

Vergaderjaar 2012–2013

**33 017**

## **Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen**

**A**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN'**

Vastgesteld 2 oktober 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Algemeen**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsontwerp. Deelgemeenten zijn hun doel voorbij geschoten. Van hulpstructuren zijn zij geworden tot een afzonderlijke bestuurslaag. Daarvoor is geen plaats in een beleid dat is gericht op een compacte overheid met drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Het politieke bestuur van de deelraden kan worden afgeschaft. De gemeentelijke dienstverlening in de wijken blijft behouden, zo verwachten de leden van de VVD-fractie. Deze leden hebben twijfel of het wetsontwerp doelmatig is voor wat betreft het opheffen van de deelgemeenten. Het is niet onaannemelijk, zo menen deze leden, dat het wetsontwerp ruimte biedt voor een voortzetting van de deelgemeenten, zij het in een enigermate gewijzigde vorm. Hierover en over enige andere punten hebben de aan het woord zijnde leden enkele vragen aan de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de gemeentebesturen de bevoegdheid te ontnemen om deelgemeenten in te stellen. Die zorg is met name gelegen in de inbreuk die het wetsvoorstel maakt op de autonomie van het lokaal bestuur. Zij hebben daarom enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de inhoud van het voorstel dat strekt tot afschaffing van deelgemeenten en het vervallen van de mogelijkheid nieuwe deelgemeenten in te stellen. Zij achten het niet wenselijk dat deelgemeenten zich ontwikkelen in de richting van een zelfstandige bestuurslaag. De leden van de CDA-fractie achten betrok-

kenheid van de burger bij het lokaal bestuur van groot belang. Naar hun oordeel zijn er ook buiten de instelling van deelgemeenten voldoende mogelijkheden om hierin te voorzien, zoals tijdens de eerdere behandeling ook aan de orde is gekomen. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Het staat in de sleutel van enkele voor het lokaal bestuur wezenlijke problemen van bestuurskracht en bestuurlijke drukte, maar raakt ook aan de wezenlijke principes van democratie en autonomie binnen het decentraal bestuur. Deze leden ondersteunen het streven om te komen tot een krachtige, compacte en dienstverlenende overheid. Zij waken daarbij wel voor een uitholling van de democratische inbedding van het openbaar bestuur, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Daarnaast achten zij een brede, systematische en samenhangende invulling van dit streven essentieel. De vraag rijst dan ook of hier niet slechts een deeloplossing voor een breder vraagstuk wordt geboden. Graag wisselen zij hierover nader met de regering van gedachten.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Zij zijn allerm minst overtuigd van de noodzaak of wenselijkheid van deze wet, die zij bovendien in strijd achten met de gemeentelijke autonomie. Zij hebben daarover de nodige vragen, net als over de interpretatie van de wet en de uit- en invoeringsproblematiek.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennisgenomen. Hoewel dit lid de doelstelling van het bestuur dichter bij de burger te brengen onderschrijft, is hij geen voorstander van een extra bestuurslaag met een gekozen orgaan op sub-gemeentelijk niveau. Anderzijds stelt hij de vraag of de betekenis van het wetsvoorstel, gegeven het aantal bestaande deelgemeenten, niet minimaal te noemen is in zoverre het bijdraagt aan vermindering van de bestuurlijke drukte.

## **2. Motivering en gemeentelijke autonomie**

Het principiële punt van de gemeentelijke autonomie is een groot goed. Hierop ingrijpen kan naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie alleen wanneer daartoe een dwingende noodzaak bestaat, die overtuigend kan worden aangetoond. Die dwingende noodzaak bestaat naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie niet. Het voornaamste argument van de regering om de Gemeentewet op dit punt te wijzigen, is het terugbrengen van de bestuurlijke drukte, hetgeen zou passen in een bredere visie van de regering om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. De Raad van State heeft indringend gewezen op het ontbreken van een dragende motivering. Bovendien vroeg de Afdeling advisering zich af of de maatregelen in dit wetsvoorstel wel bijdragen aan de genoemde doelen. In het nader rapport (p. 6) stelt de regering dat de reden voor het afschaffen van de deelgemeenten is gelegen in de wens om tot een compactere overheid te komen. Het stelsel zou zijn doorgeschooten van een hulpstructuur om burgers bij het gemeentebestuur te betrekken tot een zelfstandige bestuurslaag. Dit kan

echter niet als een dragende motivering worden beschouwd. De regering toont niet aan dat deelgemeenten disfunctioneren of dat zij het goed functioneren van de overheid in het algemeen hinderen. Daarom vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering: op basis van welke gegevens of rapporten baseert de regering haar stelling dat deelgemeenten een adequaat functioneren van de overheid in de weg staan?

De leden van de PvdA-fractie horen juist geluiden dat deelgemeenten dichterbij de burgers staan en daardoor ook sneller, gericht en meer op maat kunnen werken. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam, hoe verschillend hun modellen ook zijn, levert dat minder kosten op door onder meer een integrale benadering van de problematiek in de deelgemeente en een efficiëntere aansturing van ambtelijke diensten dan een politiek bestuur op grotere afstand zou kunnen. Deelgemeenten dragen ook bij aan het vergroten van de veiligheid in en de economische ontwikkeling van hun gebied, waardoor de leefbaarheid toeneemt. Natuurlijk gaat er in deelgemeenten wel eens iets mis. Dat moet worden aangepakt. Maar dat geldt ook voor andere gemeenten, in welk deel van Nederland dan ook. Beschikt de regering over informatie die haaks staat op genoemde positieve geluiden?

De regering stelt dat voorliggend wetsvoorstel past in een brede bestuurlijke visie van het nu demissionaire kabinet gericht op opruimen van hulpstructuren, het terugbrengen van de bestuurlijke structuur tot de hoofdstructuur, het versoberen en verkleinen van de overheid in zijn algemeenheid en van het aantal politici en bestuurders. Dit zijn doelen, geen argumenten. Kan de regering aangeven wat de argumenten zijn om deze doelen na te streven?

Kan de regering in concrete termen aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de realisatie van de voorstellen die in het kader van die visie worden of zijn ontwikkeld, zoals het afschaffen van de Wgr-plus?

Is de regering er zeker van dat genoemde brede bestuurlijke visie en de daarbij behorende concrete voorstellen ook door het nog te formeren kabinet zullen worden overgenomen? Zo ja, waarop baseert de regering deze opvatting? Zo nee, ligt het dan niet voor de hand – gegeven de door de regering benadrukte samenhang van de verschillende voorstellen op basis van genoemde visie – om verdere behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen tot daarover klaarheid wordt gegeven door het nieuwe kabinet?

Het voorstel past in de visie van de regering zoals die is neergelegd in de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting» (Kamerstukken 33 047), zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Daarin passen ook de voornemens om te komen tot «vermindering van het aantal politieke ambtsdragers op alle niveaus, opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad, een andere verkiezingswijze voor de waterschappen» (nota naar aanleiding van het verslag, p. 5). De leden van de CDA-fractie hechten er belang aan om op te merken dat de instemming met dit onderdeel uit deze visie niet vanzelf meebrengt dat die instemming voor die andere onderdelen ook bestaat. In dat licht is de motivering van dit voorstel van belang. De regering verwijst uitdrukkelijk naar de wens «om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders» (memorie van toelichting, p. 1). Ook zegt de regering dat besparing op bestuurskosten geen doel op zich is (nota naar aanleiding van het verslag, p. 22). De regering voegt daaraan toe democratische vertegenwoordiging niet in termen van kosten te willen benaderen. De leden van de CDA-fractie kunnen deze twee laatste zinsneden onderschrijven. Dat betekent dat deze leden eerder zouden spreken van een

krachtige, bescheiden en dienstverlenende overheid met een verantwoorde besteding van belastinggeld en een aantal ambtenaren en bestuurders dat passend en adequaat is voor het uitvoeren van de taken, c.q. het dragen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Kwesties als «versnippering van bestuurlijke bevoegdheden, toenemende bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden en trage of geblokkeerde besluitvorming» zijn naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie in het algemeen en in het kader van dit wetsvoorstel wel relevant, nogmaals zonder bij voorbaat alle concrete consequenties daaruit te trekken die de regering er nu al aan verbindt (nota naar aanleiding van het verslag, p. 22).

De leden van de fractie van **D66** stellen vast dat dit voorstel onderdeel uitmaakt van drie geïsoleerd van elkaar in het regeerakkoord opgenomen maatregelen. Behalve de opheffing van de deelgemeenten reikt de ambitie van het kabinet niet verder dan de opheffing van de stadsregio's en de vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers. De inderdaad hoognodige sanering van de Wgr(-plus)-verbanden is overigens blijven steken, terwijl het onzinnige en zeer omstreden voorstel om het aantal volksvertegenwoordigers terug te brengen juist wordt doorgezet, hoewel het kabinet demissionair is. Het is allemaal nogal selectief, en vooral norm- in plaats van probleemgeoriënteerd. Ook de inmiddels niet meer actuele kabinetsnota «Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden» bevatte niet de noodzakelijke integrale en samenhangende visie op de toekomst van de bestuurlijke organisatie. De minister en haar voorganger kiezen structureel voor de «de weg der geleidelijkheid», een verhuld perspectief op zo min mogelijk veranderingen in onze staatsorganisatie. In antwoord op een verwante vraag van de Raad van State naar de plaats van dit wetsvoorstel in een meer integrale visie op het binnenlands bestuur<sup>1</sup> stelt de regering dat de beoogde inrichting van het binnenlands bestuur ondubbelzinnig als kader is terug te vinden in het regeerakkoord. De aan het woord zijnde leden zijn benieuwd hoe de regering deze uitspraak zou willen onderbouwen. Zij vragen de regering bovendien nader uiteen te zetten in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel niet kan worden gezien als een incidentele, wellicht om redenen van politieke opportuniteit ingegeven ingreep in de bestuurlijke organisatie. Tevens vragen zij, mede in het licht van een vergelijkbare vraag van de Raad van State naar een aanpak in breder verband<sup>2</sup>, welke argumenten een dergelijke ad hoc-maatregel niettemin kunnen rechtvaardigen. Tot slot vragen zij de regering in te gaan op de waarneming van deze leden, dat het afschaffen van deelgemeenten niet goed lijkt aan te sluiten bij het voornemen het aantal raadsleden te verminderen.

De leden van de fractie van **D66** hechten een bijzondere betekenis aan de beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Hoewel de wetgever formeel bevoegd is regels te stellen ten aanzien van de inrichting van het decentraal bestuur, zal dit toch moeten plaatsvinden met een zekere erkenning van deze constitutioneel en in het Handvest inzake de lokale autonomie erkende waarborgen. Op grond van artikel 117 van de Gemeentewet bevordert immers de minister de decentralisatie ten behoeve van gemeenten. In de Gemeentewet worden bovendien in artikel 109 nog bepaalde vormen van differentiatie mogelijk gemaakt. Kan de regering nog eens nader ingaan op de principiële vraag, waar in het licht van het in de Grondwet geboden kader – waaronder het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de bestuurlijke hoofdstructuur en de erkenning van de eigen huishouding van de gemeenten – de staatsrechtelijke grenzen voor de bevoegdheid van de wetgever liggen ten aanzien van de inrichting van het decentraal bestuur?

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4, p. 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4, p. 5.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat de regering de noodzaak en wenselijkheid van het afschaffen van de (bevoegdheid tot het instellen van deelgemeenten) voornamelijk motiveert met de wens «de bestuurlijke drukte te beperken» en met de afspraken die hierover in het (vorige) regeerakkoord zijn gemaakt. De leden van de GroenLinks-fractie achten dit – net als de Raad van State – een zeer magere motivering. Voor een dergelijke forse ingreep mag een deugdelijker motivering gevraagd worden. Weliswaar hebben we het in de huidige praktijk over het bestuur van «slechts» twee gemeenten in Nederland, in die twee gemeenten woont wel ruim 8% van de inwoners van Nederland; 1 op de 12 mensen woont in Amsterdam of Rotterdam. Wanneer de rijksoverheid het bestuur van deze twee grootste gemeenten tegen de zin van deze gemeenten drastisch wil veranderen, is daar een betere motivering voor nodig dan een nauwelijks nader uitgewerkt beginsel van het beperken van de bestuurlijke drukte en de frase «dat het is afgesproken in het regeerakkoord».

Welk probleem wordt er eigenlijk opgelost met deze wet? Heeft de regering ter beantwoording van deze vraag een evaluatie of analyse gemaakt van het functioneren van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam? Als er gekeken wordt naar verschillende onderwerpen, zoals participatie van burgers, de menselijke maat, bestuurlijke slagkracht, de kloof tussen burgers en politiek, een betrouwbare overheid voor burgers en bedrijven, dienstverlening, kosten, het realiseren van stedelijke vernieuwing, wat is dan de toegevoegde waarde van de deelgemeenten zoals zij nu functioneren, en wat zijn de knelpunten? Indien er problemen zijn, zijn deze te wijten aan het werken met deelgemeenten als zodanig (het systeem), of betreft het problemen in de uitvoering? Kan er een weging gemaakt worden tussen de mogelijke voordelen en de mogelijke nadelen van de deelgemeenten? Indien deze analyse gemaakt is, wat waren de conclusies? Indien de regering deze analyse niet gemaakt heeft: wat is daarvan de reden, en is de regering bereid een dergelijke analyse alsnog te maken en met de Eerste Kamer te delen?

In de Eerste Kamer worden aan stelselherzieningen doorgaans zware motiveringseisen gesteld. Wat zijn nu werkelijk de zwaarwegende motieven voor deze stelselwijziging? Het regeerakkoord, waar de regering in haar motivering van de wet naar verwijst, is inmiddels niet meer. Verandert dat iets in de afwegingen van de regering, of van de verantwoordelijke minister, ten aanzien van dit wetsvoorstel?

Naar het oordeel van de GroenLinks-fractie is er op het argument van de regering dat met het onderhavige wetsvoorstel iets wordt gedaan aan de bestuurlijke drukte wel wat af te dingen. Het punt van bestuurlijke drukte wordt doorgaans gekoppeld aan het aantal bestuurslagen dat ergens verantwoordelijk voor is (uitgangspunt: burgers en bedrijven mogen voor een onderwerp niet met meer dan twee bestuurslagen te maken hebben) en het aantal bestuurders/volksvertegenwoordigers. Zowel in Rotterdam als in Amsterdam wordt in de taakverdeling tussen centrale stad en deelgemeenten gewerkt met een complementair bestuur, en geen getrappt bestuur. In beginsel is ofwel de deelgemeente, ofwel de centrale stad verantwoordelijk voor een taak. Burgers en bedrijven hebben ten aanzien van een bepaald onderwerp dan ook slechts met één van beide te maken. Is het niet zo dat juist wanneer gewerkt gaat worden met territoriale commissies met gemandateerde bevoegdheden (in plaats van complementaire), er sprake zal zijn van twee verantwoordelijke bestuurslagen, iets wat dit wetsvoorstel nu juist zegt te willen tegengaan? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie moet de bestuurlijke drukte die deelgemeenten op zouden leveren ook met betrekking tot het aantal lokale volksvertegenwoordigers gerelativeerd worden. Is het niet zo dat het aantal volksvertegenwoordigers per inwoner, ook wanneer de deelraadsleden worden meegeteld, nog steeds relatief laag is vergeleken met een groot aantal kleinere gemeenten? Kan de regering in dit verband ook aangeven hoe uitvoering zal worden gegeven aan de motie-Heijnen<sup>1</sup>?

Het onderhavige wetsvoorstel maakt een inbreuk op de gemeentelijke autonomie om het lokaal bestuur naar eigen inzicht in te richten. Deze bevoegdheid is onder meer neergelegd in artikel 108 van de Gemeentewet, welk artikel met het onderhavige wetsvoorstel niet wordt gewijzigd. Ook de Raad van State wijst hier in zijn advies op. In reactie op de constatering dat de gemeentelijke autonomie wordt aangetast geeft de regering steeds aan dat er nog ruimte overblijft om territoriale bestuurscommissies met minder bevoegdheden in te stellen. Dat mag zo zijn, maar dat betekent niet dat het afschaffen van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen geen inbreuk van de gemeentelijke autonomie is. Kan de regering aangeven op welke gronden zij de inbreuk op de gemeentelijke autonomie in dit geval gerechtvaardigd acht? Kan de regering daarbij gemotiveerd ingaan op de bepalingen hieromtrent in de Gemeentewet (o.a. de artikelen 115 en 116)? Kan de regering aangeven of zij het huidige wetsvoorstel heeft getoetst of heeft laten toetsen aan het Europees Handvest inzake de lokale autonomie en het Aanvullend Protocol bij dit Handvest dat per 1 juni jl. in werking is getreden? Zo ja, kan zij de Eerste Kamer de uitkomsten van deze toets doen toekomen? Zo nee, is de regering bereid deze toets alsnog te laten plaatsvinden?

Kan de regering aangeven waarom zij in het geval van het afschaffen van de bevoegdheid deelgemeenten in te stellen weinig tot geen waarde hecht aan de lokale autonomie, terwijl dit uitgangspunt in andere dossiers voorop staat? Ter vergelijking een aantal zinsneden van een brief van de regering van 7 maart 2012 aan de Eerste Kamer inzake de bestuurlijke inrichting van Nederland<sup>2</sup>:

«De bestuurskracht van gemeenten kan op verschillende manieren versterkt worden»

en:

«De afweging voor opschaling dient vooral lokaal te gebeuren, net als de keuze tussen herindeling, gemeentelijke samenwerking, gezamenlijke inkoop, et cetera».

Waarom gelden deze uitgangspunten naar het oordeel van de regering niet voor het onderhavige wetsvoorstel? Is de regering van oordeel dat de huidige gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam de gemeentelijke autonomie die zij onder de huidige wet hebben, misbruiken? Geven deze gemeenten met hun periodieke evaluaties van hun bestuurlijke inrichting en het daarop doorvoeren van de nodige aanpassingen niet juist blijk van een zeer verantwoordelijke omgang met deze lokale autonomie, waarin de verschillende belangen (waaronder duidelijkheid en toegankelijkheid voor burgers en ondernemers en efficiency) zorgvuldig worden gewogen?

Kan de regering de leden van de fractie van de **ChristenUnie** uitleggen waarom haar principiële punt omtrent een slagvaardigere overheid voor haar zwaarder lijkt te wegen dan de autonomie van de gemeenten? Kan zij tevens aangeven uit welke onderzoeken duidelijk blijkt dat de huidige

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 16.

<sup>2</sup> Zie Kamerstukken I 2011/12, 31 117, K.

deelgemeenten dermate ineffectief functioneren dat ingrijpen door het Rijk in de gemeentelijke autonomie onafwendbaar is? Kan de regering verder toelichten waarom zij toch wil ingrijpen in de autonomie van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam, nu beide gemeenten hebben aangegeven dat zij het probleem van dubbele taakstellingen al opgelost hebben?

### **3. Draagvlak, lokale democratie en de afstand tussen burger en bestuur**

De vraag naar het draagvlak van de deelraden in hun huidige vorm acht de regering niet relevant (nota naar aanleiding van het verslag, p. 7). Mocht echter blijken van een groot draagvlak, dan zou dit naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie kunnen leiden tot een heroverweging van dit wetsontwerp. Deelt de regering deze opvatting dat een breed draagvlak niet zonder nadere overweging gepasseerd kan worden?

In de Kamerstukken wordt meermalen het vermijden of tegengaan van bestuurlijke drukte genoemd. Deze uitdrukking is voor meerdere uitleg vatbaar: dubbel werk, extra werk, onnodig werk, voor ambtenaren, voor bestuurders? Wil de regering de leden van de VVD-fractie uitleggen wat onder bestuurlijke drukte moet worden verstaan?

De nota naar aanleiding van het verslag vermeldt op p. 9: «Voorts meent de regering dat het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers niet de reden kan zijn voor het bestaan van een extra bestuurslaag. De oplossing ligt niet in meer bestuur en meer bestuurders.» Waarom niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af. Wil de regering deze stelling motiveren? Wanneer de regering weet hoe het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers niet moet, weet zij dan ook hoe het wél moet? Zo ja, op welke wijze?

In het verslag van het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer (p. 90, laatste alinea, p. 91, eerste alinea) geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een belangwekkende uiteenzetting over de afstand tussen bestuur en burgers. De minister merkt op: «De verleiding is groot om hierover een heel betoog te houden, maar dat zal ik gezien de tijd, niet meer doen». Is de minister bereid aan deze verleiding thans niet langer weerstand te bieden?

Gaarne zouden de leden van de VVD-fractie vernemen welke mogelijkheden de regering ziet om de afstand tussen bestuur en burgers te verkleinen. Zo deze mogelijkheden er zijn, is de regering dan bereid deze om te zetten in concrete maatregelen?

Deelgemeenten spelen ook een grote rol in de lokale democratie, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Zij zijn door de betrokken grote gemeenten met name ingevoerd om de afstand van de burger tot het politieke bestuur te verminderen. Qua inwonertal zijn de deelgemeenten groter dan vele zelfstandige gemeenten, zodat moeilijk gesproken kan worden van doorgeschoten democratisering. Is de regering van oordeel dat het afschaffen van deelgemeenten het niveau van de lokale democratie in Amsterdam en Rotterdam intact laat? Zo ja, waarop baseert zij deze opvatting? Zo nee, wat kunnen de betrokken gemeenten dan doen om de achteruitgang van de lokale democratie te repareren? Betekent het afschaffen van deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam niet ook dat wethouders van het (centrale) gemeentelijke bestuur minder tijd zullen kunnen besteden aan centrale kwesties en aan bovengemeentelijke (inclusief metropool) zaken die juist in deze twee steden zo belangrijk zijn? Zo ja, welk effect heeft dat volgens de regering op de kwaliteit van de

behartiging door de grote gemeenten van lokale belangen op bovenlokaal niveau? Zo nee, betekent dit dan dat zaken die nu door politieke bestuurders op deelgemeenteniveau worden behandeld voortaan door ambtenaren worden gedaan of niet meer worden gedaan? Of voorziet de regering een uitbreiding van het aantal wethouders in het (centrale) college van de grote steden?

#### 4. Bestuurscommissies

Meermalen heeft de regering betoogd dat het uitgesloten is dat de gemeenteraad een breed takenpakket zou overdragen aan een bestuurscommissie. Begrijpen de leden van de **VVD**-fractie het goed, dan berust dit betoog op het argument dat alleen aan een deelgemeente een aanzienlijk takenpakket kan worden overgedragen. Deze bepaling wordt geschrapt. Deelgemeenten mogen er niet meer zijn. Dus er is geen instantie meer waarbij een aanzienlijk takenpakket kan worden ondergebracht. Mogen de aan het woord zijnde leden de redenering van de regering zo begrijpen? Zo ja, dan achten de leden van de VVD-fractie verschil van opvatting hieromtrent niet uitgesloten. De Raad van State vermeldt in zijn advies dat de Gemeentewet het mogelijk maakt dat de raad een substantieel deel van het takenpakket van de huidige deelgemeenten overdraagt aan een bestuurscommissie (p. 8). Het afschaffen van deelgemeenten impliceert niet zonder meer het verbod om de taken op te dragen aan een ander bestuurslichaam, bijvoorbeeld een territoriale bestuurscommissie. Zou het wellicht duidelijker geweest zijn een expliciet verbod tot het overdragen van een aanzienlijk takenpakket in de wet op te nemen, bijvoorbeeld in artikel 156 of artikel 83 Gemeentewet?

Acht de regering het verbod van artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet een voldoende zekerheid dat niet een aanzienlijk takenpakket kan worden overgedragen? Wil de regering toelichten wat moet worden verstaan onder taken die naar hun aard niet voor overdracht in aanmerking komen (artikel 156, eerste lid)? De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd dat het wetsontwerp onvoldoende doelmatig zal zijn aangezien het de ruimte biedt om deelraden in enigermate aangepaste vorm voort te laten bestaan. Wil de regering deze zorg wegnemen? Weliswaar staat de wet niet toe dat de bevoegdheid om straf te bedreigen tegen overtreding van een verordening wordt overgedragen. Echter, biedt de wet wél ruimte voor een besluit van de gemeenteraad dat straf bedreigt tegen de overtreding van voorschriften van een territoriale bestuurscommissie?

Mochten deelraden in weerwil van het wetsontwerp in enigszins gewijzigde vorm blijven voortbestaan, welke mogelijkheden staan de regering dan ten dienste om daartegen op te treden? Zo er mogelijkheden zijn, is de regering bereid en voornemens van deze mogelijkheden daadwerkelijk gebruik te maken?

Wanneer het doel van de regering vooral is gelegen in het verminderen van «bestuurlijke drukte», op basis van welk onderzoek concludeert de regering dan dat opheffing van deelgemeenten leidt tot minder «bestuurlijke drukte»? Wanneer dat onderzoek er niet zou zijn, kan de regering de leden van de **PvdA**-fractie dan uitleggen waarom het wetsvoorstel volgens haar tot een zodanige vermindering van bestuurlijke drukte leidt dat ingrijpen in de autonomie van de gemeente gerechtvaardigd zou zijn? Bij de beantwoording van deze vraag vragen de leden van de PvdA-fractie de regering verder te gaan dan de redenering dat het afschaffen van deelgemeenten op zichzelf al minder bestuurlijke drukte betekent en derhalve al voldoende is om in te grijpen in de gemeentelijke autonomie. Immers, wanneer de deelgemeenten worden afgeschaft, laat dit



wetsvoorstel de mogelijkheid open dat er bestuurscommissies komen met bijkomende bestuurders die het gat van de deelgemeenten opvullen. Aan die bestuurscommissies kunnen volgens artikel 156 Gemeentewet nog steeds aanzienlijke bevoegdheden worden overgedragen, ook de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (behalve wanneer deze door middel van straf of bestuursdwang worden gehandhaafd – artikel 156, derde lid). Ook kunnen er verkiezingen worden gehouden voor deze bestuurscommissies, wanneer gemeenten om redenen van democratische legitimatie daartoe besluiten. Er kan naast een algemeen bestuur ook een dagelijks bestuur worden ingesteld, waardoor in de praktijk de situatie van een raad en een college op bestuurscommissieniveau wordt benaderd. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat ook volgens dit wetsvoorstel dit scenario mogelijk is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is volgens de regering dan nog de veronderstelde vermindering van de bestuurlijke drukte?

In het overleg met de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat zij nog geen zicht heeft op de wijze waarop Amsterdam en Rotterdam zullen reageren op het verdwijnen van de deelgemeenten. Heeft de regering dat zicht inmiddels wel? Zo ja, kan zij die informatie delen met de Eerste Kamer? Zo nee, hoe kan de regering dan volhouden dat het wetsvoorstel zeker zal leiden tot een zodanige vermindering van de bestuurlijke drukte dat een inbreuk op de autonomie van de gemeente gerechtvaardigd is?

Kan de regering voor de leden van de **CDA**-fractie toelichten waarom en in welke mate aan het tegengaan van «bestuurlijke drukte» door dit voorstel een bijdrage wordt geleverd, aangezien het aannemelijk is dat «lichtere» structuren zoals territoriale commissies hun intreden zullen doen? Laat de kwestie rond met name de voormalige gemeente Rozenburg in de ogen van de regering zien dat burgers belang hechten aan een herkenbaar lokaal bestuur? Heeft dit consequenties voor de manier waarop vanuit dit perspectief tegen gemeentelijke herindelingen moet worden aangekeken? Een alternatief voor herindeling met instelling van een deelgemeente (of territoriale commissie) is bijvoorbeeld het behoud van zelfstandigheid met eventuele bijzondere vormen van extra ambtelijke ondersteuning. Kan de regering hierop een reactie geven?

Waarom wil de regering bestuurscommissies die rechtstreeks gekozen kunnen worden handhaven? Volgens de leden van de **PVV**-fractie gebeurt zoiets in geen enkele andere gemeente. Het college van **B&W** van Rotterdam heeft in een brief van 23 maart jl. getiteld «Alle ruimte voor eigen inrichting» laten weten van deze mogelijkheid gebruik te willen gaan maken en zo deelgemeenten «light» te willen oprichten. Wat vindt de regering van deze ontwikkeling?

De leden van de fractie van **D66** menen met de regering dat vormen van binnengemeentelijke decentralisatie geen trekken van een afzonderlijke bestuurslaag moeten (gaan) vertonen. Het paradoxale gevolg is dan in het licht van artikel 4 van de Grondwet immers dat een rechtstreekse verkiezing van de leden van dergelijke organen dichterbij komt, en dat daarmee aan een erkenning van een volwaardige, maar extra bestuurslaag moeilijk meer te ontkomen valt. Een belangrijk criterium om in functionele zin vast te stellen of er sprake is van een volledige bestuurslaag is, of er sprake is van de behartiging van een aanzienlijk deel van de lokale belangen en de bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften door een ander orgaan dan de centrale organen raad en college. De regering gaat ervan uit dat na de afschaffing van de deelgemeenten geen overdracht van aanzienlijke belangen en geen vaststelling van door politiedwang en straffen te handhaven

verordeningen meer kan plaatsvinden. Een doorontwikkeling van territoriale gemeentelijke bestuurscommissies naar feitelijke deelbesturen zou dan zijn uitgesloten. Het houden van rechtstreekse verkiezingen als bedoeld in artikel 4 van de Grondwet zou dan vervolgens ook niet geboden zijn. De Raad van State meent dat een substantiële overdracht van taken (waaronder verordenende bevoegdheden) aan bestuurscommissies en een mogelijk daardoor noodzakelijke rechtstreekse verkiezing van de leden daarvan wel degelijk mogelijk blijft.<sup>1</sup> Ook in de literatuur worden aarzelingen geuit bij de staatsrechtelijke houdbaarheid van deze redenering van de regering.<sup>2</sup> Er wordt getwijfeld aan het absolute karakter van het hiervoor genoemde criterium van substantiële taakoverdracht en van het vaststellen van verordeningen. Dat zou namelijk een *a contrario* uitleg van artikel 83 Gemeentewet impliceren, aangezien in dit artikel geen beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van de overdracht van bevoegdheden aan dergelijke commissies. Graag vragen deze leden de regering nog eens expliciet op de verhouding tussen de hoofdorganen en bestuurscommissies binnen een gemeente in te gaan.

Op basis van het advies van de Raad van State en de reactie daarop van de regering, die in latere stukken herhaald is, maken de leden van de **GroenLinks**-fractie op dat er een aanzienlijk verschil van inzicht bestaat tussen de Raad van State en de regering over de mogelijkheden die gemeenten na invoering van het onderhavige wetsvoorstel nog hebben voor het instellen van territoriale bestuurscommissies, en met name over de taken en bevoegdheden die dergelijke commissies kunnen hebben en de vraag of deze rechtstreeks gekozen kunnen worden. Waar volgens de Raad van State ook in de nieuwe situatie de mogelijkheid blijft bestaan dat territoriale commissies aanzienlijke bevoegdheden toegewezen krijgen, stelt de regering dat het alleen om lichtere taken kan gaan. Klopt het dat de interpretatie van de regering een andere is dan die van de Raad van State? En zo ja, op welke grond acht de regering haar eigen interpretatie juist, en daarmee die van de Raad van State onjuist? Blijkt dit uit de wettekst? Uit andere regelgeving? Of is het niet meer dan een opvatting van de regering, waarbij dat oordeel slechts een mogelijke interpretatie is? Kan de regering nog eens precies aangeven hoe zij de mogelijkheid (en grenzen) van verlengd bestuur ex artikel 83 Gemeentewet ziet ten aanzien van bevoegdheden, budget(recht), het recht om verordeningen vast te stellen en de mogelijkheid tot rechtstreekse verkiezingen door de bevolking?

Kan de regering uitleggen waarom deze wet effectief zal zijn, ondanks de ruimte die deze wet aan gemeenten laat om (territoriale) bestuurscommissies, die deelgemeenteraadstaken kunnen overnemen, in te stellen? Kan de regering ook voorbeelden geven van gemeenten die dermate goede ervaringen met (territoriale) bestuurscommissies hebben dat het de afschaffing van deelgemeenten rechtvaardigt? De leden van de fractie van de **ChristenUnie** krijgen graag een nadere toelichting.

Het lid van de **SGP**-fractie stelt nog de vraag in hoeverre bij voornemens tot samenvoeging van gemeenten de mogelijkheid om na herindeling deelgemeenten in te stellen een rol kan spelen. Is de regering met hem van mening dat, voor zover deze mogelijkheid een rol heeft gespeeld en is gerealiseerd na reeds tot stand gekomen gemeentelijke herindelingen, het niet van bestuurlijke prudentie getuigt om deze deelgemeenten thans weer onmogelijk te maken? Bij wijze van voorbeeld denkt hij in dit verband aan de deelgemeente Rozenburg en vraagt hij, verwijzend naar de betreffende herindeling (opheffing van de gemeente Rozenburg; Kamerstukken 31 916), de regering om een reactie op de consequentie van haar voorstel voor deze deelgemeente.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4. p. 9.

<sup>2</sup> M. Oosterhagen, «Het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten», de Gemeentestem 2012, nr. 7368, p. 192; D. Bunschoten, «Deelgemeenten en deelraden in de opruiming?», Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2012, nr. 1, p. 91–92.

## 5. Financiële gevolgen

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben begrepen dat het onderhavige wetsvoorstel geen besparingen op rijksniveau oplevert, maar dat alle financiële consequenties door de lokale overheden worden gedragen. Kan de regering dat bevestigen? Is het feit dat de gemeenten opdraaien voor de financiële gevolgen van het stelsel dat zij kiezen, niet een extra reden hen vrij te laten in de keuze voor dit stelsel?

De Raad van State wijst er in zijn advies op dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet, die bepaalt dat beleidsvoornemens van het Rijk die ingrijpen in taken en bevoegdheden van gemeenten vergezeld moeten gaan van kwantitatieve gegevens met betrekking tot de financiële gevolgen voor die gemeenten. De regering stelt aan deze eis te hebben voldaan door te stellen dat het thans niet mogelijk is een onderbouwd inzicht te bieden in de incidentele kosten van de stelselwijziging en de structurele bezuinigingen op de bestuurskosten. De leden van de GroenLinks-fractie vinden dit wel heel gemakkelijk, zeker nu in het geheel niet duidelijk is of het stadsdelenstelsel structureel geld kost, of wellicht geld bespaart (zoals ten aanzien van Amsterdam door de Raad voor de Stadsdeelfinanciën is betoogd). Bij de financiële beoordeeling zal immers ook moeten worden meegenomen dat met de afschaffing van de deelgemeenten andere manieren van gebiedsgericht werken zullen worden ingevoerd. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering daarom om nader – kwantitatief – op de financiële gevolgen voor de gemeenten Amsterdam en Rotterdam in te gaan.

Zowel Amsterdam als Rotterdam zijn steden met deelgemeenten, zo constateren de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Zij zullen, mits, dit voorstel doorgang vindt, rekening moeten houden met eventuele reorganisatiekosten. De hoogte van die kosten is niet bekend omdat het nieuwe binnengemeentelijk bestel door de gemeenten zelf kan worden bepaald. Hoe staat dat laatste, naar de mening van de regering, in verhouding tot de stelling dat naar de huidige stand van zaken de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voldoende inzichtelijk zijn?

## 6. Consultatie

De VNG en de betrokken gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn over dit wetsontwerp geconsulteerd, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Welke argumenten, feiten en omstandigheden hebben zij naar voren gebracht om de noodzaak van de deelgemeenten in hun huidige vorm aannemelijk te maken? Hebben de gemeenten Amsterdam en Rotterdam overwogen ter zake een volksraadpleging te houden? Zo ja, hoe luiden deze overwegingen?

## 7. Overig

De regering beoogt de afschaffing van deelgemeenten te realiseren met ingang van de raadsperiode 2014–2018, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. Geeft dat naar de opvatting van de regering voldoende tijd aan de betreffende gemeenten om een nieuwe voor de gemeente passende bestuurlijke en ambtelijke structuur op te zetten?

Is het correct dat de Provinciewet de mogelijkheid biedt om deelprovincies in te stellen? Is het in dat geval niet consequent om deze mogelijkheid ook af te schaffen?

De wet voorziet slechts in het afschaffen van de deelgemeenten (deze komen van rechtswege te vervallen bij inwerkingtreding van de wet), niet in het vormgeven van een nieuw stelsel door de betreffende gemeenten, zo constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Is de regering het met deze leden eens dat het wenselijk is om de afschaffing van de deelraden (indien dit al moet gebeuren) zodanig vorm te geven dat taken en bevoegdheden soepel worden overgedragen, dat decentrale dienstverlening kan blijven bestaan, dat opgebouwde structuren van actieve burgerparticipatie zoveel mogelijk behouden blijven en dat afschaffing dus niet eerder plaatsvindt dan op het moment dat de gemeenten hun nieuwe binnengemeentelijke bestuursstructuur hebben vormgegeven? Heeft de regering contact hierover gehad met de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam? Achten zij de hervorming van hun binnengemeentelijke bestuursstelsel (afschaffing deelraden en vormgeving van een nieuwe structuur) voor de beoogde invoeringsdatum haalbaar?

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na het vaststellen van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Bergman