgemeenten. De hoofdlijnen van het beleid in deze dossiers werden door de machthebbers op de Coolsingel vastgesteld. De deelgemeenten dienden deze hoofdlijnen in hun gebieden te transformeren tot maatwerk, wat hen ontegenzeggelijk een machtspositie binnen het gemeentebestuur bezorgde. De deelgemeenten wilden zeker meewerken met de uitvoering van stedelijk beleid, maar wel graag zonder al te veel bemoeienis van de machthebbers op de Coolsingel. Intussen de groeide de eigen ambtelijke ondersteuning van deelgemeenten op al die complementaire dossiers.

In 2002 kwam in Rotterdam de nieuwe populistische politieke partij Leefbaar Rotterdam onder leiding van Pim Fortuyn aan de macht. Na de democratiseringsperiode begon een nieuwe periode, de 'populismeperiode'. Populisten claimen dat vooral zij, om niet te zeggen zij alleen, naar de bevolking luisteren en 'het volk' vertegenwoordigen, en willen daarom rechtstreeks contact met hun mensen in de wijken. Dat verklaart waarom in Rotterdam de deelgemeenten – Leefbaar Rotterdam had daar tussen 2002 en 2006 geen vertegenwoordigers, omdat de partij niet had meegedaan aan de deelraadsverkiezingen in 2002 – door Leefbaar Rotterdam als een zinloze tussenschijf werden gezien, die de burgerparticipatie, dat wil zeggen het rechtstreeks contact tussen de burgers en de machthebbers op de Coolsingel, feitelijk blokkeerde. Kortom, de macht, voor zover die was afgestaan aan de deelgemeenten, moest weer terug naar de Coolsingel. In 2002 was door een nieuwe wijziging van de Gemeentewet tevens het 'dualisme' ingevoerd bij de gemeenten in Nederland. Enigszins per ongeluk gold die verplichte

[407] *Betwist bestuur*, blz. 305-306

dualisering ook voor de deelgemeenten en stadsdelen in Rotterdam en Amsterdam. Daarmee werd echter wel bewerkstelligd dat, voor Rotterdam sprekend, de deelgemeentebesturen, die toch al met een zekere regelmaat door de machthebbers op de Coolsingel kopieergedrag werd aangewreven wat betreft de inrichting van hun deelgemeentebestuur, de politiek-bestuurlijke werkwijze op de Coolsingel nu helemaal gingen overnemen. Deelgemeenten gingen daardoor wel erg op zelfstandige gemeenten lijken en veel deelgemeentebestuurders gedroegen zich ook zo in hun contacten met de machthebbers op de Coolsingel. Andersom was een tendens bespeurbaar dat Coolsingel-politici en -bestuurders zich in toenemende mate gingen bemoeien met de taken waarvoor de deelgemeenten waren gesteld. De machtsbalans van vóór de populismeperiode werd hierdoor meer en meer verstoord. Toen na de deelraadsverkiezingen van 2006 Leefbaar Rotterdam in de meeste deelgemeenten ging meedoen aan het deelgemeentebestuur – na een zekere inwerkperiode zelfs met veel enthousiasme – kwam in deze situatie geen wezenlijke verandering. Een tussentijdse poging in 2005 van het 'Leefbaar-college', met als exponent CDA-wethouder Lucas Bolsius, om de deelgemeenten te 'revitaliseren' – lees: 'alvast in te dammen' – in afwachting van hun ingeschatte onvermijdelijke opheffing binnen vijf jaar na dato, mislukte echter jammerlijk door gebrek aan steun bij de meeste machthebbers op de Coolsingel, mede onder invloed van een effectieve lobby van de verenigde deelgemeenten.

Het college van burgemeester en wethouders in de bestuursperiode 2006-2010, waarin Leefbaar Rotterdam niet was vertegenwoordigd, koos onder het motto 'We kunnen zoveel beter' voor een zogenoemde 'aanscherping' van het Rotterdamse bestuursmodel, zowel bij de stad als bij de door het college als 'onmisbaar' gekwalificeerde deelgemeenten: minder bestuurders, minder deelraadsleden, monisme in plaats van dualisme, beleid 'halen' bij de gemeentelijke diensten, aansluiten bij 'shared services', nadruk op stedelijke beleidskaders. De deelgemeenten zagen dit als een niet aanvaardbare inbreuk op hun 'zelfstandigheid'. De machthebbers op de Coolsingel probeerden het machtsbastion dat de deelgemeenten intussen toch wel waren geworden, langzaam maar zeker af te breken. Zo werd dat althans in veel deelgemeenten gevoeld. De verhoudingen tussen de Coolsingel en de deelgemeenten werden er al met al niet beter op. Uiteindelijk werd de vrede getekend in de vorm van een door stad en deelgemeenten tezamen opgestelde nieuwe Deelgemeenteverordening 2010, maar nadien bleek de onvrede over deelgemeenten bij de machthebbers op de Coolsingel toch niet echt weggenomen. Toen het eerste Kabinet-Rutte van CDA en VVD met gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid in 2010 vanuit een heel ander beleidsperspectief – er moest een compacte en efficiënt functionerende overheid komen, zonder extra bestuurslagen – de afschaffing van de deelgemeenten en stadsdelen in Rotterdam en Amsterdam voorstelde, werd daartegen door het stadsbestuur van Rotterdam niet meer dan plichtmatig verzet aangetekend. Daarmee leek het alsof de machthebbers op de Coolsingel de ingreep van het kabinet-Rutte stilzwijgend een mooie gelegenheid vonden om de macht weer helemaal terug te krijgen waar die naar hun oordeel hoorde: ten stadhuize op de Coolsingel. Inspraak is goed, maar inspraak kan geen uitspraak zijn. De deelgemeenten waren in 1973 ingesteld als 'participatieorganen van de burgerij'. Zij kregen niet alleen een adviserende taak, maar ook daadwerkelijk zeggenschap

– ‘uitspraak’ – over kwesties de woon- en leefomgeving van hun burgers betreffende. De gebiedscommissies die in 2014 in de plaats kwamen van de deelgemeenten kregen vooral een adviserende taak. Van ‘advies’ via ‘zeggenschap’ weer terug naar ‘advies’. In feite werd de klok wat betreft burgerparticipatie door middel van overgedragen zeggenschap in 2014 veertig jaar teruggezet.

Is de kloof tussen ‘regering en geregeerden’ na zeventig jaar dan eindelijk gedicht of ten minste overbrugd? Het lijkt er, anno 2022, niet erg op. Niet alleen in Rotterdam, waar men de gebiedscommissies in 2022 weer heeft vervangen door ‘wijkraden’ – l’histoire se répète –, maar ook elders in het land blijft men bezig met nieuwe pogingen om de kloof te overbruggen of te dichten. Oud-burgemeester Ivo Opstelten van Rotterdam noemde burgerparticipatie ooit ‘een weerbarstige materie’.[408] Pieter Tops sprak in dit verband over burgerparticipatie als een ‘grillige aangelegenheid’ met voor bestuurders en ambtenaren onbeheersbare en onvoorspelbare elementen.[409] Men zou ook kunnen spreken van ‘een kennelijk onoplosbaar probleem’. Zeker in de huidige populismeperiode wordt het de politici en bestuurders in Rotterdam en in vele andere gemeenten dan ook niet gemakkelijk gemaakt. De aloude ‘vertegenwoordigingscultuur’ lijkt langzamerhand te zijn vervangen door een ‘afrekencultuur’. Gemeentepolitici en gemeentebestuurders worden door burgers en ook door mensen uit het eigen politieke circuit afgerekend op hun doen en laten. Het woord ‘afrekenen’ ware in dit verband in ongunstige zin te verstaan. De enorme opkomst van de sociale media speelt hierbij een belangrijke, en helaas vaak ook bedenkelijke rol. Deze media geven niet-deskundige mensen en, erger nog, ontaarde ‘wappies’ – een vergelijking met een soort ‘vijfde colonne’ dringt zich op – een machtig platform om onbelemmerd, niet beargumenteerd, en louter in slogans met hun ‘visie’, standpunten en onbewezen stellingen te komen. Geheel in de lijn van het populisme zijn ‘conclusies’ daarbij belangrijker dan de onderbouwing ervan. De gebruikers van sociale media kunnen ervoor zorgen dat dit alles in recordtempo breed wordt verspreid en tot maatschappelijke onrust leidt, waarmee ‘het bestuur’ dan maar weer moet zien om te gaan. Binnen het bestuur kunnen gewiekste politici en bestuurders hiermee hun voordeel doen. De mogelijkheden voor manipulatie zijn legio. Daardoor ontstaat georganiseerd wantrouwen tussen burgers en overheid. Het lijkt erop dat aldus de veronderstelde kloof tussen regering en geregeerden door de mogelijkheden die sociale media in deze tijd bieden eerder wordt verbreed dan versmald.[410] Een trieste uitwas hiervan is de steeds meer in zwang komende gewoonte om politici en bestuurders die een in de ogen van sommigen omstreden of onjuiste beslissing nemen dan maar te gaan bedreigen, in woord en soms zelfs ook in daad. De uitdaging is en blijft om in dit kader naar nieuwe wegen te zoeken

[408] *Betwist bestuur*, blz. 601
[409] P.E.W.M. Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Amsterdam 1994
[410] Zie hierover ook H. te Velde, ‘*Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland’*, Amsterdam 2010, blz. 258. Te Velde haalt de historicus en politiek filosoof Frank Ankersmit aan, die eind jaren tachtig wees op de kloof tussen representanten en gerepresenteerden die een representatief stelsel noodzakelijkerwijs kenmerkt; pas door die kloof krijgen representanten de ruimte om oplossingen voor problemen te zoeken. Was die ruimte er niet, dan zouden vertegenwoordigers slechts uitvoerders zijn van de wensen van de kiesgerechtigden, maar dat is feitelijk onmogelijk, omdat daar pas op het niveau van de representatie eenheid in te brengen is.

om de vertrouwensband tussen regering en geregeerden in stand te houden c.q. opnieuw vorm te geven. Voorwaar geen gemakkelijke opgave!

Samenvatting

Betwist bestuur

Medio 2014 kreeg ik het verzoek van het gemeentebestuur van Rotterdam om een onderzoek te doen naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in de gemeente Rotterdam. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in mijn in april 2017 verschenen boek *'Betwist bestuur – wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam'*. In dit in hoofdzaak bestuurshistorisch onderzoek is het accent gelegd op de politiek-bestuurlijke besluitvorming door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam ten aanzien van wijkraden en deelgemeenten in de periode 1947-2014. In 1947 werden de eerste wijkraden in Rotterdam ingesteld, destijds uniek in Nederland. Vanaf 1973 werden de wijkraden geleidelijk aan vervangen door deelgemeenten. Amsterdam startte in 1981 met deelgemeenten, aldaar 'stadsdelen' genoemd. In 2014 kwam, als gevolg van ingrijpen door de landelijke overheid, een einde aan het deelgemeentebestel in Rotterdam en het stadsdelenbestel in Amsterdam. Regering en parlement zagen het decentraal bestuur in beide steden als een 'overbodige extra bestuurslaag'.

De empirie in *Betwist bestuur* laat zien dat het binnengemeentelijk decentraal bestuur in Rotterdam door middel van wijkraden en deelgemeenten altijd onderwerp is geweest van twist, zowel binnen als buiten de poorten van het stadhuis. Ingesteld als 'participatieorganen van de burgerij', bedoeld om de burgers beter te betrekken bij het bestuur van de gemeente en haar delen, waren de wijkraden en deelgemeenten desondanks in permanentie onderwerp van dispuut. Zij werden bekritiseerd door sociale wijkopbouworganen, bewonersorganisaties en actiegroepen, omdat zij werden gezien als een onnodige bestuurlijke tussenlaag tussen de burgers en het stadsbestuur. Deze kritiek werd weliswaar niet gedeeld door een belangrijke meerderheid in de Rotterdamse gemeenteraad, maar daar had men weer andere problemen met de wijkraden en deelgemeenten. De wijkraden, die op bestuurlijk gebied alleen een adviserende taak hadden, voelden zich door het stadsbestuur nooit echt serieus genomen en pleitten voor overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan wijkraden, zodra daarvoor een wettelijke basis was geschapen. Maar toen het zover was – in 1964 – duurde het nog vele jaren alvorens het Rotterdamse gemeentebestuur daadwerkelijk gebruik ging maken van deze mogelijkheid. Toen in 1973 de eerste wijkraden met overgedragen bevoegdheden – onder de nieuwe naam 'deelgemeenten' – van start gingen, konden zij slechts beschikken over een in omvang bescheiden bevoegdhedenpakket, vooral op het gebied van wijkwelzijn en buitenruimte. Het gemeentebestuur had weinig ambitie om het aantal deelgemeenten binnen korte tijd sterk uit te breiden. Over verdere overdracht van taken en bevoegdheden aan deelgemeenten werden vaak lastige discussies gevoerd. Er was sprake van een stap-voor-stap-beleid. In 1991 werd het deelgemeentebestel door het stadsbestuur als 'afgerond' beschouwd met elf deelgemeenten, waarvan er twee nog moesten worden ingesteld.

Na het debacle van het Rotterdamse referendum over de stadsprovincie Rotterdam in 1995 – de deelgemeenten zouden in die stadsprovincie 'vitale

gemeenten-nieuwe-stijl' worden ter vervanging van de op te heffen gemeente Rotterdam – wilde het gemeentebestuur overgaan tot versterking van het deelgemeentebestel. Naast de aan hen gedelegeerde 'autonome' taken en bevoegdheden kregen de deelgemeenten er, op initiatief van het gemeentebestuur, 'medebewindstaken' bij op belangrijke beleidsterreinen als sociale vernieuwing, wijkveiligheid, wijkeconomie, wijkaanpak en grotestedenbeleid. Op deze beleidsterreinen dienden zij stedelijk beleid uit te voeren door middel van het leveren van maatwerk voor hun gebieden. Aldus ontstond in Rotterdam tussen stad en deelgemeenten een werkrelatie die werd aangeduid met het begrip 'complementair bestuur'. Maar het bleef ook in die tijd 'betwist bestuur'. Door de stadsprovinciediscussie bij deelgemeentebestuurders aangewakkerde gevoelens van zelfbewustzijn en zelfstandigheid leidden aan de kant van de deelgemeenten tot een wij/zij-cultuur met bijbehorende spanningen tussen stad en deelgemeenten.

Met de nieuwe lokale politieke partij Leefbaar Rotterdam, die in 2002 haar intrede deed in de Rotterdamse gemeenteraad, kregen de deelgemeenten er een tegenstander van formaat bij. Leefbaar Rotterdam zag de deelgemeenten als een bestuurlijke tussenlaag die beter kon worden afgeschaft. Dit inspireerde andere partijen in de gemeenteraad om zich eveneens, vanuit een kritische benadering, te beraden op het deelgemeentebestel. Opvallend was dat het feitelijk functioneren van deelgemeenten in al deze discussies niet of nauwelijks een rol speelde. Daar werd ook geen onderzoek naar gedaan. Na een decennium van spanningen tussen deelgemeenten en het gemeentebestuur, welke spanningen, opvallend genoeg, niet prohibitief waren voor een goede samenwerking tussen stad en deelgemeenten, wisten het gemeentebestuur en de deelgemeenten elkaar in 2009 en 2010 weer te vinden onder het motto 'we kunnen zoveel beter'. De deelgemeenten werden door het gemeentebestuur als 'onmisbaar' beschouwd. Maar het heftige dispuut over de nieuwe koers, waarin de deelgemeenten zich zeer defensief hadden opgesteld, had de verhoudingen tussen het gemeentebestuur en de deelgemeenten er niet beter op gemaakt. Toen het eerste Kabinet-Rutte (VVD, CDA met gedoogsteun PVV) in 2010 onverwachts liet weten het deelgemeentebestel in Rotterdam en Amsterdam te willen afschaffen, kwam daartegen vanuit het Rotterdamse gemeentebestuur dan ook niet meer dan plichtmatig verzet.

Bestuurskundige heranalyse

In het kader van dit aanvullend onderzoek naar 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam' is de empirie van *'Betwist bestuur'* aan een bestuurskundige heranalyse onderworpen. Deze heranalyse geschiedde op basis van een drietal bestuurskundig-theoretische modellen om complexe publieke besluitvorming te kunnen reconstrueren: het 'fasenmodel', het 'stromenmodel' en het 'rondenmodel'. De centrale onderzoeksvraag in deze studie was tweeledig: 1. In hoeverre zijn de drie bestuurskundige reconstructiemodellen bruikbaar bij een reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur tussen 1947 en 2014? 2. In hoeverre heeft de reconstructie van dit publieke besluitvormingsproces met gebruikmaking van de genoemde bestuurskundige

reconstructiemodellen een toegevoegde waarde ten opzichte van het bestuurshistorisch onderzoek dat reeds door mij is verricht?

Vooraf stelde ik vast dat er met betrekking tot het openbaar bestuur in Nederland in feite twee gescheiden 'beleidswerelden' zijn, een theorie-beleidswereld en een praktijk-beleidswereld. In de theorie-beleidswereld wordt het besluitvormingsproces in de praktijk-beleidswereld bestudeerd. Omgekeerd lijkt de praktijk-beleidswereld zich niet veel gelegen te laten liggen aan de theorie-beleidswereld. Wetenschap en politiek blijken verschillende werelden te zijn met verschillende rationaliteiten. De kloof tussen beide beleidswerelden was in het beleidsproces inzake Rotterdams decentraal bestuur eveneens goed zichtbaar. De onderzoeksperiode 1947-2014 kan globaal worden ingedeeld in drie tijdsperiodes, te weten de 'regentenperiode' tussen 1947 en 1968, de 'democratiseringsperiode' tussen 1968 en 2002 en de 'populismeperiode' tussen 2002 en 2014. Elke tijdsperiode laat een ander tijdsbeeld zien, met daaraan verbonden een eigen kenmerkende bestuurscultuur. Ten slotte betoogde ik dat in casu sprake was van een 'niche beleidswereld'. Dat wil zeggen dat de meeste betrokken personen of organisaties in het beleidsproces elkaar en elkaars standpunten redelijk tot goed kenden.

In het rationele 'fasenmodel' wordt de besluitvorming geconceptualiseerd als een cyclus van volgtijdelijke fasen, achtereenvolgens agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Belangrijk in dat model zijn de 'centrale actor' en de opbouw van de besluitvorming rond één 'centraal besluit'. In het gemeentelijk besluitvormingsproces, bekeken vanuit het fasenmodel, is – anders dan in de staatsrechtelijk-juridische benadering – niet de gemeenteraad als 'hoofd der gemeente' per definitie de centrale actor, maar het bestuursorgaan of de persoon die doorslaggevende invloed had op de besluitvorming. Het begrip 'centraal besluit' werd door mij gedefinieerd als het besluit dat in een beleidscyclus van doorslaggevende betekenis was voor de besluitvorming. In het fasenmodel gaat het zowel om de rationaliteit – de redelijkheid – van het beleid als om de legitimiteit – de aanvaardbaarheid – van het beleid.

Het 'stromenmodel' in de versie van Kingdon conceptualiseert besluitvorming als een combinatie van drie 'stromen' die gelijktijdig naast en los van elkaar bestaan: een stroom van problemen, een stroom van beleidsoplossingen en een politieke stroom. Op een bepaald moment in het besluitvormingsproces – wanneer een 'policy window' (beleidsraam) is geopend – worden de drie stromen bij elkaar gebracht door toedoen van een 'policy entrepreneur' (beleidsmakelaar). Ik stelde vast dat het stromenmodel niet de volledige beleidscyclus omvat. In dat model worden vooral de 'agendasetting' en de 'alternative specification' bestudeerd. Daarbij kan met een 'marginale toets' worden volstaan. In de onderhavige casus is een policy entrepreneur degene die op het juiste moment – het policy window is geopend – gebruik maakt van de situatie waarin de politieke geesten naar zijn inschatting rijp zijn voor het nemen van een bepaalde beslissing, waarvoor de policy entrepreneur op dat moment een politiek-bestuurlijk bruikbare voorzet op zak heeft.

In het 'rondenmodel' van Teisman wordt besluitvorming opgebouwd uit reeksen van beslissingen van verschillende actoren of participanten. Beleidsontwikkeling

resulteert uit interactie tussen deze actoren en participanten in zogenoemde 'ronden' of 'beleidsronden'. Deze interactie en met name de dynamiek daarin bepaalt de resultaten van het beleidsproces. De beleidsronden worden afgebakend door de meest 'cruciale beslissingen' c.q. beslismomenten in die ronden. Dat zijn beslissingen die in een volgende beleidsronde voor de dan aanwezige actoren een belangrijk referentiepunt zijn. Ik stelde vast dat in de onderhavige casus weliswaar vele actoren en participanten een rol speelden, maar dat zij zich allen bewogen in een niche beleidswereld waarin het gemeentebestuur als finale beleidsbepaler een duidelijke centrale rol speelde.

In de bestuurskundige literatuur wordt geponeerd dat de drie bestuurskundige reconstructiemodellen elkaar niet uitsluiten, maar juist aanvullen, omdat zij specifieke inzichten verschaffen. Deze stelling kan vanuit mijn bestuurskundige heranalyse worden onderschreven. Naar mijn oordeel zijn de drie modellen, zij het met enige casusgerelateerde verfijning, bruikbaar gebleken bij de reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014, op basis van het empirische materiaal uit mijn boek *'Betwist bestuur'*. De verschillen tussen de drie modellen zijn, in hun toepassing op de Rotterdamse casus in een niche beleidswereld, minder groot dan wellicht wordt verondersteld. Ze vertonen tot op zekere hoogte een overlap en leggen andere accenten. Tezamen geven de drie modellen een compleet beeld, waarin de verschillen meer nuances zijn dan wezenlijke tegenstellingen.

De toepassing van het rationele fasenmodel op de onderhavige casus laat zien dat de verschillende fasen in het beleidsproces doorgaans herkenbaar zijn, maar regelmatig door elkaar lopen. De praktijk-beleidswereld houdt zich nu eenmaal niet aan 'voorgeschreven' bestuurskundige modellen. In die wereld wordt vooral gekoerst op politiek-bestuurlijke intuïtie, gereageerd op de waan van de dag en veel belang gehecht aan de politieke haalbaarheid van een voorstel. Een inhoudelijk goed doortimmerd beleid is eveneens belangrijk, maar lang niet altijd doorslaggevend. Het fasenmodel is bruikbaar om te achterhalen waarom iets in de loop van het beleidsproces is 'misgegaan', ter lering voor een volgende keer.

De toepassing van het stromenmodel op deze casus biedt goed inzicht in de wijze waarop policy entrepreneurs in tijden van onduidelijkheid of onzekerheid over de te volgen koers het beleidsproces weer vlot wisten te trekken of inhoudelijk wezenlijk veranderde. Daarbij werd duidelijk dat een gedreven wethouder met 'Wijkaangelegenheden' in zijn of haar portefeuille soms meer vermocht dan een voltallig college van burgemeester en wethouders.

De toepassing van het rondenmodel op de onderhavige casus laat vooral zien dat het onderwerp binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam door de jaren heen vooral een politiek-bestuurlijk thema was, waarmee in hoofdzaak bestuurders, politici en ambtenaren ten stadhuize zich bezighielden, al dan niet in samenspraak met bestuurlijke vertegenwoordigers van wijkraden en deelgemeenten. De interactie was dus vooral 'intern' van aard. Maar aangezien wijkraden en deelgemeenten door het stadsbestuur werden gezien als 'participatieorganen van de burgerij' zou ook van 'getrapte externe interactie'

kunnen worden gesproken. De analyse leert dat een intensieve ‘externe’ interactie geen conditio sine qua non is voor een stevig draagvlak voor het beleid.

Gemeenschappelijke noemer onder de drie bestuurskundige reconstructiemodellen was de Rotterdamse bestuursstijl op dit langjarige beleidsdossier, die zich kenmerkte door incrementalisme oftewel een stap-voor-stap-benadering. Men ging voorzichtig te werk. Daardoor was eerder sprake van evolutie dan van revolutie. De voortdurende discussies over de gewenste koers met betrekking tot decentraal bestuur vergrootte het aanzien van de wijkraden en deelgemeenten niet. Wat betreft de beoordeling van het beleid langs de maatlatten ‘rationaliteit of redelijkheid’ en ‘legitimiteit of aanvaardbaarheid’ komen uit de bestuurskundige heranalyses geen grote verschillen tussen de drie modellen naar voren. In alle modellen is voor succesvol beleid een combinatie van rationaliteit en legitimiteit noodzakelijk.

Op hoofdlijnen bevestigen de bestuurskundige heranalyses wat ook al in de bestuurshistorische analyse is vast komen te staan. Maar met name voor wetenschappers, politici, bestuurders en beleidsambtenaren bieden deze heranalyses een aanvullend en verrijkend inzicht ten opzichte van de inhoud van *Betwist bestuur*. Het beleidsonderwerp binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur in Rotterdam komt vooral wat betreft de proceskant scherper in beeld. Succes- en faalfactoren om het primaire beleidsdoel – het beter betrekken van de Rotterdammers bij het bestuur van de gemeente en van delen daarvan – te bereiken, kunnen beter worden herkend.

Duidelijk is dat de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld van elkaar kunnen leren. De theorie-beleidswereld kan optreden als het ‘geweten’ van het openbaar bestuur. Bestuurskundigen zouden daarnaast meer aandacht moeten besteden aan het overbruggen van de kloof tussen de beide beleidswerelden. In dat kader zou de bestuurskunde moeten trachten haar wetenschappelijke inzichten meer toegankelijk te maken voor de mensen in de praktijk-beleidswereld.

Summary

Disputed governance

In 2014 I received a request from the Executive Board of Mayor and Aldermen of Rotterdam to conduct a study on intramunicipal territorial decentralization in the municipality of Rotterdam. The results of this research are described in my book *'Disputed governance – neighbourhood councils and submunicipalities in Rotterdam',* published in April 2017. This primarily governance-history research focuses on the political-administrative decision-making by the City Council and the municipal Executive Board of Rotterdam with regard to neighbourhood councils and districts in the period 1947-2014. In 1947, the first neighbourhood councils (wijkraden) were established in Rotterdam, which was unique in the Netherlands at the time. From 1973 onwards, neighbourhood councils were gradually replaced by districts, known in Rotterdam as 'submunicipalities' (deelgemeenten). Amsterdam started with similar districts (stadsdelen) in 1981. In 2014, as a result of intervention by the national government, the district system in Rotterdam and Amsterdam came to an end. Government and parliament saw decentralized governance in both cities as a 'superfluous extra layer of government'.

The empirics in *Disputed Governance* show that intramunicipal decentralized government in Rotterdam through neighbourhood councils and districts has always been the subject of contention, both inside and outside the gates of the City Hall. Established as 'citizen participation bodies', intended to better involve citizens in the government of the municipality and its parts, the neighbourhood councils and districts were nevertheless permanently the subject of dispute. They were criticized by social neighbourhood community work bodies, residents' organizations, and action groups because they were seen as an unnecessary governance intermediary layer between the citizens and the City Government. This criticism was not shared by a significant majority in the Rotterdam City Council, but in the City Hall they had other problems with the neighbourhood councils and districts. The neighbourhood councils, which only had an advisory role in the governance field, never felt that they were taken seriously by the City Council, and they argued for a transfer of powers from the City Government to neighbourhood councils, as soon as a legal basis for this had been created. But when the time came - in 1964 - it was many years before the Rotterdam City Government actually made use of this possibility. When the first neighbourhood councils with delegated powers – under the new name of 'districts' (deelgemeenten) – started operating in 1973, they had only a modest range of powers, especially in the area of community welfare and outdoor spaces. The City Council had little ambition to expand the number of districts significantly in a short time. Further transfer of tasks and powers to district governments was often the subject of difficult discussions. There was a step-by-step policy. In 1991, the submunicipality system was considered 'completed' by the City Council with eleven districts, two of which still had to be established.

After the defeat of the Rotterdam referendum on the 'City-province of Rotterdam' in 1995 - the districts would become 'vital municipalities-new-style' in this City-province to replace the municipality of Rotterdam, which was to be dissolved -

the City Council wanted to strengthen the district system. In addition to the 'autonomous' tasks and powers delegated to them, the districts were, on the initiative of the City Government, given 'co-determination' (medebewind) tasks in important policy areas such as social renewal, neighbourhood safety, the neighbourhood economy, the neighbourhood approach and major cities policy. In these policy areas they had to implement urban policy by providing customized services for their areas. This created a working relationship in Rotterdam between the city and the submunicipalities which was referred to as "complementary government". But it also remained ‘disputed governance' at that time. Feelings of self-consciousness and independence among the members of the district boards, which were aroused by the debate on the City-province, led to a ‘we/they culture’ on the part of the districts, with the accompanying tensions between the city and the submunicipalities.

With the new local political party Leefbaar Rotterdam, which entered the Rotterdam City Council in 2002, the districts gained a major opponent. Leefbaar Rotterdam saw the districts as a governance layer that should be abolished. This inspired other political parties in the City Council to take a similar critical approach to the district system. It was striking that the actual functioning of the districts played little or no role in all these discussions. Nor was there any research into this. After a decade of tensions between district executive boards and the municipal Executive Board of Mayor and Aldermen, which, remarkably, were not prohibitive for a good cooperation between city and submunicipalities, the City Council and the submunicipalities managed to find each other again in 2009 and 2010 under the motto 'we can do so much better'. The districts were considered 'indispensable' by the City Government. But the fierce dispute about the new course, in which the district executive boards had adopted a very defensive position, had not improved relations between the City Government and the submunicipalities. When in 2010 the first Rutte Cabinet (VVD, CDA with the support of the PVV) unexpectedly announced its intention to abolish the district system in Rotterdam and Amsterdam, the Rotterdam City Government did no more than offer dutiful resistance.

Public administrative reanalysis

In the context of this supplementary research into ‘intramunicipal territorial decentralization in Rotterdam', the empirical data from *‘Disputed Governance’* were subjected to a public administrative reanalysis. This reanalysis was done on the basis of three public administrative theoretical models to reconstruct complex public decision-making: the 'phase model', the 'stream model' and the 'round model'. The central research question in this study was twofold: 1. To what extent are the three reconstruction models useful in a reconstruction of the public decision-making process concerning decentralized government between 1947 and 2014? 2. To what extent does the reconstruction of this public decision-making process using the three reconstruction models add value to the governance-history research that has already been done by me?

Beforehand, I noted that with regard to public administration in the Netherlands there are in fact two separate "policy worlds", a theory-policy world and a practice-

policy world. The theory-policy world studies the decision-making process in the practice-policy world. Conversely, the practice-policy world does not seem to care much about the theory-policy world. Science and politics appear to be different worlds with different rationales. The gap between the two policy worlds was also clearly visible in the policy process concerning Rotterdam's decentralized government. The research period 1947-2014 can be broadly divided into three time periods, namely the 'regent period' between 1947 and 1968, the 'democratization period' between 1968 and 2002 and the 'populism period' between 2002 and 2014. Each time period shows a different picture of time, with its own characteristic culture of government associated with it. Finally, I argued that in this case there was a 'niche policy world'. This means that most of the people or organizations involved in the policy process knew each other and each other's standpoints reasonably well.

In the rational 'phase model', decision-making is conceptualized as a cycle of sequential phases, successively agenda setting, policy preparation, policy determination, policy implementation and policy evaluation. Important in that model are the ‘central actor’ and the construction of decision-making around one ‘central decision’. In the municipal decision-making process, viewed from the perspective of the phase model, it is not the municipal council as the 'head of the municipality', by definition, but the administrative body or the person who had a decisive influence on the decision-making, as opposed to the constitutional-legal approach. I defined the term 'central decision' as the decision that had a decisive influence on decision-making in a policy cycle. The phase model involves both the rationality - the reasonableness - of the policy and the legitimacy - the acceptability - of the policy.

The ‘stream model’ in Kingdon's version conceptualizes decision-making as a combination of three ‘streams’ that coexist simultaneously and independently: a stream of problems, a stream of policy solutions, and a political stream. At some point in the decision-making process - when a 'policy window' is opened - the three streams are brought together through the action of a 'policy entrepreneur'. I found that the stream model does not encompass the full policy cycle. In that model, mainly the 'agenda setting' and the 'alternative specification' are studied. A 'marginal test' will suffice. In the case in hand, a policy entrepreneur is the one who, at the right moment - the policy window is open - takes advantage of the situation in which he estimates that the political minds are ripe for taking a certain decision, for which the policy entrepreneur has a politically-administrative useful proposal in his pocket at that moment.

In Teisman's 'round model', decision-making is built up from series of decisions by different actors or participants. Policy development results from interaction between these actors and participants in so-called ‘rounds’ or ‘policy rounds’. This interaction and in particular the dynamics therein determines the results of the policy process. The policy rounds are demarcated by the most 'crucial decisions' or decision moments in those rounds. These decisions are important reference points for the actors in the next policy round. I found that in the case in hand many actors and participants played a role, but that they all moved in a niche policy

world in which the City Government, as the final policymaker, clearly played a central role.

In the public administration literature it is postulated that the three theoretical reconstruction models do not exclude each other, but rather complement each other, as they provide specific insights. This proposition can be endorsed from my public administrative reanalysis. In my opinion the three models, albeit with some case-related refinement, proved to be useful in reconstructing the public decision-making process on decentralized governance in Rotterdam between 1947 and 2014, based on the empirical material from my book *'Disputed Governance'*. The differences between the three models, in their application to the Rotterdam case in a niche policy world, are not as great as might be assumed. To some extent they show overlap and place different emphases. Taken together, the three models provide a complete picture, in which the differences are more nuances than substantive contradictions.

The application of the rational phase model to the case in hand shows that the different phases in the policy process are usually recognizable, but are regularly mixed up. The practice-policy world simply does not adhere to 'prescribed' theoretical models. In that world, political-administrative intuition is the main driver, the government responds to the issues of the day and attaches great importance to the political feasibility of a proposal. A well thought-out policy in terms of content is also important, but by no means always decisive. The phase model is useful for finding out why something 'went wrong' during the policy process, as a lesson for the next time.

The application of the stream model to this case provides good insight into the way in which policy entrepreneurs managed to get the policy process back on track or to change its content in times of uncertainty about the course to be followed. It became clear that an enthusiastic alderman with ‘Neighbourhood Affairs’ in his or her portfolio was sometimes able to do more than a full Executive Board of Mayor and Aldermen.

The application of the round model to the case in hand mainly shows that the subject of intramunicipal territorial decentralization of administration in Rotterdam has mainly been a political-administrative theme throughout the years, with which mainly board members, politicians and civil servants at the City Hall have been concerned, sometimes in consultation with representatives of neighbourhood councils and submunicipalities. The interaction was therefore primarily 'internal' in nature. However, as neighbourhood councils and districts were seen by the City Government as 'citizen participation bodies’, one could also speak of 'external interaction at two removes'. The analysis shows that an intensive 'external' interaction is not a conditio sine qua non for a strong support base for the policy.

A common denominator among the three reconstruction models was the Rotterdam policy style in this long-term policy dossier, which was characterized by incrementalism or a step-by-step approach. The approach was cautious. As a result, there was more talk of evolution than revolution. The continuous discussions about the desired direction with regard to decentralized governance did not

increase the prestige of the neighbourhood councils and submunicipalities. With regard to the assessment of the policy along the criteria of 'rationality or reasonableness' and 'legitimacy or acceptability', the public administrative reanalyses do not reveal any major differences between the three models. In all models, successful policy requires a combination of rationality and legitimacy.

In general, the public administrative reanalyses confirm what has already been established in the governance-history analysis. But especially for scientific researchers, politicians, board members and policy officials, these reanalyses offer additional and enriching insight compared to the content of *'Disputed Governance'*. The policy topic of intramunicipal territorial decentralization of governance in Rotterdam comes into sharper focus especially in terms of the process side. Success and failure factors to achieve the primary policy goal – to better involve Rotterdam citizens in the government of the municipality and its parts – can be better recognized.

It is clear that the theory-policy world and the practice-policy world can learn from each other. The theory-policy world can act as the 'conscience' of the practice-policy world. Public administration scientists should also pay more attention to bridging the gap between the two policy worlds. In that context, the science of public administration should try to make its scientific insights more accessible to people in the practice-policy world.

Bronnen en literatuur

- Tineke Abma en Roel in 't Veld, *'Beleid en wetenschap'*, in 'Handboek Beleidswetenschap', Amsterdam 2001
- Victor Bekkers, *'Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector'*, Den Haag 2012
- J.Th.J. van den Berg, *'Kortheidshalve – over recht en macht in de democratie''*, Diemen 2020
- J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *'Crisis in de Nederlandse politiek'*, Alphen aan den Rijn 1974
- J.B.J.M. ten Berge, *'Decentraliseren met commissies'*, 's-Gravenhage 1978, blz. 15-56
- M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *'Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek'*, Deventer 2012 (Kluwer)
- A. Cachet, *'Weten en (door)werken. Over bestuurskunde als toepassingsgerichte wetenschap'*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam 2011
- M.D. Cohen, J.G. March en J.P. Olsen, *'A carbage can model of organizational choice'*, in Administrative Science Quarterly, 17 (1972), blz. 1-25
- J.C. Coolsma en A.J.G.M. van Montfort, *'De uitvoering van overheidsbeleid'*, in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn, 2014, blz. 126-127
- H. Daalder, *'Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974
- H. Daalder, *'Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland'*, Amsterdam 1995
- A. Edwards, *'De vier rationaliteiten in bestuurskundige argumentatie'*, in: Bestuurskunde en praktijk (liber amicorum voor prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen), Alphen aan den Rijn, 1998, blz. 63-76;
- M. Herweijer, *'Overheden'*, in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn, 2014, blz. 39-44
- M. Herweijer, *'Beleidsbepaling'*, in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn, 2014, blz. 107
- A. Hoogerwerf, *'Beleid als object van onderzoek'*, in *'*Beleid belicht 1' (Red. A. Hoogerwerf), Alphen aan den Rijn 1972, blz.15-21
- A. Hoogerwerf, *'De analyse van de beleidsinhoud'*, in 'Beleid belicht 1' (Red. A. Hoogerwerf), Alphen aan den Rijn 1972, blz.83-101
- A. Hoogerwerf, *'Beleid, processen en effecten'*, in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn, 2014, blz. 15-27
- A. Hoogerwerf, *'Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van* beleid', in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn, 2014, blz. 65-81
- A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red), *'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap'*, Alphen aan den Rijn, 2014

- John W. Kingdon, *'Agendas, Alternatives, and Public Policies'*, (second edition), Pearson Education Limited, 2014 (eerste druk 1984)
- J.F.M. Koppenjan, *'Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur'*, 's-Gravenhage 1993
- Arno Korsten, *'Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen'*, www.arnokorsten.nl, 140305, blz. 14-16
- A. Krouwel, R. Kroeze en F. van Berckel Smit, *'Waarom we nog steeds geen goede definitie van populisme hebben'*, Het Parool, 8 december 2018
- Miriam Lips, *'De beleidstheorie vanuit diverse wetenschaps- en beleidspraktijken: van 'hoe verder?' naar 'hoe anders?''*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), Amsterdam 2001, blz. 271-280
- Bram Peper, *'Vorming van welzijnsbeleid'*, Meppel 1972
- Elise van de Poel, *'Van politiek beginsel tot rechtsbeginsel – een onderzoek naar de juridisering van de beginselen achter de decentrale autonomie'*, Leiden 2021 (doctoraalscriptie)
- Jan van de Poel, *'Een staatsrechtelijk labyrint'*, Zwolle 1960 (dissertatie)
- Sjef van de Poel, *'Betwist bestuur – Wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam'*, Amsterdam 2017
- Sjef van de Poel, *'Bevlogen Bestuurders – Achter de schermen van het Rotterdamse Stadhuis 1966-2006'*, Amsterdam 2019
- C.W. van der Pot en A.M. Donner, *'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht'*, Zwolle 1972
- J.C. Schroot, mevr. mr. M. van Vliet en mr. N. Wijma, *Begrip van de Nederlandse gemeente, deel 2*, Alphen aan den Rijn 1978, blz. 143-144
- Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten (Staatscommissie-De Quay), verslag, 's-Gravenhage 1955 (Nationaal Archief).
- G.R. Teisman, *'De reconstructie van complexe besluitvorming'*, in 'Publieke besluitvorming', Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek, 's-Gravenhage 1995, blz. 33 e.v.
- G.R. Teisman, *'Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen'*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), Amsterdam 2001
- H.B. Tirion, *'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk'*, in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn 2014, blz. 207-221
- P.E.W.M. Tops, *'Moderne regenten. Over lokale democratie.''*, Amsterdam 1994
- H. te Velde, *'Regentenmentaliteit. Hoe Nederlands is politiek in Nederland?'*, Leiden 2006 (oratie)
- H. te Velde, *'Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland'*, Amsterdam 2010
- H.B. Winter, *'Evaluatie van overheidsbeleid'*, in 'Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap' (red. A. Hoogerwerf en M. Herweijer), Alphen aan den Rijn, 2014, blz. 162-164

Schriftelijke bronnen bestuurshistorisch onderzoek decentraal bestuur in Rotterdam:

ARCHIEVEN

- Handelingen gemeenteraad Rotterdam 1947-2014.
- Lucas, P., *Overzicht van de bemoeiingen van het gemeentebestuur van Rotterdam met de wijkraden, de sociale wijkopbouworganen en de binnengemeentelijke decentralisatie 1945-1970*. Rotterdam 1970. Stadsarchief Rotterdam, XVIII-C-41.
- Meijnders, H., *Persoonlijke collectie van de heer H. Meijnders 1972-1994*, medewerker bureau Wijkaangelegenheden van de secretarieafdeling Algemene Bestuurszaken. Stadsarchief Rotterdam (Collectie-Meijnders).
- Steeman, W.J.M., *Persoonlijke collectie van de heer W.J.M. Steeman 1968-1985*, plv. hoofd van de secretarieafdeling Sociale Zaken, Volksgezondheid en Wijkaangelegenheden en later hoofd van de secretarieafdeling Wijkaangelegenheden en Welzijnsplanning van de gemeente Rotterdam. Stadsarchief Rotterdam (Collectie-Steeman)
- Verzameling gedrukte stukken gemeente Rotterdam 1947-2014.
- Verkiezingsprogramma's politieke partijen Rotterdam 1970-2014.
- Coalitieakkoorden en collegeprogramma's gemeente Rotterdam 1970-2014

LITERATUUR

- Bent, Els van den, *Proeftuin Rotterdam: Droom & Daad tussen 1975 en 2005*. Amsterdam 2011.
- Commissie-Van den Bergh, *Het bestuur van de grote gemeenten*. Amsterdam 1959. Rapport uitgebracht door de Wiardi Beckman Stichting.
- Berg, D. van den, *Groote stad en randgemeente: een beschouwing der decentralisatiemogelijkheden in bestuur en administratie der groote stad en meer speciaal te ROTTERDAM*. Overschie 1946. Stadsarchief XXI F 130
- Berg, J.Th.J. van den, *'De taak van de volksvertegenwoordiger'* (2016), in Kortheidshalve, Diemen 2020.
- Berge, J.B.J.M. ten, *Decentraliseren met commissies*. Den Haag 1978
- Bomhoff, J.G. c.s., *Wijkraden. Een onderzoek naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie*. Amsterdam 1971
- Brasz, H.A., *Verslag van het onderzoek naar de communicatie tussen het Rotterdamse Gemeentebestuur en de Wijkraden te Rotterdam.* Rotterdam 1968
- Breed Comité Welzijn, *'Hoe democratisch zijn de wijkraden?'*. Fronttaal: 8 februari 1978
- Breed Comité Welzijn, *In de politieke houdgreep*. Rotterdam 1980.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag 2016
- Croix, Jacques la, *Kralingen-Crooswijk 1982-2014: 32 jaar deelgemeente*. Rotterdam 2016
- Dael, Yvette van, Joop van der Hor, Sara Klaverdijk, Karoll Kock, Cor Vos, Ignacio Willems en Rein Wolters, *Noties uit Charlois: door de bril van Lionel Martijn*, Rotterdam 2010
- Derksen, Wim, en Linze Schaap, *Lokaal Bestuur*. Den Haag 2004.
- Duvivier, Barbara, Jasper Loots en Lauryan Bakker (2013). *'Dorps- en wijkraden in Nederland'*. Bestuurswetenschappen: no 5-6.
- Deloitte & Touche, *Dwars door dualisering*. Rotterdam 2002
- *'Deelraden in discussie'*, Fronttaal: 20 december 1980.
- Fortuyn, Pim, *Aan het volk van Nederland*. Amsterdam-Antwerpen 1992
- Fortuyn, Pim, *De puinhopen van acht jaar Paars*. Uithoorn-Rotterdam 2002
- Frencken, Huub (2004). *'Het Rotterdamse bestuur: Kanttekeningen bij model en aanpak*
- *in Rotterdam'*. Het vijfentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme.
- Geerts & Jurgens Marktonderzoek, *De Burger Centraal*. Nijmegen 2006. Onderzoek in opdracht van de Commissie Relatie Burger-Overheid (Commissie-Van den Berg)
- Gils, A.J. van, *Spanning in de wijkraad-nieuwe-stijl*. Rotterdam 1976
- Gils, A.J. van (1976). *'Actieve Ommoorders willen geen politieke wijkraden'*. Wijkwijs: 29 januari 1976. Verslag van een onderzoek. Wijkwijs: 12 februari 1976. Weerwoord van C.J. Kooren *'Ommoord wil wél politiek wijkorgaan'*.

- Hagenaars, Lex. '*De Rotterdamse binnengemeentelijke decentralisatie'*. Bestuur nr.11: december 1986
- Hakvoort, Jan, *Territoriale decentralisatie. Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam.* Assen 1980.
- Hakvoort, Jan. *'Snel budgetrecht toekennen'*. Fronttaal: 26 augustus 1978
- Hazewinkel, Fernande, *Rozenburg, de Groene Parel aangeregen: Hoe de gemeente Rozenburg*
- *haar zelfstandigheid kwijt raakte.* Rozenburg 2009
- Hiemstra, Jaring, *Presterende gemeenten*. Alphen aan den Rijn 2003.
- Hoekzema, Herman (1987). *'Deelgemeenten zetten eenheid van bestuur onder druk'*. De Nederlandse Gemeente: 4 december 1987.
- Hordijk, Cor, *De werven van Gemeentewerken*. Rotterdam 2001.
- Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Eindrapport Onderzoek naar de Bestuurlijke Organisatie*. Den Haag 1975.
- Jong, Toos de, *'Het ging zoals het altijd is gegaan'*. Fronttaal: 26 mei 1979.
- Jong, Wim de, *Deelgemeenten en de bewoners van Feijenoord-Noordereiland*. Rotterdam
- 1974.
- Jungheim, Karel, *Van dorp naar stad: IJsselmonde 1950-2000*. IJsselmonde 2003
- Kooiman, J. (1990). *'Sturen, besturen of (be)sturen'*. Bestuurswetenschappen: nr. 6, blz. 408-425.
- Koole, R. (2011). 'Fact free politics'. Website Montesquieu Instituut Den Haag: 15 juni 2011.
- Korsten, A.F.A., *Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Website arnokorsten.nl
- KPMG Consulting, *Control Scan Deelgemeenten: overall bevindingen en verbeterthema's*. Rotterdam 2002.
- Laar, Paul van de, *Stad van Formaat: Geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw.* Zwolle 2000
- Leeninga, Margot, *Schiebroek doet mee!: Van Ambacht tot Tuinstad*. Rotterdam 2010.
- Meijer, Herman (1990). *'Heijplaat, een historische affaire'.* Rotterdams Tij: oktober 1990.
- Meijer van Meijbeek, F.A.C. (1987). *'Deelgemeenten: schaalvergroting en schaalverkleining'*. De Nederlandse Gemeente: 27 november 1987
- Nefkens, Jac., *Het verschijnsel deelgemeente: Macht of dienstbaarheid.* Rotterdam 1975. Stadsarchief XXXIV F 5
- Onderdelinden, P.G. *'Deelgemeenten: kameleonachtig?'*. De Nederlandse Gemeente: 18-25 december 1987
- Ooijen, Leen van, *Water naar de zee dragen: een lang verslag van vijftig jaar beperkt lokaal zelfbestuur in wijkraad en deelgemeenteraad van Hoek van Holland.* Hoek van Holland 1997.
- Oosterhagen, Maarten, *Deelgemeenten: een historische terugblik*, Rotterdam 2001.
- Oosterhagen, Maarten, *'Het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten'*. De Gemeentestem: april 2012
- Oosthoek, Albert, *Pim Fortuyn en Rotterdam*. Rotterdam 2005.
- Opstelten, Ivo, *Deelgemeenten nu, en hoe verder*. Rotterdam 2008. Redevoering op persoonlijke titel bij gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek.
- Ostaaijen, Julien van, en Pieter Tops (2007). *'De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam'*. Justitiële Verkenningen, jrg.33, nr.2
- Ostaaijen, Julien van, (2012) *'Ondertussen in de lokale politiek: De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaar-beweging en Pim Fortuyn'*. Beleid en Maatschappij (39) 2.
- Peper, Bram, *Vorming van welzijnsbeleid: Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*. Meppel 1972
- Peper, Bram, *Binnengemeentelijke decentralisatie in de tijd: Verandering van inzichten en doelstellingen van de Rotterdamse territoriale decentralisatie.* Rotterdam 1989. Rede, uitgesproken op 14 maart 1989, ter gelegenheid van de voorlopige afronding van de discussie over het deelgemeentebestel in Rotterdam.
- Peper, Bram, *De opstanding der steden, de opstand der stedelingen*. Rotterdam 1994. Nieuwjaarstoespraak 1994.
- Poel. J. van de (1983). '*Zicht op complementair recht'*. Handboek Samenwerkingsrecht.
- Poel, J.W.E. van de, *'Deelgemeenten zijn makkelijkste prooi voor minister Donner'*. VNG-Magazine: 4 februari 2011. Zie ook reactie van Ronald Sørensen in VNG-Magazine: 18 februari 2011.
- Pols, Henk van der, *Participatie van burgers en bestuurlijke decentralisatie*, Rotterdam 2008.
- Rath, Jan (1984). *'Deelraadverkiezingen in Rotterdam'*. Buitenlands Bulletin 9 (7)
- Rath Jan, *'Een verwaarloosd electoraat'*. Intermediair: 31 januari 1986

- Robijns, Rien, *Rotterdam, veranderde stad: dr. A. Peper, burgemeester 1982-1998*. Rotterdam 1999
- Schoor, Arie van der (2011), '*Stad van dorpen: Het ontstaan van het Rotterdamse annexatiegebied in vergelijkend- en lange termijn perspectief (1300-2000)'*. Rotterdams Jaarboekje: XI 9, 118-133
- Schoor, Arie van der, *De dorpen van Rotterdam*. Rotterdam 2013
- Simons, D., *Heden en toekomst der wijkraden*. Rotterdam 1957. Rede gehouden op 17 december 1957 in de herdenkingsvergadering van de wijkraad voor Overschie bij gelegenheid van het tienjarig bestaan van de wijkraad.
- Sørensen, Ronald, Marco Bouman en André Krouwel, *Nederland 2.0; Oplossingen voor vernieuwing van de Nederlandse democratie.* Rotterdam 2010. Reactie van burgemeester en wethouders van Rotterdam op deze publicatie d.d. 3 februari 2011.
- Sørensen, Ronald, *'Deelgemeenten snel uit hun lijden verlossen'*. VNG-Magazine: 18 februari 2011. Reactie op artikel Sjef van de Poel in VNG-Magazine: 4 februari 2011.
- Steeman, W.J.M., '*Deelgemeenten in Rotterdam: Opvulling van een vacuüm der democratie'*. Intermediair: 19 januari 1973
- Steeman, W.J.M. (1997). '*De vorming van het Rotterdamse deelgemeentebestel'*. Inventaris Collectie Steeman.
- Stichting Democratisch Steunpunt Rotterdam (SDSR), *Dualisme tussen Deur en Drempel: Twee jaar dualisme in de Rotterdamse gemeente- en deelgemeentepolitiek.* Rotterdam 2004.
- Straasheijm, Wim, *Tussen schaalvergroting en schaalverkleining: De plaats van de grote gemeente in de bestuursorganisatie.* Utrecht 1978. Doctoraalscriptie bestuurswetenschappen.
- Suttorp, C.H., *Discussiëren over een decennium decentralisatie in Rotterdam*. Rotterdam 1982. Stadsarchief XIX E 34.
- Veld, J. in 't, *Nieuwe vormen van decentralisatie*. Alphen aan den Rijn 1929.
- Veld, Roel in 't, *De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans*. 2013.
- Veldhoen, Lex, *'Dorp in een onbestemd gebied'*. Rotterdams Tij: april 1991.
- Veldhoen, Lex, *'Ook Hoogvliet'*. Rotterdams Tij: april 1991.
- Vuijsje, Herman, *De calculerende bestuurder. Over het jarenlange streven de overheidsmacht in Nederland te decentraliseren.* 1991.
- Weeda, Kees, *'Johan Henderson, actievoerder wordt raadslid'*. Fronttaal: 25 maart 1978.
- Westbroek, Ineke, *'De strijd om het belang van de wijkraad'*. Fronttaal: 15 september 1979.
- Westbroek, Ineke, *'De slag om de bevoegdheden van de elf deelgemeenten: Portret van de deelgemeente Kralingen'*. Rotterdams Tij: augustus 1990.
- Wit, Onno de, Willy Hilverda en Wim Heistek, *De Prins Alexanderpolder en Rotterdam: Van veenmoeras tot polderstad.* Rotterdam 2013.
- Zijderveld, A.C. c.s., *Rotterdam naar 2005, visies vanuit de wetenschap.* Kampen 1996

GEMEENTE ROTTERDAM BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

- *Wijkraden en organen voor sociale wijkopbouw. 1968.*
- *Toekomstige Organisatie Wijkbestel Rotterdam. 1970.*
- *Het nieuwe wijkbestel. 1972.*
- *Beleidsnota 1977. 1976. Beleidsnota over de organisatie van de stad.*
- *Het nieuwe wijkbestel. 1977.*
- *Discussienota Deconcentratie. 1982.*
- *Deconcentratiebeleid in Rotterdam. 1983.*
- *De Rotterdamse bewonersorganisaties en hun bijdrage aan de gemeentelijke democratie. 1984.*
- *Vernieuwing van Rotterdam. 1987.*
- *Binnengemeentelijke decentralisatie: Deelgemeenten in de jaren '90. 1990.*
- *Verzelfstandiging van de deelgemeentesecretarieën. 1991.*
- *De laatste ronde!. 1991.*
- *Gelijk Oversteken. 1991.*
- *De grenzen van de toekomstige Rotterdamse gemeenten. 1993.*
- *Participatierapport Koers 2005 annex Koers 2005: De Toekomstvisie. 1997.*
- *Verbetering Rotterdams Bestuur. 1999.*
- *Samen Sterk: Naar een sterk stadsbestuur met krachtige deelgemeenten. 1999.*
- *Visie 2010: Rotterdam op Koers. 1999.*
- *Actieprogramma Rotterdam Zet Door; op weg naar een stad in balans. 2003.*
- *Rotterdam georganiseerd bestuurd … en zo gaan we dat doen. 2005.*

- *De wijken, de deelgemeenten en de stad. 2007. Plan van Aanpak Verbetering Organisatie*
- *Rotterdam*
- *Gebiedsgericht werken: De uitvoering. 2008.*
- *We Kunnen Zoveel Beter: Over een adequate organisatie van het bestuur in Rotterdam: dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat. 2009. Inzet van het college van burgemeester en wethouders voor discussie over het verbeteren van het Rotterdamse bestuursmodel.*
- *We kunnen zoveel beter 2010. 2010.*

GEMEENTE ROTTERDAM TRAJECT BESTUURLIJK MODEL ROTTERDAM NA 2014 (BMR14+)

- *Wetsontwerp afschaffen deelgemeenten*. Persbericht van wethouder Jantine Kriens, 23 maart 2011.
- *Wetsontwerp afschaffen deelgemeenten.* Brief van het college van burgemeester en wethouders van 13 mei 2011 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- *Burgerconsultatie BMR14+: Burgerraadpleging bestuursmodellen*. Mei 2012. Door Marcel van Toorn. COS-rapportage.
- *Dichtbij, democratisch en divers: Normatief kader voor vernieuwing bestuurlijk model Rotterdam*. Mei 2012.
- Schaap, Linze, Frank Hendriks, Bram Boluijt, Andrea Frankowski, Casper Geurtz, Julien van Ostaaijen, *Besturen binnen Rotterdam: Inspiratiebronnen voor een nieuw bestuurlijk model.* Tilburg 2012. Universiteit van Tilburg.
- Derickx, C.L., R. Wever en N.M. Lourens, *Verbinding van bevindingen: De opmaat voor de scenario's voor een nieuw bestuurlijk model.* Augustus 2012
- *Iedereen invloed op gebiedsgericht werken: model A: Gebiedsbestuur, model B: Wijkparticipatie.* Modelvergelijking Gebiedsbestuur-Wijkparticipatie, 16 oktober 2012. Annex zienswijze Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten.
- *Zienswijzenboek Opbrengst consultatiefase BmR14+ periode 16 oktober 2012 tot 6 december 2012.* 6 december 2012. Bevat de ingediende zienswijzen op de modellen Gebiedsbestuur en Wijkparticipatie, alsmede de Samenvatting ingediende zienswijzen en de reactie daarop door de Stuurgroep-BmR14+.
- *Toekomst bestuurlijke organisatie Rotterdam.* December 2012. Raadsvoorstel van de Stuurgroep-BmR14+.
- *Besluit Gebiedsbestuur van de gemeenteraad,* 20 december 2012.

GEMEENTE ROTTERDAM AMBTELIJKE RAPPORTEN

- *Rapport van de Commissie Overdracht Bestuursbevoegdheden.* Rotterdam 1969.
- *Samenhang in de wijk.* 1977. Discussienota met betrekking tot het decentralisatie- en deconcentratiebeleid. Stadsarchief XXVIII F 330.
- *Tien jaar deelgemeentebestel.* 1983. Verslag van een symposium. Stadsarchief I G 37.
- *Eindrapport van de werkgroep 'Verdeelmaatstaven Deelgemeentefonds'.* 1984 Stadsarchief VIII C 495.
- *Nota Beroepsrecht Deelgemeenteraden.* 1985.
- *Bestuurlijk Onderzoek Dagelijks Bestuur deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek.* 1989.
- *Een ronde langs de deelgemeenten. 1991.* Door G. de Kleijn, projectleider Sociale Vernieuwing.
- *Het Rotterdamse deelgemeentebestel.* 1992. Informatiebrochure van de directie Algemene Bestuurszaken, sectie Bestuurlijke Zaken, van de Rotterdamse Bestuursdienst.
- *Het Rotterdamse besturingsmodel.* 1997.
- *Rotterdam, veilig idee?: Vier jaar samenwerken aan veiligheid.* Rotterdam 1998. Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid.
- *Het 'Sigmabestuur' in de deelgemeentelijke bestuurlijke infrastructuur.* 1999. Door Janos Drinóczy en Ton Kragten.
- *De WMO in Rotterdam.* 2006. (Deel)gemeentelijk visiedocument. De WMO en PowR: De inzet van de deelgemeenten. Ongedateerd.
- *Cahier 8, Methodiek van actief burgerschap in het kader van werken aan een veiliger Rotterdam.* 2006.
- *De Staat van Rotterdam.* 2007. COS.
- *Van buiten naar binnen: De Rotterdamse aanpak en de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie.* 2008.
- *Tien jaar stadsmariniers: 2002-2012.* 2012

GEMEENTE ROTTERDAM REKENKAMER

- *Veilig zijn, veilig voelen: Het gemeentelijk beleid wijkveiligheid.* Rotterdam 2005.
- *Controleer uw budget, financiële verantwoording deelgemeenten.* Rotterdam 2008.
- *Tussen de regels door: Onderzoek naar de subsidierelatie 'Get Hoekt'.* Rotterdam 2011
- *Wijken voor de stad: Realisatie van beloften gebiedsgericht werken.* Rotterdam 2012.
- *Festival zonder grenzen: Onderzoek naar de subsidierelatie Paradie Overschie.* Rotterdam 2012.
- *Herijking aanbevelingen rapport 'Wijken voor de stad'.* Rotterdam 2013.
- *Inspraak zonder uitspraak, burgerparticipatie bij gebiedsplannen van gebiedscommissies en stadsbestuur.* Rotterdam 2015.

GEMEENTE ROTTERDAM OVERIGE RAPPORTEN

- *De stad der toekomst, de toekomst der stad.* Studiegroep onder leiding van ir. A. Bos (Studiegroep-Bos), Rotterdam 1946.
- *Interimrapport van de Studiecommissie Wijkraden (Commissie-Hasper).* Rotterdam 1955. Stadsarchief XXIX C 43.
- *Eindrapport van de Studiecommissie Wijkraden (Commissie-Hasper).* Rotterdam 1957. Stadsarchief XXIII F 829.
- *Rapport van de Beleids- en Studiecommissie Sociale Wijkopbouw (Commissie-Schut).* Rotterdam 1960. Stadsarchief XI F 27.
- *Rapport van de Studiecommissie Wijkraden Rotterdam.* Rotterdam 1968.
- *Het maatschappelijk draagvlak van Centrum-Noord.* 1983. Intervisie Groep Groningen. Stadsarchief VII D 54 en VII D 55.
- *Nieuw Rotterdam: Een opdracht voor alle Rotterdammers*. 1987. Rapport van de Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing Rotterdam (Commissie-Albeda).
- *Gegeven het bestel, om de versterking van het bestuur in Rotterdam.* Rotterdam 1997. Advies van de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur.
- *Quick Scan deelgemeentelijke bestuursondersteuning.* 1999. Moret Ernst & Young.
- *Control Scan Deelgemeenten: Overall bevindingen en verbeterthema's.* 2002. KPMG Consulting.
- *Stadsbestuur Dichtbij Huis: Een werkende democratie voor Rotterdam.* Rotterdam 2006. Rapport van de Commissie Relatie Burger-Overheid (Commissie-Van den Berg).
- *Rapportage onderzoek Feijenoord – deelgemeente Feijenoord.* Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING), Amersfoort 2013.

DEELGEMEENTELIJKE PUBLICATIES

- Charlois, deelgemeente, *Charlois een van Rotterdams eerste deelgemeenten*. Voorlichtingsblad Bureau Voorlichting en Publiciteit van de gemeente Rotterdam in nauwe samenwerking met de deelgemeente Charlois, Charlois 1974. Stadsarchief V E 305.
- Charlois, deelgemeente, en deelgemeenten Hoek van Holland en Hoogvliet, *Kiezen en delen 1+2*. Speciale uitgaven van de deelgemeenten Charlois, Hoek van Holland en Hoogvliet in verband met de deelgemeenteraadsverkiezingen in 1976. Rotterdam 1976. Stadsarchief P 1419.
- Charlois, deelgemeente, *We komen in de buurt!!: Een bestuurlijk-ambtelijk structuurplan voor een weerbarstig maar waardevol democratiseringsproces, in het bijzonder gericht op de deelgemeente Charlois.* Door Joop Franken en Henri Suttorp. Charlois 1983. Met een reactie van Lex Hagenaars, hoofd van de secretarieafdeling Wijkaangelegenheden en Welzijnsplanning.
- Charlois, deelgemeente, *Charlois '550'*. Charlois 2012. Jubileumuitgave deelgemeente Charlois in verband met het 550-jarig bestaan van Charlois.
- Feijenoord, deelgemeente, *BING-onderzoek*. Persbericht van de deelgemeente Feijenoord. Feijenoord 2013.
- Hillegersberg-Schiebroek, deelgemeente, *Deelgemeenten nu, en hoe verder?: Veranderingen, Vernieuwingen, Uitdagingen.* Hillegersberg-Schiebroek 2008. Verslag van een symposium bij gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. Met inleiding door Bert Cremers, voorzitter van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek.
- Hoogvliet, deelgemeente, *Nota 'Maximaal en haalbaar': onderzoeksverslag bestuursinstrumentarium deelgemeente Hoogvliet.* Hoogvliet 1989.
- Hoogvliet, deelgemeente, *Leren van de herstructurering; Hoogvliet heeft een verhaal*. Hoogvliet 2004.

- Overschie, deelgemeente, *Gewoonte brengt je van A naar B, verbeelding brengt je overal.* Overschie 2009. Brief van Jan Markerink, voorzitter van de deelgemeente Overschie, aan de deelraad van Overschie betreffende bestuurlijke vernieuwing in Overschie.
- Prins Alexander, deelgemeente, *Van polder tot leefstad.* Prins Alexander 1976. Stadsarchief XXIV C 16

INTERDEELGEMEENTELIJKE PUBLICATIES

- *Bestuursstructuur in Rotterdam SAMEN STERKER: Een zienswijze van de deelgemeenten*. Rotterdam 1987. Stadsarchief XVI C 451
- *Samenhang in het openbaar bestuur van Rotterdam*. Visienota van de voorzitters van de negen deelgemeenten, Rotterdam 1988.
- *Een Rotterdamse aanpak: Deelgemeenten in Rotterdams bestuur, een referentiekader*. Rotterdam 1996. Stadsarchief XVIII E 198.
- *In antwoord op*. Rotterdam 1997. Reactie van de deelgemeenten op de reacties op de nota 'In debat met de Stad'. Stadsarchief XXX E 16.
- *2005 voor 11 – 11 voor 2005!.* Rotterdam 1997. Bijdrage van de deelgemeenten aan het debat over de nota 'Koers 2005, de Toekomstvisie'. Stadsarchief XVIII E 202
- *Duurzame stad.* Rotterdam 1998. Reactie van de deelgemeenten op programmaonderdeel 2 van het Rotterdamse collegeprogramma 1998-2002. Stadsarchief XXXVIII A 376
- *Verbetering Rotterdams Bestuur: de deelgemeentelijke bijdrage*. Rotterdam 2000. (eerste groene boekje).
- *Rotterdam besturen in partnerschap*. Rotterdam 2002. Notitie van de voorzitters van de Rotterdamse deelgemeenten. (tweede groene boekje).
- *Deelgemeenten Rotterdam: Historisch perspectief*. Rotterdam 2002.
- *Iedereen telt, iedereen doet mee: Sociale integratie in de optiek van de Rotterdamse deelgemeenten*. Rotterdam 2003.
- *Samen werken aan veilige deelgemeenten: Quick scan naar de stand van zaken met betrekking tot openbare orde en veiligheid in de deelgemeenten en in Centrum en Pernis*. Rotterdam *2003.* Rapport opgesteld door Freek Kuijper, deelgemeentesecretaris Kralingen-Crooswijk, Sjef van de Poel, deelgemeentesecretaris Charlois en Petra Nijman, beleidsmedewerker Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD).
- *De waarde van het Rotterdams lokaal bestuur: Visie van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD).* Rotterdam 2005.
- *Rotterdam. Sociaal beleid als uitdaging: deelgemeentebestuurders spreken zich uit.* Rotterdam 2005.
- *De WMO en PowR: De inzet van de deelgemeenten.* Rotterdam 2005-2006.
- *Gekanteld: Memorandum van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten.* Rotterdam 2006. (het derde groene boekje)
- *Brief van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) betreffende het Plan van Aanpak Verbetering Organisatie Rotterdam*. Rotterdam 2007.
- *Agenda voor de verbetering van het Rotterdamse bestuur.* Rotterdam 2009.
- *Samenwerken met rendement …!: Interdeelgemeentelijke samenwerking 2010-2014.* Rotterdam 2010.
- *Brief van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) aan de Stuurgroep-BmR14+ met het VRD-standpunt over het Bestuurlijk model Rotterdam na 2014.* Rotterdam 2012.
- *Iedereen invloed op gebiedsgericht werken.* Zienswijze Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten. Rotterdam 2012.
- *Bijeenbrengen en Vasthouden.* Notitie met advies van de voorzitters van de deelgemeenten betreffende het bestuurlijk model Rotterdam na 2014. Rotterdam 2012.
- *Waarmaken eigenheid buitengebieden.* Notitie van de deelgemeenten Rozenburg, Pernis, Hoek van Holland en Hoogvliet. Rotterdam 2013.
- *Aanbevelingen Rotterdammer Gericht Werken.* Advies van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten. Rotterdam 2014.

OVERIGE PUBLICATIES VERENIGDE ROTTERDAMSE DEELGEMEENTEN (VRD)

- *Deelgemeenten Rotterdam in beeld 1998-2000*
- *Deelgemeenten Rotterdam in beeld 2006*
- *Wegwijzer VRD.* Ongedateerd.

- *Deelgemeenten samen!.* Nieuwsfolder. Rotterdam 2010

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

- Duinkerke, Suze, en Jan Velthoven, *Relatiepatronen binnen het deelgemeentebestel*. Rotterdam 1974. Onderzoek doctoraalstudie bestuurssociologie Erasmus Universiteit Rotterdam. Stadsarchief IV B 51.
- Hakvoort, Jan, *Rapport binnengemeentelijke decentralisatie: samenvatting van een onderzoek naar het functioneren van het Rotterdamse deelgemeentebestel*. Rotterdam 1978.
- Cachet, A., en J.W. Foppen, M. Noordegraaf en M.M. Teeuw. *Vitaliteit als strategie: Regio, gemeenten-nieuwe-stijl en Charlois*. Rotterdam 1993. Verslag onderzoek door de Erasmus Universiteit Rotterdam naar het proces van omvorming van deelgemeente naar gemeente-nieuwe-stijl en hoe daarin te opereren. Stadsarchief XVII B 34.
- Beukenholdt-ter Mors, A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap, *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?* Centre for local democracy. Rotterdam 2002.
- Edwards, Arthur, en Linze Schaap, *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Centre for Local Democracy. Rotterdam 2006.
- Snijders, Rob, *Investeren en Oogsten: De bestuurskracht van het deelgemeentelijk bestel Rotterdam*. Rotterdam 2008 (bestuurskundige scriptie).
- Lap, Lieke, *Het belang van wijkgericht werken: een analyse en vergelijking van de succes- en faalfactoren van vier wijkgerichte aanpakken in de gemeente Rotterdam.* Rotterdam 2009 (afstudeerscriptie).
- *Een kwestie van kiezen: Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers*. Rotterdam 2016. Onderzoeksrapport Evaluatie Bestuurlijk Model Rotterdam 2016 van het Dutch Research Institute for Transition (DRIFT) in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Rijksuniversiteit Groningen met begeleidende brief aan de gemeenteraad van de Stuurgroep Evaluatie bestuurlijk model Rotterdam van 23 november 2016.

GEMEENTE AMSTERDAM

- *Macht voor de wijken: desentralisatie in Amsterdam.* Amsterdam 1972. Werkgroep Bestuursvraagstukken PvdA-Amsterdam.
- Meijer, Erik, *De macht aan alle mensen*. Amsterdam 1978. Discussienota over directe democratie in de Amsterdamse buurten van PSP-gemeenteraadslid Erik Meijer (GB 1978, afd 1, nr. 216, blz. 297).
- *'Proef met binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Noord en Osdorp'.* Voordracht van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad van 8 mei 1981 (GB 1981, afd 1, II, nr. 637).
- *Verordening op de stadsdeelraden*, GB 1981, afd 3, volgnr.132.
- De *uitwerking bestuurlijke reorganisatie, taken- en bevoegdhedenverdeling stad- en stadsdelen*. Voordracht van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad van september 1985. Stadsarchief Amsterdam H2265.
- Leemans, A.F., *Deelraden nader bekeken*. Eindrapport van het onderzoeksteam van de vakgroep bestuurskunde en publiek recht van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam 1987.
- *Stadsdeelraden in Amsterdam: Verdeling van taken en bevoegdheden*. Amsterdam 1989. Projectbureau Binnengemeentelijke Decentralisatie.
- *Amsterdam te groot en te klein: Stadsdelen stad en regio*. Amsterdam 1991. Publicatie met bijdragen van verschillende auteurs bij gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Binnengemeentelijke Decentralisatie en de stadsdelen Noord en Osdorp. *Wijkcentra, stadsdelen, burger en bestuur* door Inge van Heusden en Jos Vernooij, *Tien jaar stadsdelen, genoeg antagonisme te weinig synergie* door Pieter Nieuwenhuizen en Herenleed: *Een gesprek met Michael van der Vlis door Inge van Heusden.*
- *Amsterdammers over stad en stadsdelen in Amsterdam.* Amsterdam 1996. Eindrapportage van de stadsgesprekken over het bestuurlijk stelsel van Amsterdam, gehouden in december 1996. Stadsarchief Amsterdam, 51 F 92.
- Tops, P.E.W.M., *Delen van bestuur: Om de versterking van het bestuurlijk stelsel van Amsterdam*. Amsterdam 1997. Rapportage van een Commissie van Deskundigen onder leiding van prof.dr. P.E.W.M. Tops.
- *Wijziging van de Verordening op de stadsdelen.* Voordracht van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad 15 november 2005.

- *De stad is een schouwtoneel, elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel*. Amsterdam 2009. Rapportage van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam (Commissie-Mertens).
- *Visie burgerparticipatie: Van bolwerk naar netwerk*. Notitie van het college van burgemeester en wethouders. Amsterdam 2013.
- *Notitie kaderstelling gemeente Amsterdam*. Amsterdam 2014.
- *Amsterdam 2020*. Amsterdam 2016. Rapport van de Advies- en evaluatiecommissie Bestuurlijk stelsel Amsterdam 2016 (Commissie-Brenninkmeijer).

GEMEENTE DEN HAAG

- *De burger centraal, deconcentratie gemeentelijke diensten*. Den Haag 1989.
- *Verordening op de stadsdeelorganisatie gemeente Den Haag*. Den Haag 2001. Raadsvoorstel van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad.
- *Implementatie stadsdeelorganisatie*. Den Haag 2003. Brief annex voortgangsnotitie van de Wethouder van Nieuwe Gebieden en Duurzaamheid van 30 september 2003 aan de voorzitter van de Commissie Veiligheid, Bestuur en Leefomgeving.
- *Evaluatie stadsdeelcommissies*. Den Haag 2004. Brief van het presidium aan de Commissie Veiligheid, Bestuur en Leefomgeving van 5 januari 2004.

OVERLEG ORGAAN RIJNMONDGEMEENTEN (OOR)

- *De bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam*. Rotterdam 1991. Discussienota van het *dagelijks bestuur van het OOR.*
- *De Inzet II.* Rotterdam 1992. Nota van het OOR betreffende zijn inzet in het wetgevingsproces Stadsregio Rotterdam.
- *OORzaak en Vervolg*. Rotterdam 1992. Nota van het dagelijks bestuur van het OOR.
- *Het Profiel*. Rotterdam 1993. Nota van het algemeen bestuur van het OOR betreffende de taken en bevoegdheden van het regiobestuur en de vitale gemeenten.

POLITIEKE PUBLICATIES ROTTERDAM

- Christen-Democratisch Appèl, *Eerste discussienota over de vraag hoe nu verder met het deelgemeentebestel in Rotterdam*. Notitie van Dirk Dekker, fractievoorzitter CDA deelgemeente Prins Alexander, aan het fractievoorzittersoverleg van het CDA-Rotterdam, Rotterdam 1985.
- Christen-Democratisch Appèl, *Schoenmaker blijf bij je leest*. Notitie over het deelgemeen*tebestel van het CDA-Rotterdam. Rotterdam 1988.*
- Kommunistische Eenheidsbeweging Nederland, *Boykot de Wijkraadsverkiezingen*. Rotterdam 1977.
- Leefbaar Rotterdam, *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop: Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse deelgemeentebestel*. Door Robert Simons. Rotterdam 2007.
- Leefbaar Rotterdam, *Paarse krokodillen in Rotterdam: onderzoek van Leefbaar Rotterdam naar de mening van Rotterdammers over het functioneren van gemeentelijke diensten, afdelingen, functies, onnodige regels en procedures.* Door Robert Simons. Rotterdam 2008.
- Partij van de Arbeid, *Decentralisatie en deconcentratie op langer zicht*. Notitie van Wim Straasheijm ten behoeve van de Gewestelijke Adviesraad van de PvdA. Rotterdam 1978.
- Partij van de Arbeid, *Nota 'De decentralisatie in de jaren tachtig'*. Rotterdam 1979. Nota opgesteld door de Gewestelijke Adviesraad-werkgroep Binnengemeentelijke Decentralisatie, bestaande uit Jan Janse, Lodewijk Rogier, Hans Simons, Ferrie Veen en Wim Straasheijm.
- Partij van de Arbeid, '*Decentralisatie-Deconcentratie'*. Notitie van PvdA-wethouder Wim van der Have, Rotterdam 1979.
- Partij van de Arbeid, (1980). '*Welzijnswerk in politieke houdgreep, of schrijvers in de fout'*. Artikel van de welzijnswethouders Roel den Dunnen, Wim van der Have, Elisabeth Schmitz en Pim Vermeulen. Fronttaal: 20 december 1980
- Partij van de Arbeid, *Rapportage over het deelgemeentebestel*. Rapport van de Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam (PvdA-Commissie-Wolfson), Rotterdam 2004.
- Partij van de Arbeid, *De houdbaarheid van een ideaal.* Door Wim Straasheijm, Marco Heijmen en Marco van Lent. Reactie op het rapport van de Commissie-Wolfson.
- Partij van de Arbeid, *Beter Besturen in Rotterdam*. Rotterdam 2007 Rapport van Harlow Brammerloo (Noord), Paul Paulusma (Prins Alexander) en René Kronenberg (Feijenoord).

- Partij van de Arbeid, *Eindrapport Commissie Deelgemeentebestel 2014*. Rotterdam 2012. PvdA-Commissie onder leiding van Roel in 't Veld.
- Socialistische Partij, *Een referendum over de knoop!*. Door Theo Coşkun. Rotterdam 2008.
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, *Rotterdam, overbedeeld?*. Rotterdam 2004. Notitie van de VVD-Commissie Deelgemeentebestel (VVD-Commissie-Rosenthal).

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

- *Rapport van de Staatscommissie-De Quay* over het vraagstuk van de samenvoeging van grote gemeenten en randgemeenten, alsmede over de meest gewenste bestuursvorm voor de grote gemeenten. Den Haag 1955.
- *Wet Openbaar Lichaam Rijnmond*. Den Haag 1964. Kabinet-Marijnen (KVP, ARP, CHU, VVD).
- *Europees Handvest inzake lokale autonomie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag 1985.
- *Voorstel van wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Lex Specialis)*. Den Haag 1995. Kabinet-Kok I (PvdA, VVD, D66)
- *Gemeenten in ontwikkeling: Herindeling en kwaliteit*. Den Haag 1999. Verslag van een symposium over gemeentelijke herindeling in de Beurs van Berlage, Amsterdam op 19 november 1998.
- Castenmiller, P.G., *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap*. Den Haag 1999. Een essay van P.G. Castenmiller van SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG.
- Hartman, Ivo, *Gemeente Gemeenschap en Territoriaal Zelfbeheer*. Den Haag 1999. Een essay van Ivo Hartman van het Instituut voor Publiek en Politiek.
- *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*. Opgesteld door De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag 2001.
- *Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur: Handreiking voor het instrumentarium van binnengemeentelijke decentralisatie.* Ministerie van Binnenlandse Zaken. Den Haag 2002.
- D*e toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*. Den Haag 2006. Een verkenning van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Johan Remkes (VVD).
- Denters, Bas, en Pieter-Jan Klok, *Onderzoek wijk- en dorpsraden in Europa*. Vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Enschede 2012.
- *De Agenda Lokale Democratie*. Den Haag 2015. Door minister Ronald Plasterk (PvdA) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan de Tweede Kamer.

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR (ROB)

- *Over de staat van de democratie: Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*. Den Haag 2005.
- *Vertrouwen op democratie*. Den Haag 2010
- *15,9 uur: De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag 2016

SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU (SCP)

- *Burgermacht op eigen kracht?*. Den Haag 2014
- *Meer democratie, minder politiek?*. Den Haag 2015

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN (VNG)

- *Herziening van de Gemeentewet*. Rapport van de adviescommissie herziening Gemeentewet (Commissie-Oud). Den Haag 1959. Blauwe reeks, nr. 28.
- *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*. Opgesteld door De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag 2001.
- *Standpunt VNG over het wetsvoorstel afschaffen deelgemeenten*. Den Haag 2011.
- *Maatwerk-democratie: Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Jaarbericht 2016 van de Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag 2016.
- *Lokale democratie: Actie op maat*. Ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022. Den Haag 2016.

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR)

- Goor, J.G.B.M. van de, *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht: Een inventarisatie.* Den Haag 1989
- Engberse, G., E. Snel en A. Weltevrede, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*. Den Haag 2005.
- *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag 2005.
- *Vertrouwen in burgers*. Den Haag 2012.

VERORDENINGEN DECENTRAAL BESTUUR ROTTERDAM

- *Verordening op de wijkraden in de gemeente Rotterdam 1947*. GB 1947, nr.21.
- *Wijkraadsverordening 1963*. GB 1964, nr.27.
- *Verordening op de deelgemeenten 1972*. GB 1972, nr.130.
- *Verordening op het wijkbestel 1977*. GB 1977, nr.180.
- *Verordening op het deelgemeentebestel 1979*. GB 1979, nr.173.
- *Verordening op de deelgemeenteraden 1986*. GB 1986, nr.151.
- *Verordening op de deelgemeenteraden 1991*. GB 1991, nr.123.
- *Wijkraadsverordening 1998*. GB 1998-37
- *Verordening Centrumraad 2002*. GB 2002, nr.34
- *Verordening wijkraad voor Pernis 2002*. GB 2002, nr.36
- *Deelgemeenteverordening 2002*. GB 2002, nr.16.
- *Deelgemeenteverordening 2010*. GB 2010, nr.58.
- *Verordening op de Gebiedscommissies 2014*. GB 2013, nr.96.

WETSONTWERPEN

- *Wetsontwerp wijziging Gemeentewet 1964*. Invoeren mogelijkheid om aan gemeentelijke commissies bevoegdheden van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders over te dragen.
- *Wetsontwerp wijziging Gemeentewet 1994*. Invoeren specifieke regelingen voor territoriale commissies met een substantieel taken- en bevoegdhedenpakket annex afschaffen van de verantwoordingsplicht van deze commissies aan het gemeentebestuur.
- *Wetsontwerp wijziging Gemeentewet 2002*. Invoeren wettelijke status deelgemeenten annex invoeren dualisme.
- *Wetsontwerp wijziging Gemeentewet 2014*. Afschaffen deelgemeenten.

Informanten bestuurshistorisch onderzoek decentraal bestuur in Rotterdam

- Aboutaleb, Ahmed, burgemeester, pvda
- Baljeu, Jeannette, wethouder vvd
- Bannink, Han, gemeentesecretaris
- Baran, Zeki, gemeenteraad, deelraad Charlois, pvda
- Barendregt, Aad, bewonersorganisatie Charlois
- Beijer, Hans, ambtenaar Charlois
- Berg, Joop van den, wetenschapper
- Besters, Arno, secretaris Prins Alexander
- Bezemer, Lex, ambtenaar IJsselmonde
- Blok, Paméla, db Rozenburg, gbr
- Blokland, Robin, griffier Charlois, Feijenoord
- Boer, Lucas de, db Kralingen-Crooswijk, pvda
- Boeren, Rob, gemeenteambtenaar
- Bol, Paul, ondernemer Hillegersberg-Schiebroek
- Bolsius, Lucas, db Noord, wethouder, cda
- Boonzaaijer, Wouter, db IJsselmonde, cu-sgp
- Borchers, Frits, ambtenaar Noord
- Bosloper, Thijs, ambtenaar Charlois
- Boven, Puck van, ambtenaar Hillegersberg-Schiebroek
- Brammerloo, Harlow, db Noord, pvda
- Bruggen, Dick van, db Charlois, pvda
- Bruijn, Duco de, gemeenteambtenaar
- Cachet, Lex, wetenschapper
- Camps, Theo, wetenschapper
- Coşkun, Theo, gemeenteraad, db Charlois, sp
- Cremers Bert, gemeenteraad, db Hillegersberg-Schiebroek, pvda
- Croix, Jacques la, deelraad Kralingen-Crooswijk, cda
- Dongen, Dick van, db Overschie, pvda
- Donk, Maarten van de, db Noord, gemeenteraad, vvd

- Donner, Piet Hein, minister BZK, cda
- Draisma, Arjen, secretaris Pernis
- Duin, Erwin van, db Prins Alexander, vvd
- Duin, Jan Cees van, gemeenteraad, db Hillegersberg-Schiebroek, vvd
- Eck, Nico van, gemeentesecretaris
- Eger, Co, db Overschie, bo
- Eijk, Theo van, db Hoek van Holland, cda
- Eijnden, Paul van den, griffier Overschie, Feijenoord, Charlois
- Elemans, Hans, db Hoogvliet, ibp
- Engelen, John, secretaris Overschie
- Erdal, Alaattin, gemeenteraad, db Charlois, cda
- Etty, Walter, wethouder Amsterdam, pvda
- Faber, Jaap, deelraad IJsselmonde, hij
- Florijn, Marco, wethouder, pvda
- Florijn, Vincent, secretaris Hoek van Holland, Delfshaven
- Gils, Arjan van, gemeentesecretaris
- Goijvaerts, Emile, ambtenaar Charlois
- Gonçalves, Carlos, db Delfshaven, pvda
- Goverde, Ed, db Charlois, pvda
- Griffioen, Teun, bewoner Charlois
- Groot, Wim de, db Hoek van Holland, vvd
- Gruiter, Kees de, Adviesraad Centrum, gemeenteraad, vvd
- Hakvoort, Jan, wetenschapper
- Hallensleben, Edit, db Overschie, gemeenteraad, wethouder, pvda
- Handstede, Karin, griffier gemeenteraad
- Harreman, Tom, db Delfshaven, gemeenteraad, pvda
- Have, Wim van der, wethouder, db Charlois, pvda
- Heijde, Arnold van der, deelraad, db Hoogvliet, pvda
- Heijden, Frans Jozef van der, gemeenteraad, pvda
- Henderson, Johan, wethouder, db Feijenoord, pvda
- Hilst, Frans van der, gemeenteraad, db Prins Alexander, lr
- Hoek, Cor van den, secretaris Rozenburg
- Hoekzema, Herman, gemeenteambtenaar
- Honders, Martin, db Charlois, pvda
- Hoogland, Jacqueline, db Hoogvliet, ibp
- Hoogstad, Mark, journalist
- Janse, Jan, gemeenteraad, pvda, secretaris Delfshaven
- Jungheim, Karel, db IJsselmonde, cda
- Karakus, Hamit, wethouder, pvda
- Keizer, Hilbert, secretaris Hillegersberg-Schiebroek
- Kerkhof, Jan, secretaris Hoogvliet
- Klaassen, Dick, db Prins Alexander, pvda
- Koedam-Hooijkaas, Ivonne, db Hillegersberg-Schiebroek, vvd
- Kok, Kees, ambtenaar Prins Alexander
- Kombrink, Hans, wethouder, pvda
- Kragten, Ton, secretaris Feijenoord, IJsselmonde
- Kriens, Jantine, wethouder, pvda
- Kromwijk, Martien, woningbouwcorporatie
- Kuijper, Els, wethouder, gemeenteraad, db Hillegersberg-Schiebroek, pvda
- Kuile-Van der Hoeven, Ella ter, gemeenteraad, vvd
- Laar, Paul van de, wetenschapper
- Lausberg, Dennis, woningbouwcorporatie
- Leeninga, Margot, gemeenteambtenaar, bewoner Hillegersberg-Schiebroek
- Leeninga, Jan, wijkraad, db Hillegersberg-Schiebroek, pvda
- Leeuwen, Anton van, secretaris Centrum, IJsselmonde
- Leussink, Wim, ambtenaar Charlois
- Lockhorst, Dick, db Charlois, pvda
- Loenen, Rob van, gemeenteambtenaar, secretaris Noord
- Majoor, Karel, secretaris Charlois
- Martijn, Lionel, db Charlois, cda
- Mast, Chris, deelraad Hillegersberg-Schiebroek, pvda
- Mastrigt, Yvonne van, db IJsselmonde, pvda
- Meer, Kees van der, db Overschie, cda
- Meijer, Herman, wethouder, gl
- Namen, Piet van, ambtenaar Feijenoord, Charlois
- Nes, Aad van, gemeenteambtenaar
- Nijboer, Gerard, secretaris Hoogvliet
- Noppe, Diederik, ambtenaar Overschie
- Oosten-Snoek, Tineke van, bewoner Hillegersberg-Schiebroek
- Oosterhoff, Remco, gemeenteraad, db Feijenoord, cu-sgp
- Opstelten, Ivo, burgemeester, vvd
- Oudenaarden, Jan, bewoner Feijenoord
- Oudshoorn, Dagmar, db Feijenoord, pvda
- Paans, Jaap, griffier gemeenteraad
- Pastors, Marco, wethouder, gemeenteraad, lr
- Paulusma, Paul, deelraad, db Prins Alexander, pvda
- Peper, Bram, burgemeester, pvda
- Philips, Jeannette, bewonersorganisatie Charlois
- Pieterse, Peter, deelraad, db Prins Alexander, pvda
- Plas, Louis, db Hoogvliet, pvda
- Pol-Van den Dorpel, Nel van der, wethouder, vvd
- Pols, Henk van der, wethouder, pvda
- Pover, Nico, secretaris Feijenoord
- Puffelen, Dick van, gemeenteraad, db Feijenoord, pvda
- Raets, Philippe, gemeentesecretaris
- Reus, Jan de, deelraad Hillegersberg-Schiebroek, vvd

- Reussink, Gerard, gemeenteambtenaar, secretaris Noord, Hillegersberg-Schiebroek
- Revet, Tom, ambtenaar Kralingen-Crooswijk, Charlois
- Riege, Ed, gemeenteambtenaar
- Rijsdijk, Coos, db IJsselmonde, pvda
- Rombout, Barend, gemeenteambtenaar
- Sanders, Wim, db Feijenoord, d66, ambtenaar Kralingen-Crooswijk, secretaris Rozenburg
- Schalk, Jan van der, wethouder, cda
- Schee, Evert van der, deelraad Charlois, pvda
- Schildkamp, Jan, bewoner Hoogvliet
- Schrijer, Dominic, db Charlois, wethouder, pvda
- Schuiling, Gerard, db Kralingen-Crooswijk, pvda
- Sekeris, Jaap, secretaris Hoek van Holland, ambtenaar Charlois
- Simons, Robert, gemeenteraad, lr
- Smid, Edwin, db Hoogvliet, nh
- Smulders, Gerard, gemeenteambtenaar
- Sørensen, Ronald, gemeenteraad, lr
- Spies, Liesbeth, minister bzk, cda
- Stapelkamp Anton, deelraad, db Hillegersberg-Schiebroek, cda
- Steenbergen, Joke, db Feijenoord, cda
- Straasheijm, Wim, gemeenteambtenaar, db Feijenoord, pvda
- Stekelenburg, Michael, bureau Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten
- Sutter-Besters, Ria de, db Rozenburg, ipr
- Tak, Sjaak van der, wethouder, cda
- Tops, Pieter, wetenschapper
- Tempel, Wubbo, deelraad Overschie, gemeenteraad, cda
- Vegt, Jos van der, ambtenaar Charlois, ondernemer
- Veld, Roel in 't, wetenschapper
- Velde, Roelof te, gemeenteambtenaar
- Verheij, Jan Willem, deelraad Delfshaven, gemeenteraad, vvd
- Verspui, Petra, gemeenteambtenaar
- Vleugels, Wim, gemeenteraad, pvda
- Vlieger, Christiaan de, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Vliet, Herman van, gemeenteambtenaar Amsterdam
- Voskuilen, Ron, gemeenteambtenaar
- Vroklage, Arthur, ambtenaar Charlois
- Wagemans, Bert, bewonersorganisatie Hillegersberg-Schiebroek
- Wenting, Jerry, deelraad Delfshaven, cda, secretaris Hoogvliet, Feijenoord
- Wijs, Kees de, gemeenteambtenaar
- Winsen, Monique van, deelraad, db Hillegersberg-Schiebroek, vvd
- Wolters, Rein, journalist
- Yeyden, Seyit, db Feijenoord, pvda
- Zuuren, Hans van, db Centrum, pvda

Afkortingen:

bzk: binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties; db: dagelijks bestuur; cda: christen-democratisch appèl; cu-sgp: christenunie-staatkundig gereformeerde partij; gl: groenlinks; lr: leefbaar rotterdam; pvda: partij van de arbeid; sp: socialistische partij; vvd: volkspartij voor vrijheid en democratie; bo: belangen overschie; gbr: gemeentebelangen rozenburg; hij: huurdersvereniging ijsselmonde; ibp: initiatiefgroep boomgaardshoek en platen; ipr: inwonerspartij rozenburg; nh: nieuw hoogvliet.

Curriculum vitae

De auteur van dit proefschrift werd op 13 september 1952 geboren te Leiden. In 1971 behaalde hij het diploma HBS-A op het Sint-Thomascollege te Venlo. In 1971 begon hij in Leiden aan de studie Staatkundige studierichtingen, bestuurswetenschappelijke richting. Van mei 1973 tot september 1974 onderbrak hij deze studie voor het vervullen van zijn militaire dienstplicht. Op 27 juni 1977 slaagde hij voor het doctoraal examen. In augustus 1977 trad de auteur in dienst van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, afdeling algemene en juridische zaken. Naast zijn werk studeerde hij vanaf 1978 Nederlands recht, met als afstudeerrichting staatsrecht uitgebreid. Op 3 september 1982 slaagde hij voor het doctoraal examen in deze studierichting.

Vanaf 1986 was de auteur werkzaam bij de gemeente Rotterdam, achtereenvolgens als leidinggevend beleidsadviseur openbare orde en veiligheid en politieaangelegenheden en als beleidsadviseur politieaangelegenheden en algemene bestuurszaken bij de Rotterdamse gemeentesecretarie en Bestuursdienst (1986-1999), als deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Charlois (1999-2014) en als wetenschappelijk adviseur bij het Stadsarchief Rotterdam (2014-2018). In die laatste functie werkte hij in opdracht van het gemeentebestuur aan een onderzoek naar binnengemeentelijk decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014, welk onderzoek resulteerde in het boek *Betwist bestuur - wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam* (2017) en aan een oral history onderzoek naar de bestuurlijke ervaringen van de nog levende leden van het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders tot het jaar 2006. Dit onderzoek resulteerde in het boek *Bevlogen bestuurders - Achter de schermen van het Rotterdamse stadhuis, 1966-2006* (2019).

In 1986 werd de auteur lid van de gemeenteraad van Voorschoten. Tussen 1990 en 1998 was hij wethouder en vanaf 1994 tevens locoburgemeester van die gemeente.