



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).

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 vierjarige 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 sail-lante 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 posities⁹ 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 tijdspanne 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 unanimitie 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 studiec commissie adviseerde in de navolgende jaren in een tweetal rapporten om aan het verlangen van wijkraden om iets meer te zijn dan 'adviseerende 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 geopperd¹³ – werd door de studiec commissie 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 studiec commissie Sociale Wijkopbouw¹⁵ – 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 toenevende 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 wijkra- den en sociale wijkopbouworganen, een soort ‘pacificatie’ dus. Echte tegenstel- lingen 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 oppor- tunisme 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 decentra- lisatie van bestuurlijke bevoegdheden zou worden overgegaan, dat zou dienen te geschieden via de wijkra- den. 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 bevoegd- heden aan wijkra- den.

Conclusies

Recapitulerend kon worden geconcludeerd dat de gemeenteraad van Rotterdam zich in de tijdsperiode van 1947 tot 1968 níét liet overtuigen door allerlei bezwa- ren die op lokale én landelijke schaal tegen het fenomeen wijkra- den werden in- gebracht. Als er al sprake was van enige inefficiëntie door bestuurlijke decentra- lisatie – daarbij werd in het bijzonder gedacht aan vertraging in het besluitvor- mingsproces – 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 ge- noemde tijdsperiode heeft het gemeentebestuur nimmer serieus overwogen om maar te stoppen met de wijkra- den. Anderzijds heeft het gemeentebestuur van Rotterdam gedurende die eenentwintig jaar niet erg zijn best gedaan om sub- stantieel verbetering te brengen in de positie en het aanzien van de wijkra- den. Van actief meedenken over mogelijkheden van overdracht van bestuurlijke be- voegdheden van gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethou- ders aan wijkra- den 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 gemeentebes- tuur er vooral op gericht om het al vele jaren bestaande idee om wijkra- den te voorzien van bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van bur- gemeester en wethouders te gaan realiseren, nu daarvoor in 1964 in de Gemeen- tetewet een mogelijkheid was geboden. De werkrelatie tussen het gemeentebes- tuur en de wijkra- den bleef ook na 1968 problematisch. De wijkra- den voelden zich nog steeds niet erg serieus genomen door het gemeentebestuur. Daarente- gen vonden burgemeester en wethouders dat de wijkra- den 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 Wijkaan-gelegenheden 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 territorium 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 'gekwificeerd', 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, zonder 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 unanimitieit 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 gemeenteraad 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 deelgemeentebestel 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 daarvoor 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, Hilleegersberg-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 kampen 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 toenomen 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 Wijk-aangelegenheden 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 'publiekgericht', '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 Wijkangelegenheden 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 toch 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 territorium. In die zin begrepen 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 deelgemeentebestel 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 gemeentelijke 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, voorsortierend 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 territorium – 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 behoeften, 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 aan⁶⁸ – 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 meegerekregen, 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 bevoegdheidendiscussie, 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 vermalelijde 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 onaangetaast zou blijven. Volgens oud-wethouder 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 deelgemeentegerieden '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 burger nabije 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 beleidsvoor nemens 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 bestuur ... 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, wijk economie 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 'deelgemeentebestuurder', 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. Opstellen 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 ophefing 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 ‘vulkanexplosie’.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 werkerreinen 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 werkerrein 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 centraal bestuur.
- De deelgemeenten toonden, waarschijnlijk vanuit een oogpunt van zelfbescherming, 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 deelgemeentendossier 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 bureaucratie tussenslagen' 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 iets 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 ‘princiële 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 bestuurscommissie – 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 bevestigend 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 ‘medebestursorganen’ 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 winkelen’, ‘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 gemeentebestel 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 integriteitsteksties;

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

