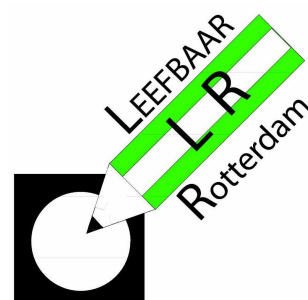


De Rotterdamse Gordiaanse Knoop

Visie Leefbaar Rotterdam
op het
Rotterdamse Deelgemeentebestel



drs. ing. R.A.C.J. Simons
Gemeenteraadslid, Leefbaar Rotterdam
Rotterdam, november 2007





Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
Leeswijzer	8
2. Uitgangspunten Leefbaar Rotterdam	9
Verkiezingsprogramma	9
Fractieprogramma	9
3. Probleemstelling	10
Doelstelling	10
Gebruikte methodiek	10
4. Theoretisch kader	11
Decentralisatie en Deconcentratie	11
Bestuurlijke drukte	12
Democratisch stelsel en instrumenten voor burgerparticipatie	12
5. Inventarisatie inzichten over het deelgemeentebestel	14
Commissie Relatie Burger-Overheid	14
Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam.....	15
Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie	16
Verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	17
Stadsdeelcommissies Den Haag, Evaluatie	17
Beter Besturen in Rotterdam	18
Staat van Rotterdam 2007	19
21minuten.nl 2007.....	19
6. Analyse	21
Bestuurlijke drukte, Burgerparticipatie en Bestuurlijke Transparantie.....	21
Bestuurlijke drukte	23
Democratische Legitimiteit en Bestuurlijke Transparantie.....	25
Dienstverlening	27
Kosten deelgemeentebestel	28
7. Conclusies	30
8. De Gordiaanse knoop ontward, een alternatief met mogelijkheden	31
De deelgemeente als bestuurlijke entiteit.....	31
Politieke aansturing.....	32
Vergroten invloed burgers.....	32
Bevoegdheden deelgemeenten	32
Ambtelijke organisatie	32
Samenvatting van pro en contra's alternatief deelgemeentebestel.....	33
Doorkijk naar de toekomst	33
9. Financiën	34
10. Geraadpleegde bronnen	35
11. Bijlagen	37
Bijlage 1: Formele bevoegdheden deelgemeenten.....	38
Bijlage 2: Beantwoording schriftelijke vragen R.A.C.J. Simons, inzake uitspraak minister Remkes over de deelgemeenten	40
Bijlage 3: Beantwoording schriftelijke vragen R.A.C.J. Simons, inzake kosten politieke en bestuurlijke laag van het deelgemeentebestel	43

Afbeelding van schilderij op titelblad:

Alexander hakt de Gordiaanse Knoop door, Jean-Simon Berthélemy (1743–1811)



Samenvatting

In dit vergelijkend onderzoek zijn recente onderzoeken over de inrichting van het lokale bestuur in het algemeen en over Rotterdam in het bijzonder op een rij gezet en geanalyseerd. Uit de analyse volgt een alternatief voor het huidige Rotterdamse deelgemeentebestel.

De aanleiding voor dit vergelijkend onderzoek was de publicatie in juni 2007 door het Rotterdamse College van het 'Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam, De wijken, de deelgemeenten en de stad'. Anders dan de titel doet vermoeden wordt hierin gesteld dat het deelgemeentebestel 'an sich' niet besproken zal worden, maar dat het aan eenieder is om met voorstellen ter verbetering te komen. Aan deze oproep geven wij met dit onderzoek gehoor.

De uitkomsten van dit onderzoek tonen aan dat er alle reden is om het functioneren van het Rotterdamse deelgemeentebestel ter discussie te stellen. Het bestel voldoet niet aan het belangrijkste doel waarvoor het in het leven is geroepen, namelijk het vergroten van de burgerparticipatie. De extra politieke laag van gekozen deelraden heeft de kloof tussen burger en bestuur niet kunnen verkleinen. Uit alle onderzoeken blijkt dat burgers hun problemen op een andere schaal ervaren dan die van het deelgemeentebestel en meer invloed willen op hun directe leefomgeving. Burgerparticipatie zal op dus op een andere manier vorm moeten worden gegeven, als de Rotterdamse politici en bestuurders de burgers serieus willen nemen.

Een belangrijk gevolg van het Rotterdamse deelgemeentebestel is dat er nu in Rotterdam 353 politici zijn, die allemaal ambtelijke ondersteuning krijgen en heel veel vergaderen en dan vooral met elkaar. Het gevolg hiervan is een enorme bestuurlijke drukte. De directe kosten van politici, ambtelijke ondersteuning en de indirecte kosten van de bestuurlijke drukte zijn geschat op een kleine € 40 miljoen op jaarbasis, die kunnen worden bespaard met een andere politieke aansturing van het deelgemeentebestel. Deze kosten zijn ook relevant gezien de geringe bevoegdheden van de deelgemeenten, de kosten zijn zelfs hoger dan de € 30 miljoen die de deelgemeenten jaarlijks aan nieuw beleid hebben te besteden. Ondanks de geringe bevoegdheden worden politieke discussies over allerlei onderwerpen vaak in twee politieke arena's gevoerd, namelijk aan de Coolsingel en op het deelgemeentekantoor. Dit terwijl de discussies in de deelgemeenten zouden moeten gaan over de terreinen waar de deelgemeente het bevoegd gezag voor is, namelijk de dienstverlening aan de burgers, welzijn en de buitenruimte. Op deze terreinen voegt partijpolitiek weinig toe want er zijn geen PvdA afvalbakken of Leefbaar Rotterdam lantaarnpalen. Ook leidt het deelgemeentebestel makkelijk tot frictie tussen de twee bestuurslagen in Rotterdam en deze frictie kan tot hindermacht leiden.

De uitkomsten van alle onderzoeken over het Rotterdamse deelgemeentebestel geven aan dat het huidige deelgemeentebestel op cruciale punten slecht functioneert. Het is nu aan de Rotterdamse politiek om daar conclusies aan te verbinden.

Op grond van de analyse is de conclusie dat het huidige deelgemeentebestel intact kan blijven als entiteit voor de dienstverlening nabij de burgers, maar dat de politieke aansturing anders moet en kan. In jargon gaan we van een decentraal stelsel naar een stelsel van deconcentratie, dat - zoals uit de onderzoeken blijkt - beter geschikt is als het gaat om de dienstverlening aan de burgers. In beide stelsels is de burgerparticipatie/democratische legitimiteit een aandachtspunt, wat in het alternatief wordt aangepakt door in te zetten op vormen van directe burgerparticipatie. Met deze vormen van burgerparticipatie kan op een moderne manier de

democratische legitimiteit in de deelgemeenten worden geborgd. En zoals uit vrijwel alle enquêtes blijkt, zijn directe vormen van burgerparticipatie de manier waarop burgers invloed willen uitoefenen en betrokken willen worden bij het beleid van de (gemeentelijke) overheid.

Het alternatief voor het huidige deelgemeentebestel bestaat uit de volgende hoofdkenmerken:

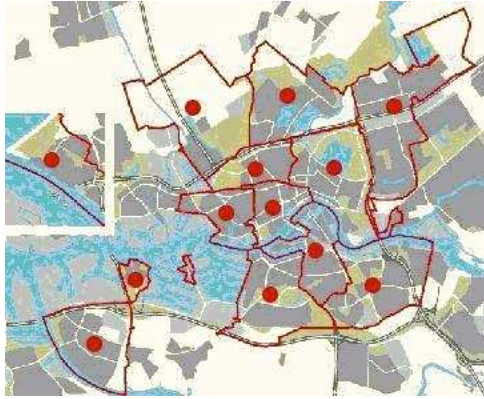
- De huidige deelgemeenten blijven bestaan als bestuurlijke entiteit;
- Op maat gesneden dienstverlening aan de Rotterdammers staat voorop;
- De politieke aansturing van de deelgemeenten gaat terug naar de Coölsingel;
- Een wethouder(s) wordt als deelgemeenteportefuillehouder politiek verantwoordelijk voor de deelgemeente(n);
- Er worden deelgemeentecommissies ingesteld die bestaan uit twee of drie raadsleden (bij voorkeur woonachtig in de deelgemeente), eventueel aangevuld met burgerraadsleden uit de desbetreffende deelgemeente. Elke deelgemeentecommissie controleert de desbetreffende deelgemeenteportefuillehouder;
- Iedere deelgemeente krijgt een deelgemeentedirecteur die direct onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeenteportefuillehouder valt;
- De deelgemeenten houden hun bevoegdheden, maar deze zijn voortaan vanuit het College gedelegeerd (in bestuurlijke zin) aan de deelgemeentedirecteur;
- De deelgemeentedirecteur stelt jaarlijks een uitvoeringsplan op in samenspraak met de deelgemeenteportefuillehouder en de deelgemeentecommissie;
- De deelgemeentedirecteur betreft de Rotterdammers actief bij het opstellen van het uitvoeringsplan door de versterkte inzet van instrumenten van directe burgerparticipatie;
- Met instrumenten van directe burgerparticipatie wordt bedoeld: buurtreferenda, burgerinitiatieven, enquêtes (wat vinden de burgers belangrijk), straatbudgetten, enz.;
- Rotterdammers krijgen meer invloed op het beleid voor hun wijken in de deelgemeenten door het versterkt inzetten van instrumenten voor directe burgerparticipatie.

Dit alternatief voor het huidige deelgemeentebestel zal door middel van een initiatiefvoorstel worden voorgelegd aan de Rotterdamse gemeenteraad.

Het is een kunst om dingen te kunnen loslaten, ook voor betrokken politici en bestuurders, maar de belangen van politici en bestuurders dienen altijd ondergeschikt te zijn aan het algemeen belang van de Rotterdammers. Daar is moed en visie voor nodig: net als bij het ontwarren van de Gordiaanse knoop door Alexander de Grote.

Met dit alternatief voor het huidige Rotterdamse deelgemeentebestel kan de slagkracht van de Rotterdamse overheid worden vergroot, de dienstverlening aan de burgers worden verbeterd en wordt de stad weer een stukje terug gegeven aan de Rotterdammers!

1. Inleiding



De Gordiaanse knoop is een begrip uit de Griekse mythologie en staat voor een onoplosbaar probleem. De knoop verbond het juk met de disselboom van een eeuwenoude strijdwagen. De knoop en de strijdwagen werden bewaard in de tempel van Zeus in de stad Gordium. Het orakel had over deze knoop gezegd: "Wie deze knoop losmaakt, zal meester worden van hele wereld." In Gordium hoorde Alexander de Grote van de voorspelling van het orakel en onder belangstelling van velen probeerde ook hij lange tijd de knoop te ontwarren. Toen anderen de moed al hadden verloren, merkte Alexander op: "Over de manier van het losmaken heeft het orakel niets gezegd" en met één slag van zijn zwaard hakte hij de knoop los. Het verhaal gaat, dat Zeus de hele nacht donderde en bliksemde om er zijn goedkeuring aan te geven en Alexander de Grote werd de heerser van de (toenmalige) wereld.

In de ogen van Leefbaar Rotterdam is de bestuurlijke organisatie en dan met name het deelgemeentebestel van de gemeente Rotterdam een voorbeeld van een Gordiaanse knoop. Vele politici en bestuurders hebben deze knoop de afgelopen jaren zonder succes proberen te ontwarren. Volgens Leefbaar Rotterdam is de voornaamste reden van deze status-quo het gebrek van moed en visie van de Rotterdamse politiek en het bestuur, waarbij het (eigen)belang van enkelen (posities, invloed) voor het (algemeen) belang van de Rotterdammers is gegaan.

Nu zijn de ambities van Leefbaar Rotterdam wel groot maar heerser van de wereld, dat niet. Onze ambitie is wel om de stad weer terug te geven aan de Rotterdammers en daarvoor is naar onze mening een ander deelgemeentebestel nodig. Een bestel waar het draait om burgers en niet om bestuurders, baantjes en ambtenaren die vooral met elkaar (andere deelgemeenten en de Coolsingel) bezig zijn. Leefbaar Rotterdam biedt in dit vergelijkend onderzoek een alternatief voor het huidige deelgemeentebestel, een alternatief waarbij de dienstverlening aan de burger weer centraal staat en waarbij de politiek ten dienste staat van hen die ze vertegenwoordigt.

Moed en visie missen wij in het 'Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam'¹. Het is een kader met goede voornemens geworden, waarbij de discussie over het (effectief) functioneren van het deelgemeentebestel² naar de toekomst wordt verschoven. Dit ondanks het feit dat enkele deelgemeentebestuurders wel een discussie over het deelgemeentebestel willen: De Telegraaf (20-06-2007), "PvdA'ers willen ingrijpende vermindering, Mes in het aantal deelgemeenten" en AD Rotterdams Dagblad (21-06-2007), "PvdA wil Minder deelgemeenten". Ook gaf een PvdA-raadslid in het NRC-vierluik over de Dordtselaan (24-07-2007) te kennen: "Wat hem betreft worden de dertien deelgemeenten nog liever vandaag dan morgen opgedoekt. Hoogland, zelf woonachtig in Zuid, spreekt van een overbodige bestuurslaag, die de bureaucratie in de hand werkt." Ook op landelijk niveau wordt de laatste tijd, vaker dan voorheen, gesproken over een aanpassing van het deelgemeentebestel.

¹ De wijken, de deelgemeenten en de stad, Plan van Aanpak Verbetering Organisatie Rotterdam, juni 2007

² De wijken, de deelgemeenten en de stad, Plan van Aanpak Verbetering Organisatie Rotterdam, juni 2007, blz. 20- 21



Bijvoorbeeld door voormalig minister Remkes en de huidige vice-premier Bos. Bij deze laatste is het vooral nog bij verkiezingsretoriek gebleven want bestuurlijke vernieuwing is ook één van de onderwerpen waar momenteel in Den Haag geen belangstelling voor is. Het bovenstaande is voor Leefbaar Rotterdam aanleiding om met een eigen uitgewerkt voorstel te komen over hoe het anders kan en beter moet met het Rotterdamse deelgemeentebestel. Er borrelt, broeit en bruist dus het een en ander, tijd voor vernieuwing!

Leeswijzer

Na de inleiding worden in hoofdstuk 2 de politieke uitgangspunten van Leefbaar Rotterdam neergezet en in hoofdstuk 3 de probleemstelling, doelstelling en de gevolgde methodiek uiteengezet. In hoofdstuk 4 worden in het kader van dit vergelijkend onderzoek de belangrijkste begrippen gedefinieerd. In hoofdstuk 5 worden de conclusies van de gebruikte onderzoeken op een rijtje gezet. In hoofdstuk 6 volgt een analyse van het huidige deelgemeentebestel op grond van de conclusies en bevindingen van de gebruikte onderzoeken, aangevuld met praktijk voorbeelden over het functioneren van het Rotterdamse deelgemeentebestel. In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste punten van de analyse op een rij gezet en in hoofdstuk 8 komen wij met een concreet alternatief voor het huidige deelgemeentebestel. Hoofdstuk 9 geeft tenslotte inzicht in de financiële gevolgen.

2. Uitgangspunten Leefbaar Rotterdam



De uitgangspunten van Leefbaar Rotterdam inzake het deelgemeentebestel zijn te vinden in ons verkiezingsprogramma en fractieprogramma.

Verkiezingsprogramma

‘Deelgemeenten hadden tot doel om het bestuur dichter bij de burgers te brengen en een aantal taken van de ‘Coolingsingel’ over te nemen. In de praktijk is er alleen maar een extra bestuurslaag bijgekomen, waardoor het aantal politici is gestegen van 46 naar 350. Dubbel werk en langs elkaar heen werken moet stoppen en het moet duidelijk zijn wie waar verantwoordelijk voor is. De door de burgers gekozen gemeenteraad moet het laatste woord hebben en moet de direct verantwoordelijken afrekenen op hun prestaties. Om die reden wil Leefbaar Rotterdam ervoor zorgen dat een volgende burgemeester van deze stad gekozen wordt. Leefbaar Rotterdam staat tot nu toe alleen in het aanzwengelen van bestuurlijke vernieuwing. De oude politiek wil er niet aan, want dan is het afgelopen met het vergeven van baantjes.’³

Fractieprogramma

‘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.

De huidige gemeenteraad bestaat uit 45 gekozen leden, die in parttimeverband hun werkzaamheden voor de raad uitvoeren. Zij staan hierdoor midden in de samenleving. Het dualisme heeft er voor gezorgd dat gemeenteraad en College nu strikter van elkaar zijn gescheiden. De rol van gemeenteraadsleden is hierdoor enigszins veranderd: nog meer kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. Sturen op hoofdlijnen en controleren is het devies. Het aantal raadsleden kan hierdoor terug naar 30.’⁴

³ Verkiezingsprogramma Leefbaar Rotterdam 2006-2010, blz. 12-13

⁴ Fractieprogramma Leefbaar Rotterdam 2006-2010, blz. 38-40

3. Probleemstelling



Draagt het huidige deelgemeentebestel in Rotterdam proportioneel bij aan het verhogen van de burgerparticipatie en service aan de Rotterdammers gezien de directe en indirecte kosten van het huidige bestel?

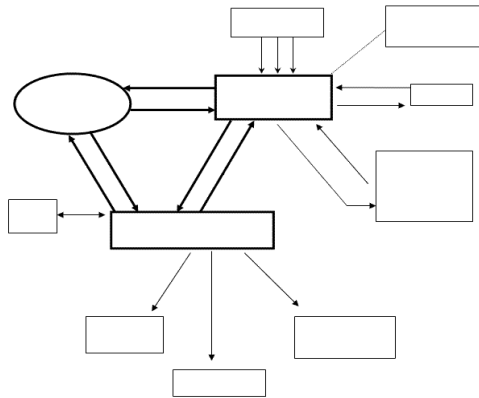
Doelstelling

Een vergelijkend onderzoek uitvoeren naar het functioneren van het Rotterdamse deelgemeentebestel. Op grond van de bevindingen van dit onderzoek de visie van Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse deelgemeentebestel uitwerken in een concreet voorstel en daarmee een alternatief bieden voor het huidige deelgemeentebestel. Dit alternatief voor het huidige deelgemeentebestel zal door middel van een initiatiefvoorstel worden voorgelegd aan de Rotterdamse gemeenteraad.

Gebruikte methodiek

De afgelopen jaren is het Rotterdamse deelgemeentebestel uitvoerig beschreven en geanalyseerd door verschillende commissies vanuit verschillende politieke en bestuurlijke perspectieven. Ook zijn er de afgelopen jaren verschillende landelijke rapporten verschenen over de inrichting van het openbaar bestuur in de grote steden. Daarom leek het ons niet nodig om opnieuw een onderzoek te laten uitvoeren naar het Rotterdamse deelgemeentebestel, maar gebruik te maken van de bestaande onderzoeken op dit gebied. De uitkomsten van de meest recente (2004-2007) onderzoeken zullen worden gebruikt om een analyse te maken en daaruit een alternatief te destilleren voor het huidige Rotterdamse deelgemeentebestel.

4. Theoretisch kader



In dit hoofdstuk worden in het kort de belangrijkste relevante begrippen beschreven.

Een aantal bestuurlijke modellen voor het stedelijk bestuur zijn:

- Centrale aansturing (de meeste gemeenten);
- Decentralisatie (bijvoorbeeld Rotterdam en Amsterdam);
- Deconcentratie (bijvoorbeeld Den Haag en Utrecht).

Decentralisatie en Deconcentratie

Met een korte beschrijving van de bestuurlijke modellen van Den Haag (deconcentratie) en Rotterdam (decentralisatie) kunnen de bovengenoemde begrippen worden gedeut. De twee bestuurlijke modellen van de andere twee grote steden - Utrecht met een lichte vorm van deconcentratie en Amsterdam met een zwaardere vorm van decentralisatie - zijn grotendeels vergelijkbaar met die van Den Haag en Rotterdam.

In Rotterdam is er sprake van decentralisatie, waarbij een deel van de centrale verantwoordelijkheid en politieke legitimering is overgedragen aan de deelgemeenten. De belangrijkste bevoegdheden (zie bijlage 1) van de deelgemeenten liggen op het vlak van welzijn, buitenruimte en ruimtelijke ordening. De democratische legitimering ligt in de deelgemeenten bij de gekozen deelraden.

In Den Haag is er sprake van deconcentratie: de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft op centraal niveau, maar een aantal taken van de ambtelijke organisatie worden gespreid over zogenoemde stadsdelen. Deze acht stadsdelen bestaan uit wijken en buurten en zijn qua schaal vergelijkbaar met de Rotterdamse deelgemeenten. Een wethouder wordt aangewezen als stadsdeelportefeuillehouder en een stadsdeelcommissie bestaat uit raadsleden.

Deconcentratie is net als decentralisatie bedoeld om het bestuur dicht bij de burger te brengen en de gemeentelijke diensten efficiënter en effectiever te laten werken. 'Bij decentralisatie', stellen Elzinga & Hagelstein, 'gaat het om de verhouding tussen het geheel en de samenstellende delen.'⁵ Daarbij wordt steeds geredeneerd vanuit het perspectief van de verkleining van de kloof tussen bestuur en burger. Bij deconcentratie gaat het eerder om het dichten van een andere kloof: die tussen dienstverlening uitvoering en burger. Bij decentralisatie lijkt het te gaan om participatie van burgers, bij deconcentratie om dienstverlening aan burgers. Deze nuance is van wezenlijk belang: respondenten stelden dat de huidige stadsdeelorganisatie van Den Haag in het algemeen en de stadsdelen in het bijzonder er niet in zijn geslaagd de kloof met de burger te dichten. Dit was echter nimmer een uitgangspunt van de stadsdeelorganisatie, zoals die in 1980 is ingesteld/werd

⁵ Elzinga, D.J. & Hagelstein, G.H. (1998) 'Centralisatie en decentralisatie', in: Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998) lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde, Alphen aan de Rijn: Samson, blz. 108

geïntroduceerd. De nadruk lag niet op de participatie van burgers, maar op dienstverlening aan burgers.⁶

Bestuurlijke drukte

Jan Andries Wolthuis⁷ heeft de volgende omschrijving van bestuurlijke drukte gegeven. Bestuurlijke drukte blijkt in wezen een uit de hand gelopen poging te zijn om te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Bestuurlijke coördinatie verwordt in de praktijk al gauw tot bestuurlijke drukte. Hoe gaat dit in zijn werk? Bestuurders signaleren dat gewenste resultaten (nog) niet bereikt worden en verhogen hun bestuurlijke inspanning en coördinatie, maar omdat hier het probleem niet ligt, wordt het resultaat eerder slechter dan beter, met als gevolg dat bestuurders hun inspanningen en coördinatie weer verder opvoeren, enzovoorts. Deze dynamiek wordt wel aangeduid als de Wet van de Bestuurlijke Drukke⁸. Van bestuurlijke drukte is sprake wanneer bestuurlijke constellaties in de praktijk zo werken, dat er vertraging of zelfs blokkades in visievorming, besluitvorming of uitvoering optreden.

Democratisch stelsel en instrumenten voor burgerparticipatie

Indirecte democratie of representatieve democratie is de vorm van het huidige Nederlandse parlementaire systeem, waarbij gekozen volksvertegenwoordigers namens de kiezers het bestuur controleren. Het bestuur wordt gevormd door een aantal politieke partijen die de meerderheid van de volksvertegenwoordigers vertegenwoordigen.

In een directe democratie nemen de burgers zelf politieke besluiten. In zuivere vorm bestaat de directe democratie in de huidige tijd niet, wel is er een aantal vormen van directe democratie die in veel Westerse landen gangbaar zijn, zoals referenda en direct door de bevolking gekozen bestuurders zoals de burgemeester. Deze vormen kunnen aanvullend zijn op het model van de (indirecte) representatieve democratie, ons huidige politieke stelsel.

Democratische legitimiteit ligt in beginsel bij democratisch gekozen vertegenwoordigende lichamen, zoals de provinciale staten en de gemeenteraden of de indirect gekozen raad van een regionaal samenwerkingsverband. Regionale samenwerkingsverbanden en netwerken worden geleid door bestuurders en raden die niet direct door de burgers gekozen zijn, waardoor een gebrek aan democratische legitimiteit dreigt.⁹

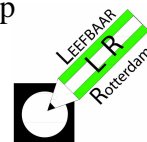
De democratische legitimiteit is in Nederland geborgd door gekozen volksvertegenwoordigers. De democratische legitimiteit kan worden versterkt door vormen van directe democratie, als aanvullende instrumenten voor de gekozen volksvertegenwoordigers. De veel genoemde kloof tussen burgers en bestuur is naar mijn mening vooral terug te voeren op de manier waarop in Nederland de indirecte democratie is vormgegeven, die sinds 1848 (grondwetsherziening onder leiding van Thorbecke) nauwelijks is aangepast aan de veranderingen in de Nederlandse maatschappij en daarom niet meer aansluit bij de huidige maatschappij. Een maatschappij waarin goedopgeleide en mondige burgers vragen om meer invloed door vormen van directe democratie. Deze kloof is een gevaarlijke want democratische legitimiteit valt of staat bij het feit dat de burgers het gezag van de overheid moeten erkennen om te kunnen spreken van legitiem handelen.

⁶ Stadsdeelcommissies Den Haag Evaluatie, Prof.DR. Jouke de Vries, drs. Sebastiaan P. van der Lubben, drs. Richard T Hart, drs. Christel Koop, CGS, Campus Den Haag, Universiteit Leiden 2005, blz. 6

⁷ Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte, drs. Jan Andries Wolthuis

⁸ A.C.J. de Leeuw, De wet van de bestuurlijke drukte, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1984

⁹ Teisman G., Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen, 2006, blz. 8-9



In Rotterdam is sinds begin 2007 de 'Referendumverordening Rotterdam 2007' van kracht. Deze maakt zowel een raadplegend (op initiatief van de raad) als raadgevend (op initiatief van de bevolking) referendum mogelijk over stedelijke onderwerpen; dus alleen op de schaal van de stad Rotterdam. In deze verordening zijn o.a. de onderwerpen waarover de deelgemeenten bevoegd zijn, uitgesloten.

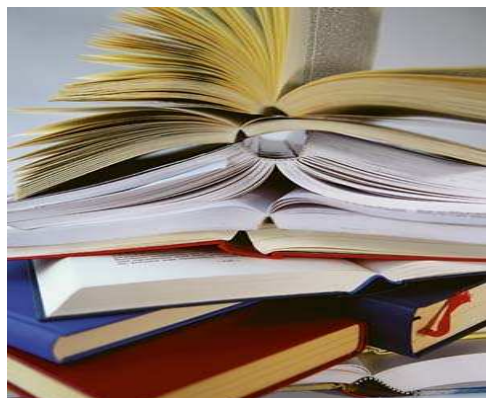
Deze Referendumverordening is prima geschikt om burgers meer invloed te geven op grote stedelijke onderwerpen, maar die grote stedelijke onderwerpen spelen niet vaak. De burgers maken zich over het algemeen drukker over onderwerpen die in hun directe leefomgeving spelen. Het mogelijk maken van buurtreferenda zou dan ook beter aansluiten bij de schaal waarop de burgers hun problemen ervaren. De afgelopen jaren zijn er in Rotterdam verschillende instrumenten voor burgerparticipatie ontwikkeld die aansluiten bij de bovengenoemde wens van de burgers.

Burgerparticipatie is het inzetten van instrumenten die het mogelijk maakt dat burgers direct invloed kunnen uitoefenen op het door het bestuur gevoerde beleid. Voorbeelden van deze instrumenten zijn: (buurt)referenda, straatbudgetten, burgerinitiatieven, groeibriljanten en enquêtes.

Met transparantie van bestuur wordt bedoeld dat burgers goed kunnen volgen hoe en waarom politieke besluiten tot stand zijn gekomen en dat bij burgers niet het beeld blijft bestaan of kan ontstaan dat besluiten in achterkamertjes worden genomen.

Als de gemeente verordenende bevoegdheden overdraagt naar decentraal niveau moet volgens de Gemeentewet de deelgemeente naar vorm ook dualistisch zijn ingericht en vervolgens schrijft de Grondwet evenredige vertegenwoordiging voor. Dit zijn wettelijke beperkingen bij de inrichting van het lokaal bestuur.

5. Inventarisatie inzichten over het deelgemeentebestel



Er zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken en studies uitgevoerd op het gebied van het Rotterdamse deelgemeentebestel. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van de meest recente onderzoeken en studies op een rij gezet.

Commissie Relatie Burger-Overheid¹⁰

In opdracht van Burgemeester mr. I.W. Opstelten is in december 2005 de commissie ‘Relatie Burger – Overheid’ ingesteld. De aanleiding voor het instellen voor deze commissie was de door de Rotterdamse gemeenteraad in november 2004 aangenomen motie Van den Born/Van Gent ‘Relatie burger en overheid’. Het advies van de commissie is na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 uitgebracht, met de bedoeling om als input te dienen voor o.a. het nieuwe Collegeprogramma.

De opdracht die de commissie meekreeg was de volgende:

- Inventariseer en analyseer de knelpunten in het presteren van de gemeentelijke overheid in termen van dienstbaarheid, klantgerichtheid, daadkracht, transparantie en betrouwbaarheid.
- Ontwerp één of meer oplossingsvarianten en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie die daarvoor nodig is.
- Formuleer op basis daarvan de mogelijke bestuurlijke agenda voor de komende raadsperiode op basis waarvan door gemeente- en deelgemeentebesturen concrete stappen gezet kunnen worden, die het presteren van de gemeentelijke overheid op deze terreinen substantieel verbeteren.

De belangrijkste conclusies van deze commissie zijn:

‘Uit onze voorafgaande analyse concluderen wij dat het huidige bestuurlijk en ambtelijk stelsel binnen de gemeente Rotterdam niet goed functioneert. Er is een aantal problemen waarvoor het huidige stelsel geen oplossingen biedt. Wij noemen de belangrijkste.

- De schaal waarop een deelgemeente wordt bestuurd, correspondeert niet met de schaal waarop de burger zijn woonomgeving beleeft. De deelgemeentebesturen zijn onvoldoende in staat gebleken de burger aan te spreken op een schaal die er voor hem toe doet en zijn daarmee niet het burgers nabije bestuur dat werd beoogd.
- 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.
- Een zwaar opgetuigde, decentrale politieke bestuurslaag beperkt de slagkracht van het Rotterdams openbaar bestuur. Het werkt politiek dupliceren en competentiestrijd in de

¹⁰ Stadsbestuur Dichtbij Huis, Een *werkende* democratie voor Rotterdam, Commissie Relatie Burger-Overheid, prof. dr. J.Th.J. van den Berg (vz.), prof. dr. H.J.G. Beunders. Prof dr. Th W.A. Camps en mr. F.H.G. de Grave, Rotterdam, maart 2006.

hand. Indien besturen op centraal en decentraal niveau een verschillende politieke signatuur hebben, bevordert dit de politisering en frictie tussen bestuurslagen.

- Deze beperking aan slagkracht wordt niet gelegitimeerd door democratische meerwaarde. De burger heeft weinig behoefte aan een partijpolitiek georganiseerd deelgemeentebestuur.⁷

Een belangrijke bron van dit onderzoek was een representatief onderzoek onder ruim duizend Rotterdammers, aangevuld met drie burgerpanels van elk 10 tot 15 Rotterdammers.

Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam¹¹

Het bestuur van de PvdA-afdeling Rotterdam heeft de Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam ingesteld. Deze commissie is verzocht een analyse te geven van de bestuurlijke structuur van Rotterdam, met de volgende aspecten:

- Wat waren en zijn de doelstellingen van het deelgemeentebestel?
- Hoe is en wordt aan deze doelstellingen in de praktijk invulling gegeven?
- Hoe zou het bestel van binnengemeentelijke decentralisatie en of deconcentratie er uit moeten zien op kortere en langere termijn?

In oktober 2004 bracht deze Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam haar rapportage uit. De belangrijkste bevindingen waren¹²:

- De zwaar opgezette politieke structuur voor een zeer beperkt aantal politiek gevoelige zaken leidde tot een ‘dubbele’ besturing van de stad. Dit ondermijnde de duidelijkheid van het beleid, de bestuurskracht en de efficiëntie, zonder te leiden tot de beoogde band tussen burger en bestuur.
- De schaal van de deelgemeente sluit niet aan bij de behoefte van de Rotterdammer, die zich eerder aangesproken voelt als het zijn directe leefomgeving (straat, buurt en wijk) betreft.
- De politieke verantwoordelijkheid over het gehele spectrum moet op gemeentelijk niveau gebracht worden, onder handhaving van een gedeconcentreerde dienstverlening en met een nieuwe invulling van de kernfuncties communiceren en bijeenbrengen.
- De commissie pleit voor een vorm van ‘gedemocratiseerde deconcentratie’, door aansturing vanuit de gemeente gecombineerd met maatwerk en ruimte op de schaal van het stadsdeel. Een verdergaande deconcentratie levert wel stadsdelen, maar geen deelgemeenten. Wel stadsdeelkantoren, maar geen deelgemeenteraden. Op deze manier komt integraal beleid, maatwerk en geïntegreerde informatievoorziening binnen handbereik.
- Het kiezen van drie personen op het schaalniveau van wat nu de deelgemeente is, door middel van een bindend referendum, om zo een te grote afstand tussen burger en bestuur te voorkomen bij het afschaffen van de deelgemeenteraad. Deze gekozen personen (ambassadeurs van de stadsdelen) faciliteren een optimale communicatie en creëren in hun stadsdeel een platform voor bestuur, gemeenschap en individu. De ambassadeurs krijgen een mandaat en benoeming van het College. Burgemeester en Wethouders zouden het aanspreekpunt van de ambassadeurs moeten zijn en de gemeenteraad controleert de formulering en de uitvoering van het mandaat.

¹¹ Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam, Rapportage over het deelgemeentebestel, Dik Wolfson (vz.), PvdA, Rotterdam, oktober 2004

¹² Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam, Rapportage over het deelgemeentebestel, Dik Wolfson (vz.), PvdA, Rotterdam, oktober 2004 blz. 11-14

Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie¹³

Het vorige kabinet (Balkenende III) heeft de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie ingesteld, die in mei 2005 met haar advies aan het kabinet kwam. De opdracht van de commissie was om met name op het punt van bestuurlijke drukte met adviezen voor verbetering te komen. De commissie heeft vier praktijkcases bestudeerd en daaruit komt een schrijnend beeld naar voren van bestuurlijke drukte. De commissie komt met zeven aanbevelingen waarvan er één bijzonder relevant is in de context van dit onderzoek naar het functioneren van deelgemeentebestel in Rotterdam. De overige aanbevelingen zijn waardevol voor het verminderen van de bestuurlijke drukte in overheidsland.

Aanbeveling 7¹⁴: ‘Als het kabinet serieus en consequent werk wil maken van bestuurlijke drukte, dan moet het ook omvang, werkwijze en zittingsduur van politiek-bestuurlijke organen aanpakken.

De aanpak van bestuurlijke drukte moet ook gevolgen hebben voor de omvang, zittingsduur en werkwijze van parlement, van gemeenteraden, van deelraden, van provinciale staten, van regionale bestuursraden en van politieke gezagsdragers.

Pas de IOS-toets (inhoud, organisatie en sturing) toe op de omvang van deze politieke organen. Verklein de raden en het aantal bestuurders, in ieder geval daar waar er door dualisering en de invoering van deelraden bestuurders zijn bijgekomen. Overweeg een verlenging van de zittingsduur van gekozen organen van 4 naar 5 of 6 jaar.’

Aanvullend stelt de Commissie dat besturen door middel van heldere kaders en soberheid en selectiviteit in toezicht, de consequentie moet hebben dat je ook met kleinere raden en besturen toe kan. Zeker als je bedenkt dat deze in de laatste decennia alleen groter geworden zijn. Dit heeft tot veel bestuurlijke drukte geleid!

Als voorbeeld geeft de Commissie de volgende illustratie over Amsterdam:

Voor de instelling van de deelraden werd Amsterdam bestuurd door de gemeenteraad met 45 leden en het College van B&W met een burgemeester en zeven of acht wethouders die lid waren van de gemeenteraad. In totaal 46 bestuurders voor de stad. Op dit moment kent de stad twee bestuurslagen: de gemeente en de stadsdelen. De gemeenteraad heeft nog steeds 45 leden. Het College van B&W bestaat uit de burgemeester en 6 wethouders die geen deel meer uitmaken van de gemeenteraad vanwege de dualisering. De 14 stadsdelen hebben in totaal 312 raadsleden en 53 leden van het Dagelijks Bestuur. In totaal heeft Amsterdam nu 417 bestuurders, meer dan het negenvoudige van het aantal van voor de invoering van de stadsdelen! De stadsdelen dragen onmiskenbaar bij aan een betere dienstverlening aan de burger. Het is de vraag of dat niet kan met een kleinere gemeenteraad, minder wethouders en minder stadsdelen.

Toepassing van de IOS-toets ligt ook hier in de rede om te komen tot een effectief en efficiënt bestuur.

Diezelfde Amsterdamse burger wordt verder nog bestuurd door het Regionaal Orgaan Amsterdam met 56 raadsleden, waarvan 7 dagelijkse bestuurders, een provinciaal College

¹³ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, Je gaat er over of niet, Frank de Grave (vz.), 30 mei 2005

¹⁴ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, Je gaat er over of niet, Frank de Grave (vz.), 30 mei 2005 blz. 5 en 42

met Provinciale Staten, het nationale Kabinet met een Eerste en Tweede Kamer, een Europese Commissie met een Europees Parlement.....

Bovengenoemd voorbeeld kan één op één worden doorgetrokken naar de Rotterdamse situatie, als het gaat om de toename van het aantal politici en bestuurders. In Rotterdam zijn we van 46 politici naar 353 politici gegaan. Door de dualisering zijn er nu acht politici (wethouders) extra. Samen met de burgemeester komt het totaal op 54 politici aan de Coolsingel. In het verkiezingsprogramma¹⁵ van Leefbaar Rotterdam staat te lezen dat wij het aantal gemeenteraadsleden aan de Coolsingel terug willen brengen van 45 naar 30. In de analyse in hoofdstuk 6 zal hier op terug gekomen worden.

Verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁶

In oktober 2006 is een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschenen. Ook hierin wordt gewezen op de bestuurlijke drukte in relatie tot het deelradenmodel in Amsterdam en Rotterdam. In relatie tot dit onderzoek kan het volgende worden genoemd:

‘In de beleving van burgers, bedrijven en ook bestuurders zelf is sprake van een te grote bestuurlijke drukte. Mark van der Horst, oud-wethouder van Amsterdam, heeft dit probleem onlangs op indringende wijze nog een geschetst. Hij rekent ons voor dat één inwoner van Amsterdam vier bestuurslagen boven zicht heeft. Elke Amsterdammer heeft alleen al met 231 decentrale politici te maken, zonder dat dat ertoe heeft geleid dat men in de hoofdstad positiever is gaan denken over politiek dan voorheen. Verder merkt Van der Horst op dat er in ons land ruim 14.000 politici zijn; een gemeente van redelijke omvang.’¹⁷

‘Ten aanzien van de bestuurlijke drukte is het grote aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders in Amsterdam en Rotterdam voor mij een punt van nadrukkelijke aandacht. Het deelradenstelsel in deze steden heeft geleid tot een toename van het aantal bestuurders, zonder dat de kwaliteit van de lokale bestuursvoering wezenlijk is verbeterd en de tevredenheid van de burgers in de lokale politiek is toegenomen. Een en ander leidt mij tot de conclusie dat het deelradenstelsel dringend heroverweging verdient. De band tussen de stedelijke volksvertegenwoordiging en het bestuur met de wijken - de raison d’être van de deelraden - dient daarbij wel een belangrijk ijkpunt te zijn. Als alternatief denk ik aan de aanstelling van wijkwethouders, gecombineerd met de instelling van uitvoerende stadsdeelkantoren. Enige aandrang bij de beide betrokken steden om zelf tot sanering van hun deelradenbestel over te gaan, lijkt me wenselijk. Indien een dergelijke sanering uitblijft, is herziening van de Gemeentewet op het onderdeel binnengemeentelijke decentralisatie naar mijn mening een logische vervolgstap.’¹⁸

Stadsdeelcommissies Den Haag, Evaluatie¹⁹

‘Omdat decentralisatie en deconcentratie te beschouwen zijn als verschillende manieren waarop steden uitvoeringsproces hebben georganiseerd, zijn deze modellen de afgelopen jaren

¹⁵ Verkiezingsprogramma Leefbaar Rotterdam 2006-2010, blz. 14

¹⁶ De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst, Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2006

¹⁷ M. van der Horst, Bestuurlijke Spaghetti, blz. 8 e.v.

¹⁸ De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst, Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2006 blz. 10-11 en 15

¹⁹ Stadsdeelcommissies Den Haag Evaluatie, Prof.DR. Jouke de Vries, drs. Sebastiaan P. van der Lubben, drs. Richard ‘t Hart, drs. Christel Koop, CGS, Campus Den Haag, Universiteit Leiden 2005, blz. 29-30

veel meer in het (organisatorisch) kader van kwaliteitsverbetering van de uitvoeringsprocessen geplaatst dan eerder het geval was. Bestuurskundigen Pieter Tops en Casper Hartman geven aan dat wanneer de twee modellen op dit punt worden vergeleken, geconstateerd kan worden dat over het binnen gemeentelijke bestel in het algemeen meer tevredenheid bestaat in de gedeconcentreerde gemeenten dan in de gedecentraliseerde gemeenten. (Tops en Hartman 2004:1)

Ze geven aan dat er twee redenen zijn waarom deconcentratie tot meer tevredenheid leidt. Allereerst kan een aanpassing van de uitvoering op basis van ervaringen en ontwikkelingen gemakkelijker plaatsvinden in een gedeconcentreerd model dan in een gedecentraliseerd model, waarin elke verandering nogal makkelijk tot allerlei competentieconflicten leidt. Daarnaast is er volgens hen teveel politiek voor te weinig zaken in Amsterdam. Honderden stadsdeelambtenaren worden door 20 à 25 deelraadsleden aangestuurd. En deelgemeenteraden hebben weinig toegevoegde waarde. Teveel zijn stadsdelen gemodelleerd naar het model van de centrale stad. Op de achtergrond speelt de vraag of deze vormgeving wel past bij de slagvaardigheid en scherpheid die een frontlijnbestuur moet zien te organiseren. (Tops en Hartman 2004:12)

Ook Hiemstra en Overeem van het adviesbureau Hiemstra & De Vries concluderen dat de relatie tussen de centrale stad en de stadsdelen nogal problematisch is. Volgens hen wordt de relatie sterk benaderd vanuit het machtsvraagstuk en belemmert dit de samenwerking tussen de twee bestuursorganen. 'De huidige relatie tussen de stad en stadsdelen is veel te beladen. Dit is het belangrijkste knelpunt. Zowel op ambtelijk, maar zeker ook op bestuurlijk niveau gaat de discussie impliciet te snel over macht waarmee de ratio het verliest van emotie en de prestatieverbetering wordt belemmerd.' (Hiemstra en Overeem, 2005:53)

Beter Besturen in Rotterdam²⁰

Drie dagelijks bestuurders van de PvdA zeiden na een jaar besturen in de deelgemeenten het volgende over de vermindering van de bestuurlijke drukte:

'De consequenties van totstandkoming van beleid in het systeem zoals we dat vandaag de dag kennen, is enorm. Als een 'simpel' beleidsstuk bestuurlijk wordt besproken, dan hebben daarover eerst ambtelijke overleggen plaatsgevonden. Ambtenaar-bestuursdienst-stad overlegt met de wethouder, deze overlegt weer met ambtenaar-dienst-stad. Daarna overlegt de ambtenaar-dienst-stad (al of niet met zijn bestuursdienstcollega) met de ambtenaar-deelgemeente, die vervolgens het overleg aangaat met de portefeuillehouder. Dit riedeltje gaat ook weer terug en deze totale gang van zaken is natuurlijk ook te beschrijven binnen de deelgemeentes. Tezamen komt alles - soms per deelgemeente - uiteindelijk tot uiting in stuurgroepen, (afstemmende) collegevergaderingen, bestuurlijke overleggen, strategische overleggen, bestuurlijke coördinatie-overleggen, portefeuille-overleggen, Inter Bestuurlijke Overleggen I, II en III (met een coördinerende organisatie er rondom heen). En erger nog: in deze gehele verhandeling staan de overleggen en vergaderingen met de gemeente- en deelgemeenteraden nog buiten beschouwing en is er sprake van gedwongen winkelnering bij de diensten.

In totaal zijn er in Rotterdam rond de 300 volksvertegenwoordigers en 50 bestuurders. Telkens vertrekkend vanuit verschillende standpunten en met verschillende belangen. We overleggen en stemmen wat af in Rotterdam om een gedeeld belang te krijgen! Het is zaak de aantallen overleggen en afstemmingsmomenten te minimaliseren tot een meer aanvaardbaarder niveau. Wil de stad goed, sterk en snel op veranderingen kunnen inspelen,

²⁰ Beter Besturen in Rotterdam, PvdA Rotterdam, H. Brammerloo, P. Paulusma, R. Kronenberg, juni 2007

dan moet de bestuurlijke verklontering beëindigd worden door het complementair en zelfstandig functioneren van (minder) bestuurlijke organen ten gunste van een zeker stedelijk belang en transparantie naar de bevolking.

Dan zullen we ook naast het terugbrengen van het aantal deelgemeenten de bestaande bevoegdheden van deelgemeenten exacter moeten formuleren in termen van budget en personeel.'

Staat van Rotterdam 2007²¹

In hoofdstuk 3.3 'Deelgemeenten' staan een aantal resultaten over wat de burgers van de deelgemeenten vinden. Daaruit blijkt dat 70 % van de Rotterdammers vindt dat hun invloed op het bestuur klein is en slechts 30% vindt dat de deelgemeente voldoende doet om de burgers bij beslissingen van de deelgemeente te betrekken. Ongeveer 50% van de Rotterdammers vindt het bestuur van de deelgemeente democratisch en ongeveer 42 % is trots op het deelgemeentebestuur. Dit terwijl de primaire insteek van het Rotterdamse deelgemeentebestel is om de burgers dichterbij het bestuur te brengen.

Op de vraag of de deelgemeenten moeten worden opgeheven, antwoordt ongeveer 25% positief. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de servicefunctie van de deelgemeente en het politieke gedeelte. Gezien de bovenstaande cijfers en de uitkomsten van de enquête gehouden voor het onderzoek Commissie Relatie Burger-Overheid zou er wel eens een heel ander beeld over het politieke bestuurlijke deel van de deelgemeente kunnen ontstaan, als daar ook specifiek naar was gevraagd. Over het functioneren van de deelraden zijn geen specifieke vragen gesteld. Dit is wat Leefbaar Rotterdam betreft een gemiste kans want dat zijn tenslotte de gekozen volksvertegenwoordigers die het deelgemeentebestel dragen!

Het beeld van de deelgemeenteambtenaren is positiever dan die van het bestuur, waarbij wel opvalt dat maar 40% van de Rotterdammers vindt dat de deelgemeenteambtenaren efficiënt werken.

Ook in de Staat van Rotterdam 2007 is op blz. 23 te lezen dat de burger vooral meer invloed wil op zijn eigen straat, buurt en wijk en dat andere democratische instrumenten voor burgerparticipatie, zoals een buurtreferendum en burgerinitiatief. Deze instrumenten voor burgerparticipatie sluiten beter aan bij de behoefte van de Rotterdammers dan een gekozen deelgemeenteraad.

21minuten.nl 2007²²

Op 5 oktober 2007 werden de resultaten gepubliceerd van het maatschappelijk online onderzoek 21minuten.nl 2007, waarbij meer dan 100.000 respondenten hun mening gaven over democratie en overheid. Samenvatting van de voor dit onderzoek relevante deel van de uitkomsten:

'Meer dan de helft van de burgers voelt zich niet vertegenwoordigd in de politiek en geeft aan onvoldoende invloed te hebben. De overgrote meerderheid vindt dat de overheid burgers meer moet betrekken bij het vormen van beleid en beter moet informeren over resultaten. Een meerderheid is voor meer directe democratie in de vorm van referenda (zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau) en het direct kiezen van de burgemeester en minister-president. Kortom, de burger wil meer invloed en de politiek moet zich beter verantwoorden.'

²¹ Staat van Rotterdam 2007, ir. E. de Jong, drs. M. van Rhee en drs. A.L. Roode, Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam, mei 2007

²² Samenvatting online onderzoek, 21minuten.nl 2007

Ook dit onderzoek geeft aan dat de burgers meer invloed willen hebben op het overheidsbeleid d.m.v. vormen van directe democratie.

Op 2 oktober 2007 stuurt wethouder Baljeu namens het College een brief naar de leden van de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen, waarin o.a. wordt ingegaan op de vertraging van zeven en halve maand voor het opstellen van het bovengenoemde 'Plan van Aanpak'. Deze brief geeft weer enkele mooie voorbeelden van bestuurlijke drukte, zo is te lezen op blz. 1:

'Ten tweede heeft het College ook de tijd genomen om haar ideeën en plannen voor verbetering van de organisatie van Rotterdam uitvoerig met de betrokkenen te bespreken.'

Op bladzijde 2 staat:

*'Daarnaast vond het College het een noodzakelijk voorwaarde om een aantal frictie- of knelpunten in de verhouding met de deelgemeenten en waarover al lange tijd discussie gevoerd werd op te lossen. Deze frictiepunten lagen op het terrein van het stedelijk gevoerd beleid en het deelgemeentelijk aandeel daarin. Van de zijde van de besturen van de deelgemeenten werd daar ook de evaluatie van het deelgemeentefonds als onderwerp aan toegevoegd. In dat licht heeft de wethouder Financiën bij uw commissie melding gemaakt van de op komst zijnde evaluatie zonder op het daarbij te hanteren tijdpad in te gaan. **Daaraan moet worden toegevoegd dat het overleg met de deelgemeenten ook veel tijd heeft geleverd.**'*

In de bijlagen zijn een aantal stukken opgenomen die inzicht geven in het standpunt van het huidige College over het deelgemeentebestel en de formele bevoegdheden van de deelgemeenten:

1. Formele bevoegdheden deelgemeenten.
2. Beantwoording schriftelijke vragen Simons, inzake de uitspraak van minister Remkes over de deelgemeenten.
3. Beantwoording schriftelijke vragen Simons, inzake kosten politieke en bestuurlijke laag van het deelgemeentebestel.

Bij de beantwoording van de vragen inzake de uitspraak van minister Remkes valt op dat het College niet serieus ingaat op zaken als bestuurlijke drukte en vermindering van de slagkracht van het bestuur, maar met een uitkomst van een enquête aankomt. De beantwoording van de schriftelijke vragen inzake de kosten van het deelgemeentebestel zijn op een aantal punten ook onduidelijk en niet volledig, ondanks het feit dat het College drie maanden nodig heeft gehad (sic) om de vragen te beantwoorden.

6. Analyse



De in het vorige hoofdstuk geraadpleegde onderzoeken hebben veel overeenkomsten, ondanks het feit dat de (politieke) achtergrond van de onderzoekers divers is. Een ander aspect van deze onderzoeken is dat ze veelal zijn uitgevoerd door prominenten uit de wetenschap en het bestuur, zodat er ook een zekere waarborg is van de kwaliteit van de uitgevoerde onderzoeken en de daaraan verbonden conclusies.

De gebruikte onderzoeken zullen worden geanalyseerd met de volgende criteria:

- Dienstverlening
- Burgerparticipatie
- Democratische Legitimiteit
- Bestuurlijke Transparantie
- Kosten (direct en indirect)

Daarnaast zal de analyse met enkele praktijkvoorbeelden worden geïllustreerd.

Voordat verder gegaan wordt met de analyse aan de hand van de bovengenoemde criteria de belangrijkste conclusies uit de gebruikte onderzoeken op een rij:

- Het Rotterdamse deelgemeentebestel heeft niet aan de oorspronkelijke doelstelling voldaan om de burgers meer aan te spreken op een schaal die er voor hen toe doet. De burgers willen meer dan nu kunnen meedenken en meedoen bij kwesties die hun leefomgeving betreffen.
- De zwaar opgezette politieke structuur voor een zeer beperkt aantal politiek gevoelige zaken leidt tot een dubbele besturing van de stad. Dit ondermijnt de duidelijkheid van het beleid, de bestuurskracht en de efficiëntie, zonder te leiden tot de beoogde band tussen burger en bestuur.
- Het huidige deelgemeentestelsel leidt tot bestuurlijke drukte, koninkrijkjes en hoge kosten voor een grote politieke bestuurlijke laag met weinig formele bevoegdheden en is daarmee een sta in de weg om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren en de transparantie van het lokale bestuur en communicatie naar de burgers te verbeteren.
- Er is een duidelijke relatie tussen bestuurlijke drukte en het aantal bestuurlijke lagen met de daarbij behorende politici, bestuurders en ondersteunende ambtenaren.
- Burgers willen zowel op landelijk als gemeentelijk niveau meer directe invloed kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid door bijvoorbeeld referenda en een gekozen burgermeester.

Bestuurlijke drukte, Burgerparticipatie en Bestuurlijke Transparantie

Eén van de zaken die in alle onderzoeken naar voren komt is de toename van het aantal politici door de invoering van het deelradenmodel zonder een gelijktijdige afname van politici op het centrale niveau van de gemeenteraad. Ook de dualisering in 2002 heeft weer extra politici opgeleverd, zodat er nu in Rotterdam 353 politici zijn. Dit terwijl er voor de invoering van de deelraden 46 waren, voor de invoering van de dualisering ongeveer 300 (aantal bestuurders varieert per Collegeperiode) en nu dus 353. Uit de onderzoeken blijkt niet dat de

afstand tussen politiek en burgers hierdoor kleiner is geworden, eerder is het tegendeel het geval. Dit is af te leiden uit de conclusies van de Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam, de Commissie Relatie Burger-Overheid en dit beeld is ook terug te vinden in de cijfers van 'Staat van Rotterdam 2007', waar het gebrek aan democratisch gehalte van het bestuur en gebrek aan invloed van burgers op hun eigen straat/buurt en wijk prominent naar voren komt. Dit terwijl het bij decentralisatie juist gaat om het verhogen van de participatie van burgers.

De uitgangspunten van Leefbaar Rotterdam pleiten voor een stelsel waarbij de service aan de burgers centraal staat en stelt dat een extra politieke bestuurlijke laag daar niet aan bijdraagt. Deze politieke bestuurlijke laag is volgens Leefbaar Rotterdam eerder een hindermacht en de ultieme vorm van bestuurlijke drukte.

In de Elsevier van 29 september 2007 staat een interview met Lodewijk Asscher, de wethouder van Financiën van Amsterdam. In dit interview zegt Asscher: *'De deelraden zullen de komende jaren hard moeten werken aan hun draagvlak en legitimiteit. Het betekent dat ze moeten doen waarvoor ze zijn bedacht: dicht bij de mensen staan, de problemen concreet aanpakken. Daar waar een hindermacht ontstaat of vertragende bureaucratie die de burgers een onduidelijke belasting oplegt, gaat het draagvlak snel afkalven. Er moet beterschap komen, anders wordt de vraag tot opdoeking van de deelraden heel actueel.'*

Rotterdamers willen meer inspraak/invloed hebben op hun eigen leefomgeving, de straat en de buurt waarin zij leven, die een veel kleiner schaalgrootte heeft dan de deelgemeenten. Om de Rotterdamers meer invloed te geven op hun directe leefomgeving zijn buurtreferenda, straatbudgetten, burgerinitiatieven en enquêtes goedkopere en efficiëntere instrumenten voor de Rotterdamers waarmee de democratische legitimiteit en burgerparticipatie op een moderne(re) manier wordt vormgegeven. Dit ook gezien in het licht van de steeds verder en sneller ontwikkelende Informatie en Communicatie Technologie is het direct bij het beleid betrekken van grote groepen burgers steeds beter haalbaar. Door de mogelijkheden van de huidige ICT zijn vormen van directe democratie (de instrumenten voor burgerparticipatie) nu ook goed mogelijk.

Het een en ander kan worden geïllustreerd met de volgende voorbeelden uit de praktijk. Een citaat uit een artikel uit het NRC van 21 juli jl. over de Dordtselaan in Rotterdam Zuid:

'Wellicht het grootste probleem op de Dordtselaan, zo zeggen betrokkenen, is de al jaren sluimerende loopgravenoorlog tussen de twee verantwoordelijke deelgemeenten, Charlois (oneven nummers) en Feijenoord (even). Charlois is van de harde lijn, Feijenoord verkiest de softe aanpak. De Bruin (buurtbewoner red): "Die twee lijken elkaar de tent uit te vechten, wat soms tot lachwekkende gevolgen situaties leidde. En wij hebben het nu zogenaamd gedaan."'

We hebben het hier over een straat die symbool staat voor de verloedering van delen van Rotterdam Zuid, waar de afgelopen jaren veel geld naar toe is gegaan om het tij te keren. In zo'n straat hoort de overheid alleen maar bezig te zijn om de problemen op te lossen, met daadkracht en niet in competentiestrijd met elkaar.

Een ander voorbeeld is de 's-Gravendijkwal die voor de ene helft in de deelgemeente Delfshaven ligt en voor de andere onder de vleugels van de Centrumraad valt. Er wordt wel gesproken van een bestuurlijk vacuüm, met alle onduidelijke verantwoordelijkheden van dien. Het is interessant om eens te lezen op de website van de Bewoners- en Ontwikkelings Organisatie 's-Gravendijkwal (B.O.O.G.). over een stukje grote stedenproblematiek op de noordoever van de Maas.

Nog een praktijkvoorbeeld van een burger uit Delfshaven over welke bestuurslaag nu waar voor verantwoordelijk is. Na enkele forse regenbuien werden singels aanmerkelijk vervuild met rioolwater omdat overstorten niet goed werkten. Omdat de deelgemeente burgernabij bestuur nastreeft gaat de verontruste burger in eerste instantie verhaal halen bij de deelgemeenten. Die blijkt dan: a nergens van af te weten, b eigenlijk niet te weten waar en bij wie de bevoegdheden liggen en c wanneer dan door gemeenteraadslid Dries Mosch de zaak is uitgezocht de verantwoordelijk volkomen af te schuiven op het hoogheemraadschap en vervolgens geen enkele actie te ondernemen om deze zeer ongewenste situatie van de open riolen aan te pakken. Dit terwijl een deel van de Heemraadsingel nota bene is uitgeroepen tot recreatiegebied.

Bestuurlijke drukte

De bestuurlijke drukte is een belangrijk criterium in dit onderzoek en wordt algemeen als probleem aangemerkt, maar wordt grotendeels niet erkend als probleem door de zittende bestuurders in Rotterdam. Een enkele keer wordt het gesloten bolwerk doorbroken, zoals in het stuk 'Beter besturen in Rotterdam' van drie PvdA deelgemeentebestuurders. Er zijn tal van voorbeelden te benoemen waaruit deze bestuurlijke drukte blijkt. Een inventarisatie van het aantal bestuurlijke overleggen is zo'n voorbeeld. Stads- en deelgemeentebestuurders treffen elkaar regelmatig en deze vergaderingen worden allemaal ambtelijk voorbereid. De resultaten zijn voor de burger bedroevend omdat veelal aan de orde is wie waarover gaat, wie welk mandaat heeft, wie bevoegd is, wie over het geld gaat en wie besluiten mag en moet nemen et cetera.

Exemplarisch is het resultaat van een intern onderzoek dat ex-wethouder Marco Pastors in de vorige Collegeperiode heeft ingesteld onder de ambtenaren van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Hij heeft hen gevraagd hoeveel tijd zij kwijt waren met ambtelijk overleg met de deelgemeenten in Rotterdam. Als antwoord kreeg hij dat zijn ambtenaren zo'n 30% van de tijd bezig waren met het op één lijn krijgen van het OBR met de deelgemeenteamttenaren, stadsbestuurders en deelgemeentebestuurders. Dat dit intern overleg ten koste gaat van andere zaken, zoals het overleg met burgers, bedrijven en andere partners uit de gemeente moge duidelijk zijn. Dat is jammer, want deze externe partners kunnen over het algemeen voor een beter draagvlak in de samenleving zorgen.

Hoewel het nauwelijks betoog behoeft dat er sprake is van bestuurlijke drukte en dat deze drukte nadelig uitwerkt voor Rotterdammers, toch nog een eigen voorbeeld.

Tijdens de externe oriëntatie op 11 september 2007 vond er een gesprek plaats tussen verschillende raadsleden en het dagelijkse bestuur van de deelgemeente Delfshaven. Voor Leefbaar Rotterdam was ik (Robert Simons) als raadslid aanwezig. In het kort was de reactie van het dagelijks bestuur van Delfshaven op het 'Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam' en de daaruit voortvloeiende convenanten dat het allemaal niet veel uitmaakt wat er aan de Coolsingel wordt bedacht en gedacht. De deelgemeente Delfshaven heeft al haar eigen prioriteiten vastgesteld en dat is de leidraad. Er zijn toch niet voor niets deelgemeenten! Het dagelijks bestuur is blij met de status-quo in de discussie over het huidige deelgemeentestelsel zoals naar voren komt in het 'Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam'. Volgens het dagelijks bestuur hoeft er niets te veranderen aan het huidige deelgemeentebestel; alles gaat goed. Hoewel er in het gesprek een aantal situaties werden geschetst van (mis)communicatie en veelvuldige overleggen met o.a. het bestuur aan de Coolsingel, zou dit toch niet meer dan 10 uur per maand in beslag nemen. Ook werd tijdens deze externe organisatie door de stadsmarinier van Delfshaven naar voren gebracht

dat de kwaliteit en flexibiliteit van de politieke, bestuurlijke laag en ambtelijke organisatie in Delfshaven te wensen over liet en niet toegerust was om de problemen in de deelgemeente afdoende aan te pakken. Dit beeld komt ook naar voren in een artikel over de nieuwe stadsmarinier van Feijenoord in de NRC van 24 september jl., de kop luidt: 'Nieuwe stadsmariniers moeten voorgoed de verloedering van en op de Rotterdamse Dordtselaan uitbannen. Doorpakken en de ambtenaren buitenspel zetten.' In dit artikel vertelt bewoner Jan Speets: "Daarnaast kampt de straat op de scheidslijn van twee elkaar beconcurrerende deelgemeenten (Feijenoord en Charlois) met (gevoelens van) onveiligheid en illegale bewoning."

Tijdens de plenaire discussie als afronding van deze externe oriëntatie heb ik aan wethouder Baljeu de volgende vragen gesteld: hoeveel tijd er is gemoeid met de intergemeentelijke overleggen en wat vindt de wethouder van de opstelling van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Delfshaven betreffende het 'Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam'? Duidelijke antwoorden werden niet gegeven op de gestelde vragen; de beantwoording bleef steken in algemeenheden in de trant van 'er is altijd ambtelijk overleg nodig, deelgemeentebestel of niet' en 'ik ben niet aanwezig geweest bij het gesprek met het dagelijks bestuur.' Wel werd er door wethouder Baljeu benadrukt dat door het gebiedsgericht werken meer aansluiting moet worden gevonden bij de schaal waarop de Rotterdammers hun problemen ervaren. Hiermee wordt door het huidige College impliciet onderkend dat de participatie van en service aan de bewoners niet met de huidige deelraad en het dagelijks bestuur wordt bereikt. Het gebiedsgericht werken als lapmiddel voor het falende deelgemeentebestel?

Overigens, dat de deelgemeenten eigen koninkrijkjes zijn waar de politieke discussie met regelmaat gaat over zaken waar de deelgemeente niet over gaat is een publiek geheim en kan eenvoudig worden gecontroleerd door de agenda of de notulen van de deelgemeenten er op na te slaan. In de conclusies van de Commissie Relatie Burger-Overheid komt naar voren dat 'indien besturen op centraal en decentraal niveau een verschillende politieke signatuur hebben, dit de politisering en frictie tussen bestuurslagen bevordert.' De casus Delfshaven toont aan dat ook bij overwegend gelijke politieke signatuur er al sprake is van politisering en frictie tussen de bestuurslagen. Dit beeld wordt bevestigd bij de voor Leefbaar Rotterdam gekozen deelraadsfracties, die zeggen dat het eigen deelgemeente koninkrijkje belangrijker is zelfs als er aan de Coolsingel een bestuur zit van gelijke politieke kleur. Het moge duidelijk zijn dat als er aan de Coolsingel een bestuur zit met een andere politieke kleur - zoals in de vorige Collegeperiode - de frictie tussen de bestuurslagen al snel de vorm van het uitoefenen van hindermacht aanneemt. Vanuit de partijpolitiek is dit een 'normale' reactie, maar het toont wel de zwakte aan van de extra politiek bestuurlijke laag in het deelgemeentebestel. Al die energie en het geld wat met deze ingebouwde frictie in het deelgemeentebestel verloren gaat, gaat ten koste van daadkrachtig bestuur en de dienstverlening aan de Rotterdamse burgers.

De deelgemeente fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam in Delfshaven beschrijft de situatie in de deelraad als volgt.

'Complementair bestuur als het uitkomt. Het bestuur is complementair me de stad wanneer het geld oplevert, maar schuift als eerste de schuld af naar de stad wanneer er iets in Delfshaven fout gaat. Dan zijn onze bevoegdheden ineens beperkt en is complementair bestuur ver te zoeken. Deelgemeenten spelen graag 'parlementje' maar hebben vervolgens niet de faciliteiten en toereikende ambtelijke ondersteuning om raadsleden adequaat hun controlerende functie te kunnen laten uitvoeren. Het is een schijnparlement.'

Democratische Legitimiteit en Bestuurlijke Transparantie

Vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit en bestuurlijke transparantie mag er verwacht worden dat de verkiezingsuitslag richtinggevend is voor de coalitievorming. Het bestuur moet een redelijke afspiegeling zijn van de verkiezingsuitslag, waarbij het in ons coalitiestelsel wel zo is dat ook grote partijen kunnen afvallen voor bestuursdeelname. Het is uit dit oogpunt interessant om te kijken tot welke coalities de afgelopen deelgemeenteverkiezingen hebben geleid.

Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 heeft Leefbaar Rotterdam voor het eerst mee gedaan aan de deelgemeenteraadsverkiezingen, behalve in Hoogvliet en Hoek van Holland. In twee (Prins Alexander en Hillegersberg-Schiebroek) van de elf deelgemeenten werd Leefbaar Rotterdam de grootste partij, in de andere deelgemeenten tweede - meestal op grote afstand van de andere partijen²³.

Hoewel op stedelijk niveau Leefbaar Rotterdam heeft gezegd dat zij niet met de PvdA wilden besturen, waren de deelraadfracties van Leefbaar Rotterdam vrij in hun keuze om aan de coalitie onderhandelingen mee te doen. Dat is vervolgens ook gebeurd. Slechts in de Wijkraad Pernis en in de Centrumraad bestuurt Leefbaar Rotterdam mee. In Pernis bestaat het bestuur uit CDA, PvdA en LR, waarbij in het coalitieakkoord 2006-2010 is opgenomen dat de bestuurlijke status van de Wijkraad hetzelfde blijft. Dit was een voorwaarde voor de PvdA Pernis om aan de coalitie mee te doen. In de Centrumraad is er sprake van een dagelijks bestuur van Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA. Het meest uitgesproken voorbeeld en vanuit democratisch oogpunt het meest opmerkelijk is de situatie in de deelgemeente Prins Alexander, waar Leefbaar Rotterdam (9 van de 25 zetels) de grootste partij is maar niet mee bestuurt. Er is een toverballencoalitie gevormd van PvdA, VVD, CU/SGP, SP en GroenLinks. Gezien de samenstelling is de vraag welke burger die zijn stem uitbracht dit dagelijks bestuur gewild heeft. Door deze gang van zaken wordt ook niet de kloof tussen de burger en het bestuur gedicht, feitelijk is dit soort achterkamertjespolitiek of gebrek aan bestuurlijke transparantie wat ons betreft eerder de oorzaak van de kloof. Het zal weinig bijdragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het decentrale deelgemeentebestel (burgers betrekken) nu lijkt er sprake van uitsluiting van de partij waar de burgers van Prins Alexander de meeste steun aan hebben gegeven.

Een voorbeeld waartoe een toverballencoalitie leidt, waarbij een partij met één zetel de deelgemeente haar wil oplegt:

‘In deelgemeente Prins Alexander is er door Leefbaar Rotterdam een motie ingediend om de zondagsopening voor het Alexandrium te verruimen door een beroep te doen op de mogelijkheid een gebied aan te wijzen als toeristische trekpleister. Samen met de XL boulevard in Capelle a/d IJssel is het Alexandrium een van de grootste meubel- en winkelboulevards met landelijk allure. De motie die werd ingediend is letterlijk uit het verkiezingsprogramma van de VVD gehaald. Ondanks dat er op inhoudelijke basis makkelijk een meerderheid gehaald had kunnen worden, is de motie afgewezen. De voornaamste reden is het feit dat de ChristenUnie-SGP met één zetel in de raad, de verruiming van de zondagsopening als een breekpunt in het coalitieakkoord heeft afgedwongen. Tijdens de stemverklaring van de VVD werd er letterlijk gezegd: “Een afspraak is een afspraak.”’

Feitelijk lijkt er sprake te zijn van een streven van de gevestigde partijen in de deelgemeenten dat gericht is op het behoud van invloed, waarbij veel water bij de politieke idealen wordt gedaan zoals bovenstaande voorbeeld aantoont. De bestuurders en (top)ambtenaren van de

²³ www.gemeente.rotterdam.nl: de verkiezingsuitslagen gemeente 2006

gevestigde partijen hebben gezien hun grote aanwezigheid op vrijwel alle sleutelposities bij de Rotterdamse overheid en semi-overheid veel te verliezen bij een verandering van het deelgemeentebestel. Of de gewone Rotterdammers nu zoveel baat hebben bij de baantjes van enkelen, valt zeer te betwijfelen. Volgens de Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam van de PvdA in ieder geval niet, zoals te lezen is in de conclusies van deze commissie. In de inleiding van dit onderzoek is ook te lezen dat een deel van de bestuurders en sommige (deel)raadsleden zich goed bewust zijn van dit probleem. Maar voor het ontwarren van deze Rotterdamse Gordiaanse knoop is moed en visie nodig en dat ontbreekt er bij de politici in deze stad, het belang van enkelen staat voorop en het is makkelijk om je te verschuilen achter de ingewikkeldheid van deze Gordiaanse knoop, dan om deze proberen te ontwarren. Het huidige College heeft deze houding ook, zoals letterlijk valt te lezen in het Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam op blz. 21:

'Met nadruk zij daarbij gezegd dat wijzigingen in het deelgemeentebestel 'an sich' (aantal en omvang bijvoorbeeld) en ook in de structuur van de deelgemeentebesturen (dagelijks bestuur deelraad) in dit Plan van Aanpak niet voorzien zijn, maar daarmee ook niet uitgesloten worden. Wij hebben echter geconstateerd dat discussies over aantallen en grenzen in het verleden meerdere malen gevoerd zijn en geen resultaten hebben opgeleverd, maar wel tijd en aandacht hebben gevraagd en veelal sfeerverslechterend hebben gewerkt. Omdat wij voor de inhoud gaan, en graag resultaten voor de Rotterdammers en de stad willen boeken, achten wij het nu niet opportuun daarover te beginnen. Het staat natuurlijk anderen vrij dergelijke discussies wel te voeren, bijvoorbeeld naar aanleiding van dit Plan van Aanpak, of wellicht voortvloeiend uit andere discussies, zoals die over het middenbestuur (zie bijvoorbeeld de verkenning 'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (25 oktober 2006), waarin deze stelde dat om de 'bestuurlijke drukte' te verminderen de deelraden in Amsterdam en Rotterdam zouden moeten verdwijnen.) Indien dat het geval is, willen wij hier wel duidelijk stellen dat voor zulke structuurwijzigingen, met het oog op de verkiezingen in 2010, in de herfst van 2009 besloten moet zijn.'

Voor het standpunt van het College vinden wij in het 'Plan van Aanpak' geen enkele onderbouwing door argumenten, kosten-batenanalyse, rapporten van deskundigen of wat dan ook. De argumenten die door het College genoemd worden zijn: wij gaan voor de inhoud en hebben geen zin in gedoe. Maar de inhoud is wel afhankelijk van de context waarbinnen deze inhoud moet worden vormgegeven en als de context suboptimaal is dan zal de inhoud ook op dat niveau blijven steken. Het niet onderbouwen van het standpunt van het College inzake het deelgemeentebestel is wat Leefbaar Rotterdam betreft een gemiste kans.

Leefbaar Rotterdam gaat ook voor resultaten voor de Rotterdammers, maar gezien de directe en indirecte kosten van de politieke en bestuurlijke laag en de opbrengsten, zoals bestuurlijke drukte, hindermacht voor elkaar en de Coolsingel kan men zich afvragen of huidige deelgemeentebestel niet een obstakel is om echte verbetering in de resultaten te kunnen boeken. Want elke euro uitgegeven aan het politieke bestuurlijke deel van het deelgemeente apparaat kan niet worden ingezet voor de dienstverlening aan de burgers.

Dienstverlening

Rotterdamers willen vooral goede dienstverlening, veiligheid en een leefbare wijk, zoals blijkt uit diverse onderzoeken zoals de Staat van Rotterdam 2007 en Omnibusenquête 2007²⁴. Vanuit het oogpunt van dienstverlening hoeven de deelgemeenten niet te worden afgeschaft. De ontwikkeling die de laatste jaren is ingezet door het opzetten van stadswinkels waar de dienstverlening aan de Rotterdamers centraal staat, is een goede ontwikkeling waar de burgers redelijk over tevreden zijn. Ook de grotere aandacht voor de uitvoering, ingezet door het vorige College door bijvoorbeeld het creëren van de functie van de stadsmarinier, heeft bijgedragen aan het verhogen van de service, veiligheid en leefbaarheid. Het huidige College heeft grotendeels deze aanpak overgenomen. In de afgelopen jaren zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening, zoals het gebruik van targets, waarmee van tevoren wordt afgesproken welke resultaten binnen een afgesproken tijd door de gemeentelijke diensten moeten worden gehaald. Recent is er door het College uitvoering gegeven aan een motie Cremers van de Rotterdamse gemeenteraad waarbij overschrijding van gemeentelijke afhandelingstermijnen - bijvoorbeeld op het gebied van bezwaarschriften - een vergoeding wordt uitgekeerd aan de betreffende burger of ondernemer ten koste van het budget van de betreffende dienst.

De recente ontwikkelingen op het gebied van ketenmanagement en gebiedsgericht werken zijn wat ons betreft ontwikkelingen die aangeven dat het deelgemeentebestel niet goed functioneert. Want het deelgemeentebestel is toch uitgelegd voor gebiedsgericht werken?

Een ander belangrijk inzicht wat de laatste jaren is uitgekristalliseerd is dat uitvoeringskracht dicht bij de burger moet zijn. Een volgende logische stap zou moeten zijn dat je ambtenaren in de uitvoering beter gaat belonen en dat je dat betaalt uit het verkleinen van de beleidsfuncties. Als gemeente moet je de beste ambtenaren niet op beleidsdossiers zetten maar in de uitvoering. Een voorbeeld van de Rotterdamse situatie is het dossier Veiligheid waar door het vorige College de zogeheten stadsmariniers zijn geïntroduceerd. De deelgemeenten werden op dit dossier feitelijk uitgeschakeld in politieke zin en in handelingsvrijheid om iets anders te doen dan wat het stadsbestuur hen had opgedragen.

Dat deze manier van handelen op het dossier Veiligheid goed heeft uitgepakt en navolging heeft of verdient in andere gemeenten kunnen we lezen in het in het onderzoek van hoogleraar bestuurskunde Pieter Tops, Regimeverandering in Rotterdam²⁵:

‘In dit boek beschrijft bestuurskundige Pieter Tops hoe de nieuwe Rotterdamse veiligheidsaanpak tot stand is gekomen. Deze werd begin 2001 in gang gezet; een jaar voordat Leefbaar Rotterdam – de partij van Pim Fortuyn – tot het stadsbestuur toetrad. Tops noemt de huidige Rotterdamse veiligheidsaanpak ‘een revolutie in het Nederlandse bestuur’. En ‘een analyse die vele lessen bevat voor een effectief en geloofwaardig stedelijk bestuur’. Die lessen hebben niet alleen op veiligheid betrekking, maar ook op het sociale beleid. Het boek is gebaseerd op onderzoek dat oorspronkelijk ten behoeve van de gemeente Rotterdam is verricht. De uitgave is een combinatie van een historische beschrijving (wat is er gebeurd) en bestuurskundige analyse (wat kunnen we ervan leren als het om besturen gaat). Daarvoor

²⁴ COS Feitenkaart, Omnibusenquête 2007, Bestuursdienst, Directie Beleid, Gemeente Rotterdam, augustus 2007

²⁵ Pieter Tops, Regimeverandering in Rotterdam, Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Amsterdam, 2007

hebben Tops en vier collega's gesprekken gehad met vele tientallen betrokkenen bij de veiligheidsaanpak.'

Leefbaar Rotterdam stelt de dienstverlening aan de Rotterdammers centraal, waarbij de politieke prioriteit voor de uitvoering, afrekenbaren targets en behoeften van burgers centraal staat. Om dit te bereiken is een sterke eenduidige, daadkrachtige centrale aansturing nodig, waarbij de uitvoering dicht bij de burgers staat. Om dit te kunnen realiseren is het bestuurlijk model van deconcentratie meer geschikt dan de huidige decentralisatie. Leefbaar Rotterdam vindt democratische legitimering en burgerparticipatie ook belangrijk voor het goed functioneren van het lokale bestuur in een grote stad als Rotterdam, maar die kunnen ook op een moderne manier worden vormgegeven door het versterkt inzetten van instrumenten voor directe burgerparticipatie.

Kosten deelgemeentebestel

In de onderstaande tabellen zijn de belangrijkste kostenposten van de deelgemeenten opgenomen. Tevens worden als benchmark de kostenposten van de gemeente weergegeven. De kosten zijn gebaseerd op de informatie die het College heeft gegeven op de beantwoording van de schriftelijke vragen over de kosten van het deelgemeentebestel. De beantwoording van de vragen is op een aantal punten onduidelijk en/of onvolledig. Met name over de kosten van de ambtelijke ondersteuning aan de politieke laag in de deelgemeenten: die worden op € 1,5 a 2 miljoen ingeschat voor elke deelgemeente, wat betekent dat we praten over een bedrag van € 25 miljoen. Deze kostenpost is echter niet te platsen in relatie met de andere gegeven kostenposten. Ook zijn de Wijkraad voor Pernis en de Centrumraad niet meegenomen zoals blijkt uit het aantal opgegeven deelraadsleden. Aangezien de beantwoording van bovengenoemde vragen bijna drie maanden heeft geduurd (sic) heeft de indiener van de vragen afgezien van het stellen van nadere vragen. Het beïnvloedbare budget van een (deel)gemeente wordt ingeschat rond de tien procent, dit wordt meestal aangeduid met nieuw beleid. Veel kosten liggen immers vast zoals personeelskosten, exploitatie van accommodaties en onderhoud van wegen. Voor meer informatie kan bijlage 3 worden geraadpleegd.

Deelgemeenten			
Loonkosten Besturen en Deelraden	€ 9,5		
Wachtgelden	€ 1,4		
Totaal loonkosten politiek	€ 10,9		
Totaal loonkosten ambtelijk		€ 37,0	
Verhouding direct/indirect		70/30	
Loonkosten indirecte taken		€ 11,1	
Loonkosten directe taken		€ 25,9	
Budget			€ 300
Beïnvloedbaar budget			€ 30

bedragen in miljoenen

Gemeente²⁶			
Loonkosten Bestuur	€ 4,2		
Loonkosten Gemeenteraad	€ 4,6		
Wachtgelden	€ 0,4		
Totaal loonkosten politiek	€ 9,2		

²⁶ Zie ook Begroting 2008: blz. 277 en 288

Formatie ambtelijk (in fte)		12.645	
Gemiddelde loonkosten ambtelijk (in euro's)		46.737	
Totaal loonkosten ambtelijk		€ 591,0	
Verhouding direct/indirect		80/20	
Loonkosten indirecte taken		€ 118,2	
Loonkosten directe taken		€ 472,8	
Budget			€ 4.200
Beïnvloedbaar budget			€ 420

bedragen in miljoenen

Relevant voor de mate waarin deelgemeenten kostenefficiënt zijn, is de verhouding tussen het beïnvloedbare budget van de deelgemeenten enerzijds en de kosten van de politieke bestuurslaag anderzijds. De kosten die verband houden met de politieke bestuurslaag van de deelgemeenten bestaan uit de loonkosten van de dagelijkse besturen en deelraden. Deze bedragen, inclusief wachtgeld, 10,9 miljoen euro.

In het huidige deelgemeentebestel wordt er dus 10,9 miljoen euro uitgegeven om te kunnen beslissen over de besteding van 30 miljoen. In verhouding is dit 36%. Voor de gemeente is deze verhouding 2,2% (9,2 om 420). De deelgemeenten zijn dus niet erg kostenefficiënt: er wordt veel geld uitgegeven om te kunnen beslissen over een relatief klein budget.

De kosten van ambtelijke ondersteuning zijn minder duidelijk aan te geven. Om hier een inschatting van te kunnen maken, wordt gekeken naar de kosten van ambtenaren met een indirecte functie. De indirecte kosten die deze politiek-bestuurlijke laag genereert door overleg met ambtenaren/bestuurders aan de Coolsingel is niet direct te kwantificeren maar er is wel een inschatting te maken van de orde van grootte waar we aan moeten denken. Als we uitgaan van een scenario waarbij de ambtenaren op indirecte functies aan de Coolsingel ongeveer 20% (conservatieve inschatting) van hun tijd bezig zijn om zaken te coördineren en afstemmen met hun collega's in deelgemeenten, dan is dit 4% (namelijk 20% van 20%) van het totale personeel. We schatten in dat bij de deelgemeenten 40% van de indirecte ambtenaren hiermee bezig zijn; dit is 12% (namelijk 40% van 30%) van het totale personeel. We komen dan uit op een bedrag voor de deelgemeenten van 40% van 11,1 = € 4,4 miljoen en voor de Coolsingel van 20% van 118,2 = € 23,6 miljoen. Totaal is dit een bedrag van € 28 miljoen aan kosten voor de bestuurlijke drukte in Rotterdam.

De totale extra kosten van het hebben van een politieke laag op deelgemeentelijk niveau komen daarmee op $10,9 + 28,0 = € 38,9$ miljoen per jaar.

Deze berekening is slechts een indicatie omdat we er van uit zijn gegaan dat alleen het indirecte personeel bij overleggen met de deelgemeenten is betrokken en vice versa. De verdeling van direct en indirect personeel is ook afhankelijk van het gebruik door de diensten van de definities van indirect en direct en de diensten hadden tot vorig jaar de vrijheid om naar eigen inzicht de definities toe te passen voor hun dienst. Hierdoor is het moeilijk om de kosten van bestuurlijke drukte en directe ambtelijke ondersteuning van de politieke/bestuurlijke laag exact in beeld te krijgen. Voor de volledigheid: met directe functies wordt bedoeld de functies die direct te maken hebben met de uitvoering van de taken van het primaire proces. Met indirecte functies wordt bedoeld de functies die ondersteunend zijn aan het primaire proces zoals administratieve, management- en beleidsmatige taken.

7. Conclusies

Er kan worden vastgesteld dat:

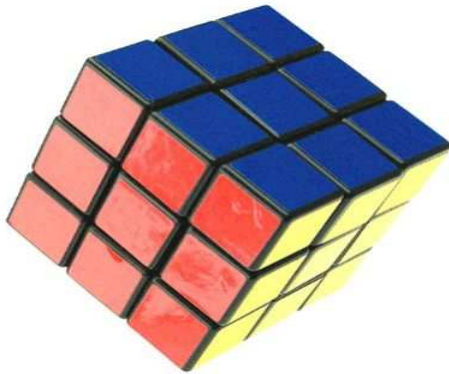
1. De oorspronkelijke doelstelling van het deelgemeentebestel, het verhogen van de participatie van de burger en het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burger, niet is gerealiseerd.
2. Dat een grote bestuurlijke drukte onvermijdelijk is in het Rotterdamse deelgemeentebestel met 353 politici.
3. De directe kosten (inclusief wachtgeld € 11,9 miljoen) en de indirecte kosten (€ 28 miljoen) van bestuurlijke drukte van de deelgemeentepolitiek op jaarbasis substantieel zijn en niet in verhouding staan tot geringe bevoegdheden van de deelgemeenten. Jaarlijks kan een bedrag van een kleine € 40 miljoen worden bespaard door een andere politieke aansturing van het deelgemeentebestel. Dit is hoger dan het bedrag dat alle deelgemeenten gezamenlijk aan nieuw beleid kunnen inzetten, dit wordt namelijk ingeschat op € 30 miljoen, tien procent van het totale deelgemeentebudget.
4. De democratische legitimiteit formeel is geborgd in het deelgemeentebestel, maar de huidige politieke situatie in de deelgemeenten maakt duidelijk dat er door de Rotterdamse politici met hun democratische mandaat wel heel creatief wordt omgegaan. In ieder geval is er van bestuurlijke transparantie weinig te merken.
5. Het versterkt inzetten van instrumenten van directe burgerparticipatie sluit meer aan bij de schaal waarop de Rotterdammers hun problemen ervaren en het kan zorgen voor een moderne manier van het borgen van democratische legitimiteit van het stadbestuur.
6. Volgens de geraadpleegde onderzoeken levert een model van deconcentratie meer tevredenheid op over het gemeentelijk handelen en het model is primair gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers.
7. De huidige deelgemeentestructuur kan blijven bestaan, echter met een andere politieke aansturing.
8. De uitkomsten van alle onderzoeken over het Rotterdamse deelgemeentebestel geven aan dat het huidige deelgemeentebestel op cruciale punten slecht functioneert, het is nu aan de Rotterdamse politiek om daar conclusies aan te verbinden.

Samenvattend

Omdat Leefbaar Rotterdam het algemeen belang van de Rotterdammers voorop stelt, wat tot uiting moet komen in een focus op dienstverlening aan de burgers, vinden wij een model van gemeentelijke deconcentratie een beter model dan het huidige gedecentraliseerde deelgemeentebestel. Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de gebruikte onderzoeken. In beide stelsels is de burgerparticipatie/democratische legitimiteit een aandachtspunt, wat in het alternatief wordt aangepakt door in te zetten op vormen van directe burgerparticipatie. Met deze vormen van burgerparticipatie kan op een moderne manier de democratische legitimiteit in de deelgemeenten worden geborgd. En zoals uit vrijwel alle enquêtes blijkt, zijn directe vormen van burgerparticipatie de manier waarop burgers invloed willen uitoefenen en betrokken willen worden bij het beleid van de (gemeentelijke) overheid.

Het is een kunst om dingen te kunnen loslaten, ook voor betrokken politici en bestuurders, maar de belangen van politici en bestuurders dienen altijd ondergeschikt te zijn aan het algemeen belang van de Rotterdammers. Daar is moed en visie voor nodig, net als bij het ontwarren van de Gordiaanse knoop door Alexander de Grote.

8. De Gordiaanse knoop ontward, een alternatief met mogelijkheden



Zoals uit de analyse blijkt, kost het huidige deelgemeentebestel veel ten opzichte van wat het opbrengt en veel ten opzichte van de geringe bevoegdheden. Het huidige deelgemeentebestel genereert bestuurlijke drukte, hindermacht en deelgemeentelijke koninkrijkjes. Het gevolg is dat veel ambtenaren en bestuurders met zaken bezig zijn waar ze niet voor bevoegd zijn en teveel tijd kwijt zijn aan overleg met ambtenaren en bestuurders van andere deelgemeenten en de Coolsingel. De oorspronkelijke

doelstelling van het deelgemeentebestel om burger en bestuur dicht bij elkaar te brengen is aantoonbaar niet gelukt. Wat wel goed is aan het huidige deelgemeentebestel is dat de dienstverlening dicht bij de burgers in de wijken is geplaatst en dat deze dienstverlening door strakkere aansturing en meer aandacht voor de uitvoering de laatste jaren aanmerkelijk is verbeterd.

De belangrijkste normen/criteria waaraan het alternatief moet voldoen zijn: gericht op de dienstverlening aan de burgers, gericht op uitvoering i.p.v. beleid, daadkrachtig bestuur, vermindering bestuurlijke drukte en hindermacht en op een moderne manier invulling geven aan burgerparticipatie.

In de overwegingen om tot een alternatief model te komen hebben we gekeken naar de democratische legitimiteit en de beperkingen die de Gemeentewet en de Grondwet ons oplegt bij het inrichten van het lokale bestuur. In deze afwegingen hebben we overwogen om tot een model van democratische deconcentratie te komen waarbij het huidige dagelijks bestuur vervangen zou worden door een gekozen deelgemeenteambassadeur of deelgemeenteburgemeester en een gekozen wijkraad. Echter, wij zijn tot de conclusie gekomen dat dit alternatief deelgemeentebestel 'Light' teveel de beperkingen heeft van het huidige bestel en onvoldoende recht doet aan echte moderne vormen van directe burgerparticipatie, die aansluiten bij de schaal waarop de burgers hun problemen beleven.

Er wordt nu een alternatief model op hoofdlijnen geschetst dat passend is voor een initiatiefvoorstel aan de Gemeenteraad om een richtingbepalende keuze te kunnen maken. Hiermee wordt tevens gehoor gegeven aan de oproep in het Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam van wethouder Baljeu, aan eenieder die een voorstel heeft inzake het deelgemeentebestel, en valt ruim binnen de tijdshorizon die zij stelt. Het spreekt vanzelf dat indien er een keuze wordt gemaakt voor het gepresenteerde alternatief, dat alternatief ambtelijk verder moet worden uitgewerkt. En dat door de invoering van het alternatief de huidige deelgemeenteverordening moet worden vervangen.

De basis voor het alternatief is het afschaffen van het huidige decentrale deelgemeentebestel en vervangen door een model van gemeentelijke deconcentratie, waarin de dienstverlening aan de Rotterdammers centraal staat.

De deelgemeente als bestuurlijke entiteit

De huidige schaal van de deelgemeente kan gehandhaafd blijven, dit omdat de Rotterdammers gewend zijn aan hun deelgemeente en omdat de hele

dienstverleningsstructuur is opgehangen aan de schaal van de huidige deelgemeente. De dienstverlening kan verbeterd worden doordat een groot deel van de bestuurlijke drukte, hindermacht en onnodig overleg kan komen te vervallen. Het geldt dat vrij valt door het geheel verdwijnen van de politiek-bestuurlijke laag kan worden ingezet voor het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers.

Politieke aansturing

In dit model vindt de politieke aansturing plaats door de wethouders aan de Coolingsingel, waarbij een (aantal) wethouder(s) wordt aangewezen als deelgemeenteportefeuillehouder en een deelgemeentecommissie die bestaat uit 3 raadsleden en voor de huidige Centrumraad uit 2 raadsleden. In totaal zijn dan voor 11 deelgemeenten 33 raadsleden beschikbaar en daarnaast 2 raadsleden voor de Centrumraad. Dan hebben 35 van de 45 raadsleden een direct controlerende taak voor de deelgemeenten. De politieke kleur van de raadsleden wordt naar ratio bepaald aan de hand van de politieke verhoudingen in de raad. Idealiter zijn de raadsleden ook woonachtig in de deelgemeente waarin ze zitting nemen in de deelraadscommissie. De deelgemeentecommissie kan worden ondersteund door burgerraadsliden uit de desbetreffende deelgemeente, deze burgerraadsliden hebben dezelfde bevoegdheden als de huidige burgerraadsliden. De genoemde aantallen zijn indicatief en kunnen bij een uitwerking worden aangepast. Wel kan overwogen worden om de deelgemeente Hoek van Holland buiten het nieuwe bestel te laten gezien de geografische positie en de wijkraad Pernis gezien de beperkte omvang.

Vergroten invloed burgers

Het vergroten van de invloed van de burgers kan door het versterkt inzetten van (bestaande) instrumenten voor directe burgerparticipatie, zoals buurtreferenda, straatbudgetten, groeibriljanten, burgerinitiatieven en enquêtes. Zo wordt de mening/invloed van de burgers op een gestructureerde manier betrokken bij het beleid van de deelgemeente betreffende hun straat, buurt en wijk. De burgers kunnen ook participeren in de deelgemeentecommissie als burgerraadslid en bij de raadsverkiezingen hun voorkeur geven aan de kandidaat-raadsleden uit hun deelgemeente. Deze mogelijkheden van burgerparticipatie sluiten aan bij de wensen van de Rotterdammers en kunnen zo de democratische legitimiteit op een moderne manier borgen en geven een betere aansluiting bij de schaal waarop Rotterdammers invloed willen uitoefenen dan in het huidige deelradensysteem.

Bevoegdheden deelgemeenten

De huidige bevoegdheden van de deelgemeente komen weer formeel bij het College te liggen. In bestuurlijke zin kunnen deze bevoegdheden worden gedelegeerd naar de deelgemeentedirecteur, die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het beleid in zijn deelgemeente. Er zal dan wel optimaal gebruik moeten worden gemaakt van de instrumenten voor burgerparticipatie, zodat de dienstverlening afgestemd wordt op de behoefte bij de burgers in de wijken van de desbetreffende deelgemeenten.

Ambtelijke organisatie

De deelgemeentedirecteur wordt ondersteund door een staf van drie managers (sectorhoofden) die verantwoordelijk worden voor het uitvoeren van de drie hoofdgebieden (buitenruimte, welzijn en dienstverlening) waar de deelgemeenten nu verantwoordelijk voor zijn. Deze taken blijven vooralsnog ongewijzigd in vergelijking met het huidige bestel.

Het College bepaalt het budget voor elke deelgemeente. De deelgemeentedirecteur en zijn staf zijn verantwoordelijk voor de uitvoering binnen de deelgemeente en leggen daar

verantwoording over af aan de deelgemeenteportefeuillehouder. In het jaarplan /uitvoeringsprogramma voor de desbetreffende deelgemeente kan een juiste inkleuring worden gegeven aan de uitvoering, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in de deelgemeente en de wensen van de bewoners zoals die door de instrumenten van burgerparticipatie naar voren komen. De bestuursdienst krijgt de taak om samen met het College het beleid neer te zetten voor de gehele stad en alle gemeentelijke diensten. Het spreekt vanzelf dat via de deelgemeentedirecteur in samenspraak met de verantwoordelijk deelgemeenteportefeuillehouder en deelgemeentecommissie rekening wordt gehouden bij het vaststellen van het beleid met de specifieke problematiek in de desbetreffende deelgemeente. Elk jaar wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld door de deelgemeentedirecteur en zijn staf in samenspraak met de deelgemeenteportefeuillehouder en de deelgemeentecommissie. Deze jaarlijkse uitvoeringsplannen worden voorgelegd aan de gemeenteraad, waarbij de leden van de deelgemeentecommissie een toelichting kunnen geven op de uitvoering van het deelgemeenteprogramma. Het College legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de deelgemeenteprogramma's en de daarbij behorende budgetten. Bij deze verantwoording horen bijvoorbeeld de stand-in de veiligheidsindex en sociale index van de deelgemeente. Het voordeel van dit alternatief is dat de deelgemeentestructuur en verantwoordelijkheden op het gebied van de dienstverlening ongewijzigd blijven, en daarmee de reorganisatiekosten laag zijn. De reductie van de kosten komt voor rekening van de politieke/bestuurlijke laag en de daaraan direct gelieerde kosten van bestuurlijke drukte.

Samenvatting van pro en contra's alternatief deelgemeentebestel

In de tabel worden het huidige deelgemeentebestel vergeleken met het gepresenteerde alternatief en gewaardeerd op grond van de gebruikte criteria.

	Dienst- verlening	Democratische legitimiteit	Directe Burger Participatie	Bestuurlijke drukte	Trans- parantie	Kosten
Huidige Deelgemeentebestel	0	0 ²⁷	-	-	-	-
Alternatief Deelgemeentebestel	+	0	+	+	+	+

Legenda: positief +, neutraal 0 en negatief –

Met dit alternatief voor het huidige Rotterdamse deelgemeentebestel kan de slagkracht van de Rotterdamse overheid worden vergroot, de dienstverlening aan de burgers worden verbeterd en wordt de stad weer een stukje terug gegeven aan de Rotterdammers!

Doorkijk naar de toekomst

In onze visie zou er in de toekomst een districtenstelsel moeten worden ingevoerd, waarbij elk gekozen raadslid aan de Coolsingel zijn of haar wortels heeft in het district/wijk waar het raadslid is gekozen. Momenteel is dat ingevolge de Gemeentewet en Grondwet nog niet mogelijk omdat deze dualisme en een evenredige vertegenwoordiging voorschrijft.

²⁷ Zie hoofdstuk 4, democratische legitimiteit, blz. 11

9. Financiën

Het alternatief levert minder kosten op voor de gemeente Rotterdam. De directe kosten voor de deelraden, dagelijks besturen en de ambtelijke ondersteuning aan de deelgemeentepolitiek verdwijnen. De directe kosten van de deelraden en dagelijks bestuur zijn € 10,9 miljoen (inclusief kosten wachtgeld van € 1,4 miljoen) op jaarbasis. De totale ingeschatte kosten van de gegenereerde kosten van ambtelijke inzet voor directe ondersteuning van de politieke bestuurlijke laag en afstemming, coördinatie met alle deelgemeenteraden, dagelijks besturen en met de Coolsingel is ongeveer € 28 miljoen. In dit bedrag zitten ook de kosten van de ambtelijke inzet aan de Coolsingel voor de deelgemeenten. Dus kan op termijn jaarlijks een kleine € 40 miljoen worden bespaard.

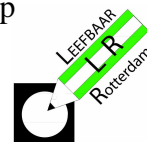
Daar staan eenmalige reorganisatiekosten tegenover. Echter, gezien de grotere taak die de bestuursdienst krijgt kunnen de deelgemeenteambtenaren die zich bezig houden met beleid en beleidsvoorbereiding geplaatst worden bij de bestuursdienst. Andere ambtenaren van de deelgemeenten kunnen ingezet worden in de uitvoering in de deelgemeente. De hele operatie kan zonder gedwongen ontslagen worden doorgevoerd waarbij door natuurlijk verloop bepaalde functies (bijvoorbeeld een groot deel van de ambtelijke ondersteuning van het politiek-bestuurlijke deel) niet meer worden ingevuld. Op de wat langere termijn zal dit bestuurlijke model effectiever en efficiënter uitpakken dan het huidige zodat de dienstverlening aan de Rotterdammers met minder ambtenaren kan worden uitgevoerd.

Het moge duidelijk zijn dat dit een financieel plaatje op hoofdlijnen is en dat het buiten de scope van dit initiatiefvoorstel valt om een gedetailleerde financiële doorrekening te geven. De cijfers die gebruikt zijn, zijn op grond van de beantwoording van de schriftelijke vragen van raadslid R.A.C.J. Simons over de kosten van het deelgemeentebestel, zie bijlage 3.

10. Geraadpleegde bronnen

- A.C.J. de Leeuw, De wet van de bestuurlijke drukte, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1984
- Begroting 2008, Gemeente Rotterdam
- Beter Besturen in Rotterdam, PvdA Rotterdam, H. Brammerloo, P. Paulusma, R. Kronenberg, juni 2007
- COS Feitenkaart, Omnibusenquête 2007, Bestuursdienst, Directie Beleid, Gemeente Rotterdam, augustus 2007
- Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam, Rapportage over het deelgemeentebestel, Dik Wolfson (vz.), PvdA, Rotterdam, oktober 2004
- Stadsbestuur Dichtbij Huis, Een *werkende* democratie voor Rotterdam, Commissie Relatie Burger-Overheid, prof. dr. J.Th.J. van den Berg (vz.), prof. dr. H.J.G. Beunders. Prof dr. Th.W.A. Camps en mr. F.H.G. de Grave, Rotterdam, maart 2006
- De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst, Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2006
- Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam, De wijken, de deelgemeenten en de stad, juni 2007
- Elzinga, D.J. & Hagelstein, G.H. (1998) 'Centralisatie en decentralisatie', in: Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998) lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde, Alphen aan de Rijn: Samson, p. 108
- Fractieprogramma Leefbaar Rotterdam 2006-2010, Rotterdam, mei 2006
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, Je gaat er over of niet, Frank de Grave (vz.), 30 mei 2005
- M. van der Horst, Bestuurlijke Spaghetti, blz. 8 e.v.
- Pieter Tops, Regimeverandering in Rotterdam, Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Amsterdam, 2007
- Staat van Rotterdam 2007, ir. E. de Jong, drs. M. van Rhee en drs. A.L. Roode, Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam, mei 2007
- Stadsdeelcommissies Den Haag Evaluatie, Prof. dr. Jouke de Vries, drs. Sebastiaan P. van der Lubben, drs. Richard 't Hart, drs. Christel Koop, CGS, Campus Den Haag, Universiteit Leiden 2005
- Samenvatting online onderzoek, 21minuten.nl 2007
- Teisman G., Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen, 2006
- Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte, drs. Jan Andries Wolthuis
- Verkiezingsprogramma Leefbaar Rotterdam 2006-2010, Rotterdam, november 2005
- www.rotterdam.nl





11. Bijlagen

1. Formele bevoegdheden deelgemeenten
2. Beantwoording schriftelijke vragen R.A.C.J. Simons, inzake de uitspraak minister Remkes over de deelgemeenten
3. Beantwoording schriftelijke vragen R.A.C.J. Simons, inzake kosten politieke en bestuurlijke laag van het deelgemeentebestel

Bijlage 1: Formele bevoegdheden deelgemeenten

Het gemeentebestuur van Rotterdam heeft onderstaande taken formeel overgedragen aan het deelgemeentebestuur. Voor de Centrumraad en de Wijkraad Pernis gelden afwijkende regelingen.

Ruimtelijke Ordening

- * Uitwerken bestemmingsplannen

Verkeer, beheer openbare ruimte en milieu

- * Onderhoud overige wegen en pleinen en fiets- en voetpaden,
- * Groenonderhoud (m.u.v. bomenstructuurplan), krozen, baggeren, beschoeien, onderhoud bruggen,
- * Verkeersmaatregelen en verkeersveiligheid (m.u.v. verkeerslichtinstallaties)
- * Uitvoering Wet Milieubeheer

Woningbouw en woningverbetering

- * Bouw- en woningtoezicht (bouwvergunningen, beslissen op vrijstelling van het bestemmingsplan, art. 19-procedures, aanschrijvingsbeleid en beroep- en bezwaarschriften) (de uitvoerende taken worden alle door de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting verricht, waarbij de dienst aan de deelgemeente adviseert en rapporteert t.a.v. de overgedragen bevoegdheden. Inspecteurs bouw- en woningtoezicht houden spreekuur in de deelgemeentesecretarieën).

Economie en werkgelegenheid

- * Stimuleringsprojecten voor werkgelegenheidsbevordering (wijkgericht en vnl. passend binnen eigen financiële mogelijkheden)
- * Toepassing Winkeltijdenwet
- * Instellen markt en tijden dat markten worden gehouden binnen de deelgemeente
- * Standplaatsen (vergunningverlening)

Welzijn

- * Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 2001 (VAS)
- * Subsidiëring uitvoerend werk en accommodaties t.z.v. kinderopvang, peuterwerk, sociaal-cultureel werk, vrijwillig jeugd- en jongerenwerk, niet structurele migrantensubsidies, opbouwwerk, bewonersorganisaties, raadsliedenwerk, algemeen maatschappelijk werk, wijkwelzijnsplanning
- * Ouderenbeleid: subsidiëring sociaal cultureel werk voor ouderen, maaltijdverzorging, voetverzorging en bewegen voor ouderen, ouderenwerk

Onderwijs

- * Beslissen omtrent aanstelling en ontslag in vaste dienst van leerkrachten bij het openbaar basisonderwijs, beslissen over schoolleidingmodel openbare basisscholen. (Bevoegdhedenoverdracht in voorbereiding m.b.t. beslissen over schoolwerkplannen)

Sport en recreatie

- * Exploitatie van voorzieningen, zoals volkstuinen, verhuur gymnastiekzalen buiten schooltijden, instructiebaden, kampeerwet, kampeerverordening;
- * Subsidiëring en/of organisatie van wijkcomités, na-vieren-clubs, recreatieve activiteiten voor ouderen, sportieve recreatie, vliegende sportbrigades, subsidiëring van eenmalige en/of experimentele activiteiten.

Kunstzaken

- * Subsidiëring eenmalige en/of experimentele activiteiten;
- * Permanente, of in beginsel duurzame activiteiten op het terrein van amateuristische kunstbeoefening, buitenschoolse kunstzinnige vorming, het programmacircuit in de wijk gespeeld, stadsschilderingen, grafische werkplaatsen, wijkprojecten.

Algemene Zaken

- * Delen van de Drank- en Horecawet en de verordening tot beperking verstrekking sterke drank;
- * Wet op de dierenbescherming;
- * Woningwet;
- * Wet op de Kansspelen;
- * Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (APV).

Financiële zaken

- * Vrije invulling en besteding deelgemeentebegroting binnen uitkering van deelgemeentefonds
- * Reservering van middelen, eigen kapitaaldienst binnen deelgemeentefonds;
- * Vaststellen tarieven van verschillende (vooral S en R en kinderopvang) voorzieningen en diensten die het aan het publiek verleend worden.

Personeelszaken

De deelgemeentesecretaris heeft een vrij uitgebreid mandaat gekregen van de gemeentesecretaris om zijn taken als hoofd van dienst uit te oefenen. De medewerking van Directie Bedrijfsvoering is echter steeds vereist. Via het deelgemeentefonds bestaat een grote decentrale vrijheid om het personeelsbestand uit te breiden of in te krimpen.

Bijlage 2: Beantwoording schriftelijke vragen R.A.C.J. Simons, inzake uitspraak minister Remkes over de deelgemeenten

Rotterdam, 28 november 2006.

Beantwoording van de schriftelijke vragen van de heer drs. ing. R.A.C.J. Simons over de deelgemeenten (n.a.v. uitspraak van minister Remkes)

Aan de Gemeenteraad.

Op 30 oktober jl. stelde het lid van uw raad, de heer R.A.C.J. Simons (Leefbaar Rotterdam), ons College schriftelijke vragen over de deelgemeenten naar aanleiding van de uitspraak van minister Remkes dat deze, kort samengevat, wat hem betreft afgeschaft zouden kunnen worden.

Inleidend stelt de heer Simons:

“Minister Remkes heeft in het tv programma Buitenhof (22-10-2006) verklaard geen heil meer te zien in de deelraden in Amsterdam en Rotterdam. Het NRC van 24 oktober jl. kopt ‘Achter elke boom een raadslid’. Een belangrijk punt in deze maatschappelijke en politieke discussie is dat deelraden een bijdrage leveren aan de bestuurlijke drukte en daarmee bijdragen aan een versnippering en een vermindering van de slagkracht van het bestuur. Een ander belangrijk argument in deze discussie is: dat uit onderzoek blijkt dat de burgers behoefte hebben aan een servicekantoor in hun wijk, maar geen behoefte hebben aan een kostbare, inefficiënte en ineffectieve politieke bestuurslaag.

Naast het bovengenoemde hebben de drie grootste landelijke politieke partijen in hun verkiezingsprogramma’s opgenomen dat ze een zo effectief en efficiënt mogelijk bestuur willen voor Nederland. Waarbij het afschaffen van een of meer bestuurslagen als oplossing wordt aangedragen.

U heeft als College in het Collegeprogramma te kennen gegeven dat het een doelstelling is om een zo effectief en efficiënt werkende lokale overheid na te streven. Naar aanleiding hiervan is er een onderzoek ingesteld naar de efficiëntie en effectiviteit van de Rotterdamse bestuurlijke organisatie.

De afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken gedaan naar het functioneren van de deelgemeenten, waaronder een rapport van het vorige College ‘Rotterdam georganiseerd bestuurd... en zo gaan we dat doen’, een rapport van de commissie Wolfson en recent een rapport van de commissie De Grave over bestuurlijke drukte. De conclusies zijn duidelijk: teveel politiek (bestuurlijke) drukte en te weinig service aan de burgers.”

In reactie op deze inleiding willen wij graag verwijzen naar een onderzoek uitgevoerd onder de burgers van de gemeente Rotterdam naar het functioneren van de (deel-)gemeentelijke overheid, waaruit de onderzoekers van het marktonderzoekbureau Geerts & Jurgens uit Nijmegen in februari 2006 het volgende concludeerden:

“Ongeveer 80% van de Rotterdammers zegt goed te weten waarvoor ze bij hun deelgemeente moeten zijn. Doet hun deelgemeente de dingen die ze zou moeten doen? Nee, zegt 58%: ‘Ze houden zich teveel bezig met kleine, onbelangrijke dingen’. Mag de deelgemeente dan opgeheven worden? Nee, zegt driekwart van de Rotterdammers. In tegendeel: ‘De deelgemeente moet meer te zeggen krijgen over de wijk waar ik woon’ – vindt 73% van de burgers. De deelgemeente is naar mening van tweederde van de burgers (redelijk) goed op de hoogte van problemen in de buurt, het stadsbestuur is dat naar mening van ongeveer de helft van de burgers.

Kortom: de deelgemeente moet in de ogen van een ruime meerderheid niet alleen bezig zijn met het leveren van diensten en het uitvoeren van beleid, maar tevens wijkgericht beleid ontwikkelen.”

“Een laag op deelgemeenteniveau moet volgens een ruime meerderheid blijven bestaan. De belangrijkste motivering hiervoor is dat in een stad van deze omvang, de deelgemeente beter dan een stadsbestuur de belangen van de burgers op wijkniveau kan behartigen. Ze staat immers dicht bij de burger, weet wat er leeft en kent de specifieke problemen van die wijken. De meeste burgers met wie gesproken is, zijn dan ook voor het handhaven van deelgemeenten ondanks het feit dat het systeem momenteel onvoldoende goed functioneert. Slechts een kleine groep mensen voelt er wat voor om de hele deelgemeente op te heffen. [...]

Een meerderheid van de burgers waarmee gesproken is, vindt dat het stadsbestuur ook in de toekomst het beleid op hoofdlijnen moet ontwikkelen en de middelen over de verschillende deelgemeenten dient te verdelen. Voorstanders van uitbreiding van deelgemeentecompetenties denken concreet aan meer autonomie/armslag voor de deelgemeente bij de verdeling van middelen en mandaat/meer bevoegdheden t.a.v. de invulling van het gemeentelijk beleid op deelgemeente- en wijkniveau.”

Uit dit onderzoek blijkt dus dat de Rotterdammers genuanceerd aankijken tegen de bestuurlijke organisatie in onze stad, omdat serviceverlening en burgers nabijheid vanuit hun optiek in elkaar overlopende begrippen zijn. Deze ‘bottom up’ zienswijze levert kennelijk andere meningen op dan wanneer het bestuurlijk landschap wordt bekeken vanuit de top van een ministerie. Met die nuancering als achtergrond willen wij de vragen van de heer Simons beantwoorden.

Hieronder volgen zijn vragen en onze beantwoording.

Vraag 1:

In hoeverre heeft het College de lokale en landelijke beloftes en wensen omtrent de vermindering van bestuurlijke drukte meegenomen in het huidige Collegestandpunt over de deelgemeenten?

Antwoord:

Wij zijn verheugd dat de, ook door ons gewenste, vermindering van de bestuurlijke drukte nu ook landelijk op de agenda staat. Niet in de laatste plaats, omdat dat te danken is aan het initiatief van onze burgemeester.

Die heeft immers eind 2005 deze problematiek voor wat betreft de Randstad al aangekaart, samen met zijn collega's in Amsterdam, Den Haag en Utrecht en de Commissarissen van de Koningin van de vier provincies die tezamen de Randstad vormen, oftewel de zogeheten ‘Holland 8’.

Naar aanleiding van dat signaal van de ‘Holland 8’ heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inmiddels een tweetal notities over de toekomst van het zogeheten ‘middenbestuur’ laten verschijnen.

In zijn laatste notitie (‘De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst’, 25 oktober 2006) stelt de minister, overigens zonder nadere bewijsvoering, dat het deelradenstelsel “(...) heeft geleid tot een toename van het aantal bestuurders, zonder dat de kwaliteit van de lokale bestuursvoering wezenlijk is verbeterd en de tevredenheid van de

burgers in de lokale politiek is toegenomen”. Daarom concludeert de minister “(...) dat het deelradenstelsel dringend heroverweging verdient”.

Wij zetten grote vraagtekens bij deze analyse van de minister. Uit het hierboven aangehaalde onderzoek zou naar wij menen ook de conclusie getrokken kunnen worden: er is vanuit de burgers kennelijk wèl behoefte aan een sublokaal bestuur in een stad als Rotterdam.

Desalniettemin sluit de ministeriële oproep om tot heroverweging over te gaan wel naadloos aan bij hetgeen wij daarover schreven in ons Collegeprogramma: “De bestuurlijke organisatie wordt afgestemd op de opgaven van de stad. We willen de besluitvorming over de bestuurlijke structuur van Rotterdam afronden. Vóór 1 december 2006 is er een Plan van Aanpak voor de herstructurering van de bestuurlijke organisatie.” Wij zullen dit in overleg met de deelgemeenten opgestelde plan van aanpak zo spoedig mogelijk aan uw raad voorleggen.

Vraag 2:

Is het College van plan -gezien de huidige politieke en maatschappelijke discussie over de bestuurlijke drukte- het standpunt betreffende de deelgemeenten in Rotterdam te herzien?

Antwoord:

Zie onze beantwoording van vraag 1.

Vraag 3:

In welke mate worden de opmerkingen van minister Remkes omtrent de deelraden meegenomen in het onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van de Rotterdamse bestuurlijke organisatie?

Antwoord:

De wijze waarop wij binnen onze stad het bestuur inrichten is een zaak die wij als gemeentebestuur van Rotterdam zèlf uitmaken. Met alle waardering: daar gaat de minister dus niet over. Dat laat onverlet dat wij in onze aanpak van de herstructurering van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente natuurlijk zowel de efficiëntie als de effectiviteit een rol zullen laten spelen. Want daar zijn de burgers bij gebaat. En om hen moet een bestuurlijk stelsel draaien.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De Secretaris, De Burgemeester,

H. de Jong, l.s.

I.W. Opstelten

Bijlage 3: Beantwoording schriftelijke vragen R.A.C.J. Simons, inzake kosten politieke en bestuurlijke laag van het deelgemeentebestel

Rotterdam, 18 september 2007.

Beantwoording van de schriftelijke vragen van de heer drs. ing. R.A.C.J. Simons over de (kosten van de) deelgemeenten

Aan de Gemeenteraad.

Op 27 juli 2007 stelde het raadslid de heer drs. ing. R.A.C.J. Simons (Leefbaar Rotterdam), ons College schriftelijk vragen over de (kosten van de) deelgemeenten.

Inleidend stelt de heer Simons:

“Geacht College,

Onlangs hebben wij het lang beloofde ‘Plan van Aanpak, Verbetering Organisatie Rotterdam, De wijken, de deelgemeenten en de stad’ mogen ontvangen. Wij vinden de inhoud teleurstellend, het is volgens ons geen plan van aanpak maar een algemeen kader met goede voornemens. De problemen van het huidige deelgemeentebestel op het gebied van bestuurlijke drukte en het daaruit voortvloeiende gebrek aan helderheid, bestuurskracht en dienstverlening aan de burgers worden in onze ogen niet fundamenteel aangepakt, maar die discussie wordt vooruitgeschoven (zie blz. 20 en 21) of problemen worden aangepakt met lapmiddelen zoals convenanten. Met de constatering dat het de Rotterdammers weer duidelijk moet worden gemaakt wie hij of zij waarvoor kan aanspreken, zegt wat ons betreft genoeg over het huidige deelgemeentebestel.

Leefbaar Rotterdam is van mening dat de gemeentelijke overheid zich moet richten op een goede dienstverlening in de wijken aan de burgers, waarbij de ambtelijke capaciteit zoveel mogelijk wordt ingezet voor de uitvoering/dienstverlening in de breedste zin van het woord. Wij zijn het eens met de constatering dat Rotterdammers geen boodschap hebben aan interne discussies, maar resultaten willen zien en waar voor hun belastinggeld willen. Het is alleen jammer dat het huidige deelgemeentebestel de oorzaak is van -in onze ogen- onnodige interne politieke, ambtelijke en bestuurlijke discussies in de gemeente Rotterdam. Wij vinden dat Rotterdammers recht hebben om te weten waaraan hun belastinggeld wordt uitgegeven in het huidige deelgemeentebestel. Volgens ons willen de Rotterdammers een schone, hele, veilige en leefbare wijk en daar moet het geld wat ons betreft naar toe, maar een euro kan maar een keer worden uitgegeven en het meeste geld dat nu wordt uitgegeven aan de politieke en bestuurlijke laag in de deelgemeenten gaat verloren voor het verbeteren van de service aan de burgers, de veiligheid en leefbaarheid van de wijken.

Mijn vragen hebben betrekking op de kosten van de politieke en bestuurlijke laag in het deelgemeentelijke bestel. Er zijn natuurlijk jaarrekeningen en begrotingen van de deelgemeenten, maar deze zijn voor de meeste Rotterdammers een ver van mijn bed show en naar mijn mening wordt er in deze jaarrekeningen en begrotingen onvoldoende duidelijke aangegeven wat de specifieke kosten zijn voor de Rotterdammers van de politieke en bestuurlijke laag in het deelgemeentebestel. Aangezien in het plan van aanpak helderheid, efficiëntie en de financiën belangrijke speerpunten zijn, zal het College geen moeite hebben om de onderstaande vragen te beantwoorden.”

Tot zover de inleiding van de heer Simons. Voordat aan de beantwoording van de vragen van de heer Simons toegekomen kan worden, hechten wij er aan hier nogmaals ons doel met het genoemde Plan van Aanpak te herhalen. Dat doel omvat het streven om als totale lokale overheid meer service gericht te handelen naar burgers en bedrijven toe. Dat willen wij bereiken door de gemeentelijke organisatie langs vier verschillende sporen aan te passen en te verbeteren. Hoewel de kwaliteit van de dienstverlening in de achterliggende periode sterk verbeterd is, ervaren wij op onderdelen dat de samenwerking tussen stedelijk bestuur en de deelgemeentebesturen, als onze partners in de wijken, efficiënter en krachtiger kan en moet. Van het Plan van Aanpak als uitvoeringsplan verwachten wij in deze Collegeperiode goede resultaten.

Hieruit mag worden afgeleid - in het Plan van Aanpak wordt dat aan het slot ook benadrukt - dat ons nu geen discussie over het deelgemeentebestel als zodanig voor ogen staat. Die discussies zijn in het verleden meermalen gevoerd, hebben veel ambtelijke en bestuurlijke energie gevegd, maar hebben niet tot fundamentele wijzigingen in ons bestuurlijk model geleid. Wij wensen de energie maximaal te richten op het behalen van resultaten voor de stad, de burger en de ondernemers. Daarom starten wij niet opnieuw een discussie over het bestuurlijk model, maar benutten dat model als vertrekpunt om tot afspraken en werkwijzen te komen die waarborgen dat het College samen met de deelgemeentebesturen eendrachtig aan de opgaven van de stad en de wijken werkt.

Hieronder volgen de vragen van de heer Simons en onze beantwoording daarvan.

Vragen 1 en 3:

Wat zijn de kosten van de gekozen deelgemeenteraden? Wat zijn de kosten van de dagelijkse besturen van de deelgemeenten?

Antwoord:

De kosten van deelraden en dagelijks bestuur bedragen in totaal € 9,5 miljoen, in de verhouding van 40/60 als het gaat om de verdeling van dat bedrag tussen enerzijds de deelraden en anderzijds de dagelijkse besturen. Het bedrag is 3% van de gezamenlijke omvang van de begrotingen van de deelgemeenten (€ 300 miljoen voor 2007).

Vragen 2, 4, 7 en 8:

Wat zijn de kosten van de ambtelijke ondersteuning van de deelgemeenteraden? Wat zijn de kosten van de ambtelijke ondersteuning van de dagelijkse besturen van de deelgemeenten? Hoeveel capaciteit van het deelgemeentelijke apparaat wordt ingezet voor werkzaamheden als coördinatie, afstemming en overleg op het gebied van bestuur, (deel)raden en ambtelijke organisaties met andere deelgemeenten, gemeenten, regionale/landelijke/Europese bestuurlijke organisaties en het bestuur aan de Coolsingel? Wat zijn de kosten van het inzetten van de bovengenoemde ambtelijke capaciteit?

Antwoord:

Het ambtelijk apparaat vergt in 2007 inclusief bijkomende lasten € 45 miljoen ofwel 15% van het Deelgemeentefonds. Daarvan maakt het totale personeelsbudget € 37 miljoen uit. Na bestudering van de jaarrekeningen van de deelgemeenten schatten wij voor de gezamenlijke deelgemeenten de kosten van ambtelijke ondersteuning van elke deelgemeenteraad en ieder dagelijkse bestuur op elk € 1,5 á 2 miljoen.

Belangrijke taken van het ambtelijk apparaat betreffen het contact met de burgers, de dienstverlening, het in beeld brengen van de opgaven in de wijken en het afstemmen van de stedelijke prioriteiten met de deelgemeentelijke inzet. Een precieze indeling van de organisatie in categorieën werkzaamheden is niet beschikbaar en vergt bovendien een precieze definiëring en afbakening. Zonder hiervan een exacte definitiekwestie te willen maken kan de verhouding beleidsvoorbereiding - beleidsuitvoering bij deelgemeenten op 15/85 gesteld worden.

Vraag 5:

Wat zijn de kosten van wachtgeldregelingen voor ex bestuurders en raadsleden in de deelgemeenten?

Antwoord:

De kosten van wachtgelduitkeringen aan ex bestuurders vertonen het gebruikelijke patroon in die zin dat deze uitgaven bij een bestuurswisseling tijdelijk een piek vertonen en vervolgens geleidelijk afnemen, afhankelijk van de situatie. Op basis van de rekeninggegevens 2006 (jaar met bestuurswisselingen) komen deze kosten voor de gemeente in totaliteit uit op € 1,8 miljoen, waarvan voor de voormalige leden van de dagelijkse besturen van deelgemeenten € 1,4 miljoen. In de jaren daaraan voorafgaande lagen de kosten van wachtgeld voor de gemeente in totaliteit op € 1,25 miljoen (2005) en € 1,1 miljoen (2004). Voor de deelgemeenten liggen de bedragen weer € 0,3 à € 0,4 miljoen daaronder. De kosten worden uit het normale budget van deelgemeenten gedekt.

Overigens is de wachtgeldregeling niet op de leden van de deelraden van toepassing.

Vraag 6:

Wat zijn de kosten van het inhuren van externen voor het ondersteunen van de bestuurders in de deelgemeenten?

Antwoord:

De inschakeling van externen voor het ondersteunen van bestuurders in deelgemeenten komt slechts in incidentele gevallen voor. De extra kosten daarvan zijn om deze reden niet substantieel.

Vraag 9:

Zijn er nog andere kosten verbonden aan de politieke en bestuurlijke laag in de deelgemeenten, zo ja welke?

Antwoord:

De vermelde bedragen zijn inclusief alle vergoedingen en verplichtingen zoals fractievergoedingen en pensioenverplichtingen.

Vraag 10:

Welk percentage van de ambtenaren in de deelgemeenten is direct bezig met de uitvoering?

Antwoord:

Ook hier dreigt het gevaar van een definitiediscussie. Vanzelfsprekend moet een deel van het apparaat als indirect of ondersteunend voor de beleidsuitvoering worden gezien. Te denken valt aan leiding, administratie, personeelswerk, secretariaat. Gemiddeld zullen de kosten hiervan naar schatting zo'n 30% van het beschikbare personeelsbudget (€ 37 miljoen) bedragen. Bij deze schatting gaan wij ervan uit, dat gezien de aard van de deelgemeentelijke organisatie het percentage indirecten, met name in de sfeer van de bestuursondersteuning, iets hoger ligt dan die bij de diensten.

Vraag 11:

Wordt de 80/20 norm ook toegepast in de deelgemeenten en zo nee waarom niet?

Antwoord:

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat de 80/20 norm zoals deze op gemeentelijke diensten wordt toegepast niet zonder meer bij deelgemeenten aan de orde kan zijn. De norm, zoals het College die hanteert voor de inrichting van de stedelijke organisatie, is ook niet van toepassing op de deelgemeenten. De besturen zijn op het punt van de inrichting van de organisatie zelf bevoegd. De taken in combinatie met het beschikbare budget maken het overigens onmogelijk om de organisatie op basis van een zeer afwijkende norm in te richten.

Tot zover onze beantwoording van de vragen van de heer Simons. Tenslotte willen wij in dit verband enkele relevante cijfers presenteren uit de begrotingen 2007 van de deelgemeenten:

Aantal deelraadsleden:	233
Aantal leden dagelijks bestuur:	41
Aantal ambtelijke medewerkers:	805
Aantal fte's ambtelijk apparaat:	710

De totale omzet van alle deelgemeenten gezamenlijk is € 300 miljoen, waarvan € 267 miljoen gefinancierd wordt via het Deelgemeentefonds. Het verschil van € 33 verkrijgen de deelgemeenten onder meer via legesinkomsten, inzet reservemiddelen en doeluitkeringen. Om de verhouding duidelijk te maken: de gemeente heeft een begroting die circa € 4,2 miljard bedraagt. De omzet van deelgemeenten is daarvan dus zo'n 7%.

De genoemde omzet van de gezamenlijke deelgemeenten omvat voor het overgrote deel de dienstbudgetten voor (uitvoerend) werk en dienstverlening die tot de taken en bevoegdheden van de deelgemeenten behoren zoals het onderhoud van de buitenruimte, de exploitatie van accommodaties op het gebied van sport en recreatie en de subsidiebudgetten voor welzijnsinstellingen. Op basis van de jaarrekeninggegevens van de deelgemeenten ziet de verdeling er als volgt uit:

Verdeling uitgaven naar beleidsveld percentage van totaal

Onderhoud wegen en water	23
Onderhoud groen en recreatie	13
Sociaal cultureel werk	13
Werkgelegenheid(smaatregelen)	9
Cultuur en sport	8
Ruimtelijke ordening	6
Burgerzaken	2
Veilig	2
Overige taken	4
Ambtelijk apparaat	15
Bestuur	3

De totale kosten van het deelgemeentelijke ambtelijke apparaat en de kosten van het deelgemeentelijke bestuur (samen € 54,5 miljoen) zijn op het totaal van de Rotterdamse begroting voor 2007 (€ 4.186 miljoen) 1,3%.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris, De burgemeester,

A.H.P. van Gils I.W. Opstelten