

Hoe kon het zover komen?

Om mijn reeks over de historie van de Rotterdamse deelgemeenten te kunnen afronden, heb ik gesprekken gevoerd met een aantal ingewijden. Hieronder enkele ex-voorzitters als Andries van der Wal (Noord, PvdA), Edwin Smid (Hoogvliet, Hoogvliets Belang), Luuk Wilson (IJsselmonde, Leefbaar Rotterdam), en Jan Cees van Duin (Hillegersberg-Schiebroek, VVD). Verder heb ik gesproken met communicatieadviseurs, raadsleden (met bijzondere dank aan Jaap Faber, IJsselmonde) en de voormalige directeur van het bureau Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD), Michael Stekelenburg.

Belangrijkste onderwerp van deze gesprekken was: hoe heeft het zover kunnen komen?

Vragen

Was het deelgemeentebestel, binnen het politieke machtsspel van de Maasstad, teveel een ‘speeltje’ van de PvdA geworden? En moest het daarom verdwijnen?

Was het bestel uiteindelijk ‘van niemand’ meer? En was er geen reden meer om er mee door te gaan?

Welke rol was er weggelegd voor ex-Burgemeester Opstelten? Bekend is dat hij niet bepaald een voorstander was van lokale decentralisatie van bestuur in Amsterdam en Rotterdam.

Was de gemeentevorming in de negentiger jaren een breekpunt, waarna het niet meer is goed gekomen? Of was/waren er andere momenten die uiteindelijk tot het verdwijnen van het bestel leidden?

Zat er te weinig kwaliteit in het bestel? Zowel ambtelijk als bestuurlijk?

Zaten de Rotterdammers er sowieso wel op te wachten? En was het na 65 jaar nog levensvatbaar?

Onderzoek

Nogal wat vragen. En veel verder dan wat noties zal ik ook niet komen in dit artikel. Ik heb geen sluitende verklaring voor het einde van het deelgemeentenbestel.

Hoeft u nu niet verder meer te lezen? Wellicht. Maar er is goed nieuws. De gemeentesecretaris heeft voormalig secretaris van deelgemeente Charlois, Sjef van de Poel, de opdracht gegeven om de historie van het deelgemeentebestel te onderzoeken en te beschrijven. Hij wordt hierbij gefaciliteerd door het Stadsarchief Rotterdam. Rotterdam heeft op dit terrein inmiddels een aardige reputatie opgebouwd. Denk hierbij aan de reeks: “Stad in aanwas”, “Stad van formaat”, Rotterdam in de Tweede Wereldoorlog” en “De dorpen van Rotterdam”.

Met een onderzoek en publicatie van dit niveau, zal er ongetwijfeld een antwoord komen op de vraag: hoe kon het zover komen?

De afloop

In het Regeerakkoord met de titel Vrijheid en Verantwoordelijkheid van het kabinet Rutte 2 (2010 - 2012) werd besloten tot vermindering van de bestuurslagen (waaronder het opheffen van deelgemeenten/stadsdelen en het samenvoegen van provincies tot landsdelen).

Om tot opheffing van de deelgemeenten te komen moesten enkele artikelen uit de Gemeentewet geschrapt worden. Op voorstel van Minister Donner werd deze stap gezet.

In het voorjaar van 2014 werd in het Staatsblad de bestelwijziging bekend gemaakt, nadat de Tweede en Eerste Kamer hun goedkeuring hieraan hadden verleend.

Na 40 jaar verdween op 19 maart 2014 deze binnengemeentelijke decentralisatie uit de stad. De gebiedscommissies (die nadrukkelijk geen bestuur mogen heten) werden op 7 april geïnstalleerd als opvolgers van de deelgemeenten.

Regeerakkoord

In deze korte opsomming zit een aantal elementen die een nadere beschouwing waard zijn.

Hoe is het 'klein geld' dat de deelgemeenten per slot van rekening waren, in dit regeerakkoord terecht gekomen? Klein geld dat niet eens uit de staatskas kwam, want de deelgemeenten kregen hun geld via het deelgemeentenfonds uit de Gemeentebegroting. Deze werd niet verminderd door het rijksbesluit.

Speelde ex-burgemeester Opstelten hierin een rol? Het mag bekend worden verondersteld dat hij geen voorstander was van binnengemeentelijke decentralisatie. Hoewel in twee van de gesprekken nadrukkelijk werd gesteld dat hij vooral een hekel had aan de 'Amsterdamse invulling', kon hij in zijn Rotterdamse periode ook niet worden betrappt op groot enthousiasme over de samenwerking met de deelgemeenten.

Was de snelle opheffing van de deelgemeenten het 'wisselgeld' toen bleek dat de vorming van landsdelen of superprovincies niet haalbaar was? Was dit de manier om te tonen dat het kabinet toch echt wel daadkrachtig was in dit bestuurlijke hoofdpijndossier?

In twee van de gesprekken die ik voerde werd de term 'de korte klap' genoemd. Er was landelijk geen oppositie tegen het voornemen. Het was een goede mogelijkheid om de PvdA-bolwerken in Rotterdam en Amsterdam een gevoelige slag toe te brengen. En hoewel de verantwoordelijke wethouders André van Es (GroenLinks) en Jantine Kriens (PvdA) uit de kraamkamer van de binnengemeentelijke decentralisatie afkomstig waren, is het geleverde weerwerk op z'n zachts gezegd 'slap' te noemen.

Ter 'verdediging' moet worden vermeld dat er ook wel een bijzonder machtige 'troika' de motor vormde van het voornemen om de deelgemeenten de nek om te draaien: Opstelten, Donner en Sörensen (1^e kamer).

Weeffouten

Moeten we de teloorgang van de deelgemeenten wellicht zoeken in hun 'groeiproces' en in de 'weeffouten' die dit proces kenmerkten?

Na een periode waarin wijkraden vooral adviserend te werk gingen, ontstonden er deelgemeenten die in het begin van hun bestaan beperkte bevoegdheden hadden, en nog geen eigen budget, waardoor hun slagkracht ook beperkt was.

In de loop der jaren kreeg het decentrale bestuur meer inhoud: het aantal deelgemeenten werd uitgebreid, de taken en bevoegdheden werden aangepast, en na het budgetbestedingsrecht kregen de deelgemeenten eigen begrotingen die werden gevuld uit het Deelgemeentenfonds op basis van een verdeelsleutel. Nog weer later werden de deelgemeenten nog bijna opgewaardeerd tot zelfstandige gemeenten. Maar ook dat idee van bestuurlijke vernieuwing op landelijke schaal kreeg een roemloos einde na onder andere een desastreus verlopen referendum in Rotterdam. In de jaren daarna - vanaf 2002 na invoering van het dualisme - is de discussie over de deelgemeenten opnieuw opgang gekomen. Lange tijd, op papier althans, met de bedoeling om het bestel te verbeteren. Het eindresultaat is bekend.

De toename van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden maakte van de deelgemeenten, met name in de jaren negentig en de eerste jaren van deze eeuw, steeds meer een serieus bestuurlijk orgaan. En was dat nou wel de bedoeling? Of misschien beter gezegd: zat de Gemeenteraad wel op deze 'concurrentie' te wachten?

De wijkraden en deelgemeenten waren opgericht 'om het gat tussen bestuur en burger te dichten'. Zolang dat geen directe interventies opleverde in het gemeentelijk beleid, vond 'de Coolsingel' het allemaal wel best wat er in de wijken gebeurde. Dit is niet slechts een negatieve observatie. De wederopbouw en de Stadsvernieuwing waren dossiers die zoveel bestuurlijke aandacht, energie en inventiviteit vergden, dat het 'gedoe van alledag' met alle liefde werd overgelaten aan de deelgemeenten. Toch leidde ook dit herhaaldelijk tot botsingen. Een vroeg voorbeeld hiervan was de controverse in 1982 over het Eiland Van Brienoord. Wethouder Mentink presenteerde (volgens het Vrije Volk via een onderhands foefje) een woningbouwplan en passeerde hiermee het deelgemeentebestuur. De toenmalige voorzitter Piet Biersma, gepokt en gemazeld in de sociale woningbouw, liet weten dat hij zich 'grotelijks belazerd voelde' (een quote van minister Luns), wat Het Vrije Volk vertaalde als "Mentink belazert de kluit". Zowel de rel als het woningbouwplan doofden als een nachtkaaars. Maar het tekent wel de eerste scheurtjes in de broze samenwerking om deze stad zo goed mogelijk te besturen. Wie was de baas?

Een andere 'weeffout' was ook al zichtbaar in de zeventiger jaren. Was Rotterdam, waren de wijken en waren de mensen die de nieuwe besturen moesten gaan vullen wel toe aan de stap naar deelgemeenten? Interessant is om te zien hoe een 'deelgemeente-icoon als Joop Franken hier toendertijd tegenaan keek.

Joop Franken (eminence grise van Charlois, geboren 1928) heeft het Rotterdamse decentraal bestuur actief beleefd vanaf de jaren zestig. In het nieuwe bestel van deelgemeenten zoals dat begin jaren '70 werd geïntroduceerd, zag hij niets. De wijkraad waarvan hij deel uitmaakte, functioneerde naar zijn oordeel prima. En ze kregen daar in Pendrecht **toch hun zin wel** als er iets moest gebeuren. Dus bevoegdheden waren volstrekt overbodig.

Hij was voorzitter van de Stichting Anker Clubhuiswerken toen in 1970 de Rotterdamse PvdA hem vroeg of hij voorzitter wilde worden van de wijkraad Pendrecht. Na korte tijd kwam hij tot de slotsom dat het werk in de wijkraad op niets zou uitlopen als er nergens geld voor beschikbaar was. Daarom

ijverde hij in de eerste plaats, en met succes, voor een eigen budget: *“We hebben in de paar jaar daarna erg veel voor de wijk kunnen doen, vooral dankzij het grote aantal vrijwilligers”*.

Overhevelen van bevoegdheden naar de wijken hoefde voor hem niet, want *“we kregen immers toch wel wat we nodig hadden”*. De omschakeling naar deelgemeenten begin jaren 70 ervoer hij niet als onverdeeld positief: *“We werden onderdeel van de deelgemeente Charlois met aanvankelijk zo’n 93.000 inwoners. Die samenvoeging van een aantal wijken tot een forse deelgemeente betekende een klap voor het buurtwerk, dat immers een groot deel van zijn autonomie verloor. We zagen steeds meer gefrustreerde buurwerkers en vrijwilligers in Charlois, Pendrecht en Zuidwijk”*.

Dat hij vijftien jaar als deelraadbestuurder heeft gewerkt (waarvan elf als voorzitter) vond hij in 2002, tijdens een interview, voor zijn gevoel niet strijdig met zijn afwijzende opvattingen over de bestuurlijke decentralisatie: *“Omdat we veel voor elkaar kregen voor de wijken. Ik heb in die tijd altijd geprobeerd me zo onafhankelijk mogelijk op te stellen ten opzichte van het gemeentebestuur. Toen Van der Louw als net geïnstalleerde burgemeester met de deelgemeente kwam kennismaken, stond ik gewoon tussen de bewoners. Ik vond en vind nog steeds dat je in die deelgemeenten van stadsontwikkeling en alle andere grote problemen moet afblijven, of je moet er onafhankelijke gemeenten van maken. Daarom was ik ook voorstander van een zelfstandige gemeente Charlois’*.

Hij was in 2002 dan ook duidelijk over de gemiste kans en de toekomst van het bestel: *“De stadsprovincie had er natuurlijk gewoon moeten komen. Het is naar mijn idee onder andere fout gegaan omdat kleinere gemeenten bang waren invloed te verliezen. Er is te lang een te kleine groep mee bezig geweest en de achterban, maar ook de dagelijks bestuurders van de Rijnmondgemeenten, zijn er te laat bij betrokken. Dat betekende de nekslag voor het hele plan”*. Zijn mening over het bestel bleef onveranderd, *“Maar het is het een of het ander: of je houdt de hele zaak onder het stadsbestuur, of je maakt er zelfstandige gemeenten van. Nee, als het zo blijft”*, besluit Franken, *“dan moet mijn eindoordeel negatief zijn. Dan is het bestel mislukt en is alles voor niets geweest”*.

Profetische woorden, bleek later. Is dit dan ook te benoemen als de oorspronkelijke weeffout die later alleen maar schever is getrokken? Geen echt besluit nemen over de toekomst van de binnengemeentelijke decentralisatie, maar blijven aanrommelen met z’n allen? Een pleister hier en een plakbandje daar, totdat het einde onontkoombaar was?

En is de houding van *‘toch wel hun zin krijgen’* later doorgeschoten naar de hindermacht waarvan deelgemeenten in de laatste jaren werden beschuldigd?

Gebrek aan kwaliteit

Met name in de laatste jaren van het bestel was er nogal wat aandacht in de pers voor ‘bestuurlijke schandalen’ in een paar deelgemeenten. Woorden als ‘cliëntelisme en vriendjespolitiek waren niet van de lucht’. Bestuurders werden in het kielzog van andere ‘maatschappelijke graaiers’ ervan beticht om op z’n minst gezegd niet al te zorgvuldig met declaraties te zijn omgegaan. Het klimaat verschoof geleidelijk maar duidelijk naar ‘deelgemeenten die maar wat aanrommelden’.

Het verdient een gedegen onderzoek om te bezien of het gerommel in deelgemeenteland echt erger was dan bijvoorbeeld in de gemiddelde gemeenteraad in Nederland, of in nieuwe en gevestigde politieke partijen, Provincies die met belastinggeld grote beleggingsverliezen leden, corporaties die megalomaan gedrag vertoonden en banken die zich toelegden op het grote graaien. Wat er fout ging

in enkele deelgemeenten is onderzocht en terecht zijn er 'passende maatregelen' genomen. Opvallend is wel dat de schuldvraag nooit uitstak boven het deelgemeentelijk niveau, alsof er plotseling een waterscheiding optrad tussen wijkniveau en gemeentelijk niveau als er fouten werden gemaakt.

Was het 'gerommel in de besturen' ook echt van de laatste jaren? In de jaren zeventig waren de ambtstermijnen van de allereerste voorzitters van Charlois en Prins Alexander geen lang leven beschoren. Zij werden al ras opgevolgd door Joop Franken en Mia van Yperen die uitgroeiden tot iconen in bestuurdersland. De wijken werden er niet echt slechter van.

Voormalige wethouders kwamen graag naar de wijken om deelgemeentevoorzitter te worden. En niet de minsten, zoals Johan Henderson en Wim van der Have.

Verscheidene bestuurders en raadsleden stroomden ook door vanuit de deelgemeenten naar de gemeenteraad. Goede voorbeelden: Tom Harreman uit Delfshaven en Fien Dijkhuis uit IJsselmonde.

IJsselmonde was trouwens een kweekvijver voor bestuurlijk talent. Het leverde vijf burgemeesters af en een gedeputeerde.

En een aantal deelgemeentebestuurders bleef de decentrale besturen ook lange tijd trouw. Een goed voorbeeld hiervan is Jan Cees van Duin die in de zeventiger jaren startte als bestuurder in Prins Alexander en veertig jaar later, in maart 2014, de deur achter zich dicht trok als laatste voorzitter van Hillegersberg-Schiebroek.

En wat te denken van de kansen die lokale partijen kregen in het deelgemeentebestel? Veel lokale initiatieven gingen al voor de leefbaarheid van hun deelgemeenten voordat 'Leefbaar Rotterdam' überhaupt het levenslicht zag. Hoogvliet is een goed voorbeeld hiervan. Niet voor niets waren 'lokalos' daar twee beeldbepalende voorzitters: Hans Elemans en Edwin Smid.

Door de bank genomen zat het wel snor met die kwaliteit binnen de decentrale besturen.

Van niemand meer

In verschillende gesprekken kwam de rol van de 'dominantie' van de PvdA in de historie van het naoorlogse gemeentebestuur aan de orde. Lange tijd domineerde deze partij de gemeentepolitiek. In deze periode zag ook het deelgemeentenbestel het licht. Het bestel werd ook wel, al dan niet terecht, bestempeld als 'kweekvijver' voor PvdA-politici. Moet de snelle afschaffing van het bestel mede in dit licht worden gezien? Als korte snelle klap om deels de dominantie van de PvdA te breken? Hoewel deze al aardig afgekalfd was. En hadden 'de deelgemeenten' nog wel draagvlak binnen de PvdA zelf?

Van wie was het deelgemeentenbestel nog in de laatste jaren? De kracht van het bestel lag in de participatie van bewoners en organisaties in de wijken. Maar een succesvolle invulling van deze rol betekende automatisch concurrentie met 'andere machten' in de stad. Het voortdurend uitblijven van duidelijke afspraken over rol en grenzen van het bestel bracht met zich mee dat enerzijds de deelgemeenten verantwoordelijkheden naar zich toe trokken die ze niet formeel konden waarmaken, en dat anderzijds maatschappelijke partners veronderstelden dat de deelgemeenten die verantwoordelijkheden wel konden waarmaken. Veel eerder dan het welzijnsestablishment, de

gemeenteraad of de ambtelijke top in Rotterdam, zagen en begrepen deelgemeenten wat de drijfveren waren van participerende bewoners in hun wijken. Ook maatschappelijke partners als corporaties en het bedrijfsleven zagen deze participatiebeweging binnen de maatschappij. Zij herkenden ook de beweging die deelgemeenten maakten in die richting en sloten zich daarbij aan om nieuwbouwprojecten mogelijk te maken, werkloosheid te bestrijden en de integratie van nieuwe Rotterdammers te versoepelen. Maar niet altijd konden deelgemeenten de gekozen rol voldoende invullen omdat de bevoegdheden en het geld ontbraken. Deelgemeenten werden bij tijd en wijle teruggefloten met als resultaat gefrustreerde bewoners en maatschappelijke partners. Was dit politieke onmacht? Een gevolg van de zoveel gebezigde term politieke drukte? Hindermacht vanuit de deelgemeenten? Netwerken waren belangrijker geworden dan bevoegdheden en budgetten.

Wellicht was het bestel uiteindelijk van niemand meer.

Diskwalificatie

Uit onderzoek mag later wellicht blijken dat de aftakeling van het bestel al langer was ingezet, maar de uiteindelijke afschaffing ging voor Nederlandse begrippen razendsnel.

Op 23 maart 2011 maakt minister Donner bekend dat hij af wil van de Rotterdamse deelgemeenten.

In 2012 stemt de Tweede Kamer in met het voorstel om de deelgemeenten af te schaffen. Dit ondanks een negatief advies van de VNG van januari 2012: "Het kabinet moet met de handen afblijven van deelgemeenten in Rotterdam. Dat schrijft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG in een stevige brief aan minister Spies van binnenlandse zaken.

De organisatie vindt dat de kwaliteit van het lokale bestuur achteruit gaat als de deelgemeenteraden worden opgeheven. Het kabinet gaat daarmee buiten haar boekje, stelt de VNG. De gemeenten zijn autonoom en mogen dus zelf uitmaken of ze deelraden hebben of niet."

Op 30 januari 2013 bekrachtigt ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel en is het einde van de Rotterdamse deelgemeenten per 19 maart 2014 een feit.

Na bijna 65 jaar met recht een 'korte klap'.

Deze korte klap is te beschouwen als een diskwalificatie van al die wijkbewoners die zich in de loop der jaren het vuur uit de sloffen hebben gelopen ten bate van de lokale politiek, meestentijds tegen een onkostenvergoeding.

In een van de gesprekken die ik voerde werd, wellicht wat boud maar toch, gesteld: *"Ik ben bang dat ik mijn kleinkinderen zal moeten vertellen: Rotterdam is in 2014 naar de kloten gegaan"*.

De binnengemeentelijke decentralisatie verdient meer en gedegen onderzoek. Ik verwacht hierin een belangrijke rol van het Stadsarchief en Sjef van de Poel.

Ik hoop en verwacht dat de emotionele uitspraak van een voormalig deelgemeentevoorzitter, zoals hierboven opgetekend, niet uitkomt.

Lex Bezemer

Rotterdam 9 september 2014