

Wel of niet deelgemeenten: non-discussie

Verkiezingsprogramma's voor 22 november stellen de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam ter discussie. Minister Remkes, VVD, noemde deelgemeenten als iets waar hij vanaf wil. En de NRC heeft een gemakkelijke serie over bestuurlijke spaghetti. Maar het is toch een non-discussie?

Inleiding

Typisch is ook dat vooral anti-deelgemeentestukken de krant halen. O, wat valt er veel te lachen om fouten in het sublokaal bestuur. O, en wat is het duur, met al die ambtenaren. In samenwerking met NRC zet adviesbureau Berenschot cijfers over de ambtenarenkorpsen van de grote steden op een rijtje (NRC 24 oktober). Alsof dat wat zegt. Datzelfde Berenschot presenteerde in 2002 het rapport "Groot zijn is ook niet alles" met daarin 5 verklarende factoren voor het aantal ambtenaren van steden, waar "Schaalnadelen" er één van is. Hoe groter een stad, hoe inefficiënter. Als je met z'n allen op een hoop gaat wonen, levert dat problemen op die al snel op het bordje komen van een overheid. Het ligt voor de hand dat steden met een havenhistorie (Amsterdam/Rotterdam) andere bestuursvormen nodig hebben dan ambtelijke/dienstensteden (Den Haag Utrecht). Amsterdam en Rotterdam kennen langdurige bestuurlijke invloed van typisch sociaal-democratische signatuur: meer vertrouwen in het kunnen van de overheid en dus meer ambtenaren.

In Elsevier van 27 augustus vorig jaar vonden zowel Berenschot als adviesbureau ESO Management Partners dat de ideale omvang van een gemeente niet 740.000 (Amsterdam), 600.000 (Rotterdam), 472.000 (Den Haag) of 275.000 (Utrecht) is, maar tussen 20.000 en 80.000 inwoners. Op één na zitten alle Rotterdamse deelgemeenten (afgerond) op die norm. Er is overigens *plenty* onderzoek naar de relatie tussen schaalgrootte enerzijds en kwaliteit en prestaties van het lokale bestuur anderzijds (zie onder andere Brasz en De Jong, 1968; Van der Krogt c.s., 1987; Denters c.s., 1990; Denters en Geurts, 1998). Daaruit volgt dat er geen systematisch verband is tussen schaalgrootte en kwaliteit. Het hangt er maar vanaf naar welk aspect of beleidsterrein wordt gekeken. Toonen en Van Dam constateerde in 1998 na onderzoek van gemeentelijke herindelingen dat het belangrijkste effect is dat gemeenten groter worden: er was geen conclusie mogelijk dat het bestuur beter zou zijn van een grotere gemeente.

Aantallen ambtenaren niet maatgevend en "onmeetbaar"

Als deelgemeentelijk wethouder mocht ik ervaren dat in jaarverslagen opgegeven aantallen ambtenaren niet hard zijn. Bij het doorlichten van een welzijnsclub viel al snel het woord "failliet". Dat was gevaarlijk, aangezien deze club een eenzijdige relatie had met de lokale overheid, en bij faillissement het personeel waarschijnlijk op de loonlijst van de deelgemeente terecht zou komen. Ze hadden een verkapt dienstverband. Pas als deze relaties zijn onderzocht kan een werkelijke vergelijking van ambtenarenkorpsen worden gemaakt.

Zoals elke overheid zijn deelgemeenten vatbaar voor het consumeren van belastinggeld zonder noodzaak. In mijn eigen deelgemeente is jarenlang geld gependend aan niet-presterende welzijnsclubs, terwijl straat- en groenonderhoud onvoldoende werd gepleegd. Als ik ouderen vertelde over de mooie dingen die in het buurthuis plaatsvonden, dan zeiden ze "wanneer ga je nou wat aan de straten en stoepen doen". Ik hoorde van een deelgemeente die zó veel geld van het Ministerie van Binnenlandse Zaken kreeg, dat ze niet wisten hoe het op te krijgen, en er twee extra voorlichters van aanstelden. Moet je daarom deelgemeenten maar afschaffen, of als kiezer, deelraad, gemeenteraad, Tweede Kamer, Rijksministerie beter op de besteding van je centen passen?

Zelfs als je het aantal ambtenaren helder hebt, dan zijn er nog andere factoren van invloed op overheidsprestaties: het Rotterdams openbaar vervoer is per strekkende kilometer veel duurder (op Radio 1 hoorde ik 2x) dan dat van Amsterdam of Den Haag. Vandaar dat de ambtenaren van de RET met de aanstaande privatisering het einde van de Gouden Tijden vrezden, en proberen ze dat met acties te voorkomen.

Als je in ambtenarenaantallen gaat snijden kun je bedrogen uitkomen. Van de Rotterdamse Bestuursdienst vond men dat er teveel mensen werkten (meer dan bij alle deelgemeenten samen). Dat aantal is teruggebracht. Maar, het totaal aantal ambtenaren van de gemeente is niet gedaald: ze zijn alleen verplaatst. En dat onder hoede van Leefbaar Rotterdam/VVD/CDA. Straks zijn we de burgernabije deelgemeenten kwijt, maar de kosten gelijk gebleven of gestegen. PvdA is immers ook weer aan de macht in de Maasstad.

Rotterdams deelgemeenten efficiënter dan Amsterdamse stadsdelen

Het Rotterdamse "subsidiariteitsmodel" (decentraal regelen waar het het handigst is) is realistischer dan het Amsterdamse "mini-stadjes model" (bijna alle afdelingen hebben een sublokale pendant). Rotterdamse deelgemeenten hebben vooral bevoegdheden waar het handig is te decentraliseren: op het gebied van inspraak, beheer van de buitenruimte, welzijn (grote steden problematiek in de wijken), en natuurlijk de loketten voor paspoorten en rijbewijzen. Er gaat genoeg mis om je vrolijk over te maken, wat ik graag doe op mijn weblog. Net als bij kleine en grote zelfstandige gemeenten. Niet elke vergadering is even interessant. Dat ligt niet aan het systeem, eerder aan de deelnemers die de vergadering voorbereiden en voorzitten. Uit eigen onderzoek van de VVD Rotterdam bleek in 2001 ongeveer 1 deelgemeentelijk ambtenaar 680 burgers op (sub)lokaal niveau te bedienen.

De kosten van deelgemeenten vallen ook wel mee. Als we van bijv. de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek de begrotingspost voor "bestuurskosten" afzetten tegen het aantal inwoners, dan kost de deelgemeente 3,48 Euro per maand per inwoner. Een kop koffie met een appelpunt. En de rest van de begroting lost echt niet zo maar op als de deelgemeente niet meer bestaat. Het gaat om wijk- en andere lokaalgebonden oplossingen, en die blijven hoe dan ook nodig.

O, ja, en de burger?

Mijn ervaring is dat de gemiddelde burger geen speciaal gevoel heeft bij de "deelgemeente". Dat zij/hij, als er wat te klagen valt, en als er wat te halen valt, daar aanklopt, is geen prestatie van de deelgemeente, maar een constatering dat de mensen dansen naar het pijpen van de bedenkers van de systemen. Pijsen die anders, dan wordt er ook anders gedanst. Het kan vast allemaal handiger en gestroomlijnder, maar dat is symptomatisch voor de hele overheid. Onvoldoende reden om deelgemeenten maar helemaal af te schaffen.

Als je wil weten of deelgemeenten echt ter discussie staan moet je kijken wat Rotterdammers er zelf van vinden. En dan niet de door deelgemeenten zelf georganiseerde vergaderingen over het deelgemeentebestel waar de *usual suspects* (lees: maatschappelijke organisaties en andere subsidieklanten en ander middenkader van de politieke partijen, niet gewone burgers) hun bestuurders en raadsleden nog een veer in de bips staken. Gelijk maar even dat verschijnsel van die "*usual suspects*": veel van het werk in deelraden en kleinere gemeenteraden is echt niet zo spannend. Je hebt veel geduld nodig, en je moet er veel tijd in steken om de dossiers te kennen. Het is niet raar dat de gemiddelde burger daar niet 100% in zit. Je moet alleen niet denken dat de mensen die je als lokaal bestuurder of raadslid tegenkomt representatief zijn voor de bevolking. Lees dit niet als "het is allemaal te ingewikkeld voor de burger". Nee. Als je wil weten hoe iets in elkaar zit voorbij je eigen achtertuin of voortuin, dan kost het moeite om meer dan te borrelpraten. Voor meningsvorming moet je je documenteren, de historie van een dossier kennen (wat is al geprobeerd, wat werkt, wat doen anderen in gelijke gevallen, enz.).

Hoe komen we erachter wat de Rotterdammer vindt van de deelgemeenten? Als volgt. Elke inwoner van Rotterdam krijgt een oproepingskaart voor zowel de deelraad als de gemeenteraad. De kiezer kan zijn stemmen verdelen over bijv. VVD voor de gemeenteraad en GroenLinks voor de deelraad. Of 2x voor dezelfde partij. Of, en daar gaat het nu om, een of twee blanco stemmen of niet stemmen. Wie dat doet geeft aan zich niet vertegenwoordigd te voelen. Je kunt het saldo van het aantal blanco en niet-stemmers van gemeenteraads- en deelraadsverkiezingen bepalen.

Voor de verkiezingen van maart dit jaar had ik dat onder de aandacht gebracht van de Rotterdammers via het AD Rotterdams Dagblad. Men kon zelfs raamposters ophangen vóór of tégen de deelgemeente.

Doen Rotterdammers dat nou in werkelijkheid? Door weer en wind naar het stembureau lopen en dan één of twee keer het knopje "blanco" aanklikken, of zelfs één van de verkiezingen weigeren? In mijn eigen deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek, demografisch geen typische deelgemeente, lieten in 1998 maar 8 opgeroepen kiezers weten geen vertrouwen in de deelgemeente te hebben. In 2002, het jaar dat Pim Fortuyn verkiesbaar was voor de gemeenteraad, was dat opgelopen naar 296. En dit jaar waren het er weer nog maar 105.

Voor Rotterdam als geheel is het beeld rigoureuzer. In 2002 kwamen 7.085 kiezers wél naar het stemhokje voor de gemeenteraad, maar lieten ze de deelraden erbij zitten. Dat zijn meer stemmen dan de kiesdeler, ja, meer stemmen dan de Stadspartij en ChristenUnie/SGP ieder kregen en die in de gemeenteraad kwamen. Dit jaar waren het nog maar 2.082 kiezers, minder dan de helft van de kiesdeler.

Daarmee is aangetoond dat Rotterdammers, als ze denken dat er wat mankeert aan hun bestuursstelsel, dat in de uitkomsten laten blijken. In 2002 was er dus sprake van een zekere crisis, vertrouwensbreuk, tussen de kiezers en de deelgemeenten. Dat is nu minder. Voor de Rotterdamse burger voldoen deelgemeenten. Als die net als de publicisten in de media negatief waren, dan zouden er veel hogere cijfers worden gescoord.

Er valt genoeg te lachen en te huilen om het presteren van de overheid, inclusief deelgemeenten. Maar het burgernabij bestuur in Rotterdam staat onder de bevolking niet echt ter discussie.

Veel te verliezen

Ik heb geen behoefte aan knullige bestuurders van welke politieke kleur dan ook, en het is leuk om hun fouten uit te vergroten ter amusement. Dat doe ik ook op mijn site www.politiekactief.net, en ik publiceer volgend jaar een boek over de bedrijfsongevallen van goedbedoelend bestuur. Rotterdam is een haast onwrikbare PvdA-stad. Mijn deelgemeente is merendeels VVD/CDA/Leefbaar Rotterdam, al heeft de PvdA na vele jaren nu even van de kiezer de touwtjes in handen gekregen. Dat is interessant. Wie presteert beter? Kwalitatief naatje bestuur van eigen kleur, of kwalitatief goed bestuur van de tegengestelde kleur.

De situatie is gewoon dat de centrale stad bijna per definitie wordt bestuurd door PvdA-ers, die in de afgelopen halve eeuw de stad zo hebben volgebouwd met eenvormige woninkjes dat het nu lastig is om kapitaalcrachtige bewoners te interesseren, en de door eigen beleid ontstane sociale problemen hebben geprobeerd te bedekken onder miljarden belastinggeld voor de zieligheidsindustrie. Om nog maar eens te noemen dat alleen de voorbije coalitie van Leefbaar Rotterdam/CDA en VVD de onder PvdA leiding ontstane *no-go areas*, onveiligheid en vervuiling ter hand nam, en de PvdA tegen dat beleid lekker oppositie voerde. Een beetje ambivalent ben ik wel, want onze deelraadsvoorzitter is die voormalige PvdA-oppositieleider. En juist Leefbaar Rotterdam dat met CDA en VVD Rotterdam heruitvond, is tégen deelgemeenten. Ze zijn natuurlijk ook zuur dat ze in de deelraden 23% van de stemmen kregen (vgl. 35 zetels in de Tweede Kamer), en toch buiten bijna alle coalities vielen.

Als je geen deelgemeente meer hebt, moet je naar de verre Coolingsingel met je relatief kleine kwesties uit een best prettige wijk. Je hebt dan vooral te maken met ambtenaren, want een gemeenteraad van 45 mensen en een stuk of wat wethouders hebben echt geen tijd voor jou. Die ambtenaren hebben door die schaarse controle zó veel macht, en jouw probleem is slechts een lot in een tombola van grote-steden-problemen, dat ik alleen kan verwachten dat de betere wijken van Rotterdam óók verslechteren tot de vieze onveiligheid van de rest van de stad zoals we dat vóór 2002 kenden.

Men kan lacherig doen over de scheefstaande lantaarnpaal of over losliggende stoeptegels. Punt is dat als een stad zich bijvoorbeeld tot taak heeft gesteld een bepaald kwaliteitsniveau te halen voor schone straten, en de inwoners van Delfshaven er zo'n zoi van maken dat daar dagelijks moet worden geveegd, de ROTEB gemeentereiniging haar capaciteit eerder daar inzet, en in onze schonere deelgemeente straten minder worden geveegd, waardoor het kwaliteitsniveau hier daalt. Een lokale bestuurder gaat daar vól voor, maar een gemeentelijk wethouder weegt de belangen af.

Dat geldt denk ik ook voor bewoners van de minder goede wijken. Als je opeens drugsoverlast of *gangs* bezig ziet op een plaats waar dat anders niet is, wie garandeert dat een wethouder of superambtenaar (stadsmarinier) daar aandacht aan schenkt?

Conclusie

Als de Rotterdammer de macht en wijsheid heeft om te laten weten als het systeem van deelgemeenten hem/haar niet zint, en daar nu stil over blijft, en er zo veel te verliezen valt, getuigt het van bijna onverantwoordelijk gedrag in de media vooral de fouten en voorkomende pietluttigheid van sublokaal bestuur te belichten, en niet de voordelen. Als de Rotterdammers (en Amsterdammers) nu geen waar voor hun geld krijgen, moeten we eerst maar eens zien waar hem dat in zit (in Rotterdam bijv. het verkleinen van het centraal ambtenarenapparaat). De suggesties die minister Remkes zelf in de NRC van 19 oktober noemt zijn veel constructiever dan het wegsnijden van een bestuurslaag. Ik ben voorstander van een zo klein mogelijke overheid, en denk dat de pijn niet zit in democratisch gelegitimeerde bestuurslagen, maar in ongecontroleerde, overspenderende, overgemandateerde en ondoeltreffende (neem dat letterlijk: geen doel dienende) ambtenarenapparaten bij waterschappen, grote gemeenten, regio's, provincies en zelfs het Rijk. We moeten niet het ene systeem, waar de spelers niet optimaal presteren, inruilen voor een ander systeem waar ze dat ook niet doen.

Machtspolitiek gezien: accepteer dat steden met, onder leiding van PvdA gecreëerde, achterstanden ook in de deelraden veel PvdA-ers zullen trekken. Je krijgt er een overzichtelijke en dus controleerbare bestuurslaag bij, die knabbelt aan de soms megalomane en vaak verspillende ambities van de centrale stad. En mijn eigen ervaring is dat de ene PvdA-er de andere niet is. Ik trof sociaal-democraten die wél op de centjes konden passen en wél vraagtekens zetten bij nodeloos welzijnsbeleid.

Of, zoals Remkes het zelf (letterlijk) betitelt: “Goed overheidsapparaat kost gewoon geld – nastreven van efficiëntie is goed, maar lukraak bezuinigen kan overheid ook beschadigen”.

Rotterdam, oktober 2006

Joost Smits

VVD-lid, ex-deelgemeentelijk wethouder en raadslid, initiatiefnemer van het alternatief referendum

www.Stemvoordedeelgemeente.nl / www.Stemtegededeelgemeente.nl

jsmits@prize.nl

Literatuur:

- M.J.E.M. van Dam, “Twentestad: onder de gelovigen”, in: www.bestuurskunde.be/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1999,,8,4,5, 31 mei 1999 met daarin verwijzingen naar
 - Brasz, H. en L. de Jong, Burger en gemeente, Alphen aan den Rijn, 1968.
 - Denters, S., H. de Jong, en J. Thomassen, Kwaliteit van gemeenten, Den Haag, 1990.
 - Denters, S., en P. Geurts (red.), Lokale democratie in Nederland, Bussum, 1998.
 - Krogt, T. van der, P. Boorsma, J. van Deth, en D. Ruiten (red.), Big is beautiful?, Den Haag, 1987.
- Th. Toonen, M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, “Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit”, Assen, 1998.
- VVD Commissie Deelgemeentebestel, “Rotterdam, overbedeeld?”, 2 juni 2004
- “Bestuur: Hoezo schaalvoordelen?”, in: Elsevier Weekblad, 27 augustus 2005
- J. Alberts, “Achter elke boom een raadslid”, in: NRC Handelsblad, 24 oktober 2006
- J.W. Remkes, “Goed overheidsapparaat kost gewoon geld – nastreven van efficiëntie is goed, maar lukraak bezuinigen kan overheid ook beschadigen”, in: NRC Handelsblad, 19 oktober 2006
- De websites www.uitslag-rotterdam.nl en websites van de deelgemeenten via www.rotterdam.nl
- Andere artikelen op www.politiekactief.net, zoals “Voor of tegen deelgemeenten – het zal wel” (www.politiekactief.net/artikelen/0501voortbestdg.shtml) en de eerste 2 publicaties die volgend jaar in boekvorm verschijnen (www.politiekactief.net/artikelen/0605eindpaper.shtml). Daar staat ook een kort filmpje.

Uitslagen van de verkiezingen

	1998						2002						2006					
	Opgeroepen	Deelraad Stemmen	Vershil	Gemeenteraad Stemmen	Vershil	Saldo	Opgeroepen	Deelraad Stemmen	Vershil	Gemeenteraad Stemmen	Vershil	Saldo	Opgeroepen	Deelraad Stemmen	Vershil	Gemeenteraad Stemmen	Vershil	Saldo
<i>Charlois</i>							50.462	22.644	27.818	23.955	26.507	1.311	48.673	24.196	24.477	24.352	24.321	156
<i>Delfshaven</i>							50.613	22.432	28.181	23.160	27.453	728	50.422	28.118	22.304	28.287	22.135	169
<i>Feijenoord</i>							51.208	24.491	26.717	25.530	25.678	1.039	50.637	28.915	21.722	29.014	21.623	99
<i>Hillegersberg-Schiebroek</i>	30.890	18.587	12.303	18.595	12.295	8	31.773	20.876	10.897	21.172	10.601	296	31.255	20.548	10.707	20.653	10.602	105
<i>Hoek van Holland</i>							7.472	4.531	2.941	4.613	2.859	82	7.349	4.524	2.825	4.566	2.783	42
<i>Hoogvliet</i>							27.754	14.828	12.926	15.025	12.729	197	27.039	14.507	12.532	14.647	12.392	140
<i>IJsselmonde</i>							46.824	25.383	21.441	25.838	20.986	455	45.539	24.895	20.644	24.991	20.548	96
<i>Kralingen-Crooswijk Noord</i>							40.052	21.978	18.074	22.294	17.758	316	40.250	23.601	16.649	23.784	16.466	183
<i>Overschie</i>							40.111	21.234	18.877	21.916	18.195	682	39.557	23.036	16.521	23.320	16.237	284
<i>Prins Alexander</i>							12.704	7.175	5.529	7.424	5.280	249	12.760	7.442	5.318	7.527	5.233	85
<i>Centrumraad Pernis wijkraad</i>							66.686	40.826	25.860	41.993	24.693	1.167	68.689	42.357	26.332	42.581	26.108	224
							23.847	12.385	11.462	12.940	10.907	555	24.900	14.069	10.831	14.561	10.339	492
							3.634	2.349	1.285	2.357	1.277	8	3.742	2.293	1.449	2.300	1.442	7
Rotterdam							453.140	241.132	212.008	248.217	204.923	7.085	450.812	258.501	192.311	260.583	190.229	2.082