



JANNE PIJNENBORG EN ERIC MEURS

*Vraaggesprek met oud-VvG-voorzitter Jaap Paans*

## Rotterdam op weg naar afschaffing deelgemeenten

Toen duidelijk werd dat het kabinet-Rutte I serieus werk ging maken van het verkleinen van de overheid en in dat verband definitief besloot de deelgemeenten af te schaffen, moest men in Rotterdam, om het zacht uit te drukken, eerst wel even slikken. De stad had juist een intensief traject ter verbetering van het eigen bestuurlijk bestel achter de kiezen. Geheel in de traditie van de werkstad zat men echter niet lang bij de pakken neer. ‘Als het moet, dan moet het’, was het credo. ‘Maar wij zijn wel baas in eigen huis, dus doen wij het zelf. Dan hervormen wij ons eigen bestuurlijk model en gaan we kijken hoe het niet alleen anders kan, maar tegelijk fundamenteel beter.’ Er volgde een boeiend proces. Rotterdam gaat spannende tijden tegemoet. Een vraaggesprek met de griffier van de stad, oud-VvG-voorzitter Jaap Paans, voor wie een sleutelrol was weggelegd.

### *Een boeiend proces, horen wij steeds. Vertel!*

Paans: ‘Anders dan in Amsterdam, waar de afschaffing van de stadsdelen heel lang een collegeaangelegenheid is gebleven, heeft hier in Rotterdam de gemeenteraad het heft direct in eigen hand genomen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen: met instemming van de portefeuillehouder in het college, die in het recente verbeterproces al flink de kastanjes uit het vuur had gehaald en het wel prima vond. Al in een heel vroeg stadium zijn in de raad twee moties aangenomen die duidelijk uiting gaven aan de behoefte van de raad het roer in handen te houden. En die een helder kader meegaven. Uitgesproken werd dat er een besluitvormingsproces moest komen dat maximaal één jaar mocht duren en dat er meerdere varianten bedacht moesten worden, waarover ook de inwoners van de stad zich zouden moeten uitspreken. Voor mij persoonlijk was aardig dat nota bene de wethouder de raad nog de aanbeveling deed vooral gebruik te maken van de kwaliteiten van de griffier. Dat was een mooi compliment. Er was mij eerder, in de verbeteroperatie die wij achter de rug hadden, een rol toebedeeld waar het ging om het nader tot elkaar brengen van raad en deelraden en de griffies van stad en deelgemeenten. Vanuit mijn ervaring met de Drechtstedensamenwerking [Paans was eerder griffier in Dordrecht en coördinerend griffier Drechtraad - JP/EM] had ik daar natuurlijk ook veel affiniteit mee. Maar dit verschaft me direct ook een positie in dit nieuwe proces. Toen het erop aan kwam initiatieven te nemen, en de raad – zoals de meeste griffiers dat wel



kennen – in afwachting richting griffier keek, voelde ik mij voldoende gerugsteund om daadwerkelijk een regierol te nemen.’

*Een regierol voor de griffier, in zo’n proces, dat is nogal wat. Is dat geen hachelijk avontuur? Hoe heb je het aangepakt?*

Paans: ‘Dat kan riskant zijn, jazeker. Ik heb daarom eerst alle woordvoerders om tafel gehad en om commitment gevraagd. Ik heb aangegeven dat ik deze rol best op mij wilde nemen, maar uitsluitend als dit een proces zou worden dat alle fracties, in gezamenlijkheid, van begin tot eind, wilden doormaken. Als ergens halverwege “kikkers uit de wagen zouden springen”, zou mijn rol snel uitgespeeld zijn, dat kon ik niet hebben. Daar werd best van opgekeken, dat de griffier zo iets durfde te vragen. Maar men begreep het wel. En na enige aarzeling hebben allen zich gecommitteerd. Vervolgens heb ik, met instemming uiteraard, een deskundige externe procesbegeleider bij ons aan tafel gezet. Dat haalde ook wat druk bij mij weg. Deze adviseur concentreerde zich op het verloop van het proces en trad op als voorzitter van de vergaderingen. Ik kon zodoende meer inhoudelijk een rol vervullen. Ook heb ik mij verzekerd van ondersteunende capaciteit vanuit de Rotterdamse griffies en vanuit de concernorganisatie. Daarbij hielp de opstelling van de wethouder natuurlijk. Het was haar beleidsadviseur die wij toebedeeld kregen, dat gaf een duidelijk signaal. Bovendien werd deze collega al snel deskundiger op dit gebied dan wie ook in de organisatie. Het was wel geestig dat men ambtelijk na verloop van tijd bij hem ging informeren hoe zaken ervoor stonden. En dat hij dan de kaken op elkaar hield. Maar goed, uiteindelijk kwamen we nog handen tekort. En hebben we voor het schrijven van de meer beleidsmatige stukken ook extern nog wel enige capaciteit moeten inhuren.’

*Wat hebben jullie inhoudelijk gedaan? Het bestuurlijk model van de stad veranderen, tegen de achtergrond dat deelgemeenten moeten verdwijnen en er verbetering moet optreden. Hoe doe je zo iets?*

Paans: ‘Er bestond hier al wel het besef dat de oorsprong van het gedeconcentreerd besturen in de loop der tijden toch wat uit het zicht was verdwenen. Dat we daar van weggedreven waren. Dat er steeds meer “verbureaucratiseerd” was. Dat procedures steeds ingewikkelder waren geworden. Vandaar ook de reflex: “dan gaan we het nu direct ook echt beter doen”. Uitgangspunt was dat de relatie met de Rotterdammers moest worden versterkt. Daarom is direct gesteld dat dit proces ruimte moest bieden voor participatie van de bewoners van de stad, aan de voor- en aan de achterkant van het proces. En dat hebben we ook gedaan. Bij aanvang is een enquête uitgezet onder een grote groep bewoners, die qua samenstelling een afspiegeling vormt van de bevolking van de stad. Er is gevraagd welke vorm van bestuur het best leek. Wat men wenst. Wat wij al hadden begrepen uit literatuuranalyses, werd in deze enquête overigens beves-



tigd: mensen zijn best bereid mee te denken en zich in te spannen in het belang van de gemeenschap, maar vooral op een niveau waarmee zij zich identificeren. Bij Rotterdammers is dat het niveau van de stad: inwoners voelen zich primair Rotterdammer. Maar daarnaast blijkt ook de identificatie met de eigen wijk- en buurtomgeving sterk. Historisch kent Rotterdam een kleine zestig wijken en buurten. Op dat schaalniveau is er een behoorlijk grote betrokkenheid.

Vervolgens zijn we in het proces, mede met gebruikmaking van de ontvangen input, in scenario's gaan denken. Varianten gaan uitwerken en voorleggen. Dat is natuurlijk een lang en ingewikkeld verhaal geweest, er is bijna een halfjaar aan besteed, maar uiteindelijk zijn er vier scenario's aan de stuurgroep gepresenteerd. Die verschilden vooral voor wat betreft de plek waar de belangrijkste bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden belegd. In de scenario's werd, kort gezegd, de macht geconcentreerd bij respectievelijk: (1) ambtelijke diensten, (2) individuele personen op deelgemeenteniveau ("stadsburgmeesters"), (3) gebiedsbesturen en (4) de bevolking van de stad. Het was natuurlijk wat genuanceerder dan dat, maar het kwam er zo'n beetje op neer. Uiteindelijk werd dit overigens toch te onoverzichtelijk en gecompliceerd geacht en zijn twee "modellen" gedestilleerd, die tegenover elkaar zijn geplaatst: een model waarin, grosso modo, gebiedsbesturen de bepalende actoren zijn en een model dat op de eerste plaats wordt gekenmerkt door wijkparticipatie. Dat "tegenover elkaar" moet trouwens direct gerelativeerd, want uitgewerkt naderen de twee modellen elkaar behoorlijk. Het ene werkt in principe top-down, maar in de uitwerking is er veel burgerparticipatie aan toegevoegd. Het andere is in de kern bottom-up georganiseerd, maar is wel geconditioneerd met ambtelijke verantwoordelijkheden en aspecten van personendemocratie. Maar goed, die twee modellen bleven uiteindelijk dus over.'

### En toen?

Paans: 'Alle stemgerechtigde Rotterdammers, zo'n 500.000, zijn vervolgens aangeschreven. Er zijn twee filmpjes gemaakt, één over elk van de overgebleven modellen. In de brief is daarnaar verwezen. Aan de Rotterdammers is de vraag gesteld: 'Spreekt u zich nu eens uit, hoe moet het bestuur van uw stad eruit zien?' Daarbij is niet alleen gevraagd om een voorkeur aan te geven voor één van de twee modellen, ook is ruimte geboden om te reageren, suggesties te doen en elementen toe te voegen. Er hebben 25.000 Rotterdammers gereageerd, 5.000 daarvan hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid extra inbreng te leveren. Dat was nog een enorme klus, die hier op de griffie is geklaard, om dat allemaal een beetje te categoriseren. Daarna hebben er stadsdebatten plaatsgevonden, in alle 14 deelgemeenten en centraal in de stad. Al met al hebben zo'n 30.000 inwoners van Rotterdam op de een of andere manier een inbreng in het proces gehad. Een ongekend aantal schijnt dat te zijn, als we de experts mogen geloven, op deze schaal. De twee modellen die voorlagen, bleken overigens min of



meer gelijkelijk te worden gewaardeerd, zo'n beetje fiftyfifty. Dat vond ik een hele geruststelling richting het proces dat vooraf was gegaan. Blijkbaar waren beide modellen het waard om te worden voorgelegd.'

### *Twee modellen die min of meer evenveel steun krijgen van de bevolking, hoe ga je daar mee om?*

Paans: 'Ja, toen was de politiek natuurlijk aan zet. Die moest gaan wegen: de resultaten van de enquêtes, alle aanvullende informatie die de enquêtes hadden gegenereerd, de bevindingen van alle analyses en literatuurstudies die waren gemaakt, noem maar op. De keuze is uiteindelijk gevallen op het model met de gebiedsbesturen. Eigenlijk past het wijkgerichte model iets meer bij de bevindingen van al het onderzoek dat is gedaan, dat is ook wel onderkend. Maar goed, je proefde aan alles dat men dit toch iets veiliger vond. Dat heeft de doorslag wel gegeven, is mijn inschatting. En als gezegd, in dit model is in de uitwerking ook een hele belangrijke plaats gegeven aan burgerparticipatie. Door de introductie van wijk- en buurtreferenda, via participatief begroten op wijkniveau, via interactieve beleidsvorming van A tot Z en via het kiezen van je eigen gebiedsambassadeurs: de gebiedscommissieleden. Verder wordt per wijk een budget voor wijkinitiatieven gegarandeerd en worden vormen van directe besluitvorming door burgers ontwikkeld. Het nieuwe bestuursmodel gaat echt een behoorlijke cultuuromslag vereisen. Binnen de gemeenteraad is men daar terdege van doordrongen. Niet voor niets is een aanvullende motie aangenomen waarmee de burgemeester in hoogsteigen persoon daarvoor verantwoordelijk is gemaakt. Maar of het gaat lukken de gewenste cultuur- en houdingverandering te realiseren, tja, dat moet de toekomst uitwijzen. Het risico is natuurlijk dat het niet lukt. Dat in de reguliere werkprocessen de participatie toch wordt "dichtgedrukt". We gaan spannende tijden tegemoet.'

### *Dus er komen nu gewoon veertien gebiedsbesturen in de plaats van de veertien deelgemeenten? Terwijl je eerst met elkaar hebt vastgesteld dat de inwoners zich juist identificeren met hun wijken en buurten?*

Paans: 'Nou, het is niet zo dat de inwoners zich in het geheel niet met de deelgemeente identificeren. Maar inderdaad, na de stad en de wijk of de buurt, komen de deelgemeenten wel pas op de derde plaats als het gaat om de herkenbaarheid voor de inwoners. En eerlijk is eerlijk, als je ziet hoe in dit proces, op stadsniveau, is deelgenomen door inwoners, dan is dat ronduit indrukwekkend. Van alle respondenten heeft bovendien 90 procent aangegeven nader te willen worden geïnformeerd en maar liefst 60 procent zich bereid getoond ook in de toekomst een actieve bijdrage te leveren. Dat getuigt van een betrokkenheid. Het zijn ook percentages waarbij de opkomstcijfers bij verkiezingen en de aantallen burgerinitiatieven in de afgelopen jaren totaal verbleken. Dat wordt onderkend. De conclusie is hier ook getrokken dat het model dat Rotterdam tot



duhver had, participatie misschien juist wel in de weg stond. Dat sluit ook wel aan bij de WRR-rapporten over participatie, die we allemaal kennen. De rode draad daarin is toch: geef als overheid de ruimte, ga uit van waar inwoners zelf bereid zijn mee te komen, koester wat er dan komt en bed dat vooral niet teveel in ingewikkelde ambtelijke constructen in. Tja, zo bezien was het model dat we hier hadden misschien zelfs wel contraproductief ten aanzien van de doelen die werden gesteld, zeggen sommigen. Maar leg dat maar eens uit aan de deelgemeenten, waar men natuurlijk ook in alle oprechtheid elke dag alleen maar goede dingen meent te doen. Maar hoe dan ook, ja, er komen veertien gebiedsbesturen op het schaalniveau van de huidige deelgemeenten. Het wijkparticipatiemodel heeft men toch een brug te ver gevonden. Het moet ook wel in maart volgend jaar van start allemaal. Die tijdsperiode heeft men te kort gevonden. Maar nogmaals, het wijkgericht werken moet wel leidend worden. Er moet een serieuze omslag plaatsvinden. De aanvullende motie met de specifieke rol voor de burgemeester heeft dat benadrukt.'

#### *Wat zal de minister vinden? Die wilde toch bestuurlijke drukte tegengaan?*

Paans: 'Dat is geen probleem, we kunnen het zo doen. De vrijheid voor gemeenten om verkiezingen te organiseren voor bestuurscommissies blijft. Zo gaan we het doen. De gebiedsbesturen krijgen de status van bestuurscommissie. De verkiezingen vinden plaats in maart volgend jaar, samen met de gemeenteraadsverkiezingen. Iedere inwoner van Rotterdam kan zichzelf kandideren. Daarvoor hoeft je geen lid te zijn van een politieke partij. Daar is goed over nagedacht. Er is een apart kiesreglement opgesteld. Er zijn maatregelen getroffen die moeten voorkomen dat de zittende elite op voorhand in het voordeel is. De volgorde van de verschillende lijsten wordt bijvoorbeeld bij loting vastgesteld. Nee, er zal voor de minister geen aanleiding zijn om zich hierin te mengen. Wij gaan dit zo doen.'

#### *En dan zien wat ervan komt? Of kun je nu al in het vooruitzicht stellen wat de Rotterdammers ervan gaan merken?*

Paans: 'Er komen in elk geval veel meer mogelijkheden voor bewoners om direct invloed uit te oefenen, dat is zeker. Aan de voorkant van processen, om te bepalen wat in de gebieden prioriteit moet hebben. Maar ook lopende de beleidsprocessen. En het wordt mogelijk om achteraf corrigerend op te treden. Op wijk- en zelfs op straatniveau wordt het correctief referendum geïntroduceerd. Maar dan nog blijft het afwachten natuurlijk, het moet zich gaan bewijzen. Want uiteraard zijn er weerstanden. In elk veranderingsproces zijn machtsposities in het geding. Hier dus ook. Het wordt gewoon hartstikke spannend hoe die strijd gaat worden beslecht. De gebiedscommissies worden verantwoordelijk voor meerjarige gebiedsplannen. Zij moeten die op gaan stellen op basis van de input van de bewoners. Dat klinkt prachtig. Maar hoe het in de praktijk



gaat uitpakken, moeten we afwachten. Communicatie zal belangrijk zijn. Er moeten stevige proceseigenaren komen. En vervolgens moeten de gebiedsplan- nen in de bestuurspraktijk de status krijgen die zij verdienen. Dan zal het een succes worden. Of dat lukt? Ik hoop het van harte. We gaan het beleven. Overigens begrijp je dat ik me daar als griffier niet meer in meng. Zo gaandeweg heb ik me op gepaste wijze weer wat teruggetrokken. Al zal ik de raad wel bij de les proberen te houden als het gaat om het naleven van de eigen afspraken en uitspraken. En als men mij in een volgend stadium ook weer een positie zou willen verschaffen, dan neem ik die uiteraard ook met genoegen weer in.'

### *Bestaat niet het risico van nieuwe 'baasjes' op gebiedsniveau? 'Onderkoningen' die dusdanig bepalend worden dat representativiteit in het geding komt?*

Paans: 'Dat zou kunnen. Dat kun je niet uitsluiten. Maar als alle raadsbesluten die nu zijn genomen, ook worden uitgevoerd en bewaakt, dan is de kans daarop wel klein. Er moet sprake zijn van consequent gedrag, zeker ook van de Rotterdamse raad. Daar kan ik de raad op aanspreken, maar uiteindelijk is dat de verantwoordelijkheid van de politiek. Ik ga er niet van uit dat het mislukt. Maar natuurlijk, het is voorstelbaar dat we ooit, achteraf terugblikkend, moeten constateren dat de keuze voor dit model een historische vergissing is gebleken. Overigens mag je hopen dat in de gebieden ook zelfcorrectie plaatsvindt, als gekozenen er daar een potje van zouden maken. Zoals je daar in elke democratie op hoopt.'

### *Dan de hamvraag, althans in relatie tot het centrale thema van dit jaarboek: wordt het goedkoper, het bestuur van de stad Rotterdam?*

Paans: 'Laat ik vooropstellen dat dat hier niet de hamvraag is geweest. Besparing is geen doelstelling van deze operatie geweest. Doelstelling was een ander bestuursmodel, dat optimaal invulling geeft aan de burgerparticipatie in Rotterdam. Het moet, zoals alles hier, passen in het grotere plaatje van een efficiëntere Rotterdamse overheid, waarin de totale kosten per saldo met 20 procent worden gereduceerd, maar nergens is vastgelegd dat deze specifieke operatie een besparing moet opleveren. Overigens doet het dat wel, fors zelfs. De ondersteuning van de gebiedsbesturen zal van een ander kaliber zijn dan die van de deelraden, die reorganisatie is in volle gang. Dat alleen al levert flink op. En we gaan terug van 350 gekozen bestuurders naar 186, zo ongeveer een halvering dus. Maar afgesproken is dat het budget dat daarmee wordt vrijgespeeld – zo'n 5 miljoen euro – terechtkomt in een investeringsbudget voor burgerinitiatieven. Daar zal kostenbewust mee om worden gegaan; de indirecte kosten die burgerparticipatie meebrengt, zullen dalen. Maar als besparing is dat niet bedoeld. Al met al denk ik dat het antwoord op deze vraag uiteindelijk zal zijn: ja, het wordt goedkoper. Het was geen oogmerk, maar het zal wel een effect zijn. Dat denk ik ook, omdat ik ervan overtuigd ben dat iets goeds creëren,

altijd leidt tot efficiencyverbetering. Het rendement van het goede idee, zo zou je dat kunnen noemen.'

*Tot slot Jaap, als je terugblijkt, wat is je dan het meest bijgebleven? Wat zou je de collega-griffiers in het land willen meegeven?*

Paans: 'Je kunt je breed oriënteren. Dat moet je doen. Dat levert inspiratie op en waardevolle, creatieve ideeën. Maar je moet altijd blijven uitgaan van de onderscheidende karaktertrekken van je eigen gemeente. Wat past er in jouw politiek-bestuurlijke omgeving het best, op welk moment? Ik heb rond mogen kijken in Amerika, heb gesprekken gevoerd in Seattle, in Portland. In Portland ben ik onder de indruk geraakt van het ultraslanke stadsbestuur. In een stad die qua omvang goed vergelijkbaar is met Rotterdam niet meer dan vijf bestuurders, die zich als het ware gedragen als 'oliemannetjes'. Voor de bewoners met goede ideeën organiseren zij de zakken met geld die nodig zijn om de goede dingen te doen. Daar zit nauwelijks iets politieks aan. Alleen moet iedereen die zo'n zak met geld in ontvangst wil nemen, er wel eerst zelf een even grote zak naast zetten, dat wel. Daar werkt dat perfect, ik heb mijn ogen uitgekeken, ben er enthousiast over geworden. Maar dat kun je onmogelijk kopiëren voor Rotterdam. Wat je wel kunt doen, is er elementen uitlichten die wellicht wel bruikbaar zijn, die wel zouden kunnen passen binnen je eigen context. Zo ben ik in dit proces te werk gegaan. En dat heeft mij bijzonder goed geholpen.

Verder wil ik nog wel nog graag iets kwijt dat niet veel te maken heeft met de inhoud van dit proces, maar des te meer met een specifieke groep betrekken. Ik heb bijzonder veel respect voor de manier waarop de collega-griffiers van de raden van de deelgemeenten zich in dit proces hebben opgesteld. Er is veel van hen gevraagd. Zij hebben als 'verbindingsambassadeurs' een erg belangrijke rol vervuld bij het overstijgen van de deelgemeentegrenzen. Dat is, zeker in een aantal gevallen, beslist geen gemakkelijke klus geweest. Ze liepen het risico in de deelgemeente te worden gezien als 'kop van jut'. Bovendien zou de eigen functie voor deze collega's met het verdwijnen van de deelraden natuurlijk komen te vervallen. Desondanks hebben deze collega's zich in dit proces buitengewoon constructief opgesteld. Steeds op een goede manier kritisch en onafhankelijk, de vinger leggend op zaken die spaak liepen en de procesgang zouden kunnen verstoren. Ik heb daar bewondering voor. Onze beroepsgroep heeft er veel waardering mee afgedwongen, dat heb ik uit de reacties van andere betrokkenen bij het proces wel kunnen opmaken.'