

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 39

**Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie
in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht;
een inventarisatie**

J.G.B.M. van de Goor

's-Gravenhage, maart 1989

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal
gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 1883 8

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid (WRR).

TEN GELEIDE

Deze studie is verricht in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en vormt een onderdeel van de voorbereiding van het WRR-rapport over "Grootstedelijke Gebieden".

De Raad beoogt met publikatie van deze studie de daarin aangeboden informatie voor een groter publiek toegankelijk te maken. Het spreekt vanzelf dat de WRR geen verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van dit werkdocument. Voor meer informatie kunt U zich wenden tot de auteur. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 053-311539.

Prof. Dr. A.M.J. Kreukels
lid van de WRR en
voorzitter van de projectgroep
Grootstedelijke Gebieden

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	
	INLEIDING	1
1.	SCHAALPROBLEMATIEK	3
	NOTEN	7
2.	BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE	8
2.0	<u>Inleiding</u>	8
2.1	<u>Definitie en wettelijk kader</u>	8
2.2	<u>Motieven voor het opnemen van de commissie- bepalingen in de gemeentewet</u>	10
2.3	<u>De invloed van het rijk en de provincie</u>	11
2.4	<u>De wetsartikelen</u>	12
	NOTEN	16
3.	BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE IN AMSTERDAM	18
3.1	<u>Ontstaan</u>	18
3.2	<u>Doelstellingen</u>	20
3.3	<u>Motieven</u>	21
3.4	<u>De bestuurlijke reorganisatie</u>	22
3.5	<u>Veranderingen</u>	26
3.5.1	De binnengemeentelijke decentralisatie als bezuinigingsoperatie	26
3.5.2	De binnengemeentelijke decentralisatie als middel tot het doorvoeren van ambtelijke reorganisatie	28
3.5.3	Groeiende terughoudendheid ten aanzien van overdracht van taken, bevoegdheden en middelen	28
3.5.4	De status van stadsprovincie	29
3.6	<u>De relatie tussen het deelgemeentebestuur en het centrale gemeentebestuur</u>	31
3.6.1	De functies van de centrale stad	31
3.6.2	Sturingsinstrumenten van het centrale gemeente- bestuur	36

3.7	<u>Evaluatie van de binnengemeentelijke decentralisatie</u>	40
3.8	<u>Samenvatting en analyse</u>	42
	NOTEN	48
4.	BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE IN ROTTERDAM	50
4.1	<u>Ontstaan</u>	50
4.2	<u>Doelstellingen</u>	52
4.3	<u>Motieven</u>	52
4.4	<u>Veranderingen</u>	53
4.4.1	Bevoegdheden	53
4.4.2	Financiën	53
4.4.3	Het bestaansrecht van de deelgemeenteraden	55
4.5	<u>De relatie tussen het deelgemeentebestuur en het centrale gemeentebestuur</u>	57
4.5.1	Bestuurlijk	57
	4.5.1.1 Sturingsinstrumenten van het centrale gemeentebestuur	57
4.5.2	Ambtelijk	59
4.6	<u>Evaluatie van de binnengemeentelijke decentralisatie</u>	60
4.7	<u>Samenvatting en conclusies</u>	61
4.8	<u>De regio Rotterdam</u>	62
	NOTEN	65
5.	BINNENGEMEENTELIJKE DECONCENTRATIE IN DEN HAAG	66
5.1	<u>Ontstaan</u>	66
5.2	<u>Doelstellingen</u>	67
5.2.1	Voorwaarden	68
5.3	<u>Ontwikkeling</u>	68
5.4	<u>Kosten en baten</u>	71
5.5	<u>Reorganisatie</u>	72
5.6	<u>Samenvatting</u>	73
5.7	<u>Het Gewest 's-Gravenhage</u>	73
	NOTEN	76

6.	BINNENGEMEENTELIJKE DECONCENTRATIE IN UTRECHT	77
6.1	<u>Ontstaan</u>	77
6.2	<u>Doelstellingen</u>	77
6.3	<u>Ontwikkeling</u>	78
6.4	<u>Toekomstige ontwikkelingen</u>	80
6.5	<u>Reorganisatie</u>	80
6.6	<u>Samenvatting</u>	80
6.7	<u>Midden-West Utrecht</u>	81
	NOTEN	83
	SLOT	84
BIJLAGE 1:	<u>Taak/bevoegdhedenverdeling tussen het centrale gemeentebestuur en de stadsdeelraden</u>	87
BIJLAGE 2:	<u>De stadsdelen van Amsterdam</u>	101
BIJLAGE 3:	<u>Stadsdeelraden met aantal leden en aantal inwoners in het stadsdeel</u>	102
BIJLAGE 4:	<u>De visie van Amsterdam op zichzelf</u>	104
BIJLAGE 5:	<u>Gemeenschappelijke regelingen tussen Amsterdam en andere gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)</u>	105
BIJLAGE 6:	<u>Gemeente Rotterdam</u>	106
BIJLAGE 7:	<u>Gemeenschappelijke regelingen (gr) tussen Rotterdam en andere gemeenten, die aangepast zijn aan de nieuwe Wgr</u>	113
BIJLAGE 8:	<u>Stadsdeelindeling 1988</u>	114
BIJLAGE 9:	<u>Gemeenschappelijke regelingen (gr) tussen Den Haag en andere gemeenten, die zijn aangepast aan de nieuwe Wgr</u>	115
BIJLAGE 10:	<u>Stadsvernieuwing in de gemeente Utrecht</u>	116

BIJLAGE 11:	<u>Organisatie Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing</u>	117
BIJLAGE 12:	<u>Gemeenschappelijke regelingen (gr) tussen de gemeente Utrecht en andere gemeenten, die nog niet zijn aangepast aan de nieuwe Wgr</u>	118

INLEIDING

Met dit stageverslag wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het WRR-project "Grootstedelijke gebieden". Dit onderzoeksproject steunt op 3 poten, namelijk: economische potenties, sociale problemen en het bestuurlijk kader van de 4 grote steden in de Randstad. Dit rapport past binnen het bestuurlijke kader. De opdracht die de WRR gaf luidde: "het maken van een inventarisatie van de binnengemeentelijke decentralisatie in de vier grote steden en het actualiseren van het overzicht van gemeenschappelijke regelingen tussen samenwerkende gemeenten in de Randstad".

Het inventariserende karakter van de opdracht leidde tot een beschrijvende probleemstelling, te weten: "hoe heeft de binnengemeentelijke decentralisatie zich ontwikkeld in de 4 grote steden van de Randstad, sinds de wettelijke mogelijkheid daartoe bestaat en wat zijn de gevolgen voor het centrale gemeentebestuur en de deelbesturen met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling en de financiële verhouding"?

Aangezien de steden Utrecht en Den Haag geen binnengemeentelijke decentralisatie kennen, in de zin van overdracht van bestuursbevoegdheden van een "hoger" naar een "lager" orgaan, wordt voor deze steden de ontwikkeling van de binnengemeentelijke deconcentratie beschreven.

Het verslag is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 1 gaat kort in op het verschijnsel schaalproblematiek om aan te geven wat ertoe geleid heeft dat er allerlei verschuivingen plaatsvinden in de schaalniveaus waarop bevoegdheden worden uitgeoefend. Hoofdstuk 2 beschrijft het wettelijk kader van de binnengemeentelijke decentralisatie. Amsterdam komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Rotterdam, Den Haag en Utrecht in achtereenvolgens hoofdstuk 4, 5 en 6.

De nadruk heeft voortdurend gelegen op Amsterdam. Dit werd veroorzaakt door het feit dat de binnengemeentelijke decentralisatie daar in een veel grotere

omvang en snelheid wordt doorgevoerd, gepaard gaat met een vergaande deconcentratie van ambtenaren en de gevolgen van dit proces veel ingrijpender zijn dan in Rotterdam (Den Haag en Utrecht). Bovendien bestaat er in Amsterdam een directe relatie tussen de binnengemeentelijke decentralisatie en de agglomeratieproblematiek.

In elk hoofdstuk komt ook de regio kort aan de orde. Bij Rotterdam, Den Haag en Utrecht gebeurt dit in een aparte paragraaf, bij Amsterdam wordt de regio integraal behandeld, omdat de regio hier het logisch complement van de binnengemeentelijke decentralisatie vormt.

Dit verslag is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie en vraaggesprekken met medewerkers van de vier gemeenten. Op deze wijze is geprobeerd inzicht te geven in de binnengemeentelijke ontwikkelingen in de vier grote steden van de Randstad.

1. SCHAALPROBLEMATIEK

Het overheidsbeleid in Nederland wordt op centraal niveau gevoerd door het rijk en op decentraal niveau door de provincies en gemeenten. Deze organisatie van het binnenlands bestuur, opgebouwd rond de drie bestuurslagen sluit echter niet altijd aan bij de te besturen werkelijkheid. Veel maatschappelijke, economische en politieke problemen manifesteren zich op een schaal, die niet overeenkomt met de bestaande bestuurlijke schaal. Bovendien is de benodigde optimale bestuurlijke schaal per taak of functie en gebied verschillend. Wanneer voor het vervullen van bepaalde taken geen juist bestuurlijk niveau bestaat is er sprake van schaalproblematiek. Schaalproblematiek kan zowel regionaal als binnengemeentelijk zijn en leidt tot ineffectief en inefficiënt bestuur en het afwentelen van negatieve externe effecten op anderen.

Van regionale schaalproblematiek spreken we als de organisatie van het binnenlands bestuur, opgebouwd rond de drie bestuurslagen, niet aansluit bij de daardoor in de bestuurspraktijk levende behoefte aan bestuur op bovengemeentelijk en subprovinciaal niveau. Essentieel hierbij is dat deze bestuurlijke onaangepastheid zowel door bestuurders als belanghebbenden als problematisch wordt ervaren (1).

Van binnengemeentelijke schaalproblematiek is sprake als de schaal van de gemeente te groot wordt bevonden om bepaalde binnengemeentelijke problemen op een efficiënte en effectieve manier aan te pakken. Deze problematiek zal zich met name voordoen in grote steden.

Een oplossing voor het laatste probleem is binnengemeentelijke decentralisatie en/of deconcentratie. In dit verslag zal de binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie centraal staan en wel in de vier grote steden van de Randstad. Aangezien de regionale problematiek rond de vier grote steden hierbij ook aan de orde komt omdat beide problematieken met elkaar samenhangen zal hierna in het kort op de regionale problematiek in het algemeen ingegaan worden.

Regionale problematiek en de Wet gemeenschappelijke
regelingen in het kort

De regionale problematiek wordt veroorzaakt door schaalveranderingen. Enerzijds betreft het technisch-economische schaalveranderingen; een groot aantal gemeentelijke taken kunnen niet meer vervuld worden zonder een minimum niveau (draagvlak) aan personele, financiële en technische middelen. Anderzijds betreft het maatschappelijke schaalveranderingen; activiteiten zoals wonen, werken en recreëren, welke een ruimtelijke betekenis hebben, nemen toe in reikwijdte en overstijgen het gemeentelijk territorium.

Als gevolg hiervan wordt een bestuurlijke aanpassing noodzakelijk, zowel in het bestuurlijk en ambtelijk apparaat als in het financiële en technische draagvlak van het bestuur (2).

Regionale problematiek kent een draagvlak- en een sturingsaspect. Bij draagvlakproblematiek gaat het om de uitvoering van in wezen gemeentelijke verzorgingstaken, die als gevolg van schaalvergrotingstendenties niet uitsluitend meer op het niveau van de individuele gemeenten kunnen worden behartigd. Het sturingsaspect betreft de behoefte, binnen ruimtelijke, economische en sociaal-culturele beleidssectoren aan specifiek op de regio gerichte voorbereiding en uitvoering van planning en ordening (3).

Het instrument dat de regionale problematiek moet oplossen is de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die op 1 januari 1985 in werking is getreden. De Wgr is het sluitstuk van de discussie over de (re)organisatie van het binnenlands bestuur, die vanaf het eind van de jaren zeventig is gevoerd en betekende het einde van voornemens tot het vormen van gewesten, miniprovincies of doe-provincies. Middels de Wgr is er gekozen voor versterking van de gemeentelijke bestuurslaag. Waar sprake is van taken, die de gemeentegrens overschrijden, moeten die worden aangepakt door samenwerking, waartoe de Wgr ten dienste staat. Aan de provincie is een stroomlijnende, toezichthoudende en conflictbeslechtende rol toebedeeld (4).

Een van de doelstellingen van de Wgr is ordening van het bestaande grillige patroon van gemeenschappelijke regelingen door middel van bundeling en integratie. Bundeling is de situatie waarbij binnen een Wgr-samenwerkingsgebied voor elke taak, waarvoor intergemeentelijk wordt samengewerkt, slechts één gemeenschappelijke regeling voor komt, waaraan alle gemeenten in dat Wgr-samenwerkingsgebied en geen ander dan die gemeenten deelnemen. Integratie is het samensmelten van gebundelde regelingen tot één regeling (5). Dit aanpassingsproces moet 1 januari 1990 afgerond zijn. De provincies moeten het grootste deel van de gemeenschappelijke regelingen goedkeuren, waarbij expliciet getoetst moet worden aan de bundelingsvereiste. Nog niet aangepaste regelingen vervallen dan van rechtswege. Uitzonderingen op de bundelingsverplichting zijn mogelijk op grond van artikel 36 lid 3, als afwijking van de indeling bijzonder aangewezen is in verband met de aard van het te behartigen belang of in verband met de schaal waarop dit belang behartigd moet worden (6).

Een bijzondere vorm van regionale problematiek is de agglomeratieproblematiek. Het stedelijk gebied wordt doorsneden met gemeentegrenzen, hetgeen problemen oplevert. De verschillende gemeenten zijn afhankelijk van elkaar en beleid van de ene gemeente beïnvloedt het beleid van de andere gemeente(n). Er is sprake van een grootstedelijk bestuurlijk regionaal gat (7). Terwijl de Wgr in de meeste gebieden redelijk goed blijkt te voldoen, brengt deze wet in de grootstedelijke agglomeraties een groot aantal knelpunten met zich mee. Dit betreft zowel de samenwerking op zich als de bundeling van de gemeenschappelijke regelingen.

Omdat de samenwerking vrijwillig is, komt deze vaak niet tot stand door onder andere belangentegenstellingen tussen de centrumgemeente en de randgemeenten, "liftersgedrag" van de randgemeenten ten opzichte van de centrumgemeente, bestuursculturele overwegingen, te hoog bevonden kosten van samenwerking en angst aan autonomie in te boeten. De verplichte bundeling bemoeilijkt de samenwerking nog verder omdat voor bepaalde taken regio's te groot en voor andere taken regio's te klein zijn, gemeenten verschillende

taakopvattingen hebben en de historisch gegroeide samenwerking doorkruist wordt (8). Voor een concrete taak (bijv. vuilnisophalen) komt er vaak wel samenwerking tot stand. De problemen manifesteren zich echter met name op het gebied van de sturingstaken. Het kabinet is vooralsnog niet voornemens beleidsmatige veranderingen in de Wgr op te nemen. De Raad van het Binnenlands Bestuur (RBB) heeft dit ook ontraden, omdat het niet bevorderlijk zou zijn voor de voortgang met de verdere vormgeving van het intergemeentelijk/regionaal bestuur. Wel worden er een klein aantal wets-technische wijzigingen aangebracht, naar aanleiding van de behoeften, die gemeenten en provincies bij de uitvoering van de wet in de dagelijkse praktijk ervaren.

De RBB erkent wel dat er problemen zijn in de grootstedelijke agglomeraties en bepleit mede hierom een relativering van de bundelingsverplichting. Bundeling en integratie moeten ten dienste staan van de effectieve en efficiënte behartiging van intergemeentelijke/regionale belangen. Waar het deze zou belemmeren, dient het te wijken (9).

De artikelen 7 en 136 van de Wgr bevatten richtlijnen tot de afstemming van werkgebieden en gebieds-indelingen, die rijk en provincies hanteren voor de uitvoering van hun beleid (regio's) en die het rijk hanteert voor de gedeconcentreerde rijksdiensten (rayons) (10). Deze afstemming is dus niet verplicht. Deze afstemming is bedoeld om datgene wat "op regionale schaal" gebeurt inzichtelijker en (mede daardoor) doelmatiger te laten verlopen (11).

NOTEN

- (1) K.I. van der Top, De Wet gemeenschappelijke regelingen: een oplossing voor de regionale problematiek? 's-Gravenhage, VNG, 1986.
- (2) D.W.P. Ruiter, A. Holleman, en R.J. Jue, Gemeentelijke samenwerkingslichamen; een verkennend onderzoek naar functies van gemeentelijke samenwerkingslichamen in het binnenlands bestuur; Enschede, Instituut Contact Randgemeenten, 1979, blz. 18-24.
- (3) Ibid.
- (4) Toespraak van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta, ter gelegenheid van het symposium Wet gemeenschappelijke regelingen op 19 oktober 1988 te Nulde (Putten).
- (5) Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen); Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 538, nr. 3.
- (6) VNG, afdeling SGB0, Invoering van de nieuwe Wgr; 5 Bundeling; stand van zaken april 1988, een inventarisatie; 's-Gravenhage, VNG, oktober 1988, blz. 33.
- (7) H. van Ruller, Agglomeratieproblematiek in Nederland; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1972.
- (8) Wet gemeenschappelijke regelingen; Memorie van toelichting (op.cit.).
- (9) Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB), Advies over technische aanpassingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, 's-Gravenhage, RBB, 1988.
- (10) Rayons zijn de gebieden, zoals art. 7 Wgr die omschrijft: de territoriaal afgebakende werkterreinen van departementale dienstonderdelen die zijn gevestigd in hun werkgebied; de aanduiding "rayons" slaat uitsluitend op gedeconcentreerde rijksdiensten.
Regio's zijn alle overige gebiedsindelingen, die rijks- en provinciale overheid hanteren.
- (11) VNG, afdeling SGB0, Invoering van de nieuwe Wgr; 2 Afstemming rayons en regio's op samenwerkingsgebieden; een momentopname; 's-Gravenhage, VNG, mei 1987.

2. BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE (BGD)

2.0 Inleiding

Voor de territoriale geleding van de gemeenten kunnen drie modellen onderscheiden worden:

1. Bestuurlijke decentralisatie zonder ambtelijke deconcentratie.
2. Ambtelijke deconcentratie zonder bestuurlijke decentralisatie.
3. Bestuurlijke decentralisatie met ambtelijke deconcentratie (1).

De volgende hoofdstukken zullen de territoriale binnengemeentelijke decentralisatie (bgd) en deconcentratie in de vier grote steden van de Randstad behandelen. De binnengemeentelijke organisatie van Amsterdam komt overeen met het derde model. In Den Haag en Utrecht is sprake van het tweede model. Rotterdam neemt een tussenpositie in. Het kent gedeeltelijke bestuurlijke decentralisatie met beperkte ambtelijke deconcentratie.

Alvorens de specifieke situaties in de steden te bespreken komt in dit hoofdstuk de binnengemeentelijke decentralisatie in het algemeen aan de orde; wat is bgd, wat is het wettelijk kader, waarom is dit wettelijk kader geschapen en wat is de rol van het rijk, de provincies en de gemeenteraad.

2.1 Definitie en wettelijk kader

Onder binnengemeentelijke decentralisatie wordt verstaan: het overdragen van bevoegdheden met daarbij behorende personele, financiële en andere middelen door gemeentelijke organen aan "lagere" organen (2).

Er is hierbij een onderscheid te maken tussen territoriale bgd zoals deelgemeenteraden, stadsdeelraden, wijkraden en functionele bgd.

Dit verslag zal zich beperken tot de territoriale bgd.

De mogelijkheid om binnengemeentelijk te decentraliseren bestaat pas sinds 8 juli 1964. Wel is er reeds veel eerder over binnengemeentelijk decentraliseren nagedacht. Bij Koninklijk Besluit van 6 december 1918 kreeg een ingestelde staatscommissie de taak de herziening van de

gemeentewet voor te bereiden in het licht van de bestuursproblematiek van de grote steden.

Het voorstel van de commissie om gemeenten met minstens 40.000 inwoners de mogelijkheid te bieden bevoegdheden van Burgemeester en Wethouders (B en W) en gemeenteraad aan bestuurscommissies over te dragen haalde het destijds niet. De Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten (Commissie-De Quay) ging opnieuw met de problematiek aan de gang en dit keer met succes (3).

De wijziging van de gemeentewet in 1964 maakte de volgende vormen van bgd mogelijk:

1. art. 61 lid 1a: zelfstandig door de Raad ingestelde commissies met het oog op de behartiging van bepaalde belangen (functionele commissies);
2. art. 61 lid 1b: zelfstandig door de Raad ingestelde commissies met het oog op de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente, dat daarvoor hetzij door zijn ligging, hetzij door zijn karakter voor in aanmerking komt (territoriale commissies);
3. art. 62 lid 2: door de Raad op voorstel van B en W ingestelde vaste commissies van advies en bijstand aan B en W;
4. art. 62 lid 1: door B en W ingestelde commissies van advies, uitsluitend voor advisering van dit college (commissies ad hoc);
5. art. 62, lid 1: door de burgemeester ingestelde commissies van advies uitsluitend voor advisering aan de burgemeester (commissies ad hoc).

De nieuwe mogelijkheden die de wet biedt in vergelijking met de situatie voor 1964 zijn:

1. de mogelijkheid in, door de Raad zelfstandig of op voorstel van B en W ingestelde commissies (1., 2., 3.), burgers/niet-raadsleden op te nemen;
2. de mogelijkheid aan zelfstandig door de Raad ingestelde commissies (1. en 2.) bevoegdheden van Raad en B en W toe te kennen.

De grondwettelijke basis van de gemeentelijke commissies is art. 128 grondwet.

Stadsdeelraden, deelgemeenteraden, wijkraden enzovoort, zijn dus territoriale bestuurscommissies ex artikel 61 lid b Gem. W.).

2.2 Motieven voor het opnemen van de commissiebepalingen in de gemeentewet

Er heeft een groot aantal motieven ten grondslag gelegen aan het opnemen van de bepalingen met betrekking tot de bestuurscommissies in de gemeentewet, te weten (4):

a. verkleining van de afstand bestuur-bestuurden (in de zin van het wekken van meer belangstelling bij de bevolking voor het bestuur). Dit motief valt uiteen in:

- meer burgers/niet-raadsleden worden actief bij het bestuur betrokken (5,6,7,8);
- door het benoemen van personen uit particuliere organisaties wordt de gerichte belangstelling van bepaalde bevolkingsgroepen gewekt (9);
- het wekken van meer begrip voor de activiteiten en maatregelen van het gemeentebestuur bij hen, die het meest direct bij die activiteiten en maatregelen zijn betrokken (10);
- de mogelijkheid om de tendens tot verambtelijking af te zwakken (11);
- meegaan met de veranderde positie van de gemeenteraad. Aangezien de gemeenteraad in steeds grotere mate een controlerend orgaan is geworden ligt het voor de hand dat men een groot aantal bestuurlijke aangelegenheden moet overdragen aan de daarvoor primair in aanmerking komende organen en commissies (12,13);

b. vergroting van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gemeentebestuur door:

- het benutten van de in de burgerij aanwezige bestuurskracht. Door inschakeling van de niet-ambtelijke deskundigen beoogt men een betere voorbereiding van voorstellen uit technisch oogpunt en een betere aanpassing van die voorstellen aan de behoefte van de praktijk te bewerkstelligen en de gemeenteraden van discussies over onderwerpen van technische aard te ontlasten (14,15);

- c. beperking van het min of meer ongewenst gebruik van privaatrechtelijke bestuursvormen. Deze onttrekken zich aan de openbaarheid. De in de wetgeving voorkomende bepalingen betreffende het preventief en repressief toezicht van hoger gezag zijn niet van toepassing op de privaatrechtelijke bestuursvormen (16,17).

Deze motieven worden door de gemeenten, die binnengemeentelijk decentraliseren ook gebruikt. Daarnaast is er nog een aantal voor verschillende gemeenten specifieke motieven om bestuurscommissies in te stellen, zoals de omvang van de gemeente, de ligging, het speciale karakter van het territoir of het wegnemen van niet gewenste gevolgen van gemeentelijke herindeling. Bovendien blijft de instelling van commissies mede afhankelijk van politieke factoren, denkbeelden over bgd en de aanwezigheid van andere middelen om de burger bij het bestuur te betrekken.

2.3 De invloed van het rijk en de provincie

Hoewel de gemeenten zelf kunnen besluiten tot het al dan niet instellen van commissies ex artikel 61, Gem.W., kunnen het rijk en de provincies toch (indirect) hierop invloed uitoefenen (18). De invloed van beide overheidsorganen is echter wel van verschillende orde.

De provincie kan invloed uitoefenen via artikel 64a en via de artikelen 228 en 234 van de gemeentewet. Artikel 64a van de gemeentewet bepaalt dat voor de instelling van commissies aan welke andere dan adviserende bevoegdheden worden toegekend, mededelingsplicht aan Gedeputeerde Staten (G.S.) van toepassing is. Wanneer dit college van mening is, dat vernietiging van het raadsbesluit moet worden overwogen, dan wordt de inwerkingtreding van de regeling opgehouden totdat de Kroon een beslissing heeft genomen. Het betreft een voorlopige toetsing door GS en een definitieve toetsing door de Kroon. Dit is tot nu toe nog nooit gebeurd.

De tweede manier waarop de provincie invloed kan hebben op het instellen van gemeentelijke commissies is door middel van negatieve controle. Zij kan namelijk de instelling van privaatrechtelijke bestuursvormen (een alternatief voor de commissies ex art. 61 Gem. W.)

verhinderen. De besluiten van gemeentebesturen betreffende het oprichten van en het deelnemen aan stichtingen zijn conform artikel 228 gemeentewet aan goedkeuring van GS onderworpen en artikel 234 bepaalt dat de keuze van een burgerrechtelijke vorm alleen toelaatbaar wordt geacht, wanneer wordt aangetoond dat deze vorm in verband met de aard van het te behartigen openbaar belang als bijzonder aangewezen moet worden beschouwd.

Het rijk kan binnengemeentelijk decentralisatie opleggen, maar kan dit alleen op het terrein van medebewindstaken of voor zover het organen met uitsluitend adviserende bevoegdheden betreft. Volgens artikel 128 van de grondwet is oplegging van deelgemeenteraden met autonome taken, behoudens in geval van gemeentelijke herindeling, niet mogelijk. Daarnaast kan het rijk het ontstaan van commissies stimuleren door bijvoorbeeld gemeentelijke herindeling.

2.4 De wetsartikelen

In het nu volgende komen de voornaamste artikelen uit de gemeentewet, die betrekking hebben op de bestuurscommissies aan de orde.

De Raad moet de commissies ex artikel 61 regels geven over de werkwijze, de voorbereiding, de uitvoering en de openbaarmaking van besluiten (19). De bestuurscommissies vergaderen in het openbaar. Om over de positie van de commissie binnen het gemeentebestuur geen onduidelijkheid te laten bestaan moeten voorschriften worden gegeven over het toezicht van de Raad of van het college van B en W op de uitoefening van zijn bevoegdheden, over de verhouding van de toegekende bevoegdheden tot die van de andere organen van de gemeente en over de verantwoording aan de Raad (art. 64 lid 1 gemeentewet). Dit laatste hoeft krachtens het art. 85 ontwerp nieuwe gemeentewet niet.

Bovendien geldt dat de door de Raad daartoe aangewezen bestuurscommissies voor het financieel beheer gelijkgesteld worden aan de afzonderlijke takken van dienst (art. 64 c j°, 252 e.v. gemeentewet) en een eigen rekening

(art. 64 c j°, 265 gemeentewet) voeren. Op de gemeente-begroting zelf komen dan alleen de ontvangsten en uitgaven voor, welke betrekking hebben op de geldelijke verhouding tussen de commissies en de algemene dienst van de gemeente. Tot deze cijfers behoort het voor- of nadelig saldo waarmee de begroting van een bestuurscommissie sluit.

De raad heeft een aantal mogelijkheden om niet gewenste gevolgen van de bgd te voorkomen of te beperken.

1. Allereerst kan de Raad de commissies bevoegdheden geven naar eigen inzicht; taken die voor de hele gemeente als zodanig van belang zijn en waarvoor decentralisatie onwenselijk is, houdt het centrale gemeentebestuur in eigen hand.
2. Artikel 64 lid 1 gemeentewet bepaalt dat de raad de vorm van toezicht regelt. In de praktijk zal men niet snel preventief toezicht voorschrijven, omdat dan het binnengemeentelijk decentraliseren niet veel effect heeft. Hoe Amsterdam en Rotterdam dit toezicht geregeld hebben bespreek ik in respectievelijk 3.6.2 en 4.5.1.

Met hetzelfde doel verbiedt artikel 63 gemeentewet de Raad afstand te doen van de volgende belangrijke bevoegdheden:

- het vaststellen van de plaatselijke begroting en van afzonderlijke begrotingen van takken van dienst (art. 253 gemeentewet). Dit zogenaamde budgetrecht komt alleen de gemeente toe. De deelgemeenteraden mogen wel het budgetbestedingsrecht hebben. De Memorie van Toelichting bij de ontwerp Gemeentewet omschrijft dit als volgt: "de bevoegdheid het door de raad toegekende budget naar eigen inzicht te besteden, daarbij binnen de grenzen blijvend van de verdeling over de verschillende functies, zoals die door de raad in de begroting is vastgesteld";
- het voorlopig vaststellen van rekeningen van de gemeente als geheel en van de afzonderlijke takken van dienst (artt. 257 en 265 gemeentewet);

- het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of politiedwang te handhaven;
- het heffen van andere belastingen dan leges en rechten (art. 277 gemeentewet lid 1; de commissie mag dus alleen bepalen dat voor diensten die op de een of andere wijze worden verleend moet worden betaald).

De relatie van de commissies tot het algemeen bestuur wordt hiermee duidelijk. De Raad behoudt nagenoeg het gehele financiële bestuur onder zich evenals het hele gebied van de strafverordering. Dit zijn twee gebieden waar een optreden van het gemeentelijk bestuur zeer direct en fundamenteel op het leven van de bestuurden ingrijpt. Bovendien is het zo dat de eenheid van het gemeentebestuur voor een groot deel wordt bereikt door een samenhangend financieel beleid en door een samenhangend beleid met betrekking tot de strafverordeningen.

Een doorbreking van die eenheid is niet het doel waarmee bestuurscommissies worden ingesteld. De wetgever heeft door deze beperkingen op te nemen de kans dat het toch zou gebeuren willen verkleinen.

Bovendien bestaat er de vorm van het "gemengde" preventief en repressief toezicht dat op de raadsbesluiten tot het instellen van commissies van toepassing is (art. 64a gemeentewet). Evenals bij de strafverordering kan het besluit pas worden geëffectueerd, nadat GS een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven (het bericht van ontvangst) of wanneer de Kroon vernietiging niet nodig heeft geoordeeld.

De ontwerp-gemeentewet (20) laat iets ruimere bevoegdheden toe aan de bestuurscommissies.

Het nieuwe artikel 85 staat toe bevoegdheden van de burgemeester over te dragen.

Artikel 88 stelt rechtstreekse verkiezingen van territoriale bestuurscommissies met zeer veel bevoegdheden, die aan te merken zijn als een vertegenwoordigend orgaan (zgn. zware commissies) verplicht. Dit was voorheen niet zo. Bovendien mogen zware territoriale bestuurscommissies (Memorie van Toelichting) wel verordeningen maken, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

Op financieel gebied worden de touwtjes echter aangetrokken. De bevoegdheid tot het instellen van een bedrijf of andere tak van dienst, mag namelijk niet meer worden overgedragen, evenmin als het vaststellen van regels met betrekking tot de organisatie van de administratie en het beheer van vermogenswaarden (art. 157, lid 2) (21). Artikel 64a is vervallen; dit betekent dat er alleen nog repressief toezicht bestaat op het instellen van bestuurscommissies.

NOTEN

- (1) H. van den Brink, "Concentratie en decentralisatie, de fusie van gemeenten nader beschouwd", Tijdschrift voor het Openbaar Bestuur, jrg. 13, nr. 3, 29 januari 1987, blz. 45.
- (2) J.B.J.M. ten Berge en H. van Ruller, "Binnengemeentelijke decentralisatie Amsterdam als innovatie" in: Gemeenten in verandering; is er ook innovatie?; onder redactie van H.A. Brasz en J.W. van der Dussen, 's-Gravenhage, Vuga Uitgeverij, 1987, blz. 167-196.
- (3) F.A.C. Heijer van Meijbeek, "Deelgemeenten: schaalvergroting en schaalverkleining", De Nederlandse Gemeente, 27 november 1987, nr. 48, blz. 1026-1027.
- (4) Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Binnelands Bestuur, Afdeling Bestuurlijke Organisatie, Bureau Wetenschappelijk onderzoek, Binnengemeentelijke decentralisatie, 's-Gravenhage, januari 1979.
- (5) Memorie van Toelichting, Handelingen II 1961-1962, 6627, nr. 3.
- (6) Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten (Commissie-De Quay), 's-Gravenhage, 1955.
- (7) Commissie-Van den Bergh, Het Bestuur van de grote gemeenten, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1959.
- (8) Herziening van de Gemeentewet, Rapport uitgebracht aan het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Commissie-Oud), 's-Gravenhage, 1959.
- (9) Commissie-Van den Bergh, op.cit.
- (10) Herziening van de Gemeentewet (op.cit.)
- (11) Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten (op.cit.).
- (12) Memorie van Toelichting, Handelingen II 1961-1962, 6627, nr. 3.
- (13) Commissie-Van den Bergh, op.cit.
- (14) Memorie van Toelichting, Handelingen II 1961-1962, 6627, nummer 3.
- (15) Herziening van de Gemeentewet (op.cit.).
- (16) Memorie van Toelichting, Handelingen II 1961-1962, 6627, nummer 3.
- (17) Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten (op.cit.).
- (18) Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Binnelands Bestuur, Afdeling Bestuurlijke Organisatie, Bureau Wetenschappelijk onderzoek, Binnengemeentelijke decentralisatie, 's-Gravenhage, januari 1979.
- (19) W.G. Verkruisen en B.C. Vis, Gemeente en Gemeentewet, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1987, blz. 125-134.
- (20) Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet), Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 403, nrs. A-D en 1 t/m 7.

- (21) W.F. de Zeeuw, "Terughoudend sturen", Bestuurs-
wetenschappen, 1986, nr. 7, blz. 492-502.

3. BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE IN AMSTERDAM

Hoewel Amsterdam pas in 1981 haar eerste twee stadsdeelraden heeft ingesteld, vindt er nergens in Nederland zo'n grootschalige binnengemeentelijke decentralisatie plaats als in Amsterdam.

Dit hoofdstuk beschrijft dit decentralisatieproces en gaat daarbij in op de doelstellingen, de motieven, de financiën, de bevoegdhedenverdeling en de resultaten.

3.1 Ontstaan

Op 15 februari 1978 nam de gemeenteraad van Amsterdam het principebesluit een proef te nemen met bgd (1). In aansluiting daarop besloot de raad op 5 mei 1981 (2) in twee stadsdelen Noord en Osdorp, als proef een stadsdeelraad in te stellen. De twee rechtstreeks gekozen deelraden aanvaardden 1 december daarop hun taak. Van tevoren werden uitgebreide inspraakrondes georganiseerd om te weten te komen aan welke vorm van zelfbestuur de bewoners van Noord en Osdorp de voorkeur gaven. In een voorlichtingsfolder van de gemeente Amsterdam (3) lezen we het volgende: "En hoewel het van het begin af aan duidelijk is, dat het gemeentebestuur voorstander is van gekozen deelraden, wordt aan iedereen gevraagd: vindt u dat ook of hebt u een andere mening?" (nogal een suggestieve vraag). Drie opties kwamen naar voren (4):

1. het parlementair-democratisch model met een rechtstreeks door de bevolking gekozen deelraad met zoveel mogelijk eigen bevoegdheden, eigen ambtelijk apparaat en geld;
2. het direct-democratische model waarin buurtvergaderingen, waar alle buurtbewoners stemrecht hebben, beslissingen nemen over buurtzaken; buurt-overschrijdende beslissingen worden genomen door een uit afgevaardigden van de buurtvergadering bestaande coördinatieraad;
3. het versterken van de functie van wijkopbouworganen en buurtcentra.

Iedereen was wel van mening dat de komst van ambtenaren een goede zaak is.

In september 1980 koos het college van B en W definitief voor het model van gekozen deelraden. Het accent ligt hierbij op participatie vanuit bestuursoptiek, in tegenstelling tot de twee andere modellen, waarbij het accent ligt op participatie vanuit de bevolkingsoptiek (zie par. 3.7). De twee ingestelde deelraden zouden een experiment zijn. Het was de bedoeling de proef in Noord en Osdorp af te wachten en afhankelijk van de resultaten van deze proef te beslissen over de verdere invulling van de binnen-gemeentelijke decentralisatie (o.a. over een klein aantal grote deelraden (hiervan was het CDA voorstander), of een groot aantal kleine deelraden (de optie van de PvdA)). De keuze van het gemeentebestuur om Osdorp en Amsterdam Noord aan te wijzen als proefgebieden was een compromis tussen beide visies (In 1980, hadden ze respectievelijk 35.000 en 85.000 inwoners).

Het liep echter anders; De resultaten van het experiment werden niet afgewacht; reeds in 1982 nam de gemeenteraad een ander besluit (gelegenheidscoalitie PvdA/VVD). Het stadsbestuur schreef in het programma-akkoord 1982-1986: "Op het gebied van de bestuurlijke organisatie streeft Amsterdam naar volledige invoering van bgd, in het perspectief van algehele reorganisatie van het binnenlands bestuur, de eventuele vorming van een stadsprovincie Amsterdam en een wijkgerichte reorganisatie van diensten en bedrijven" (5). Gebiedsindeling is dan noodzakelijk (zie bijlagen 2 en 3).

In 1983/84 werd besloten om aanvankelijk twee, vervolgens drie en daarna zelfs vier nieuwe deelraden in te stellen. In april 1987 werden de volgende vier stadsdeelraden geïnstalleerd in Zuidoost, de Pijp, Watergraafsmeer en Buitenveldert. De laatste tien deelraden zullen in 1990 ingesteld worden; aanvankelijk was het de bedoeling om dit gefaseerd te doen, namelijk een deel in 1989 en een deel in 1991.

Zoals gezegd in paragraaf 2.1 moet een gemeente het aan Gedeputeerde Staten melden, als ze een commissie met bestuursbevoegdheden instelt. Gedeputeerde Staten kunnen dit op hun beurt aan de Kroon ter vernietiging voordragen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben dat destijds in het geval van Amsterdam niet gedaan.

De juristen van het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben na het vernemen van de plannen van het gemeentebestuur van Amsterdam het gemeenterecht erop nageslagen, omdat men twijfelde of het allemaal wettelijk wel mogelijk was. Toen inderdaad bleek dat deze groot-schalige decentralisatie-operatie wettelijk mogelijk was, heeft men zich er verder niet meer mee bemoeid.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft wel nog steeds kritiek op het bestaan van een vierde bestuurs-laag.

3.2 Doelstellingen

Volgens de voordracht van B en W van 1981 (6) en het daarmee identieke raadsbesluit (7) luiden de doelstellingen van en de voorwaarden voor de bgd als volgt. Hoofddoelstelling was: het streven om door middel van bgd het functioneren van de lokale democratie te verbeteren. Aan deze hoofddoelstelling werd nog een aantal concrete doelstellingen gekoppeld zoals:

- een beter werkbare en herkenbare organisatie;
- meer aandacht voor en verfijning in de directe woon-omgeving;
- het maken van reële openingen voor participatie in het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering (8).

De voorwaarden, die hierbij gesteld werden waren:

1. De stadsdeelraden krijgen een zo maximaal mogelijk taken- en bevoegdhedenpakket

Dat houdt in dat de stadsdeelraad alle bevoegdheden van de gemeenteraad uitoefent en het dagelijks bestuur van de stadsdeelraad alle bevoegdheden van B en W, met uitzondering van

- a. de bevoegdheden, die krachten art. 63 gemeentewet niet overdraagbaar zijn;
- b. de specifieke grootstedelijke taken en bevoegdheden, die de exclusieve bevoegdheid zijn van het centrale bestuur. Deze zijn opgesomd in een bij de verordening behorende bijlage (de zgn. A-lijst).

A-taken zijn niet te decentraliseren, hetzij omdat wettelijke bepalingen zich hiertegen verzetten, hetzij omdat kostenoverwegingen (bijv. energieverlening), coördinatie-overwegingen (bijv. zorg van hoofdwegen en hoofdvaarwegen) of draagkrachtoverwegingen (bijv. beheer van haven en grote industrieterreinen) dit ongewenst maken. Naast de A-lijst bestond er een C-lijst, die de taken en bevoegdheden bevatte die Noord en Osdorp overgedragen kregen als startpakket. Op 28 april 1987 hebben Noord en Osdorp het maximale pakket overgedragen gekregen en is de C-lijst vervallen.

Dan bestaat er nog de E-lijst, die taken bevat, die voorlopig centraal gehouden worden. En tot voor kort bestond er de B-lijst, die de overgedragen taken en bevoegdheden bevatte, waarbij richtlijnen en aanwijzingen gegeven konden worden door het gemeentebestuur.

De taak- en bevoegdhedenverdeling wordt uitgebreider behandeld in paragraaf 3.6.

2. De stadsdeelraden krijgen een uitvoerend en beleidsvoorbereidend ambtelijk apparaat
3. De stadsdeelraden krijgen een eigen budget, gekoppeld aan de overdracht van taken en bevoegdheden (zie 3.5.1).

3.3 Motieven

De motieven, die een rol gespeeld hebben bij het besluit tot instellen van de stadsdeelraden luiden als volgt:

- het worden van een stadsprovincie;
- het herstellen van het primaat van de politiek;
- het reduceren van de groeiende afstand tussen het gemeentebestuur en de bevolking;
- het verbeteren van de effectiviteit van het grootstedelijk bestuur;
- het ontlasten van de politiek-bestuurlijke top van de gemeente.

Zoals uit de doelstellingen blijkt spelen de motieven om de artikelen 61-64 in gemeentewet op te nemen ook een rol bij het instellen van stadsdeelraden in Amsterdam (9). Met name

bij Amsterdam speelt haar streven om een stadsprovincie te worden een belangrijke rol. De bgd moet opgevat worden als een onderdeel in een totaal complex van bestuurlijke herstructurering. In Amsterdam is deze zienswijze dominant.

3.4 De bestuurlijke reorganisatie

Met de instelling van de stadsdeelraden Noord en Osdorp is het denken over de gehele stedelijke organisatie en de centrale stad begonnen. Bgd is slechts één aspect van wat in Amsterdam de Bestuurlijke Reorganisatie (BR) genoemd wordt. De BR bestaat uit drie samenhangende processen.

1. De vorming van stadsdeelraden.
2. De vorming van een nieuwe centrale stadsorganisatie, toegesneden op de (nieuwe) centrale functies.
3. Het invoeren van de nieuwe werkwijze en positionering van de staf- en steundiensten.

De opdeling van de gemeente in een aantal stadsdelen ziet het gemeentebestuur van Amsterdam als het begin van een proces dat uiteindelijk moet resulteren in het opheffen van de bestaande gemeente Amsterdam, de uitgroei van de stadsdelen naar zelfstandige gemeenten en de vorming van een stadsprovincie, samengesteld uit deze nieuwe gemeenten en bestaande "oude" randgemeenten. Deze stadsprovincie zou afgesplitst moeten worden van de provincie Noord-Holland zodat ze niet meer onder het gezag van de provincie Noord-Holland valt, maar direct onder het rijk. De taken en bevoegdheden van de stadsprovincie zouden moeten bestaan uit: de huidige provinciale taken, door het rijk gedecentraliseerde taken, taken op grootstedelijk niveau die nu nog aan de gemeente toebehoren, evenals coördinatie, planning en sturing op "stadsprovinciaal" niveau (10).

Door deze structuur zou de bestuursschaal meer in overeenstemming zijn met de schaal van het metropolitane gebied. Schaalvergroting en schaalverkleining zijn in deze filosofie onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Volgens het gemeentebestuur van Amsterdam is daar de volgende reden voor:

Amsterdam is tegelijkertijd te groot en te klein voor het oplossen van de grootstedelijke problematiek. Te groot, omdat de problemen van de verschillende wijken te veel in aantal zijn en te ver van het gemeentebestuur afstaan om een optimale besluitvorming door dat gemeentebestuur mogelijk te maken (bijv. verkeersdrempels, subsidie aan buurtverenigingen enz.). Te klein omdat de metropolitane gebieden van Amsterdam (openbaar vervoer, infrastructuur, woningbouw enz.), gemeentegrensoverschrijdend zijn en Amsterdam te weinig bevoegdheden heeft om deze taakgebieden eigenhandig aan te pakken (11). Voor die taken bestaat geen juist bestuurlijk schaalniveau.

Destijds is aan de plannen om een stadsprovincie te worden veel ruchtbaarheid gegeven. Dit heeft een enorme weerstand opgeroepen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (de landelijke bestuurlijke reorganisatieplannen zijn geresulteerd in de Wgr), de provincie Noord-Holland (heeft geen behoefte geamputeerd te worden; 1/3 deel van haar werk betreft Amsterdam) en de randgemeenten. Amsterdam is zich toen eerst gaan richten op de interne bestuurlijke reorganisatie. Tactisch gezien was het geen slimme zet van Amsterdam om zijn plannen om stadsprovincie te worden zo openbaar te maken. Hoewel er de laatste tijd nauwelijks iets in de openbaarheid komt heeft Amsterdam nog steeds de bedoeling om tot een agglomeratiebestuur te komen (de Wgr is naar de mening van het gemeentebestuur geen geschikt instrument voor de agglomeratie. Het is veel te vrijblijvend), maar zij is wel pragmatischer geworden in de manier om dit te kunnen verwezenlijken. Dat wil zeggen, men vindt dat de provincie Noord-Holland als bestuurslaag boven Amsterdam wel mag blijven bestaan als Amsterdam er maar niet te veel last van heeft. Bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening is dat nu wel het geval. De stadsdeelraden maken bestemmingsplannen, die ze rechtstreeks aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring aanbieden. De provincie toetst deze marginaal. Het stadsdeelbestuur stelt het centrale gemeentebestuur slechts in kennis van het bestemmingsplan. De verhouding tussen de gemeente Amsterdam en de provincie Noord Holland is niet zo geweldig. Het gemeentebestuur van Amsterdam vindt dat de

provincie zich zelfs met binnengemeentelijke zaken bemoeit (zoals in het geval van de bestemmingsplannen).

De grote steden hebben wel via het grote stedenbeleid van de regering in een aantal opzichten een speciale met de provincies vergelijkbare positie: een welzijnsconvenant is afgesloten, in 1983 tussen de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de gemeentebesturen van de grote steden. Ter uitvoering van deze overeenkomst werd op 1 januari 1984 de "financieringsregeling Welzijnsovereenkomst vier grote gemeenten" van kracht, die een groot aantal rijksbijdrage- en rijkssubsidieregelingen verving.

In de Wet op de bejaardenoorden die per 1 januari 1985 van kracht is hebben de vier grote steden dezelfde status als de provincie verworven. Met de inwerkingtreding van de nieuwe wet is eveneens de verantwoordelijkheid voor de verdeling van middelen ten behoeve van het zogenaamde flankerend bejaardenbeleid naar de grote steden gedecentraliseerd.

Met betrekking tot stadsvernieuwing geldt dat per 1 januari 1985 de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing van kracht geworden is. Circa twintig rijksregelingen zijn opgeheven en opgenomen in het stadsvernieuwingsfonds. De gemeenten hebben hierdoor meer vrijheid gekregen om hun eigen stadsvernieuwingsbeleid vorm te geven.

Met de provincie zelf is in het voorjaar van 1987 een convenant gesloten waarin de intentie wordt uitgesproken dat alles wordt overgedragen of overgelaten aan Amsterdam, waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat het een typisch provinciale taak betreft (principe van de "omgekeerde bewijslast"). Huidige provinciale taken, die op de schaal van Amsterdam kunnen worden uitgeoefend zonder dat voor de belangen van een groter verband aantoonbaar nadeel ontstaat, worden overgedragen c.q. overgelaten aan Amsterdam (12). Deze zogenaamde raamovereenkomst heeft echter nog niet veel concrete resultaten opgeleverd. In 1988 zijn voortvloeiend uit deze overeenkomst een klein aantal bevoegdheden van de provincie aan de gemeente Amsterdam overgedragen bijvoorbeeld op het gebied van de monumentenzorg. De adviesbevoegdheden van GS over de ontwerpmonumentenlijst van het rijk en over de aanwijzing tot

beschermd stads- en dorpsgezicht gaan over naar B en W van Amsterdam (13).

Het samenwerkingsgebied, op basis van de Wgr rond Amsterdam is later ingedeeld dan de overige samenwerkingsgebieden, omdat het oorspronkelijke indelingsbesluit van Noord-Holland (waarbij A'dam zelf een "samenwerkingsgebied" was) bij Koninklijk Besluit van 31 oktober 1986, nr. 24 is vernietigd.

Op 14 september 1987 (Besluit nr. 62) hebben Provinciale Staten van Noord-Holland een samenwerkingsgebied Agglomeratie Amsterdam aangewezen.

De volgende gemeenten maken hiervan deel uit: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Broek in Waterland, Diemen, Edam, Volendam, Haarlemmermeer, IJpendam, Jisp, Katwoude, Landsmeer, Marken, Monnikendam, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Wormer, Wijdewormer, Zaanstad en Zeevang.

Tussen deze gemeenten bestaat een formele regeling: het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA). In december 1986 is het toen bestaande Informeel Agglomeratie Overleg (IAO) omgezet in dit formele orgaan. Het IAO omvatte buiten de ROA-gemeenten nog: Abcoude, Lelystad en het Openbaar Lichaam Zuidelijke Ysselmeerpolders.

Het ROA is geen gemeenschappelijke regeling ex Wgr, maar een bestuursovereenkomst. Het gemeentebestuur van Amsterdam vindt het overleg momenteel veel te vrijblijvend: "het ROA is een "leuke praatclub", maar niet besluitvormend". Momenteel worden er door het gemeentebestuur van Amsterdam pogingen ondernomen om het ROA wat meer inhoud te geven, maar zonder hulp van buiten heeft dat weinig kans van slagen. Amsterdam vindt dat de diverse gemeenten, maar mogelijk ook het rijk en de provincie een deel van hun bevoegdheden over zouden moeten dragen aan een ROA nieuwe stijl. Het ROA zou een duidelijk sturende positie in het gebied moeten krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van de werkgelegenheid. Het arbeidsmarktgebied gaat over de gemeentegrens heen, maar de randgemeenten hebben er geen behoefte aan de werklozen van Amsterdam op te nemen. Een

agglomeratiebestuur zou de belangen van de totale agglomeratie af kunnen wegen.

3.5 Veranderingen

De afgelopen jaren zijn niet bepaald gekenmerkt geweest door een status-quo op het gebied van de bgd in Amsterdam. Zowel in ideologisch opzicht als in financieel opzicht als met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling heeft zich een groot aantal veranderingen voltrokken, die hieronder besproken worden.

3.5.1 De binnengemeentelijke decentralisatie als bezuinigingsoperatie

(14) Stond aanvankelijk de verbetering van de politieke participatie en verhoging van de bestuurlijke effectiviteit centraal, in de loop der jaren werd de ontwikkeling van de bgd steeds meer in het kader van gemeentelijke bezuinigingen geplaatst.

Aanvankelijk moest het instellen van stadsdeelraden budgettair neutraal gebeuren.

In 1983 moest zichtbaar, controleerbaar en beheersbaar worden gemaakt dat bgd leidt tot het handhaven van het bestaande voorzieningenniveau met substantieel minder middelen (personeel en materiaal). De bgd wordt een van de manieren waarop Amsterdam noodgedwongen de broekriem aanhaalt. Dit gebeurt op verschillende wijzen (15):

1. Bepaalde taken worden opgeheven of afgestoten naar de particuliere sector.

Het is de bedoeling dat binnen de nieuwe organisatie de gemeentelijke stafafdelingen en steundiensten, zoals de stadsdrukkerij gaan verzelfstandigen. Ze zullen in hoge mate concurrerend moeten kunnen werken ten opzichte van particuliere ondernemingen of instellingen die dezelfde of vergelijkbare produkten, diensten en voorzieningen leveren, zodat de stadsdeelraden de gemeentelijke service-instellingen zullen blijven inhuren, als de gedwongen winkelnering in 1990 wordt opgeheven. Indien ze niet kunnen concurreren zullen ze afgestoten worden.

2. Kostenbesparingen en verlaging van de totale uitgaven door produktie van bepaalde voorzieningen op kleinere schaal.

Bestudering van de uitkomsten van internationale vergelijkende studies naar het gemiddelde uitgavenniveau van gemeenten van verschillende omvang gaf aanwijzingen dat dit mogelijk was.

Dit vormde een belangrijke impuls om de startbudgetten van stadsdelen te "ijken" op de situatie van middelgrote gemeenten.

Fundamenteel daarbij is dat de hoogte van de budgetten niet wordt bepaald door een - evenredige - afsplitsing naar de stadsdelen van de bestaande uitgaven voor de gehele gemeente Amsterdam, zoals dit wel voor de stadsdelen Noord en Osdorp is gebeurd. In plaats daarvan wordt de hoogte "objectief" bepaald door de budgetten te baseren op de uitgavenniveaus van vergelijkbare middelgrote gemeenten en waar nodig gecorrigeerd voor typisch grootstedelijke omstandigheden. Men hoopt met deze methodiek financiële voordelen te behalen, omdat men verwacht dat middelgrote gemeenten (in casu de deelraden) lagere kosten per eenheid produkt hebben dan enkele grote gemeenten (Amsterdam). De hele bgd-operatie heeft nu al enkele tientallen miljoenen winst opgeleverd door de efficiëntere schaal en een vermindering van coördinatie-, bemiddelings- en overheadkosten. Er bestaat verschil van mening tussen de stadsdelen en de centrale stad over naar wie die financiële ruimte als gevolg van de bgd moet toevloeien. Beide partijen zijn van mening dat ze daar recht op hebben. Waarschijnlijk zal een deel naar het stadsdeelfonds gaan vloeien en een deel naar centraal om het begrotingstekort te verminderen/op te heffen. Centrale bestuurders zijn verder van mening dat het ten goede moet komen aan de nieuwe uitdagingen, waar de centrale stad voor staat.

Het nieuwe financiële perspectief betekent ook dat voor de vier nieuwe deelraden in 1987 (en de laatste 10 in 1990) een andere manier van ambtelijke deconcentratie wordt toegepast dan bij de eerste twee (16), waar een ponds-pondsgewijze afsplitsing van taken, ambtenaren en financiën bij centrale diensten en het schoksgewijs toenemen van taken, personeel en middelen plaatsvond. Zo ontstond een geheel van afzonderlijke eenheden, die vervolgens tot een doelmatig werkapparaat moesten worden samengesteld. Dit

heeft veel organisatorische problemen gegeven: onduidelijkheden en onzekerheden bij de stadsdeelraden over de taakverdeling, problemen bij het integreren van steeds weer nieuwe ambtenaren in het stadsdeelapparaat. Op grond van deze ervaringen koos het gemeentebestuur van Amsterdam in 1986 voor een andere aanpak. Het benoemde 4 interimmanagers, die het hele proces van de bgd moesten trekken en begeleiden in de in 1987 gestarte deelraden: de Pijp, Buitenveldert, Zuidoost en Watergraafsmeer.

Bovendien werd tevoren ("integratie vooraf") op basis van een vergelijking met "normale" Nederlandse gemeenten van vergelijkbare grootte een norm opgesteld voor ambtelijke en financiële capaciteit (met soms toeslagen voor specifieke omstandigheden). De nieuw gekozen bestuurders kregen direct een op hun situatie toegesneden ambtelijke ondersteuning mee (17).

3.5.2 De binnengemeentelijke decentralisatie als middel tot het doorvoeren van ambtelijke reorganisatie (18)

Deze reorganisatie zou, gelet op de omvang en de vorm, zonder de invoering van de deelraden vermoedelijk nooit van de grond zijn gekomen.

Ten gevolge van de bgd is het gemeentelijk takenpakket grondig doorgelicht en is een nieuwe hoofdstuctuur voor de gemeentelijke secretarie, diensten en bedrijven opgesteld. Het oude secretarie-dienstenmodel is verlaten en in de plaats daarvan is gekozen voor het sectormodel, met drie stafsectoren (personeel en organisatie, financiën en algemene zaken) en drie lijnsectoren (wonen en werken, maatschappelijk welzijn en stadsdeelwerken) (19).

3.5.3 Groeiende terughoudendheid ten aanzien van overdracht van taken, bevoegdheden en middelen (20)

Deze terughoudendheid komt tot uitdrukking in de verdere ontwikkeling van sturingsinstrumenten van het centrale stadsbestuur. Ook de oorspronkelijke taak en bevoegdhedenverdeling is grondig doorgelicht, met als resultaat dat de stadsdelen na een zogenaamde "optimaliseringsoperatie" nu volwaardige gemeenten zijn in een grootstedelijke samenleving.

(21) Deze optimalisering was noodzakelijk omdat de A-lijst en C-lijst nogal wat ongelijksoortige elementen bevatten, zodat een consistente organisatie zowel centraal als decentraal niet was op te bouwen evenmin als het mogelijk was een werkbare financiële verhouding vorm te geven. Bij de optimalisering is bij elke gemeentelijke taak bekeken of deze door de deelgemeenten vergelijkbaar met zelfstandige gemeenten, kon worden behartigd of dat deze vanwege zijn grootschaligheid of unieke karakter als grootstedelijke bevoegdheid/taak dient te worden gezien. Er is getracht de A-lijst te ontdoen van taken en zorgvelden. Alleen de puur juridisch omschreven bevoegdheden (de formele omschrijvingen van bepaalde taken of de juridische basis voor de uitoefening van taken) zijn, als basis van stedelijke taken en zorgvelden in de A-lijst overgebleven.

3.5.4 De status van stadsprovincie

(22) Bij Amsterdam heeft vanaf het begin van de decentralisatie-operatie centraal gestaan dat Amsterdam een stadsprovincie zou worden.

Vooralsnog is er, gezien de weerstanden van alle zijden, weinig kans op, dat Amsterdam een stadsprovincie wordt binnen afzienbare tijd.

Allereerst houdt het rijk/het ministerie van Binnenlandse Zaken vast aan de aloude indeling in drie bestuurslagen en wil geen agglomeratiebestuur.

De provincie Noord-Holland wil graag een oplossing voor de agglomeratieproblematiek, maar voelt niets voor Amsterdam als stadsprovincie. Het gevaar bestaat voor Amsterdam dat de provincie zelf de oplossing van deze problematiek ter hand gaat nemen. Als de provincie zich actiever gaat opstellen, betekent dit voor Amsterdam een stap terug.

De randgemeenten zijn bevreesd voor elke uitspraak die in de richting gaat van een stadsprovincie. Op burgemeestersniveau ziet men wel dat er problemen zijn en er een oplossing moet komen. Op wethouders/raadsniveau ziet men dat veel minder of wil men dat niet zien.

Al jaren wordt er discussie gevoerd zonder dat er nieuwe standpunten ingenomen worden. Amsterdam ziet nu

een lichtpuntje; het eerst heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken bij monde van Staatssecretaris De Graaff-Nauta openlijk erkend dat er problemen in de grootstedelijke agglomeraties bestaan (23) die niet zonder meer door de Wet gemeenschappelijke regelingen opgelost kunnen worden.

Ook de vierde nota Ruimtelijke Ordening biedt een aanknopingspunt: regio's moeten internationaal kunnen concurreren, stedelijke knooppunten moeten sterker worden (in het kader van Europa 1992).

Wat zijn nu de gevolgen wanneer Amsterdam geen stadsprovincie wordt?

Formeel gezien betekenen stadsdeelraden een vierde bestuurslaag. Amsterdam vindt een vierde bestuurslaag ongewenst. Het gemeentebestuur stelt dat deze formeel wel bestaat, maar in materiële zin weinig voorstelt als burgers er weinig of geen last van hebben. De angst voor een vierde bestuurslaag vindt Amsterdam theoretisch. Het beleid is erop gericht een vierde bestuurslaag voor de burger te vermijden door overdracht van taken en bevoegdheden van de provincie te bewerkstelligen. Het resultaat is dan, dat het stadsbestuur veel minder en de Amsterdamse burger nog nauwelijks met de provincie als "bestuurlijk loket" te maken heeft en de vierde bestuurslaag de facto niet optreedt (24). Opmerkelijk is dat het argument van de vierde bestuurslaag op twee tegengestelde manieren gebruikt wordt.

1. Amsterdam gebruikt mede als argument om een stadsprovinciale status te verwezenlijken, dat de stadsdeelraden een vierde bestuurslaag vormen.
2. Nu het worden van een stadsprovincie (nog) niet verwezenlijkt is, beweert Amsterdam dat de vierde bestuurslaag in feite niet bestaat. Zo vervalt dus het onder 1. genoemde argument.

Daarnaast blijft er onduidelijkheid bestaan over de toekomstige status van stadsdeelbesturen. Zij waren oorspronkelijk complementair met het plan van de stadsprovincie (25).

Bovendien is het voor de centrale stad fnuikend, wanneer er geen agglomeratiebestuur/stadsprovincie komt, want centraal mikt op een versterking van het centrale bestuur, het uitoefenen van meer strategische taken, een ondernemendere opstelling, hetgeen zonder stadsprovinciale status zeer bemoeilijkt wordt (zie par. 3.8).

3.6 De relatie tussen het deelgemeentebestuur en het centrale gemeentebestuur (26)

Deze paragraaf behandelt de relatie van de deelgemeentebesturen tot het centrale gemeentebestuur. De bevoegdhedenverdeling, de veranderde functie van de centrale stad en de sturingsinstrumenten, waarover het gemeentebestuur beschikt komen hierbij achtereenvolgens aan de orde.

Zoals in de verordening op de stadsdeelraden (dit is de uitwerking van artikel 64 gemeetewet) bepaald is, krijgen de stadsdeelraden alle bevoegdheden van de gemeenteraad en het dagelijks bestuur alle bevoegdheden van B en W met uitzondering van de bevoegdheden ex artikel 63 gemeentewet en de A-lijst (zie voor de precieze bevoegdhedenverdeling bijlage 1). Door deze vergaande bevoegdhedenoverdracht zal het karakter van het stadsbestuur en de stedelijke organisatie aanzienlijk veranderen. Daarom is het van groot belang dat er een goede en duidelijke taakverdeling bestaat tussen centraal en de delen. Enerzijds moet het takenpakket van de deelgemeenten samenhangend en consistent zijn en zoveel mogelijk lijken op dat van zelfstandige gemeenten, anderzijds dient de functie van de centrale stad uit de verf te komen.

3.6.1 De functie van de centrale stad

De functie van de centrale stad bevat drie elementen:

1. gemeentebestuur voor de grote stad;
2. grootstedelijk bestuur in relatie tot de stadsdeelbesturen;
3. en stadsdeelbestuur voor de binnenstad (de definitieve besluitvorming hierover wordt uitgesteld tot de collegevorming in 1990).

Binnen de eerste twee elementen worden aan de centrale stad de volgende functies toegekend (27):

1. Kernfunctie: bevorderen van de samenhang en structuur van Amsterdam.

Bij deze functie gaat het om het lange termijnbeleid, de grote lijnen, waarbij de detaillering op stadsniveau plaatsvindt.

Het belangrijkste instrument om deze functie te kunnen uitoefenen is het structuurplan.

In zo'n plan moet een evenwichtige ontwikkeling van oude en nieuwe woningbouwprojecten worden vastgelegd, moeten de hoofdwegen voor autoverkeer en openbaar vervoer worden vastgesteld en parken en sportvelden, industrieterreinen en de grotere terreinen voor kantoorbouw worden beschermd.

Het structuurplan voor de stad Amsterdam is een kaart van de stad waarop de bestemming van een deel van een grondgebied (wonen, industrie, dienstverlening, stedelijk groen, verkeer, water e.d.) staat aangegeven. Bij deze kaart hoort een beschrijving van het beleid van het stadsbestuur, als toelichting op de veranderingen in de bestemmingen. Het structuurplan wordt regelmatig aangepast aan veranderde omstandigheden en gewijzigde ideeën over het stedelijk beleid en de gevolgen daarvan voor het ruimtegebruik.

Bestemmingsplannen en andere initiatieven van stadsdeelbesturen zullen moeten passen in het structuurplan dat dan ook de basis is voor de planning van diverse voorzieningen in de stad.

Het structuurplan heeft (nog) geen dwingend karakter in de wet. Amsterdam is wel in onderhandeling met de provincie om het structuurplan op te nemen in het streekplan. Het is de bedoeling dat het structuurplan zich uitbreidt tot heel de agglomeratie, zodat de bestemmingsplannen getoetst kunnen worden op agglomeratieniveau.

Inmiddels is Amsterdam bezig met het maken van een structuurplan nieuwe stijl. Dit moet een concreet beleidsprogramma worden, waarbij ook een financiële component zit, zodat bij elke (deel-) bestemmingswijziging ook een financiële afweging van verschillende alternatieven gemaakt kan worden.

2. Financiële verdeelfunctie

De financiële verhouding tussen de stadsdelen en de centrale gemeente kan gesplitst worden in 3 fasen: le fase: Noord en Osdorp kregen elk een evenredige afsplitsing van de bestaande uitgaven voor geheel Amsterdam.

2e fase: Bij de vier nieuwe stadsdelen werd elke uitgavenpost op de begroting vergeleken met een gemeente en waar nodig gecorrigeerd voor typische grootstedelijke omstandigheden.

Daarop werden de budgetten gebaseerd.

3e fase: In de toekomst moet er een stadsdeelfonds komen. Dit zal de voornaamste inkomstenbron van de stadsdelen zijn. Als er zestien stadsdelen zijn is er per post bekend wat de kosten zijn voor heel Amsterdam en het totaal van alle posten. Dan kan het plafond van het stadsdeelfonds bepaald worden. De gemeenteraad stelt de verdeelsleutel vast, waarmee het geld uit het stadsdeelfonds over de stadsdelen verspreid wordt. Dit geld kunnen de stadsdelen naar eigen keuze besteden.

Samenvattend hebben de deelgemeenten de volgende inkomstenbronnen:

1. de algemene uitkering uit het stadsdeelfonds;
2. verfijningen daarop;
3. doeluitkeringen/bijdrageregelingen;
4. rechtstreekse interventies via financiële injecties/objectsubsidies;

Deze volgorde geeft tevens de voorkeursvolgorde van het gemeentebestuur van Amsterdam aan.

De algemene uitkering dient in ieder geval om de normale huishouding van de stadsdelen te bekostigen. In geval van bijzondere ontwikkelingen en dergelijke zal alsnog afweging tussen de vier instrumenten dienen plaats te vinden, waarbij de gegeven voorkeursvolgorde blijft gelden. Indien tot een doeluitkering wordt besloten, geschiedt dat met de beperkende bepaling, dat na verloop van tijd overheveling naar de algemene uitkering plaatsvindt.

Dit laat onverlet dat, waar de gemeente thans (nog) doeluitkeringen van het rijksontvangst deze ook in dezelfde vorm aan de deelraden worden doorgegeven.

Daarnaast kunnen de stadsdelen nog eigen inkomsten verwerven door bijvoorbeeld een project te ontwikkelen waar winst op gemaakt wordt. Bij projecten met een omzet tot f 500.000,-- mogen de stadsdelen de eventuele winst zelf behouden. Bij een omzet van meer dan vijf ton wordt bekeken of de winst

toe te rekenen is aan de inspanning van de stadsdelen. Is dat niet het geval dan vloeit de winst naar centraal.

3. Ontwikkelingsfunctie

De ontwikkelingsfunctie is gericht op het initiëren en stimuleren van allerlei nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het emancipatiegebied en op economisch terrein, het creëren van werkgelegenheid, mogelijk gemaakt door de concentratie van samenhangende economische activiteiten. Het Amsterdamse gemeentebestuur ambieert het om zich ondernemender op te gaan stellen, zich meer te richten op zijn internationale positie; het moet een bestuur worden dat effectiever is en minder door kleine taken gestoord wordt. De deelraden zullen hierbij de motoren zijn die de grote stad draaiende houden. Voorop staat hierbij dat aan de stadsdelen voldoende middelen en bevoegdheden overgedragen worden om zelf ook eigen ideeën en initiatieven op de overgedragen taken te kunnen realiseren, zodat ze niet voor ieder initiatief bij de centrale stad moeten aankloppen.

De doeluitkering/bijdrageregeling komt hiervoor het meest in aanmerking, mits na verloop van tijd de beschikbare middelen overgeheveld worden naar de algemene middelen van de stadsdelen.

4. Zorg voor speciale bevolkingscategorieën en/of speciale probleemgebieden

Deze functie is een verbijzondering van de ontwikkelingsfunctie, waarbij zich plotseling een probleem voordoet dat van tijdelijke aard is of lijkt te zullen zijn. Het betreft hier vraagstukken die een stadsdeelraad alleen niet kan oplossen en/of over de grenzen van een stadsdeelraad reiken, bijvoorbeeld drugproblematiek, vandalisme. Het stadsbestuur kan dan bijdragen aan de oplossing door middel van advies, overleg, afdwingen van maatregelen of het verstrekken van doeluitkeringen.

5. Verkeersagentfunctie

De centrale stad kan regelend/sturend optreden om zo ondermeer te voorkomen dat het beleid van de ene stadsdeelraad een ander stadsdeelraad schade berokkent, dat

de stadsdeelbesturen elkaar onderling respecteren en geen problemen op elkaar afwentelen.

In de eerste plaats zal dit gebeuren door middel van een duidelijk structuurplan, overleg en dergelijke.

In laatste instantie door middel van het vernietigen van besluiten van stadsdelen. Er bestaat momenteel een raadscommissie die geschillen kan oplossen tussen stadsdelen.

6. Servicefunctie

Deze functie wordt vervuld door het doen van ondersteunend onderzoek op allerlei terreinen, door de aanwezigheid van specifieke kennis en bundeling van informatie en deskundigheid in stedelijke staf- en steundiensten. Specialismen kunnen vanuit het draagvlak van de stad de deelraden diensten aanbieden, die niet in eigen beheer zouden kunnen worden ontwikkeld (tegen betaling).

7. Functie in de relaties met andere/hogere overheden

Het onderhouden van contacten met de andere overheden heeft tot doel de belangen van de gemeente Amsterdam als geheel te behartigen en het rijksbeleid met dat oogmerk te beïnvloeden. De stad richt zich ook op de verwerving van (aanvullende) financiële middelen en het uitbreiden van bestuurlijke bevoegdheden: behoud en versterking, samen met de andere grote steden, van de invloed op het rijksbeleid.

Ook taken en voorzieningen die aan andere gemeenten in een gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht omdat elk van de gemeenten apart een bepaalde voorziening niet in stand kan houden, kunnen door het stadsbestuur worden beheerd ten voordele van de stadsdeelbesturen.

De functies overziende, die de centrale stad vervult of moet gaan vervullen, dringt zich de vraag op welke rol het centrale gemeentebestuur van Amsterdam nu wil gaan spelen in de toekomst. Is het nu hoger orgaan of gelijke partner van de stadsdelen.

Deze vraag kan Amsterdam nu nog niet beantwoorden. In ad hoc reacties zal dit moeten gaan blijken. Het bewustzijn van de vele petten lijkt in ieder geval te bestaan.

3.6.2 Sturingsinstrumenten van het centrale gemeente-
bestuur

(28) Zeker aangezien de deelgemeenteraden zulke verstrekkende bevoegdheden hebben is het noodzakelijk dat het centrale stadsbestuur een zeker sturend vermogen behoudt om het beleid tussen het centrale stadsbestuur en de stadsdelen af te kunnen stemmen en ten behoeve van de stedelijke structuur en het ontwikkelingsbeleid. Terughoudendheid is echter geboden, aangezien anders de beoogde zelfstandigheid van de deelgemeenten verloren gaat.

De A-lijst en de bevoegdheden die krachtens artikel 63 gemeentewet niet overdraagbaar zijn vormen hiervoor de basis. Daarnaast kan het ook gewenst zijn om het stadsdeelbeleid te beïnvloeden of zelfs te treden in de bevoegdheden van het stadsdeelbestuur.

Om dit te kunnen doen heeft het gemeentebestuur sturingsinstrumenten nodig, dat wil zeggen: al datgene wat een overheid gebruikt om het bereiken van een of meer doeleinden te bereiken.

Hierbij kunnen we twee soorten onderscheiden:

1. instrumenten, waarbij de centrale stad optreedt als partner;
2. instrumenten, waarbij de centrale stad optreedt als hoger bestuursorgaan (en zo haar wil kan opleggen).

ad 1. Het gaat hier om de volgende instrumenten.

- a. Informatievoorziening aan de centrale stad.
- b. Advies en overleg.
- c. Sluiten van overeenkomsten (tussen centrale stad enerzijds en stadsdelen anderzijds).

Ad a. De verordening op de stadsdeelraden bepaalt (art. 25) dat de stadsdeelraad respectievelijk zijn deelbestuur mededeling doet van de door hem genomen besluiten binnen een maand aan B en W.

Daarnaast zijn de stadsdeelbesturen verplicht desgevraagd informatie te verstrekken over onderwerpen die tot de beslissingsbevoegdheid behoren van het centrale gemeentebestuur (art. 33).

Eenzelfde informatieplicht-op-verzoek rust op het centrale gemeentebestuur ter zake van stadsdeel-aangelegenheden (art. 32).

Deze informatieverstrekking is incidenteel van karakter.

Het is de bedoeling dat in de verordening de verplichting tot systematisch verstrekken van informatie opgenomen wordt.

Ad b + c. Overleg plegen met en advies geven aan de stadsdeelbesturen zijn niet geregeld in de verordening, evenmin als het sluiten van overeenkomsten.

Wel kent de verordening een regeling dat het centrale stadsbestuur advies moet vragen aan het stadsdeelbestuur over aangelegenheden "waarbij de belangen van het stadsdeel betrokken zijn" (art. 28).

Ad 2. Het centrale gemeentebestuur stelt zich op het standpunt dat inzet van dwingende instrumenten pas aan de orde komt, wanneer het "partnership" faalt of te kort schiet. Het zijn uiterste middelen.

De instrumenten zijn de volgende.

- a. Algemeen repressief toezicht (schorsing en vernietiging).
 - b. Financieel toezicht.
 - c. Aanwijzingen en richtlijnen.
- Later zijn daar bijgekomen
- d. opleggen van planvoorschriften
 - e. aanwijzing van grootstedelijke projecten.

Ad a. B en W kunnen besluiten van de stadsdeelraad of diens dagelijks bestuur schorsen voor zover deze besluiten in strijd zijn met enig wettelijk voorschrift of het algemeen belang (dit is analoog aan de wijze waarop de provincie thans toezicht uitoefent op de stad Amsterdam). De gemeenteraad besluit tot het wel of niet vernietigen ervan.

Het is aannemelijk dat van deze mogelijkheid enige preventieve werking uitgaat. De centrale stad treedt zoveel mogelijk terughoudend op (marginaal toezicht) tenzij dergelijk terughoudend optreden in bepaalde gevallen de provincie of het rijk tot extra interveniërende activiteiten zou prikkelen.

Ad b. Het algemene financiële toezicht op de begroting (swijzigingen) en op de rekening is vooral bedoeld om na te gaan, of (voorgenomen) uitgaven, rechtmatig en binnen het beschikbaar gestelde budget worden (zijn) gedaan. Als instrument van (bij)sturing van beleid is het minder geschikt.

Ad c. Tot voor kort kon de centrale gemeente aanwijzingen en richtlijnen uitvaardigen bij de -uitoefening van stadsdeeltaken, die in een aparte lijst met name waren genoemd (de B-lijst).

De gemeenteraad heeft besloten dit sturingsinstrument in te trekken. Momenteel bestaat er dus alleen nog de A-lijst, die de bevoegdheden van het centrale gemeentebestuur limitatief opsomt en de E-lijst, die de taken en bevoegdheden opsomt, die Amsterdam centraal voorlopig nog zelf uitoefent.

Binnen de gemeente bestaat verschil van mening over de toekomst van de E-lijst.

Sommigen zijn van mening dat de E-lijst in feite A-taken bevat, die dus niet overgedragen moeten worden aan de deelraden. Anderen vinden dat ze op termijn wel overdraagbaar zijn.

Ad d. Op meerdere beleidsvelden kan behoefte bestaan aan afstemming tussen het beleid van de centrale stad en de stadsdelen.

Ten dele kan de centrale middelentoedeling hiervoor zorgen. Maar indien de nadruk niet (alleen) op de financiën valt, bestaat er de behoefte aan aanvullende planning. De planverplichting biedt hiertoe de mogelijkheid.

Het opleggen van een planverplichting (art. 24a verordening op stadsdeelraden) is alleen mogelijk indien beide niveaus met dezelfde problematiek worden geconfronteerd (en dus een probleem betreft van verticale coördinatie), het gaat om afstemmingsproblemen die regelmatig terugkeren en waarbij de aard van de zaak voor beide niveaus zo belangrijk is, dat dit de extra inspanning van zo'n bijzondere maatregel rechtvaardigt.

Bovendien gelden procedureel zware eisen. Er is een apart raadsbesluit van het centraal gemeentebestuur

nodig om een planverplichting op te kunnen leggen, waarin een termijn aangegeven staat, waarvoor de verplichting geldt. Over invoering of wijziging moet vooraf advies van de stadsdeelbesturen worden ingewonnen.

Daarnaast dienen de stadsdeelbesturen voldoende beleidsruimte te houden, onder meer blijkend uit de toekenning van een eigen financiële verantwoordelijkheid; mag een afzonderlijk plan niet worden geïntroduceerd als dit de afstemming van beleid op stadsdeelniveau onmogelijk maakt; wordt overleg met en advies van het stedelijk apparaat niet als verplichting opgevoerd en moet de toelichting op het raadsvoorstel ingaan op de noodzaak van de maatregel, de kosten die ermee gemoeid zijn en het overleg dat gevoerd is.

Ad e. Lang niet alles in het openbaar bestuur is vooraf te voorzien of past in de gebruikelijke planningskaders.

Incidenteel kunnen zich evenementen, projecten of particuliere investeringen aandienen. Soms kunnen die alleen in een grote stad goed tot hun recht komen (bijv. Olympische Spelen).

Het gaat in het laatste geval om typisch grootstedelijke aangelegenheden, waarbij Amsterdam zich dan nog al eens in een concurrentiepositie bevindt met andere binnenlandse of buitenlandse grote steden.

Snelle besluitvorming is dan geboden; de slagkracht van de gemeente als grote stad is in het geding. Ook de verdere ontwikkeling, realisering en het beheer van een dergelijk project kan vragen om een centraal-stedelijke aanpak.

Artikel 24B van de verordening op de stadsdeelraden bepaalt dat de gemeenteraad kan besluiten tot aanwijzing van een grootstedelijk project ten behoeve van de planning, de realisering en het beheer van grootstedelijke projecten. Er kan op grond van een aanwijzingsbesluit:

- a. de medewerking van het stadsbestuur gevorderd worden; en
- b. aan het stadsdeelbestuur toegekend bevoegdheden teruggenomen worden.

Tot nu toe is er nog nooit besloten tot aanwijzing van een grootstedelijk project.

Dit is (mede) verklaarbaar doordat het tot nu toe (m.u.v. de Pijp) randgemeenten betrof. Het is wel eens tot overleg gekomen, maar dit heeft niet uitgemond in een grootstedelijk project. In de toekomst zal het ongetwijfeld gaan gebeuren, bijvoorbeeld in het Oostelijk Havengebied.

Zie bijlage 4 voor de visie van Amsterdam op zichzelf.

3.7 Evaluatie van de bqd

(29) In de jaren 1982-1986 is door een onderzoeksteam van de vakgroep Bestuurskunde en publiekrecht van de Universiteit van Amsterdam een evaluatie-onderzoek gedaan naar de participatie van de bevolking en de bestuurlijke effectiviteit in de stadsdelen Noord en Osdorp in vergelijking met de rest van Amsterdam.

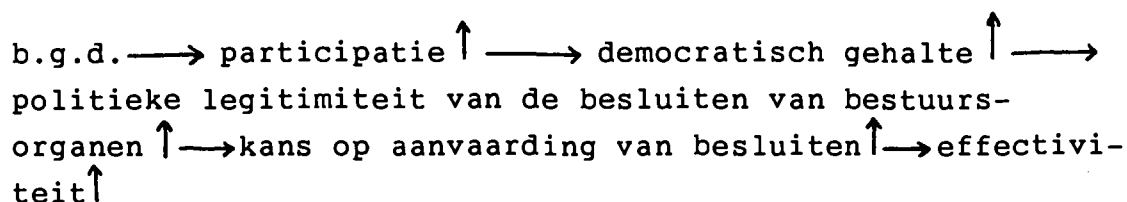
Samengevat komen de resultaten van het onderzoek op het volgende neer:

1. Participatie: dit wordt in het onderzoek gedefinieerd als: "de mate waarin de bevolking politieke activiteiten uitoefent". Hierbij wordt het volgende onderscheid gehanteerd:

- participatie vanuit de bestuursoptiek. Participatie wordt gezien als aanvulling en ondersteuning van het effectief doen functioneren van het bestuur. Informatievoorziening van en naar de bevolking is van groot belang daarbij, zodat het bestuur op de hoogte is van wat er in de maatschappij leeft.
- participatie vanuit de bevolkingsoptiek. Dit veronderstelt politieke kwaliteiten van elke burger. Participatie maakt emancipatie van de bevolking mogelijk en belangen kunnen gearticuleerd worden, wanneer de bestuurlijke organisatie zich openstelt voor beïnvloeding door de bevolking.

In Amsterdam gaat men uit van participatie vanuit de bestuursoptiek, waarmee men de legitimiteit en daarmee de effectiviteit van het bestuur wil vergroten. Dit sluit niet

altijd aan op de participatiemethode die de stadsdelen willen. In schema de beleidstheorie:



Uit het onderzoek is gebleken dat de politieke participatie onder de gehele Amsterdamse bevolking (incl. Noord en Osdorp) afgenomen is. De instelling van stadsdeelraden heeft vooralsnog niet geleid tot een toename van participatie in het bestuur. Slechts een klein deel (15%) van de bevolking participeert. Het zijn de hoger opgeleiden, met een (boven) modaal inkomen, tussen de 30 en 50 jaar oud. Wel zijn de drempels om te participeren verlaagd. Het deelraadsbestuur is voor individuele burgers toegankelijker geworden.

Tussen het kleinschalige Osdorp en het grootschalige Noord bestaan slechts geringe verschillen.

De opkomst bij de eerste verkiezingen in Noord en Osdorp was respectievelijk 45,3% en 47,2%. In 1985 was het opkomstpercentage gedaald tot gemiddeld 40% voor Noord en Osdorp.

2. Bestuurlijke effectiviteit: De bestuurlijke effectiviteit, gedefinieerd als: "het vermogen van bestuursorganen de bij hun berustende taken uitoefenen", bleek bij de deelraden Noord en Osdorp hoger dan bij de gemeente Amsterdam. Dit geldt met name voor de elementen informatievoorziening en coördinatie.

Ook voltrekken politiek bestuurlijke processen zich daar aanzienlijk sneller dan bij de gemeente.

Bij de stadsdeelraden is het politieke niveau, en met name het dagelijks bestuur, in vergelijking met de gemeente veel sterker bij de beleidsvoorbereiding betrokken.

Ambtelijke deconcentratie op stadsdeelniveau wordt positief gewaardeerd door de bevolking van de stadsdelen evenals door de ambtenaren.

Conclusie: de participatie en de politieke legitimiteit zijn niet toegenomen de bestuurlijke effectiviteit echter wel. De door Amsterdam gehanteerde beleidstheorie lijkt onjuist. Het gekozen beleidsmiddel leidt niet tot het oorspronkelijk beoogde doel. Dit doel is echter steeds meer (noodgedwongen?) op de achtergrond geraakt.

Naar het functioneren van de overige 4 stadsdeelraden is geen evaluatie-onderzoek uitgevoerd.

3.8 Samenvatting en analyse

Met het instellen van 2 stadsdeelraden in 1981 is de gemeente Amsterdam begonnen met een grootschalig reorganisatieproces, dat moet resulteren in een opsplitsing van de stad in 16 stadsdelen, waarover het bestuur wordt gevoerd door rechtstreeks gekozen deelraden, die ieder beschikken over een eigen budget, ambtelijk apparaat en een uitgebreid bevoegdhedenpakket, het opheffen van de bestaande gemeente Amsterdam, de uitgroei van de stadsdelen naar zelfstandige gemeenten en de vorming van een stadsprovincie Amsterdam, bestaande uit deze nieuwe gemeenten en de bestaande "oude" randgemeenten.

De oorspronkelijke doelstelling van de binnengemeentelijke decentralisatie was: het verbeteren van de lokale democratie. In de loop der jaren is deze doelstelling echter steeds meer verschoven in de richting van het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het bestuur.

Inmiddels zijn er 6 stadsdeelraden; in 1990 worden de overige 10 ingesteld.

Het centrale gemeentebestuur is momenteel druk doende haar (toekomstige) nieuwe functie vorm te geven. In het hieronder volgende wil ik het binnengemeentelijk decentralisatieproces analyseren door een aantal voor Amsterdam kansrijke en bedreigende factoren op een rijtje te zetten.

Kansrijke en bedreigende factoren voor het centrale gemeentebestuur en de deelgemeentebesturen

Door de vergaande bevoegdhedenoverdracht (zie bijlage 1) van het centrale gemeentebestuur naar de stadsdeelbesturen is het gemeentebestuur ontlast van een groot aantal wijkgebonden taken. Dit maakt de handen vrij voor het verbeteren en ontwikkelen van (nieuw) beleid, het "uitbuiten" van de potenties van de stad, om zo de grootstedelijke uitdagingen en problemen aan te pakken. Dit is in lijn met de algemene tendens in opvatting dat grote steden bijzondere economische mogelijkheden in zich hebben. Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft deze ontstane ruimte vertaald in een aantal nieuwe functies (par. 3.6.1), te weten:

1. de ontwikkelingsfunctie;
2. de zorg voor speciale bevolkingscategorieën en/of speciale probleemgebieden;
3. functie met betrekking tot de relatie met andere/hogere overheden.

Op het moment is Amsterdam nog druk bezig met de nadere invulling hiervan.

Wanneer deze nieuwe functies voldoende inhoud gegeven (kunnen) worden is dat een kansrijke factor om het bestuur van Amsterdam te versterken, effectiever en ondernemender te maken, zoals dat in de bedoeling ligt. Hoe groot de ontstane ruimte daadwerkelijk wordt is echter nog onzeker. Van de 7 functies, die de centrale stad moet (gaan) vervullen zijn er 4 die er niet zouden zijn, als de stadsdeelraden er niet waren. Deze vier zijn:

1. bevorderen van samenhang en structuur van Amsterdam (kernfunctie);
2. financiële verdeelfunctie;
3. verkeersagentfunctie;
4. servicefunctie.

Het is de vraag of, wanneer er 16 deelraden zijn, deze functies niet een onevenredig groot beslag leggen op de middelen (tijd, personeel, financiën). Het centrale bestuur zou dan niet meer worden dan een coördinator en/of toezichthouder en/of verdeler.

De hierboven genoemde kansrijke factor houdt tevens een bedreiging in. In deze vergaande bevoegdhedenoverdracht schuilt het risico, dat het centrale

gemeentebestuur te weinig te besturen overhoudt. Direct in verband hiermee staat dat het bedoelde complement van de binnengemeentelijke decentralisatie, Amsterdam als stadsprovincie, voorlopig een utopie lijkt te blijven. Zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken, als de provincie Noord-Holland als de randgemeenten zijn hier grote tegenstanders van, alle om verschillende redenen (par. 3.5.4). De uiteindelijke bevoegdheid tot vorming van zo'n stadsprovincie berust bij de formele wetgever.

Amsterdam had zich als stadsprovincie de volgende taken toegedacht: de huidige provinciale taken, door het rijk gedecentraliseerde taken, taken op grootstedelijk niveau, die nu nog aan de gemeente toebehoren en coördinatie, planning en sturing op "stadsprovinciaal" niveau (par. 3.4).

De taken zijn noch vergelijkbaar met de huidige provinciale taken, noch met de gemeentelijke taken, maar bevatten elementen van beide bestuurslagen en nieuwe elementen. De stadsprovincieconstructie zou op deze manier niet tot stand kunnen komen op basis van de bestaande provincie c.q. gemeentewet en zou dus een aparte wet vereisen. Bovendien zijn de deelgemeenten als nieuwe zelfstandige gemeenten niet geheel vergelijkbaar met "normale" gemeenten. De zich toegedachte taken kan Amsterdam op deze manier niet uitvoeren. De mogelijkheden voor regionaal/grootstedelijk beleid zijn hierdoor zeer gering. De beleidsterreinen, waarover het centrale gemeentebestuur de bevoegdheid blijft uitoefenen zijn grotendeels gemeentegrensoverschrijdend (infrastructuur, woningbouw, arbeidsmarkt). De omliggende gemeenten (agglomeratiegemeenten), die een sterke maatschappelijke vervlechting kennen met de centrumgemeente zijn hierbij nodig, maar Amsterdam heeft daar geen zeggenschap over (30). Hier is sprake van het zogenaamde regionale gat.

De enige manier voor Amsterdam om regionaal beleid tot stand te brengen op het moment is via intergemeentelijke samenwerking. Het vrijwillige karakter van de Wet Gemeenschappelijke regelingen roept echter problemen op. De omliggende gemeenten staan niet bepaald welwillend tegenover samenwerking; ze zijn bevreesd bevoegdheden uit

handen te geven en zo aan autonomie in te boeten ten gunste van regionale samenwerking. De bestaande gemeenschappelijke regelingen tussen Amsterdam en omliggende gemeenten zijn dan ook niet indrukwekkend (zie bijlage 5). Het betreft met name verzorgingstaken. Het Regionaal Overleg Amsterdam heeft (nog) geen beslissingsbevoegdheden en de raamovereenkomst met de provincie Noord-Holland heeft nog niet tot een groot-schalige bevoegdhedenoverdracht geleid (31). Vooralnog is Amsterdam niet een provincie-arme stad te noemen (par. 3.4).

Voorlopig is het centrale bestuur van Amsterdam nog volop bezig met de interne bestuurlijke reorganisatie, maar als dat proces is afgerond, dan zal haar nieuwe functie ingevuld moeten zijn, anders staat zij bestuurlijk gezien met lege handen. De cruciale fout die Amsterdam in dit opzicht heeft gemaakt is, zonder de kansen op de stadsprovinciestatus goed te onderzoeken, toch het binnengemeentelijk decentralisatieproces in volle omvang en snelheid voort te zetten. Het streven van Amsterdam is inmiddels wel enigszins bijgesteld in die zin, dat men nu voorlopig streeft naar een agglomeratiebestuur, waarnaast de provincie mag blijven bestaan, mits de provincie de gemeente Amsterdam maar niet te veel in de wielen rijdt.

Een enigszins kansrijke factor in dit verband is de erkenning van het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat de Wet Gemeenschappelijke regelingen in de grootstedelijke agglomeraties problemen oplevert, zodat de samenwerking niet van de grond komt; niet omdat de Wgr als instrument ongeschikt zou zijn, maar vanwege de weerstand om tot een vorm van regionaal bestuur te komen. Ook de Raad voor het Binnenlands Bestuur spreekt dit in diverse adviezen nadrukkelijk uit (32).

Een andere bestuurlijke constructie voor de grootstedelijke agglomeraties in welke vorm dan ook is misschien de enige oplossing. Dat dat gaat gebeuren in de vorm, die Amsterdam voor ogen staat lijkt niet waarschijnlijk, mede gezien de uitspraken van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, die gesteld heeft dat naar haar mening elke nieuwe constructie aan de volgende voorwaarden dient te voldoen:

1. er dient sprake te zijn van een breed bestuurlijk draagvlak;
2. de financiering moet verzekerd zijn;
3. het alternatief dient bij te dragen aan de oplossing van het achterliggende probleem: het overwinnen van de bestuurlijke weerstand in het betrokken gebied om tot een gezamenlijk aanpakken van de bovenlokale problemen te komen (33).

Het ziet er niet naar uit dat op korte termijn aan deze voorwaarden voldaan wordt. Elke constructie die de autonomie van de gemeenten verder inperkt dan de Wgr dat doet, zal op nog meer weerstand stuiten bij de gemeenten rondom Amsterdam, en zal dus niet aan de eerste en derde voorwaarde voldoen.

Amsterdam ziet een kansrijke factor in de financiële kant van de bgd. Ten gevolge van de binnengemeentelijke decentralisatie en de daarmee samenhangende ambtelijke reorganisatie zijn nu reeds tientallen miljoenen bespaard (door de efficiëntere schaal en minder overhead- en coördinatiekosten).

Binnen drie jaar tijd is mede hierdoor het structurele begrotingstekort teruggebracht van 134 miljoen naar 45 miljoen in 1988.

Volgend jaar zou dat 12 miljoen moeten worden. Voor 1990 verwacht wethouder ETTY (portefeuillehouder van financiën en van de bestuurlijke reorganisatie) een sluitende begroting en voor de jaren daarna voorziet hij, dat een bedrag van circa 90 miljoen extra kan worden besteed (34). Deze extra middelen kunnen ingezet worden om de nieuwe functies van het centrale gemeentebestuur vorm te geven door middel van beleidsintensivering en/of -ontwikkeling.

De stadsdeelraden staan op het standpunt dat zij ook recht hebben op deze gelden.

De gemeenteraad stelt echter de budgetten vast van de stadsdeelraden (financiële verdeelfunctie) en bepaalt dus of de deelraden gaan delen in deze financiële middelen.

Gezien de huidige primaire aandacht van het centrale bestuur voor de efficiency-kant van de binnengemeentelijke decentralisatie, lijkt het niet waarschijnlijk dat de deelraden van deze middelen gaan profiteren in de toekomst.

Bedreigend is dat de stadsdeelraden steeds meer een middel lijken te worden tot het doel efficiency-verbetering en niet meer dan dat. De stadsdeelraden moeten geld in het laatje brengen. Door de bgd moet het bestaande voorzieningenniveau gehandhaafd blijven met substantieel minder middelen. Daartoe worden de deelraden vergeleken met "normale" Nederlandse gemeenten met een zelfde inwonertal (par. 3.5.1). De budgetten van de deelraden worden afgestemd op de uitgaven-niveaus van deze gemeenten, waarop soms correcties worden toegepast voor het intensievere gebruik van voorzieningen en de fysieke structuur van de stad. Men hoopt zo financiële voordelen te behalen, omdat men verwacht dat middelgrote gemeenten lagere kosten per eenheid produkt hebben. Toch is het moeilijk om de deelraden te vergelijken met "normale" gemeenten behalve met betrekking tot het kenmerk inwonertal, omdat ze functioneren binnen een totaal andere context: een grootstedelijke samenleving. De problemen in een stadsdeel hebben hun uitstraling op Amsterdam, maar zijn ook een uitstraling van Amsterdam. De stadsdelen worden in veel grotere mate dan andere steden geconfronteerd met problematiek ten aanzien van bijvoorbeeld schoolverlaters, de sociaal-economische situatie, ruimteverdeling en etnische problematiek (35). Bovendien wil men bezuinigen door bepaalde onrendabele diensten op te heffen of af te stoten naar de particuliere sector.

Het financiële aspect roept nog een aantal vragen op. Wat gaat er gebeuren, indien de financiën van de stadsdeelraden ontoereikend zouden worden? Is de centrale stad dan bereid eventuele begrotingstekorten te dekken of zijn de stadsdelen dan opeens zelfstandige gemeenten en ligt voor hen een soort artikel 12 FVW-status in het verschiet?

Het is niet te hopen dat dit financiële aspect op termijn ten koste gaat van de effectiviteit van het bestuur van de stadsdeelraden. Op dat moment zouden alle ingrediënten aanwezig zijn voor (in termen van Easton) het slecht functioneren van het Amsterdamse politieke systeem, aangezien het de stadsdeelraden ook aan steun/legitimiteit ontbreekt (par. 3.7) en de binnengemeentelijke decentralisatie de participatie nog niet heeft kunnen doen toenemen (36).

NOTEN

- (1) Deelraden nader bekeken; eindrapport; door A.F. Leemans e.a.; Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Bestuurskunde en publiek recht, december 1986.
- (2) Gemeenteblad 1981, afdeling 1, nr. 188.
- (3) Gemeente Amsterdam, bureau voorlichting, Stadsdeelraden, het bestuur in de buurt, de diensten in de wijk, februari 1985.
- (4) H.A. van der Heijden en R. Nieuwenhuis, "Binnengemeentelijke decentralisatie, een tussentijdse balans"; Bestuur, 3e jaargang nr. 2, februari 1984, blz. 2-7.
- (5) Gemeente Amsterdam, bureau voorlichting, op.cit.
- (6) Gemeenteblad 1981, afdeling 1, nr. 637.
- (7) Gemeenteblad 1981, afdeling 3, nr. 132.
- (8) Toelichting op het besluit van de gemeenteraad van Amsterdam: de raadsvoordracht, in: Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam-Noord en Osdorp; gemeente Amsterdam, afdeling bestuursinformatie, juli 1981, blz. 70.
- (9) J.M. van Luik, "Deelraden nader bekeken, de bestuurlijke reorganisatie in Amsterdam en de evaluatie van de deelraden"; Bestuur, nr. 4, april 1987.
- (10) W.F. de Zeeuw, "Stadsdeelbesturen in Amsterdam"; Bestuurswetenschappen, okt./nov. 1983 nr. 7, blz. 435.
- (11) H.A. van der Heijden en R. Nieuwenhuis, op.cit.
- (12) Gemeenschappelijke regeling inzake de verhouding tussen de provincie Noord-Holland en de Gemeente Amsterdam.
- (13) G.C. Reussink, "Deelgemeenteraden in Rotterdam"; De Europese gemeente, 1988, nr. 4.
- (14) J.M. van Luik, "binnengemeentelijke decentralisatie"; De Europese Gemeente, 1988, nr. 4.
- (15) P.C.M. Huigsloot en B.M. Verheggen, "Gemeentelijke uitgaven en binnengemeentelijke decentralisatie"; Economisch Statistische Berichten, 29 juli 1987.
- (16) W.J.P. Kok, "Bestuurlijke reorganisatie in Amsterdam; in 1992 zal alles anders zijn"; De Europese Gemeente, 1988, nr. 4.
- (17) M. Beeren, "Interimmanagers bouwen stadsdeelorganisaties op"; De Nederlandse Gemeente, 22/29 mei 1987, nr. 21/22, blz. 440.
- (18) G. de Leeuw, "Aantal deelraden in Amsterdam met de helft terugbrengen"; Namens, jrg. 3 nr. 3, 1988.
- (19) M. Beeren, op.cit.
- (20) G. de Leeuw, op.cit.
- (21) Gemeenteblad Amsterdam, afdeling 1, Nr. 1519, 24 september 1985.
- (22) J.M. van Luik, "Deelraden nader bekeken" (op.cit.).
- (23) Toespraak van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta, ter gelegenheid van het symposium Wet gemeenschappelijke regelingen op 19 oktober 1988 te Nulde (Putten).
- (24) M. Beeren, op.cit.
- (25) H.A. van der Heijden en R. Nieuwenhuis, op.cit.

- (26) W.F. de Zeeuw, "Terughoudend sturen"; Bestuurswetenschappen, 1986, nr. 7, blz. 492-502.
- (27) Gemeentebld Amsterdam, afdeling 1, nr. 1519, 24 september 1985.
- (28) W.F. de Zeeuw, "Terughoudend sturen" (op.cit.).
- (29) Deelraden nader bekeken, eindrapport (op.cit.).
- (30) VNG, afdeling SGBO, "Stadsgewesten op maat"; 's-Gravenhage, VNG, januari 1988, blz. 93.
- (31) Nieuws van de dag, 28-11-1988.
- (32) Raad voor het binnenlands bestuur (RBB), Wgr-werk-in-uitvoering; 's-Gravenhage, RBB, december 1986. RBB, Advies inzake de vierde nota ruimtelijke ordening; 's-Gravenhage, RBB, juli 1988. RBB, Wgr in veranderd perspectief; 's-Gravenhage, RBB.
- (33) Toespraak van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta (op.cit.).
- (34) NRC-handelsblad, 13-12-1988.
- (35) Th. Fransman, Binnengemeentelijke decentralisatie: de stadsdeelraad Noord van Amsterdam; 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directoraat Generaal Binnenlands Bestuur, oktober 1985 (Verkenningen van het binnenlands bestuur nr. 17).
- (36) Volgens Easton zijn voorwaarden voor het functioneren van een politiek systeem: effectiviteit en legitimitéit/steun. Wanneer het aan deze twee voorwaarden ontbreekt veroorzaakt dat spanning. Bovendien is output-failure de voornaamste oorzaak van een deformatie van de legitimitéit; oplossing is participatie.

4. BINNENGEMEENTELIJKE DECENTRALISATIE IN ROTTERDAM

Dit hoofdstuk behandelt de binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam. Hoewel men in Rotterdam veel eerder hiermee begonnen is dan in Amsterdam, is de operatie veel kleinschaliger en zijn de gevolgen minder verstrekkend. Paragraaf 4.1 bespreekt het ontstaan van de deelgemeenteraden, paragraaf 4.2 en 4.3 respectievelijk de doelstellingen en motieven. In 4.4 komen de veranderingen aan de orde, in 4.5 de relatie tussen het deelgemeentebestuur en het centrale gemeentebestuur en 4.6 behandelt de evaluatie van de bgd. Paragraaf 4.7 vat het hoofdstuk kort samen en geeft de conclusies weer. Tot slot wordt in paragraaf 4.8 even ingegaan op de situatie in de regio.

4.1 Ontstaan

(1) De deelgemeenteraden in Rotterdam zijn de bestuurlijke opvolgers van de wijkraden, die de gemeenteraad in 1947 geïnstalleerd had. Wijkraden zijn de op basis van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen samengestelde, territoriale adviesorganen, zonder enige bestuurlijke bevoegdheid. Hun politieke kleur is een afspiegeling van de politieke kleur van de inwoners van de wijk (2).

Een van de aanleidingen destijds tot het instellen van de wijkraden was het vergroten van de bestuurbaarheid van Rotterdam, mede in verband met de annexatie van randgemeenten, waardoor Rotterdam een groter gebied te besturen kreeg. Andere redenen waren:

- het bevorderen van het welzijn van de bevolking. Hierbij was de wijkgedachte erg belangrijk; maatschappelijk moest alles in de wijk zoveel mogelijk bij elkaar gehouden worden. Wat de bewoners in de wijk zelf kunnen oplossen dat mag men ook zoveel mogelijk zelf oplossen. De wijkgedachte kent in Rotterdam een langdurige traditie en is diep geworteld (3). Dit heeft te maken met het feit dat Rotterdam een havenstad is. Het stadsbestuur moet zich voornamelijk bezig kunnen houden met de havens en andere kwesties van groot algemeen belang. De gedetailleerde bemoeienis van de wijken moet zoveel mogelijk op wijkniveau plaatsvinden.

- Het opnieuw bevorderen van de eigen identiteit van bepaald gebied: een wijk. Veel stadsdelen waren van dorp of zelfstandige gemeente tot geannexeerd onderdeel van Rotterdam geworden in de periode vlak voor en tijdens de tweede wereldoorlog.

(4) Het karakter van de wijkraad werd heel belangrijk geacht. In een nota van B en W van 25 maart 1947 staat, dat de wijk zoveel mogelijk het karakter van een gemeenteraad moet hebben. Eind jaren vijftig onstond er een nieuwe variant van het wijkorgaan. Op basis van "community organisation" werd de organisatie van wijkbewoners actief ter hand genomen. Omdat deze periode gepaard ging met het ontwikkelen van een groot aantal nieuwe wijken werd het mobiliseren van de krachten uit de bevolking tot doel gesteld.

Maatschappelijke behoeften aan welzijn werden door de zelfwerkzaamheden van groepen en personen bevorderd. Dit kwam van tijd tot tijd in botsing met het door het gemeentebestuur ingestelde wijkbestuur, de wijkraden.

Toen het, na de wetswijziging van 1964 mogelijk werd om bevoegdheden aan bestuurscommissies over te dragen, begon Rotterdam met de voorbereiding hiervan. 28 juni 1972 werd de verordening op het deelgemeentebestel vastgesteld. In november van datzelfde jaar vonden verkiezingen plaats voor de eerste 3 in te stellen deelgemeenteraden in Rotterdam Zuid-West, te weten, Charlois (90.000 inwoners), Hoogvliet (30.000 inwoners) en Hoek van Holland (8.000 inwoners).

Deze drie zijn alle geannexeerde gemeenten (Charlois in 1895, Hoek van Holland in 1913, Hoogvliet in 1934). Op 1 januari 1973 werden de deelgemeenteraden ingesteld. Precies twee jaar later werd de vierde ingesteld: Prins Alexander (wijken: Ommoord, Alexanderpolder, Kralingse Veer). Later zijn er nog vijf deelgemeenteraden ingesteld, te weten: Centrum-Noord, Kralingen, Overschie en IJsselmonde. De (voorlopig) laatste werd in 1983 ingesteld in Hillegersberg-Schiebroek. Er functioneren ook nog steeds twee wijkraden: Pernis en Heijplaat.

De ene helft van de stad wordt nu bestuurd door deelgemeenten gezamenlijk met de centrale stad, de andere helft valt rechtstreeks onder het gemeentebestuur. Ongeveer 60% van de Rotterdamse bevolking woont op het moment in een deelgemeente.

4.2 Doelstellingen (5)

De doelstellingen die het gemeentebestuur met het instellen van de wijkraden wilde bereiken, komen ook terug bij het instellen van de deelgemeenteraden.

De doelstellingen zijn:

1. het bestuur dichterbij de burgers brengen, bestuurlijke schaalverkleining;
2. het bevorderen van de participatie van de bevolking;
3. het ontlasten van de politieke bestuurlijke top van de gedetailleerde wijkaangelegenheden.

In tegenstelling tot Amsterdam werden er niet direct voorwaarden aan de bgd gesteld. Aanvankelijk hadden de deelgemeenteraden dan ook nauwelijks bevoegdheden. Het betrof hamerstukken van het gemeentebestuur. Bijvoorbeeld: rooivergunningen, invalide parkeerplaatsen en sinterklazen. Bovendien hadden ze alleen geld om de eigen apparaatkosten te kunnen betalen (6). De bestaande ambtelijke organisatie (behoudens een relatief klein secretariaat voor de gekozen raden) bleef de voorbereiding en uitvoering van besluiten verzorgen. In het begin lag de nadruk dan ook op belangenbehartiging. Artikel 7 van de verordening op de deelgemeenteraden bepaalt dat de deelgemeenteraad de belangen behartigt van de deelgemeente. In wezen waren de deelgemeenteraden een participatieorgaan. Ze verschilden toen nauwelijks van de wijkraden.

4.3 Motieven (7)

De motieven, die een rol gespeeld hebben bij het instellen van de deelgemeenteraden komen in het kort op het volgende neer:

- vergroting van de betrokkenheid van de burger bij het (stads)bestuur, maar ook bij het sociaal-culturele wel en wee in zijn wijk (de zgn. wijkgedachte). Hierbij speelde het primaat van de politiek een belangrijke rol;

- het verzachten van de gevolgen van de annexatie van randgemeenten. Zo konden de geannexeerde delen van Rotterdam hun eigen karakter behouden;
Rotterdam is rond de oorspronkelijke stad, het huidige centrum, opgebouwd door de annexatie van randgemeenten, zoals Delfshaven, Charlois, Katendrecht, Hillegersberg, Kralingen, Overschie, Schiebroek, IJsselmonde, Hoogvliet enzovoort;
- het worden van een stadsprovincie.

4.4 Veranderingen

In de loop van de jaren heeft zich een aantal veranderingen voltrokken, met betrekking tot:

1. de bevoegdheden van de deelgemeenteraden;
2. de financiën;
3. de opvattingen over het bestaansrecht van de deelgemeenteraden.

4.4.1 Bevoegdheden

De aanvankelijk zeer geringe bevoegdheden van de deelgemeenteraden werden in 1977 aanzienlijk uitgebreid, maar zijn nog steeds minder vergaand dan in Amsterdam. De belangrijke bestemmingsplanbevoegdheid zit er bijvoorbeeld niet bij. Zie voor de precieze bevoegdheden van de deelgemeenteraden bijlage 6.

4.4.2 Financiën

In de periode 1972-1982 hadden de deelgemeenteraden nauwelijks beschikking over financiële middelen. De zeer beperkte overdracht van budgetten aan de deelgemeenten was te vergelijken met specifieke uitkeringen.

(8) In 1982 werd het budgetbestedingsrecht ingevoerd.

Hiermee wordt de feitelijke beslissingsmacht over de aanwending van financiële middelen binnen een vastgesteld bedrag aan de deelgemeenteraden overgelaten.

Eerst werd bij een groot aantal overgedragen bevoegdheden, op basis van specifieke verdeelmaatstaven (bijv. aantal m² verhard wegoppervlak) het bijbehorende budget bij de diensten afgesplitst en opgenomen in door de deelgemeenteraden vast te stellen begrotingen. Verschuivingen tussen de verschillende sectoren behoorden tot de mogelijkheden.

Deze budgetverdeling per activiteit stuitte op bezwaren. De deelgemeenten hadden het gevoel elk budget of toename daarvan te moeten bevechten, terwijl het gemeentebestuur van Rotterdam zich in een continue onderhandelingspositie zal geplaatst.

Na een langdurige discussie is met ingang van 1 januari 1987 het deelgemeentefonds ingevoerd. De inkomsten voor de deelgemeenten worden als lump-sum-bedragen verdeeld. Jaarlijks stelt de gemeenteraad in de gemeentebegroting voor alle deelgemeenteraden gezamenlijk middelen in de gemeentebegroting beschikbaar. Deze middelen worden in een afzonderlijke post "deelgemeentefonds" opgenomen. Dit fonds omvat momenteel honderd miljoen gulden. De algemene uitkering, die jaarlijks uit het "deelgemeentefonds" aan de deelgemeenteraden verleend wordt houdt geen direct verband met de aan hen toegekende en overgedragen bevoegdheden, maar heeft betrekking op het gehele functioneren van die raden. De algemene uitkering wordt gebaseerd op een aantal verdeelmaatstaven, waarvan er twee statisch zijn: een vast bedrag dat voor elke deelgemeente gelijk is en de oppervlakte van het grondgebied en twee dynamisch, namelijk: een bedrag per inwoner en een bedrag naar oppervlakte van verharde wegen. Daarnaast is er een verfijning van een bedrag per woning ingevoerd voor de aan de periferie gelegen deelgemeenten Hoogvliet en Hoek van Holland.

Het deelgemeentefonds heeft de bedoeling om een zekere stabiliteit in de inkomsten en uitgaven van de deelgemeenteraden te scheppen, door de hantering van de verdeelmaatstaven. Deze geven een redelijke indicatie van de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de afzonderlijke deelgemeenteraden gedurende een aantal jaren. Periodiek zal worden nagegaan of met de gehanteerde verdeelmaatstaven, de inkomsten van de afzonderlijke deelgemeenten voldoende zijn om de ontwikkeling in de noodzakelijke uitgaven te kunnen dekken.

Een probleem blijft de jaarlijkse vulling van het fonds, namelijk hoe de financiële verdeling tussen de deelgemeenten en centraal is. Naast de algemene uitkering kunnen de deelgemeenteraden tijdelijk door de raad vastgestelde, specifieke, territoriaal gerichte budgetten ontvangen. In

bijzondere omstandigheden kan budgettoevoeging via het deelgemeentefonds tot onaanvaardbare vereveningen leiden. Ook in dat geval wordt voorgesteld het budget op een parkeerstrook te stallen. Bij de eerste herijking worden deze bedragen opgenomen in het deelgemeentefonds (9). Momenteel is het de deelgemeenten bij verordening verboden om andere inkomsten te hebben, dan uit het deelgemeentefonds. Hier ligt weer een groot verschil met het Amsterdamse stelsel. Een voorstel aan de raad is wel in voorbereiding om de deelgemeenteraden de bevoegdheid te geven zelf inkomsten te verwerven uit bijvoorbeeld wijkvoorzieningen.

De bgd-operatie in Rotterdam heeft nooit zo in het licht van bezuinigingen gestaan als in Amsterdam het geval is.

4.4.3 Het bestaansrecht van de deelgemeenteraden

(10) Medio jaren '70 ontstond er een heftige discussie over het bestaansrecht van de deelgemeenteraden in Rotterdam.

Redenen hiervoor waren:

- het politieke denken over gedecentraliseerd bestuur;
- afstemmingsperikelen met gemeentelijke instanties en bewonersorganisaties vanwege veranderende rollen en verantwoordelijkheden (participatie en politiek);
- het vanuit centraal niveau hanteren van meervoudige werkstructuren voor het beleid en beheer op wijkniveau: projectgroepen van stadsvernieuwing, wijkwelzijns-groepen, deelgemeenteraden, bewonersorganisaties en wijkraden, zonder dat getracht was de lappendeken te structureren.

Naarmate de centrale politiek de deelgemeenteraden meer in de steek dreigde te laten, liet ook de ambtelijke macht zich niet onbetuigd.

In de jaren '80 eindigde de discussie over het bestaansrecht, met als constatering dat deelgemeenteraden, alleen al uit het oogpunt van efficiency, niet meer weg te denken zijn uit de bestuursstructuur van Rotterdam. De laatste jaren is de verhouding tussen de bewonersorganisaties en de deelraden ook aanzienlijk verbeterd.

Er is vervolgens een status quo-situatie ontstaan in de bestuursstructuur van de stad. Waarschijnlijk speelde hierbij mee, dat het worden van een stadsprovincie niet mogelijk bleek.

April 1988 hebben de negen voorzitters van de dagelijkse besturen van de deelgemeenteraden een nota uitgebracht die hun visie weergeeft op de bestuursstructuur van Rotterdam (11).

Zij zijn van mening dat in de thans ontwikkelde beleidsvisies op stedelijk niveau zoals in de nota's "Vernieuwing van Rotterdam" en "Nieuw Rotterdam", gedachten over een adequate bestuursstructuur ontbreken. Met deze nota willen zij dit hiaat opvullen.

Gepleit wordt voor een samenhangende bestuursstructuur met twee, in elkaar grijpende aandachtsvelden: centraal en decentraal. Complementariteit en compleetheid van het bestuur staan centraal. Er moet een uniform samenhangende bestuursstructuur op de stad toegepast worden. Deelgemeenten moeten een eenheid van behoorlijke omvang (minimaal 50.000 inwoners) zijn met een draagvlak van een ver doorgevoerde deconcentratie van gemeentelijke diensten en een daarop toegespitst bevoegdhedenpakket om een doelmatig en samenhangend beleid te kunnen voeren. De bestuurlijke aandacht en bestuurskracht op stedelijk niveau kan alleen effectief zijn, als het bestuur aan de basis afdoende geregeld is. Volgens de negen voorzitters schept dat bestuurlijke ruimte op centraal niveau. Het gemeentebestuur moet zich inzetten voor de grootstedelijke problematiek. De zorg voor en de dienstverlening aan de burgers en het beleid en beheer in de wijken moet worden overgelaten aan gedecentraliseerde besturen.

Er moet echter wel voldoende ambtelijke ondersteuning geboden worden aan de gedecentraliseerde besturen, waarbij rekening gehouden wordt met deelgemeentegrenzen. Ook de bevoegdheden, financiën en de capaciteit van het bestuur moeten geoptimaliseerd worden.

De voorzitters zijn van mening dat er duidelijkheid moet komen over de verdere invulling van het deelgemeentebestel. Momenteel wordt de stad op drie verschillende manieren bestuurd.

- Delen van de stad met deelraden.
- Delen van de stad zonder deelraden (centraal gebied met stadsvernieuwingsgebieden).
- Delen van de stad die alleen via het centraal bestuur worden bestuurd (centraal gebied zonder stadsvernieuwingsgebieden).

Dit geeft problemen met de "politiek democratische controle" en het actief kunnen opereren van diensten en bedrijven. Er dient volgens de voorzitters gekozen te worden voor het primaat van het gekozen bestuur in alle geledingen en niet voor ambtelijke directoraten.

4.5 De relatie tussen het deelgemeentebestuur en het centrale gemeentebestuur

4.5.1 Bestuurlijk

Terwijl er in Amsterdam sprake is van een zogenaamde negatieve lijst van bevoegdheden (Stadsdeelraden hebben alle bevoegdheden met uitzondering van deze lijst), bestaat er in Rotterdam een positieve lijst, waarin de bevoegdheden van de deelgemeenten zijn opgesomd.

De bevoegdhedenoverdracht is in Rotterdam dan ook minder grootschalig dan in Amsterdam. Bovendien is hij stapsgewijs verlopen. Op bijna geen enkel terrein is de deelgemeente het enige orgaan, dat beslissingen neemt. De "macht" wordt steeds gedeeld met het centrale bestuur.

Door de gecompliceerde wijze waarop de bevoegdhedenscheiding tussen centraal en decentraal niveau vorm heeft gekregen is het niet altijd duidelijk welk bestuursorgaan voor burgers of instellingen aanspreekbaar is.

Tussen de centrale stad en de deelgemeenteraden is eigenlijk sprake van een ingebouwd conflict. Dit wordt veroorzaakt doordat de deelgemeenteraden in feite optreden als belangenbehartiger van de bewoners in een bepaalde deelgemeente (art. 7 van de verordening op de deelgemeenteraden).

4.5.1.1 Sturingsinstrumenten van het centrale gemeentebestuur

Net als Amsterdam heeft Rotterdam een aantal sturingsinstrumenten (12). Ik gebruik weer het onderscheid centrale stad als 1) partner en als 2) hoger orgaan.

Ad 1. Als partner

Instrumenten:

- a. informatievoorziening;
- b. advies en overleg.

ad a. Informatievoorziening aan de centrale stad

Art. 45 bepaalt dat een deelgemeenteraad en diens dagelijks bestuur hun besluiten aan B en W, mededelen wanneer deze daarom verzoeken.

ad b. Advies en overleg

Art. 32 bepaalt dat over een voornemen tot een voorstel aan de gemeenteraad, waarbij de belangen van één of meer deelgemeenten betrokken zijn, de B en W's het advies inwinnen van de betrokken deelgemeenteraden. Bovendien winnen B en W over aangelegenheden, die door hen werden afgedaan en waarbij de belangen van één of meer deelgemeenten zijn betrokken het advies van de betreffende deelgemeenteraden.

Art. 35 bepaalt dat B en W, het hoofd van de betrokken dienst, het betrokken bedrijf of de betrokken secretarie-afdeling die deelgemeenteraad of zijn dagelijks bestuur desgevraagd informatie verschaffen over aangelegenheden, waaromtrent deze bevoegd zijn advies uit te brengen of te beslissen.

Ad. 2 Als hoger orgaan

Instrumenten:

- a. algemeen repressief toezicht;
- b. financieel toezicht;
- c. aanwijzingen.

Ad. a. Art. 46: B en W kunnen besluiten van de deelgemeenteraad of diens D.B. schorsen voor zover zij met het recht of het algemeen belang strijden.

Voor vernietiging wordt onderscheid gemaakt tussen besluiten van algemene strekking en beschikkingen.

Besluiten van algemene strekking kunnen te allen tijde door de Raad vernietigd worden.

Beschikkingen daarentegen kunnen door B en W pas vernietigd worden wanneer zij onherroepelijk geworden zijn. Tot nu toe is er pas één maal een besluit vernietigd.

Art. 41 en 42: regelen het financieel toezicht op de begroting en de rekening.

Ad. c. De aanwijzing is een vorm van preventief toezicht.

In Amsterdam is dit sturingsinstrument afgeschaft. De Rotterdamse gemeenteraad is nog wel bevoegd tot het geven van aanwijzingen (art. 44). Dit sturingsinstrument bestaat pas sinds 1983.

De gemeenteraad kan de deelgemeenteraad, respectievelijk diens dagelijks bestuur, een bepaald handelen opleggen indien een bovenwijks, stedelijk of bovengemeentelijk belang dit vereist.

Als de deelgemeenteraad daaraan niet meewerkt, kan de Raad of kunnen B en W zelf ter zake optreden en de benodigde besluiten nemen.

De aanwijzingsbevoegdheid moet gezien worden als een instrument om in incidentele gevallen preventief te kunnen ingrijpen.

De figuur van aanwijzing biedt het centrale bestuur het voordeel van de mogelijkheid tot direct sturend opteden. B en W kunnen op grond van een gegeven aanwijzing de gemeenteraad voorstellen de begroting van de deelgemeenteraad te wijzigen. Zowel vernietiging als aanwijzing zijn met uitgebreide waarborgen omkleed, waarbij van willekeur op centraal niveau geen sprake kan zijn.

Van dit instrument is pas slechts een enkele keer gebruik gemaakt tot nu toe.

Rotterdam kent niet zoals Amsterdam de planverplichting of de aanwijzing van grootstedelijke projecten.

4.5.2 Ambtelijk

Rotterdam kent geen deconcentratie zoals Amsterdam. De deelgemeenten hebben alleen een klein secretariaat van gemiddeld 20 formatieplaatsen dat besluiten voorbereidt en toeziet op de uitvoering. De gemeentelijke

diensten blijven ook centraal georganiseerd. Rotterdam is wel bezig ze wijkgericht te laten werken. Ook is men bezig met een experiment deconcentratie van de dienst welzijn en recreatie.

4.6 Evaluatie van de bqd (13)

Het functioneren van de Rotterdamse deelgemeenteraden is tussen 1975 en 1977 onderzocht door Hakvoort.

Centraal stond de vraag of door de instelling van de deelgemeenteraden de betrokkenheid van de bevolking en de bestuurlijke effectiviteit waren vergroot.

Om die vraag te kunnen beantwoorden is een mondelinge enquête onder burgers gehouden, zijn vraaggerekken met bestuurders en ambtenaren gevoerd en heeft een analyse plaatsgevonden van een aantal besluitvormingsprocedures. Dit is gebeurd in een vergelijkende onderzoeksopzet: twee stadsdelen met deelgemeenteraden (Charlois, Hoogvliet) zijn vergeleken met een stadsdeel zonder deelgemeenteraad maar wel met andersoortige wijkorganen (Rotterdam-Zuid Oost). Conclusies in het kort: "Met een betrouwbaarheid van 95% kan worden geconcludeerd dat er geen verschillen zijn in de onderscheiden dimensies van betrokkenheid tussen burgers met een deelgemeenteraad in vergelijking met burgers uit een stadsdeel zonder deelgemeenteraad".

Onder effectiviteit van het bestuur verstaat Hakvoort: de mate waarin de gestelde doeleinden binnen een bepaalde periode zijn gerealiseerd. "Voor wat betreft de realisering of effectuering van zowel gevraagde als ongevraagde adviezen zijn de verschillen tussen de drie in het onderzoek betrokken stadsdelen niet significant", zij het dat in het stadsdeel zonder deelgemeenteraad meer adviezen (v.d. wijkorganen) werden gerealiseerd dan in de twee gebieden met een deelgemeenteraad. Op basis van zijn onderzoek heeft Hakvoort onder andere geadviseerd het budgetbestedingsrecht in te voeren. Dit is inderdaad gebeurd.

De resultaten van het onderzoek zijn niet bepaald gunstig.

In hoeverre de invoering van het budgetbestedingsrecht en de vergroting van de bevoegdheden het functioneren van de deelgemeenteraden heeft verbeterd, daarnaar is geen onderzoek uitgevoerd. De indruk bestaat wel dat dat zo is.

4.7 Samenvatting en conclusies

In 1972 is het gemeentebestuur van Rotterdam begonnen met het instellen van deelgemeenteraden, de bestuurlijke opvolgers van de wijkraden, die al vanaf 1947 functioneerden.

In 1983 is de (voorlopige) laatste (negende) deelraad ingesteld, zodat nu de helft van de stad over een deelgemeenteraad beschikt. De deelraden beschikken over een klein ambtelijk apparaat, eigen bevoegdheden (lang niet zoveel en belangrijk als in Amsterdam) en een eigen budget.

De gevolgen van de bgd in Rotterdam zijn veel minder ingrijpend dan in Amsterdam. Dit komt omdat de bgd in Amsterdam een onderdeel is van een veel grotere bestuurlijke reorganisatie. Er is geen directe relatie met een stadsprovinciale status. Voor het Rotterdamse gemeentebestuur zijn geen nieuwe functies ontwikkeld (behalve toezicht), is er geen grootschalige ambtelijke reorganisatie, en zijn de deelraden niet primair een object van bezuinigingen. Gevolg van de bgd in Rotterdam is dat het centrale gemeentebestuur nu meer de handen vrij heeft voor de hoofdlijnen van het beleid; er hoeft minder aan ambtenaren overgelaten te worden.

De toekomst van het deelgemeentebestel in Rotterdam blijft onduidelijk. Het ziet er niet naar uit dat er snel een definitieve beslissing genomen wordt over het al dan niet verder invoeren van deelgemeenteraden over de rest van de stad, ondanks de uitdrukkelijke wens van de voorzitters van deze raden.

Dit vindt zijn oorzaak in de opvatting van het gemeentebestuur van Rotterdam dat het erom gaat welke resultaten met de bgd bereikt worden, dit in vergelijking tot andere werkwijzen en andere vormen van betrokkenheid van de bevolking. Decentralisatie moet functioneel zijn. Dit wordt mede bepaald door het karakter van het gebied. Er moet in de wijk/het stadsdeel een partij-politieke infrastructuur zijn

en de wijken moeten een zekere sociale en territoriaal herkenbare eenheid vormen. Deelgemeenten over de hele stad zou tot starheid kunnen leiden en het gevaar in zich kunnen bergen, dat er te weinig bevoegdheden voor het centrale bestuur overblijven.

Deze opvattingen verhinderen dat er een definitieve beslissing genomen wordt. Nu de discussie over de gewestvorming weer opblaait is het waarschijnlijk dat de deelgemeenteraden weer meer in dat licht gezien gaan worden.

4.8 De regio Rotterdam

De afgelopen 10 à 15 jaar is de aandacht van het gemeentebestuur van Rotterdam steeds meer verschoven van buiten de stad en de regio naar de problematiek binnen de stad. Dit was ook nodig, gezien de grote problemen, waarmee Rotterdam te kampen had; de oude stadswijken waren aan het verkrotten en hadden te maken met sociale achteruitgang; na de suburbanisatie (m.n. de maatschappelijke en culturele elite trok weg) was er een verouderd woningbestand, leeglopende scholen en een gebrek aan recreatieve voorzieningen; de centrumstad kent een relatief zwakke sociale structuur, een omvangrijke werkloosheid en een aanzienlijke criminaliteit; het haven- en industriebeleid en de ontwikkeling van het verkeer hadden ernstige gevolgen voor het natuurlijke milieu. Bovendien heerste er het "juiste" politieke klimaat in Rotterdam, om dit soort vraagstukken op de politieke agenda te krijgen. Ook was er tot 1986 het Openbaar Lichaam Rijnmond dat regionale taken verrichtte (14).

De komende jaren zal het gemeentebestuur van Rotterdam zich echter meer op de regio (moeten) gaan richten. De stad alleen is te klein en heeft onvoldoende potentie. Het bestuurlijk vacuüm, dat is ontstaan na het verdwijnen van het Openbaar Lichaam Rijnmond moet opgevuld worden.

Rotterdam vervult een centrumfunctie in de regio ten aanzien van winkels, cultuur en onderwijs, maar is tegelijkertijd voor veel taken meer en meer aangewezen geraakt op de omringende gemeenten en de rijksoverheid.

De grond voor verdere uitbreiding van havens en industrie nadert zijn limiet. Woningbouw moet voor het grootste deel

door de regio verzorgd worden. De randgemeenten kunnen een aantrekkelijk woon- en leefklimaat bieden.

Kortom, Rotterdam is voor zijn woningbouw, recreatie, industrieterreinen en andere bronnen van werkgelegenheid, aan- en afvoerwegen steeds afhankelijker geworden van andere bestuurlijke organisaties.

Deze maatschappelijke en economische vervlechting wordt echter niet voldoende bestuurlijk vertaald. Naar de mening van het gemeentebestuur van Rotterdam, biedt de Wgr, met zijn vrijwillige karakter geen oplossing voor het bestaande bestuurlijk vacuüm in de regio. De meeste gemeenten in de regio zijn nogal passief als het gaat om regionale ontwikkeling. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de voorgeschiedenis van het Openbaar Lichaam Rijnmond.

Op basis van deze nieuwe Wgr bestaan er nog slechts 7 gemeenschappelijke regelingen, waar Rotterdam aan meedoet, waarvan er slechts één gebundeld is en dan nog volgens het kubusprincipe. Ze hebben betrekking op brandweertaken, ambulancevervoer, buitenstedelijke recreatie, milieudienst en gezondheidszorg (planning en basisgezondheidsdienst) (zie bijlage 7). Daarnaast wordt er nog op andere wijze samengewerkt dan op basis van de Wgr, zoals op onderwijsgebied (COA-Rijndelta en ITOR) en de instellingen Bedrijven-info Rijnmond en Bedrijven- en Instellingen Register.

En er functioneren voor een aantal beleidsterreinen regionale overleginstanties. Sommige organen vervullen ook een formele rol in het besluitvormingsproces (beleidsvoorbereiding c.q. advisering). Het betreft regionale overlegfora op het gebied van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, economie (REO), verkeer en vervoer en toerisme (in voorbereiding).

Na de opheffing van het Openbaar Lichaam Rijnmond is het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) gevormd. Dit orgaan ontbreekt het echter aan bestuurlijke macht.

Na het afregelen van de gevolgen van het opheffen van het Openbaar Lichaam Rijnmond is het nu een platform, waar onderwerpen van algemeen-bestuurlijke aard, alsmede sectorvraagstukken in algemene zin aan de orde kunnen komen.

Vakinhoudelijk overleg vindt plaats tussen betrokken portefeuillehouders. De leden van het OOR zijn de burgemeesters van de Rijnmondgemeenten, voorzitter is burgemeester van Rotterdam.

Dan zal begin 1989 nog ROTOR in werking treden, een kleine maar zeer hoogwaardige ontwikkelingsraad (met mede een regionale taakopdracht), die strategische concepten voor de toekomst moet ontwikkelen in het kader van de vernieuwing van Rotterdam. Er wordt dus wel samengewerkt in de regio Rotterdam, maar het betreft met name overleg.

Bij plannen om een stadsprovincie of agglomeratiebestuur te worden, zal Rotterdam geen voorttrekkersrol vervullen. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat Rotterdam net het Openbaar Lichaam Rijnmond achter de rug heeft. Dit agglomeratiebestuur bleek niet te werken; 2 grote overheden (gemeentebestuur Rotterdam en bestuur van Rijnmond) waren te veel voor de uit te oefenen bevoegdheden. Toch vindt de gemeente Rotterdam dat er een oplossing moet komen voor de agglomeratieproblematiek.

NOTEN

- (1) F.A.C. Heijer van Meijbeek, "Deelgemeenten: schaalvergroting en schaalverkleining"; De Nederlandse Gemeente, 27 november 1987, nr. 48, blz. 1026-1027.
- (2) M.A. van Wingerden, Tien jaar deelgemeentebestel, verslag van het symposium, gehouden op maandag 24 januari 1983; Rotterdam, Secretarie-afdeling Wijkaangelegenheden en Welzijnsplanning, 1983.
- (3) G.C. Reussink; "Deelgemeenteraden in Rotterdam"; De Europese gemeente, 1988, nr. 4.
- (4) F.A.C. Heijer van Meijbeek, op.cit.
- (5) "Samenhang in het openbaar bestuur van Rotterdam"; door T.C.M. Eijkenbroek e.a.; Rotterdam, Gemeentedrukkerij, april 1988.
- (6) A.C. Hagenaars, "De Rotterdamse binnengemeentelijke decentralisatie"; Bestuur, december 1986, nr. 11.
- (7) Verordening op de deelgemeenteraden.
- (8) F.A.C. Heijer van Meijbeek, op.cit.
- (9) Verordening op de deelgemeenteraden.
- (10) Samenhang in het openbaar bestuur van Rotterdam (op.cit.).
- (11) Ibid.
- (12) Verordening op de deelgemeenteraden.
- (13) J.L.M. Hakvoort, Territoriale decentralisatie, Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten in Rotterdam; Assen, 1980.
- (14) H. Wilmer, Grote steden en hun besturen; Utrecht, Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Rijksuniversiteit, Vakgroep Stadsstudies, oktober 1988.

5. BINNENGEMEENTELIJKE DECONCENTRATIE IN DEN HAAG

Dit hoofdstuk behandelt de binnengemeentelijke deconcentratie in Den Haag. Achtereenvolgens komt aan de orde: het ontstaan, de doelstellingen, de ontwikkeling in de loop der jaren, de kosten en baten en de ambtelijke reorganisatie. Bovendien bespreekt paragraaf 5.7 de regionale problematiek in het Gewest 's-Gravenhage.

5.1 Ontstaan

In tegenstelling tot Amsterdam en Rotterdam kent Den Haag geen binnengemeentelijke decentralisatie. In 1980 heeft het gemeentebestuur besloten dit niet in te voeren. Het gemeentebestuur wil namelijk voorkomen dat bestuurlijke besluitvorming buiten het college van B en W om plaatsvindt, omdat men bang is dat door bgd integraal beleid bemoeilijkt wordt en er op relevante aspecten verschillend beleid kan ontstaan in verschillende stadsdelen van Den Haag. Bovendien vreest het gemeentebestuur te weinig bevoegdheden over te houden, als men stadsdeelraden in zou stellen.

Twee andere redenen om niet te kiezen voor bgd waren dat de goed georganiseerde bewonersorganisaties in hun werkzaamheden beperkt zouden worden, omdat stadsdeelbestuurders die voor een groot deel over zouden nemen en het feit dat als je eenmaal stadsdeelraden hebt ingesteld er nauwelijks een weg terug is.

Den Haag heeft zijn lering getrokken uit de ervaringen van Amsterdam en Rotterdam. De beleidsbepaling en bestuurlijke besluitvorming blijven dus gehandhaafd op stedelijk niveau, evenals de verantwoordelijkheidslijnen in de richting van andere overheidsorganen.

Wel heeft Den Haag gekozen voor ambtelijke deconcentratie. Dit wordt omschreven als: "de overdracht van feitelijke bevoegdheden met betrekking tot beheer, uitvoering van beleidsbeslissingen enzovoort van de met deze bevoegdheden beklede instanties aan personen of organen binnen de eigen organisatie, ten einde de uitoefening van de betrokken functies op stadsdeelniveau in plaats van stedelijk niveau mogelijk te maken" (1).

Deconcentratie van uitvoerende en beheertaken is een vorm van gebiedsgebonden werken. Reeds vanaf het begin van de jaren zeventig is er in toenemende mate aandacht voor gebiedsgebonden werken, als gevolg van de constatering dat het ambtelijk apparaat te centralistisch is en te weinig betrokken bij de burgers en dat de beïnvloedingsmogelijkheden van bewoners en gebruikers in de wijken te gering zijn.

In 1970 stelde men wijk-contractambtenaren in om de kloof tussen burgers en ambtelijke organisatie te overbruggen. In de jaren daarop zijn een groot aantal nota's verschenen over gebiedsgebonden werken op het gebied van stadsvernieuwing, politie, wijkonderhoud en sociale wijkaanpak (2).

In september 1985 is een experiment met deconcentratie gestart in het stadsdeel Loosduinen.

Delen van het ambtelijk apparaat werden gedeconcentreerd naar het stadsdeelkantoor Loosduinen.

De GSD en de dienst burgerzaken waren reeds werkzaam vanuit Loosduinen. Nu kwamen daar de volgende diensten en afdelingen bij voor een x-aantal uren per week: Bouw- en woningtoezicht, Volkshuisvesting, Belastingen, Gemeentereiniging, Gemeentelijk Woningbedrijf en het horecaspreekuur. De ervaringen met deconcentratie in Loosduinen waren overwegend positief.

Inmiddels is er een gebiedsindeling voor de hele stad gemaakt en vastgesteld. De stad is opgedeeld in zeven delen te weten: Loosduinen, Escamp, Segbroek, Scheveningen, Centrum, Laak en Haagse Hout (zie bijlage 8) (3).

5.2 Doelstellingen

De doelstellingen, die de gemeente Den Haag wil bereiken met het deconcentreren van de ambtelijke organisatie luiden als volgt:

1. het vergroten van de toegankelijkheid van het ambtelijk apparaat voor de burgerij;
2. het brengen van ambtelijke coördinatie ook op een lager hierarchisch niveau;
3. toename van de werkmotivatie van wijkgeoriënteerde ambtenaren;

4. toename van de mogelijkheden voor werkstructurering;
5. het ambtelijk apparaat minder log en overzichtelijker maken;
6. het verwezenlijken van een grotere efficiency.

Centraal staat het bereiken van een grotere efficiency en een verbetering van de dienstverlening.

5.2.1 Voorwaarden

*De invoering van deconcentratie moet budgettair neutraal verlopen dat wil zeggen dat aanloopkosten en salarissen van stadsdeelcoördinatoren tenminste goed gemaakt moeten worden door de beoogde verhoging van efficiency en effectiviteit.

*De ambtelijke organen met de daaraan gekoppelde ondersteuningsfuncties moeten stadsdeelgewijs opereren, zodat een optimale kleinschaligheid bereikt wordt. Op het moment bestaan er tussen een aantal gemeentelijke diensten, bedrijven en afdelingen grote verschillen in de geografische begrenzingen van de rayon- of districtindelingen. Het is de bedoeling dat binnen drie jaar de bestaande rayon- of districtindelingen zijn aangepast aan de stadsdeelindeling, zodat deze samenvallen. Dit kan de mogelijkheden tot coördinatie vergroten. Voor alle organisatie-eenheden geldt daarbij dat:

- a. fijnmaziger indelingen de stadsdeelgrenzen niet mogen overschrijden;
- b. grofmaziger indelingen een aantal gehele stadsdelen moeten omvatten (4).

5.3 Ontwikkeling

Inmiddels is er officieel besloten tot verdere deconcentratie naar de zeven stadsdelen.

Er zullen stadsdeelkantoren ingericht worden in de zes overige stadsdelen. Het streven is in 1989 in Scheveningen, Laak en Escamp een stadsdeelkantoor te openen. Tussen 1990-1992 zijn Haagse Hout en Segbroek gepland. Het stadsdeelkantoor voor het centrum wordt opgenomen in het nieuw te bouwen stadhuis.

Gemiddeld zullen per stadsdeelkantoor 35 formatieplaatsen beschikbaar zijn.

Er is een (voorlopig) model ontwikkeld voor een door en vanuit de stadsdeelkantoren te verrichten takenpakket. Uitgangspunt hierbij is dat in de veldprojecten de uitvoerende en beheertaken van de daarvoor in aanmerking komende diensten volgens de stadsdeelindeling per stadsdeel georganiseerd worden.

Hierbij geldt dat de publieksfuncties vanuit de stadsdeelkantoren uitgeoefend worden en de niet-publieksfuncties, conform de stadsdeelindeling territoriaal georganiseerd worden, doch centraal gehuisvest blijven.

Daarbij wordt per stadsdeel mandaat gegeven aan ambtenaren, die zowel aanspreekbaar zijn voor de stadsdeelcoördinator als voor de binnen een stadsdeel werkzame projectgroepen.

De volgende diensten en taken zullen gedeconcentreerd worden.

Publieksfuncties

- de dienst burgerzaken;
- de dienst bouwen en wonen;
 - . afdeling woonruimte-zaken van het onderdeel Volkshuisvesting (inschrijving als woningzoekende, huursubsidie, vergunningen)
 - . Bouw- en woningtoezicht (voorlichting ten aanzien van bouwplaninitiatieven, behandeling van bouw-aanvragen, verstrekken van bouwvergunningen, aanschrijvingen en inspectie buitendienst;
- de dienst geldzaken;
 - . deel van onderdeel belastingen (afhandelen van bezwaren, taxatie van onroerend goed, controle hondenbelasting e.d.)
 - . kassiersfunctie van kantoor gemeente-ontvanger
 - . deurwaardersfunctie.

Voorlichting

Informatiepost in elk stadsdeelkantoor, die informatie zal geven over de stad, het desbetreffende stadsdeel, het gemeentelijk beleid en gemeentelijke dienstverlening.

Dienst stadsbeheer

Deconcentratie hiervan maakt het mogelijk uitvoerend werk beter op elkaar af te stemmen zal zich richten op routinematige en kleine projecten.

Dienst welzijn

Met name de beleidsvelden sport en recreatie.

Diverse spreekuren

Horecaspreekuur, spreekuur sociale raadslieden.

Stadsdeelcoördinator

In elk stadsdeel is een stadsdeelcoördinator om de diverse activiteiten op elkaar af te stemmen en om verdere samenwerking tussen de territoriaal georganiseerde diensten te stimuleren. Het betreft hier zowel de op het stadsdeelkantoor gehuisveste diensten als de uitvoerende en beheertaken van de overige stadsdeelgewijs werkende diensten. De stadsdeelcoördinator is verantwoordelijk voor een goed verloop van deconcentratie in het betreffende stadsdeel.

Ondersteunend personeel

Huisvesting projectstaven

GSD-maatschappelijke bijstand

Is reeds gedeconcentreerd.

Naast de kantoortaken, zullen nog ± 200 uitvoerders per stadsdeel werken aan gedeconcentreerde taken als straatreiniging, plantsoenonderhoud, wegenonderhoud, sport- en badaccomodaties (5).

Voorwaarde

De doelstellingen kunnen alleen bereikt worden als de leidinggevende medewerkers die in of voor de stadsdelen werken vanuit hun basisorganisatie voldoende taken en bevoegdheden gemandateerd of intern gedelegeerd hebben gekregen.

Over de gemandateerde en gedelegeerde taken en bevoegdheden dient verantwoording afgelegd te worden aan het hoofd van dienst en daarmee aan de portefeuillehouder.

De formele eindverantwoordelijkheid verschuift dus niet.

De op het stadsdeelkantoor werkende ambtenaren houden een hiërarchische en een functionele/vaktechnische relatie met de diensten waarvan zij deel uitmaken (6).

Wijkbudget

Het bestuur is vooralsnog niet van zins aan de stadsdeelkantoren een "stadsdeelbudget" toe te kennen, om kleine taken uit te kunnen voeren zonder tussenkomst van een bepaald diensthoofd.

Bij de besluitvorming over de reorganisatie is dit punt buiten beschouwing gelaten omdat anders de totale reorganisatie geen doorgang zou kunnen vinden.

Als de reorganisatie een feit is zullen de stadsdelen hier wel om vragen. De verwachting bestaat, dat budgetten er uiteindelijk wel zullen komen, mits ze maar duidelijk zichtbaar gemaakt worden in de begroting.

5.4 Kosten en baten

De kosten bedragen jaarlijks 1,2 miljoen gulden (6 ton stadsdeelcoördinatoren, 5,9 ton renteverlies). Dit moet jaarlijks terugverdiend worden gezien de voorwaarde van budgettaire neutraliteit.

De verwachting bestaat dat de voordelen van de deconcentratie de 1,2 miljoen ruimschoots zullen overschrijden, door efficiencyverbetering als gevolg van minder hiërarchische niveaus, kortere lijnen, betere communicatie, functie-integratie, hogere motivatie, betere afstemming tussen diensten en dergelijke.

De moeilijkheid is echter dat ze mede door hun verscheidenheid nauwelijks zijn te berekenen.

Bovendien zullen ze, zonder nadere maatregelen, door de betrokken diensten snel voor andere doelen worden gebruikt en zo "vervliegen" op het moment dat ze aan de oppervlakte komen (7).

5.5 Reorganisatie

Deconcentratie is een onderdeel van een totale reorganisatie van de gemeentelijke organisatie van Den Haag, die in 1980 van start is gegaan en tot doel heeft de effectiviteit en efficiency van de organisatie en van de dienstverlening te vergroten. Vanaf februari 1988 is daar de doelstelling bijgekomen dat de reorganisatie bezuinigingen moet opleveren (het gat in de gemeentelijke begroting was meer dan 15 miljoen).

Als gevolg van de reorganisatie wordt de secretarie aanzienlijk ingekrompen. Alleen de volgende drie functies worden erin ondergebracht:

- centrale ondersteuning ten behoeve van de Raad, het college en de burgemeester;
- centrale middelenfunctie (personeel, organisatie, automatisering, financiën en informatie;
- bestuursadvisering.

De rest van de huidige secretarietaken (beleidsvoorbereiding en uitvoering) gaat naar de diensten. Zij zijn hiervoor verantwoordelijk jegens het bestuur. Hun verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot de ambtelijke coördinatie tussen diensten. De diensten worden derhalve het voornaamste instrument van het bestuur bij het ontwikkelen en realiseren van het beleid.

Het is de bedoeling dat de gemeentelijke organisatie de Raad en het College van B en W in staat gaat stellen te sturen op hoofdlijnen van beleid.

Om dit mogelijk te maken is het nodig dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoveel mogelijk worden gedelegeerd.

Een bestuurlijke werkgroep brengt over een tijdje advies hierover uit.

Tegelijk met de reorganisatie dient er een verandering in de organisatiecultuur plaats te vinden. Het gaat hierbij om de volgende elementen:

- meer mensgerichtheid (human capital meer "uitbuiten");
- meer cliëntgerichtheid, zowel intern als extern;
- meer aandacht voor producten en diensten in relatie tot kosten en opbrengsten.

Kortom, de organisatie moet bedrijfsmatiger gaan werken.

Middelen hiertoe zijn onder andere contractmanagement en budgetfinanciering (8).

5.6 Samenvatting

Na de overwegend succesvolle proef met binnen-gemeentelijke deconcentratie in Loosduinen, heeft het gemeentebestuur van Den Haag onlangs besloten tot verdere deconcentratie van ambtenaren naar de 6 overige stadsdelen. In elk stadsdeel wordt een stadsdeelkantoor ingericht met gemiddeld 35 formatieplaatsen, waar met name publieksfuncties uitgeoefend worden. De voornaamste doelstelling van de operatie is verbetering van de dienstverlening naar de burgers toe en het verhogen van de effectiviteit en efficiency van de gemeentelijke organisatie.

5.7 Het Gewest 's-Gravenhage (9)

Alvorens het gewest 's-Gravenhage in zijn huidige vorm van start ging, ging er een aantal fasen aan vooraf. In 1968 werd er een gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijk Overleg Haagsche Agglomeratie (HIO) getroffen, waarvan naast Den Haag de gemeenten Leidschendam, Nootdorp, Voorburg, Rijswijk en Zoetermeer deel uitmaakten. Het HIO had geen regelgevende of bestuurlijke bevoegdheden. Deze gemeenschappelijke regeling werd in 1973 vervangen door de Regeling Gewest 's-Gravenhage. Aan dit gewest waren belangrijke regelende en bestuurlijke bevoegdheden toegekend. Er is destijds een maatschappelijke ontwikkelingsplan vastgesteld (MOP), maar de uitwerking hiervan in deelplannen is nooit van de grond gekomen, omdat de gemeenten het onderling niet eens konden worden over specifieke doelstellingen en maatregelen, doordat de belangen tegengesteld waren.

Omdat men het gewest te zwaar van structuur begon te vinden, vanwege de gebleken belangentegenstellingen, het geringe rendement, de te hoge kosten van het apparaat, het verloop van de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur en de verstoorde bestuurlijke relatie (de te eigenzinnige houding van Den Haag, volgens de randgemeenten en het te beperkt oplossingsvermogen voor

problemen met behulp van de randgemeenten volgens Den Haag), is besloten het gewest om te bouwen tot een lichtere samenwerkingsvorm. Eind 1981 is de gewijzigde regeling Gewest 's-Gravenhage in werking getreden en op basis van de nieuwe Wgr in 1986 aangepast, waarbij Wassenaar is toegetreden.

In het stadsgewest neemt Den Haag een centrale positie in. Het centrum van Den Haag heeft een ontmoetings- en verzorgingsfunctie van regionale en nationale betekenis. De werkfunctie domineert, vooral in de dienstensector.

Den Haag heeft ook te kampen met de agglomeratieproblematiek. Voor Den Haag geldt hierbij speciaal het enorme ruimtegebrek. Er is een groot tekort aan woningen en bedrijfsterreinen, waardoor de afhankelijkheid van de randgemeenten vergroot wordt. De infrastructuur is onvoldoende aangepast aan de enorme pendel, die 's-Gravenhage kent. De maatschappelijke vervlechting binnen het stadsgewest is zeer sterk evenals met andere delen van de Randstad. Bestuurlijk wordt hier echter onvoldoende vorm aangegeven (zie bijlage 9). Naar de mening van de gemeente Den Haag biedt de vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr geen uitkomst. Over de aard van de problemen ontstaat vaak wel consensus, maar over de vertaling in beleid lopen de meningen uiteen en is er geen bereidheid gezamenlijk maatregelen uit te werken. Ook bestaat er binnen het stadsgewest geen overeenstemming over de schaal, waarop de problemen moeten worden opgelost. Met name Den Haag wil een grotere schaal dan het Wgr-gebied. Dit geldt vooral voor de arbeidsmarkt. Den Haag voelt zich belemmerd als centrumgemeente in zijn huidige en toekomstige taken en ook de agglomeratie als geheel raakt uit zijn evenwicht. De knelpunten manifesteren zich met name op het gebied van de sturingstaken. Hierbij is planning en ordening nodig binnen en tussen beleidssectoren op schaal van de agglomeratie. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van de infrastructuur, het wonen en de werkgelegenheid. Bij het wonen bestaat het probleem voor Den Haag, dat het de omringende gemeenten nodig heeft voor het realiseren van woningbouw, omdat ze zelf maar ongeveer de helft van het jaarlijkse contingent kan opmaken. De rest van het contingent ziet Den Haag het liefst zo dicht mogelijk tegen de

stad aan ondergebracht. Over de geschikte woningbouw-locaties bestaat echter verschil van mening, niet alleen met de randgemeenten maar ook met het rijk.

Afgezien van een beperkt aantal uitvoerende of ook wel beheerstaken, die men gezamenlijk aanpakt, is het gewest eigenlijk vooral een overlegorgaan.

Artikel 4 van de gewestregeling bepaalt dat het gewest tot taak heeft:

- te fungeren als platform voor informatie-uitwisseling, overleg en de samenwerking te bevorderen;
- coördinatie bij de besluitvorming in grensoverschrijdende zaken te bevorderen.

Op langere termijn streeft Den Haag naar een agglomeratiegemeente. Voorlopig neemt ze genoegen met grenscorrecties en vormen van bilaterale samenwerking voor concrete taken en vormen van sectorale samenwerking (10). Bovendien hoopt ze, dat als gevolg van de ambtelijke deconcentratie naar de stadsdelen, de relatie met de randgemeenten eenvoudiger wordt, doordat bijvoorbeeld een burgemeester van een randgemeente op gelijkwaardige voet kan praten met een secretaris van een stadsdeel (11).

NOTEN

- (1) Raadsvoorstel "Deconcentratie, de gemeente vlak naast de deur"; Gemeente 's-Gravenhage, 6 september 1988.
- (2) Bijlage 2 bij het raadsvoorstel "Deconcentratie, de gemeente vlak naast de deur" (op.cit.).
- (3) Bijlage 3 bij het raadsvoorstel "Deconcentratie, de gemeente vlak naast de deur" (op.cit.).
- (4) Raadsvoorstel "Deconcentratie, de gemeente vlak naast de deur" (op.cit.).
- (5) Raadsvoorstel "Ontwerp stadsdeelindeling", gemeente 's-Gravenhage, 1988.
- (6) Raadsvoorstel "Deconcentratie, de gemeente vlak naast de deur" (op.cit.).
- (7) Bijlage 4, Financiële onderbouwing deconcentratie, bij raadsvoorstel "Deconcentratie, de gemeente vlak naast de deur" (op.cit.).
- (8) Het Haagse verander boek, advies van de Stuurgroep Reorganisatie, Gemeente Den Haag, 1987.
- (9) VNG, afdeling SGB0, Stadsgewesten op maat; 's-Gravenhage, VNG, januari 1988.
- (10) "Den Haag wil grenscorrecties"; Binnenlands Bestuur, 1988.
- (11) VNG, afdeling SGB0, Stadsgewesten op maat (op.cit.)

6. BINNENGEMEENTELIJKE DECONCENTRATIE IN UTRECHT

De gemeente Utrecht is, net als Den Haag, begonnen met het deconcentreren van ambtenaren naar stadsdelen. Utrecht is echter veel voorzichtiger begonnen; de deconcentratie betreft namelijk (tot nu toe) alleen de stadsvernieuwing. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de binnengemeentelijke deconcentratie in Utrecht. Achtereenvolgens worden besproken: het ontstaan, de doelstellingen, de toekomstige ontwikkelingen en de reorganisatie.

6.1 Ontstaan

Reeds vanaf het begin van de jaren zeventig is er in de gemeente Utrecht nagedacht over de wenselijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie in relatie tot verkleining afstand bestuur-bestuurden.

Enkele ambtelijke rapporten over dit onderwerp en democratisering in het algemeen zijn onderworpen geweest aan een schriftelijke inspraakprocedure. De inspraakresultaten waren vrij negatief.

In 1978 kwam de discussienota "Samen op de brug" tot de conclusie dat "instellingen van grootschalige en kleinschalige wijkraden, in principe belast met de behartiging van alle lokale bestuurstaken (territoriale raden) geen doeltreffend middel biedt om tot verdergaande democratisering te komen" (1).

Men vond Utrecht eigenlijk te klein voor bgd en betwijfelde of het de afstand tussen bestuur en burger wel zou verkleinen.

In plaats daarvan heeft het gemeentebestuur van Utrecht heel bewust gekozen voor ambtelijke deconcentratie.

Aan de hand van een proef met een territoriale organisatie voor een specifieke problematiek (i.c. stadsvernieuwing) wilde het gemeentebestuur van Utrecht in 1983 de toepassingsmogelijkheden en -vorm nader bepalen.

6.2 Doelstellingen

Met de ambtelijke deconcentratie wordt beoogd:
- de communicatielijnen tussen de burger en de ambtenaren

en het bestuur zo kort mogelijk te maken, zodat de burger meer invloed uit kan oefenen;

- de effectiviteit en efficiency van het bestuur en de dienstverlening te vergroten.

Concreet voor de stadsvernieuwing geldt, dat de bewoners meer betrokken worden bij de voorbereiding van de stadsvernieuwing in hun omgeving.

Voorwaarde hierbij is dat de deconcentratie budgettair neutraal moet geschieden; de wijkbureaus mogen geen extra middelen van de gemeentebegroting vergen (2). In tegenstelling tot Den Haag heeft het gemeentebestuur van Utrecht niet de bedoeling door middel van de deconcentratie te bezuinigen.

6.3 Ontwikkeling

In maart 1984 is er een proef van start gegaan. Er is toen in de wijk Noord-Oost een wijkbureau geopend. Deze proef werd positief beoordeeld en in 1987 besloot men verder te gaan met de deconcentratie in de vier overige stadsvernieuwingswijken. De in de evaluatie negatief beoordeelde aspecten heeft men bij de definitieve vormgeving van de wijkbureaus proberen te verbeteren. Deze betroffen: te weinig eigen bevoegdheden van de territoriale organisatie, onduidelijke mandaten vanuit het centrale apparaat en de medewerking vanuit het centrale apparaat was niet structureel, maar afhankelijk van welwillende individuen (3). Met ingang van 1 mei 1988 functioneren nu binnen het Utrechtse stadsvernieuwingsgebied vijf wijkbureaus (zie bijlage 10). De wijkbureaus hebben tot taak: binnen de bestuurlijke randvoorwaarden de vraag naar produkten vanuit de wijk te inventariseren, in overleg met de betrokkenen op basis van een wijkperspectief daaruit prioriteiten te kiezen en te vertalen in een programma van concrete activiteiten om de gewenste produkten te leveren.

De wijkprogramma's vormen de basis van het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing, dat de gemeente met de decentralisatie van de stadsvernieuwing van rijk naar gemeente, jaarlijks dienen op te stellen. De gemeenteraad stelt de wijkprogramma's en het Meerjarenprogramma vast (4).

Om de doelstellingen te bereiken is een systeem van overleg- en projectgroepen opgezet, waarin buurtvertegenwoordigers op gelijkwaardig niveau met gemandateerde ambtenaren meepraten en beslissen over de wijk, binnen door het bestuur vastgestelde randvoorwaarden.

De overleggroep adviseert via de wijkmanager het bestuur en neemt besluiten over de grote beleidslijnen voor de wijk. In de overleggroep worden de behoeften en wensen uit de wijk afgezet tegen de sectorale beleidsinbreng en de mogelijkheden van de vakdiensten. Op basis daarvan worden prioriteiten gesteld voor het realiseren van concrete produkten. Bovendien draagt de overleggroep zorg voor de besteding van kleine voorzieningenbudget. De projectgroep zorgt voor de realisering van een of meer concrete produkten op basis van de bestuurlijke randvoorwaarden en de afspraken die in de overleggroep zijn gemaakt over de procedure, de tijdsduur, de capaciteit, kosten en kwaliteit van het produkt. Zo'n projectgroep kan het college via de wijkmanager adviseren als er besluiten genomen moeten worden, die niet (meer) passen binnen de bestuurlijk vastgelegde randvoorwaarden (5).

Om het wijkgericht werken en de wijkbureaus optimaal te laten functioneren wordt binnenkort aan de gemeenteraad voorgesteld om de Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing ex artikel 252 Gemeentewet op te richten (zie bijlage 11).

Kleine voorzieningenbudget en wijkbudget (6)

Alle 5 wijkbureaus beschikken over een kleine voorzieningenbudget van f 100.000,-- om snel "kleine" knelpunten op te lossen of voorzieningen te treffen. Om de zeggenschap van de belanghebbenden in buurten en wijken te vergroten, om het draagvlak voor concrete activiteiten in buurten en wijken te laten toenemen en de efficiency te vergroten wordt op het moment gedacht aan het invoeren van wijkbudgetten. Dit houdt in dat de buurt op basis van een vooraf vastgesteld budget zelf prioriteiten kan aangeven voor activiteiten, die uitgevoerd worden in het kader van het Meerjaren Programma Stadsvernieuwing.

Bovendien kan het bijdragen aan een flexibelere programmering, die beter aansluit op (veranderende) omstandigheden en behoeften in de buurt. Daarnaast kan het werken met wijkbudgetten de Raad de ruimte bieden om het stadsvernieuwingsproces meer te sturen op hoofdlijnen.

In de discussie die momenteel plaatsvindt aangaande de eventuele invoering van het wijkbudget, variëren ideeën hierover van het toekennen aan de wijken van het hele Meerjarenprogramma Stadsvernieuwingbudget op basis van een verdeelsleutel, waarna op wijkniveau in de overleggroepen de prioriteitstelling plaatsvindt, tot het toekennen aan de wijk van een wijkbudget, dat alleen ten behoeve van wijkgebonden activiteiten aangewend kan worden onder strikte bestuurlijke randvoorwaarden. Het werken met wijkbudgetten zou op zijn vroegst in 1991 ingevoerd kunnen worden.

6.4 Toekomstige ontwikkelingen (7)

Het is de bedoeling dat het wijkgericht werken in de toekomst stapsgewijs uitgebouwd wordt. Het bestuur is voornemens om de voor de burger logisch samenvallende dienstonderdelen op één adres (het wijkbureau) te vestigen (zoals bijv. de bouw bureaus).

Bovendien zal door middel van een aantal experimenten nagegaan worden of een verbreding van het takenpakket van de wijkbureaus met beheeractiviteiten en zorg zinvol en haalbaar is.

Ten derde wil men bekijken of ook in andere delen van de stad wijkbureaus moeten komen. Momenteel functioneren ze namelijk nog alleen in de stadsvernieuwingsgebieden. Deze beslaan ongeveer de helft van de stad Utrecht.

6.5 Reorganisatie (8)

In Utrecht vindt momenteel naast de deconcentratie een reorganisatie plaats, met als doel de effectiviteit en efficiency te verhogen. In het kort komt het erop neer dat de secretarie wordt ingekrompen. De secretarie wordt "bestuurshulp" en moet zorgen voor de coördinatie en integratie van het functioneren van het gemeentelijk apparaat en de daarbinnen verlopende processen.

De vakdiensten worden groter en moeten meer inhoudelijke beleidsvoorbereiding gaan doen. Ook moeten ze hun eigen middelenfuncties gaan verzorgen.

Binnen de gemeente zal in de nabije toekomst gewerkt worden met contractmanagement en zelfbeheer en moet er een cultuursverandering plaatsvinden.

6.6 Samenvatting

Naar aanleiding van een proef met een wijkbureau stadsvernieuwing in het stadsdeel Noord-Oost zijn in de overige stadsvernieuwingsgebieden van de gemeente Utrecht nog vier wijkbureaus ingesteld. Deze bureaus moeten ervoor worden, die ervoor moeten zorgen dat de Stadsvernieuwing, in overleg met de bewoners, binnen de bestuurlijke randvoorwaarden, zo effectief en efficiënt mogelijk uitgevoerd wordt. Ter ondersteuning van de wijkbureaus wordt binnenkort een Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing officieel ingesteld. De territoriale organisatie van de stadsvernieuwing vormt de eerste fase op weg naar een grootschaligere deconcentratie van ambtenaren naar stadsdelen van Utrecht.

6.7 Midden-West Utrecht

Het samenwerkingsgebied Midden-West Utrecht, waarin de gemeente Utrecht op basis van de nieuwe WGR is ingedeeld omvat verder alleen de gemeenten aan de westkant van Utrecht. De gemeenten Zeist, de Bilt en Bunnik, zijn ingedeeld in het samenwerkingsgebied Zuidoost-Utrecht, terwijl er wel maatschappelijke samenhangen bestonden tussen deze gemeenten en de gemeente Utrecht. Daarmee wordt de agglomeratie Utrecht doorsneden met de grens tussen samenwerkingsgebieden en zal de samenwerking met Zeist, de Bilt en Bunnik slechts door uitzondering tot stand kunnen komen. De verwachting bestaat dat in het samenwerkingsgebied, Utrecht aan veel regelingen niet zal meedoen. Het gaat hierbij om verzorgingstaken, waarvoor ze zelf voldoende draagvlak heeft. Op het moment neemt Utrecht deel aan een zeer beperkt aantal gemeenschappelijke regelingen op het gebied van recreatie en ambulancevervoer (zie bijlage 12). In Midden-west Utrecht zal waarschijnlijk wel een kapstokregeling ontstaan, die aanknopingspunten tot verdere groei

zal omvatten. Er wordt aan getwijfeld of de nieuwe Wgr een oplossing kan bieden voor de agglomeratieproblematiek met name op het gebied van de volkshuisvesting.

Vorig jaar heeft de gemeente Utrecht, als laatste van de 4 grote steden een raamovereenkomst gesloten met de provincie (9). Op de volgende terreinen zal het College van Burgemeester en Wethouders autonoom worden:

- * de gemeente Utrecht mag voortaan zelf de normen voor geluidshinder vaststellen;
- * de provincie zal een deel van de controle taken beperken:
 - de begroting wordt nog slechts marginaal getoetst, evenals de gemeentelijke afvalstoffenverordening;
 - de toetsing van de bestemmingsplannen zal vereenvoudigd worden en sneller worden afgehandeld.

Voor het overdragen van een aantal taken is eerst een wetswijziging nodig.

Zo zullen, als het aan de gemeente en provincie ligt, inwoners van Utrecht niet meer in beroep kunnen gaan bij Gedeputeerde Staten bij vordering van hun woning of onttrekking van een huis aan de oorspronkelijke bestemming.

NOTEN

- (1) Samen op de brug; gemeente Utrecht, januari 1978.
- (2) Gedrukte verzameling 1987, nr. 307 VH, Utrecht, 20 februari 1987.
- (3) Ibid.
- (4) Gedrukte verzameling 1988, raadsvoordracht instelling Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing.
- (5) Bijlage 1 bij de gedrukte verzameling 1988, raadsvoordracht instelling Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing.
- (6) Discussienota Programmeren op basis van buurt- of wijkbudgetten; gemeente Utrecht, 1988.
- (7) Gedrukte verzameling 1988, raadsvoordracht instelling Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing.
- (8) Op basis van Werken in uitvoering, WAOO in praktijk gebracht; definitief standpunt van het College van B en W, gemeente Utrecht, 23 april 1985.
- (9) Binnenlands Bestuur, 15 januari 1988, jaargang 49.

SLOT

Uit het voorgaande is gebleken, dat elk van de vier grote steden in de Randstad bezig is met een meer of minder vergaande interne bestuurlijke en/of ambtelijke reorganisatie.

De huidige centrale doelstelling hiervan is bij alle vier de steden: het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het bestuur en de dienstverlening aan de burgers.

Terwijl aanvankelijk de opvattingen van de stadsbesturen over de relatie overheid-burger nog geheel in het teken stonden van de democratisering van de organisatie van het openbaar bestuur en de beleidsprocessen en participatie als doel op zich beschouwden, heeft er de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden naar een zakelijker, bedrijfsmatiger vorm van besturen, waarbij effectiviteit en efficiency de trefwoorden zijn. Deze tendens treft men bij alle vier de steden aan; toch bestaan er aanzienlijke verschillen in de manieren waarop ze invulling hebben gegeven aan de organisatie van de gemeente.

Hieronder volgt een beknopte typologie.

In Amsterdam bestaan sinds 1981 rechtstreeks gekozen stadsdeelraden, die ieder beschikken over een eigen budget, ambtelijk apparaat en een uitgebreid bevoegdhedenpakket. Terwijl ze aanvankelijk het functioneren van de lokale democratie moesten verbeteren, moesten ze een paar jaar later bezuinigingen opleveren. Zou men eerst kunnen spreken van een zuiver politiek model, nu is er meer sprake van een politiek-economisch model. De gemeente Amsterdam wil, met behulp van de nieuwe gemeentelijke organisatie, de vraag van de burgers en het aanbod van de overheid zo goed mogelijk op elkaar laten aansluiten, door het zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten van schaarse middelen. Tegelijkertijd bieden de stadsdeelraden het centrale gemeentebestuur de gelegenheid meer grootstedelijk beleid te voeren.

In Rotterdam zijn op het moment negen deelgemeenteraden. Deze en hun voorlopers, de wijkraden, zijn historisch verklaarbaar uit het feit dat het vroeger zelfstandige gemeenten waren, die Rotterdam geannexeerd heeft.

Als deelgemeenten konden ze hun eigen identiteit eingszins behouden. Daarnaast heeft de wijkgedachte in Rotterdam een belangrijke rol gespeeld. De wijk moest dienen als integre- rend referentiekader voor de burger en burgerzin kweken. Men zou het kunnen typeren als een maatschappelijk model. Eind jaren zestig, begin jaren zeventig begon ook in Rotterdam de democratiseringsidee in opmars te geraken.

Inmiddels is de wijkgedachte achterhaald en heeft de parti- cipatie-optiek plaatsgemaakt voor een dienstverleningsoptiek. De deelgemeenten moeten zorgen voor een effectievere en efficiëntere dienstverlening aan de burgers. Het gemeente- bestuur is van mening dat het maatschappelijk draagvlak van de deelgemeenteraden daartoe vergroot moet worden. Uitbrei- ding van het bestel tot deelgemeenten over geheel Rotterdam hangt ook mede hiervan af; er moeten voldoende sociale kaders zijn, die uitdrukkelijk die wens te kennen geven. Bovendien moeten er voldoende financiële middelen beschik- baar zijn.

Het deelgemeentebestel in Rotterdam zou nu beter als een maatschappelijk-functioneel model getypeerd kunnen worden.

Ook in Den Haag wilde men in de jaren zeventig de burgers meer invloed geven. Dit heeft men onder andere bevorderd door het instellen van wijk-contactambtenaren. Sinds 1985 is Den Haag begonnen met een vrij vergaande deconcentratie van ambtenaren naar zeven stadsdelen. Het is de bedoeling dat hierdoor het ambtelijk apparaat toeganke- lijker wordt voor de burger en dat de dienstverlening efficiënter en effectiever wordt. Bovendien is het sinds februari 1988 de bedoeling dat de interne reorganisatie besparingen oplevert, net zoals dat in Amsterdam het geval is. Den Haag is aldus te typeren als een ambtelijk-econo- misch model.

Ten slotte is er ook in de gemeente Utrecht vanaf het begin van de jaren zeventig de nodige aandacht geweest voor het verbeteren van de lokale democratie. In tegenstelling tot Rotterdam en Amsterdam concludeerde het gemeentebestuur mede op basis van de vrij negatieve inspraakresultaten dat binnengemeentelijke decentralisatie

in de vorm van stadsdeelraden of wijkraden geen geschikt middel hiertoe was. De gemeente Utrecht heeft in plaats daarvan bewust gekozen voor ambtelijke deconcentratie (allereerst alleen op het gebied van de stadsvernieuwing), met als doel de invloed van de burger te vergroten en, zoals in de overige drie steden, het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van de dienstverlening. Deze voorzichtige stap voor stap werkwijze houdt rekening met de in Utrecht bestaande cultuur en is te typeren als een ambtelijk-cultureel model.

De reorganisatie bevindt zich in alle vier de steden nog in de ontwikkelingsfase. Het is daarom moeilijk op voorhand conclusies te trekken over de resultaten. Met name in Amsterdam en Rotterdam worden deze mede bepaald door de ontwikkelingen in de regio, waarover sinds kort de discussie weer is opgelaaid.

BIJLAGE 1: Taak/Bevoegdhedenverdeling tussen het centrale gemeente-
bestuur en de stadsdeelraden (onder de streep staat
aangegeven wat nog op de E-lijst staat)

Plaats van bevoegdheden uitoefening	Centraal	Stadsdelen
sector, functie		
Beheer van gemeente- bedrijven (nutsvoorzieningen, stadsreiniging, vervoer haven)	<ul style="list-style-type: none">* Gemeente Haven- bedrijf* Energie-bedrijf (energieproductie en distributie)* Gemeente water- leidingen* Riolering* Waterbeheersing en zuivering* Afvalverwerking* Gemeentevervoer- bedrijf	
Ruimtelijke Ordening	<ul style="list-style-type: none">* Goedkeuren van bestemmingsplannen dmv toetsing aan stedelijk structuur- plan* stedelijk structuur- plan maken* toezien dat algemene stedelijke richt- lijnen voor uitgifte van grond in erfpacht worden verwerkt	<ul style="list-style-type: none">* verantwoordelijk voor ordening en inrichting v.h. eigen gebied dmv - bestemmingsplan - eigen grondbedrijf

Onderzocht wordt, hoe de gemeentegrond aan de stadsdelen overgedragen zal worden en welke vrijheid - vooral op financieel gebied - de stadsdeelbesturen zullen krijgen.

	Centraal		Stadsdelen
Beheer van de openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none">* Verkeerssituatieplan maken en vaststellen<ul style="list-style-type: none">- stedelijke infrastructuur t.w.: stedelijk autonet en railnetopenbaar vervoer muv situering. bushaltes,abri's en buslijnvoering- doorgaande vaarwegen en bruggen daarover* Structuurplan<ul style="list-style-type: none">- vastleggen v. voornaamste bestemmingen v.d. grond* Ter beschikking stellen van deskundigheid dmv stedelijke staf- en steundiensten, die (tegen betaling) stadsdeelraden kunnen adviseren	*	<ul style="list-style-type: none">Zorg voor aanleg en onderhoud van:<ul style="list-style-type: none">- alle overige wegen, straten, pleinen, paden, stoepen alle groenvoorzieningen, behalve het Amsterdamse bos en het Gaasperpark- alle grachten, wateren, plassen e.d.- die niet tot de hoofdvaarwegen behoren, dus ook het aanwijzen van ligplaatsen voor woonboten;- sportvelden, begraafplaatsen en overig gebied- het reinigen van het stadsdeel (vegen en ophalen van huisvuil en bedrijfsvuil- milieubeheer (zoals hinderwet, m.i.v. baggeren van vaarten en sloten- verkeersborden, verkeerstekens, gebruik van openbare weg, en dergelijke- stadsverrichting

E-lijst: ten aanzien van lokaties in ontwikkeling: 1. de aanleg van infrastructuur, 2. de aanleg van vaarwegen en bruggen over deze vaarwegen.

	Centraal	Stadsdelen
Woningbouw en -verbetering	<ul style="list-style-type: none">* Besprekingen voeren met het rijk over toewijzing van het aantal projecten* Verdelen van toegezegde subsidiebedragen over de stadsdelen* Financieel toezicht op woningbouwcorporaties* Regelen van (voor) financiering van woningwetwoningen* Bewaken van kosten en kwaliteit van nieuwbouw en verbetering* Vaststellen van aantal woonwagenaanplaatsen per stadsdeel o.b.v. stadsdeelplannen* Verplichten van stadsdeel te bouwen op de in structuurplan vastgestelde plaatsen* Uitvoering woonruimte-wet toewijzen van woningen aan woningzoekenden* Vaststellen van een meerjarig stedelijk volkshuisvestingsplan	<ul style="list-style-type: none">* Voorbereiden van projecten voor nieuwbouw of woningbouwverbetering en deze jaarlijks indienen bij stadsbestuur* Afgeven bouwvergunningen* Kopen van woningen* Afwickelen huursubsidies* Gemeentegaranties geven voor koopwoningen* Subsidiëring van woningverbetering* Bouw en woningtoezicht* Beheren woonwagencentrum* Toezien op brandveiligheid

E-lijst: * verordening op de verblijfsinrichtingen (tot 1990);
* afgeven van bouwvergunningen voor lokaties in ontwikkeling.

	Centraal	Stadsdelen
E-lijst: grondzaken	<ul style="list-style-type: none">* Vaststelling van beleid inzake de algemene uitgiftevoorwaarden en het vermogensbeheer* Sturing en bewaking van de grondexploitatie voor de stad als geheel en marginale toetsing van stadsdeel- en grondexploitaties t.b.v. de vierjaren programma's en opstelling van deze programma's	
Economie en werkgelegenheid	<p>Gezamenlijke verantwoordelijkheid</p> <ul style="list-style-type: none">* Hoofdlijnen van beleid plus grotere projecten, haven en alles wat daarbij hoort, hoofdvaarwegen <p>betrokkenheid bij Schiphol</p>	<ul style="list-style-type: none">* Kleinschaligere bedrijven* Financiële middelen zullen mogelijkheden bepalen, die stadsdeelraden hebben voor een eigen economisch beleid

	Centraal	Stadsdelen
Economie en werk- gelegenheid	<ul style="list-style-type: none">* Grote werkterreinen in ontwikkeling*), in verband hiermee houdt de stad een aantal bevoegdheden aan zich, die nodig zijn voor het opstellen van een ontwikkelingsplan namelijk bouw- en milieuvergunningen, uitgegeven van grond in erfpacht, aanleg van wegen* Vaststelling van de regeling inzake de toewijzing van plaatsen op de markt* Vaststelling en uitvoering van beleid inzake het venten	<ul style="list-style-type: none">* Verlenen van vergunningen aan avondwinkels* Verlenen van vergunningen en afstemmen van beleid op specifieke behoeften van (toekomstige) bedrijven

* Amstel I en II, kantoren en industriegebied Amstel II, omgeving Amstelstation en Sloterdijk en wetenschappelijk centrum Watergraafsmeer.

E-lijst: beheer van en toezicht op de markten.

	Centraal	Stadsdelen
Welzijn	<ul style="list-style-type: none">* Subsidiëren en beheren van welzijnsvoorzieningen, die in de gehele stad werkzaam zijn* Planning van welzijnsvoorzieningen en het ondersteunen van specialisten* Hebben van (fin.) mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen en initiatieven te steunen	<ul style="list-style-type: none">* Subsidiëren en beheren van welzijnsvoorzieningen, waarvan de activiteiten zich duidelijk in de stadsdelen afspelen
a. bijstandsuitkeringen Sociale Zaken	<ul style="list-style-type: none">* Verstrekken van bijstandsuitkeringen aan diegenen, die niet ingeschreven staan in bevolkingsregister van een stadsdeelraad (= uitvoeren ABW, incl. RWW)* Fraude-onderzoek mbt AB-wet, incl. RWW* Uitvoeren van de wet Sociale Werkvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none">* Uitvoeren van heronderzoeken

E-lijst: verstrekken van bijstandsuitkeringen (uitvoering ABW, incl. RWW).

	Centraal	Stadsdelen
b. Ouderenbeleid	<ul style="list-style-type: none">* Vaststellen (in overleg met deelgemeente-) raden van planning voor bejaarden -verpleegtehuizen in A'dam* Controle van bejaardentehuizen op kwaliteit van dienstverlening* Uitvoering van de wet op de bejaardenoorden en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels, muv. de art. 2b, 16c lid 4, 16i t/m n, uitvoering van het flankerend beleid voor zover het innen van de eigen bijdrage van bejaarden, woonachtig in een bejaardenoord (pas sinds '87) gaat om bejaarden, wonend in bejaardenoorden binnen de gemeente A'dam	<ul style="list-style-type: none">* Verantwoordelijk voor:<ul style="list-style-type: none">- Soc. en cult. activiteiten voor ouderen- Activiteiten voor een steun aan ouderen die thuis wonen- Besturen van openbare bejaardentehuizen, aanleunwoningen en verpleegtehuizen- Stimuleren van samenwerking tussen bejaardentehuizen en wijkactiviteiten voor ouderen

E-lijst: onderzocht wordt of de stadsdeelbesturen de bevoegdheid krijgen om te beoordelen, welke bejaarden in aanmerking komen voor plaatsing in een bejaardentehuis.

	Centraal	Stadsdelen
c. Onderwijs	<ul style="list-style-type: none">* Vaststelling van het stedelijk scholenplan mbt het openbaar basisonderwijs, o.b.v. de door de stadsdeelraden ingediende scholenplannen* Vaststelling aanvraag voor plan v. scholen voor openbaar speciaal onderwijs, o.b.v., de door de stadsdeelraden ingediende scholenplannen* Hebben van mogelijkheden om ontwikkelingen in het onderwijsbeleid te stimuleren* Subsidiëren van enkele stedelijke instellingen* Bestuur van de E.J. van Det School	<ul style="list-style-type: none">* Vormen van bestuur van de openbare scholen, vanaf '90 van openbaar speciaalonderwijs* Zorg voor financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs

Mogelijkheden werden onderzocht om het onderwijsbeleid en de daarbij behorende extra fin.middelen aan deelgemeenteraden over te dragen.

E-lijst: * bijzonder onderwijs;

* openbaar speciaal onderwijs.

	Centraal	Stadsdelen
d. Jeugdzaken, maatschappelijk werk e.d.	* Steunen van een aantal specialis- tische organisaties en instellingen die voor de gehele stad werken	* Subsidiëren van crèches, peuterwerk, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, buurtgericht jongerenwerk, bouw- speelplaatsen en het speeltuinwerk, een aantal migranten- organisaties, wijk- opbouwwerk, algemeen maatschappelijk werk, gezinsverzor- ging * Filialen van biblio- theken * Mogelijkheid welzijnsbeleid speciaal te richten op emancipatie van achtergestelde groepen

	Centraal	Stadsdelen
e. Volksgezondheid	<ul style="list-style-type: none">* Alle bevoegdheden m.b.t. de gezondheidszorg m.u.v. het volksgezondheidsbeleid in de stadsdelen* Subsidiëren van specialistische organisaties en activiteiten	<ul style="list-style-type: none">le lijns gezondheidszorg (indien het gemeentebestuur er iets over te zeggen heeft)Schoolgezondheidszorg t.a.v. drugs- en alcoholverslaving* Gemeentelijke verpleegtehuizen* Subsidiëren van stadsdeelgebonden gezondheidsinstellingen* Stimuleren van de oprichting van wijkgezondheidscentraOngedierte bestrijding, hygiënisch woningtoezicht* Bedrijfsgezondheidszorg

	Centraal	Stadsdelen
Sportzaken	<ul style="list-style-type: none">* Vaststelling en bewaking van de conventant-regeling met de georganiseerde sport t.a.v. het gebruik van sportaccomodaties* Enkele grote sportvoorzieningen: Rosbaan, Jaap Eden complex, Sporthal Zuid* Subsidiëren van sportvoorzieningen buiten de gemeentegrenzen* Planning van sportvelden en belangrijke sportvoorzieningen in structuurplan* Vaststelling van beleid m.b.t. recreatie schrappen in de omgeving van A'dam voor zover niet aansluitend bij één of meer stadsdelen	<ul style="list-style-type: none">* Beheer en onderhoud van alle gemeentelijke sportvelden, sporthallen en zwembadenVerantwoordelijkheid van buitengewone activiteiten op sportgebied
Kunstzaken	<ul style="list-style-type: none">* Subsidiëren van grote kunstinstellingen<ul style="list-style-type: none">- Gemeentemusea- Stadsschouwburg- Stopera- Carré- JeugdtheaterDe Krakeling,Engelenbak e.d.	<ul style="list-style-type: none">* Alle bevoegdheden om kunst te subsidiëren en kunstinstellingen te steunen* SubsidiëringBeheren kunstuitleencentra

	Centraal	Stadsdelen
Personeelszaken	<ul style="list-style-type: none">* Vaststelling van regelingen m.b.t. de rechtspositie van het personeel, waaronder het actief herplaatsingsbeleid	<ul style="list-style-type: none">* Benoemen ambtenaren (uitbreiden, inkrimpen)
Openbare orde en veiligheid	<ul style="list-style-type: none">* Politie; handhaving van de openbare orde en politionele hulpverlening* Brandweer; brandbestrijding* Algemene zaken<ul style="list-style-type: none">- Algemene Plaatselijke Verordening (APVS art. 37, art.87, lid 3, art.88 lid 1, art. 104 lid 1 en 2 en art. 105, lid 1 en 2- Romp Algemene Politieverordening: art. 149, art. 150, art. 160. art. 195, art. 202- Verlening van vergunningen of ontheffingen in het kader van APV, de Romp-APV, -Afvalstoffenverordening en de wegenverkeerswetgeving, die in hun werkingssfeer niet beperkt zijn tot de grenzen van één stadsdeel- Rompwet Instellingen Weldadigheid	<ul style="list-style-type: none">* Verlenen van drank en horecavergunningen* Taak bij het voorkomen van criminaliteit en bestrijden van vandalisme* Toezicht op brandveiligheid

	Centraal	Stadsdelen
	- Rompwet Instellingen Weldadigheid	
	- Wet en Reglement Gevaarlijke stoffen, alsmede de Verordening Gevaarlijke Stoffen van 29 augustus 1979	
	- Wet Autovervoer Personen, het uitvoeringsbesluit Autovervoer Personen en de Verordening op het Taxibedrijf van 15 december 1976	
	- Winkelsluitingswet	
	- Verordening tot het weten van overlast	
Financiële zaken	* Goedkeuren van begroting deel- gemeenteraden	* Opstellen eigen begroting van inkomsten en uitgaven
	* Vaststelling en uit- voering van het beleid inzake de gemeentelijke belastingen	* Vaststellen tarieven van de voorzieningen en de diensten, die het aan de inwoners verleent
	* Vaststelling beleid inzake het monetaire beheer	

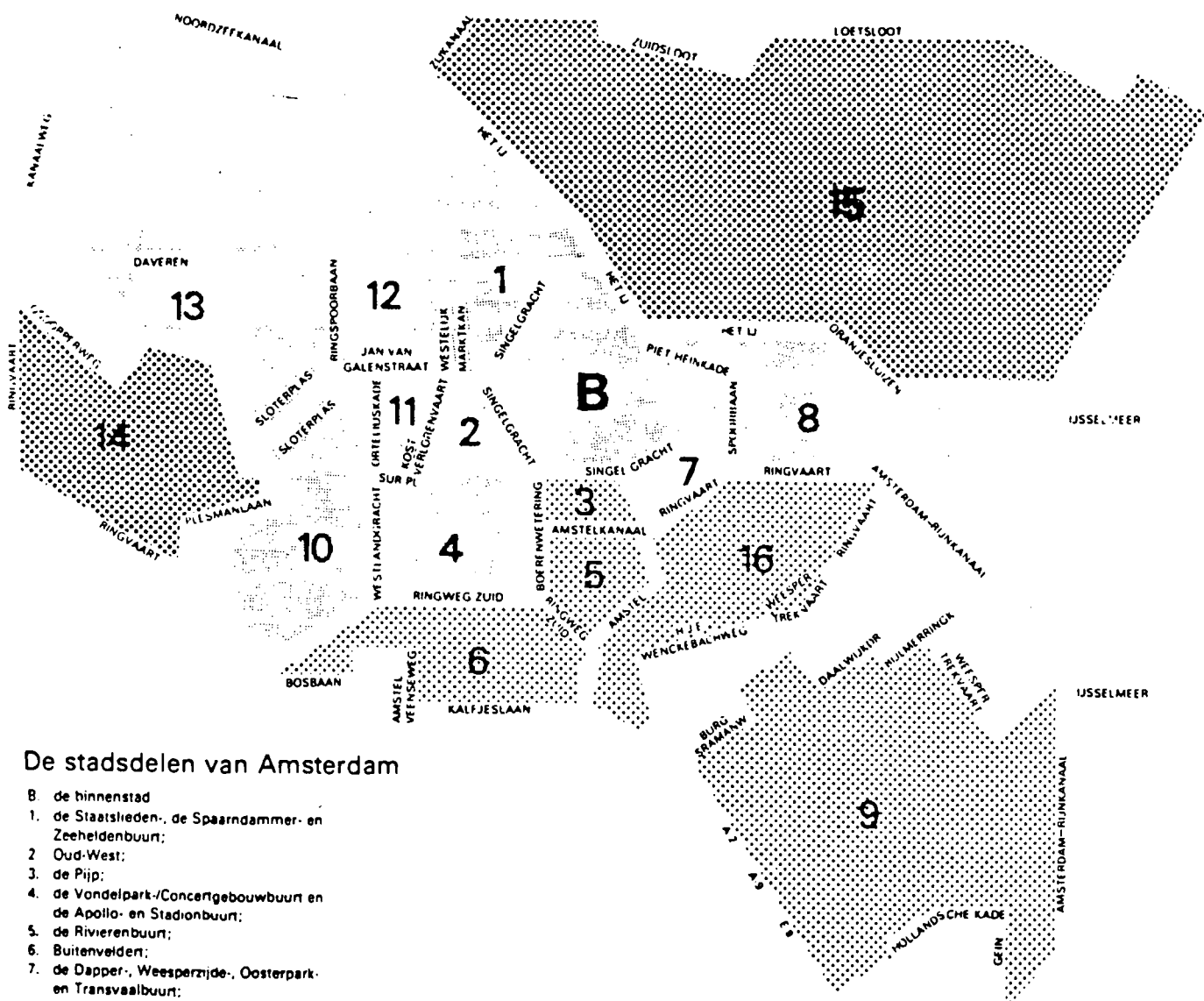
E-lijst: de heffing, inning en invordering van:

- rechten bedrijfspvuil;
- precario rechten;
- grafrechten;
- marktgelden;
- rechten openbare weg;
- brandweerrechten;
- parkeergelden.

	Centraal	Stadsdelen
Overige zaken	<ul style="list-style-type: none">* Vaststellen grenzen stadsdeelraden* Uitroepen van projecten tot grootstedelijk project* Planverplichting	Zodra wettelijk mogelijk: bijhouden van het bevolkingsregister en burgerlijke stand
Binnengemeentelijke zaken	<ul style="list-style-type: none">* Vaststelling en uitvoering van beleid inzake de financiële verhouding stad-stadsdelen* Richtlijnen inzake de indiening van stadsdeelbegrotingen en stadsdeelrekeningen* Vaststelling verordening op de stadsdeelraden	

- Bron: - De verordening op de stadsdeelraden, gemeente Amsterdam, 7 november 1987.
- Bestuurlijke reorganisatie van Amsterdam, verdeling van taken en bevoegdheden tussen het stadsbestuur en de stadsdeelraden, projectbureau bgd, Amsterdam, januari 1988.

BIJLAGE 2: DE STADSDELEN VAN AMSTERDAM



De stadsdelen van Amsterdam

- B. de binnenstad
- 1. de Staatslieden-, de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt;
- 2. Oud-West;
- 3. de Pijp;
- 4. de Vondelpark-/Concertgebouwuurt en de Apollo- en Stadionbuurt;
- 5. de Rivierenbuurt;
- 6. Buitenveldert;
- 7. de Dapper-, Weesperzijde-, Oosterpark- en Transvaalbuurt;
- 8. de Indische buurt en het oostelijk havengebied;
- 9. Amsterdam-Zuidoost;
- 10. Slotervaart, Overtoomse Veld en het tuinbouwgebied Sloten;
- 11. de Admiralenbuurt;
- 12. Bos en Lommer;
- 13. Slotervaart en Geuzenveld;
- 14. Osdorp;
- 15. Amsterdam-Noord;
- 16. de Watergraafsmeer



stadsdeelraad sinds 1981



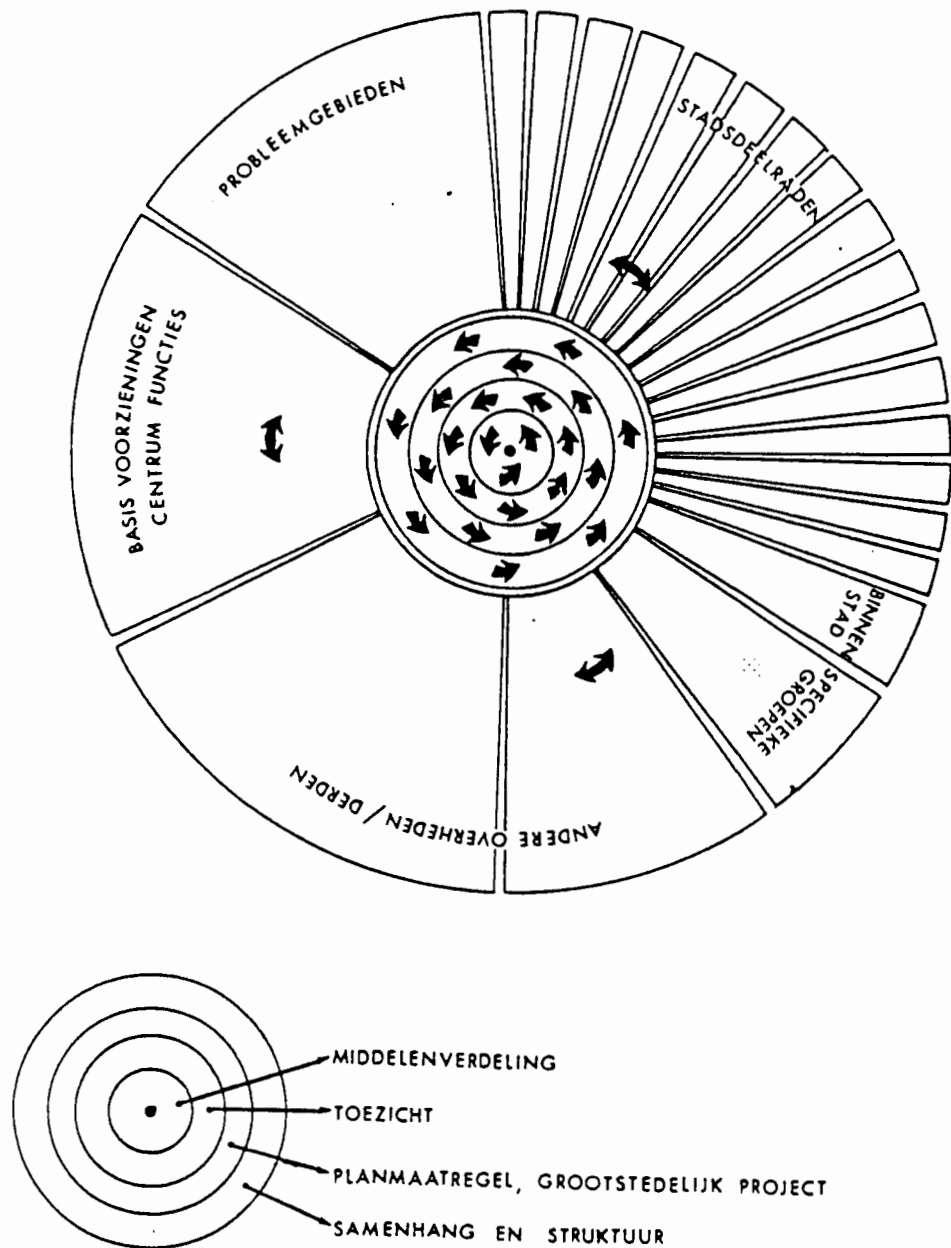
stadsdeelraadverzeking 18 maart 1987

BIJLAGE 3: Stadsdeelraden met aantal leden en aantal inwoners in het stadsdeel (per 1-1-1986)

1. Staatslieden-/Spaarndammerbuurt
31500 inwoners
23 deelraadsleden
2. Oud-West
36000 inwoners
25 deelstaadsleden
3. De Pijp
36000 inwoners
25 deelraadsleden
4. Oud-Oost
33000 inwoners
23 deelraadsleden
5. Oostelijk Havengebied/Indische Buurt
23000 inwoners
19 deelraadsleden
6. Bos en Lommer
32000 inwoners
23 deelraadsleden
7. Admiralenbuurt
39000 inwoners
25 deelraadsleden
8. Amsterdam-Zuid
55000 inwoners
31 deelraadsleden
9. Rivierenbuurt
30000 inwoners
21 deelraadsleden

10. Watergraafsmeer
23000 inwoners
19 deelraadsleden
 11. Amsterdam Noord
83000 inwoners
35 deelraadsleden
 12. Slotermeer/Geuzenveld
34000 inwoners
23 deelraadsleden
 13. Osdorp
32000 inwoners
23 deelraadsleden
 14. Slotervaart/Overtoomseveld
27000 inwoners
21 deelraadsleden
 15. Buitenveldert
19000 inwoners
17 deelraadsleden
 16. Amsterdam-Zuidoost
71000 inwoners
35 deelraadsleden
- Centrum:
70000 inwoners
33 raadsleden.

BIJLAGE 4: De visie van Amsterdam op zichzelf



Bron: Bijlage 2 bij Nota inzake vormgeving centrale stads-organisatie, nr. 1491, blz. 3316, Gemeenteblad, afdeling 1, Amsterdam, september 1987.

BIJLAGE 5: Gemeenschappelijke regelingen tussen Amsterdam en andere gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

- * Gemeenschappelijke regelingen (gr) die aangepast zijn aan de nieuwe Wgr:
 1. gr taxivervoer Amsterdam en Zaanstreek;
deelnemers: Amsterdam, Oostzaan, Wormer en Zaanstad (niet gebundeld);
 2. gr inzake bijstandsverlening op het gebied van de brandweer tussen de gemeente Amsterdam en de regio Waterland;
deelnemers: Amsterdam en intergemeentelijke samenwerkingsorgaan Waterland (niet gebundeld, doch lichte regeling).

- * Gemeenschappelijke regelingen, die nog niet zijn aangepast aan de nieuwe Wgr:
 1. gr CIVOB (Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst);
 2. gr Noord-Hollandse Bestuursacademie;
 3. gr politie-opleidingsschool Noord-Holland;
 4. gr centrale post ambulancevervoer Amsterdam;
 5. gr inzake openbaar bibliotheekwerk;
 6. gr natuurbad "De Beek";
 7. gr groengebied Amstelland;
 8. gr regionale brandweer Amsterdam en omstreken.

Daarnaast bestaat er nog een aantal andere vormen van samenwerking in de vorm van overeenkomsten, stichtingen en overleggen (zie hiervoor inventarisatie van vormen van intergemeentelijke samenwerking in de provincie Noord-Holland).

- Bron: - Inventarisatie van vormen van intergemeentelijke samenwerking in de provincie Noord-Holland, november 1986, Bijlage bij het rapport bestuurlijke samenhangen in Noord-Holland, bijgewerkt tot en met oktober 1986.
- Lijst van gemeenschappelijke regelingen, die zijn ingeschreven in het Openbaar Register ex artikel 27 Wgr (bijgewerkt tot en met oktober 1988).

Gemeente Rotterdam



Optimalisering bevoegdheden deelgemeenteraden

De Raad der gemeente Rotterdam,

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (Verzameling gedrukte stukken 1983, volgnummer 354, W.A. 83/1145).

Gelet op artikel 63 van de gemeentewet, en artikel 5 van de Verordening op het deelgemeentebestel (gemeentebld 1979, nr. 173).

Besluit:

I. aan de deelgemeenteraden van Centrum-Noord, Charlois, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen, Overschie, Prins Alexander en IJsselmonde toe te kennen de bevoegdheden van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders, die vermeld zijn in de bijlage van dit besluit;

II. in te trekken de besluiten van:

12 oktober 1972	(Verzameling 1972, volgnr. 301);
2 mei 1974	(Voorstel burgemeester en wethouders d.d. 5/26 april 1974, W.nr. 200/32t);
25 juli 1974	(Voorstel burgemeester en wethouders d.d. 7 juli 1974, W.nr. 300/30g);
8 augustus 1974	(Verzameling 1974, volgnr. 236);
19 december 1974	(Verzameling 1974, volgnr. 407);
17 februari 1977	(Verzameling 1977, volgnr. 41);
25 mei 1977	(Verzameling 1977, volgnr. 183);
18 augustus 1977	(Verzameling 1977, volgnr. 286);
26 oktober 1978	(Verzameling 1978, volgnr. 311);
19 april 1979	(Verzameling 1979, volgnr. 102);
20 december 1979	(Verzameling 1979, volgnr. 387);
20 december 1979	(Verzameling 1979, volgnr. 388);
24 juli 1980	(Verzameling 1980, volgnr. 152);
22 oktober 1981	(Verzameling 1981, volgnr. 162);
13 mei 1982	(Verzameling 1982, volgnr. 88) onderdeel I en IIB;
16 september 1982	(Verzameling 1982, volgnr. 185).

III. te bepalen dat dit besluit in werking treedt met ingang van 1 april 1984.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 19 januari 1984 en laatstelijk herzien bij raadsbesluit d.d. 5 februari 1987.

De Secretaris,
J.G. Bannink

De Voorzitter,
A. Peper

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
Algemene Zaken:		
1. Algemene Politieverordening van de Gemeente Rotterdam Gemeentebld 1959, nr. 10, zoals nadien gewijzigd, met uitzondering van de artikelen 5, 6, 30, 31, 39, 43a, 48, 50, 57, 94, 101 t/m 107, 113, 121, 125 en 131, 101 t/m 107, 113, 121, 125 en 131.	1. Burgemeester en Wethouders	1. Bij toepassing van de artikelen 49a, 49b en 49c pleegt het dagelijks bestuur van de deelgemeenteraad overleg met de politie en de secretarie-afdeling A. B. Z.
2. Drank- en Horecawet, Staatsblad 1964, nr. 386, zoals nadien gewijzigd, met uitzondering van de artikelen 6, lid 3 t/m 7; 8, lid 2 en 3; 16, lid 4 t/m 7; 18; 20; 21, lid 2 t/m 4; 22; 24; 32, lid 1, voor wat betreft de bevoegdheid van de burgemeester tot het doen van een intrekkingvoorstel; 38; 47; 49, lid 2 en 3; 64; 73.	2. Gemeenteraad, Burgemeester en Wethouders	2.
3. Verordening tot beperking verstrekking sterke drank, Gemeentebld 1968, nr. 49.	3. Burgemeester en Wethouders	3.
4. Wet op de Dierenbescherming, Staatsblad 1961, nr. 19: artikel 2.	4. Burgemeester en Wethouders	4. Bij de vergunningverlening dient gehanteerd te worden het Honden- en Kattenbesluit 1981, Staatsblad 1981 nr. 412.
5. Woonwagenwet, Staatsblad 1968, nr. 98: de artikelen 10, lid 1 en 2; 35; 47 en 61, voor zover het woonwagens buiten woonwagencentra betreft.	5. Burgemeester en Wethouders	5.
6. Wet op de Kansspelen, Staatsblad 1964, nr. 483: de artikelen 3; 5 en 6.	6. Burgemeester en Wethouders	6.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
7. Overlastverordening 1985 vastgesteld door de gemeenteraad op 27 juni 1985, met uitzondering van de artikelen 3 en 23.	7a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad	7.
8. Wegenverkeerswet, Staatsblad 1935, nr. 554, zoals nadien gewijzigd: artikel 24.	9. Burgemeester en Wethouders	9.
Bedrijven:		
1. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 209 sub h, voor wat betreft het bepalen van de plaats van straatmeubilair van GEB, Brandweer, RET en ROTEB.	1. Burgemeester en Wethouders	1.
2. Afvalstoffenverordening, Gemeenteblad 1983, nr. 30, de artikelen 22 t/m 31, voor wat betreft wijkgebonden huis-aan-huis inzamelingen.	2. a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad	2.
3. Voorwaarden voor het aanbrengen en hebben van aanduidingsborden aan licht- en trammasten. Gemeenteblad 1978, nr. 107: de artikelen 2.6; 2.7, voor zover het een deel van de stad betreft, dat binnen het gebied van één deelgemeente ligt, en 32.1.	3. Burgemeester en Wethouders	3.
Economische Zaken:		
1. Winkelsluitingswet, Staatsblad 1976, nr. 367.	1. Gemeenteraad, Burgemeester en Wethouders	1.
2. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 178.	2. Gemeenteraad	2.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
3. Verordening op de Markten, Gemeenteblad 1983, nr. 29: de artikelen 2; 3; 6, lid 2; 12; 13, lid 1; 21, uitsluitend sub a; 23, uitsluitend voor wat betreft besluiten die betrekking hebben op zaken binnen één deelgemeente.	3. Gemeenteraad, Burgemeester en Wethouders	3.
4. Reglement op de Markten, Gemeenteblad 1983, nr. 36: artikel 2, voor wat betreft het wijzigen van de hierin vastgelegde tijden; artikel 32, voor wat betreft zaken die binnen één deelgemeente spelen.	4. Burgemeester en Wethouders	4. De in artikel 2 vastgestelde tijden blijven van kracht tot het moment waarop door een deelgemeenteraad op grond van artikel 21, Verordening op de Markten anders besloten wordt.
5. Standplaatsverordening, vastgesteld door de gemeenteraad op 18 augustus 1983: de artikelen 1 t/m 10; 16; 18; 20 en 26.	5. Burgemeester en Wethouders	5.
6. Reglement op de standplaatsen, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 4 oktober 1983: artikelen 3, leden 1 en 5 en 32.	6. Burgemeester en Wethouders	6.
Specifiek Welzijn:		
1. Verordening Organisatie Wijkwelzijnsplanning, Gemeenteblad 1983, nr. 1: De in deze verordening aan deelgemeenteraden toegekende bevoegdheden.	1. Gemeenteraad	1.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
2. Beschikkingsbevoegdheid in alle gevallen waarin op grond van de Verordening Organisatie Wijkwelzijnsplanning planningsbevoegdheid is toegekend, te weten de volgende bevoegdheden:		
<i>Sector Kunstzaken:</i>		
a. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd, artikel 209; en Verordening Algemene Subsidievoorwaarden, Gemeenteblad 1979, nr. 126, voor wat betreft de organisatie en/of subsidiëring van:	a. Burgemeester en Wethouders	a.
- eenmalige en/of experimentele activiteiten		
- permanente en/of in beginsel duurzame activiteiten op het terrein van:		
<ul style="list-style-type: none"> • de amateuristische kunstbeoefening • de buitenschoolse kunstzinnige vorming • het programmacircuit in de wijk gespeeld • de stadsschilderingen • de grafische werkplaatsen • wijkprojecten. 		
<i>Sector Jeugdzaken en Vormingswerk:</i>		
a. Subsidieverordening Kinderopvang 1977, Gemeenteblad 1978, nr. 4, zoals nadien gewijzigd.	a. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	a.
b. Subsidieverordening Sociaal-Cultureel Werk, Gemeenteblad 1981, nr. 91.	b. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	b.
c. Subsidieverordening Vrijwillig Jeugd- en Jongerenwerk, Gemeenteblad 1981, nr. 92.	c. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	c.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
d. Verordening Investeringsubsidies Clubhuizen 1963, Gemeenteblad 1963, nr. 25.	d. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	d.
e. Verordening Kindercentra, Gemeenteblad 1973, nr. 109.	e. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	e.
f. Verordening Algemene Subsidievoorwaarden, Gemeenteblad 1979, nr. 126, voor wat betreft de subsidiëring van eenmalige en/of experimentele activiteiten.	f. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	f.
<i>Sector Sport en Recreatie:</i>		
a. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 167 voor wat betreft het functioneel beheer en de beschikking inzake het gebruik van:	a. Gemeenteraad	a.
- speelplaatsen		
- bouwspeltuinen		
- schoolwerktuinen voor zover het betreft het tuinieren door bejaarden en door kinderen na schooltijd		
- kinderboerderij voor zover het betreft het recreatief gebruik		
- jeugdterreinen		
- kleindierensportterreinen		
- gymnastieklokalen voor zover het betreft het gebruik buiten schooltijd		
- strand		
- recreatieoord		
- camping 'Hoek van Holland'		
- voormalig R.S.V.-terrein met opstallen te Hoek van Holland		
- voormalig K.N.V.B.-terrein met opstallen te Hoek van Holland en voor zover wijkgebonden verklaard:		
- volkstuinten		
- sportvelden		
- schoolsportvelden		
- tennisbanen		
- zwembaden		

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
<ul style="list-style-type: none"> - sporthallen voorts de subsidiëring en/of organisatie van: - wijkcomité's - na vieren clubs - recreatieve activiteiten voor ouderen - sportieve recreatie - vliegende sportbrigades 		
b. Verordening Algemene Subsidievoorwaarden, Gemeenteblad 1979, nr. 126, voor wat betreft subsidiëring van eenmalige en/of experimentele activiteiten.	b. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	b.
<i>Sector Sociale Zaken en Volksgezondheid:</i>		
a. Verordening Algemene Subsidievoorwaarden, Gemeenteblad 1979, nr. 126, voor wat betreft de subsidiëring van:	a. Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad	a.
<ul style="list-style-type: none"> - het Algemeen Maatschappelijk Werk - het dienstencentrumwerk - de bejaardensociëteiten - het sociaal-cultureel groepswerk bejaarden - Anders Ouder Worden - bewegingsoefeningen voor bejaarden - raadsliedenwerk - eenmalige en/of experimentele activiteiten. 		
<i>Sector Wijkangelegenheden:</i>		
a. gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 167 voor zoveel dat betreft het functioneel beheer en de beschikking inzake het	a. Gemeenteraad	a.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
gebruik van wijkaccommodaties, waaronder verstaan gemeentelijke gebouwen en lokaliteiten bestemd voor activiteiten en dienstverlening in het maatschappelijke, culturele en recreatieve vlak ten dienste van de inwoners der deelgemeente.		
b. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 209, voor wat betreft het beheer in financiële en technische zin van de wijkorganen en de wijkopbouworganen binnen de deelgemeente.	b. Burgemeester en Wethouders	b.
c. Verordening Algemene Subsidievoorwaarden, Gemeenteblad 1979, nr. 126.	c. Burgemeester en Wethouders	c.
<i>Sociale Zaken, Volksgezondheid en Bijzondere Groepen:</i>		
1. Rompwet Instellingen van Weldadigheid, Staatsblad 1912, nr. 165, zoals nadien gewijzigd: artikel 15, voorzover het betreft geldinzamelingen die beperkt zijn tot de deelgemeente.	1. Burgemeester en Wethouders	1.
<i>Onderwijs:</i>		
1. Wet op het basisonderwijs (WBO) (Stb. 1984, nr. 2) Overgangswet Wet op het basisonderwijs (OWBO) Stb. 1984 nr. 3).		
Artikelen 20 WBO, F. 14 en E. 15 OWBO, voor zover het betoefmt de benoeming, schorsing en ontslag van personeel in vaste dienst betrefmt.	bevoegd gezag	

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:	Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
Artikel 14 WBO en E 15 OWBO voor zover het de aanwijzing van de plaatsvervangend directeur betreft.	bevoegd gezag		Openbare Werken:		
Art. 86 WBO lid 1 lid 3	bevoegd gezag Burgemeester en Wethouders	lid 3 treedt in werking op een door de Kroon te bepalen tijdstip.	1. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 209 sub h.	1. Burgemeester en Wethouders	1.
lid 5 voor zover het openbare scholen betreft Gemeentewet artikel 167 voor wat betreft de naamgeving van openbare basisscholen.	Gemeenteraad	De naamgeving van openbare scholen dient te geschieden in overleg met Burgemeester en Wethouders ter voorkoming van het ontstaan van verschillende scholen met gelijke naam binnen Rotterdam.	2. Wegenverordening Zuid-Holland, Provinciaal blad 1975, nr. 177: artikel 19.	2. Burgemeester en Wethouders	2.
Milieuzaken:			3. Monumentenverordening vastgesteld door de gemeenteraad op 23 januari 1986: de artikelen 11 tot en met 16.	3. a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad.	3. Bij voorzienbare schadelclaims dient voorafgaand overleg gepleegd te worden met burgemeester en wethouders.
1. Hinderwet, Staatsblad 1952, nr. 274, zoals nadien gewijzigd; de hoofdstukken II, V, VI, VII en VIII.	1. Burgemeester en Wethouders	1. Besluiten op grond van hoofdstuk V en VI worden alleen genomen na overleg met het college van Burgemeester en Wethouders.	Sport en Recreatie en Openbaar Groen:		
Uitoefening van deze bevoegdheden geschiedt overeenkomstig het bepaalde in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, Staatsblad 1979, nr. 422.			1. Kapverordening, Gemeenteblad 1981, nr. 186, met uitzondering van de artikelen 8 en 11.	1. a. Burgemeester en Wethouders, b. Gemeenteraad	1.
2. Hinderwetsverordening, Gemeenteblad 1952, nr. 63.	2. Gemeenteraad, Burgemeester en Wethouders	2.	2. Kampeerwet, Staatsblad 1981, nr. 372; - hoofdstuk 4, artikel 15, 17, 18 en 19; - hoofdstuk 5, artikelen 21, 22, 23 en 24; - hoofdstuk 6, artikelen 25 en 26; - hoofdstuk 7, artikel 27; - hoofdstuk 9, artikel 31; - hoofdstuk 12, artikel 40, leden 1, 2, 4 en 5; - hoofdstuk 13, artikel 43, leden 2, 3 en 4.	2. a. Burgemeester en Wethouders, b. Gemeenteraad.	2. De bevoegdheid op grond hoofdstuk 9, artikel 31, wordt slechts uitgeoefend na overleg met het college van burgemeester en wethouders.
3. Verordening Opslagtanks, Gemeenteblad 1979, nr. 135, met uitzondering van de artikelen 21; 22 en 27.	3. a. Burgemeester en Wethouders, b. Gemeenteraad	3.	3. Kampeerverordening Gemeenteblad 1986, nr. 179.	3. a. Burgemeester en Wethouders, b. Gemeenteraad.	3.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing Volkshuisvesting		
1. Wet op de Ruimtelijke Ordening, staatsblad 1985, nr. 623, artikelen 11, 15; 16; 17; 18; 18a; 19; 19a en 44 t/m 48.	1. Gemeenteraad, Burgemeester en Wethouders	1a. Bij uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 19 is artikel 47, Verordening op de deelgemeenteraden van toepassing. 1b. Indien het gemeentebestuur een aanwijzing of een uitnodiging van hoger bestuur ontvangt tot de uitvoering waarvan op grond van artikel 30 van de Verordening op de deelgemeenteraden de deelgemeente bevoegd is, dan worden uitsluitend voor de uitvoering van deze aanwijzing de betrokken bevoegdheden uitgeoefend door burgemeester en wethouders.
2. Woningwet, Staatsblad 1962, nr. 287, zoals nadien gewijzigd: de artikelen 13 t/m 15; 24 t/m 32; 46 t/m 55; 56a en 56b.	2. a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad	2. De bevoegdheden op grond van de artikelen 24 t/m 32 zijn niet overgedragen aan de deelgemeenteraden van Kralingen en Centrum-Noord.

Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:
		Bij uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 50, lid 8, is artikel 47, Verordening op de deelgemeenteraden, van toepassing. De bevoegdheden op grond van de artikelen 56a en 56b zijn niet overgedragen aan de deelgemeenteraden van Charlois, Kralingen en Centrum-Noord.
3. Bouwverordening der gemeente Rotterdam, Gemeenteblad 1968, nr. 75, zoals nadien gewijzigd, met uitzondering van de artikelen 15, lid 6; 101, lid 4; 122, lid 2; 243, lid 5; 246, lid 3; 253; 258, lid 2; 264, lid 2; 288, lid 3; 349; 383, lid 1; 397.	3. a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad	3. Indien bij de verlening van een bouwvergunning afgeweken wordt van het advies van de Parkeercommissie, dient vooraf overleg gepleegd te worden met het college van Burgemeester en Wethouders.
4. Verordening inzake het in gebruik nemen van een ontruimde onbewoonbaar verklaarde woning voor andere doeleinden dan bewoning, Gemeenteblad 1969, nr. 38, met uitzondering van artikel 11.	4. a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad	4.
5. Verordening aflevering motorbrandstoffen in motorvoertuigen en motorvoertuigen, Gemeenteblad 1981, nr. 4.	5. a. Burgemeester en Wethouders b. Gemeenteraad	5.

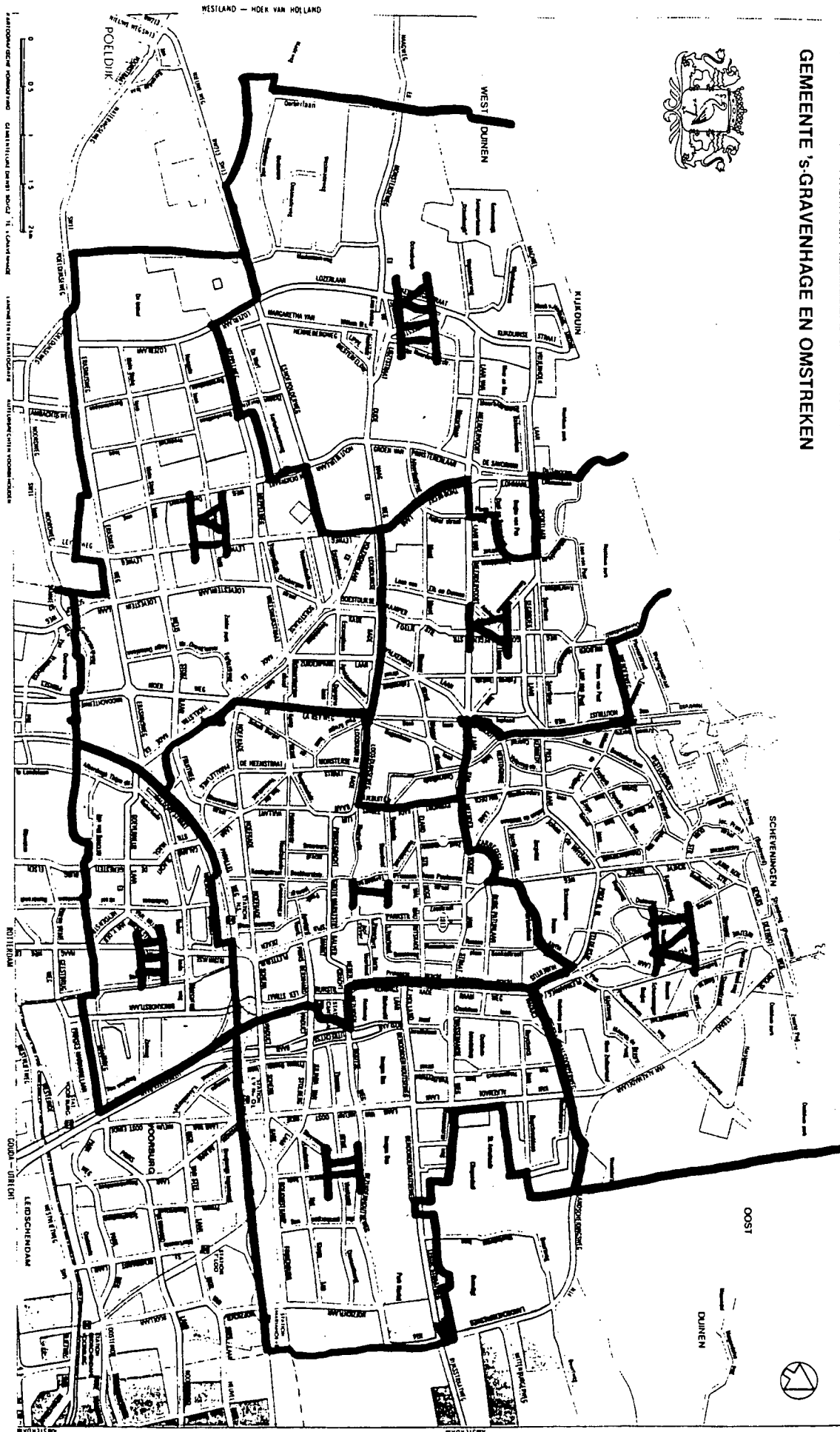
Bevoegdheden:	Oorspronkelijk bevoegdheid van:	Opmerkingen:		
6. Inspraakverordening Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing Rotterdam vastgesteld door de gemeenteraad op 17 april 1986 met uitzondering van artikel 9.	6. Burgemeester en Wethouders	6. In stadsvernieuwingengebieden is de deelgemeenteraad, onverminderd zijn eigen verantwoordelijkheid, gehouden de taken op grond van de artikelen 4 t/m 6 en 8 te doen uitoefenen door de directeur van het project-coördinatorencollectief (P.C.C.)	4. Parkeergeldverordening 1987, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 1986: artikel 4, juncto artikel A en B van de bijlage bij de verordening.	4. Burgemeester en Wethouders 4.
7. Wet geluidhinder, Staatsblad 1979, nr. 99, de artikelen 91 tot en met 98.	7. a. Burgemeester en Wethouders, b. Gemeenteraad.	7.	Diversen: 1. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: de artikelen 152 en 210 met betrekking tot de bevoegdheden van de deelgemeenteraad en zijn dagelijks bestuur en met betrekking tot het handhaven van de gebruiksbepalingen van door de gemeenteraad voor het gebied van de deelgemeente vastgestelde bestemmingsplannen.	1. Burgemeester en Wethouders 1.
Verkeer: 1. Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens, Staatsblad 1966, nr. 181, zoals nadien gewijzigd: de artikelen 131; 132, lid 1 sub c; 138.	1. Gemeenteraad	1.		
2. Gemeentewet, Staatsblad 1851, nr. 85, zoals nadien gewijzigd: artikel 175, voor zover betreft: - het vaststellen van herprofileringplannen - het vaststellen van herbestratingsplannen - de aanleg van verkeersdrempels - de aanleg van verkeersgeleiders.	2. Gemeenteraad	2.		
3. Parkeerverordening 1986, vastgesteld door de Gemeenteraad op 17 oktober 1985: artikel 3.	3. Burgemeester en Wethouders	3.		

BIJLAGE 7: Gemeenschappelijke regelingen (gr) tussen Rotterdam en andere gemeenten, die aangepast zijn aan de nieuwe Wgr

1. Gr tussen de gemeente Vlaardingen en de gemeente Rotterdam betreffende de uitoefening van de loodsdienst in, uit en binnen de binnenhavens van de gemeente Vlaardingen;
deelnemers: Rotterdam en Vlaardingen (niet gebundeld ex art. 36 lid 3 Wgr).
2. Centrale Post Ambulancevervoer Rijnmond;
deelnemers: regio Rotterdam en Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk (niet gebundeld, Wet ambulance vervoer).
3. Gr tot instandhouding en beheer van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR);
deelnemers: Albrandswaard, Bernisse, Brielle, Krimpen aan den Yssel, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam en Spijkenisse en de provincie Zuid-Holland (niet gebundeld ex art. 60, lid 3 Wgr).
4. Gr inzake de versterking van de bestuurlijke positie van de gemeente Rotterdam;
deelnemers: Rotterdam en de provincie Zuid-Holland (niet gebundeld ex art. 60, lid 3 Wgr).
5. Regionale Brandweer Noordelijke Delta;
deelnemers: heel de regio Rotterdam behalve Krimpen aan den IJssel en de regio Goeree-Overflakke, behalve Oostflakke en de regio Voorne-Putten en Rozenburg (niet gebundeld, Brandweerwet).
6. Gr volksgezondheid Rotterdam en omstreken;
deelnemers: heel de regio Rotterdam behalve Schiedam, Vlaardingen en Maassluis (niet gebundeld, Wet voorzieningen gezondheidszorg).
7. Financieel Koepelschap Buitenstedelijke Openlucht-recreatie;
deelnemers: regio Rotterdam en regio Voorne-Putten en Rozenburg, (gebundeld volgens het kubusprincipe).

Bron: Register gemeenschappelijke regelingen Zuid-Holland, oktober 1988.

BIJLAGE 8: STADSDEELINDELING 1988



GEMEENTE 's-GRAVENHAGE EN OMSTREKEN

- I Centrum
- II Haagsche Hout
- III Laak
- IV Scheveningen
- V Segbroek
- VI Escamp
- VII Loosduinen

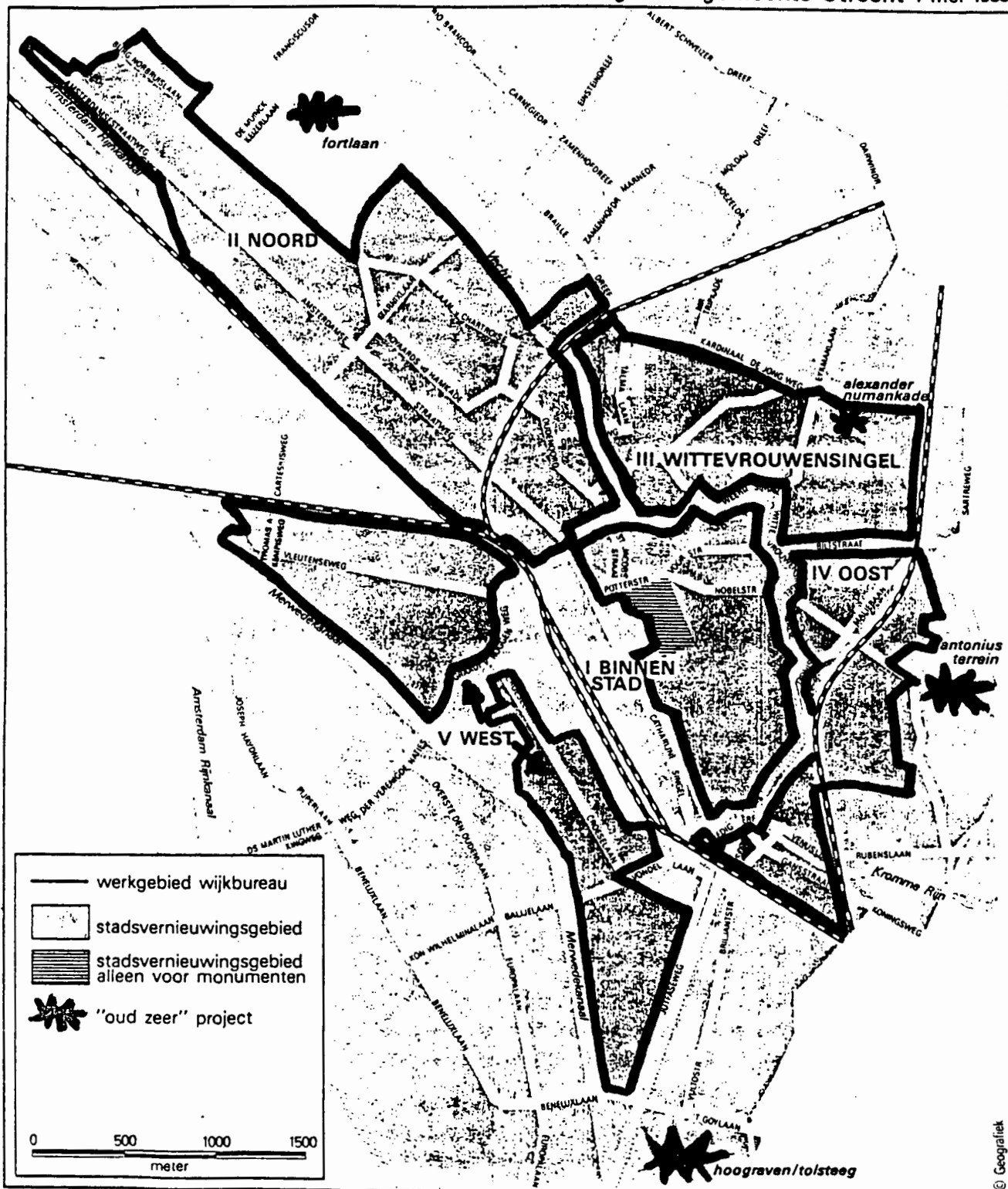
BIJLAGE 9: Gemeenschappelijke regelingen (gr) tussen
Den Haag en andere gemeenten, die zijn aangepast
aan de nieuwe Wgr

1. Samenwerkingsverband Gewestelijke Ziekenhuisschool;
deelnemers: Gewest 's-Gravenhage en Delft (niet
gebundeld, hoofdstuk 9 Wgr).
2. Gewest 's-Gravenhage;
deelnemers: alle gemeenten van het samenwerkingsgebied
(gebundeld).
3. Regionale Brandweer Haagland.
deelnemers: heel het Gewest behalve Nootdorp (niet
gebundeld, Brandweerwet).
4. Gr inzake de versterking van de bestuurlijke positie van
de gemeente 's-Gravenhage;
deelnemers: Den Haag en Zuid-Holland (niet gebundeld,
art. 36 lid 3 Wgr).

Bron: Register gemeenschappelijke regelingen Zuid-Holland,
oktober 1988.

BIJLAGE 10:

Stadsvernieuwing in de gemeente Utrecht 1 mei 1988



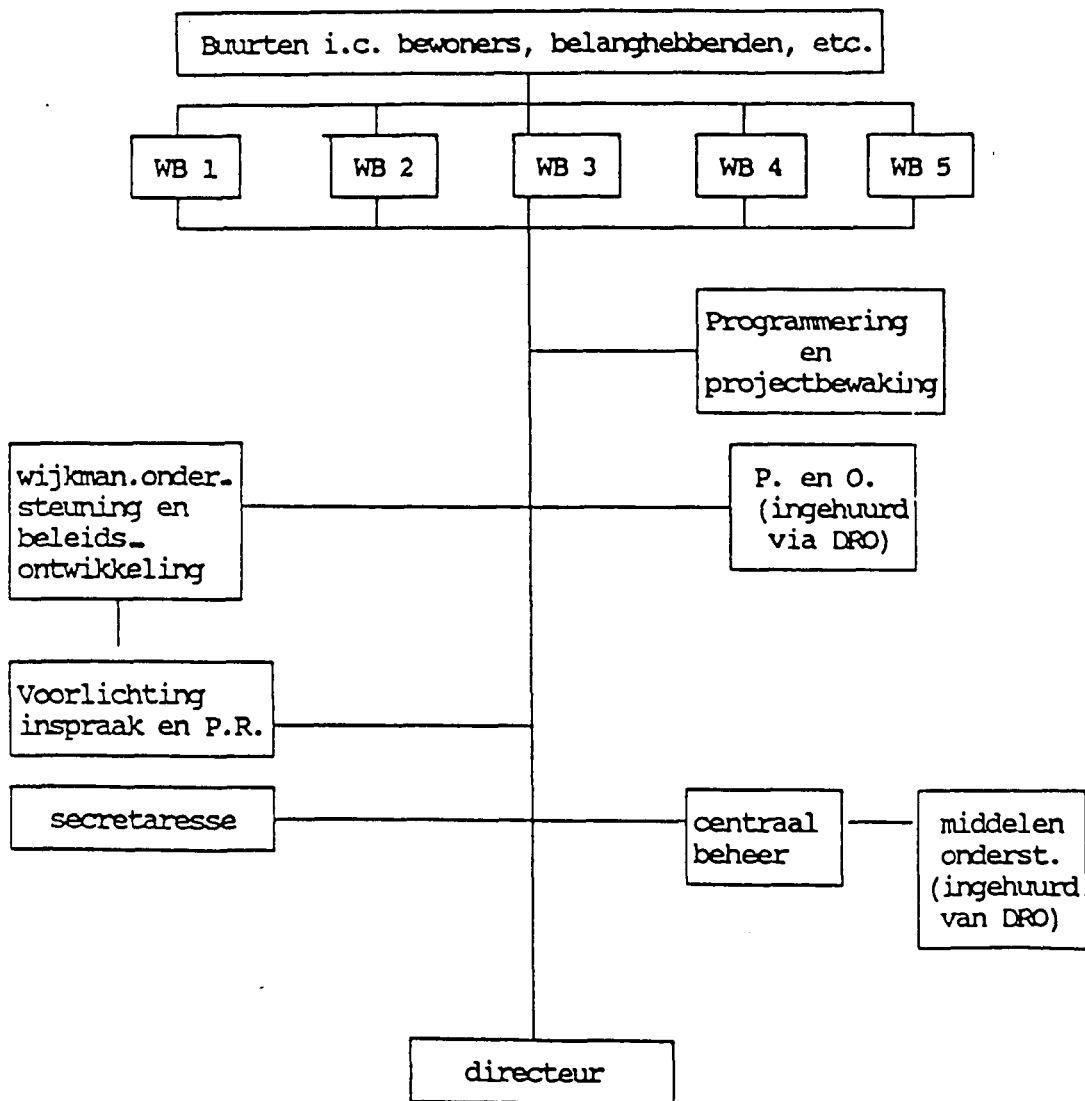
BIJLAGE 11:

Organisatie Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing

5. Het streefformatieplan.

In de groene nota over de DWS (nr. AD 8701433 d.d. 10 juli 1987) is een schets gegeven van de gewenste formatie-opbouw (het streefformatieplan).

Het organigram van de organisatie ziet er als volgt uit:



juni 1988

BIJLAGE 12: Gemeenschappelijke regelingen (gr) tussen de gemeente Utrecht en andere gemeenten, die nog niet zijn aangepast aan de nieuwe Wgr

1. Regionale Commissie Sociale Kunstopdrachten deelnemers: Amersfoort, Utrecht, Zeist.
2. Samenwerkingsverbanden Extensieve Recreatie in het gebied Kromme Rijn en Langbroekerwetering; deelnemers: Bunnik, Cothen, Driebergen-Rijsenburg, Langbroek, Utrecht, Wijk bij Duurstede.

Gemeenschappelijke regelingen, die bij voorbaat van aanpassing uitgezonderd zijn.

1. Gr Recreatieschap Rijn/Lekoevers; deelnemers: Houten, Lopik, Nieuwegein, Utrecht, Wijk bij Duurstede, Ysselstein (niet gebundeld, generale uitzondering).
2. Gr Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug/Valleigebied; deelnemers: Bunnik, Cothen, Driebergen-Rijsenburg, Langbroek, Utrecht, Wijk bij Duurstede (niet gebundeld, generale uitzondering).
3. Gr Centrale Post Ambulancevervoer; deelnemers: alle gemeenten van de provincie Utrecht en Driebruggen en Vianen (niet gebundeld, ex art. 4 WAV).

Bron: Provincie Utrecht, integrale regio-indeling in de provincie Utrecht; ontwerp-nota van Gedeputeerde Staten van Utrecht, geactualiseerd ontwerp, 26-11-1985 en: Wgr-register: Provincie Utrecht (voor zover op 20-11-1987 bekend).