

Investeren en Oogsten

De bestuurskracht van het deelgemeentelijke bestel Rotterdam



Rob Snijders (280584)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek
Begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort

 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Investeren en Oogsten

Het deeltgemeentelijke bestel Rotterdam



Rob Snijders (280584)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek
Begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort



Scriptie Bestuurskunde Master Beleid en Politiek

Student: Rob Snijders
Studentnummer: 280584
Adres: Grote Beer 541
3067 TR Rotterdam
Telefoon (mobiel): 06-44970619
Email: robsvl24@hotmail.com

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Master: Beleid en Politiek
Faculteit: Sociale Wetenschappen, Bestuurskunde
Burgemeester Oudlaan 50
Postadres: P.O Box 1738
3000 DR Rotterdam
Begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort
M- gebouw M8-17
Telephone: 010- 4 08 21 44
Email: hakvoort@fsw.eur.nl



VOORWOORD

Na vier jaar studie komt het moment dat de scriptie geschreven moet gaan worden. Op het moment dat je hieraan begint is de scriptie nog een dermate illuster en verheven project, dat je eigenlijk denkt dat je het niet kan. Maar na enige tijd komt het moment waarop je je realiseert dat je vrij veel van het onderwerp weet en makkelijk met professoren, bestuurders en ambtenaren mee kunt praten. Dat was voor mij het moment dat ik écht ben begonnen met mijn scriptie. De interviews, het verwerken van de interviews, de analyse, de conclusies en de aanbevelingen hebben elkaar daarna in sneltreinvaart opgevolgd. Uiteindelijk blijkt dat ook ik een scriptie kan schrijven!

Na het afronden van mijn bachelor ben ik de master Beleid en Politiek gaan doen. Onderdeel van de master is dat er enige tijd stage gelopen wordt. Persoonlijk ben ik van mening dat je eerst moet weten hoe het eraan toe gaat op het laagste niveau, voordat je op andere plekken gaat zitten zeggen hoe het moet. Vandaar dat ik ervoor gekozen heb om stage te lopen bij een deelgemeente. De opdracht die ik daar moest doen was niet van dusdanige aard dat het me leuk leek om er ook nog een scriptie over te schrijven. Zo ontstond al snel het idee om van mijn scriptie een groot project te maken. Uiteindelijk neem ik dan ook het hele deelgemeentelijke bestel onder de loep en hoop ik hiermee een bijdrage te leveren aan de politieke discussie over de toekomst van de deelgemeenten. In hoeverre dat gelukt is zullen we pas later te weten komen.

Mijn onderzoek is voor een groot deel afhankelijk geweest van de interviews. Iedereen die de tijd voor mij genomen heeft, wil ik bij deze dan ook bedanken. Naast de grote bijdrage aan mijn scriptie waren het hele aangename gesprekken en heeft het bovendien bijgedragen aan mijn algemene inzicht in hoe alles werkt in Rotterdam.

Als laatste wil enkele mensen speciaal bedanken. Ik wil Merlijn Van Hulst en de heer Hakvoort bedanken voor de positieve en stimulerende manier waarop ze me begeleid hebben. Daarnaast wil ik ook mijn vriendin Ashna bedanken voor het feit dat ik altijd met haar van gedachten kon wisselen en voor haar goede tips. Als laatste wil ik mijn moeder, Aad en Frans bedanken voor het feit dat ze me over het dode punt heen geholpen hebben toen ik het even niet meer zag zitten...

Rob Snijders

20 juni 2008, Rotterdam

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	3
1. INLEIDING	6
1.1 ACTUELE PROBLEMATIEK	6
1.2 PROBLEEMSTELLING.....	9
1.3 RELEVANTIE.....	10
1.4 LEESWIJZER.....	10
2. DE GESCHIEDENIS VAN HET ROTTERDAMSE DEELGEMEENTELIJKE BESTEL	11
2.1 GESCHIEDENIS DEELGEMEENTEN	11
2.1.1 <i>Conclusie</i>	15
2.2 GESCHIEDENIS STADSPROVINCIE ROTTERDAM	15
2.2.1 <i>Conclusie</i>	17
2.3 ACTUELE POLITIEKE DISCUSSIE	18
2.3.1 <i>Conclusie</i>	23
2.4 ALGEMENE CONCLUSIE	23
3. THEORETISCH KADER	25
3.1 DEELGEMEENTEN.....	25
3.2 BESTUURSKRACHT	25
3.3 EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT VAN BESTUUR	28
3.4 LEGITIMITEIT	29
3.4.1 <i>Vormgeving democratische processen</i>	30
3.4.2 <i>Maatschappelijke participatie en betrokkenheid</i>	30
3.5 MODELLEN BESTUURSKRACHT	32
3.6 HYPOTHESEN EN WERKHYPOTHESEN	33
4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	34
4.1 BESCHRIJVENDE STUDIE.....	34
4.2 CASE STUDY.....	34
4.3 METHODEN VAN ONDERZOEK	34
4.3.1 <i>Observatie</i>	34
4.3.2 <i>Desk research</i>	35
4.3.3 <i>Interviews</i>	35
4.4 BETROUWBAARHEID VAN HET ONDERZOEK	35
4.4.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	35
4.4.2 <i>Validiteit</i>	36
5. EMPIRIE	37
5.1 BESTAANDE ONDERZOEKEN	37
5.1.1 <i>Conclusie</i>	40
5.2 INTERVIEWS.....	40
5.2.1 <i>Prestaties en rol van bestuur</i>	40
5.2.2 <i>Vormgeving democratische processen</i>	41
5.2.3 <i>Betrokkenheid en participatie van de burgers</i>	43
5.3 KRACHT VAN DE DEELGEMEENTEN	45
5.4 KNELPUNTEN.....	45
5.4.1 <i>Bestuurlijke Knelpunten</i>	45
5.4.2 <i>Ambtelijke Knelpunten</i>	47
5.4.3 <i>Knelpunten Legitimiteit</i>	48
5.5 CONCLUSIE.....	48
6. EMPIRISCHE ANALYSE	49
6.1 EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT VAN BESTUUR.....	49
6.2 LEGITIMITEIT	52
6.2.1 <i>Vormgeving democratische processen</i>	52
6.2.2 <i>Maatschappelijke participatie en betrokkenheid</i>	53
6.3 INVLOEDSFACTOREN	55

7	THEORETISCHE ANALYSE	57
7.1	ANALYSE THEORIE	57
7.2	BEANTWOORDING HYPOTHESEN	58
7.3	NIEUW MODEL BESTUURSKRACHT	62
7.4	BEANTWOORDING PROBLEEMSTELLING	63
8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	67
8.1	CONCLUSIES	67
8.2	AANBEVELINGEN.....	68
	LITERATUURLIJST	77
	BIJLAGE 1 VRAGENLIJST	80
	BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDEN	82
	REFLECTIE	83

1. INLEIDING

1.1 ACTUELE PROBLEMATIEK

Tijdens een recente raadsvergadering heeft Leefbaar Rotterdam er op gewezen dat de deelgemeenten naar haar idee afgeschaft moeten worden (raadsvergadering 5 april 2007). Het is niet de eerste keer dat Leefbaar Rotterdam zich op deze manier uit over het deelgemeentelijke bestel. Over het afschaffen van de deelgemeenten verklaart Leefbaar Rotterdam op haar website: “Het is niet gelukt het deelgemeentebestel te laten werken. Op gemeentelijk niveau genomen politieke beslissingen kunnen gefrustreerd worden doordat, uniek in ons bestel, deze wederom in een politieke arena belanden. Deelgemeenten moeten daarom worden omgevormd tot voor alle Rotterdammers toegankelijke, servicegerichte uitvoeringskantoren, waar gedreven, servicegerichte ambtenaren proberen iedereen zo goed mogelijk van dienst te zijn, zonder deelgemeentebestuurders die vooral hun eigen belangen dienen” (<http://www.leefbaarrotterdam.nl/newdocs/fractieprogramma.doc>, 16 april 2007).

Met betrekking tot de deelgemeenten is er al vele jaren discussie over hun functioneren. De laatste jaren is het daarbij met name Leefbaar Rotterdam geweest die deze discussie aan de gang houdt. Zij beroepen zich hierbij onder andere op twee onderzoeken, namelijk *De Burger Centraal* en *Stadsbestuur Dichtbij Huis*. Deze onderzoeken tonen aan dat burgers tevreden zijn over de standaard dienstverlening van de deelgemeenten, maar dat ze niet erg positief zijn over de politieke laag van de deelgemeenten. Bovendien geven ze aan weinig geïnteresseerd te zijn om actief mee te denken bij beleidsvorming.

Het voornaamste kritiekpunt van Leefbaar Rotterdam op het deelgemeentelijke bestel is echter dat deze niet efficiënt functioneert. Dit komt onder andere doordat de deelgemeenteraden weinig bevoegdheden hebben en de deelgemeentelijke politici zich op terreinen begeven waar de deelgemeenten geen bevoegdheden voor hebben. Ook is er sprake van deelgemeentelijke politieke twisten, is er geen optimale relatie tussen de ‘stad’ en de deelgemeenten en lijkt de band van de dagelijkse bestuurders met de bewoners van de deelgemeenten niet essentieel veel toe te voegen. Het is dan ook de politieke laag van de deelgemeenten die voor de inefficiënte manier van werken zorgt. De extra kosten van deze bestuurlijke laag op deelgemeentelijk niveau zouden niet in verhouding staan tot de werkelijke bijdrage van de deelgemeenten.

Leefbaar Rotterdam ziet hierbij als enige oplossing nog het opheffen van het deelgemeentelijke bestel zoals dat nu bestaat. Hierbij zien zij zich bovendien gesteund door de twee bovengenoemde onderzoeken. Hier komt bij dat Leefbaar Rotterdam in 2004, met de steun van het CDA en de VVD, er

bijna in slaagde om het deelgemeentelijke bestel op te heffen. Op het laatste moment steunden CDA en VVD het opheffen van het deelgemeentelijke bestel echter niet meer.

Het huidige College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks is het niet eens met een eventuele afschaffing van het deelgemeentelijke bestel, maar zij heeft in *Rotterdam georganiseerd bestuurd... en zo gaan we dat doen!* (2005) wel aangegeven zich “bewust te zijn dat huidige en toekomstige ontwikkelingen en eisen zoals het verder uitrollen van het dienstverleningsconcept, het gekozen burgemeesterschap of de invoering van een districtenstelsel landelijk grote consequenties kan hebben voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Een nieuw bestuurlijk stelsel kan echter pas worden ingevoerd na afloop van de volgende collegeperiode in 2010. Het is dan ook een keuze voor de volgende raad en het volgend zittend college.” Hiermee geeft het huidige College in feite toe dat er veranderingen plaats moeten vinden in het deelgemeentelijke bestel, hier ook achter te staan en geeft zij een vrijbrief en opdracht aan het volgende College. Op basis van het feit dat het huidige college en Leefbaar Rotterdam (grote) veranderingen willen realiseren aan het deelgemeentelijke bestel, lijkt de kans dan ook groot dat dit na 2010 ook werkelijk zal gebeuren.

Hoewel deze ontwikkelingen en de onderzoeken die Leefbaar Rotterdam aanhaalt in een bepaalde richting lijken te wijzen, kwam het in 1997 bijna tot een Stadsprovincie Rotterdam waarin de deelgemeenten zelfstandige gemeenten zouden worden. Het contrast tussen de twee opties van het afschaffen van het deelgemeentelijke bestel en het creëren van zelfstandige gemeenten is aanzienlijk. De mogelijke rollen van de deelgemeenten verschillen dan ook enorm. Het lijkt er bovendien op dat de verdeeldheid hierover in de Rotterdamse gemeenteraad en bij betrokken actoren groot is.

Daarnaast is er in de Rotterdamse politiek grote weerstand ten opzichte van de standpunten van Leefbaar Rotterdam. Bij de PvdA, de winnaar van de laatste verkiezingen, zijn ze van mening dat op het moment dat geld, middelen en mensen wijkgericht ingezet worden, waarbij er sprake is van bevoegdheden die door de gemeente zijn overgedragen, democratische legitimatie onontbeerlijk is (<http://www.pvdarotterdam.nl/nieuwsbericht/1360>, 8-8-2007). Daarnaast zijn er enkele prominente deelgemeentebestuurders van de PvdA die menen dat de deelgemeenten krachtiger bestuurd zouden kunnen worden wanneer het aantal deelgemeenten terug gebracht zou worden tot vijf of zes deelgemeenten (<http://www.pvdarotterdam.nl/nieuwsbericht/3396>, 8-8-2007). Hierbij wordt er niet zozeer ingezet op efficiëntie en effectiviteit, maar op het democratische gehalte en de legitimiteit van het bestuur. Ook het CDA is milder gestemd dan Leefbaar Rotterdam. Dit blijkt onder andere uit de speech van voormalig fractievoorzitter Harm van den Born op 14 november 2004. Hij geeft om te beginnen aan dat de centrale gemeente en de gemeenteraad niet de capaciteit hebben om al het werk van de deelgemeenten over te nemen, en dat de deelgemeenten sowieso noodzakelijk zijn. Daarnaast is

het CDA voorstander van een bestuur dichtbij de burgers en dat democratisch gelegitimeerd is door diezelfde burgers. Het CDA is dan ook tegen het afschaffen van het deelgemeentelijke bestel, hoewel zij toegeeft dat er behoefte is aan veranderingen om de samenwerking tussen de deelgemeenten en het centrale bestuur vruchtbaarder te maken (<http://www.cdarotterdam.nl/index.php?p=9&sub=52&id=989>, 12 juni 2007). Ook het CDA lijkt daarmee het democratische gehalte en de legitimiteit van de deelgemeenten belangrijker te vinden dan hun efficiëntie en effectiviteit.

Het is de tegenstelling tussen de standpunten van efficiëntie en effectiviteit tegenover die van democratie en legitimiteit die de discussie over het deelgemeentelijke bestel bepaalt. Deze argumenten speelden eveneens een grote rol bij de oorspronkelijke decentralisatie in Rotterdam. Tegenstanders van de decentralisatie vreesden de afname van efficiëntie en effectiviteit van de Rotterdamse gemeente, terwijl voorstanders van mening waren dat er behoefte was aan meer democratie in de stad en legitimatie ten opzichte van de burgers. Zodoende werd er besloten het deelgemeentelijke bestel, met gekozen deelgemeenteraden en dagelijkse bestuurders, in te stellen.

Aangezien het huidige College en Leefbaar Rotterdam van mening zijn dat er veranderingen doorgevoerd moeten worden in het deelgemeentelijke bestel is de kans groot dat dit na de volgende verkiezingen in 2010 ook werkelijk zal gebeuren. De vraag is dan echter wat er precies moet gebeuren. De meningen en opvattingen hierover zijn immers nogal verdeeld. Om te kunnen bepalen wat er moet gebeuren moet er daarom eerst een analyse gemaakt worden van de huidige situatie. Om tot een goed oordeel te komen over de huidige staat van het deelgemeentelijke bestel moet er rekening gehouden worden met beide aspecten. De efficiëntie en effectiviteit moeten belicht worden, maar ook de mate van democratie en legitimiteit van de deelgemeenten is erg belangrijk.

Dit kan gedaan worden door de bestuurskracht van de deelgemeenten te meten. Het meten van bestuurskracht wordt veelal gebruikt in verband met gemeentelijke herindelingen, maar kan ook voor andere vraagstukken van (de)centralisatie gebruikt worden. Ook in dit geval is de theorie goed te gebruiken omdat het om deelgemeenten gaat (die onderdeel zijn van de gemeente Rotterdam) en doordat het belangrijk is dat de twee verschillende aspecten, zoals eerder vermeld, belicht worden. In het verleden was het zo dat er bij het meten van bestuurskracht met name gekeken werd naar de effectiviteit en efficiëntie van een dergelijke (deel)gemeente. Na uitgebreide discussie in de wetenschappelijke wereld is hier echter een verandering in gekomen. Er is nu een toegenomen aandacht voor het democratische aspect en de legitimiteit van de (deel)gemeenten. Op deze manier komt de theorie van de bestuurskracht precies overeen met de discussie over de deelgemeenten.

Het is dan ook deze vernieuwde theorie over bestuurskracht die voor dit onderzoek uitermate geschikt is. Met behulp van deze theorie zal er, vanuit de wetenschap, een oordeel gevormd worden over de

huidige stand van zaken van het deelgemeentelijke bestel in Rotterdam. Met hierbij als doel om bij te dragen aan de huidige discussie en een advies te kunnen geven over de toekomstige ontwikkelingen van het deelgemeentelijke bestel.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Het probleem is zoals eerder vermeld de politieke discussie die bestaat over het deelgemeentelijke bestel. Er bestaan verschillende opvattingen van de rol van de deelgemeenten en hoe dit in de toekomst verder ontwikkeld moet worden. Ik zal hier vanuit de wetenschap een bijdrage aan leveren door de bestuurskracht van de deelgemeenten in kaart te brengen. Hierbij zullen zowel de effectiviteit en efficiëntie als het democratische gehalte en de legitimiteit van de deelgemeenten onderzocht worden.

De doelstelling is daarbij als volgt:

Inzicht krijgen in het functioneren van de deelgemeenten, hun rol en capaciteiten en welke mate van bestuurskracht zij hebben. Hierna zullen er aanbevelingen gedaan worden over de toekomst van het deelgemeentelijke bestel.

Daarbij stel ik de volgende centrale vraag:

Op welke wijze dragen de deelgemeenten bij aan de bestuurskracht van de gemeente Rotterdam en hoe is dat te verklaren?

Bestuurskracht bestaat hierbij uit de volgende twee aspecten: de wijze waarop de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur in de richting van de burgers behoudt en stimuleert, en de wijze waarop het deelgemeentelijke bestel de effectiviteit en efficiëntie van de gemeente beïnvloedt. Na een deelvraag over de geschiedenis van de deelgemeenten zullen de deelvragen twee tot en met vier dit behandelen. De deelvragen zijn dan ook als volgt:

Wat is bestuurskracht?

Op welke wijze behouden of stimuleren de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur in de richting van de burgers?

In hoeverre opereren de deelgemeenten effectief en efficiënt?

In hoeverre bestaat er een samenhang tussen de mate van legitimiteit en de effectiviteit en efficiëntie van de deelgemeenten?

Welke aanbevelingen kunnen uit het onderzoek worden afgeleid?

1.3 RELEVANTIE

Het onderzoek kent een maatschappelijke/politieke en een wetenschappelijke relevantie. Om te beginnen is er in de Rotterdamse politiek momenteel een discussie gaande over de toekomst van het deelgemeentelijke bestel. Door het bestaande deelgemeentelijke bestel te onderzoeken aan de hand van theorieën zal aangetoond worden welke aspecten van belang zijn en misschien welke kant het op moet met de ontwikkeling van het deelgemeentelijke bestel. De ontwikkelingen van dit bestel zullen invloed hebben op de wijze waarop Rotterdam, en haar bewoners, bestuurd worden. Vandaar dat er sprake is van een politieke, maar ook een maatschappelijke relevantie. De uitkomsten van dit onderzoek zouden immers in de politiek gebruikt kunnen worden.

Het onderzoek is van wetenschappelijke waarde omdat er een nieuwe definitie gegeven wordt van bestuurskracht. In de wetenschap is er momenteel veel discussie over dit begrip en het gegeven dat er teveel nadruk zou zijn op efficiëntie en effectiviteit. In dit onderzoek bestaat bestuurskracht uit zowel het vraagstuk van legitimiteit, als het vraagstuk van efficiëntie en effectiviteit. Zodoende zou dit onderzoek een eerste stap kunnen zijn om tot een nieuwe definitie van bestuurskracht te komen. Hoe dit verder uitgewerkt is, is te lezen in hoofdstuk 3. Aan het einde van het onderzoek, in hoofdstuk 7, zal de theoretische analyse over de nieuwe definitie van bestuurskracht uiteengezet worden. Daarnaast is dit onderzoek wetenschappelijk relevant omdat het een laatste update geeft van de positie van de deelgemeenten.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 zal de geschiedenis van het Rotterdamse deelgemeentelijke bestel uiteengezet worden. De theorieën aan de hand waarvan er een oordeel geveld zal worden over het deelgemeentelijke bestel worden in hoofdstuk 3 uiteengezet. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 de methodologische verantwoording van het onderzoek gegeven worden, waarbij er ingegaan wordt op de wijze en vorm van het onderzoek. De verzamelde empirie zal weergegeven worden in hoofdstuk 5, waarna deze geanalyseerd zal worden in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 zal er vervolgens ingegaan worden op de houdbaarheid van de nieuwe theoretische modellen. De uiteindelijke conclusies zullen vervolgens gegeven worden in het laatste hoofdstuk.

2. DE GESCHIEDENIS VAN HET ROTTERDAMSE DEELGEMEENTELIJKE BESTEL

In dit hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op de achtergrondinformatie zoals de geschiedenis van de deelgemeenten en de stadsprovincie. Op deze manier zal het makkelijker worden om de huidige ontwikkelingen en discussies te plaatsen. Ook zal verder ingegaan worden op de politieke discussie zoals die tot nu toe heeft plaatsgevonden.

2.1 GESCHIEDENIS DEELGEMEENTEN

Rotterdam is als stad voor een groot deel gegroeid doordat steeds meer naastgelegen gemeenten toegevoegd werden. In 1913 is Hoek van Holland als eerste toegevoegd. In 1941 werd Rotterdam uitgebreid met vier dorpen te weten Overschie, Hillegersberg, Schiebroek en IJsselmonde. Daarnaast werden eveneens delen van Barendrecht, Capelle a/d IJssel, Kethel en Spaland en Rozenburg toegevoegd aan de stad (Lucas, 1970: pg. 11). Deze ontwikkeling zou bijgedragen kunnen hebben aan de gedachte om Rotterdam als een som van meerdere delen te zien, in plaats van als een geheel.

Onderzoek tijdens de bezettingsjaren

Tijdens de bezettingsjaren zijn er in Rotterdam enkele onderzoeken gedaan naar de wijze waarop de burgers een aandeel zouden kunnen krijgen bij het regelen van hun eigen zaken. Na de oorlog zijn vervolgens de wijkraden ingesteld (Hakvoort, 1980: pg. 10-11). De eerste wijkraad is in 1947 ingesteld voor Hoek van Holland. Snel hierna volgden wijkraden voor Hoogvliet, Pernis, Tuindorp Heyplaat, Overschie, IJsselmonde, Hillegersberg-Schiebroek, Kralingen en Kralingseveer. In 1952 kregen Oud Charlois en Nieuw Charlois eveneens een wijkraad (Lucas, 1970: pg. 15 e.v.). Waar de wijkraden enkel bestuurlijke doelstellingen hebben, is er in de jaren vijftig en zestig de opkomst van wijkopbouworganen met sociaal-culturele doelstellingen. Zij hadden als doel het wonen en leven in de wijken zo aangenaam mogelijk te maken (Peper, 1989: pg. 7). De wijkopbouworganen ontstonden op initiatief van de bewoners en leken dan ook op de moderne bewonersorganisaties.

De wijkraden

De wijkraden hadden als belangrijkste taak het gemeentebestuur te adviseren op bestuurlijk gebied. De gemeenteraad had de wijkraden ook met dit doel opgericht. De leden van de wijkraden werden vervolgens benoemd door het College van B&W (Lucas, 1970: pg. 35). Eind jaren vijftig en begin jaren zestig leidt het bestaan van de wijkraden en de wijkopbouworganen naast elkaar tot discussie. Hierbij rees de vraag of de wijkraden niet in staat waren om tevens sociaal-culturele activiteiten te organiseren, een andere optie was om de wijkraden enkel als bestuursorganen te zien. Meerdere onderzoekers en onderzoekscommissies doen vervolgens onderzoek en brengen dan ook rapporten uit

over het voortbestaan van de twee organen. In 1961 besluit het gemeentebestuur dat er een proef gehouden zal worden om te kijken of de twee organen samen kunnen gaan. Deze proef zal vijf jaar gaan duren. Op 1 maart 1964 begint deze proef daadwerkelijk (Lucas, 1970: pg. 65).

Naar volwaardige deelgemeenten

De wethouder voor wijkaangelegenheden geeft na de vijfjarige proef in 1970 in zijn nota *Nota toekomstige organisatie wijkbestel Rotterdam* aan dat de wijkraden dienen te veranderen in volwaardige deelgemeenten. De vermindering van de afstand tussen het bestuur en de bewoners van Rotterdam is naar zijn mening niet langer voldoende (De Vos, 1970: pg.2). De gemeenteraad gaat hier in 1972 op door, door te besluiten dat de wijkraden en wijkopbouworganen geïntegreerd moeten worden. Daarbij bestaat een groot deel van de taken nog steeds uit bestuurlijke taken, maar komt er eveneens een sectie wijkopbouw (Lucas, 1970: pg. 124). Daar komt bij dat er enkele bestuurlijke taken overgedragen worden aan de wijkraden. De legitimatie hiervoor vindt plaats door middel van lokale en rechtstreekse verkiezingen (Peper, 1989: pg. 10). In de jaren hierna vinden de verkiezingen voor de nieuwe deelgemeenteraden dan ook plaats. De verkiezingen zijn daarbij onderdeel van de volwaardige deelgemeenten waar naar gestreefd wordt.

Sterkere positie deelgemeenten

In 1977 en 1985 worden de bevoegdheden van de deelgemeenteraden aanzienlijk uitgebreid. Hierdoor nemen de deelgemeenten een steeds sterkere positie in (College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, 1990: pg. 7). Eind jaren tachtig ontstaan er echter afstemmingsproblemen tussen de deelgemeenten en het centrale bestuur en komt het deelgemeentelijke bestel ter discussie te staan. Hier komt bij dat er in toenemende mate sprake is van spanningen tussen de deelgemeentelijke politici en de belangenbehartigers en participanten van en in de wijk. In reactie op deze twee ontwikkelingen geeft burgemeester Peper aan dat een verdere overdracht van bevoegdheden aan de deelgemeenten niet wenselijk is. Anders zou het bovendien zo kunnen zijn dat het centrale stadsbestuur, in verhouding tot de provincie en het Rijk, over onvoldoende middelen en mogelijkheden komt te beschikken om aansprekende beleidsresultaten te bereiken (Peper, 1989: pg. 14).

Deelgemeentelijke bestel stadsbreed ingevoerd

Het is echter niet zo dat het College van B&W een negatief oordeel heeft over de bijdrage van de verschillende deelgemeenten. Integendeel zelfs, zij is van mening dat de deelgemeenten een positieve bijdrage geleverd hebben in de ontwikkeling van Rotterdam en willen het systeem graag in stand houden. De belangrijkste taken van de deelgemeenten waren daarbij op dat moment: beleidsontwikkeling, directe dienstverlening aan de burgers, het leggen van contact met maatschappelijke organisaties en dit contact in stand houden (College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, 1990: pg. 9). Als vervolg hierop bepaalt het College van B&W in 1990

dat het deelgemeentelijke bestel voor de gehele stad moet gelden, met uitzondering van het stadscentrum en Pernis. Als gevolg van de nota *Binnengemeentelijke decentralisatie, deelgemeenteraden in de jaren '90* worden Feijenoord en Delfshaven in 1993 eveneens ingesteld als deelgemeenten (College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, 1990: pg. 19). De laatste wijziging vond plaats in 1996 toen Heijplaat aan de deelgemeente Charlois werd toegevoegd. Vanaf dit moment is de territoriale indeling van de deelgemeenten van Rotterdam niet meer veranderd.

Herbezinning positie deelgemeenten

Na jarenlange discussies komt er in 1996 een einde aan het debat over de Stadsprovincie Rotterdam door het intrekking van de wetsvoorstellen hiervoor. Binnen de gemeente Rotterdam wordt als gevolg hierop opnieuw nagedacht over de inrichting van het deelgemeentelijke bestel. De deelgemeenten zelf zijn hierin eveneens actief. Zij willen een zelfstandigere positie ten opzichte van het centrale bestuur van de gemeente en laten een rapport opstellen waarin zij hun visie op het deelgemeentelijke bestel verder uiteen zetten (Rijnconsult BV, 1996).

Onderzoek gemeentebestuur

De gemeente Rotterdam laat daarnaast onderzoek doen door Ernst & Young. Zij maken een quick scan waarin een aantal knelpunten in de verhouding tussen het gemeentebestuur en de deelgemeenten naar voren komt. De afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is hierbij het eerste probleem doordat het onvoldoende duidelijk is. Dit heeft bovendien tot gevolg dat er soms een strijd is tussen de gemeente en bepaalde deelgemeenten om te bepalen wie wat doet. Bij de deelgemeenten bestaat dan ook het beeld dat er te weinig sprake is van een complementair bestuur. Als gevolg hiervan zijn de deelgemeenten bestuurlijk en met betrekking tot de inrichting van de eigen organisatie in toenemende mate zelfstandig gaan handelen (Eenhoorn en De Jong, 1999: pg. 8,11,19). Deze wijze van handelen zorgt vervolgens bij het centrale bestuur van de stad weer voor centralistische neigingen. Op deze manier nemen de verschillen tussen het centrale bestuur en de deelgemeentelijke bestuurders verder toe.

Meer invloed deelgemeenten

Op 21 september 2000 besluit de gemeenteraad van Rotterdam dat het Rotterdamse bestuurlijke bestel inderdaad gebaseerd is op bestuurlijke complementariteit. Dit houdt verder in dat de gemeentelijke diensten en bedrijven de gemeente en de deelgemeenten behoren te ondersteunen bij de uitvoering van hun taken (Raadstuk 2000-635, pg. 19). Door deze benadering krijgen de deelgemeente, theoretisch, meer invloed op de stedelijke beleidsagenda. In januari 2002 komen de deelgemeenten gezamenlijk met een vervolgnotitie waarin zij hun visie op het complementair besturingsmodel verder uiteen zetten. Hierin pleiten zij voor meer gedeelde verantwoordelijkheid, meer samenwerkingen tussen de gemeente en de deelgemeenten en meer vrijheid voor de deelgemeenten om hun taken uit te voeren.

Daarnaast krijgt het nieuwe College van B&W een uitnodiging om met de deelgemeenten hierover te overleggen.

College van B&W 2002

Deze uitnodiging wordt door het nieuwe College van maart 2002 echter niet geaccepteerd. Leefbaar Rotterdam is hierin, als winnaar van de verkiezingen, de grootste partij. Leefbaar Rotterdam heeft niet alleen weinig banden met de deelgemeenten, zij hebben zelfs niet meegedaan aan de deelgemeentelijke verkiezingen. Vanaf het begin laat Leefbaar Rotterdam bovendien duidelijk merken het deelgemeentelijke bestel ter discussie te willen stellen en zelfs af te willen schaffen. Naar mate de tijd vordert worden zij hier verder in gesterkt. Dit komt doordat de wethouders het idee krijgen dat ze hun beleid niet voldoende uit kunnen voeren, omdat de deelgemeenten zich niet houden aan het beleid van het College (Van der Kooij, 2003: pg. 22). Een van de argumenten die gebruikt wordt voor het afschaffen van de deelgemeenten is daarbij de enorme besparing op de salariskosten van de deelgemeentelijke politici.

Deelgemeentelijke bestel ter discussie

Op 11 november 2004 leidt de onrust uiteindelijk tot de aanneming van een motie die door Van den Born en Van Gent ingediend is (Raadsstuk 2004, 1303). Hierin verzoeken zij het College met een duidelijke taakafbakening tussen de gemeente en de deelgemeenten te komen en om met plannen te komen voor een meer resultaatgerichte gemeentelijke dienstverlening. Deze duidelijke taakafbakening en plannen moeten uiterlijk 1 april 2005 af zijn. In mei 2005 presenteert het College haar plannen in de notitie *Rotterdam georganiseerd bestuurd... en zo gaan we dat doen!*. Hierin wordt duidelijk dat de gemeente een aantal grote wijzigingen zal gaan doorvoeren.

Om te beginnen komen er in elke deelgemeente stadswinkels via welke de gemeentelijke diensten zich (gezamenlijk) per deelgemeente moeten presenteren. Dit houdt dan ook in dat er van hen verlangd wordt dat ze meer gebiedsgericht gaan werken. Ook worden er twee ideeën uiteengezet met betrekking tot het deelgemeentelijke bestuur. Het eerste idee is hierbij om een gebiedsgerichte wethouder aan te stellen, eventueel met een gekozen lokale adviesraad. Het tweede idee is het inrichten van een deelraad met, per wijk, gekozen vertegenwoordigers. Deze deelraad zou het dagelijks bestuur vormen en de voorzitter leveren. Het College was van mening dat deze twee opties zouden leiden tot een afname van het aantal lokale politici en ambtenaren.

Teleurgesteld

De raadsleden Van den Born en Van Gent, en met hen het grootste deel van de gemeenteraad, zijn echter van mening dat de notitie van het College onvoldoende aan de motie beantwoordt en dat het deelgemeentelijke bestel in de huidige vorm moet blijven bestaan. Zij verwerpen de notitie van het

College dan ook. Hierdoor verandert er uiteindelijk niets. Sinds de verkiezingen in 2006 is het daarbij verder rustig gebleven op dit gebied.

2.1.1 Conclusie

Uit de bovenstaande uiteenzetting is om te beginnen duidelijk geworden dat Rotterdam zich meerdere malen uitgebreid heeft met omliggende gemeenten. Bij de indeling van de deelgemeenten zijn veel van deze grenzen weer gebruikt.

De ontwikkelingen van de wijkraden en de deelgemeenten vonden daarnaast op natuurlijke wijze plaats. Er is niet bewust voor deze ontwikkelingen gekozen en er was van tevoren ook geen masterplan. Vanuit de deelgemeenten en het gemeentebestuur zijn er verschillende visies geweest, waarbij de ene keer de één gelijk kreeg en een andere keer de ander. Op deze manier bleven (en blijven) de spanningen dan ook bestaan. Het hoogtepunt van deze spanningen was op 11 november 2004 toen er door het gemeentebestuur bijna besloten werd om het deelgemeentelijke bestel aanzienlijk te veranderen. Uiteindelijk bestond er echter teveel onvrede over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen om het huidige bestel te veranderen.

Ook laat de bovenstaande uiteenzetting de discussie en ontwikkelingen op het gebied van het deelgemeentelijke bestel zien. Hierbij wordt het tegelijkertijd duidelijk dat de discussie over de rol en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten absoluut nog niet afgerond is. Daarbij kan in algemene zin gesteld worden dat de deelgemeenten vinden dat ze meer verantwoordelijkheden en autonomie moeten krijgen. Dit terwijl het gemeentebestuur de macht en invloed van de deelgemeenten juist beperkt wilt houden.

2.2 GESCHIEDENIS STADSPROVINCIE ROTTERDAM

Op 28 april 1997 worden de Interim-wet en een concept ontwerp van de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam aangeboden aan de Tweede Kamer. Met deze Interim-wet zou het mogelijk worden om per 1 januari 2000 de stadsprovincie Rotterdam te laten functioneren. Met de komst van de stadsprovincie zou er eveneens een grootstedelijk bestuur komen met een aantal grootstedelijke taken. Hierbij kan gedacht worden aan ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, grondbeleid, volkshuisvesting en economie. De Interim-wet is daarbij een tijdelijke wet die nodig is om het regionaal openbaar lichaam recht van bestaan te geven, tot het moment dat de stadsprovincie daadwerkelijk wordt ingesteld.

Krachtige stadsprovincie

De stadsprovincie zou een sterke positie in moeten gaan nemen met voldoende bevoegdheden. Zodoende zou zij slagvaardig kunnen zijn en goed leiding kunnen geven. De kracht van de stadsprovincie is van groot belang gezien de economische waarde van het stedelijk gebied van Rotterdam voor Nederland. De stad en haven van Rotterdam zijn immers één van de nationale economische pijlers. Om te komen tot een daadkrachtige economische regio is de stadsprovincie ontwikkeld. Eén van de mogelijkheden van de stadsprovincie zou zijn om integrale strategische plannen (ISP) op te stellen. De haven van Rotterdam zou daarbij bijvoorbeeld een permanent strategisch project zijn. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verschillende taken zou per onderwerp verschillen tussen de stadsprovincie en de gemeenten.

Deelgemeenten worden gemeenten

De situatie zou voor de deelgemeenten aanzienlijk veranderen aangezien zij als volwaardige gemeenten zouden gaan functioneren. Daarbij echter wel sterk aangestuurd door de stadsprovincie. Deze zou bevoegdheden krijgen over het grondbeleid, de financiën en de verdeling daarvan, het bestuur van de haven, het bestuur van de politie, de brandweer, op het gebied van onderwijs, economische zaken, verkeer en vervoer, volkshuisvesting en milieu (<http://www.minbzk.nl/actueel/nieuws--en?ActfmlIdt=7040>, 12 juni 2007).

Waarom het misging

De geschiedenis achter de stadsprovincie Rotterdam is in 1997 door Flierman en Pröpper in het blad *Bestuurskunde* uitgebreid uiteengezet. Zij zetten, op basis van literatuur, het hele proces uiteen dat vooraf gegaan is aan het ontstaan van de stadsprovincie Rotterdam. Zodoende ontstaat er een duidelijk beeld waarom het misgegaan is.

Zij geven aan dat het voor Rotterdam al vanaf eind negentiende eeuw, door de continue expansie van de haven en het ontwikkelen van de stad, noodzakelijk is geweest om uit te breiden. Dit gebeurde eerst door middel van gemeentelijke herindelingen. Verschillende gemeenten werden onderdeel van Rotterdam, of raakten grote stukken grond aan Rotterdam kwijt. Ook zijn er verschillende keren geweest dat er is gesproken over een bestuurlijk orgaan voor de regio Rotterdam. In 1946 is er de commissie-Koelma die hiertoe een voorstel deed; het bovengemeentelijk Rijnmond dat in 1965 werd ingevoerd werd echter geen succes (Flierman, 1994: pg. 265-266). Eind jaren zestig ontstond de discussie over gewesten/ miniprovincies maar verder dan discussies kwam dit niet. In 1985 werd Rijnmond zelfs opgeheven. Eind jaren tachtig blies het rapport 'Grote steden, grote kansen' van de commissie-Montijn echter weer nieuw leven in de discussie.

In 1991 kwam de regio Rotterdam zelf met het voorstel voor een grootstedelijk bestuur dat los zou komen te staan van de provincie Zuid-Holland. Hierdoor zou de bestuurlijke drukte af moeten nemen. Het bleek grondwettelijk echter onmogelijk om dit te doen, waardoor men koos voor het begrip 'stadsprovincie'. Zoals eerder al vermeld zou de stadsprovincie veel bevoegdheden krijgen. Ze zou niet alleen verantwoordelijk worden voor de ontwikkeling, maar ook voor een groot deel voor de uitvoering, van beleid. Doordat de deelgemeenten ondertussen al veel taken uitvoerden konden zij in dit geheel uitgroeien tot volwaardige gemeenten. De gemeente Rotterdam zou geheel opgeheven worden en plaatsmaken voor de krachtige nieuwe stadsprovincie Rotterdam. Op deze wijze ontstond er bovendien geen extra bestuurlijke drukte. In eerste instantie spraken de betrokken (deel)gemeenten en de Tweede Kamer hun steun uit voor deze plannen en werd er meegewerkt aan het realiseren ervan. De problemen kwamen echter nadat er verkiezingen geweest waren. Zowel in de Tweede Kamer als lokaal waren er nu aanzienlijk meer tegenstanders. Zelfs de Rotterdamse gemeenteraad stelde zich een stuk kritischer op dan voorheen. Zodoende ontstond er onder andere een patstelling waarbij de bestuurders van de diverse gemeenten (die bang waren dat de stadsprovincie te machtig zou worden en de lokale belangen niet voldoende zou behartigen) tegenover de Rotterdamse gemeenteraad (die zichzelf alleen wilde opheffen als daar een krachtigere stadsprovincie voor terug kwam) kwamen te staan. De Raad van State gaf daar bovenop een uiterst kritisch advies over de wetsvoorstellen.

Ondanks al deze problemen diende het kabinet de wetsvoorstellen vrijwel ongewijzigd in bij de Tweede Kamer. Tegelijkertijd was men in Rotterdam bezig met een referendum over de stadsprovincie Rotterdam. Op 7 juni 1995 wees de Rotterdamse bevolking de plannen voor de stadsprovincie met een grote meerderheid af. Dit was eigenlijk het breekpunt. Hierna wilde de Tweede Kamer de wetsontwerpen die er lagen niet meer behandelen, waarna de wetsontwerpen ingetrokken werden. Hierna zijn er nog enkele nieuwe onderzoeken en voorstellen gedaan (<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1997.,6,5,1>, 11 juni).

Gezien deze geschiedenis is het dan ook niet verbazingwekkend dat de Interim-wet en het concept Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam dat op 28 april 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden is, eveneens niet is aangenomen.

2.2.1 Conclusie

Hoewel de Stadsprovincie er uiteindelijk niet is gekomen, heeft het wel invloed gehad op de rol en positie van de deelgemeenten. Waar de deelgemeenten tot dat moment niet zo'n grote rol speelden in Rotterdam, zouden ze na de invoering van de Stadsprovincie niet alleen blijven bestaan, maar zelfs zelfstandige gemeenten worden. Het mogelijke ontstaan van de Stadsprovincie leidde dan ook tot een

herbezinning op de positie van de deelgemeenten, waarna deze in de jaren erna er verantwoordelijkheden bij kregen en er in slaagden hun positie te versterken.

De nieuwe gemeenten zouden weliswaar nog sterk aangestuurd worden door de Stadsprovincie, maar ze zouden wel aanzienlijk meer autonomie krijgen. Zoals gezegd heeft de Stadsprovincie indirect zodoende invloed gehad in het denken over de deelgemeenten.

2.3 ACTUELE POLITIEKE DISCUSSIE

In de discussie over centralisatie en/of decentralisatie is het politiek gezien Leefbaar Rotterdam dat het meest op de voorgrond treedt. Daarbij hebben zij het compromisloze standpunt dat de politieke laag van de deelgemeenten opgeheven dient te worden. Op deze wijze zouden de deelgemeenten zich concentreren op hun taak als servicebureau en houdt de Rotterdamse gemeenteraad het laatste woord. Om de discussie duidelijk uiteen te zetten zullen eerst de standpunten van Leefbaar Rotterdam gegeven worden, waarna er ingegaan zal worden op de standpunten van de andere betrokken politieke partijen.

'De Burger Centraal'

Zoals gezegd richt Leefbaar Rotterdam zich op de politieke laag van de deelgemeenten. Hierbij voelt ze zich gesterkt door twee onderzoeken. Het eerste onderzoek waar Leefbaar Rotterdam zich op baseert is het onderzoek van Geerts & Jurgens genaamd *De Burger Centraal*. Dit onderzoek heeft als doel "een representatief beeld te geven van de opvattingen van de Rotterdamse burgers over haar relatie met de (deel)gemeentelijke overheid" (De Burger Centraal, 2006). Bij dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een schriftelijke enquête en zijn er drie ronde tafel-bijeenkomsten geweest. Er zijn 2.355 enquêtes verzonden waarvan er 1.064 binnen de onderzoeksperiode teruggestuurd zijn. De onderzoekers geven verder in de conclusie aan dat de resultaten representatief zijn wat betreft de inhoud, maar dat ze niet een-op-een vertaald kunnen worden voor alle bewoners van Rotterdam.

Bekendheid met de deelgemeenten

Om de uitkomst van het onderzoek in perspectief te kunnen plaatsen hebben de onderzoekers eerst onderzocht waar de burgers de (deel)gemeenten van kennen. Dit is van belang omdat het aangeeft waarop de burgers hun beeld van de (deel)gemeenten baseren. Over het algemeen kent men de (deel)gemeenten met name van de dienstverlening van hun diensten. Daarbij doen deze hun werk op de volgende manier:

1. Er is veel en goede informatie beschikbaar over de dienstverlening van de (deel)gemeenten. Deze is bovendien goed toegankelijk. Door middel van informatieboekjes en de websites zijn veel gegevens beschikbaar.

2. Voor zaken als het verlengen van paspoorten, rijbewijzen en dergelijke is het heel fijn dat men bij de deelgemeenten terecht kan. Dit is fijn omdat het op deze manier in de buurt gedaan kan worden.
3. Met betrekking tot de dienstverlening in het geval van de standaarddiensten presteren de deelgemeenten redelijk tot goed.
4. De 'loketfunctie' van de deelgemeenten werkt redelijk tot goed. De burgers worden direct geholpen of doorverwezen naar de goede persoon wanneer zij contact opnemen met de deelgemeenten met een probleem.

Ontevreden burgers

De burgers zijn echter minder tevreden over de prestaties van de deelgemeenten zodra er geen sprake meer is van een standaardvraag of -dienst. Burgers voelen zich dan vaak van het 'kastje naar de muur' gestuurd. De ervaring van meerdere burgers leert dat een probleem dat niet onder een specifieke ambtenaar valt, eindeloos voort kan blijven slepen.

Afstand burgers en overheden

De onderzoekers hebben vervolgens gevraagd naar wat de deelgemeente bestuurlijk voor de burgers doet en betekent. Hierbij viel op dat de afstand tussen de deelgemeente en haar bewoners op dit gebied veel groter is.

1. De bestuurlijke laag van de deelgemeenten is bij de burgers, haar kiezers, niet erg bekend. Hoewel er wel degelijk sprake is van contact tussen de burgers en de (deel)gemeentebestuurders, is er nog grote onbekendheid over wat het stadsbestuur en de deelgemeentebesturen precies doen.
2. Een beeld dat bij veel burgers bestaat is dat de deelgemeentebesturen de gemeenschap veel geld kosten. Deze opvatting leeft daarbij met name bij mensen die niet positief zijn over de deelgemeente en het deelgemeentebestuur in algemene zin.
3. Een ander beeld dat bij veel burgers bestaat is dat de twee bestuurlijke lagen van de gemeente en de deelgemeenten het drukker hebben met elkaar dan met de burger. Politieke spelletjes, ruzies en meningsverschillen zouden de oorzaak zijn voor het gebrek aan aandacht voor de burgers. Het vertrouwen in de politici is bij de meeste burgers dan ook niet erg groot.

Bestuurlijke laag niet nodig

De voordelen van de diensten vlakbij huis in de deelgemeente zijn groot en niemand wil deze kwijt. Op het gebied van de standaarddiensten wordt bovendien goed gepresteerd. Daarvoor heb je echter geen deelgemeente als bestuurlijke laag nodig. De bewoners van de deelgemeenten zijn hier sceptisch over en benadrukken dat de verschillen tussen de deelgemeenten groot zijn. De ruime meerderheid van

de burgers is dan ook van mening dat het deelgemeenteniveau moet blijven bestaan, ook al zijn zij vaak niet tevreden over hoe het functioneert.

Binding met de wijk

Uit het onderzoek bleek daarnaast dat de bewoners van Rotterdam meer binding hebben met de wijken waarin ze wonen dan met de deelgemeenten. Het idee van een wijkvertegenwoordiger, in plaats van de Dagelijkse Bestuurders die er nu zijn, sprak veel mensen dan ook aan.

Uitvoeren in plaats van politiek

De wijze waarop de bestuurlijke laag van de deelgemeenten tot stand komt kan op weinig enthousiasme rekenen. De burgers zijn van mening dat er in de deelgemeenten geen politiek gedreven moet worden, maar dat de beleidslijnen die op stadsniveau uitgezet worden, uitgevoerd moeten worden. De meerderheid van de burgers was dan ook van mening dat het stadsbestuur het beleid in hoofdlijnen moet ontwikkelen en door de deelgemeenten moet laten uitvoeren. In de deelgemeenten moeten er dan ook geen bestuurders aangesteld worden op basis van hun politieke kleur, maar op basis van bestuurlijke kwaliteiten. De politieke spanningen die nu vaak op deelgemeentelijk niveau plaats hebben, bieden de burgers geen voordelen. Daar komt bij dat de burgers niet veel zagen in het kiezen van kandidaten, omdat men ze over het algemeen toch niet kent en niet goed kan beoordelen. Of ze goede bestuurlijke kwaliteiten hebben is immers het belangrijkste.

Betrekken van de burgers

Een van de belangrijkste taken van de deelgemeenten is het betrekken van de burgers bij hun beleid en zodoende burgerparticipatie te doen toenemen. Het voornaamste contact dat er is, is de berichtgeving vanuit de deelgemeente in plaatselijke kranten over allerlei zaken. Met betrekking tot de inspraak en medezeggenschap van de burgers kan daarbij weinig positiefs vermeld worden. Op inspraakavonden over belangrijke onderwerpen voelen de burgers zich vaak niet serieus genomen en hebben ze het idee dat de besluiten al grotendeels voorgekookt of genomen zijn. Op het gebied van de medezeggenschap en de mogelijkheden om in een vroeg stadium inspraak te hebben, is de situatie nog schrijnender. De burgers geven aan dat dit niet gebeurt en zij vragen zich daarbij af of hun input wel op prijs gesteld wordt of alleen maar lastig gevonden wordt.

Weinig behoefte aan participatie

Op de vraag of de burgers daadwerkelijk vaker inspraak zouden willen, meer mee zouden willen denken over beleid en zelfs medeverantwoordelijk zouden willen zijn reageren zij afhoudend. Eigenlijk willen de burgers alleen betrokken worden bij onderwerpen die hen en hun directe omgeving erg raken. Hierbij hadden de burgers het met name over zaken die de leefbaarheid van de wijk

beïnvloeden, de veiligheid in de wijk en de inrichting van de buitenruimten. Ook werden zaken als de omgang met verschillende culturen en aandacht voor kansarme jongeren meerdere malen genoemd.

‘Stadsbestuur Dichtbij Huis’

Het tweede onderzoek waarmee Leefbaar Rotterdam zich gesterkt voelt in haar opvatting is *Stadsbestuur Dichtbij Huis*. Het onderzoek is gedaan door de Commissie Relatie Burger-Overheid, in reactie op de wensen van de burgemeester op 14 december 2005.

Presteren Rotterdamse overheid

Er is onderzoek gedaan naar het presteren van de Rotterdamse overheid, in termen van dienstbaarheid, klantgerichtheid, daadkracht, transparantie en betrouwbaarheid. Hierbij viel op dat de dienstverlening dichtbij huis, op alle bovengenoemde criteria, goed scoorde. Door de spanningen tussen de bestuurslagen komt het functioneren van de gemeentelijke overheid echter vaak onder druk te staan. De meerwaarde van de deelgemeentelijke bestuurslaag voor de burgers nabije overheid blijkt dan ook onvoldoende.

Deelgemeentelijke bestuurslaag

In de relatie tussen de overheid en de burger komt de deelgemeentelijke bestuurslaag als cruciaal thema naar voren. Meerdere onderzoeken hebben aangetoond dat een decentrale bestuurslaag niet per definitie bijdraagt aan een burgers nabije overheid en succesvol gebiedsgericht werken. Het is zelfs zo dat de twee bestuurslagen veelal meer bestuurlijke en ambtelijke drukte veroorzaken, waardoor de kans op competentieconflicten toeneemt.

Knelpunten deelgemeentelijke politiek

De verschillen in de politieke meerderheden per bestuurslaag kunnen deze conflicten versterken. Daar komt bij dat het bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten relatief klein is, en de politiek-bestuurlijke laag in verhouding groot. Dit wordt ook wel “te veel politiek voor te weinig zaken” (Tops & Hartman, 2004: pg. 12) genoemd. Het is dan ook vaak zo dat dagelijkse bestuurders en deelraadsleden zich bezig houden met zaken waar zij eigenlijk niet over gaan. Daarnaast is er op een toenemend aantal terreinen sprake van informeel medebewind, zonder dat de deelgemeente hier duidelijke bevoegdheden heeft. Op deze manier ontstaat er een schaduwbestuur van het gemeentebestuur. Ten derde nemen de deelraden van de deelgemeenten een zwakke positie in. De bevoegdheden van de deelgemeente liggen sinds de dualisering bij de dagelijks bestuurders. Aangezien zij zich voornamelijk richten op de implementatie en uitvoering van het beleid binnen de door de stad bepaalde kaders, voegen de deelraden niet veel meer toe.

Gebrekkige toegevoegde waarde

Zodoende is het deelgemeentelijke bestel niet erg efficiënt en effectief. Maar ook op het gebied van democratie en legitimiteit zijn er problemen. De bewoners zien hun vertegenwoordigers en bestuurders in/ van de deelgemeente te weinig, of ervaren het als negatief. Dit zou komen door verschillende oriëntaties (de burger denkt per wijk, een bestuurder per deelgemeente) en daarnaast zouden de burgers de toegevoegde waarde van partijpolitieke vertegenwoordiging in de deelgemeenten over het algemeen niet zien.

Aanbevelingen

De onderzoekers pleiten vervolgens voor meer eenheid in het Rotterdamse bestel. Dit zou naar hun mening de service aan de burgers en de prestaties van de Rotterdamse overheid aanzienlijk verbeteren.

Leefbaar Rotterdam is daarnaast van mening dat de kosten voor het deelgemeentelijke bestel te hoog en zodoende niet in verhouding zijn. De lokale politici zouden naar hun mening te veel geld verdienen (<http://www.pvdarotterdam.nl/nieuwsbericht/1715>, 12 juni 2007).

CDA gematigder

Het CDA is veel milder gestemd dan Leefbaar Rotterdam. Weliswaar zijn zij zich bewust dat de deelgemeenten en het deelgemeentelijke bestel vaak niet positief in het nieuws zijn. Toch is dat voor hen geen reden het bestel af te willen schaffen. Dit valt om te beginnen op te maken uit de speech van fractievoorzitter Harm van den Born op 14 november 2004. Hij geeft aan dat de centrale gemeente en de gemeenteraad niet de capaciteit hebben om al het werk van de deelgemeenten over te nemen, en dat de deelgemeenten sowieso noodzakelijk zijn. Daarnaast is het CDA voorstander van een bestuur dat dicht bij de mensen staat en democratisch gelegitimeerd is door diezelfde mensen. De deelgemeenten zijn naar zijn mening als geen ander in staat om direct contact te hebben met de burgers. Het CDA is dan ook niet voor het afschaffen van het deelgemeentelijke bestel, maar zij geeft wel toe dat er behoefte is aan veranderingen om de samenwerking tussen de deelgemeenten en de 'Coolsingel' vruchtbaarder te maken (<http://www.cdarotterdam.nl/index.php?p=9&sub=52&id=989>, 12 juni 2007).

Ook PvdA gematigder

De PvdA heeft, als grootste partij in de Rotterdamse coalitie, ervoor gekozen het huidige deelgemeentelijke bestel te laten zoals het is. Na de periode van het huidige College (2006-2010) zal dit bestel pas veranderd kunnen worden. Daarbij geeft het College aan dat zij zich bewust is van de huidige ontwikkelingen in de maatschappij en stad, de gevolgen van het gekozen burgemeesterschap en andere ontwikkelingen die het deelgemeentelijke bestel onder druk zetten. Zij stellen de keuze over te nemen maatregelen uit tot het volgende College.

Het College is daarbij van mening dat de inrichting van de gemeentelijke organisatie efficiënter kan. In de Collegenotitie *Rotterdam georganiseerd bestuurd... en zo gaan we dat doen!* (2005) wordt aangegeven dat het deelgemeentelijke bestel beter zou kunnen werken en minder zou kunnen kosten. Met name door het aantal betaalde politici (355), raadsleden en dagelijkse bestuurders terug te dringen. Ook de ambtelijke ondersteuning bij de deelgemeenten zou af kunnen nemen gezien het relatief lage aantal taken en bevoegdheden van de deelgemeenten (<http://www.pvdarotterdam.nl/nieuwsbericht/1715>, 12 juni).

2.3.1 Conclusie

De politieke discussie leeft weliswaar, maar het is wel een eenzijdige discussie. Leefbaar Rotterdam neemt in dit debat een uitgesproken standpunt in en weet zich daarbij gesterkt door enkele onderzoeken zoals *De Burger Centraal* en *Stadsbestuur Dichtbij Huis*. Deze onderzoeken zijn hierboven uiteengezet. De andere politieke partijen in Rotterdam, zoals de PvdA en het CDA zijn echter niet erg ontevreden over het huidige bestel en vinden het goed zoals het is. Ze geven daarbij wel toe dat het bestel weer aan enkele verbeteringen toe is, maar dit gebeurt in de geschiedenis van het deelgemeentelijke bestel sowieso al elke zoveel jaar. Gezien de politieke verhoudingen lijkt het er dan ook niet op dat Leefbaar Rotterdam er in zal slagen om haar zin te krijgen. Daarentegen is Leefbaar Rotterdam wel een grote partij in Rotterdam en zal er wel degelijk rekening met hun opvattingen gehouden moeten worden.

2.4 ALGEMENE CONCLUSIE

Het bovenstaande hoofdstuk maakt duidelijk dat er nogal wat speelt met betrekking tot het deelgemeentelijke bestel. Om te beginnen is het deelgemeentelijke bestel in het leven geroepen om de afstand tussen de burgers en het bestuur te verkleinen. De legitimiteit van het bestuur moest verbeterd worden. Daarna kwam de uitvoering hiervan door middel van de deelgemeenten en ontstonden er weer hele nieuwe problemen. De verhouding tussen de gemeente en de deelgemeenten is eigenlijk altijd een moeizame geweest. En wellicht blijft het altijd wel een moeizame samenwerking. De meningen over wat de beste oplossingen zijn, zijn daarbij erg verdeeld. Dit is duidelijk te merken in de politieke discussie. Hierbij is het met name de tegenstelling van de opvattingen van Leefbaar Rotterdam tegenover de andere politieke partijen die opvalt.

Daarnaast zijn er nog hele andere ontwikkelingen. Ontwikkelingen die groter zijn dan de stad zelf, zoals het mogelijke ontstaan van de stadsprovincie. Misschien dat er met het oog op de Europese Unie in de toekomst andere grootschalige veranderingen wel doorgang zullen vinden. In ieder geval hebben dit soort veranderingen grote invloed op de positie van de deelgemeenten. In het model van de Stadsprovincie zouden de deelgemeenten bijvoorbeeld zelfstandige gemeenten worden en zouden ze

aanzienlijk meer autonomie krijgen. Toen de Stadsprovincie er uiteindelijk niet kwam kregen de deelgemeenten alsnog meer autonomie, wat in de huidige vorm van het deelgemeentelijke bestel weer tot nieuwe spanningen leidde.

De vraag is en blijft dus wat er moet gebeuren om dit te verbeteren. Om dit op een goede wijze te doen moet eerst een analyse gemaakt worden van de bestaande situatie. Dit onderzoek zal deze analyse maken, en wel aan de hand van de wijze waarop de deelgemeenten bijdragen aan de bestuurskracht van Rotterdam. De theorie van de bestuurskracht zal verder uiteengezet worden in het volgende hoofdstuk.

3. THEORETISCH KADER

In het theoretisch kader zal de theorie van de bestuurskracht, maar ook de geschiedenis van deze theorie, uiteengezet worden. Voordat dit gebeurt zal echter ingegaan worden op wat nu precies deelgemeenten zijn en welke theoretische aspecten hierbij van belang zijn. Nadat bestuurskracht uiteengezet is, zal er verder gegaan worden met de specifieke onderdelen van de bestuurskracht. Tenslotte worden de indicatoren gegeven aan de hand waarvan de bestuurskracht zal worden gemeten.

3.1 DEELGEMEENTEN

De deelgemeenten zijn het centrale punt in dit onderzoek. Hoe zij functioneren en wat er met ze moet gebeuren is waar het onderzoek om draait. Voordat de theorie uiteengezet wordt, zal dan ook eerst ingegaan worden op wat de deelgemeenten nu precies zijn.

Deelgemeenten zijn territoriale gebieden, zoals deze voor het laatst zijn vastgesteld in 1996, die bij de gemeente Rotterdam horen maar wel een eigen bestuur en eigen verkiezingen hebben. De besturen van deze gebieden hebben daarbij taken en bevoegdheden gedelegeerd gekregen van de gemeente Rotterdam.

3.2 BESTUURSKRACHT

Bestuurskracht is een woord en concept dat in de wetenschap en bij mensen die actief zijn bij de overheid of in het openbaar bestuur, steeds meer aan populariteit aan het winnen is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in de wetenschap steeds meer stilgestaan wordt bij wat nu de exacte betekenis van bestuurskracht is. Feit is in ieder geval dat het een term is die aanspreekt. De bestuurskracht van een (deel)gemeente geeft over het algemeen aan hoe (daad)krachtig een bestuur is. In tijden waarin het meten van prestaties en verantwoording afleggen belangrijk is, is bestuurskracht dan ook een populair begrip.

De toegenomen populariteit en de hiermee samenhangende toenemende invloed van het begrip zorgen er echter wel voor dat steeds meer gediscussieerd wordt over dit begrip. Niet voor niets bracht het blad *Bestuurskunde* in juni 2007 een themablad uit dat hier speciaal over ging. Ook de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde brachten in mei 2007 een themablad hierover uit. Het moge duidelijk zijn dat er volop discussie plaatsvindt over wat bestuurskracht nu werkelijk betekent, wat het zou moeten betekenen en hoeveel invloed dit mag hebben.

Bestuurskracht wordt van oudsher met name gebruikt om te meten of er gemeentelijke herindeling plaats moet vinden. Op het moment dat een gemeente te klein is, inefficiënt werkt en zodoende te weinig bestuurskracht heeft, zal de desbetreffende onderzoeker aandringen op gemeentelijke

herindelingen. Dit is dan uiteraard in het voordeel van de burger, omdat de gemeente na de gemeentelijke herindeling beter in staat zal zijn om de burgers te helpen. Bij deze bestuurskracht-onderzoeken is er altijd aandacht geweest voor het bestuur en de mate van effectiviteit, efficiëntie en doelmatigheid van de gemeente. Met het oog op de gemeentelijke herindelingen zijn dit uiteraard legitieme criteria. Inefficiënte gemeenten dienen immers efficiënter gemaakt te worden. De toegenomen populariteit van het begrip bestuurskracht heeft er echter toe geleid dat het ook voor hele andere doeleinden gebruikt wordt. Te pas en te onpas wordt er gesproken over bestuurskracht. Als je niet de bestuurskracht van je gemeente aan het verbeteren bent, lijkt je als gemeente niet mee te tellen.

Ook de gemeente Rotterdam spreekt in *De wijken, de deelgemeenten en de stad* (2007) over het vergroten van de bestuurskracht over de gehele linie. Zonder een bewuste bijdrage te willen leveren aan de wetenschappelijke discussie die momenteel speelt, maakt zij wel een statement door te stellen dat de gemeente veel kan, “maar het staat of valt bij de betrokkenheid van haar inwoners”. De bestuurskracht van de gemeente zou toenemen wanneer er meer gebiedsgericht gewerkt zou worden door de diensten. Dit zou het proces tevens structureren. Doordat de rol van zowel de diensten als de deelgemeenten duidelijker zou worden, zou er beter samen gewerkt worden. Dit zou een positief effect hebben op de bestuurskracht van de betrokken actoren. Het gebiedsgericht werken zou daarbij verder verwezenlijkt worden doordat de deelgemeenten voor elke wijk een wijkactieprogramma sociaal moeten opstellen. Door in latere stadia naar de nieuwe sociale index te kijken (enigszins te vergelijken met de veiligheidsindex) zou de mate van succes van het beleid gemeten kunnen worden. Wanneer je dit vergelijkt met de ‘bestuurskracht’ die gemeten wordt bij de gemeentelijke herindelingen, wordt duidelijk dat er verschillende opvattingen bestaan van wat bestuurskracht nu is.

Dat brengt ons weer bij de wetenschappelijke discussie. Door de verschillende manieren waarop bestuurskracht gebruikt en gezien wordt, pleit de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) dan ook voor een bredere benadering van het begrip (VGS&VB, 2007: 10). In 't Veld wordt genoemd omdat hij bestuurskracht als volgt samen gevat heeft; “het vermogen om maatschappelijke effecten te bereiken”. Dit gaat duidelijk al verder dan de efficiëntie van een gemeente en de rol van het bestuur. Hieraan dragen ook het ambtelijk apparaat en, nog belangrijker, de omgeving van de gemeente bij. Zowel de maatschappelijke organisaties als de burgers zelf zijn hiervoor uitermate van belang. Zij vinden de mate waarin een bestuur of gemeente erin slaagt het maatschappelijke vermogen positief te beïnvloeden of stimuleren dan ook van groot belang. De kritiek op de ‘oude’ definitie van bestuurskracht is dan ook dat de benadering te smal is en teveel gaat over al dan niet behaalde doelen en prestaties. Ringeling (VGS&VB, 2007: 15) is bijvoorbeeld zeer verbaasd dat in sommige onderzoeken naar de bestuurskracht van gemeenten de lokale gemeenschap, de mate van democratie en de democratische legitimatie niet meegenomen worden. Terwijl dit toch bijzonder essentiële aspecten zijn in het presteren van de gemeenten. Naar zijn mening is er sprake van

een ongezonde nadruk op de apolitieke aspecten van het openbaar bestuur en marginalisering van de burger. De drang naar efficiëntie, door hem beschreven als het pragmatisme, is dusdanig groot geworden dat er meer gekeken wordt naar hoe dingen gebeuren, dan naar wat er gebeurt. Hij is van mening dat er veel meer aandacht moet komen voor het betrekken van de burgers bij het maken van beleid en het versterken van de democratie. Verschillen zouden makkelijker overbrugd worden op het moment dat de burgers zelf betrokken zijn. Onderzoek naar bestuurskracht zou dan ook onderzoek moeten zijn naar het democratische gehalte van het openbaar bestuur en de mate waarin het burgerschap van hun burgers ontwikkeld wordt (Bestuurskunde, 2007: pg. 15-23). In grote lijnen komt dit overeen met de opvattingen van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde. Zij pleiten in hun themablad (VGS&VB, 2007) voor het meenemen van de maatschappelijke veerkracht in onderzoeken naar bestuurskracht. Zoals eerder gezegd beïnvloedt de omgeving van een gemeente haar mate van succes, doelmatigheid of effectiviteit aanzienlijk. Naar hun idee is het van groot belang dat gemeenten het maximale uit de gemeenschap halen en de zelfredzaamheid van die gemeenschap vergroten. Zij noemen dit het organiseren van maatschappelijke veerkracht (VGS&VB, 2007: 5).

De kritiek op de huidige definitie van bestuurskracht wordt nog eens krachtig samengevat door Korsten, Abma, Schoenmaker en Schutgens (Bestuurskunde, 2007: pg. 24-33) wanneer zij verwijzen naar een onderzoek van Wesseling en Ter Braak: “bestuurskracht is voor hen de mate waarin een bestuur met de samenleving er in slaagt gezamenlijke krachten te organiseren om bepaalde effecten te realiseren”. Het moge duidelijk zijn dat de huidige definitie van bestuurskracht uitgebreid moet worden met een sociaal, democratisch en/of maatschappelijk aspect. Op deze manier wordt nog breder gekeken naar het presteren van een gemeente. Zowel de efficiëntie en effectiviteit, als de sociale, democratische en/of maatschappelijke aspecten worden onder de loep genomen.

Dit brengt ons bij een onderzoek uit 1980, 27 jaar geleden. In dat jaar deed Hakvoort onderzoek naar de in 1973 ingestelde deelgemeenten. Doordat de voorstanders wezen op de toegenomen mate van betrokkenheid van de burgers (een toegenomen mate van betrokkenheid en democratie), en de tegenstanders op de negatieve invloed van het deelgemeentelijke bestel op de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur, heeft hij besloten beide aspecten in zijn onderzoek mee te nemen. Daarnaast heeft hij de mogelijke samenhang tussen deze aspecten onderzocht. Het zou immers goed kunnen dat een toegenomen mate van democratisering ten koste gaat van de efficiëntie van het bestuur. Met deze brede blik op het presteren van de (deel)gemeenten heeft Hakvoort in 1980 al een goede aanzet gegeven voor de moderne definitie van bestuurskracht waarin het wetenschappelijke debat nu uitmondt. Er zal dan ook vaak gerefereerd worden aan zijn onderzoek, uiteraard aangevuld met andere en hedendaagse literatuur.

Onder bestuurskracht versta ik dan ook:

De wijze waarop de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur richting de burgers behouden en stimuleren, alsmede de wijze waarop het deelgemeentelijke bestel de effectiviteit en efficiëntie van de gemeente beïnvloedt en de mate van samenhang ertussen.

Er is gekozen voor het meten van de wijze waarop de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur richting de burgers behouden en stimuleren, omdat bestuurskracht gaat over het meten van de mate van succes van een bestuur. Hierboven is al uiteengezet dat de gemeenschap hierin een grote rol speelt. Belangrijker nog dan de zelfredzaamheid van een gemeenschap is echter de mate van participatie en betrokkenheid. Dit geeft immers aan dat er een band is tussen burgers en bestuur en dat er draagvlak is. De zelfredzaamheid, of maatschappelijke veerkracht, zoals de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde het noemen, is eveneens van groot belang. Hierbij wordt echter weinig gelet op de band tussen bestuur en burger. Aangezien het verkleinen van de afstand tussen de burger en de overheid één van de voornaamste taken van de deelgemeenten is, zal er dan ook specifiek op gelet worden. Vandaar dat er gekozen is voor “De wijze waarop de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur richting de burgers behouden en stimuleren”.

Ondanks alle kritiek op het begrip bestuurskracht blijft het onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van de (deel)gemeente fier overeind staan. De kritiek richtte zich dan ook niet op deze aspecten, maar op het feit dat er enkel op deze aspecten gelet werd. Dat deze vragen wel gesteld dienen te worden is in de wetenschap verder geen discussie. Ook met betrekking tot het debat over het deelgemeentelijke bestel is dit een belangrijk aspect. Vandaar dat er eveneens gelet wordt op “de wijze waarop het deelgemeentelijke bestel de effectiviteit en efficiëntie van de gemeente beïnvloedt”.

Als laatste zal er wederom onderzoek gedaan worden naar de samenhang van deze twee verschillende aspecten. Dit zal gebeuren om de resultaten in perspectief te plaatsen en duidelijk te maken welke keuzen er gemaakt zijn, of in de toekomst nog gemaakt kunnen worden. De twee verschillende aspecten van bestuurskracht zullen in de volgende paragrafen uiteengezet worden.

3.3 EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT VAN BESTUUR

De efficiëntie en effectiviteit van bestuur heeft betrekking op in hoeverre het bestuur van de deelgemeente erin slaagt om haar doelen te bereiken en hoe dit in termen van geld, mankracht en tijd gerealiseerd is. Daarnaast is het van belang wat de rol van het bestuur en de deelgemeenteraad is geweest en welke prestaties zij geleverd hebben.

Doelen deelgemeenten

In het geval van de deelgemeenten is een belangrijk doel dat de burgers geactiveerd worden en dat diens betrokkenheid toeneemt. Er zal dan ook nagegaan worden in hoeverre de deelgemeenten op dit gebied effectief gehandeld hebben. Daarnaast zal er gelet worden op de doelstellingen van de deelgemeenten die de deelgemeenten zichzelf stellen in hun bestuursprogramma's. Met betrekking tot effectiviteit in algemene zin zal nagegaan worden in welke mate uitgebrachte adviezen door de deelgemeenteraden binnen een bepaalde tijd worden gerealiseerd (Hakvoort, 1980).

De grootte van deelgemeenten

Ruano (2000, pg. 56-57) heeft over effectiviteit geschreven dat de grootte van de (deel)gemeente verbonden is aan de mate van effectiviteit van een (deel)gemeente. Dit zou ook de reden zijn waarom veel gemeentelijke herindelingen plaatsvinden. Op deze manier zouden grotere en effectievere gemeenten ontstaan. Ook het aspect van de grootte van de deelgemeenten zal meegenomen worden bij de beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur.

Decentralisatie versus centralisatie

Price (1968) voegt hier een drietal conclusies aan toe: 1) Dat, behalve in het geval van complexe taken, organisaties effectiever zijn wanneer op centraal niveau de tactische beslissingen genomen worden; 2) Dat organisaties met een maximale centralisatie met betrekking tot de strategische beslissingen, een grotere kans hebben effectief te zijn dan organisaties waarbij dit niet het geval is; en 3) Dat organisaties met een hoge mate van autonomie een grotere kans hebben om effectief te zijn dan organisaties met weinig autonomie. Clark (1973) voegt hier aan toe dat centralisatie met name van belang is voor de algemene taken, terwijl gedecentraliseerd bestuur van belang is voor specifieke groepen en/of individuen. Bij de beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur van de deelgemeenten zal er zodoende tevens aandacht zijn voor de mate van (de)centralisatie in termen van het onderscheid tussen algemene en meer complexe taken.

Voor een goed oordeel van de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur van de deelgemeente zal er gekeken worden naar onderzoek dat door anderen gedaan is. Daarnaast zal er met gemeenteraadsleden, deelraadsleden en bestuurders hierover gesproken worden.

3.4 LEGITIMITEIT

Naast de efficiëntie en effectiviteit van bestuur is ook de legitimiteit van het bestuur van groot, en eigenlijk nog groter, belang. De legitimiteit van bestuur bestaat daarbij uit twee verschillende aspecten: de vormgeving van de democratische processen en de mate van maatschappelijke betrokkenheid en participatie.

3.4.1 *Vormgeving democratische processen*

Bij de vormgeving van de democratische processen zal er gekeken worden naar de vormgeving van de besluitvormingsprocessen van het beleid van de deelgemeente. Het is van belang om hierbij na te gaan wie er inspraak hebben, op welke momenten, met welke frequentie en op welke manier burgers en maatschappelijke organisaties betrokken worden in de beleidsvorming. De rol die elke betrokken factor hierbij speelt zal zodoende onderzocht worden.

Voordat er sprake kan zijn van vruchtbare maatschappelijke participatie moeten de voorwaarden en de structuur immers wel goed zijn. Om tot een goed oordeel te komen over de vormgeving van de democratische processen zal er documentenanalyse plaatsvinden en zullen er interviews gehouden worden.

3.4.2 *Maatschappelijke participatie en betrokkenheid*

De maatschappelijke participatie is een cruciaal aspect in het functioneren van de deelgemeente. Het verkleinen van de afstand tussen het (deel)gemeentelijke bestuur en de bewoners is immers één van de hoofdredenen geweest om het deelgemeentelijke bestel in het leven te roepen.

Onderzoek naar maatschappelijke participatie

Naar maatschappelijke participatie is al veel wetenschappelijk onderzoek gedaan. Twee voorbeelden hiervan zijn Hakvoort en Korsten en Tops. Hakvoort (1980, pg. 167) schrijft in 1980 in de conclusies, van zijn onderzoek naar het functioneren van het deelgemeentelijke bestel van Rotterdam, dat “men geen al te hoge verwachtingen moet koesteren over actieve deelname in politieke en bestuurlijke problemen”. Hij schreef dat toentertijd toe aan het feit dat burgers zich op vele verschillende levenssferen begeven en keuzes moet maken over in welke levenssfeer die persoon actief is. Daarbij moet het volgens Hakvoort (1980, pg. 167-177) nog als een klein mirakel gezien worden dat er nog zoveel mensen zijn die zich in willen zetten voor politieke en bestuurlijke problemen.

Korsten en Tops (1998, pg. 265) geven in *Lokaal Bestuur in Nederland* daarnaast aan dat burgers grotendeels onverschillig zijn ten opzichte van de lokale politiek. Zij trekken de vergelijking van het lokale bestuur met het lidmaatschap van een vereniging. Waar mensen bewust kiezen voor het lidmaatschap van een vereniging, is dit bij gemeenten vaak niet het geval. Er is waarschijnlijk voor de betreffende gemeente gekozen omdat daar toevallig huizen te koop waren, of omdat iemand daar al langer woont. Zogezegd hebben zij eigenlijk nog minder redenen om naar een ledenvergadering of verkiezing toe te gaan. Zolang er geen omstreden problemen op tafel liggen, is er dan ook relatief weinig aandacht voor de lokale politiek. Dit betekent overigens niet dat hun werk als onbelangrijk gezien wordt.

Grootte van de deelgemeente

Ruano (2000) geeft aan dat de grootte van een (deel)gemeente een rol speelt bij de participatie van burgers. Bij hele grote gemeenten zou de invloed van burgers klein zijn. Grofweg kan gesteld worden dat hoe kleiner een (deel)gemeente is, hoe groter de potentiële invloed op het proces van beleid maken van een burger is. Daarentegen zouden grotere gemeenten vaak betere middelen hebben voor de participatie van bewoners. Bij de beoordeling van de maatschappelijke participatie zal er eveneens aandacht zijn voor de grootte van de deelgemeente en diens middelen voor maatschappelijke participatie.

Betrokkenheid van de burgers

Een belangrijk aspect bij maatschappelijke participatie is de mate van betrokkenheid van de burger(s) zelf. Dit is uiteraard vanuit de burgers nodig om werkelijk maatschappelijke participatie te realiseren. Wanneer de deelgemeente de juiste voorwaarden voor maatschappelijke participatie schept, maar de burgers tonen geen enkele betrokkenheid, dan zal er alsnog weinig tot geen maatschappelijke participatie zijn. Hakvoort (1980: pg. 23, 28-30) beschrijft betrokkenheid als “een verzamelbegrip voor het meeweten, meedenken, meepraten en meebeslissen van de burger in bestuurlijke aangelegenheden de wijk of de stad betreffende”. Van hieruit komt Hakvoort tot drie categorieën van variabelen: kennisvariabelen, houdingsvariabelen en gedragsvariabelen. Dit houdt in dat er bij de totstandkoming van het oordeel over de betrokkenheid van burgers gelet zal worden op de kennis van burgers over het bestuur en bestuurlijke problemen, de houding en het oordeel van burgers met betrekking tot het deelgemeentelijk bestuur en de mate en manier van participatie van de burgers. Hierbij is van groot belang dat het bestuur van de deelgemeente er in slaagt om de betrokkenheid van de burgers te doen toenemen. Hier wordt echter al op ingegaan bij de effectiviteit van het bestuur van de deelgemeente. Bij de betrokkenheid van de burgers zal er zodoende specifiek ingegaan worden op de betrokkenheid van de burgers zelf, zonder een oordeel te vellen over het bestuur van de deelgemeente.

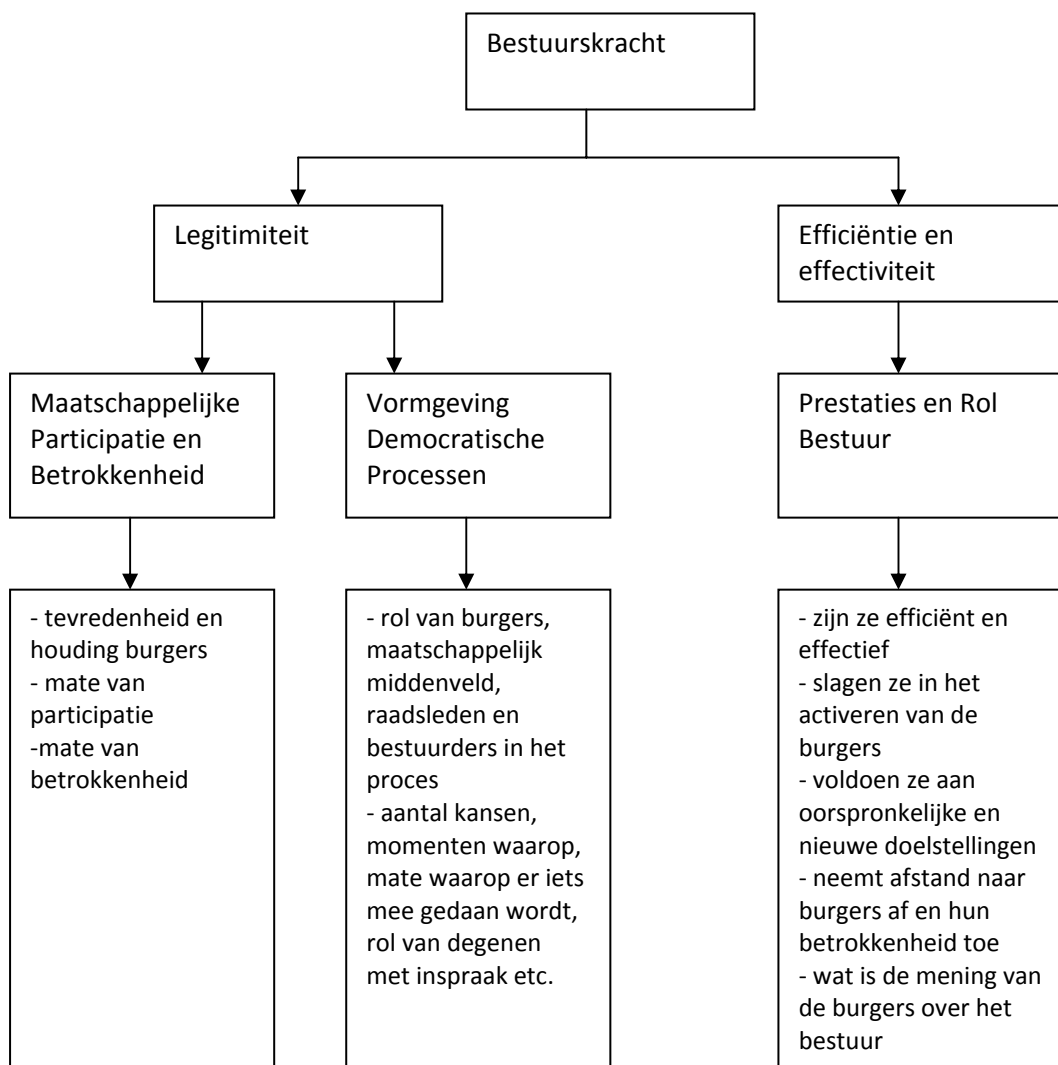
Bij het onderzoek naar de maatschappelijke participatie zal er sprake zijn van documentenanalyse en zullen er interviews gehouden worden met ambtenaren, dagelijks bestuurders, deelgemeenteraadsleden en bewonersorganisaties. Daarbij zal er nagegaan worden in hoeverre er werkelijk sprake is van maatschappelijke participatie, ondanks of dankzij de voorwaarden en de structuur van de democratische processen van de deelgemeente.

3.5 MODELLEN BESTUURSKRACHT

In de bovenstaande paragrafen is mijn definitie van bestuurskracht reeds gegeven, deze luidt:

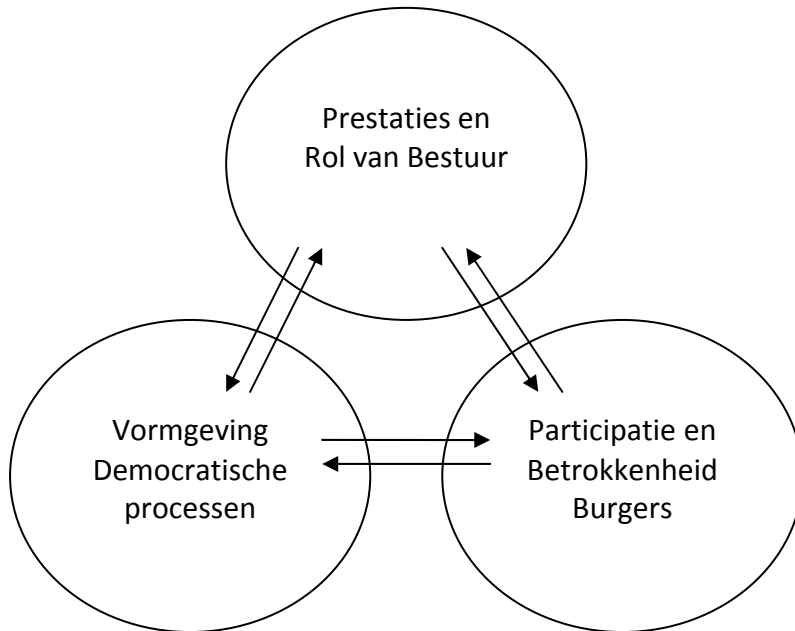
De wijze waarop de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur richting de burgers behouden en stimuleren, alsmede de wijze waarop het deelgemeentelijke bestel de effectiviteit en efficiëntie van de gemeente beïnvloedt en de mate van samenhang ertussen.

Zoals eerder uiteengezet is, is dit mijn interpretatie van wat bestuurskracht zou moeten betekenen, in het licht van de huidige wetenschappelijke discussies over bestuurskracht. Deze definitie leidt tot het volgende theoretische model:



Figuur 3.1 Model Bestuurskracht

De maatschappelijke participatie en betrokkenheid, de vormgeving van de democratische processen en de prestaties en rol van het deelgemeentelijk bestuur zijn echter op meerdere wijzen met elkaar verbonden. Er is geen absolute scheidingslijn tussen de drie verschillende aspecten van het onderzoek. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 3.2 Model Onderzoek Bestuurskracht

3.6 HYPOTHESEN EN WERKHYPOTHESEN

Op basis van de theorie zoals in de voorgaande paragrafen beschreven, ben ik gekomen tot de volgende hypothesen en werkhypothesen:

1. Mogelijke knelpunten op het gebied van legitimiteit zijn van vergelijkbaar belang als mogelijke knelpunten op het gebied van efficiëntie en effectiviteit.
2. De prestaties en rol van bestuur, de vormgeving van de democratische processen en de participatie en betrokkenheid van de burgers zijn allemaal met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.
3. Met een beoordeling van de participatie en betrokkenheid van de burgers en de vormgeving van de democratische processen ontstaat een duidelijk beeld van de mate van legitimiteit en in hoeverre dit behouden en gestimuleerd wordt.
4. Met het meten van de prestaties en rol van bestuur ontstaat een duidelijk beeld van de mate van efficiëntie en effectiviteit van het bestuur.
5. De vormgeving van de democratische processen en de maatschappelijke participatie en betrokkenheid beïnvloeden de prestaties van het bestuur.

4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

4.1 BESCHRIJVENDE STUDIE

Het onderzoek zal een beschrijvende studie zijn. Er zal nagegaan worden wat de huidige stand van zaken is van het deelgemeentelijke bestel, gemeten aan de hand van de theorie over bestuurskracht. Na dit onderdeel van het onderzoek zal er een analyse gemaakt worden, waarna er aanbevelingen gedaan zullen worden.

4.2 CASE STUDY

Het onderzoek zal uitgevoerd worden in twee deelgemeenten, te weten Hilleegersberg-Schiebroek en de naastgelegen deelgemeente Noord. Op deze wijze wordt er niet ingegaan op alle problemen die de media halen in de verschillende deelgemeenten. Op het moment dat je hier case studies van zou maken leg je teveel nadruk op de problemen die geweest zijn. Daarom is gekozen om het onderzoek twee deelgemeenten te kiezen en te onderzoeken hoe de situatie in die deelgemeenten is. Zodoende is er sprake van een case study. Daarbij zal er overigens niet ingegaan worden op de specifieke verschillen tussen de deelgemeenten. Door te onderzoeken hoe de situatie bij de twee deelgemeenten is, zal er een algemene beschrijving gegeven worden van de situatie bij de Rotterdamse deelgemeenten. De deelgemeenten zijn om te beginnen gekozen vanuit pragmatisch oogpunt. In Hilleegersberg-Schiebroek heb ik enige tijd geleden immers stage gelopen en gewerkt. Doordat ik hier al met veel mensen contact had en men enthousiast was over mijn onderzoek is deze deelgemeente als eerste gekozen voor dit onderzoek. De tweede deelgemeente die gekozen is, is een naastgelegen deelgemeente; deelgemeente Noord. Om te voorkomen dat een eenzijdig beeld zou ontstaan zijn er aan het einde van het onderzoek ook enkele gesprekken geweest met ambtenaren uit Charlois.

4.3 METHODEN VAN ONDERZOEK

4.3.1 Observatie

De eerste methode van onderzoek waarvan sprake is, is observatie. Hier is sprake van doordat ik stage gelopen heb bij de deelgemeente, hier werk en zodoende het een en ander meemaak en meekrijg. Hoewel ik wanneer ik observeer niet weet wat er precies in andere mensen omgaat, kan het observeren van hun gedrag en wat zij zeggen van betekenis zijn. Het grote voordeel van observeren is dan ook de directheid ervan (Robson: 2002, p.310).

4.3.2 *Desk research*

De tweede manier van onderzoek is het bestuderen van documenten; de zogenoemde desk research. Zeker bij de overheid zijn veel documenten openbaar en deze zullen dan ook veel geraadpleegd worden. Een document is daarbij overigens elk geschreven stuk, zoals een beleidsstuk, een verslag van een raadsvergadering, een boek of een artikel in een krant of tijdschrift. Gezien de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is, is desk research een belangrijke manier van onderzoek. Belangrijke documenten voor mijn onderzoek zullen met name onderzoeken zijn die de gemeente uit heeft laten voeren met betrekking tot het functioneren van de deelgemeenten.

Deze methode van onderzoek is een indirecte manier van onderzoek doen. Dit komt doordat documenten die met een bepaald doel geschreven zijn, nu gebruikt worden om informatie uit te halen met betrekking tot andere doelen. Het uiteindelijke doel van de desk research is daarbij om gegevens te traceren die van belang zijn voor dit onderzoek en de onderbouwingen daarvan (Robson, 2002: p. 348-351).

4.3.3 *Interviews*

De derde methode van onderzoek die gebruikt zal gaan worden is het houden van interviews. Bij interviews stelt de interviewer vragen die hopelijk door de geïnterviewde op een dusdanige manier beantwoord worden dat zij bijdragen aan het onderzoek (Robson, 2002: 267-269). Op deze wijze kunnen bovendien vragen beantwoord worden, waarover in de documenten geen informatie of antwoorden te vinden zijn.

Tijdens de interviews zal ik gebruik maken van een semi-gestructureerde structuur. Dit betekent dat de vragen vast staan, maar dat er tijdens het interview wel de ruimte is om bepaalde aspecten meer of minder te belichten. Dit zal bepaald worden door de antwoorden die door de geïnterviewde gegeven worden. Tevens staat de volgorde van de vragen niet vast en is er voor de geïnterviewde de ruimte om aanvullende opmerkingen te maken (Robson, 2002: p. 278).

De interviews zullen gehouden worden met dagelijks bestuurders en deelgemeenteraadsleden uit verschillende deelgemeenten, Rotterdamse raadsleden, deelgemeentelijke ambtenaren en met actieve maatschappelijke organisaties of burgers.

4.4 BETROUWBAARHEID VAN HET ONDERZOEK

4.4.1 *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de kwaliteit van de metingen en de herhaalbaarheid ervan. Het doel is dan ook om, met de juiste methoden en technieken, accurate en consistente gegevens te verzamelen. Daarnaast moeten het de gegevens zijn waarnaar vanuit het

onderzoek gezocht werd (Robson, 2002: p. 176). Bij de kwaliteit van de metingen gaat het er om hoe accuraat zij zijn, terwijl het bij de herhaalbaarheid erom gaat dat er bij herhaald onderzoek dezelfde resultaten uit komen. De betrouwbaarheid van het onderzoek zal toenemen wanneer er aan deze twee factoren voldaan wordt. Tijdens het onderzoek zal er dan ook uitgebreid stilgestaan worden bij de keuzen die gemaakt worden met betrekking tot de methoden, technieken, vragenlijsten en data. Om aan deze criteria te voldoen zal ik elke keuze uitgebreid uitleggen.

4.4.2 Validiteit

De validiteit van het onderzoek houdt in dat er zorgvuldig en precies onderzoek gedaan wordt. Mason (1996) legt uit dat dit betekent dat de onderzoeker er nooit vanuit gaat dat zijn conclusie een logische is in gevolg op de gevonden data. De redenering achter een bepaald standpunt wordt stap voor stap uiteengezet en verklaard. Op deze wijze wordt de koppeling tussen de gevonden data en het standpunt dat hieraan verbonden is duidelijk.

Door het gebruik van meerdere bronnen kan de validiteit van onderzoek toenemen, ook wel triangulatie genoemd (Robson, 2002: 174). Ik zal dit doen door allereerst door middel van desk research meerdere relevante gegevens te onderzoeken, om vervolgens door middel van interviews te toetsen hoe dit werkelijk uitpakt. Daarnaast zullen verschillende partijen, voor- en tegenstanders gehoord worden.

Daarnaast zullen de geïnterviewden de kans krijgen om het uitgewerkte interview in te zien en wellicht te verbeteren. Op deze wijze wordt voorkomen dat er sprake is van verkeerde interpretaties (Robson, 2002: 175). De verdere conclusies die eraan verbonden worden zullen echter niet aan de geïnterviewden voorgelegd worden, om te voorkomen dat zij zich heel behoudend gaan uiten en het onderzoek frustreren.

5. EMPIRIE

De empirie voor dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Om te beginnen is er gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken. Daarnaast zijn er 18 interviews gedaan om inzicht te krijgen in het functioneren van de deelgemeenten. De bestaande onderzoeken zijn gebruikt om een duidelijk beeld te geven van de mate van betrokkenheid en participatie van de burgers, terwijl de interviews gedaan zijn om de vormgeving van de democratische processen en de rol en prestaties van de deelgemeentelijke besturen in kaart te brengen.

5.1 BESTAANDE ONDERZOEKEN

Met betrekking tot de betrokkenheid en de participatie van de burgers zijn in paragraaf 2.3 *De Burger Centraal* (Geerts en Jurgens, 2006) en *Stadsbestuur Dichtbij Huis* (Commissie Relatie Burger-Overheid, 2006) reeds uiteen gezet. Uit deze onderzoeken werd duidelijk dat burgers de deelgemeenten kennen vanwege de ‘simpele’ dienstverlening. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het verstrekken van algemene informatie en het verlengen van rijbewijzen en paspoorten. Uit de onderzoeken blijkt dat de burgers tevreden waren over de wijze waarop zij geholpen werden bij deze zaken en dat de deelgemeenten op dit gebied goed presteren.

De burgers waren echter ontevreden over de wijze waarop zij geholpen worden op het moment dat er geen sprake meer is van een standaardvraag of –dienst. Dan worden zij teveel ‘van het kastje naar de muur gestuurd’. Ook is de bestuurlijke laag van de deelgemeenten niet erg bekend bij ze. Hoewel dit geen specifieke getallen over participatie zijn, tekent het wel de mate van betrokkenheid van de burgers. Daar komt bij dat een groot deel van de burgers het idee heeft dat de bestuurlijke lagen van de gemeente en de deelgemeenten het met name erg druk hebben met elkaar. Het vertrouwen in de bestuurlijke laag van de deelgemeenten is dan ook niet erg groot.

Hoewel het als één van de belangrijkste doelen van de deelgemeentelijke bestuurders geldt bleek uit deze onderzoeken dat de burgers niet te spreken zijn over de manieren waarop zij geraadpleegd worden.

Uit het onderzoek van *De Burger Centraal* (Geerts en Jurgens, 2006) kwamen de volgende conclusies naar voren:

- 1) De burger kent de deelgemeente met name van de dienstverlening. Over het functioneren hiervan en de informatievoorziening hierover zijn de burgers tevreden. De dienstverlening en standaarddiensten scoren goed.
- 2) Er ontstaat echter ontevredenheid wanneer burgers klachten of problemen hebben die niet standaard zijn. Dan presteert de deelgemeente minder goed.
- 3) Er is een afstand tussen de burgers en de bestuurders doordat de burgers niet goed bekend zijn met de bestuurders en wat zij precies doen. Er bestaat een beeld bij de burgers dat de deelgemeentebesturen de gemeenschap veel geld kosten. Bovendien zouden, naar hun mening, de deelgemeentelijke politici meer met elkaar in de slag zijn dan dat ze voor de burgers aan het werk zijn.
- 4) Bewoners hebben meer binding met hun wijk dan met hun deelgemeente.
- 5) Meerderheid van de burgers is van mening dat de deelgemeenten het beleid van de stad uit moeten voeren in plaats van dat er nogmaals politiek bedreven moet worden.
- 6) Burgers hebben het idee bij burgeravonden en op andere momenten dat ze participeren dat besluiten al grotendeels voorgerekookt of zelfs genomen zijn. Zij hebben het idee dat hun inbreng niet gewaardeerd wordt.
- 7) De burgers reageren afhoudend op de vraag of ze meer betrokken willen worden bij het maken van beleid en het nemen van beslissingen. Zij hebben wel interesse om betrokken te worden bij beslissingen die betrekking hebben op hun eigen straat en directe omgeving.

Hieruit blijkt, zoals eerder vermeld, de waardering van de burgers voor de prestaties van de deelgemeenten en hoe de burgers de relatie met de deelgemeenten waarderen. In algemene zin kan gesteld worden dat de burgers niet erg tevreden zijn over de deelgemeenten. Daarnaast valt het op dat de burgers niet staan te popelen om zich actief in te zetten. Ze geven daarnaast aan dat hun directe omgeving van belang is voor ze en dat ze zich daar wel voor in zouden willen zetten.

Bij het onderzoek van de Commissie Relatie Burger – Overheid (2006) kwamen de volgende conclusies naar voren:

- 1) De schaal waarop een deelgemeente wordt bestuurd correspondeert niet met de schaal waarop de burger zijn leefomgeving beleeft. Deelgemeentebesturen zijn niet het burgernabije bestuur dat werd beoogd.
- 2) De burgers willen meer dan nu meedenken en meedoen bij kwesties die hun leefomgeving betreffen. De wijze waarop zij daartoe nu in staat worden gesteld, beoordelen zij als onvoldoende.
- 3) De burger heeft weinig behoefte aan een partijpolitiek georganiseerd gemeentebestuur.

Uit dit onderzoek komt als opvallend punt verder naar voren dat de burgers geen voorstander blijken te zijn van een gedecentraliseerde politieke laag in de deelgemeenten. Bij het onderzoek van de Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam was één van de conclusies een vergelijkbaar punt. Eén van de conclusies was namelijk dat: de schaal van de deelgemeente niet aansluit bij de behoefte van de Rotterdammers, die zich eerder aangesproken voelt als het zijn directe woonomgeving (straat, buurt, wijk) betreft. Dit geeft nogmaals aan dat burgers zich voornamelijk met hun directe omgeving (huis, straat en soms wijk) betrokken voelen.

Uit een ander onderzoek dat elk jaar in opdracht van de gemeente wordt uitgevoerd, getiteld *Staat van Rotterdam* (2007), bleek dat de bovengenoemde punten ook in meer recente onderzoeken terug komen. Zij kwamen tot de volgende conclusies:

- 1) Burgers weten over het algemeen goed waarvoor zij bij de deelgemeente moeten zijn (bijna 80%)
- 2) Zij zijn van mening dat de deelgemeente meer te zeggen zou moeten krijgen over hun wijk. Tevens zijn zij van mening dat de deelgemeenten goed op de hoogte zijn van problemen die in de wijk spelen (beide rond de 70%).
- 3) Negatief is echter dat zij vinden dat de deelgemeenten zich teveel bezig houden met kleine onbelangrijke zaken (bijna 60%).
- 4) Ongeveer 50% van de burgers vindt dat de deelgemeenten de persoonlijke belangen van de burgers goed verdedigt.
- 5) Iets meer dan 40% van de burgers is trots op het bestuur van de deelgemeente
- 6) Iets meer dan 30% van de burgers is van mening dat er voldoende gedaan wordt om hen te betrekken bij beslissingen. Bijna 70% is een andere mening toegedaan.
- 7) Ongeveer 30% van de burgers vindt dat zij voldoende invloed hebben op de deelgemeente
- 8) Ongeveer 25% van de burgers is van mening dat de deelgemeenten opgeheven mogen worden.

Hierbij valt echter eveneens enkele positieve punten op. Zo hebben de burgers een positief oordeel over de deelgemeenten met betrekking tot hun kennis van de lokale problematiek, het behartigen van hun belangen en is zo'n 40% zelfs trots op het bestuur van de deelgemeente.

Om de bovenstaande onderzoeken in perspectief te plaatsen is het interessant om te kijken naar een landelijk onderzoek als 21 Minuten. Leefbaar Rotterdam heeft eveneens naar dit onderzoek verwezen in *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop* (2007). Uit dit onderzoek bleek dat ook het vertrouwen in de Tweede Kamer laag is, daarnaast voelt meer dan de helft van de burgers zich niet vertegenwoordigd in de landelijke politiek. De overgrote meerderheid van de geraadpleegde burgers was tevens van mening

dat de overheid de burgers onvoldoende betreft bij het vormen van beleid en dat zij burgers beter moet informeren over de resultaten. Dit onderzoek laat zien dat de ontevredenheid van de burgers in Rotterdam raakvlakken heeft met de landelijke ontevredenheid over de politiek. Daarmee zegt dit ook iets over de houding en tevredenheid van de burgers.

5.1.1 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat burgers positief zijn over de deelgemeenten zolang het gestandaardiseerde diensten betreft, maar daarbuiten niet. De burgers zijn ontevreden over de service die ze krijgen bij ingewikkelde problemen, de manieren waarop zij geraadpleegd worden en het functioneren van de deelgemeentelijke politieke laag. Daarbij geven ze aan dat ze weinig binding hebben met de deelgemeenten. Ze hebben wel binding met hun woning, straat en wijk. Uit de onderzoeken komen hierbij overigens ook enkele tegenstrijdigheden naar voren. Zo zouden de burgers actiever betrokken willen bij het vormen van beleid, terwijl uit ander onderzoek blijkt dat burgers niet meer zouden willen participeren. Daarnaast is het niet zo dat de deelgemeenten altijd projecten hebben die de hele deelgemeente betreffen. Het is juist vaak zo dat er per wijk en straat plannen gemaakt worden. Dit zou dan aan moeten sluiten bij de beleving van de burgers. De deelgemeenten bewaren het overzicht over alle verschillende plannen. Ook is het zo dat er grote ontevredenheid is over de politieke laag van de deelgemeenten, maar is 50% van de burgers wel van mening dat hun belangen goed behartigd worden. Landelijk bestaat er daarnaast ook grote ontevredenheid over de overheid. Wellicht is er sprake van maatschappelijke trends die vele malen groter zijn dan de deelgemeenten.

5.2 INTERVIEWS

Op basis van de gedane interviews zal er een beschrijving gegeven worden van de wijze waarop de deelgemeenten functioneren.

5.2.1 Prestaties en rol van bestuur

De prestaties van het bestuur mogen volgens de geïnterviewden om te beginnen nog steeds gemeten worden aan de oorspronkelijke doelstelling van het deelgemeentelijke bestel: het bestuur dichterbij de burgers brengen. Hier slagen ze volgens de ambtenaren, bestuurders en deelraadsleden vrij goed in. De bestuurders zijn goed bereikbaar, zichtbaar en goed bekend. Bovendien hebben ze veel contact met de bewoners. Daar wordt overigens wel regelmatig de kanttekening bij geplaatst dat het opzoeken van de burger ook niet altijd nodig is. Sommige ambtenaren ervaren het zelfs als teveel contact met de burgers. Dit klinkt niet positief, maar het geeft wel aan dat de bestuurders de burgers veel opzoeken en er in slagen hen te bereiken. Aan de hand van de gesprekken met de ambtenaren, de bestuurders en de

deelraadsleden is een duidelijk beeld ontstaan van de rol en prestaties van de besturen van de deelgemeenten.

Daarnaast moeten deelgemeenten volgens de geïnterviewden gewoon kwaliteit en maatwerk leveren. Over het algemeen is men te spreken over de prestaties van het bestuur. De doelstellingen die zij zichzelf stellen in hun bestuursprogramma's worden vrijwel allemaal gehaald en ook moties vanuit de deelraad worden bijna allemaal gerealiseerd. Hier staat echter wel tegenover dat er vaak ook doelstellingen in het bestuursprogramma staan die vrijwel onmeetbaar zijn. Dan is het moeilijk om het werkelijke succes van de ondernomen acties te meten.

De prestaties van de deelgemeenten worden echter wel belemmerd door de beperkte mogelijkheden van de organisatie, deze kan bovendien nog verder geprofessionaliseerd worden. Daarnaast moeten de deelgemeenten de burgers tevreden houden en maatwerk leveren, terwijl er ook samen gewerkt dient te worden met de diensten. De deelraad is soms kritisch, terwijl het College van B&W van Rotterdam zich met enige regelmaat bemoeit met dingen die eigenlijk tot de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeenten behoren (zoals het parkeerbeleid in de verschillende deelgemeenten). Een nieuwe formule die in deze chaos duidelijkheid moet scheppen is het gebiedsgericht werken, uiteengezet in *De wijken, de deelgemeenten en de stad* (2007). Hierbij hebben de deelgemeenten een duidelijkere regierol en moeten de diensten ook per gebied specialisten hebben. Voor de deelgemeenten betekent de werkwijze bovendien dat er meer integraal gewerkt moet worden. Alle betrokkenen zijn hier positief over en kijken met vertrouwen naar de toekomst.

Wat betreft de kwaliteiten van de individuele bestuurders zijn de waarderingen wisselend. Het merendeel van de ondervraagden geeft aan dat er goede, en soms minder goede, bestuurders tussen zitten. Over het algemeen bestaat er een positief beeld van hun prestaties en kwaliteiten. Een punt van kritiek aan het adres van de bestuurders dat veel terug komt is dat zij zich, met enige regelmaat, teveel bemoeien met de details. Als bestuurders zouden zij moeten bemoeien met de grote lijnen en de details aan de ambtenaren overlaten. Daarnaast werken de bestuurders niet genoeg samen met de deelraden, om zo een blok te vormen tegenover de stad. Ook slaagt niet elk bestuur erin de kloof met de burgers werkelijk te dichten. Het contact met de burgers is teveel gericht op negativiteit en klachten en te weinig op positieve zaken zoals bijvoorbeeld opzoomen. Daarnaast zouden veel bestuurders na 4 jaar weer vertrekken, waardoor er een te groot verloop is en niet genoeg kennis behouden wordt.

5.2.2 *Vormgeving democratische processen*

De vormgeving van de democratische processen is iets waar deels op basis van eerdere ervaringen en deels ad hoc over besloten wordt. Daarnaast is het zo dat sommige zaken juridisch vastgelegd zijn. De mate waarin dit is, verschilt echter behoorlijk per vakgebied. De interviews met de ambtenaren zijn het

meest van belang geweest op dit gebied. Maar ook de interviews met de bestuurders en de bewonersorganisaties zijn belangrijk geweest.

Op het gebied van Ruimtelijke Ordening is het bijvoorbeeld zo dat inspraakmomenten juridisch vastgelegd zijn. Dit in tegenstelling tot zaken als welzijn, veiligheid en de sociale infrastructuur, waar vrijwel niets juridisch vastgelegd is. Bij de ruimtelijke ordening zijn veel zaken juridisch vastgelegd en zijn er vaste perioden waarin burgers op plannen kunnen reageren en hun bezwaren kenbaar kunnen maken. Op de gebieden van welzijn, veiligheid en de sociale infrastructuur wordt veel meer per geval bekeken op welke wijze en op welk moment er sprake zal zijn van raadpleging van de burgers.

Twee andere aspecten die de vormgeving van de democratische processen beïnvloeden zijn de grootte en gevoeligheid van de problematiek en de situatie in de wijk waarin het beleid uitgevoerd zal worden. Uit eerdere ervaringen hebben de ambtenaren en bestuurders geleerd hoe er op bepaalde zaken gereageerd zal worden. Op basis van deze ervaringen weten ze dan ook al hoe ze de democratische processen het beste vorm kunnen geven. Het grootste deel van de burgerparticipatie is op deze manier, op basis van eerdere ervaringen en kennis van de bewoners, vormgegeven. Doordat hierover in grote mate overeenstemming is tussen de bestuurders en ambtenaren, staan de democratische processen grotendeels al vast. Af en toe komen de bestuurders daarnaast nog met extra initiatieven voor participatie van de burgers. Dit is, naar schatting van een betrokken ambtenaar, echter maar zo'n tien tot vijftien procent van het totaal.

Gezien het maatwerk dat de deelgemeenten moeten leveren aan de bewoners is het ook belangrijk dat zij per probleem hun eigen traject uit kunnen stippelen. Algemene participatienota's zouden dan ook niet werken. Soms wordt er daarnaast gekozen voor hele aparte vormen van burgerparticipatie, zoals het maken van een toneelstuk of organiseren van een debatavond.

Met betrekking tot de mogelijkheden van burgers om, in gevallen van Ruimtelijke Ordening, bezwaren in te dienen, is het wel zo dat deze procedures redelijk ingewikkeld zijn. Dit is onlangs verbeterd met de omgevingsvergunning, waarin alles bij elkaar zit. Nu hoeft er niet meer op verschillende momenten tegen verschillende onderdelen van een bouwplan bezwaar gemaakt te worden. Alles kan nu in een keer. In alle andere gevallen kunnen burgers ook bij de betreffende commissies inspreken of politici er direct op aanspreken.

Twee punten van kritiek op de vormgeving van de democratische processen is echter wel dat het bestuurders soms ontbreekt aan lef en dat bewoners vaker eerder geraadpleegd zouden moeten worden. Het ontbreekt bestuurders soms aan lef omdat ze dan niet tegen de bewoners durven (of willen) zeggen dat iets niet kan. Vaak wordt er dan gezegd dat iets nog eens onderzocht zal worden. In

het verlengde hiervan zijn enkele ambtenaren ook van mening dat er soms teveel overlegd wordt voordat er eindelijk een besluit genomen wordt. Een bestuurder zou in beide gevallen meer lef moeten tonen, moeten zeggen wat er wel of niet kan en sneller tot zijn besluit moeten komen. Het tweede punt van kritiek is dat burgers vaker in een eerder stadium betrokken moeten worden. In sommige gevallen is het voorgekomen dat de deelgemeente zich ergens sterk voor had gemaakt, terwijl de bewoners dat probleem niet zo ervoeren. Het zou dan ook beter zijn om bewoners vaker te betrekken in de fase van de probleemdefiniëring. Dit is echter wel moeilijk, omdat je je als organisatie altijd goed voor wilt bereiden op een overleg. Hierdoor heb je al snel een definitie en enkele oplossingen geformuleerd. Dit komt soms bij de burgers dan weer verkeerd over, alsof het al beslist is.

5.2.3 Betrokkenheid en participatie van de burgers

De betrokkenheid van de burgers is over het algemeen niet erg groot, ook zijn de burgers niet heel erg actief. De burgers maken zich echter wel degelijk druk om hun eigen straat en soms hun eigen wijk. De burgers worden dus wel degelijk actief als het hun directe omgeving raakt. Dit heeft overigens wel als gevolg dat actieve burgers vaak ook ontevreden burgers zijn. De tevreden burgers hebben weinig reden om zich te laten horen, terwijl de ontevreden burgers ergens op reageren in hun directe omgeving waar ze het niet mee eens zijn. Dit maakt de participatie van burgers moeilijker en geeft ook aan op welke manier er tegen de participatie aangekeken moet worden. Gekscherend wordt de burgerparticipatie ook wel het organiseren van het eigen verzet genoemd. Hoewel het gekscherend is bedoeld, is het af en toe wel degelijk de werkelijkheid.

Doordat bestuurders het erg belangrijk vinden om de burgers op te zoeken en te raadplegen, sturen ze hier vaak op aan. Sommige deelraadsleden en ambtenaren zijn echter van mening dat hierdoor burgers te vaak geraadpleegd worden. Hoewel het logisch is dat de gekozen bestuurders de burgers opzoeken voor een extra controle van hun plannen, lijkt het erop dat de burgers er niet altijd op zitten te wachten. Zoals gezegd maken zij zich over het algemeen pas druk als het hun directe omgeving raakt. Dit is overigens een goed recht van de burgers. Daarnaast zijn bijvoorbeeld de inspraakprocedures voor projecten op het gebied van ruimtelijke ordening soms ook behoorlijk ingewikkeld. Daardoor kan het zijn dat mensen snel afhaken.

Een aspect van de participatie dat verbeterd zou kunnen worden is het moment waarop de bewoners geraadpleegd worden. Zij zouden vaker betrokken kunnen worden in de beginfase, bij de probleemdefiniëring. Af en toe is het zo dat bestuurders en ambtenaren zich inzetten voor zaken die de burgers, dat blijkt later, niet als problematisch ervaren. Dit is echter wel moeilijk, omdat je je als organisatie goed wilt voorbereiden op een overleg met bewoners. Dan kom je al snel tot een probleemdefinitie en enkele goede oplossingen. Door de goede voorbereiding komt het bij de

bewoners soms echter over alsof alles al besloten is. De besprekingen met burgers moeten soms eerder aangegaan worden en dan minder goed voorbereid zijn. Samen met de burgers kan dan de probleemdefinitie worden gekozen. Op deze manier doet het bestuur werkelijk wat de bewoners willen.

De maatschappelijke voorkeuren van burgers hebben eveneens hun effect op de burgerparticipatie. Hakvoort (1980) schrijft in 1980 al dat burgers zich op verschillende levenssferen begeven en moeten kiezen in welke levenssfeer ze actief zijn. Korsten en Tops (1998) geven daarbij aan dat mensen vaak een bewuste keuze maken op het moment dat ze lid worden van een vereniging, maar dat dit bij gemeenten niet het geval is. Veelal spelen pragmatische en financiële overwegingen een grotere rol bij de keuze van de gemeente. Dit komt er op neer dat burgers vaak minder reden hebben om actief te zijn in hun gemeente dan bij hun sport- of muziekvereniging. Daarnaast hebben de Nederlandse burgers het steeds drukker, zijn ze mondiger geworden en zijn ze minder snel tevreden over de overheid. Op de lijst van prioriteiten staat participatie in de eigen (deel)gemeente dan ook niet erg hoog. Dit heeft niet alleen een negatief effect op de mate van participatie, maar burgers zijn ook in toenemende mate ontevreden. Dit in combinatie met het 'organiseren van het eigen verzet' leidt tot veel negatieve respons voor de deeltgemeentelijke bestuurders en ambtenaren. Een punt van kritiek is dat de contacten met de bewoners teveel gericht zijn op negativiteit en waar mensen ontevreden over zijn. Er bestaan overigens wel enige verschillen per wijk.

De kwaliteit van de participatie van de burgers en wat nu goede participatie is, is daarnaast ook iets waar meerdere opvattingen over bestaan. Goed georganiseerde bewonersverenigingen spelen het spel der onderhandelingen met de deeltgemeenten soms zo goed, dat het voor de deeltgemeente niet helemaal duidelijk wordt wat er nu leeft onder de bewoners. De bewonersorganisaties gaan een overleg dan bijvoorbeeld in met een behoorlijk aangedikt standpunt, in de hoop dat ze ergens in het midden uitkomen en dan krijgen wat ze willen. In dat geval zou een ongeletterde en eerlijke bewoner een veel duidelijker beeld geven. Daarnaast is er de vraag wat nu goede participatie is. Is dat als iedereen zijn zegje heeft gedaan of als iedereen tevreden naar huis gaat? En is participatie meepraten, meebeslissen of meedoen? Zoals gezegd zijn de meningen hierover verdeeld.

Het belang van de burgerparticipatie voor de bestuurders en ambtenaren is, ondanks de bovengenoemde negatieve kanten van de burgerparticipatie, absoluut aanwezig. Via belangenorganisaties krijgen zij ook al wel een beeld, maar de persoonlijke verhalen van mensen maken het concreter en persoonlijker. Dit geeft weer nieuwe inzichten en inspiratie.

5.3 KRACHT VAN DE DEELGEMEENTEN

Tijdens een onderzoek ben je geneigd om je met name te richten op de zaken die niet goed gaan. Het deelgemeentelijke bestel heeft echter wel degelijk een grote toegevoegde waarde. Vandaar dat hier in deze scriptie ook aandacht aan gegeven wordt.

De grote toegevoegde waarde van het deelgemeentelijke bestel zijn de burgers nabijheid, de toegankelijkheid en de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk. De burgers hebben te allen tijde de mogelijkheid om hun wensen kenbaar te maken aan gekozen bestuurders. Als bewoner is het goed mogelijk om met een bestuurder te spreken. Zij zijn vervolgens, door het mandaat dat ze hebben en de ambtelijke ondersteuning die ze krijgen, ook daadwerkelijk in staat om maatwerk te leveren. Daarnaast zijn niet alleen de bestuurders, maar ook de deelraadsleden makkelijk te benaderen en toegankelijk.

5.4 KNELPUNTEN

Na een algemene beschrijving van de situatie waarin en de wijze waarop de deelgemeenten functioneren zijn ook de knelpunten en belemmeringen in het deelgemeentelijke bestel besproken. De knelpunten kunnen onderverdeeld worden in bestuurlijke en ambtelijke knelpunten en op het gebied van legitimiteit.

5.4.1 Bestuurlijke Knelpunten

Het probleem dat het meest genoemd werd door de bestuurders en ambtenaren is de scheiding van de taken tussen de gemeente en de deelgemeenten. Deze zou niet helder en duidelijk genoeg zijn. Als gevolg hiervan zijn er veel discussies over wie verantwoordelijk is, wie wat doet en wie bevoegd is dat te doen. Niet alleen vertraagt deze discussie het uitvoeren van beleid aanzienlijk, ook zorgt het voor spanning tussen de stad en de deelgemeenten. Beide partijen begeven zich op terreinen waar de ander eigenlijk over gaat, wat leidt tot irritatie. Bovendien is het zo dat er af en toe bewust misbruik wordt gemaakt van de schimmige takenverdeling (zowel de gemeente als de deelgemeenten doen dit, zo investeren sommige deelgemeenten bijvoorbeeld in extra kunstprojecten en bemoeit de stad zich met de opvang van de verslaafden). Op deze gebieden hebben ze beide wel degelijk bevoegdheden, maar gaan ze soms net weer iets verder dan hun bevoegdheden. In sommige gevallen is de scheiding van de taken wel helder, maar wordt deze bewust niet nageleefd (dit was het geval bij het parkeerbeleid van de verschillende deelgemeenten, de stad heeft hier ingegrepen en een stedelijk beleid ingevoerd). De relatie tussen de stad en de deelgemeenten moet eveneens worden verbeterd. De irritatie over de onduidelijke scheiding van taken was met name bij de ambtenaren aanwezig. Dit is echter wel een probleem dat bestuurlijk opgelost dient te worden. Frappant is hierbij dat de raadsleden en de

deelraadsleden van mening waren dat de scheiding der taken juist goed nageleefd wordt. Het eerste knelpunt is: het gebrek aan een heldere scheiding der taken die strikt nageleefd wordt.

Daarnaast is de positie van de deelgemeenten te zwak. Doordat er elke zoveel jaar discussies gevoerd worden over het voortbestaan van het deelgemeentelijke bestel, wordt hun naam continue aangetast. Dit zorgt er voor dat deelgemeenten moeilijk een goede naam op kunnen bouwen. Daarnaast hebben de deelgemeenten beperkte middelen tot hun beschikking. Dit belemmert het functioneren van de organisatie en maakt haar meer kwetsbaar. Ook kunnen de deelgemeenten minder hoge lonen betalen dan dat de ambtenaren bij de diensten en in de stad krijgen. Dit heeft als gevolg dat de deelgemeenten niet alleen kwalitatief mindere ambtenaren hebben, ook is het verloop van de ambtenaren bij de deelgemeenten groot. Hierdoor ontbreekt het soms aan continuïteit in de uitvoering, wat een slechte zaak is. Deels door de lagere lonen zouden de deelgemeenten gezien worden als een goede leeromgeving en een opstap naar betere banen. De zwakke positie van de deelgemeenten heeft zodoende een grote invloed op de ambtelijke organisatie.

Een ander aspect dat de relatie tussen de deelgemeenten en de diensten moeizamer maakt, is de verplichte winkelnering. Op het moment dat een deelgemeente ontevreden is over de prestaties van een dienst, kan ze niet overstappen naar een andere dienst. Ze zullen daarna wederom met dezelfde dienst zaken moeten doen. Daarnaast beschikken de deelgemeenten over weinig andere middelen om de service en producten van de diensten werkelijk naar hun hand te zetten. In haar positie als opdrachtgever staan de deelgemeenten niet erg sterk. Het tweede knelpunt is dus: de zwakke positie van de deelgemeenten qua reputatie, middelen en als opdrachtgever.

Met betrekking tot de prestaties van het bestuur van de deelgemeenten is de afhankelijkheid een dilemma. Niet alleen is men voor het behalen van de eigen doelstellingen vaak afhankelijk van de diensten, ook komen er regelmatig opdrachten en taken tussendoor die vanuit de stad opgelegd worden. Hierdoor komen ze uiteraard minder goed aan hun eigen taken toe. Het derde knelpunt is dan ook: de prestaties van de besturen van de deelgemeenten zijn moeilijk te meten door de mate waarin men afhankelijk is van de stad en de diensten.

Tijdens de gesprekken met de bewonersverenigingen werd het bovendien duidelijk dat de deelgemeentelijke bestuurders weliswaar goed bereikbaar zijn, maar niet de bevoegdheden en soms het lef hebben om heel daadkrachtig op te treden. Enerzijds is het zo dat de deelgemeentelijke bestuurders onvoldoende hun potentie en doelstellingen halen omdat zij niet over voldoende middelen beschikken. Anderzijds halen bestuurders niet altijd het maximale uit de bevoegdheden en middelen waar ze wel over beschikken. Het ontbreekt ze dan, in de ogen van de voorzitters van de bewonersverenigingen, aan lef om zich ergens hard voor te maken. Het vierde knelpunt is dan ook: er

bestaat een politieke laag die burgernabij is, maar om verschillende redenen niet daadkrachtig genoeg is.

Het laatste bestuurlijke knelpunt is de geringe samenwerking tussen de verschillende deelgemeenten. Naastgelegen deelgemeenten vinden apart van elkaar opnieuw het wiel uit, pakken probleemgebieden niet samen aan en hanteren zelfs verschillende aanpakken. Dit terwijl de problematiek vaak deelgemeente overstijgend is. Door de gebrekkige samenwerking worden niet alleen onnodige kosten gemaakt, ook neemt de kans op een succesvolle aanpak van de problematiek af als er door naastgelegen gebieden verschillende aanpakken gehanteerd worden. Het schijnt overigens wel zo te zijn dat de samenwerking tussen de deelgemeenten de laatste tijd weer iets beter wordt. Het vijfde knelpunt is dus: door een gebrekkige samenwerking van de deelgemeenten neemt de kans op succesvolle bestrijding van problemen af.

5.4.2 Ambtelijke Knelpunten

Uiteraard zijn niet alle problemen op te lossen met veranderingen in structuren, middelen, trainingen etc. Waar het soms ook aan ontbreekt is het gevoel dat alle partijen in Rotterdam, de stad, deelgemeenten en diensten, aan dezelfde kant staan. Het onderlinge begrip is soms eveneens ver te zoeken. Hierdoor werken partijen langs en zonder elkaar en worden problemen onvoldoende opgelost. Ook de moeizame samenwerking tussen de stad en de deelgemeenten gaat niet opgelost worden door enkel een duidelijkere scheiding van de taken. Het culturele en menselijke aspect is hierin misschien zelfs wel doorslaggevend. Het zesde knelpunt is zodoende: het culturele aspect, de matige onderlinge kennis en het gebrek aan wil om goed samen te werken als stad, deelgemeenten en diensten, speelt een cruciale rol.

Een ander aspect dat de relatie tussen de stad en de deelgemeenten bemoeilijkt is de extra coördinatie die soms ingesteld wordt. Wat voorkomt is dat een organisatie zowel door de stad als door een deelgemeente gesubsidieerd wordt. Hierbij is het dan vaak zo dat er aan verschillende doelstellingen voldaan moet worden door de organisatie. In sommige gevallen gaat dit zelfs zover dat er sprake is van tegengestelde doelstellingen. Om onduidelijkheden te voorkomen en het hele proces te stroomlijnen wordt dan een coördinerende partij aangesteld die toezicht houdt. In de praktijk werkt dit niet; doordat er drie partijen betrokken zijn, wordt het eigenlijk alleen maar ingewikkelder. Het zevende knelpunt is dus: er is geen goede oplossing voor wanneer er meerdere bestuurslagen betrokken zijn, een coördinerend orgaan maakt het er niet duidelijker op.

5.4.3 *Knelpunten Legitimiteit*

De besturen van de deelgemeenten zijn niet alleen afhankelijk van de stad en de diensten, ook worden zij onvoldoende geprikkeld door de matig presterende deelraden. Deze zouden er onvoldoende in slagen om het bestuur onder druk te zetten en te controleren. Dit zou om te beginnen komen door een gebrekkige inzet van sommige deelraadsleden. Sommige deelraadsleden zouden bijvoorbeeld weinig inbrengen tijdens vergaderingen of pas op de avond zelf hun stukken doorlezen. De dossierkennis van sommige deelraadsleden zou ook onder de maat zijn. In sommige deelgemeenten zou er tevens te weinig sprake zijn van dualisme. Doordat de coalitiepartijen hun bestuurders beschermen worden zij niet goed genoeg gecontroleerd. In deze deelgemeenten is de democratische controle zodoende niet voldoende. In andere deelgemeenten zijn de coalitiepartijen echter juist wél kritisch op hun bestuurders. Een vierde verwijt aan het adres van de deelraadsleden is dat zij hun volksvertegenwoordigende taak niet naar behoren uitvoeren. Het zou zo zijn dat ze veelal blijven steken in politieke discussies met de bestuurders, weinig contact hebben met de bewoners en ook niet zichtbaar zijn voor de bewoners. Als laatste zouden de deelraadsleden met enige regelmaat teveel met politiek en details bezig zijn, dan met de inhoudelijke, grote en kaderstellende lijnen. Het achtste knelpunt is zodoende: het ondermaatse presteren van de deelraden, waardoor de lokale democratie niet verwezenlijkt wordt.

Waar een ondermaats functionerende deelraad de democratische controle die er zou moeten zijn ondermijnt, is er ook een structureel gebrek aan democratische controle bij opdrachten die de stad aan het bestuur van de deelgemeenten geeft. Het bestuur voert deze opdracht dan uit, maar hoeft dit niet te verantwoorden aan zowel de deelraad als de gemeenteraad. Het negende knelpunt: in sommige gevallen is er sprake van een gebrek aan democratische controle.

5.5 CONCLUSIE

Na een opsomming van alle knelpunten ontstaat er eigenlijk een behoorlijk negatief beeld. De deelgemeenten functioneren in een complexe omgeving waarin zij samen moeten werken met de gemeente en de diensten en tegelijkertijd maatwerk moeten leveren aan de bewoners. In dit proces staan de bewoners vaak niet te springen om te participeren, hebben de deelgemeenten een moeizame relatie met zowel de stad als de diensten. Als klap op de vuurpijl werken de deelgemeenten onderling ook niet goed samen, functioneert de deelraad niet naar behoren en krijgen de ambtenaren bij de deelgemeenten minder goed betaald, met alle gevolgen van dien. Dit lijkt een vrij hopeloze situatie. Toch heeft het deelgemeentelijke bestel nog wel degelijk toekomst en zijn er tal van oplossingen die de huidige situatie kunnen verbeteren.

6. EMPIRISCHE ANALYSE

De analyse van de empirie zal gebeuren aan de hand van de theorie van bestuurskracht. De analyse zal dan ook bestaan uit de volgende drie aspecten: efficiëntie en effectiviteit van bestuur en de twee aspecten waar de legitimiteit uit bestaat: de vormgeving van de democratische processen en de betrokkenheid en participatie van de burgers. De verschillende onderdelen zullen in de bovengenoemde volgorde behandeld worden. Als laatste zullen de invloedsfactoren gekoppeld worden aan de theorie.

6.1 EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT VAN BESTUUR

Met betrekking tot de efficiëntie en effectiviteit van de besturen van de deelgemeenten is het om te beginnen zo dat zij zelf bestuursprogramma's opstellen met hun eigen doelstellingen. Dit gebeurt op eenzelfde manier als het collegeprogramma dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam opstelt. Bij de deelgemeenten wordt verreweg het grootste deel van de doelstellingen in deze bestuursprogramma's gehaald. Dit is gebleken uit meerdere gesprekken met ambtenaren. Adviezen vanuit de deelgemeenteraad worden eveneens, mits zij mogelijk zijn, vrijwel altijd gerealiseerd. Soms zijn zij onmogelijk te realiseren omdat de deelraad het bestuur dan vraagt iets te doen waar zij niet bevoegd voor is. Dan rest het bestuur niets anders dan door middel van lobbyen te proberen dit alsnog te realiseren. Daarvoor is het bestuur dan van andere partijen afhankelijk. Het activeren van de bewoners lukt heel aardig. Er is veel contact met de burgers en de bestuurders zijn goed benaderbaar. De bewonersverenigingen zijn eveneens te spreken over de benaderbaarheid van de bestuurders, maar zij twijfelen wel of de besturen van de deelgemeenten er nu écht in slagen om de betrokkenheid van de bewoners te doen toenemen. Er worden vaak overleggen gepleegd met bewoners om hen te informeren over bestaande plannen of om plannen die bijna vaststaan te bespreken. Maar dit is wat anders dan het stimuleren van de betrokkenheid van bewoners. De bewoners zijn betrokken bij hun eigen huis, soms bij hun straat en heel af en toe bij hun wijk, maar betrokken bij de deelgemeente zijn bewoners vrijwel niet. Dat is niet goed of slecht, dat is simpelweg een feit.

Hoewel de besturen van de deelgemeenten veel van de eigen doelstellingen halen, zijn ze behoorlijk gelimiteerd in hun mogelijkheden. Strikt gezien hebben de deelgemeenten alleen bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening en welzijn. Desondanks bevinden ze zichzelf in de complexe situatie waarin ze niet alleen rekening moeten houden met de deelgemeenteraad, maar ook het bestuur van de stad tevreden moeten houden, goede opdrachtgever moeten zijn van de diensten en tegelijkertijd een goede relatie moeten onderhouden met de burgers. Opvallend is dat het merendeel van de knelpunten dat uit de interviews naar voren kwam, gaat over factoren die het bereiken van de doelstellingen van

de besturen van de deelgemeenten belemmeren. In algemene zin viel het daarbij op dat de positie van de deelgemeenten zwak is. Hierdoor is het moeilijk voor de besturen van de deelgemeenten om hun doelstellingen te verwezenlijken.

Een eerste factor die het functioneren van bestuur belemmert is het gebrek aan een duidelijke scheiding van taken tussen de gemeente en de deelgemeenten. Momenteel wordt er erg veel overlegd over wie verantwoordelijk is, wie wat moet doen etc. Dit kost veel tijd en voegt weinig toe aan het uiteindelijke resultaat. Dit probleem wordt ook door Tops aangehaald in *Regimeverandering in Rotterdam* (2007: pg. 299). Een eerste stap om dit goed vorm te geven is het gebiedsgericht werken (*De wijken, de deelgemeenten en de stad*, 2007). Hierin wordt uiteengezet dat er per wijk integrale plannen gemaakt moeten worden, de deelgemeenten hierin de regie hebben en dat de diensten hun werkzaamheden eveneens wijkgericht moeten uitvoeren. De opdrachtgevende rol van de deelgemeenten aan de diensten wordt hierbij wederom benadrukt. Dit wordt echter nog niet altijd doorgetrokken en vertaald in middelen en bevoegdheden. Hoewel er dus een plan bestaat om de taakverdeling helderder neer te zetten, is dit nog een belemmerende factor. Doordat er dusdanig veel tijd verloren gaat in het overleggen over wie verantwoordelijk is, kan een bestuur van een deelgemeente niet optimaal presteren.

Op deze manier zijn de deelgemeenten vaak teveel afhankelijk van andere partijen in de stad om in hun eigen deelgemeente daadkrachtig op te treden. Een gewoonte die dit nog verder bemoeilijkt is het feit dat er soms coördinerende actoren ingesteld worden (dit gebeurt bijvoorbeeld als een deelgemeente extra middelen voor kunst aanvraagt bij de stad en bij de zorginstellingen in de deelgemeenten). Op het moment dat de gemeente en een deelgemeente eenzelfde maatschappelijke organisatie subsidiëren en er enige mate is van tegenstrijdigheid, wordt er soms een derde, coördinerende partij in het leven geroepen. Dit maakt het echter alleen maar ingewikkelder, doordat de deelgemeente nu een extra partner heeft om rekening mee te houden. De ervaring bij de deelgemeenten leert dat een derde coördinerende partij het proces meestal verder vertraagt. Deze vertragingen hebben een negatieve invloed op de rol en prestaties van het bestuur van de deelgemeenten.

In haar relatie met de gemeente en de diensten zijn de deelgemeenten daarnaast te afhankelijk en is hun positie, zoals reeds eerder vermeld, te zwak. De positie van de deelgemeenten is om een drietal redenen zwak te noemen: een slechte reputatie, beperkte middelen en een zwakke positie als opdrachtgever.

De zwakke reputatie van de deelgemeenten heeft niet alleen invloed op de prestaties van het bestuur van de deelgemeente, ook heeft het invloed op de mate waarin de burgers de deelgemeente waarderen. Indirect heeft de reputatie van de deelgemeenten eveneens invloed op de participatie en betrokkenheid

van de burgers. De zwakke reputatie van de deelgemeenten is een belemmerende factor op het gebied van de burgerparticipatie en bij het presteren van het bestuur.

Daarnaast beschikken de deelgemeenten over beperkte middelen. In de empirie zijn de negatieve gevolgen hiervan reeds uiteengezet. De beperkte middelen, de relatief lage lonen en het hoge verloop van de ambtenaren hebben een beperkende invloed op de ambtelijke organisatie van de deelgemeente. Zodoende zijn de beperkte middelen een factor die het presteren van een bestuur van een deelgemeente belemmeren.

Als laatste hebben de deelgemeenten een zwakke positie als opdrachtgever. Wanneer zij bijvoorbeeld ontevreden zijn over de service en prestaties van een bepaalde dienst, moeten zij de volgende keer alsnog met dezelfde dienst zaken doen. Door deze verplichte winkelnering liggen de prijzen erg hoog en zijn de deelgemeenten voor de diensten meer een partner waarmee samengewerkt dient te worden, dan dat de deelgemeenten echt de positie van opdrachtgever in nemen. De zwakke positie als opdrachtgever betekent dat de kosten voor de deelgemeenten hoog zijn en dat zij erg afhankelijk zijn van de diensten. Dit heeft een negatieve invloed op de prestaties van de besturen van de deelgemeenten.

De grootte van deelgemeenten

In Rotterdam bestaan de verschillende deelgemeenten allemaal uit meerdere wijken. Bij de deelgemeenten die onderzocht zijn bestaat er geen behoefte om de deelgemeente te vergroten om zo haar effectiviteit te vergroten. Er is dan ook geen behoefte om bijvoorbeeld te komen tot vijf of zes grote deelgemeenten. De deelgemeenten zouden dan bovendien uit teveel wijken gaan bestaan om als deelgemeente nog 'dichtbij de burgers' te staan. Het is echter wel zo dat bijvoorbeeld Overschie een erg kleine deelgemeente is. Sommige wijken in andere deelgemeenten zijn zelfs groter. Dat is een vreemde situatie en hier zou iets aan gedaan kunnen worden. Een deelgemeente die erg klein is, zou minder daadkrachtig kunnen zijn. Hier is echter geen specifiek onderzoek naar gedaan. Bij de onderzochte deelgemeenten is niet naar voren gekomen de grootte van de deelgemeente een beperkende factor was.

Decentralisatie versus centralisatie

De organisatie van de deelgemeente bestaat eigenlijk uit twee delen: de servicebalie (in sommige deelgemeenten ingericht als Stadswinkel) en de beleidsafdeling. Daarnaast zijn er nog enkele afdelingen die de organisatie zelf ondersteunen. De servicebalie en de Stadswinkel worden in grote mate centraal aangestuurd. Er is enige vrijheid per afdeling om bepaalde zaken zelf in te richten, maar in essentie is er een centrale aansturing. De uitvoering van de relatief simpele taken van de servicebalie of Stadswinkel worden centraal aangestuurd. Naar de theorie van Price (1968) en Clark (1973) is dat positief te noemen. Daarnaast is het zo dat de deelgemeenten op het gebied van de meer complexe taken enige autonomie hebben. Het is echter wel zo dat de mate van autonomie niet erg

groot is. Hierdoor bevinden de deelgemeenten zich niet in een positie waarin de kans groot is dat zij erg effectief optreden in het geval van complexe problemen. Zodoende is er sprake van zowel een positieve als een negatieve invloed op de prestaties van het bestuur; de ambtelijke organisatie functioneert effectief bij simpele taken, maar is in mindere mate effectief bij complexere problemen.

Uit de interviews bleek echter dat er op het gebied van (de)centralisatie nog een heel ander probleem speelt, namelijk het culturele aspect. Er blijkt sprake te zijn van een situatie waarin de onderlinge kennis en het wederzijdse begrip van elkaar gering is. De ambtenaren bij de gemeente, deelgemeenten en diensten weten weinig van elkaar, begrijpen vaak niet wat de ander bezighoudt en werken langs elkaar. De samenwerkingen binnen de verschillende takken van de Rotterdamse ambtelijke organisatie zijn dan ook niet erg goed. Soms is het zelfs zo dat er bewust sprake is van onwil. Het ontbreekt zoals eerder vermeld soms aan het gevoel dat alle Rotterdamse ambtelijke organisaties aan dezelfde kant staan. Dit culturele aspect zorgt ervoor dat er niet op de meest efficiënte en effectieve manier samengewerkt wordt tussen de Rotterdamse ambtenaren. Dit heeft een negatief effect op de prestaties van de besturen van de deelgemeenten.

6.2 LEGITIMITEIT

Naast de efficiëntie en effectiviteit van bestuur is ook de legitimiteit van het bestuur van groot, en eigenlijk nog groter, belang. De legitimiteit van bestuur bestaat daarbij uit twee verschillende aspecten: de vormgeving van de democratische processen en de mate van maatschappelijke betrokkenheid en participatie.

6.2.1 Vormgeving democratische processen

De vormgeving van de democratische processen wordt per deelgemeente, per wijk en soms zelfs per straat anders ingevuld. Dit wordt aangepast aan de soort problematiek, de grootte van de problematiek, de ervaringen uit het verleden met het betrokken gebied en soms de extra wensen van een bestuurder. Hierin bestaan zodoende grote verschillen. Om maatwerk te leveren is het goed dat er op veel verschillende manieren contact is met de burgers. Daarnaast worden de bewoners veelvuldig opgezocht. Een punt van kritiek is wel dat er vaak bestaande plannen besproken worden die al grotendeels vastliggen. Dit zou vaker moeten gebeuren in de eerdere fasen van beleidsvorming. Op het gebied van de vormgeving van de democratische processen zijn er geen belemmerende factoren naar voren gekomen. Het is belangrijk dat elke deelgemeente de vrijheid heeft om dit zelf, per wijk, in te vullen omdat de verschillen tussen de wijken groot zijn. Enige kritiek is overigens wel dat de burgers vaker in een eerder stadium benadert willen worden. Op het moment dat zij laat geraadpleegd worden zijn de grootste beslissingen al genomen. Hier kunnen burgers teleurgesteld over raken, waardoor de participatie in het vervolg afneemt.

Daarnaast is de lokale democratie in de deelgemeente uiteraard zo vormgegeven dat er een gekozen dagelijks bestuur is en een deelgemeenteraad die het dagelijks bestuur stuurt, controleert en een volksvertegenwoordigende taak vervult. Uit de interviews is gebleken dat de deelraadsleden, hoewel bijna iedereen er begrip voor had gezien hun beperkte hoeveelheid beschikbare tijd, hier niet voldoende in slagen. De kritiek op het functioneren van de deelraad is zelfs behoorlijk groot. Het merendeel van de geïnterviewden is van mening dat er sprake is van een slecht tot bedroevend niveau. Zoals eerder vermeld in de empirie komt dit onder andere door een gebrekkige instelling en matige kwaliteit van sommige deelraadsleden. Een belangrijke verzachtende omstandigheid is echter dat de deelraadsleden vaak deelraadslid zijn naast hun vaste baan en er zodoende onvoldoende tijd voor hebben. Daarnaast is het zo dat de politieke partijen de grootste moeite hebben om in elke deelgemeente voldoende geschikte mensen te vinden. Deze factoren hebben een negatieve invloed op het functioneren van de deelraden. Doordat de deelgemeenteraden niet voldoende functioneren is er een matige democratische controle en worden de besturen van de deelgemeenten onvoldoende geprikkeld.

Bij de deelraden speelt er daarnaast een ander probleem; een gebrek aan democratische controle bij opdrachten vanuit de stad aan de deelgemeenten. Het komt regelmatig voor dat er vanuit de stad opdrachten opgelegd worden aan de besturen van de deelgemeenten. Het bestuur van een deelgemeente voert deze opdracht vervolgens uit en koppelt het terug aan de betreffende partij uit de stad. Het probleem is hierbij echter dat de deelgemeenteraad dit niet controleert, omdat het om een opdracht uit de stad gaat. Ook de gemeenteraad controleert deze opdrachten vaak niet, waardoor er een gebrek is aan democratische controle. Dit gebrek aan democratische controle heeft indirect een negatieve invloed op het presteren van een bestuur van een deelgemeente.

6.2.2 Maatschappelijke participatie en betrokkenheid

De maatschappelijke betrokkenheid en participatie is niet bijzonder groot. Zoals Hakvoort (1980) en Korsten en Tops (1998) en de onderzoeken uit paragraaf 5.1 aangeven, zijn burgers met name betrokken bij hun eigen huis en straat. Tijdens de interviews kwam ditzelfde beeld naar voren. De piramide van Maslow (1943) laat ook duidelijk zien dat mensen eerst andere behoeften hebben. Het is dus logisch dat het aantal mensen dat zich inzet voor politieke en bestuurlijke problemen gering is. In tegenstelling tot het beeld dat bij andere onderzoeken (bijvoorbeeld uit de onderzoeken genoemd in paragraaf 2.3) naar voren komt, hoeft dit niet gezien te worden als een argument tegen de gedecentraliseerde democratie. Burgers zijn betrokken bij hun woning en straat, bewonersorganisaties kijken naar meerdere straten of een wijk, bestuurders hebben verantwoordelijkheid voor een deelgemeente en het college is verantwoordelijk voor de stad. De geïnterviewde ambtenaren,

bestuurders, deelraadsleden en bewonersorganisaties gaven allemaal aan dat ze het logisch vinden dat bewoners voornamelijk betrokken zijn bij hun eigen huis en straat. Zoals Korsten en Tops (1998) ook aangeven betekent deze beperkte betrokkenheid niet dat burgers het werk van de (deel)gemeenten als onbelangrijk zien. Het succes van een deelgemeente moet dan ook niet gemeten worden in het aantal bewoners dat zich met deelgemeentebrede onderwerpen bezig houdt. Het verkleinen van de afstand tussen het bestuur en de burgers wordt vaak op een verkeerde manier geïnterpreteerd.

De doelstelling van de bestuurders moet dan ook niet zijn om burgers te activeren, maar om zich als bestuur simpelweg dichtbij de burgers te begeven en gemakkelijk te bereiken te zijn. Daarnaast hebben burgers veel minder aan een bestuur dat de bewoners vaak opzoekt maar niet veel bevoegdheden heeft, dan aan een bestuur dat goed bereikbaar is en juist wel veel bevoegdheden heeft. Het is niet zozeer de kwantiteit van het contact met de burgers dat van belang is, maar meer de kwaliteit van het bestuur. Een daadkrachtig lokaal bestuur dat makkelijk te bereiken is hebben de burgers het meeste profijt van. De bewonersverenigingen gaven aan dat de bestuurders van de deelgemeenten te weinig bevoegdheden hebben om werkelijk te kunnen spreken van een bestuur dat dicht bij de burgers staat. Als er simpelweg een extra bestuurlijke laag gecreëerd is die weinig te zeggen heeft, dan is de afstand niet kleiner, maar juist groter geworden. Met betrekking tot de participatie en betrokkenheid van de burgers is zodoende gebleken dat de burgers zich met name druk maken om hun eigen straat en huis. Dit is echter geen belemmering. De voornaamste belemmering op het gebied van de betrokkenheid en participatie van de burgers is dat het burgernabije bestuur niet altijd daadkrachtig genoeg op kan treden. Qua burgernabijheid en benaderbaarheid doen de bestuurders van de deelgemeenten het echter goed.

Grootte van de deelgemeente

Onderzoek van Ruano (2000) heeft uitgewezen dat de grootte van (deel)gemeenten een rol speelt bij de participatie van burgers. Grofweg kan bij zijn onderzoek gesteld worden dat de potentiële invloed van burgers toeneemt als de gemeente kleiner is. Daarentegen hebben grotere gemeenten meer middelen om de burgers te laten participeren. Bij de deelgemeenten is de situatie echter anders. Als kleine (deel)gemeente beschikken zij niet over veel middelen, maar daarnaast hebben ze ook minder bevoegdheden dan een kleine gemeente. De potentiële invloed van burgers is bij de deelgemeenten dan ook kleiner dan bij een kleine gemeente. Tijdens het onderzoek is dit niet naar voren gekomen als een factor die een belangrijke rol speelt.

Betrokkenheid van de burgers

Met betrekking tot de betrokkenheid van de burgers, en diens participatie, zijn uit de onderzoeken en de interviews algemene lijnen en ontwikkelingen naar voren gekomen. In welke mate de burgers betrokken zijn is moeilijk vast te leggen, maar het is wel duidelijk geworden dat de burgers met name

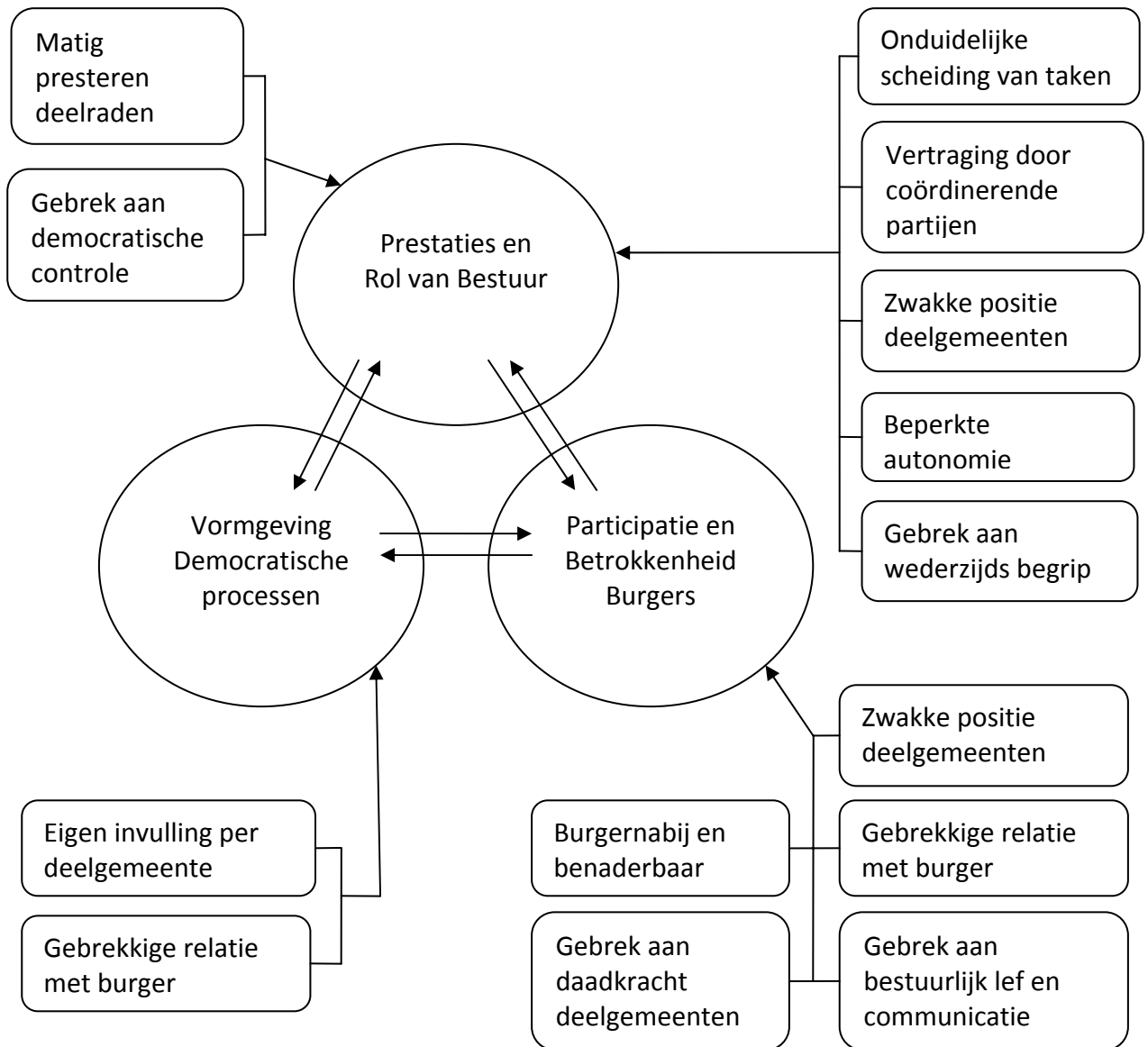
betrokken zijn met hun eigen huis, straat en soms wijk. De mate waarin er sprake is van Hakvoorts (1980) kennisvariabelen, houdingsvariabelen en gedragsvariabelen is dan ook niet duidelijk geworden. In de onderzoeken die gebruikt zijn komen het oordeel en de waardering van de burgers naar voren. Deze zijn abstracter dan de criteria die Hakvoort uiteengezet heeft.

Met betrekking tot de betrokkenheid en tevredenheid van de burgers kan verder gesteld worden dat zij tevreden zijn over het functioneren van de deelgemeenten zolang het gestandaardiseerde diensten betreft. Zodra er sprake is van een ingewikkeld probleem vinden zij het functioneren van de deelgemeenten ondermaats. Daarnaast zijn ze ontevreden over de manieren waarop zij geraadpleegd worden door de bestuurders en ambtenaren. Daarbij zijn de contacten tussen de bestuurders en de burgers veel gebaseerd op negativiteit en waar burgers ontevreden over zijn. Ook zijn de burgers ontevreden over de politieke laag van de deelgemeenten. Die zouden teveel bezig zijn met het bestrijden van elkaar.

Een aspect dat de betrokkenheid en mate van participatie van bewoners negatief beïnvloedt is gebrek aan bestuurlijk lef of slechte communicatie. Bij overleggen wordt er bijvoorbeeld vaak gezegd dat dingen onderzocht zullen worden. Dit terwijl de betrokken bestuurder en ambtenaren eigenlijk al weten dat iets niet kan. Om de bewoner dan niet teleur te stellen komen zij met het antwoord dat ze iets zullen onderzoeken. Ook vindt er na overleggen vrijwel nooit een terugkoppeling plaats. Bewoners krijgen op deze manier valse hoop en horen er vervolgens nooit meer iets over. Met betrekking tot de betrokkenheid van de burgers kan gesteld worden dat zij redelijk tevreden zijn, met enkele kanttekeningen.

6.3 INVLOEDSFACTOREN

Concluderend is gebleken dat er meerdere factoren zijn die invloed hebben op de prestaties en rol van het bestuur, de maatschappelijke participatie en betrokkenheid en de vormgeving van de democratische processen. Alle factoren zijn vormgegeven in het volgende model:

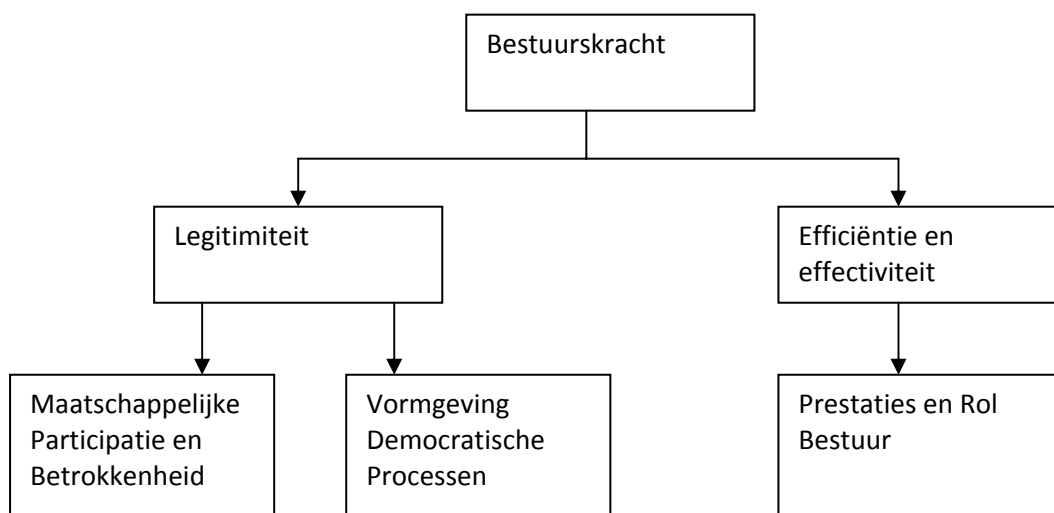


Figuur 6.1 Invloedsfactoren bestuurskracht

7 THEORETISCHE ANALYSE

7.1 ANALYSE THEORIE

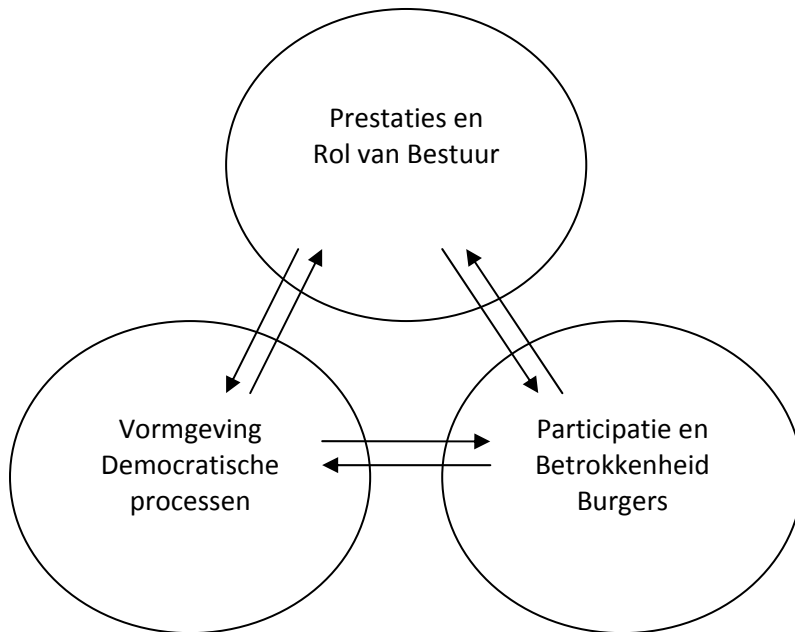
Na het bestuderen van de wetenschappelijke discussie ben ik in hoofdstuk 3 tot de conclusie gekomen dat bestuurskracht een breed begrip is. Het wordt voor uiteenlopende zaken gebruikt om een goed beeld te krijgen van een (deel)gemeente. Het is dan ook niet terecht om bij het meten van bestuurskracht enkel te kijken naar de mate waarin een (deel)gemeente efficiënt en effectief werkt. Ook de democratische en maatschappelijke elementen moeten meegenomen worden in de overweging. Ringeling (VGS&VB, 2007: 15) is dan ook van mening dat er teveel gekeken wordt naar hoe dingen gebeuren en te weinig naar wat er gebeurt. Het belangrijkste doel van een gemeente is niet om effectief en efficiënt te zijn, maar om democratisch en legitiem te werk te gaan. Hier moet dan ook expliciete aandacht voor zijn. Ik heb geprobeerd deze, en andere, kritiek te verwerken in een nieuw model van bestuurskracht.



Figuur 7.1 Model Bestuurskracht

Mijn definitie van bestuurskracht luidt dan ook “de wijze waarop de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur richting de burgers behouden en stimuleren, alsmede de wijze waarop het deelgemeentelijke bestel de effectiviteit en efficiëntie van de gemeente beïnvloedt en de mate van samenhang ertussen”.

Aan de hand van dit model en de bovenstaande definitie zijn de maatschappelijke participatie en betrokkenheid, de vormgeving van de democratische processen en de prestaties en rol van de deelgemeentelijke besturen dan ook onderzocht. Deze zaken zijn allemaal met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar zoals aangegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 7.2 Model Onderzoek Bestuurskracht

Op basis van deze nieuwe definitie en vormgeving van het begrip bestuurskracht zijn de volgende hypothesen geformuleerd:

1. Mogelijke knelpunten op het gebied van legitimiteit zijn van vergelijkbaar belang als mogelijke knelpunten op het gebied van efficiëntie en effectiviteit.
2. De prestaties en rol van bestuur, de vormgeving van de democratische processen en de participatie en betrokkenheid van de burgers zijn allemaal met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.
3. Met een beoordeling van de participatie en betrokkenheid van de burgers en de vormgeving van de democratische processen ontstaat een duidelijk beeld van de mate van legitimiteit en in hoeverre dit behouden en gestimuleerd wordt.
4. Met het meten van de prestaties en rol van bestuur ontstaat een duidelijk beeld van de mate van efficiëntie en effectiviteit van het bestuur.
5. De vormgeving van de democratische processen en de maatschappelijke participatie en betrokkenheid beïnvloeden de prestaties van het bestuur.

7.2 BEANTWOORDING HYPOTHESEN

De interpretatie van de wetenschappelijke discussie is weliswaar uiteengezet en uitgebeeld in figuren, maar dient vervolgens getoetst te worden. Dit gebeurt aan de hand van de gestelde hypothesen. Deze

worden getoetst aan de bevindingen in de empirie. De gestelde hypothesen worden allemaal beproefd, om na te gaan of zij overeind blijven of aangepast moeten worden.

Knelpunten legitimiteit in verhouding tot knelpunten efficiëntie en effectiviteit

De eerste hypothese is dat de mogelijke knelpunten op het gebied van legitimiteit van vergelijkbaar belang zijn als de mogelijke knelpunten op het gebied van efficiëntie en effectiviteit. Uit de empirie blijkt dat er meerdere knelpunten zijn die het functioneren van de bestuurders en de ambtelijk organisatie frustreren. Hierbij kan gedacht worden aan de matige scheiding van taken tussen de stad en de gemeente, de zwakke positie van de deelgemeenten en het gebrek aan daadkracht van de deelgemeenten zelf. Hier tegenover staat dat er op het gebied van legitimiteit ook enkele belangrijke knelpunten zijn. Zo is af en toe sprake van een gebrek aan democratische controle op het moment dat de deelgemeenten opdrachten uitvoeren voor de stad en presteren de deelraden dusdanig zwak dat er slechts in beperkte mate sprake is van democratische controle. Dit ondermijnt de lokale democratie aanzienlijk.

Hoewel beide knelpunten heel anders van aard zijn, kan niet ontkend worden dat beide aspecten van groot belang zijn. Een bestuur kan niet goed functioneren als het ambtelijke apparaat niet efficiënt en effectief werkt, maar een bestuur dat onvoldoende democratisch gecontroleerd wordt, is een probleem dat minstens van vergelijkbare waarde is. Het is dan ook van groot belang om bij het meten van de bestuurskracht van een (deel)gemeente ook oog te hebben voor de legitimiteit van deze (deel)gemeente. Door niet op de legitimiteit van een bestuur te letten, mis je een heel belangrijk aspect van het functioneren van een bestuur.

Verbondenheid verschillende aspecten

De tweede hypothese is dat de prestaties en rol van het bestuur, de vormgeving van de democratische processen en de participatie en betrokkenheid van de burgers allemaal met elkaar verbonden zijn en elkaar beïnvloeden.

Het onderzoek heeft om te beginnen uitgewezen dat de vormgeving van de democratische processen deels vastgelegd is in juridische wetgeving, maar voor een ander deel bepaald wordt door de ervaring uit voorgaande jaren en de extra wensen van de bestuurders. Het is dus zo dat de bestuurders invloed hebben op de vormgeving van de democratische processen. Daarnaast heeft de vormgeving van de democratische processen ook een grote invloed op de rol en prestaties van het bestuur. Het bestuur kan hiermee zowel veel goed als fout doen. Wanneer de burgers vanaf het begin van een bepaald beleid op de hoogte zijn en hebben mogen inspreken, is er een kleinere kans dat ze bij de uitvoering ervan gaan

protesteren. In gevallen waarin de contacten met de burgers onvoldoende zijn geweest, kan dat grote gevolgen hebben. Massale onvrede en protesten tegen een bepaald besluit kunnen dan veel tijd van de bestuurders innemen. Zij moeten dan immers met de oplossing komen en iedereen tevreden stellen. Dat de democratische processen op een goede manier vormgegeven worden is dan ook van groot belang voor een bestuur.

De wijze waarop de democratische processen vormgegeven worden, heeft eveneens een grote invloed op de betrokkenheid en mate van participatie van burgers. Uit het onderzoek kwam hierover naar voren dat burgers zich vaak niet helemaal serieus genomen voelen omdat veel zaken al beslist zijn. Het zou dan ook beter zijn als burgers vaker in de fase van probleemdefiniëring geraadpleegd worden. Op het moment dat burgers zich niet voldoende gewaardeerd voelen, neemt de mate van participatie uiteraard ook af. Andersom geldt dat de ambtenaren en bestuurders op basis van ervaring uit voorgaande jaren de democratische processen vormgeven. Als het zo is dat een bepaald onderwerp veel stof deed opwaaien zullen er bijvoorbeeld meer avonden met bewoners georganiseerd worden. Op deze wijze beïnvloeden de vormgeving van de democratische processen en de betrokkenheid en participatie van de burgers elkaar.

Naast het participeren in de democratische processen is het voor burgers ook mogelijk om een probleem zelf aan te kaarten en direct contact te zoeken met een bestuurder. Dit kan gaan over nieuwe problemen, of over problemen die al langer spelen en waarvoor ze bijvoorbeeld ook al geparticipeerd hebben in het democratische proces. De manier waarop de bestuurders hiermee omgaan en zich tijdens het directe contact profileren, beïnvloedt de mate van betrokkenheid en participatie van de burgers. Wanneer de bestuurders niets doen om het probleem van de burger op te lossen, zal deze teleurgesteld zijn. Hierdoor is de kans groot dat ze een volgende keer niet meer zullen participeren. Andersom is het zo dat wanneer er veel actieve burgers zijn die direct contact met de bestuurders zoeken, dit de bestuurders dwingt om er tijd aan te besteden en er iets aan te doen. Zij hebben wellicht een bestuursprogramma dat ze willen realiseren, maar klachten van burgers krijgen eveneens veel aandacht. Zodoende heeft de participatie van burgers invloed op de prestaties en de rol van de bestuurders.

De mate van legitimiteit

De derde hypothese is dat door middel van een beoordeling van de participatie en betrokkenheid van de burgers en de vormgeving van de democratische processen een duidelijk beeld ontstaat van de mate van legitimiteit. Tevens wordt duidelijk in hoeverre dit behouden en gestimuleerd wordt.

Hoewel de manier waarop de burgers betrokken worden en in hoeverre zij dat weten te waarderen, een belangrijk aspect is van de legitimiteit van een lokale democratie, geeft dit niet het complete beeld. De

democratische controle is hierin een bijzonder belangrijk aspect. Het onderzoek heeft uitgewezen dat er soms een gebrek aan democratische controle is wanneer er vanuit de stad opdrachten opgelegd worden aan de deelgemeenten. Daarnaast is het zo dat de deelraden onvoldoende functioneren en er op deze wijze eveneens een gebrek aan democratische controle is. Deze aspecten van legitimiteit zijn in het model niet opgenomen en dat is niet correct. Het verbeterde model van bestuurskracht zal aan het einde van het beantwoorden van de hypothesen uiteengezet worden.

Prestaties en rol van bestuur

De vierde hypothese is dat wanneer de prestaties en rol van het bestuur gemeten worden, een duidelijk beeld ontstaat van de mate van efficiëntie en effectiviteit van het bestuur.

Op basis van de onderzoeken en de interviews is indirect een beeld ontstaan van de prestaties van de besturen van de deelgemeenten. Er is niet zozeer naar de cijfermatige kant gekeken, maar meer naar hoe de ambtelijke organisatie functioneert, of de besturen voldoen aan de doelen die ze zichzelf stellen en of de deelraden hun werk goed doen. Bij de vorige hypothese bleek al dat het functioneren van de deelraden niet op de juiste plek in het onderzoek gebeurd is. Dit moet eigenlijk onderdeel zijn van de legitimiteit. Ook zou het praktischer zijn geweest als tijdens het onderzoek een onderscheid was gemaakt tussen het functioneren van de ambtelijke organisatie en het bestuur. Uit het onderzoek is gebleken dat er op dit gebied veel knelpunten zijn en het wordt duidelijker om alles te ordenen wanneer deze scheiding gemaakt wordt. De prestaties en de rol van het bestuur zijn tijdens het onderzoek overigens wel duidelijk geworden. Zo zoeken de bestuurders de bewoners veelvuldig op, maar zijn de bewoners daar vooralsnog niet erg positief over. Voor een groot deel komt dit doordat burgers in te late stadia opgezocht worden. Daarnaast verwezenlijken de besturen van de deelgemeenten vrijwel alle doelstellingen uit hun bestuursprogramma's evenals de meeste moties. Enige kritiek is daarbij wel dat de bestuurders zich vaak teveel bemoeien met de details en het ontbreekt hen soms aan moed. Om dieper in te gaan op hun functioneren blijken er echter teveel knelpunten te zijn om hier nog beter over te kunnen oordelen.

Relatie legitimiteit met efficiëntie en effectiviteit

Voor de vijfde hypothese moet nagegaan worden of de vormgeving van de democratische processen en de maatschappelijke participatie en betrokkenheid invloed hebben op de prestaties van het bestuur van de deelgemeenten.

Deze vraag is eigenlijk al beantwoord bij het behandelen van de tweede hypothese. Er is in ieder geval een ontegenzeggelijke samenhang. Op het moment dat de democratische processen niet goed vorm

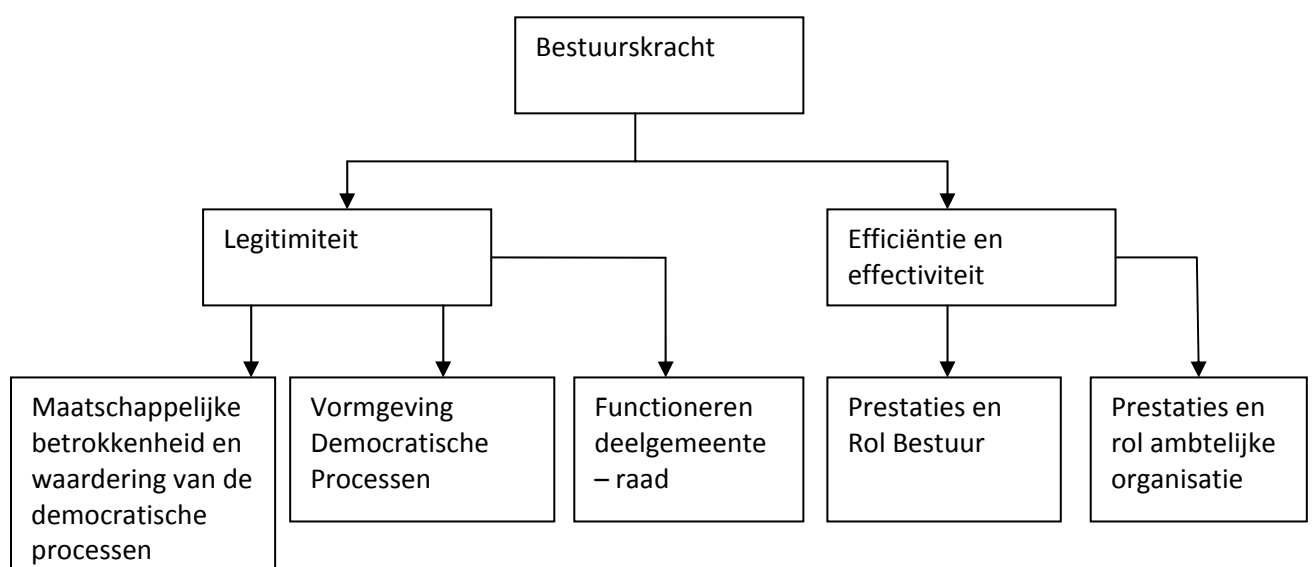
gegeven worden zullen er in het geval van gevoelige zaken veel klachten en maatschappelijk verzet komen. Dit zal vervolgens als gevolg hebben dat zowel de ambtenaren als de bestuurders lange tijd bezig zijn om de burgers gerust te stellen, wellicht te overtuigen of om tot andere compromis te komen. Dit soort processen zorgt voor aanzienlijke vertragingen en heeft zodoende een slechte invloed op de efficiëntie en effectiviteit van een bestuur. Voor een bestuur is het dan ook noodzakelijk om de democratische processen goed vorm te geven en een positieve relatie te hebben met de burgers om efficiënt en effectief te kunnen zijn.

7.3 NIEUW MODEL BESTUURSKRACHT

Met het beantwoorden van de hypothesen is duidelijk geworden dat de theorie zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 in grote lijnen overeind is gebleven, maar dat er wel enkele aanpassingen gedaan moeten worden. Zo zijn het functioneren van de deelraad en de ambtelijke organisatie allemaal onder ‘de prestaties en rol van het bestuur’ geplaatst. Beide organisaties zijn weliswaar nauw verbonden aan de bestuurders, maar moeten bij nader inzien apart behandeld worden. De deelraden zijn een bijzonder belangrijk onderdeel van de democratische controle en moeten behandeld worden bij de ‘legitimiteit’ van het bestuur. Daarnaast is het zo dat er op het gebied van de bestuurders hele andere problemen spelen dan bij de ambtelijke organisatie. Om dit duidelijker uiteen te zetten is het beter om deze zaken te scheiden.

Als laatste is het zo dat er niet zozeer aandacht is geweest voor de participatie van de burgers, maar voor de waardering van de burgers van hun participatie.

Op basis van dit onderzoek kan dan ook gesteld worden dat bestuurskracht het beste op de volgende wijze weergegeven kan worden:



Figuur 7.3 Nieuw Model Bestuurskracht

7.4 BEANTWOORDING PROBLEEMSTELLING

Aan het begin van dit onderzoek zijn de doelstelling, de centrale vraag en de deelvragen geformuleerd. In deze paragraaf zullen hier de uiteindelijke antwoorden op gegeven worden. Aangezien de centrale vraag beantwoord moet zijn wanneer alle deelvragen beantwoord zijn, zullen om te beginnen de deelvragen behandeld worden.

De eerste deelvraag luidt: *Op welke wijze behouden of stimuleren de deelgemeenten de legitimiteit van het bestuur in de richting van de burgers?*

De deelgemeenten behouden en stimuleren de legitimiteit van het bestuur richting de burgers ten eerste door middel van contact tijdens de democratische processen. Deze zijn op een dusdanige manier ingericht dat burgers de kans krijgen om in te spreken en invloed uit te oefenen. Daarnaast is het zo dat de bestuurders goed bereikbaar zijn voor de burgers. Burgers kunnen te allen tijde contact opnemen met bestuurders en bijvoorbeeld een afspraak maken. Daarnaast is het zo dat de bestuurders en ambtenaren regelmatig contact hebben met maatschappelijke organisaties, zoals de bewonersorganisaties. Bij de bewonersorganisaties zijn ze te spreken over de directe lijnen met de ambtenaren en de bestuurders, maar vinden ze de deelgemeenten af en toe niet daadkrachtig genoeg in haar optreden. Dit ligt volgens de mensen van de bewonersverenigingen deels aan een gebrek aan mogelijkheden, maar ook aan een gebrek aan lef en visie.

Uit meerdere onderzoeken is daarentegen gebleken dat de burgers zelf niet erg te spreken zijn over de huidige gang van zaken. Uitgaande van de gevoerde gesprekken zou een oplossing kunnen zijn om in eerdere stadia de burgers te benaderen. Daarbij moet het ook duidelijk zijn dat burgers om te beginnen stakeholders zijn van hun eigen huis en straat. Om op de hoogte te zijn van wat er leeft bij de bewoners kan veel bereikt worden door goed naar de bewonersorganisaties te luisteren. Door hen bijvoorbeeld een adviesfunctie te geven, zou het zo kunnen zijn dat ze in aanzien stijgen en dat de bewoners zichzelf organiseren. In Rotterdam is het zo dat de Rotterdamse Jongerenraad een formele adviesfunctie heeft aan de gemeenteraad. Eenzelfde constructie, met de juiste beperkingen, zou kunnen met de bewonersorganisaties en de deelgemeenteraden.

Hoewel de burgers niet tevreden zijn, is het wel degelijk zo dat de deelgemeenten erg hun best doen om de burgers te betrekken. Het feit dat de deelgemeenten onvoldoende middelen en bevoegdheden hebben, zal ook een oorzaak van de ontevredenheid zijn. Door het gebrek aan mogelijkheden en daadkracht van de deelgemeenten kan het voor burgers frustrerend zijn om te participeren in de democratische processen.

Als conclusie kan gesteld worden dat de deelgemeenten op meerdere manieren proberen de burgers te bereiken en te betrekken, maar dat ze er nog niet in slagen om dit op een manier te doen waarmee de burgers helemaal tevreden zijn.

De tweede deelvraag is: *In hoeverre opereren de deelgemeenten effectief en efficiënt?*

De mate van effectiviteit kan om te beginnen gemeten worden op basis van de bestuursprogramma's. De besturen van de deelgemeenten formuleren hierin hun doelstellingen die ze willen behalen. Uit de interviews is gebleken dat deze vrijwel allemaal gehaald worden. Hierbij moet wel aangetekend worden dat uit dit onderzoek is gebleken dat het controlerende orgaan, de deelgemeenteraad, niet goed genoeg functioneert.

Daarnaast is een belangrijke doelstelling van de deelgemeenten om de afstand tussen de overheid en de burger te verkleinen. Hierin slagen ze, wederom, redelijk. Aan de ene kant zijn ze goed zichtbaar, bereikbaar en hebben ze veel contact met de burgers. Aan de andere kant blijkt uit onderzoeken de ontevredenheid van de burgers hierover. Zoals uit de beantwoording van de eerste deelvraag bleek, komen de bewonersorganisaties met eenzelfde signaal; ze zijn tevreden over het contact, maar de deelgemeenten zouden vaker daadkrachtiger op mogen treden.

Op dit vlak zijn tijdens dit onderzoek veel knelpunten gevonden. Er wordt bij de deelgemeenten te weinig gehaald uit de mogelijkheden omdat er veel belemmeringen zijn. Met enkele investeringen zou veel beter gepresteerd kunnen worden. De gevonden knelpunten zijn: de moeizame scheiding van taken tussen de stad en de deelgemeenten, teveel coördinerende organen, de zwakke positie van de deelgemeenten qua imago, financiën en als opdrachtgever aan de diensten. Daarnaast is het zo dat de deelgemeenten in grote mate afhankelijk zijn van de stad en de diensten, en er een matige onderlinge kennis en wederzijds begrip is bij de Rotterdamse ambtenaren.

Het gebiedsgericht werken wat nu vanuit de stad doorgevoerd wordt, is overigens wel een eerste stap in de goede richting. De deelgemeenten krijgen hierbij een duidelijkere taak als uitvoerders van beleid en onder andere de relatie tussen de deelgemeenten en de diensten is duidelijker geworden. Het gebiedsgericht werken moet nu echter verder invulling aan gegeven gaan worden. Het voorgestelde beleid moet verder vertaald gaan worden in het verschuiven van bevoegdheden, taken, middelen en mensen.

Concluderend kan gesteld worden dat de deelgemeenten met de beperkte middelen en bevoegdheden die ze hebben redelijk lijken te presteren. Alle gevonden knelpunten geven aan dat er meerdere zaken moeten veranderen om de deelgemeenten beter te laten presteren.

De derde deelvraag is: *In hoeverre bestaat er een samenhang tussen de mate van legitimiteit en de effectiviteit en efficiëntie van de deelgemeenten?*

De derde deelvraag is een dergelijk belangrijk aspect van de theorie dat deze vraag reeds beantwoord is bij de beantwoording van de hypothesen. In algemene zin is het daarbij zo dat de bestuurders moeten investeren in de legitimiteit om effectief en efficiënt te kunnen opereren. Wanneer er onvoldoende in de legitimiteit geïnvesteerd wordt, zullen de burgers veel protesteren. Dit vertraagt de procedures vervolgens aanzienlijk.

De vierde en laatste deelvraag is: *Welke aanbevelingen kunnen uit het onderzoek worden afgeleid?*

Tijdens dit onderzoek zijn er meerdere knelpunten naar voren gekomen. Hier moeten oplossingen voor gevonden worden. Dit zal uiteen gezet worden in het laatste concluderende hoofdstuk.

Concluderend zal hierop ook de centrale vraag beantwoord worden, waarna er aandacht zal zijn voor de doelstelling van het onderzoek. De centrale vraag is: *Op welke wijze dragen de deelgemeenten bij aan de bestuurskracht van de gemeente Rotterdam en hoe is dat te verklaren?*

Uit de beantwoording van de deelvragen is naar voren gekomen dat dit gebeurt doordat de deelgemeenten burgers nabij zijn, goed toegankelijk zijn voor de burgers en omdat ze maatwerk kunnen leveren in hun deelgemeente. Zij beschikken over veel lokale kennis en kennen bovendien ook veel lokale mensen. Daarnaast is het echter wel zo dat de prestaties van de deelgemeenten uiteindelijk tegenvallen. Daarbij is aangegeven dat het lastig is om de prestaties van de deelgemeenten werkelijk te meten doordat zij in grote mate afhankelijk zijn van de diensten en de stad en door alle geconstateerde knelpunten.

Als laatste zal er nagegaan worden of de doelstelling gehaald is. De doelstelling is daarbij als volgt: *Inzicht krijgen in het functioneren van de deelgemeenten, hun rol en capaciteiten en welke mate van bestuurskracht zij hebben. Hierna zullen er aanbevelingen gedaan worden over de toekomst van het deelgemeentelijke bestel.*

Aan de hand van de onderzoeken die aan het begin van het onderzoek zijn gebruikt is al een grof beeld ontstaan van de situatie bij de deelgemeenten. Tijdens de interviews kwamen daarnaast veel details naar voren en is een veel gedetailleerder beeld ontstaan. Het gehele functioneren van de deelgemeenten is inderdaad onder de loep genomen, hoewel er altijd nog meer onderzocht kan worden. De gesprekken met de bestuurders hebben een goed beeld gegeven van de relatie met de burgers en de verhoudingen van de deelgemeente ten opzichte van de stad. Tijdens de gesprekken met de ambtenaren is vervolgens een goed beeld ontstaan van de dagelijkse werkzaamheden en hoe de relatie met de diensten en de stad is. De gesprekken met de bewonersorganisaties zijn vervolgens nuttig geweest om een duidelijk beeld te krijgen van wat zij doen, wat er in de wijken speelt en hoe de

deelgemeenten daarbij presteren. De deelraadsleden hebben goed uiteengezet wat er nog aan schort bij de deelgemeenteraden en hoe zij zich verhouden tot de besturen van de deelgemeenten. Als laatste hebben de gesprekken met de raadsleden een beeld geschetst hoe er vanuit de gemeenteraad tegen de deelgemeenten aangekeken wordt. Door alle verschillende verhalen naast elkaar te leggen is een duidelijk beeld ontstaan van hoe de deelgemeenten functioneren en waar enige knelpunten liggen. De verdere aanbevelingen zullen in het volgende hoofdstuk uiteen gezet worden.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 CONCLUSIES

Toen ik met mijn scriptie begon was ik geïnteresseerd in de Rotterdamse politiek en de wijze waarop een grote stad bestuurlijk ingericht wordt. Wat dat betreft is het schrijven van mijn scriptie een leerzame ontdekkingsreis geweest, want beide dingen zijn voor mij een stuk duidelijker geworden. Het is bijvoorbeeld zo dat een grote stad als Rotterdam niet centraal aan te sturen is. Als alle bewoners voor hun problemen naar het stadhuis zouden komen, zou er chaos ontstaan. Deelgemeenten, stadskantoren of stadsdelen zijn zodoende nodig om het contact met de bewoners te verdelen in behapbare brokken. In Rotterdam heeft dit zich ontwikkeld tot wijkraden. Doordat zij ook steeds meer zeggenschap kregen, werd een democratische legitimatie nodig. Met het instellen van de deelgemeenteraden en de gekozen bestuurders waren de deelgemeenten geboren. Vanaf het moment dat de deelgemeenten ontstaan zijn tot de dag van vandaag is er vervolgens veel politieke discussie geweest over de precieze rol van de deelgemeenten. Eind jaren negentig werden de deelgemeenten bijvoorbeeld bijna zelfstandige gemeenten, terwijl de politieke laag van de deelgemeenten in 2004 al weer bijna afgeschaft werd. Momenteel zijn de meeste partijen het erover eens dat het deelgemeentelijke bestel anders ingericht moet worden dan de huidige situatie, maar geen van de partijen weet een oplossing die op genoeg steun kan rekenen. Op deze manier sukkelde de discussie over het deelgemeentelijke bestel al jaren voort. Wellicht dat dit onderzoek voor een doorbraak kan zorgen.

In het algemeen kan gesteld worden dat de deelgemeenten goed werk verrichten, maar niet genoeg gewicht hebben om heel daadkrachtig te kunnen zijn. Hoewel men in de jaren zeventig besloot dat er volwaardige deelgemeenten opgericht dienden te worden, is het daar nog steeds niet van gekomen. Om de deelgemeenten werkelijk een kans te geven zal er goed in ze geïnvesteerd moeten worden. Dat is overigens niet per definitie het tegenovergestelde van wat de tegenstanders van het deelgemeentelijke bestel vinden. De bestaande organisatie moet betere kansen krijgen, dat zouden ze ook nodig hebben zonder gekozen bestuurders. Om de burgers nabijheid van de deelgemeenten succesvol te laten zijn echter, zijn de bestuurders wel absoluut nodig. Zij wonen niet alleen in de deelgemeente, ook zijn ze gemakkelijk te bereiken voor de burgers. Daarnaast hebben de bestuurders het mandaat en de mogelijkheid om zich vervolgens sterk te maken voor de burgers.

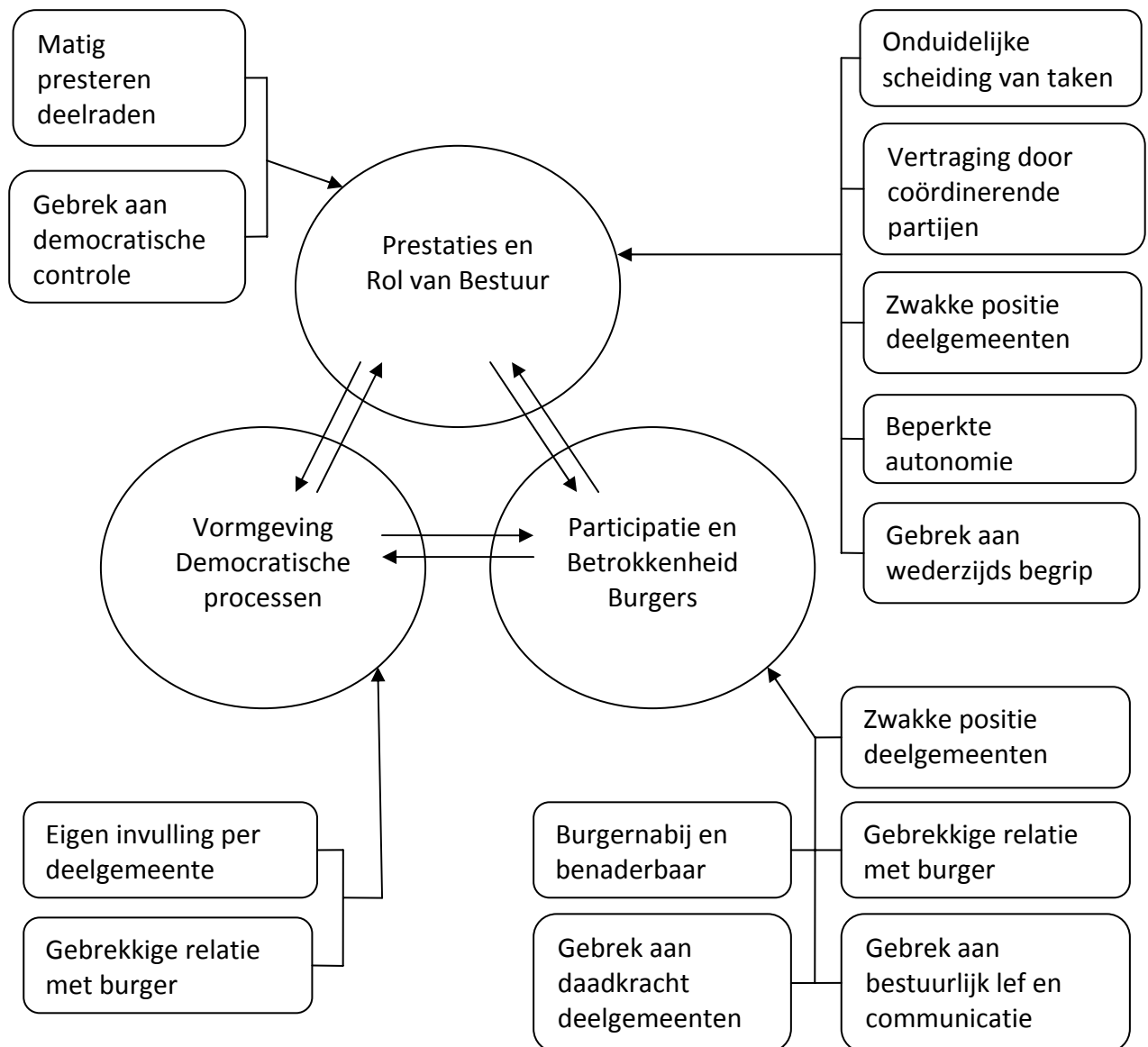
In de jaren zeventig is de op- en inrichting van de deelgemeenten op een vreemde manier gebeurd. Aan de ene kant geloofde men duidelijk in een bestuur dicht bij de burgers, aan de andere kant werden veel slechte ambtenaren bij de deelgemeenten gedumpt. Dit is te vergelijken met het

aanschaffen van een duur vliegtuig om er vervolgens slechte piloten in te laten vliegen. Deze ondergeschoven rol en positie hebben de deelgemeenten nog steeds. Aan deze tegenstrijdige aanpak moet een einde komen. Als de Rotterdamse politici werkelijk geloven in de gedecentraliseerde democratie, dan moeten ze erin investeren. Pas dan zal de gedecentraliseerde democratie écht geoptimaliseerd kunnen worden.

Het verkleinen van de afstand tussen het bestuur en de burgers gaat daarbij veel meer over bevoegdheden dan over het aantal keren dat er contact is met burgers. Burgers hebben niet veel aan een benaderbare bestuurslaag die niet voldoende bevoegdheden heeft. Zij hebben meer baat bij een zwaarder opgetuigd burgernabij bestuur met voldoende bevoegdheden. Het gaat erom wat een burgernabije bestuurslaag de burgers te bieden heeft. Pas als een gedecentraliseerd bestuur beschikt over veel bevoegdheden kan je werkelijk spreken van een burgernabij bestuur. Onderdeel daarvan is dat men het vanuit de stad aandurft om bepaalde zaken uit handen te geven aan de deelgemeenten. Zonder voldoende taken, bevoegdheden en middelen is er simpelweg een extra bestuurslaag gecreëerd, en zijn de burgers alleen maar verder van het bestuur af komen te staan.

8.2 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen zullen gegeven worden aan de hand van de theorie van bestuurskracht. De aanbevelingen zullen dan ook eerst gegeven worden voor de efficiëntie en de effectiviteit van bestuur en vervolgens voor de twee aspecten van legitimiteit: de vormgeving van de democratische processen en de betrokkenheid en participatie van de burgers. Daarbij zal ingegaan worden op de bevindingen uit hoofdstuk 6. Deze zijn weergegeven in figuur 8.1.



Figuur 8.1 Invloedsfactoren bestuurskracht

Prestaties en rol van bestuur

Op het gebied van de prestaties en rol van bestuur zijn er om te beginnen vijf belangrijke factoren: een onduidelijke scheiding van taken, vertragingen door coördinerende partijen, de zwakke positie van de deelgemeenten, de beperkte autonomie van de deelgemeenten en het gebrek aan wederzijds begrip bij de Rotterdamse ambtenaren.

Om te beginnen zou het van groot belang zijn als er een duidelijkere scheiding van taken tussen de gemeente en de deelgemeenten zou komen. Nu is het zo dat er veel overlegd wordt over wie wat doet en dit kost veel geld en tijd. Terwijl het weinig toevoegt aan het uiteindelijke resultaat. Een scheiding van taken tussen de gemeente en de deelgemeenten die helderder is zou dan ook een goede oplossing zijn. Een eerste stap in de goede richting is gezet met het gebiedsgericht werken (*De wijken, de*

deelgemeenten en de stad, 2007). De regierol van de deelgemeenten en het feit dat zij opdrachtgevers zijn van de diensten worden hierin herhaald. Het gebiedsgericht werken wordt echter nog te beperkt ingevoerd en nageleefd. Het zou doorgetrokken moeten worden en ook vertaald moeten worden naar middelen en bevoegdheden. In het verlengde van het gebiedsgericht werken moeten de deelgemeenten bovendien nog sterker neergezet worden als de uitvoerders van beleid. Daarnaast zouden de deelgemeenten meer bevoegdheden moeten krijgen op het gebied van hun verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening en welzijn. Nu zijn ze vaak teveel afhankelijk van andere partijen in de stad om in hun eigen deelgemeente daadkrachtig op te treden.

De afhankelijkheid en het gebrek aan daadkracht worden verder vergroot door de gewoonte om coördinerende actoren in te stellen. Op het moment dat de gemeente en een deelgemeente beide eenzelfde instantie subsidiëren ontstaan er soms onduidelijkheden en tegenstellingen. De derde coördinerende actor zou dit in goede banen moeten leiden. De ervaring leert echter dat een coördinerende actor de situatie vaak eerder ingewikkelder in plaats van simpeler maakt. Een betere oplossing zou MINIMALITEIT zijn.

Minimaliteit ligt in het verlengde van subsidiariteit. Waar subsidiariteit inhoudt dat beslissingen genomen moeten worden op de laagst mogelijke bestuurslaag, betekent minimaliteit dat de beslissing niet alleen op de laagst mogelijke bestuurslaag genomen moet worden, maar eveneens door zo min mogelijk bestuurslagen. Dit houdt in dat zo min mogelijk bestuurslagen betrokken en verantwoordelijk zijn. Een gemeente moet bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid afschuiven naar de betrokken deelgemeente met de eis dat aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. De bestuurders van de deelgemeente zullen zich daar later voor moeten verantwoorden. Op deze manier voorkom je situaties waarin de gemeente en een deelgemeente beide in overleg zijn met een maatschappelijke organisatie. Nu is er slechts één die verantwoordelijk is.

Met minimaliteit neemt de bestuurlijke drukte niet alleen af (doordat nu alleen de deelgemeente in overleg is met de betrokken instantie in plaats van de gemeente, de deelgemeente en de coördinerende partij), ook wordt wederom de regierol benadrukt zoals zij die heeft binnen het gebiedsgericht werken. Bovendien voorkom je op deze manier dat een instantie subsidies krijgt van zowel de gemeente als de deelgemeente en aan verschillende, soms zelfs tegenstrijdige, doelstellingen moet voldoen.

Een derde aspect dat de prestaties en de rol van bestuur beïnvloedt is de slechte reputatie van de deelgemeenten. Om de reputatie van de deelgemeenten te verbeteren zouden om te beginnen de voorgenomen duidelijkere scheiding der taken en het verder doorvoeren van het gebiedsgericht werken helpen. Als bewoners beter weten waar de deelgemeenten voor zijn, en deze meer bevoegdheden hebben, zal de waardering voor de deelgemeenten toenemen. Daarnaast zou het goed zijn als de gemeenteraad met een duidelijke signaal van vertrouwen zou komen. Zij zou bijvoorbeeld

meerdere extra voorwaarden kunnen verbinden aan het mogelijke opheffen van de deelgemeenten, dan wel de politieke laag van de deelgemeenten. Een voorbeeld van een extra voorwaarde is dat er verkiezingen uitgeschreven moeten worden als de meerderheid van de gemeenteraad voor het afschaffen van de (politieke laag van de) deelgemeenten is. Vervolgens moet ook de nieuwe gemeenteraad ermee instemmen voordat het een geldig besluit is. Op die manier moeten twee opeenvolgende gemeenteraden het erover eens zijn om de deelgemeenten af te schaffen. Doordat het op deze manier een stuk moeilijker wordt om het deelgemeentelijke bestel op te heffen zou haar toekomst minder op de tocht komen te staan.

Daarnaast beschikken de deelgemeenten over beperkte middelen. In de empirie is reeds uiteengezet dat de lagere lonen (in verhouding tot de lonen bij de gemeente en de diensten) ertoe leiden dat er veel verloop is van ambtenaren, met alle negatieve gevolgen van dien. Gezien de belangrijke rol van de deelgemeenten, zoals ook vastgesteld wordt in het gebiedsgericht werken, is dit een kwalijke situatie. De middelen en lonen van de ambtenaren bij de deelgemeenten moeten dan ook gelijkgetrokken worden met dat van de andere Rotterdamse ambtenaren in de stad. Dit betekent dat de lonen bij de deelgemeenten omhoog zullen gaan. Daarentegen hoeft dit niet per se te leiden tot een toename van de kosten, omdat de deelgemeenten met beter betaalde ambtenaren wellicht minder mensen nodig zullen hebben.

Als laatste hebben de deelgemeenten een zwakke positie als opdrachtgever. Dit komt doordat sprake is van verplichte winkelnering. Dat houdt in dat de deelgemeenten verplicht zijn om hun diensten in te kopen bij de verschillende Rotterdamse diensten. Dit zorgt er om te beginnen voor dat er geen concurrentie is en dat de prijzen te hoog liggen. Ook leidt dit soms tot rare situaties waarin de deelgemeenten bijvoorbeeld Gemeentewerken moet laten komen om enkele vierkante meters gras te laten maaien. Terwijl het aanzienlijk goedkoper zou zijn om de particulier die het aangelegen voetbalveldje maait een extra vergoeding te geven. Om te zorgen voor een normale werksituatie, enige marktwerking te introduceren, prijzen omlaag te krijgen en de deelgemeenten een betere positie te geven als opdrachtgever, moet deze verplichte winkelnering afgeschaft worden. Als dit gebeurt kunnen de deelgemeenten veel serieuzer en daadkrachtiger hun regierol vervullen en worden de diensten gestimuleerd om competitief te zijn. Bovendien kan met het geld dat op deze manier bespaard wordt een groot deel van de loonstijgingen bij de deelgemeenten opgevuld worden.

Twee andere aspecten die invloed hebben op de prestaties en rol van bestuur zijn, zijn de beperkte mate van autonomie van de deelgemeenten en het gebrek aan wederzijds begrip bij de Rotterdamse ambtenaren. Bij het uitvoeren van taken die complex zijn, hebben de deelgemeenten een beperkte mate van autonomie. Hierdoor zijn de deelgemeenten niet in een positie waarin de kans groot is dat zij erg effectief functioneren. Om de kansen op een effectief functioneren van de deelgemeenten te vergroten is het nodig dat de deelgemeenten meer autonomie krijgen. De sterkere positie van de deelgemeenten zou het daarnaast makkelijker maken om de prestaties van de deelgemeenten werkelijk

te meten. Zoals vermeld in de empirie is dat nu moeilijk door de afhankelijkheid van de diensten en de stad.

Een bijzonder belangrijk aspect dat de prestaties van bestuur negatief beïnvloedt, is het gebrek aan wederzijds begrip tussen de Rotterdamse ambtenaren. Soms is zelfs bewust sprake van onwil en tegenwerkingen. Alle ambtelijke organisaties in Rotterdam zouden beter functioneren wanneer het wederzijds begrip van de ambtenaren bij de gemeente, diensten en deelgemeenten toenam. Dan zou er veel minder langs elkaar gewerkt worden. Om dit te bereiken moeten ambtenaren vaker bij de andere Rotterdamse organisaties gedetacheerd worden en moet er meer van banen gewisseld worden. Daarnaast zouden ambtenaren in de centrale bestuursdiensten en ambtenaren die beginnen aan hoge functies, voordat ze beginnen met hun functie, enkele maanden mee moeten lopen bij een deelgemeente, een dienst en bijvoorbeeld de stadsregio. Ook zou het goed zijn als het Rotterdamse traineeship voor beginnende Rotterdamse ambtenaren verder uitgebouwd zou worden. Op deze manier kunnen alle beginnende ambtenaren verschillende organisaties in de stad leren kennen, begrijpen wat zij precies doen en wat hen bezighoudt. Het culturele aspect is essentieel om tot een succesvolle duidelijkere scheiding der taken te komen. Dit geldt overigens niet alleen voor de verhoudingen tussen de deelgemeenten en de gemeente en diensten. Ook uitwisselingen van ambtenaren van verschillende deelgemeenten zijn nodig omdat de samenwerkingen tussen deelgemeenten met vergelijkbare problemen ondermaats zijn.

Twee andere factoren die indirect invloed hebben op de prestaties en rol van bestuur zijn het presteren van de deelgemeenteraad en een gebrek aan democratische controle. De deelgemeenteraden hebben als functie om het dagelijks bestuur aan te sturen, te controleren en om volksvertegenwoordigend op te treden. Hierin schieten zij tekort. Dit komt onder andere door een gebrek aan tijd van de deelgemeenteraadsleden en een gebrekkige instelling van sommige deelgemeenteraadsleden. Er zijn meerdere oplossingen nodig om deze situatie te verbeteren. De deelgemeenteraad zou er om te beginnen baat bij hebben als er een duidelijkere scheiding der taken kwam, de positie van de deelgemeente versterkt werd en het imago van de deelgemeenten eveneens verbeterd werd. Dit zou het werk in de deelgemeenteraad meer aanzien kunnen geven waardoor er mogelijk meer mensen geïnteresseerd raken. Dat zou vervolgens effect kunnen hebben op de kwaliteit en inzet van de deelraadsleden. Daar komt bij dat het van belang is dat alle deelgemeenteraadsleden in Rotterdam toegang hebben tot goede trainingen en deze ook werkelijk volgen. Dit is niet in alle deelgemeenten het geval. Daarnaast zou het goed zijn om de vergoeding van deelraadsleden te verhogen en te eisen dat zij maximaal 4 dagen in de week werken en/of minimaal één dag in de week aan hun functie als deelgemeenteraadslid besteden. Dit zou bijvoorbeeld bereikt kunnen worden door de deelgemeenteraden grofweg te verkleinen van 25 naar 15 deelraadsleden. Op deze manier hoeven de totale kosten niet toe te nemen. Bovendien hebben de deelgemeenten een beperkt aantal bevoegdheden en zijn er zodoende niet veel raadsleden nodig. Met 15 actieve deelraadsleden kan aanzienlijk meer

bereikt worden dan met 25 deelraadsleden die allemaal te weinig tijd hebben. Het is bovendien van essentieel belang dat de deelgemeenteraden goed functioneren, omdat zij het belangrijkste orgaan zijn van de gedecentraliseerde democratie.

Het gebrek aan democratische controle is een gerelateerd probleem. Vanuit de stad worden er soms taken opgelegd of opdrachten gegeven aan de deelgemeenten. De deelgemeenteraad kan de manier waarop de deelgemeente deze opdracht uitvoert niet controleren. De gemeenteraad controleert de uitvoering van deze taken en opdrachten echter ook niet, waardoor er een gebrek aan democratische controle is. Het zou beter zijn als de opdrachten uit de stad via de deelgemeenteraad aan het bestuur van de betreffende deelgemeente opgelegd werden. In sommige gevallen zal de stad daarbij algemene kaders stellen waarin de deelgemeenteraden nog enige nuances aan kunnen brengen. De deelgemeenteraden zullen in ieder geval daarna de uitvoering van de opdracht uit de stad controleren. Daar komt bij dat dit in lijn zou zijn met de eerder genoemde minimaliteit. De verantwoordelijkheid ligt nu immers bij zo min mogelijk actoren, op een zo laag mogelijk niveau.

Vormgeving democratische processen

Bij de vormgeving van de democratische processen is het erg belangrijk dat deelgemeenten de vrijheid hebben om dit zelf in te vullen. Er bestaat een grote verscheidenheid aan manieren waarop er gecommuniceerd wordt met de burgers. Dit verschilt per problematiek, maar ook per wijk. Dit wordt momenteel op een goede manier ingevuld en dat moet dan ook zo blijven. Een punt van kritiek dat meerdere malen terugkwam is echter dat burgers vaak in (te) late stadia geraadpleegd worden. Het zou beter zijn om burgers vaker te betrekken in de fase waarin de problemen gedefinieerd worden. Dan is er een grotere kans dat de goede problemen aangepakt worden. Ook zou het slim zijn om de bewonersorganisaties actief te betrekken door middel van een officiële adviesfunctie. Zij weten immers erg goed wat er leeft in de wijk. Als laatste moet gezegd worden dat hoewel er veel contact is met de burgers, de relatie tussen de deelgemeenten en de burgers niet optimaal is.

Maatschappelijke participatie en betrokkenheid

Op het gebied van de maatschappelijke participatie en betrokkenheid zijn er vijf actoren die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen. Dit zijn de zwakke positie van de deelgemeenten, de burgers nabijheid en benaderbaarheid van bestuur, het gebrek aan daadkracht, de gebrekkige relatie met de burgers en het gebrek bestuurlijk lef en communicatie.

Los van deze actoren is het al heel lang zo dat burgers met name belang hechten aan hun eigen woning en straat. Daar is niets mis mee en dit moet je als bestuur ook niet willen veranderen. De doelstelling zou dan ook niet moeten zijn om burgers te activeren, maar om je als bestuur simpelweg dichtbij de burgers te begeven en gemakkelijk te bereiken te zijn. De burgers moeten de lokale bestuurders makkelijk kunnen benaderen en gefaciliteerd worden als zij daar behoefte aan hebben.

De zwakke positie van de deelgemeenten op het gebied van haar reputatie, middelen en als opdrachtgever hebben een negatieve invloed op de participatie van burgers. Op basis van de reputatie van de deelgemeenten kiezen zij er wellicht van tevoren al voor om niet te participeren. In de latere stadia kunnen ze teleurgesteld raken in de deelgemeenten door hun gebrek aan middelen en hun zwakke positie als opdrachtgever. De deelgemeenten kunnen niet altijd waarmaken wat ze willen. In het verlengde hiervan ligt het gebrek aan daadkracht. Dit heeft betrekking op de bevoegdheden van de deelgemeenten. Deze zijn eveneens te gering om heel doortastend op te kunnen treden in hun eigen deelgemeente. De afhankelijkheid van de stad en de diensten is niet gering.

Met betrekking tot de burgers nabijheid en de benaderbaarheid van de bestuurders doen de deelgemeenten het echter goed. Dit is een stimulans voor de burgers om te participeren. Dit in combinatie met de voorgenomen toename van bevoegdheden en sterkere rol als uitvoerder van beleid en de regierol in het gebiedsgericht werken kunnen de aantrekkingskracht van de deelgemeentelijke besturen verder vergroten.

Daarbij is overigens wel gebleken dat burgers het fijn zouden vinden als er een betere relatie zou zijn tussen de bestuurders en ambtenaren van de deelgemeenten met de burgers. Om te beginnen zouden ze het waarderen in vaker in vroegere stadia van beleidsvorming betrokken worden. Nu worden ze vaak in een laat stadium betrokken en worden ze meer op de hoogte gesteld dan dat ze echt inspraak hebben. Zo komt het althans op hen over. Daarnaast is het zo dat het contact tussen de bestuurders en ambtenaren met de burgers met name gebaseerd is op ontevredenheid van de burgers.

Daarnaast zou het beter zijn als bestuurders en ambtenaren vaker zouden durven zeggen dat iets niet kan of zal lukken, en er vaker terugkoppeling zou zijn. Het is logisch dat bestuurders niet altijd kunnen doen wat een burger graag zou willen. De bestuurder neemt alle verschillende belangen in overweging en moet dan een keuze maken. Onderdeel hiervan is dat er altijd mensen teleurgesteld zullen zijn. Wat de burgers echter fijn zouden vinden is als snel duidelijk zou zijn wat er kan en het duidelijk is welke afweging er gemaakt is. Bestuurders willen soms de burgers niet teleurstellen en stellen het maken van een keuze dan uit.

Wat in de jaren zeventig beoogd is, is zodoende nog steeds niet gerealiseerd. Met alle aanbevelingen kan er op een dusdanige manier in de deelgemeenten geïnvesteerd worden dat er aanzienlijk meer

rendement uit de deelgemeenten gehaald wordt. Dan pas kan er eindelijk geogst worden. Er moet vanuit de stad geïnvesteerd worden in:

- De taken en bevoegdheden van de bestuurders.
Dit dient te gebeuren door middel van een duidelijkere scheiding van de taken van de stad en de deelgemeenten en door de positie van de deelgemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening en welzijn te versterken. Nu zijn de deelgemeenten te afhankelijk van de stad en de diensten. Zij moeten een sterkere, onafhankelijke positie krijgen met meer autonomie.
- Het gebiedsgericht werken.
Dit moet verder uitgewerkt worden door de deelgemeenten sterker neer te zetten als de uitvoerders van beleid en de bestaande plannen te vertalen in het verschuiven van mensen, bevoegdheden en middelen. Ook moet de regierol van de deelgemeenten versterkt worden, onder andere door middel van werken volgens principe van minimaliteit.
- De organisatie van de deelgemeenten.
Zij moeten de beschikking krijgen over meer middelen en de lonen moeten omhoog. Op deze manier kunnen betere ambtenaren aangetrokken en behouden worden, is er minder verloop in de organisatie en zal meer continuïteit in de uitvoering van beleid gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast nemen de mogelijkheden van de organisatie met meer middelen verder toe.
- De democratische controle in de deelgemeenten.
Er moet geïnvesteerd worden in de deelgemeenteraden door de beloningen toe te laten nemen, te eisen dat deelgemeenteraadsleden minimaal een dag in de week er aan besteden, te zorgen voor meer en betere trainingen en te zorgen voor goede ambtelijke ondersteuning in elke deelgemeente. Daarnaast moet er meer sprake zijn van het concept van minimaliteit. Op deze manier worden de beslissingen genomen op het laagste niveau, door zo min mogelijk organisaties. Opdrachten vanuit de stad moeten daarbij via de deelgemeenteraden ingediend worden, op deze wijze is er een extra democratische controle.
- De positie van de deelgemeenten.
Om te beginnen moet de reputatie van de deelgemeenten verbeterd worden. Dit kan deels door de bovengenoemde investeringen al, maar de gemeenteraad zou daarnaast met een extra gebaar van vertrouwen moeten komen. Zij zou extra voorwaarden kunnen stellen aan het mogelijk afschaffen van de deelgemeenten. Dit zou het aanzienlijk moeilijker maken om de deelgemeenten af te schaffen. Daarnaast moet de positie van de deelgemeenten als opdrachtgever versterkt worden. Zij moeten de vrijheid krijgen om andere organisaties in te huren als een Rotterdamse dienst zijn werk niet naar behoren, of tegen te hoge onkosten, verricht. De verplichte winkelnering moet dus afgeschaft worden.

- De ambtelijke cultuur in Rotterdam.

Er moet nadrukkelijk gewerkt worden aan een gezamenlijk gevoel. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door vaker samen activiteiten te organiseren. Daarnaast moet er geïnvesteerd worden in het wederzijdse begrip op de werkvloer. Dit kan bereikt worden door meer mensen te detacheren bij andere ambtelijke organisaties in Rotterdam, traineeships in te voeren voor alle beginnende ambtenaren, stages in te voeren voor mensen die beginnen aan hoge ambtelijke functies en het rouleren van banen binnen de gemeente te stimuleren (of zelfs te verplichten).

LITERATUURLIJST

Assche, D. van & G. Dierinckx (2007), *'The decentralisation of city government and the restoration of political trust'*, in: Local Government Studies, Routledge, Londen

Clark, T.N. (1973) *Community Power and Policy Outputs: A Review of Urban Research*, Sage Publ., Londen

Elzinga, D. (1995), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen

Flierman, A.H. (1994), Bestuurlijke reorganisatie in Nederland - Rotterdam als proeftuin, in: F. Boekema e.a., *Benelux, quo vadis*, Groningen

Hakvoort, J.L.M. (1980), *Territoriale Decentralisatie*, Van Gorcum, Assen

Huberts, L.W. en A.F.A. Korsten (1990), *Besturen op niveau - Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, Den Haag

Kooij, van der M. (2003) Weg met de lemen bestuurslaag. *Binnenlands bestuur*, 18 juli, 29-30

Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (1998), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan de Rijn

Lucas, P. (1970), *Overzicht van de bemoeiingen van het gemeentebestuur van Rotterdam met de wijkraden, de sociale wijkopbouworganen en de binnengemeentelijke decentralisatie, 1945 tot 1970*, Rotterdam

Mason, J. (1996). *Qualitative Researching*. London, Sage

Maslow, A.H. (1934) A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396

Peper, A. (1989), *Binnengemeentelijke decentralisatie in de tijd. Verandering van inzichten en doelstellingen van de Rotterdamse territoriale decentralisatie*, Rotterdam

Pree, J.C.I. de (1997), *Grenzen aan verandering - De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*, WRR, Den Haag

Price, J.L. (1968) *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions*, Homewood, Richard D. Irwin

Robson, (2002) *Real World Research*, Blackwell Publishing, Oxford

Ruano, J.M. (2000), *Organization, Effectiveness and Democracy in the Local Government of the European Union*, JEM-paper

Tops, P.W. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam

Vos, G.Z. de (1970), *Nota toekomstige organisatie wijkbestel Rotterdam*, Rotterdam

VERSLAGEN

Rijnconsult BV (1996), *Een Rotterdamse aanpak, Deelgemeenten in Rotterdams bestuur, Een referentiekader*, Velp

Bestuurskunde (2007) *Bestuurskracht als thema*, Den Haag

Bestuurskunde (1997) *Themanummer Stadsprovincie Rotterdam*, Den Haag

Centrum voor Onderzoek en Statistiek (2007), *Staat van Rotterdam 2007*, Bestuursdienst Rotterdam, Rotterdam

College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam (1990), *Binnengemeentelijke decentralisatie, deelgemeenteraden in de jaren '90, Nota van het College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam*, gemeente Rotterdam, Rotterdam

College van Burgermeester en Wethouders van Rotterdam (2007), *De wijken, de deelgemeenten en de stad*, gemeente Rotterdam, Rotterdam

College van Burgermeester en Wethouders van Rotterdam (2005), *Rotterdam georganiseerd bestuurd... en zo gaan we dat doen!*, gemeente Rotterdam, Rotterdam

Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam (2004), *Rapportage over het deelgemeentebestel*, Rotterdam

Commissie Relatie Burger-Overheid (2006), *Stadsbestuur Dichtbij Huis*, gemeente Rotterdam, Rotterdam

De Publieke Zaak (2007), *21minuten.nl editie 2007*, Amsterdam

Eenhoorn, H.B. & Jong, A.C. de (1999), *Quick Scan Deelgemeentelijke bestuursondersteuning door Ernst & Young Consulting i.o.v. Stuurgroep Verbetering Rotterdamse Bestuur van de gemeente Rotterdam*, Utrecht

Geert en Jurgens (2006), *De Burger Centraal*, gemeente Rotterdam, Rotterdam

Gemeenteraad Rotterdam, raadstuk 2000-635, 21-09-2000, Rotterdam

Gemeenteraad Rotterdam, raadstuk 2004-1303, 11-11-2004 , Rotterdam

Simons, R.A.C.J. (2007), *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop*, Rotterdam

Tops, P. en C. Hartman (2004), *De kwaliteit van uitvoering in de G4*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag

Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging voor Bestuurskunde (2007), *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag

WEBSITES

(<http://www.leefbaarrotterdam.nl/newdocs/fractieprogramma.doc>, 16 april 2007)

(<http://www.pvdarotterdam.nl/nieuwsbericht/1715>, 12 juni).

(<http://www.cdarotterdam.nl/index.php?p=9&sub=52&id=989>, 12 juni 2007).

(<http://www.minbzk.nl/actueel/nieuws--en?ActItmIdt=7040>, 12 juni).

(<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1997.,6.5.1>, 11 juni).

BIJLAGE 1 VRAGENLIJST

De vragen die hier staan zijn niet allemaal aan iedereen gesteld, zolang er aan het einde van het gesprek maar een duidelijk beeld ontstaan was.

Vormgeving van de processen

Wanneer is er sprake van een beslissing of beleid waarbij de burgers geraadpleegd moeten worden?

Wie hebben er inspraak, op welke momenten en op welke manier? Met welke frequentie en wat voor een rol spelen de actieve burgers?

Bestaat er een verschil tussen de praktijk en ideale vormgeving?

Zijn er klachten over de manier waarop het proces nu vormgegeven wordt?

Zijn er goede andere opties?

In hoeverre is er sprake van politieke keuzes?

Prestaties bestuur

Wat is naar uw mening in het verleden het algemene doel geweest van het oprichten van de deelgemeenten? Dienen zij nog steeds hetzelfde doel?

Welke doelen hebben het vorige en het huidige bestuur zichzelf gesteld? (ook documentenresearch)

Bereiken de deelgemeenten dat?

Doen ze dit efficiënt en effectief?

Zijn daar goede rapporten over?

Wat belemmert de deelgemeenten bij het bereiken van hun doelen?

Klopt de originele doelstelling dan nog?

In hoeverre slaagt het bestuur erin de betrokkenheid en participatie te doen toenemen?

Wat doen zij om deze te behouden?

Wat zijn de belangrijkste adviezen van de deelgemeenteraad geweest aan het bestuur in de afgelopen twee besturen en in hoeverre hebben de colleges dit verwezenlijkt?

Welke rol speelt de grootte van de deelgemeente?

Hoe is er sprake van een scheiding van taken tussen de Coölsingel en de deelgemeenten?

Participatie

Wat is hun kwalitatieve oordeel over de participatie?

Hoe zit het met de betrokkenheid van de bewoners?

Wat vinden zij van de verhouding van de processen, de inzet van het openbaar bestuur en de uiteindelijke participatie?

Herkennen ze beeld van Korsten en Tops dat burgers grotendeels onverschillig zijn? Wel lid van verenigingen, maar niet veel interesse in bestuurlijke problemen.

Wat heeft volgens hen invloed op de mate van participatie van de burgers? Zaken als grootte van de deelgemeente, inhoudelijke dossiers, middelen die deelgemeente beschikbaar heeft etc...

In hoeverre is er sprake van betrokkenheid (“een verzamelbegrip voor het meeweten, meedenken, meepraten en meebeslissen van de burger in bestuurlijke aangelegenheden de wijk of de stad betreffende”) van de burgers?

Wat is volgens hen de oplossing voor het deelgemeentelijke bestel?

Extra vragen die gesteld zijn aan raadsleden en/of deelraadsleden:

In hoeverre is het gebiedsgericht werken een goede eerste oplossing?

Hoe is de relatie tussen de deelgemeentelijke politici en de politici aan de Coolsingel? Zowel buiten als binnen de partijen?

Een situatie zoals in Prins Alexander waar een hoop problemen zijn, hoe kan dat? Waar ligt dat aan?

Hoe functioneert de deelraad precies? Wat zijn daarin enkele knelpunten?

Wat is uw algemene beeld van de bestuurders? Wat is uw algemene beeld van de deelraadsleden?

Wat zijn mogelijke oplossingen om het functioneren van de deelraad te verbeteren?

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDEN

Geïnterviewden

De onderstaande mensen zijn geïnterviewd. Hierbij is geprobeerd om ervoor te zorgen dat de geïnterviewden zoveel mogelijk verschillende partijen representeren. De PvdA is in beide deelgemeenten bijvoorbeeld de grootste partij, waardoor beide fractievoorzitters niet geïnterviewd zijn. Op deze wijze worden nu mensen van de PvdA, CDA, de VVD, Leefbaar Rotterdam en GroenLinks geïnterviewd.

- 1) Deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek
 - a. Bestuurders: de heer Stapelkamp en de heer Cremers (bestuurders namens het CDA en de PvdA)
 - b. Raadsleden: de heer Van Sluis en mevrouw Van Winsen (fractievoorzitters van Leefbaar HiS en VVD in de deelgemeenteraad)
 - c. Ambtenaren: de heer Vos (hoofd sector beleid en ontwikkeling) en de heer Keizer (deelgemeentesecretaris)
 - d. Bewonersorganisaties: de heer Pierweijer (voorzitter Bewonersorganisatie 110 Morgen)

- 2) Deelgemeente Noord
 - a. Bestuurders: de heer Scalzo (bestuurder namens de PvdA)
 - b. Raadsleden: mevrouw Vogelaar en de heer Berndsen (fractievoorzitters CDA en D66 in de deelgemeenteraad)
 - c. Ambtenaren: mevrouw Graafland (Hoofd Bestuur en Management Ondersteuning)
 - d. Bewonersorganisaties: de heer Nijenhuis (voorzitter Bewonersvereniging Bergsingel / Noordsingel)

- 3) Gemeente Rotterdam
 - a. Raadsleden: de heer Harreman (PvdA), de heer Simons (Leefbaar Rotterdam), mevrouw Duys (CDA) en de heer Cornelissen (SP)

- 4) Deelgemeente Charlois
 - a. Ambtenaren: de heer Gerrits en de heer Van der Poel (hoofd sectorhoofd Wijkzaken en deelgemeentesecretaris)

REFLECTIE

Concluderend komt mijn scriptie er eigenlijk op neer dat de deelgemeenten nu eindelijk eens een eerlijke kans gegeven moet worden. Het kan allemaal veel beter als er eens serieus in geïnvesteerd wordt. In het verleden is het bijvoorbeeld zo geweest dat bepaalde ambtenaren ‘gedumpt’ werden in de deelgemeenten. Daarmee geef je de deelgemeenten geen eerlijke kans. Toch ben ik niet tijdens het gehele onderzoek voorstander geweest van de deelgemeenten. Toen ik begon was ik zelfs behoorlijk sceptisch. Hoewel ik nu tot een hele andere conclusie ben gekomen, ben ik wel van mening dat als de genoemde investeringen niet leiden tot wezenlijke verbeteringen, er gekeken moet gaan worden naar hele andere oplossingen. Bijvoorbeeld het systeem zoals ze dat in Den Haag hebben.

Tijdens mijn onderzoek kwam ik er ook achter dat zaken vaak niet zo exact zijn te achterhalen als je van tevoren denkt. De participatie van burgers en de prestaties van de bestuurders bijvoorbeeld zijn uiteindelijk enigszins abstracte antwoorden op gegeven. Bij de participatie van de burgers gingen de gebruikte onderzoeken meer over de waardering van de burgers over hun participatie, dan dat het echt over de participatie zelf ging. Overigens zegt de waardering van burgers ook meer dan enkele statistieken. In het geval van de prestaties van de bestuurders kan er uiteraard gekeken worden naar de mate waarin zij hun eigen doelstellingen halen. De ambiguïteit van de doelstellingen, de mate van ambitie van de doelstellingen en de mate waarin de deelgemeenten afhankelijk zijn van de stad en de diensten, maken het moeilijk om enkel op de gestelde doelstellingen te letten. Vandaar dat ik heb gekozen om mijn oordeel meer af te laten hangen van de interpretaties en oordelen van de betrokken professionals. De verschillen tussen de opvattingen en oordelen bleken niet erg groot en het was dan ook niet moeilijk om tot een algemeen oordeel te komen.

Wat mijn onderzoek uiteraard in grote mate beïnvloed heeft, is de theorie die ik gekozen heb. Daarbij ben ik gekomen tot een nieuwe definitie van bestuurskracht, waarin de legitimiteit van het bestuur een zeer belangrijk aspect is. Doordat de legitimiteit dusdanig belangrijk is, kom je vanzelf uit bij extra investeren in de deelgemeenten. Op het moment dat de legitimiteit van het bestuur niet van dusdanig belang is, zal je uitkomen op andere resultaten. Dan rest op een gegeven moment de vraag wat het belangrijkste is; de legitimiteit van de gedecentraliseerde besturen, de mening van de burgers, de daadkracht van de centrale gemeenteraad en gemeentelijke diensten of misschien iets anders? Deze vraag heb ik niet geprobeerd te beantwoorden en dit is ook met name een politieke keuze. Wat wel vaststaat is dat als de legitimiteit van het gedecentraliseerde bestuur een belangrijk aspect is van onderzoekscriteria, de uitkomsten zullen wijzen op extra investeren in de deelgemeenten.

De interviews zijn het belangrijkste onderdeel van mijn scriptie. Doordat ik stage heb gelopen in de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heb ik daar gelijk veel mensen kunnen spreken. Daarnaast heb ik via Richard Scalzo met enkele mensen kunnen spreken in deelgemeente Noord. De raadsleden en de deelgemeenteraadsleden heb ik vervolgens zelf contact mee gezocht. Tijdens de interviews kwam na een stuk of acht tot tien interviews het moment dat er niet veel nieuws meer verteld werd. Iedereen zei grofweg dezelfde dingen en had dezelfde opvattingen. Aan het einde van de interviews heb ik dat geprobeerd te verifiëren door af te spreken met twee voorzitters van bewonersorganisaties en het sectorhoofd Wijkzaken en de deelgemeentesecretaris van deelgemeente Charlois. De bewonersorganisaties bleken behoorlijk veel kennis van zaken te hebben en hadden nog enkele interessante aanvullingen. De ambtenaren uit Charlois zeiden, tot mijn opluchting, vrijwel dezelfde dingen als de ambtenaren uit Noord en Hillegersberg-Schiebroek. Dit verbaasde me overigens wel enigszins. Tegelijkertijd is hiermee, in beperkte mate, aangetoond dat het beschreven verhaal geldt voor alle deelgemeenten. De verschillen tussen de drie deelgemeenten waren immers klein.

Als laatste wil ik hier nog kwijt dat ik mijn scriptie ook enigszins ‘misbruikt’ heb om met allerlei verschillende mensen over de Rotterdamse politiek te praten. Vaak genoeg is er ook over hele andere zaken dan mijn scriptie gesproken. Het toppunt hierbij was wel de tweeënhalf uur die ik doorgebracht heb op het kantoor van Dick Van Sluis! Ik vond het heel interessant en leuk om alle interviews af te nemen en ik heb er ook veel van geleerd.

Afsluitend hoop ik uiteraard dat mijn scriptie op verschillende manieren concrete invloed zal hebben. Om te beginnen hoop ik dat er wetenschappers zullen zijn die het model van bestuurskracht, zoals ik dat uiteengezet heb, verder uit zullen werken en zullen verbeteren. Ik denk dat ik een goede eerste stap gezet heb voor het ontwikkelen van een nieuwe en bredere definitie van bestuurskracht. Ook hoop ik dat het concept van minimaliteit, dat ik in deze scriptie introduceer, veel gebruikt zal gaan worden. Daarnaast hoop ik uiteraard dat er in de gemeente Rotterdam iets zal gebeuren met de aanbevelingen die ik doe. In de conclusie van *Regimeverandering in Rotterdam* komen meerdere zaken naar voren die mij ook zijn opgevallen. Het kan dus zo zijn dat toekomstige maatregelen min of meer toevallig aansluiten bij mijn aanbevelingen. Als het zo zou zijn dat nieuwe maatregelen werkelijk op mijn onderzoek gebaseerd zijn, dan zou dat natuurlijk helemaal mooi zijn.

