

HISTORIE ROTTERDAMSE DEELGEMEENTEN 1947 - 2014

Inleiding

Voor een goed besef van de betekenis van deelgemeenteraden is het goed deze in een historisch perspectief te plaatsen. Daarbij zal een aantal aspecten de revue passeren. Deze aspecten zijn:

1. burgerparticipatie;
2. grenzen;
3. autonomie (en toezicht);
4. aansturing diensten;
5. ambtelijke ondersteuning.

In de geschiedenis van het bestuurlijk decentralisatieproces zijn tussen 1947 en 2001 een zestal fasen te onderscheiden, te weten:

1. wijkraden: (1947 – 1960)
2. wijkraden en wijkopbouworganen: (1960 – 1972)
3. bestuursorganen: (1972 – 1992)
4. gemeente- en stadsprovincievorming: (1992 – 1997)
5. het bestel verbeterd: (1997 – 2001)
6. het eindspel 2002 - 2014

Een vergelijkbare indeling in drie perioden is terug te vinden in de notitie 'Deelgemeenten in de jaren '90', welke zich weer baseerde op een bewerking van een burgemeestersrede 'Binnengemeentelijke decentralisatie in de tijd' uit 1989.

Hoe begon het ook alweer?

Het Rotterdamse bestuurlijke bestel van gedecentraliseerd bestuur dateert van 1947. Toen de gemeenteraad de 'Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam' vaststelde op 8 mei. Maar waarom? En wat was de doelstelling?

Wijkraden

In de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog had het gemeentebestuur zich ten doel gesteld de burgers meer te betrekken bij het bestuur van de stad. Er moesten regels komen "volgens welke ons College in staat zal zijn, in daarvoor ... in aanmerking komende delen der stad, de burgerij te doen deelnemen aan de voorbereiding van aangelegenheden, waarbij wijken betrokken zijn". Daartoe werd op 8 mei 1947 door de gemeenteraad de 'Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam' vastgesteld (Verzameling 1947, nr. 55). Voor elk deel van de stad dat daarvoor, hetzij door ligging, hetzij door karakter, in aanmerking zou komen, zou door de raad een wijkraad kunnen worden ingesteld. De leden van de verschillende wijkraden werden door het college benoemd, waarbij de kerkelijke, politieke en maatschappelijke schakering van de bevolking van de desbetreffende wijk zoveel mogelijk werd gevolgd. De wijkraden hadden tot taak om de gemeenteraad en het college te adviseren.

In 1947 werden er wijkraden ingesteld in Hoek van Holland, Pernis, Hoogvliet, Heijplaat, Overschie en IJsselmonde. Het daaropvolgende jaar kreeg de wijk Hillegersberg-Schiebroek een wijkraad, in 1949 Kralingen en Kralingseveer en in 1952 werden er wijkraden benoemd voor zowel Oud-Charlois als Nieuw-Charlois (welke in 1965 overigens werden samengevoegd).

Doelstelling van het decentralisatieproces in deze fase was uitdrukkelijk de bevordering van de participatie van de bewoners. Voor de begrenzing van de wijkraadsgebieden werd vooral aangesloten bij historisch gegroeide situaties. Gelet op hun taak kan niet gesproken worden van enige vorm van autonomie. Weliswaar konden wijkraden over alles adviseren, mits het maar met hun wijk te maken had, maar anderzijds waren de diensten en het gemeentebestuur niet gehouden dit advies te volgen. Overigens moesten vooral de diensten wennen aan het feit dat ook het decentrale niveau nu een zekere invloed kon hebben. De ambtelijke ondersteuning van de wijkraden was overigens minimaal en werd verzorgd vanuit de gemeente zelf.

Dat blijkt onder meer uit een brief van 28 september 1949 van de gemeentesecretaris aan de hoofden van dienst, waarin deze schrijft: "Naar is gebleken komt het bij herhaling voor, dat door ambtelijke instanties aan de wijkraden gerichte stukken ten gevolge van onjuiste of onvolledige adressering niet dan wel niet tijdig ter bestemde plaatse worden ontvangen".

Rotterdammers gaan meespelen

De overheid gaf de eerste aanzet. Maar de Rotterdammers zelf hadden ook behoefte aan invloed op het gemeentebestuur. De hoge organisatiegraad binnen de Rotterdamse samenleving speelde in de vijftiger en zestiger jaren een belangrijke rol bij de uitrol van het gedecentraliseerd bestuur.

Min of meer gelijktijdig met de opbouw van het wijkraadbestel ontstonden er in (met name de nieuwere) wijken op initiatief van particulieren uit diverse maatschappelijke en kerkelijke instellingen organisaties die kunnen worden beschouwd als voorlopers van wat men in de jaren zestig 'wijkopbouworganen' zou gaan noemen. Deze organisaties stelden zich op als vertegenwoordigers van de bewoners. Er ontstonden dan ook, al dan niet vermeende, tegenstellingen tussen deze organisaties en de wijkraden. In december 1952 stelde het college een Studiecommissie Wijkraden in, die in 1957 haar eindrapport uitbracht, waarin bepleit werd om voort te bouwen op de door 'de bevolking' zelf georganiseerde wijkopbouworganen door deze 'officieel te erkennen'. In de daaropvolgende jaren werden steeds meer van dergelijke organisaties opgericht, wat aanleiding was om in 1960 in de gemeenteraad twee ad-hoc commissies in te stellen om de verhouding tussen de wijkopbouworganen en de wijkraden nader te onderzoeken.

In 1961 rapporteerden deze commissies (Verzameling 1961, nr. 150), waarin zij voorstelden om in de wijken waar een wijkraad bestond, deze ook te belasten met taken op sociaal-cultureel gebied, terwijl in andere wijken gedurende vijf jaar geëxperimenteerd zou worden met wijkopbouworganen. Beide wijkorganen moesten op gelijke wijze financieel in staat worden gesteld hun taak te vervullen. Op basis van deze rapportage werd in 1963 een herziene Wijkraadsverordening vastgesteld (Verzameling 1963, nr. 284), welke voor vijf jaar zou gelden (tot 1-3-1969). Overigens kreeg ook de wijk Pendrecht in 1965 een wijkraad.

Tegen het einde van de vijfjarige periode stelde het college in 1968 een aantal richtlijnen vast, die er op neerkwamen dat bij ieder wijkopbouworgaan een sectie bestuurlijke zaken zou kunnen worden gevormd, wanneer het wijkopbouworgaan dezelfde adviesbevoegdheid wilde hebben die de wijkraden reeds bezaten, en dat bij iedere wijkraad een sectie wijkopbouw zou kunnen worden gevormd, wanneer de wijkraad of bewoners dat wensten. In wijken waar nog geen wijkraad of wijkopbouworgaan bestond zou een 'voorlopig wijkorgaan' worden opgericht. Op basis van deze richtlijnen ontwikkelde zich een bonte verscheidenheid aan wijkorganen: wijkraden met en zonder sectie wijkopbouw, wijkopbouworganen met en zonder sectie bestuurlijke zaken, voorlopige wijkorganen en daarnaast nog allerlei initiatiefcomités.

Ondertussen was reeds in 1964 de toenmalige gemeentewet herzien, waardoor het mogelijk werd om bestuursbevoegdheden over te dragen aan commissies. Mede naar aanleiding van deze nieuwe mogelijkheid en na overleg tussen de wijkraden en het gemeentebestuur (november 1966) werd op 14 april 1967 de Studiecommissie Wijkraden geïnstalleerd. Naar aanleiding van de rapportage van deze Studiecommissie (september 1968) werd in november 1968 de Studiecommissie Overdracht Bevoegdheden ingesteld, die precies een jaar later rapporteerde. Op basis van dit rapport kwam de wethouder Wijkaangelegenheden in mei 1970 met een Nota Toekomstige Organisatie Wijkbestel. De daarop gebaseerde discussie resulteerde in een Voorontwerp Nieuwe Wijkraadsverordening (maart 1971), dat in november 1971 in de raad werd besproken. Naar aanleiding van die bespreking kwam het college in mei 1972 met een ontwerpverordening, die na vaststelling door de raad in juni 1972 als 'Verordening op de deelgemeenten'(Vod '72) werd aangeduid (Gemeentebled 1972, nr. 130). Volgens deze Vod '72 behartigen deelgemeenteraden de belangen van de deelgemeente, zijn zij bevoegd aanbevelingen te doen aan de gemeenteraad en het college, en oefenen zij een beperkt aantal, per deelgemeente te bepalen, bevoegdheden uit namens de gemeenteraad onderscheidenlijk het college.

Deze tweede fase kenmerkt zich door de ontwikkeling van allerlei decentrale instituties, zowel de 'reguliere' wijkraden als de 'spontane' bewonersorganisaties, hetgeen de vraag oproept wie nu eigenlijk de bewoners representeert. Mede door de nieuwe delegatiemogelijkheden komt het uiteindelijk tot een zekere harmonisatie, en daarmee tot een hernieuwde erkenning van het belang van een bestuur op decentraal niveau, waarbij uiteindelijk gekozen wordt voor een (traditioneel)

volksvertegenwoordigend orgaan. De begrenzing blijft gebaseerd op historische indelingen. Er worden nu bevoegdheden overgedragen, althans die mogelijkheid wordt gecreëerd, waardoor de decentrale besturen voor hun eigen gebied besluiten kunnen nemen. Ook in deze fase blijft de aansturing van de diensten, voor zover noodzakelijk, vanuit decentrale optiek een moeizame zaak. Er kan een gestage groei geconstateerd worden van de ondersteuning van de decentrale instituties, waarbij heuse 'secties' ontstaan.

De zeventiger jaren.

De zeventiger jaren beginnen dynamisch voor Rotterdam. De manifestatie Communicatie 70 in Rotterdam begint met een optocht op de Coolingsingel van oude en moderne werktuigen waarmee de wederopbouw is voltooid, waaronder de hijskraan die de extra top op de Euromast heeft geplaatst. Later in het jaar op 6 mei wint Feyenoord de eerste Europacup als Nederlandse ploeg.

Ook de ontwikkelingen in de decentralisatie van het Rotterdamse bestuur staan niet stil in dit decennium. In de zeventiger jaren komt het bestel in een stroomversnelling. Het 'meepraten' met en adviseren van het gemeentebestuur wordt nu ook echt meebesturen. De eerste deelraden met echte bevoegdheden worden geïnstalleerd. Aan het einde van dit decennium telt Rotterdam er daar 6 van. Of zijn het er 4 plus 2 die het een 'beetje' zijn?

Op 1 januari 1973 treedt de Verordening Op de Deelgemeenten (VOD '72) in werking. Als gevolg hiervan startten op 1 januari 1973 de eerste drie rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden in Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois. In 1974 volgde Prins Alexander.

In september 1975 bracht het Rotterdamse college de 'Nota Nieuw Wijkbestel Rotterdam' uit. Hoewel het college tevreden was over de vier reeds geïnstalleerde deelgemeenteraden, was uitbreiding op dat moment een station te ver. Men wachtte eerste de onderzoeksresultaten af naar bijvoorbeeld de kosten van het bestel. Verder speelde mee dat ook op Rijksniveau werd nagedacht over een andere inrichting van het openbaar bestuur.

Eind 1977 is het dan toch zover. In IJsselmonde en Centrum-Noord komen voorlopig wijkraden-nieuwe stijl. In 1980 werden ook deze wijken deelgemeenteraden. In 1981 volgden Kralingen en Overschie en een jaar later ook Hillegersberg-Schiebroek.

Niet iedereen was een voorstander van deelgemeenten met eigen bevoegdheden. Zelfs niet in de wijken. Een bekende deelgemeentevoorzitter uit Charlois, Joop Franken, zag de overgang van wijkraad naar deelgemeente aanvankelijk helemaal niet zitten. 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"*.

De discussie over de bevoegdheden van de deelgemeenten kwam op gang is nooit meer tot stilstand gekomen. Achtereenvolgens werden in de Vod van 1972, in 1977 en in de Verordening op het Deelgemeentebestel van 1979 bevoegdheden toegekend en vastgelegd. In 1986 verving de nieuwe Verordening op de Deelgemeenteraden (Vod '86) de regeling uit 1979.

De bestuurlijke vernieuwing in Rotterdam stond niet los van ontwikkelingen elders. In de jaren zeventig en tachtig was er in tal van Europese landen sprake van ruime aandacht voor territoriale bestuurs Hervormingen gericht op een verkleining van de schaal van het lokaal bestuur. In ons land manifesteerde zich dat onder meer in hervormingen van het stedelijk bestuur, door middel van rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden in Amsterdam en Rotterdam of wijk- of stadsdeelgerichte hulpstructuren, zoals wijkwethouders, ambtelijke wijkcoördinatoren of de deconcentratie van ambtelijke dienstverlening. Elders werden wijk en dorpsraden ingesteld.

De tachtiger jaren.

Het decennium begint voorspoedig voor de binnengemeentelijke decentralisatie. Een groter deel van Rotterdam is belegd met deelgemeenten en er komen betere afspraken over geld en bevoegdheden.

Maar aan het einde van het decennium zijn de eerste haarscheurtjes al zichtbaar. Het gemeentebestuur richt zich meer en meer op Rotterdam als geheel en op het "Nieuwe Rotterdam". De deelgemeentenvoorzitters zien zich genoodzaakt om de trom te roeren en komen met een eigen notitie.

Begin tachtiger jaren telt Rotterdam 9 deelgemeenteraden in: Charlois, Hoek van Holland, Hoogvliet, Prins Alexander, IJsselmonde, Noord, Kralingen-Crooswijk, Overschie en Hillegersberg-Schiebroek zijn deelgemeenteraden. Maar de groei van het aantal deelraden en hun bevoegdheden levert ook discussies op. Nu zij er zijn willen ze ook echt iets kunnen betekenen voor hun bewoners. En daarvoor hebben ze bevoegdheden en geld nodig.

Vanaf 1983 krijgen de deelgemeenten meer te zeggen (adviseren) over de besteding van het geld dat de gemeente uitgeeft in de wijken door de invoering van het budgetbestedingsrecht. En in 1987 komt er een Deelgemeentefonds waarin het duidelijk is op basis van criteria hoeveel geld de deelgemeenten jaarlijks kunnen besteden. Ongeveer zoals het Gemeentefonds werkt, behalve dan de mogelijkheid om ook de inkomsten te reguleren.

Maar nog niet iedereen in Rotterdam heeft een voorkeur voor direct gekozen politieke deelgemeentebesturen boven wijkopbouworganisaties of bewonersorganisaties. De bewonersorganisatie Agniesebuurt zag bijvoorbeeld de instelling van een deelgemeente Centrum-Noord in het geheel niet zitten en verzette zich hevig hiertegen.

Het was de aanleiding voor het college om in 1983 een draagvlakonderzoek te laten houden, dat o.a. een "grote ongeïnteresseerdheid onder de bevolking voor de deelgemeente en de overheid in het algemeen" en een "voorkeur van de bevolking voor instanties die op informele wijze de belangen behartigen, zoals bewonersorganisaties" constateerde (Verzameling 1983, nr. 328, litt.a, p. 147). Ondanks dit geringe maatschappelijk draagvlak voor de deelgemeente was het college van mening dat de deelgemeente Centrum-Noord in zijn toenmalige omvang kon blijven bestaan, maar de gemeenteraad besloot alsnog tot onttrekking van de Agniesebuurt (Motie Henderson, Verzameling 1983, nr. 357, 1629c).

In 1984 aanvaardde de gemeenteraad de nota 'De Rotterdamse Bewonersorganisaties en hun bijdrage aan de gemeentelijke democratie', waarin werd geschetst welke positie de bewonersorganisatie hadden verworven: zij hadden een functie naast en in relatie tot het bestuur (centraal of decentraal), en konden worden aangemerkt als een specifieke vorm van belangenbehartiging. Bewonersorganisaties waren een vorm van directe democratie, als aanvulling op de representatieve democratie van het gekozen openbaar bestuur. De nota stelde regels aangaande de erkenning en financiering van bewonersorganisaties door de gemeente. Erkende bewonersorganisaties hadden het recht zich rechtstreeks tot het gemeentebestuur te wenden, maar in wijken behorende tot een deelgemeente moest de bewonersorganisatie, met betrekking tot onderwerpen waarover de deelgemeente bevoegd was, zich primair wenden tot de deelgemeenteraad.

Met de nieuwe Verordening op de Deelgemeenten van 1986 en de instelling van het Deelgemeentefonds (1987) leek de discussie over het bestaansrecht van de deelgemeenten vooralsnog ten einde. Temeer daar de ontwikkeling van de stad als geheel eind jaren tachtig de aandacht opeiste. De notities 'Vernieuwing van Rotterdam' en 'Nieuw Rotterdam' (eind 1987) leidden tot het plan van aanpak 'Het Nieuwe Rotterdam', en hierdoor verschoven de decentralisatiegedachten naar de achtergrond.

In reactie daarop presenteerden in april 1988 de inmiddels negen deelgemeenteraadvoorzitters een visie op de bestuursstructuur van het 'Nieuwe Rotterdam' getiteld 'Samenhang in het openbaar bestuur van Rotterdam', die in het najaar van 1988 tot een aantal discussies aanleiding gaf over de relatie tussen 'Het Nieuwe Rotterdam' en de deelgemeenteraden.

Negentiger jaren. Niet lullen maar poetsen?

Eind jaren tachtig lijkt het Rotterdamse adagium van 'niet lullen maar poetsen' ook te werken voor het besturen van de stad. De ontwikkeling van de stad maakt het noodzakelijk dat alle bestuurlijke krachten in de stad gebundeld worden. De term complementair bestuur wordt geïntroduceerd.

Hoewel de toenmalige burgemeester Peper in maart 1989 nog in een toespraak zegt dat de bestuurlijke positie van de stad zwak is, en dat daarom “een verdere, majeure, bevoegdhedenoverdracht aan de deelgemeenten niet wenselijk is” en er voor waarschuwt dat “bij binnengemeentelijke conflictsituaties van enige omvang, het deelgemeentebestel in de gevarenzone zal komen”, kwam het college begin 1990 toch met de nota ‘Binnengemeentelijke Decentralisatie, Deelgemeenteraden in de jaren ‘90’.

Kern van deze nota was dat het deelgemeentebestel “natuurlijk geen doel op zich” is, maar een “bestuursinstrument ter verwezenlijking van nader omschreven doelstellingen”.

Die doelstellingen waren:

1. een vitale overheid, die rechtmatig, rechtvaardig, zorgvuldig en snel de haar toebedeelde taken vervult;
2. betere dienstverlening;
3. sociale vernieuwing.

Hieruit vloeiden een drietal functies van deelgemeenten voort:

- a. beleidsontwikkeling en –bepaling voor hun deelgemeente;
- b. maatwerk en burgers nabijheid in de dienstverlening aan de burgers;
- c. bijdragen aan de sociale infrastructuur.

De bestuurlijke bijdrage van de deelgemeenten moest leiden tot minder rompslomp op de Coolsingel, waardoor het gemeentebestuur zich meer kon richten op de hoofdlijnen van beleid.

De deelgemeentelijke bijdrage aan de sociale infrastructuur had een link met de nota over bewonersorganisaties uit 1984. Bewonersorganisaties moesten minder de kans krijgen om zich direct tot het gemeentebestuur te wenden als zij hun zin niet kregen. De deelgemeenten hadden inmiddels voldoende taken en bevoegdheden om zaken zelf op te lossen met bewonersorganisaties. Het gemeentebestuur moest, indien bewonersorganisaties dit toch deden, de zaak eerst terug verwijzen naar het deelgemeentebestuur voor een oplossing.

In de nota ‘Deelgemeenten in de jaren ‘90’ werd de verhouding tussen gemeentebestuur en deelgemeentebesturen voor het eerst benoemd als ‘complementair’. Complementair bestuur werd gedefinieerd als samenhangende, elkaar aanvullende activiteiten binnen een kader, waarbij de aard van deze activiteiten wordt bepaald door toedeling van primaire verantwoordelijkheden over de te onderscheiden bestuursorganen.

Hierdoor werkten deelgemeenteraden en dagelijkse besturen van de deelgemeenten versus gemeenteraad en college, op basis van een houding van gelijkwaardigheid en gelijkgerichtheid.

Het gemeentebestuur stelde de inhoudelijke en organisatorische kaders vast, en de deelgemeentebesturen waren verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van het beleid in hun eigen deelgemeente.

Van de deelgemeentebesturen werd verwacht dat zij met initiatieven zouden komen om wijkgebonden activiteiten van onder af van invloed te laten zijn op de stedelijke kaders. Nieuwe inzichten uit de wijken moesten leiden tot aanpassingen in het stedelijk beleid op hoofdlijnen.

Om dit tweeweg verkeer te bevorderen werden er bestuurlijke overleggen ingesteld tussen de deelgemeentebesturen en het college, en werd de bestuurlijke informatievoorziening over en weer verbeterd.

Het pleit beslecht in het voordeel van de deelgemeenten?

In de negentiger jaren lijkt er plotseling een versnelling te zijn in het bestel. Het college besluit overal (behalve in het centrum van de stad) deelraden in te stellen, én deze te faciliteren voor een professionele uitvoering van hun taken. Hieronder een betere vergoeding voor zowel het werk van de bestuurders als de raadsleden. Tegenover een professionele uitvoering van de taken diende ook een redelijke vergoeding te staan. En de deelgemeentebesturen krijgen de beschikking over complete ambtelijke organisaties. Het lijkt er op dat het Rotterdamse bestuur er alles aan wil doen om er voor te

zorgen dat er op het juiste schaalniveau besluitvorming kan plaatsvinden over Rotterdamse problematiek.

Op basis van de nota 'Deelgemeenten in de jaren '90' besloot de gemeenteraad op 12 april 1990 tot integrale invoering van het deelgemeentebestel in de gehele stad met uitzondering van het stadscentrum (Verzameling 1990, nr. 80).

Als gevolg hiervan werd Kralingen nu Kralingen-Crooswijk door uitbreiding met de wijken Nieuw-Crooswijk, Oud-Crooswijk en Rubroek. Centrum-Noord werd Noord en kreeg de wijken Agniesebuurt en Oude Noorden er bij, en op Zuid werd IJsselmonde uitgebreid met de wijk. Om het geheel af te ronden moesten er in West en op Zuid nog twee deelgemeenten bij komen.

In het voorjaar van 1991 werden ook de volgende stappen gezet op het vlak van de vergoedingen van de deelraadsleden, een kwestie die al wat langer speelde. Indien de deelgemeentebesturen de hen toegedachte taken op professionele wijze uit moeten voeren, dan diende ook de vergoedingenstructuur daartoe aangepast te worden. In eerste instantie regelde de raad een verbeterde vergoeding voor de leden van de dagelijkse besturen van de deelgemeenten, maar er werd ook aangedrongen op een betere regeling voor de deelraadsleden.

In september van 1991 kwam het college onder de titel 'De laatste ronde' met een groot aantal voorstellen ter uitwerking van de besluitvorming van april 1990. Ter toelichting op deze voorstellen werd gewezen op het feit dat Rotterdam in de daaropvolgende jaren voor een aantal keuzes en strategische beslissingen stond die van het allergrootste belang zouden zijn voor de bestuurlijke organisatie van de stad en de regio. Duidelijk was immers dat de schaal en de omvang van Rotterdam voor een aantal problemen te klein, en voor andere taken weer te groot was. Er zou binnen afzienbare tijd sprake zijn van een herschikking van verantwoordelijkheden en taken zowel op binnengemeentelijk als op intergemeentelijk niveau. In algemene zin moest in de daaropvolgende periode de vraag beantwoord worden hoe in het kader van de regiovorming de relatie met de omliggende gemeenten vormgegeven moest worden. Tegelijkertijd was het proces van binnengemeentelijke decentralisatie in volle gang, gelet op het besluit van april van het voorgaande jaar.

De ontwikkelingen van het Rotterdamse model van binnengemeentelijke decentralisatie hadden volgens het college geleid tot een drietal herkenbare, bestuurlijke kernfuncties van de deelgemeenten:

1. De beleidsontwikkeling en bepaling voor het eigen gebied, voor een toenemend aantal beleidsterreinen.
2. Uitvoering van beleid, met name daar waar het de directe dienstverlening aan burgers betreft.
3. Het onderhouden en ontwikkelen van contacten met (organisaties van) burgers, het maatschappelijk middenveld.

Met betrekking tot dat laatste werd nu de erkenningsbevoegdheid en financiering van de bewonersorganisaties overgeheveld naar de deelgemeenten. In feite werden de deelgemeenten de uitvoerders van de hierboven genoemde nota uit 1984 over de bewonersorganisaties.

De kern van de Rotterdamse binnengemeentelijke decentralisatie werd, zo herhaalde deze nota nog maar eens, gevormd door het complementair bestuur, dat wil zeggen de samenwerking van de besturen en de bundeling van de bestuurlijke energie, waardoor de eenheid en de samenhang in de stad gewaarborgd bleef. De nadruk lag op een kwalitatief hoogwaardig eindresultaat en niet op de deling. Efficiëntie en effectiviteit in samenhang met de optimale schaal voor de aanpak van bepaalde problemen waren belangrijke aspecten.

In dat kader deed het college ook nieuwe voorstellen met betrekking tot de vergoedingen van de deelraadsleden. Hierover was inmiddels een akkoord gesloten met de provincie, dat het mogelijk maakte om de deelraadsleden voortaan een jaarlijkse vaste vergoeding en een tegemoetkoming in de kosten te geven, in plaats van de tot dan toe gebruikelijke presentiegelden.

Met betrekking tot het deelgemeentefonds tenslotte werden uiteindelijk in 1992 nadere spelregels vastgesteld met betrekking tot de voeding van dat fonds (Verz. 1992, nr. 166), het zogenaamde 'Voedingskader'.

Rond deze periode in de negentiger jaren lijkt het pleit beslecht, de vraag óf er een bestuur op decentraal niveau moest zijn, is bevestigend beantwoord. In het vervolg gaat men zich richten op vragen rond de invulling van dat niveau. De oorspronkelijke participatiegedachte krijgt door de directe relatie die de deelgemeentebesturen krijgen met de bewonersorganisaties een andere invulling. Ten aanzien van de grenzen wordt nu voor grotere verbanden gekozen die zich beter verhouden tot de overgedragen bevoegdheden. De verhouding tussen 'centraal' en 'decentraal' wordt als complementair gezien: elkaar aanvullend, wat automatisch een zekere erkenning inhoudt van een eigen bevoegdheidsfeer op decentraal niveau en overigens ook leidt tot een zekere overlap tussen beide niveaus. De aansturing van diensten is gelet op de gestage uitbreiding van de bevoegdheden en taken een steeds groter punt van zorg. De 'gedwongen winkelnering' wordt in dit verband als steeds klemmender ervaren door de deelgemeenten. De deelgemeentebesturen worden door een min of meer complete ambtelijke organisatie ondersteund, waarbij het personeel in eerste instantie nog geheel in dienst is van 'de Coolsingel', en in latere jaren ook 'eigen personeel' wordt aangesteld.

Sterke deelgemeenten gewenst.

Voor een belangrijk deel komt de discussie over deelgemeenten in Rotterdam terecht in het kielzog van de landelijke politieke discussie over regiovorming. De discussie gaat niet meer over of er deelgemeenten moeten zijn, maar juist hoe groot en sterk ze moeten worden. Over het afronden van het deelgemeentebestel met sterke deelgemeenten die optimale dienstverlening kunnen garanderen en de gemeentelijke diensten kunnen aansturen. De focus verschuift van participatie naar daadwerkelijk meebesturen.

De afronding van het deelgemeentebestel moest volgens het college passen in de maatschappelijke en politieke discussie over de regiovorming, die, getuige de notities 'Besturen op Niveau I en II' bepaald niet stil had gestaan sinds het debat over het deelgemeentebestel in april 1990. De nieuwe ontwikkelingen gaven het college voldoende aanleiding om nieuwe accenten te leggen in de afronding van dit ontwikkelingsproces van Rotterdamse decentralisatie. Het is volgens het college duidelijk dat een mogelijk sterk regionaal bestuursniveau ook een grotere rol voor de deelgemeenten moet inhouden.

Deelgemeenten moesten in die bestuursstructuur qua omvang en bestuurskracht een sterke positie kunnen innemen. Dit voegde extra omvang- en functioneringseisen toe aan de criteria van effectiviteit en efficiëntie in relatie tot de schaalgrootte. Daarnaast was ook de efficiënte werking van gedeconcentreerde diensten een belangrijk uitgangspunt geworden. Tot dan toe was de schaal waarop diensten hun deconcentratie vorm gaven vrijwel uitsluitend bepaald door eigen, dienstgebonden criteria, wat in de praktijk had geleid tot allerlei verschillende districten en units in de stad.

Een belangrijke doelstelling in de nota 'Deelgemeenteraden in de jaren '90' betreft een goede dienstverlening van deelgemeenteraden aan de bevolking. Dit betekende volgens het college dat, in veel sterkere mate dan voorheen, de indeling van de stad in deelgemeentegebieden uitgangspunt moest zijn voor de deconcentratievoorstellen van de diensten.

Kijkend naar de toen geldende district- en unitindeling van de verschillende takken van dienst kon het college slechts tot de conclusie komen dat een schaalgrootte van deelgemeentegebieden ten minste op 50.000 inwoners zou moeten liggen. Het accent van de indelingscriteria was door ontwikkelingen en processen zoals regionalisering, aandacht voor bestuurskracht, efficiency, effectiviteit en reorganisatie van de gemeentelijke diensten, veel sterker dan voorheen op de minimum omvang komen te liggen.

De participatiegedachte achter het oude wijkradenbestel werd daarmee steeds meer een kwestie die vooral binnen de deelgemeenten een goede invulling zou moeten krijgen in de verschillende wijken. Voor de stad en de regio was het van groot belang het bestuurlijk en organisatorische functioneren optimaal te maken.

Dit leidde tot een voorstel van het college om naast de reeds voorziene instelling van twee nieuwe deelgemeenten (Delfshaven in West en Feijenoord op Zuid), de deelgemeenten Hillegersberg-Schiebroek en Overschie samen te voegen. Verder dienden de wijken Heijplaat en Pernis samengevoegd te worden met respectievelijk de deelgemeenten Charlois en Hoogvliet.

Dit voorstel redde het niet helemaal in de gemeenteraad. De samenvoeging van Hillegersberg-Schiebroek en Overschie haalde het niet, evenals de samenvoeging tussen Hoogvliet en Pernis en die van Charlois en Heijplaat. Wel werden in 1994 de vooralsnog laatste twee deelgemeenteraden Delfshaven en Feijenoord ingesteld.

Regiovorming in het vooruitzicht.

De negentiger jaren staan ook in het teken van de discussie over de Provincievorming van Rotterdam en het opplussen van de deelgemeenten tot gemeenten-nieuwe stijl binnen die Stadsprovincie Rotterdam.

Gedurende het bovenstaande proces in de richting van de versterking van het deelgemeentebestel werd op het vlak van de dagelijkse woon- en leefomgeving bevoegdheden en budgetten op het gebied van het beheer van de buitenruimte en sport en recreatie gedecentraliseerd.

In de nota Binnengemeentelijke decentralisatie klonk al de regio- dan wel provincievorming door, die, omdat die plannen onder meer een opsplitsing van het Rotterdamse grondgebied in kleinere gemeenten inhielden, twee jaar later leidde tot een discussienota van het college, getiteld 'De grenzen van de toekomstige Rotterdamse gemeenten' (1 maart 1993).

In deze nota gaf het college zijn visie over de wijze waarop het grondgebied van onze gemeente zou moeten worden opgedeeld in meerdere 'gemeenten-nieuwe stijl'. Uitgangspunt was daarbij dat de indeling van het grondgebied van de gemeente volgens de begrenzing van de deelgemeenten diende te geschieden. Deze begrenzing was, aldus het college, immers de uitkomst van een ontwikkeling van enige decennia waarin de indelingscriteria systematisch zijn geanalyseerd, geëvolueerd en uitgekristalliseerd, en waarbij de opvattingen van vele betrokkenen op weloverwogen wijze in de beleidsvorming waren verwerkt.

Maar op deze in de praktijk 'gegroeide' begrenzing moesten, gezien de gewenste bestuurskracht van de 'gemeenten-nieuwe stijl', mede in relatie tot de overige gemeenten in de toekomstige regio/stadsprovincie, en gelet op de 'vitale', burgersnabije taken welke vooral in relatie zouden staan met de dagelijkse leef- en woonomgeving, wel een paar uitzonderingen gemaakt worden. Zo was het college van mening dat samengevoegd moesten worden de deelgemeenten Hillegersberg-Schiebroek en Overschie, alsmede de wijken Pernis en Heijplaat met respectievelijk de deelgemeenten Hoogvliet en Charlois.

Voor het stadscentrum en het haven- en luchthavengebied bepleitte het college, in overeenstemming met de toenmalige opvattingen binnen het OOR (zoals in 'De Inzet II' aangegeven), een bijzondere, gemeentevrije status. Nadere verkenningen leerde echter dat een dergelijke status op gespannen voet zou staan met (grond-)wettelijke regelingen, waarop het college in het uiteindelijke raadsvoorstel van 15 juni 1993 (Verzameling 1993, nr. 106) alsnog voorstelde het Rotterdamse luchthaven-, haven- en centrumgebied gemeentelijk in te delen. Maar in die gebieden moest dan wel op basis van een verregaande differentiatie in taken en bevoegdheden de ontwikkeling en het beheer van deze gebieden aan het gemeentelijke bestuursniveau worden onttrokken en worden neergelegd bij de regio.

Volgens het college moest de luchthaven gemeentelijk ingedeeld worden bij de gemeente waarvan Overschie deel uit zou maken. Ten aanzien van de gemeentelijke indeling van het centrum en de haven stelde het college voor hiervoor één aparte 'centrumgemeente' in te stellen. Een kleine gemeente die homogeen en bijzonder zou zijn. Het smalle - lokaal georiënteerde - takenpakket en bijzondere karakter brachten volgens het college tot uitdrukking dat stad en haven de gehele regio toebehoren. Het college opperde tevens deze bijzondere positie tot uiting te laten komen in de creatie van een personele unie in de zin dat de functies van voorzitter van het regiobestuur (commissaris der Koningin) en burgemeester van de centrumgemeente in één persoon zouden zijn verenigd.

Bestel in de achtbaan

De versnelling in het denken over decentraal bestuur komt abrupt tot stilstand. In 1993 gaat het over de grenzen van de gemeenten-nieuwe stijl. In 1994 vinden de 'laatste' verkiezingen plaats voor Rotterdam oude-stijl. In 1995 stemt de Rotterdamse bevolking de regiovorming weg. En in 1996 wordt het wetsvoorstel voor Stadsprovincie ingetrokken.

Op 24 juni 1993 debatteerde de Gemeenteraad over de grenzen van de toekomstige gemeenten op Rotterdams grondgebied. De raad vond dat Overschie een zelfstandige gemeente moest kunnen worden, en volgde verder de voorstellen van het college. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken dacht hier anders over en wilde in de uiteindelijke herindelingsvoorstellen alsnog de deelgemeenten Overschie en Hillegersberg-Schiebroek samenvoegen. Het centrumgebied zou aan de (toen nog aanstaande) deelgemeente Delfshaven worden toegevoegd.

In maart 1994 vonden verkiezingen plaats voor zowel gemeenteraad als deelgemeenteraden. Voor het eerst werden de raden van de deelgemeenten Feijenoord en Delfshaven gekozen. Ruim een jaar later, op 6 juni 1995, mochten de Rotterdammers opnieuw naar de stembus in verband met het referendum over de regiovorming. Een forse meerderheid van de opgekomen kiezers sprak zich uit tegen de voorgestelde provincievorming en bijbehorende opdeling van Rotterdam in kleinere gemeenten. De raad sprak zich na dit referendum uit tegen de opdeling van Rotterdam in kleinere gemeenten, een oordeel dat later in de Tweede Kamer werd gevolgd, en uiteindelijk in februari 1996 leidde tot de intrekking van de wetsvoorstellen met betrekking tot de vorming van de Stadsprovincie.

De hele operatie in het kader van de regio- dan wel provincievorming had voor het deelgemeentebestel uiteindelijk slechts tot gevolg dat de wijk Heijplaat bij de deelgemeente Charlois werd gevoegd. De wijk Pernis daarentegen werd niet aan een deelgemeente toegevoegd, maar hield haar 'status aparte'. Ook het centrumgebied bleef niet-deelgemeentelijk ingedeeld, maar er was sinds begin van de jaren negentig vanuit het centrumgebied zelf (middels het Breed Overleg Centrum), en ook vanuit de gemeenteraad, met enige regelmaat aangedrongen op de vorming van een overlegstructuur in het centrumgebied. Mede daarom besloot de gemeenteraad, vooruitlopend op de (toen nog per 1-1-1997 voorziene) vorming van de nieuwe gemeenten, in januari 1995 tot instelling van een Adviesraad voor het Centrum (Verzameling 1995, nr. 8). Nadat de provincievorming een gepasseerd station bleek te zijn, heeft de gemeenteraad eind 1996 het Instellingsbesluit verlengd tot 14 april 1998, de dag van de installatie van de dan nieuw gekozen gemeenteraad (Verzameling 1996, nr. 332).

Een versnelling in het denken over decentraal bestuur in de grote stad is het kenmerk van deze tussenfase. Met het oog op de opdeling van Rotterdam en de regio/stadsprovincievorming is niet meer de complementaire bevoegdhedenverdeling uitgangspunt, maar een scheiding tussen enerzijds de bevoegdheden op het gebied van de dagelijkse woon- en leefomgeving op het niveau van de vitale 'gemeenten-nieuwe stijl' en anderzijds de strategische bevoegdheden op stedelijk (lees: regionaal) niveau. Het gaat nu om de vorming van autonome gemeenten, waarbij ook de grenzen naar een aangepast schaalniveau worden opgerekt. Burgerparticipatie is in deze tussenfase naar de achtergrond geschoven. Omdat veel diensten opgesplitst zouden worden zou de aansturing daarvan geen probleem meer opleveren. De ambtelijke ondersteuning zou op een 'normaal' gemeentelijk niveau worden gebracht.

Nieuwe hoop

De klap kwam hard aan in 1995 en de teleurstelling groot in 1996. Toch gloort er in 1996 ook nieuwe hoop. Deelgemeentenvoorzitters en college spreken af dat een gezamenlijke werkgroep voorstellen moet ontwikkelen om het Rotterdamse bestuur te verbeteren. En ook de Stadsprovincie lijkt nog niet helemaal buiten beeld geraakt.

Nadat begin 1996 de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken haar wetsvoorstellen tot instelling van de Stadsprovincie Rotterdam had ingetrokken was er in Rotterdam de behoefte ontstaan om zich te bezinnen op het functioneren van het Rotterdamse bestuur. Tijdens een overleg tussen de voorzitters van de deelgemeenteraden en een vertegenwoordiging van het college dat werd gehouden op 27 februari 1996 werd afgesproken dat er een gezamenlijke werkgroep zou worden ingesteld, die met voorstellen moest komen om dat Rotterdamse bestuur te verbeteren.

De werkgroep, later de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur genoemd, bestond uit de wethouders J. van der Tak (voorzitter) en H.J. Simons, alsmede de deelraadsvoorzitters D. Klaassen (Prins Alexander) en J.J.A.M. Elemans (Hoogvliet).

Een belangrijke reden om deze werkgroep in te stellen was dat praktijk en bestelregels (Verordening op Deelgemeentebestel) inmiddels flink uit elkaar waren gegroeid. Een, bijna natuurlijke, uitgroei van

het activiteitenpakket om de burgers in de deelgemeenten beter te kunnen bedienen had geen doorvertaling gekregen in de Vod. Men ging er van uit dat dit bij de gemeentevorming wel geregeld zou worden.

Daarnaast speelde een rol dat gelijktijdig de deelgemeentelijke betrokkenheid bij stedelijke projecten sterk groeide. De ontwikkeling van wijkveiligheidsplannen, het project Werk en zeker ook de gebiedsgerichte aanpak binnen het Grote Stedenbeleid (GSB) waren hiervan voorbeelden.

Ook in de wijze van besturen door de deelgemeenten zich in de voorbije jaren ontwikkelingen voorgedaan. Zoals een toenemende professionalisering van het deelgemeentelijk bestuur, en in het op ruime wijze gebruik maken van de mogelijkheid om burgers te laten participeren in beleidsprocessen op deelgemeentelijk niveau.

Naarmate de Stuurgroep vorderde in het inventariseren van de sterkten en zwakten van het deelgemeentenbestel, groeide de overtuiging dat een advies ten aanzien van de principiële ontwikkelingsrichting van het bestuursbestel binnen Rotterdam mogelijk en wenselijk was, ongeacht de uitkomsten van de door de instelling van een Adviescommissie door het Rijk weer oplaaierende discussies rond de stadsprovincie.

De Commissie Andriessen bracht eind oktober 1996 haar advies uit, waarin zij opnieuw de instelling van een Stadsprovincie Rotterdam aanbeval, zij het met een ongedeelde Rotterdam. De Tweede Kamer onderschreef dit advies, waarop in het voorjaar van 1997 de regering met een drietal wetsontwerpen kwam (Interimwet, Lex Specialis en Instellingswet). Deze waren in de ogen van het Rotterdamse gemeentebestuur echter onder de maat, en ook de Tweede Kamer was uiteindelijk niet voor deze wetsontwerpen, waarvan de behandeling dan ook eind 1997 gestaakt werd. Bij de formatie van het tweede 'paarse' kabinet werden er nadere afspraken gemaakt over de toekomst van de regio's, waarop minister Peper in december 1998 officieel de drie wetsontwerpen introk.

Een nieuwe eeuw

Ondanks het gerommel op rijksniveau waarbij wetsvoorstellen voor een Stadsprovincie respectievelijk worden ingediend, de behandeling gestaakt en alsnog ingetrokken, komt de stedelijke Stuurgroep in 1997 met constructieve voorstellen voor de toekomst van het bestuurlijk bestel in Rotterdam. De gemeenteraad neemt de aanbevelingen over in 1998. De deelgemeentenvoorzitters gaan de nieuwe eeuw in met aanbevelingen voor de inrichting van het bestuurlijk huis van Rotterdam in de bestuursperiode 2002 - 2006.

Uit onderzoeken en gesprekken die de Stuurgroep in 1996 en 1997 voerde met burgers, bestuurders en ambtelijke vertegenwoordigers werd het de Stuurgroep duidelijk dat er nog altijd grote behoefte bestaat aan een bestuurslaag in de onmiddellijke nabijheid van de burgers. Maar dan wel met helder omschreven taken en bevoegdheden.

De Stuurgroep kwam in haar rapport (oktober 1997) tot de conclusie dat in recente discussies over het vraagstuk hoe het bestuur dichterbij de mensen gebracht kan worden, de nadruk sterk was komen te liggen op de inrichting van beleidsprocessen. Deze moesten zo zijn vormgegeven, dat een optimale betrokkenheid van burgers mogelijk en zelfs gewaarborgd was. Deze nadruk op de proceskant was een logische vervolgstap nu de formele bestuurlijke organisatie, het deelgemeentebestel, stond en functioneerde. Een goede inrichting van beleidsprocessen was volgens de Stuurgroep belangrijk, omdat in de loop van de jaren de overtuiging gegroeid was dat de effectiviteit van het overheidsbeleid steeds minder werd bepaald door de passieve acceptatie daarvan en steeds meer door de mate waarin burgers een rol konden spelen in het opstellen en uitvoeren ervan. De noodzaak van participatie van burgers als opgave voor de inrichting van beleidsprocessen moest dus voorop staan. Conclusies over de gewenste bestuurlijke structuren moesten daarvan zijn afgeleid: de structuren moeten optimale betrokkenheid van burgers en organisaties mogelijk maken.

Op basis hiervan heeft de Stuurgroep uitvoerig laten onderzoeken welke opvattingen en verlangens burgers hadden ten aanzien van het bestuur van Rotterdam. De resultaten van dit onderzoek gaven de Stuurgroep aanleiding tot de volgende drie conclusies:

1. Het deelgemeentebestel heeft een duidelijke verankering in de Rotterdamse samenleving en staat als zodanig niet ter discussie bij de burgers.

2. De burgers kennen aan gemeentebestuurders een andere rol toe dan aan de deelgemeentebestuurders.
3. Bij de burgers bestaat geen helderheid over hoe taken en bevoegdheden zijn verdeeld tussen de verschillende bestuurlijke niveaus.

Op basis van dit onderzoeksresultaat constateerde de Stuurgroep een fors draagvlak voor optimalisering van het bestel, waarbij de groeiende wens van burgers om actief betrokken te zijn of te worden bij de vormgeving van hun eigen woon en leefomgeving (en daarvoor ook zelf verantwoordelijkheid te dragen) een grote rol speelde. Die ontwikkeling zou vooral voor de interne deelgemeentelijke bestuurspraktijk gevolgen moeten hebben, omdat de deelgemeente als het ware de 'eerste lijnsbestuurslaag' is.

Hierbij is voorwaarde dat helder moet zijn waartoe die 'eerste lijnsbestuurslaag' wel of niet in staat is, wat zal moeten leiden tot een scherpere werkverdeling tussen centraal en decentraal bestuur binnen Rotterdam. Hierbij gebruikte de Stuurgroep de term 'ontmenging'

Uitgangspunt voor de Stuurgroep was een stedelijke decentralisatie in de vorm van deelgemeenten onder de volgende voorwaarden:

- a. een breed samengesteld taken en bevoegdhedenpakket, zodat het algemeen vertegenwoordigende deelgemeentebestuur integrale afwegingen zou kunnen maken;
- b. voldoende vrije begrotingsruimte om middelen toe te kunnen delen op basis van de eigen beleidsprioriteiten op die terreinen waarop het deelgemeentebestuur bevoegd is;
- c. niet alleen een breed takenpakket, maar ook een pakket van gewicht: het zou ook moeten gaan over zaken die de burger belangrijk vindt en waarvoor de gang naar de stembus de moeite waard is;
- d. de overgedragen taken en bevoegdheden zouden moeten passen bij de schaal van de deelgemeenten: de effecten van besluitvorming moest beperkt blijven tot de eigen deelgemeente of een deel daarvan;
- e. de overdracht van centraal naar decentraal niveau zou moeten bijdragen aan de helderheid voor derden en drempels verlagen en bijdragen aan de effectiviteit van het lokale bestuur;
- f. de overdracht van centrale bevoegdheden diende gepaard te gaan met een wijziging in bestuursstijl: burgerparticipatie dient de "civic responsibility" te stimuleren;
- g. de overdracht van centrale bevoegdheden zou de stedelijke samenhang niet mogen verstoren en indien nodig zou het stedelijk bestuur op grond stedelijke prioriteiten decentraal beleid moeten kunnen "overrulen".

Van een deelgemeentebestel onder bovenstaande voorwaarden kon in neerwaartse zin worden afgeweken, indien de specifieke kenmerken van het gebied een dergelijk deelgemeentebestuur niet zouden toelaten. De Stuurgroep dacht hierbij specifiek aan het Centrumgebied en de wijk Pernis. In beide gebieden moest een andersoortig, maar wel gekozen, adviesorgaan komen, vergelijkbaar met de wijkraad nieuwe stijl.

In hetzelfde jaar dat de Stuurgroep haar rapport publiceerde werd ook de bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur en de vergoeding van de deelraadsleden (met terugwerkende kracht vanaf 1996) verder aangepast als gevolg van nadere regelgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Door deze regelgeving werd de gemeente gedwongen het (landelijke) vergoedingssysteem voor gemeentelijke bestuurders ook toe te passen op de deelgemeentelijke bestuurders, wat in sommige gevallen tot een lagere en in de meeste gevallen tot een hogere vergoeding leidde.

De gemeenteraad heeft in 1998 ingestemd met de aanbevelingen uit het rapport van de Stuurgroep. De uitvoering van de aanbevelingen is medio 2001 voltooid.

Er wordt niet meer gesproken over de grenzen, die min of meer vast lijken te liggen. Ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning wordt afgesproken hier nader naar te kijken, wat ook geldt ten aanzien van de aansturing van de diensten. De kernwoorden in deze fase in de ontwikkeling van het deelgemeentebestel zijn 'ontmenging' en 'verbetering'. Ontmenging om te komen tot helder afgebakende taken- en bevoegdhedenpakketten, en verbetering waarbij de nadruk ligt op de beleidsprocessen binnen de deelgemeenten en vooral de participatie van bewoners daarbij.

De deelgemeenten markeren hun kant van de afronding van dit proces in het jaar 2000 met de uitgave van een boekje ("Verbetering Rotterdams Bestuur, de deelgemeentelijke bijdrage"), waarin zowel wordt teruggekeken op de bereikte resultaten als vooruitgekeken naar de mogelijkheden voor de naaste toekomst. Ter afsluiting van de bestuursperiode 1998 - 2002 presenteren de deelgemeentenvoorzitters in 2002 een 'memorandum' voor de vormers van een nieuw college van burgemeester en wethouders met aanbevelingen voor de inrichting van het bestuurlijk huis van Rotterdam in de bestuursperiode 2002 - 2006.

Het einde

Zevenenzestig jaar bestrijkt de historie van de binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam. Van 1947 tot en met 2014. Ruim zestig jaar hiervan staat in het teken van een zoektocht met telkens nieuwe oplossingen voor verbetering van de dienstverlening aan de bewoners van Rotterdam en het bestuur van de stad. Met ups en downs, dat wel. Maar in een relatief kort tijdsbestek is het voorbij. Zestien maanden ligt er tussen het wetsvoorstel en het besluit van de Tweede Kamer om de deelgemeenten af te schaffen.

In vogelvlucht:

- 1947 Verordening op de Wijkraden in de gemeente Rotterdam
- 1992 deelgemeenten onder artikel 87 opgenomen in de Gemeentewet
- 1995/1998 Perikelen Stadsprovincie
- 2000/2009 Diverse pogingen om het Rotterdamse bestel en het Rotterdams bestuur te verbeteren
- 2011 Minister Donner maakt bekend dat hij van de Rotterdamse deelgemeenten af wil
- 28 juni 2012 stemt de Tweede Kamer in met het voorstel om de deelgemeenten af te schaffen.
- Wet van 7 februari 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen
- 19 maart 2014 Gemeenteraadsverkiezingen en het einde van het deelgemeentenbestel.

Tot ver in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw wordt de binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam gekenmerkt door groei, discussies over van alles en nog wat, en voorzichtig optimisme in een telkens verdere verbetering van het Rotterdamse Stadsbestuur.

Voorbeelden hiervan zijn de studiereizen die bestuurders en ambtenaren van deelgemeenten en gemeentebestuur maakten naar New York, Glasgow en Berlijn om samen te kijken naar voorbeelden van hoe het anders kan.

In 2000 presenteren de deelgemeentenvoorzitters het boekje "Verbetering Rotterdams Bestuur", waarin het oplossen van problemen en invullen van de wensen van Rotterdammers centraal staat.

In 2002 organiseren de deelgemeenten de "Dag van de wijkeconomie" om samen met bedrijfsleven en gemeentebestuur impulsen te geven aan het midden- en kleinbedrijf in de wijken.

In ditzelfde jaar presenteren de deelgemeentenvoorzitters de notitie "Rotterdam besturen in partnerschap" om te benadrukken dat de stad Rotterdam geen behoefte heeft aan discussies over bevoegdheden en domeinen, maar juist aan een bestuurlijk partnerschap tussen college en deelgemeenten.

In 2004 produceren de deelgemeenten de deelgemeentelijke visie "De waarde van het Rotterdams lokaal bestuur." Als handreiking aan het gemeentebestuur dat vóór 1 april 2005 met een visie zou komen op een resultaatgerichte en burgernabije gemeentelijke overheid.

In 2005 anticiperen de deelgemeentenbestuurders op de komst van de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) met hun notitie "Rotterdam sociaal beleid als uitdaging." Een uitdaging die met de huidige decentralisaties van rijk naar gemeenten nog altijd actueel is.

In 2006 volgt "Gekanteld", als afronding van de bestuursperiode 2002 – 2006.

In 2007 presenteert Leefbaar Rotterdam zijn visie op het Rotterdamse Deelgemeentebestel onder de titel "De Rotterdamse Gordiaanse knoop". Van het begin af aan is duidelijk dat Leefbaar Rotterdam niet enthousiast is over het deelgemeentebestel. De partij trekt in deze notities conclusies over het functioneren van de deelgemeenten en stelt de Rotterdamse politiek voor om hier conclusies aan te verbinden. De notitie is tevens een reactie op de stedelijke nota "Plan van aanpak verbetering organisatie Rotterdam, de wijken, de deelgemeenten en de stad."

Behalve werkbezoeken in het buitenland, richten de deelgemeentenvoorzitters ook hun blik richting de andere grote stad in Nederland met een bestel van bestuurlijke decentralisatie: Amsterdam. De Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam brengt in 2009 een rapport uit onder de titel: "De stad is een schouwtoneel, elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel."

In 2009 komt het gemeentebestuur met zijn inzet voor de discussie over het verbeteren van het Rotterdamse bestuursmodel onder de titel "We kunnen zoveel beter." De conclusie van wat het gemeentebestuur nodig acht: "Beter samenwerken – Meer slagkracht – Heldere rolverdeling". Dit ligt in het verlengde van wat de deelgemeenten al vanaf 2000 voorstellen.

In hetzelfde jaar presenteren de deelgemeenten nog de Notitie Vrijwilligersbeleid.

Kortom, in de eerste tien jaar van de nieuwe eeuw is er geen sprake van afschaffing van de deelgemeenten. Behalve de SP en Leefbaar Rotterdam richt de Rotterdamse politiek zich vooral op verbetering van het bestel om de Rotterdammers beter van dienst te kunnen zijn. Zoals het kort na de Tweede Wereldoorlog ook was bedoeld.

Op 23 maart 2011 maakt minister Donner bekend dat hij af wil van de Rotterdamse deelgemeenten. Het Rotterdamse college denkt er dan nog anders over. Volgens wethouder Kriens biedt het wetsvoorstel van minister Donner voldoende ruimte om de deelgemeenten onder een andere naam te behouden. Wethouder Kriens laat weten dat Rotterdam zich geen zorgen maakt over het plan van de minister: "In het wetsvoorstel wordt de naam 'deelgemeente' geschrapt, maar er blijft genoeg ruimte voor bestuurlijke varianten. Onder een andere naam is het in theorie zelfs mogelijk om verkiezingen op lokaal niveau te blijven houden."

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.

De vraag rijst waarom het tij vrij plotseling keerde in bestuurlijk Nederland. Kunnen de grote steden het nu plotseling wel af met een centrale Gemeenteraad, die bijvoorbeeld in Rotterdam vanaf de Coolingsingel een enorm uitgebreid gebied met meer dan 650.000 bewoners bestiert dat tevens de economische motor van Nederland moet zijn?

Is het een platte bezuinigingsoperatie geweest waarin de "quick wins" en het "laaghangend fruit" prevaleerden boven historisch besef? Welke rol speelden ex-Burgemeesters als Peper en Opstelten? Met name de laatste botste nogal eens met de, in zijn ogen, hindermacht van de deelgemeenten.

Zijn we weer terug in 1947 toen we de term participatie nog niet hadden uitgevonden, maar die wel de grondslag vormde voor de start met een decentrale bestuursvorm? Of zijn we zelfs verder terugggevallen? In 1947 was ten minste duidelijk waar de Wijkraden wel en niet voor stonden. Is dit na 19 maart 2014 ook het geval met de Gebiedscommissies?

Kortom er resten nog heel wat vragen.

Wellicht is er een rol weggelegd voor het Gemeente Archief van Rotterdam om een vervolg te geven aan een indrukwekkende reeks van historische uitgaven over Rotterdam. Dit keer in de vorm van een complete beschrijving van de bestuurlijke historie van de deze stad na de Tweede Wereldoorlog. Want ook in bestuurlijk opzicht markeerde die periode een breuklijn in de historie van onze mooie stad.

Leg deze historische beschrijving van de bestuurlijke ontwikkeling naast de geografische, demografische en sociale ontwikkeling van afgelopen zeventig jaar en zowel historici als geïnteresseerde Rotterdammers krijgen weer een stuk meer inzicht in waarom Rotterdam is wat het nu is.

Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat dit tevens recht zou doen aan de grote inspanningen van zeer veel Rotterdammers die zich met ziel en zaligheid hebben ingezet als leden van de wijk- en deelgemeenteraden tussen 1947 en 2014.

Ter afronding van dit verhaal, hieronder enkele citaten uit een stuk van Judith Stevens (student HBO bestuurskunde HvA), Jeroen Ruijter (student HBO bestuurskunde HvA) en Marco Hofman (curriculummanager HBO bestuurskunde HvA) over het afschaffen van de stadsdelen. Hoewel dit artikel is geënt op de hoofdstedelijke problematiek, gelden de argumenten net zo goed voor Rotterdam.

Argumenten vóór en tegen afschaffing

De argumenten tegen afschaffing van de stadsdelen zijn inmiddels bekend. Er is sprake van een 'ordinaire' bezuinigingsoperatie door flink te snoeien in de politieke vertegenwoordigers en stadsdeelbestuurders. Hierbij is geen sprake van een uitgewerkte visie op een kleine, krachtige en dienstverlenende overheid. De Raad van State is uiterst kritisch over het wetsvoorstel en is van oordeel dat geen draagkrachtige motivering aanwezig is voor afslanking van het stadsdeelbestel. De stadsdelen zijn volgens de voorstanders van afschaffing een overbodige bestuurslaag geworden en zorgen voor bestuurlijke drukte en stroperigheid en dragen daardoor niet bij aan doelmatig en doeltreffend beleid en politiek-bestuurlijke legitimiteit. Een goeie onderbouwing ontbreekt. Ideologische (liberale) argumenten lijken meer gewicht in de schaal te leggen dan rationele argumenten die voortkomen uit wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van stadsdelen. Maar ook het tegendeel is waar. Wie zegt dat het stadsdeelbestel goed functioneert in termen van effectief en efficiënt overheidsbeleid en politieke betrokkenheid en -legitimiteit? Ook daarover bestaat weinig wetenschappelijk onderbouwd onderzoek en als het al bestaat kan het functioneren van het stadsdeelbestel niet meer vergeleken worden met de situatie van voor het stadsdeelbestel. Er zijn nauwelijks 0-metingen verricht naar het functioneren van het bestel van vóór de komst van de stadsdelen. Als we kijken naar het opkomstpercentage voor de stadsdeelraadverkiezingen door de jaren heen, dan moeten we ook constateren dat de politieke betrokkenheid bij de stadsdelen niet bijster groot is (opkomstpercentage is gemiddeld 50% over de verschillende stadsdelen). Al met al kunnen we dus niet zo heel veel zeggen over het functioneren van het stadsdeelbestel in vergelijking tot het bestel van voor de komst van de stadsdelen. De argumenten lijken over en weer meer te maken te hebben met de ideologische en waardengebonden vragen over hoe klein of groot een overheid zou moeten zijn en wat een sterke, slagvaardige overheid zou moeten zijn. Het moment om vragen opnieuw te stellen

Deze vragen zijn eigenlijk zo gek nog niet, aangezien ze gaan over de wezenlijke taak en verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Ook gaan deze vragen over de positie en rollen die maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers innemen binnen de publieke zaak, de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de daarbij betrokken (algemene) belangen. Door deze vragen opnieuw te stellen, ontstaan nieuwe kansen om na te denken en besluiten te nemen over hoe gemeentelijk bestuur zich verhoudt tot maatschappelijke groeperingen en burgers.