

Vergaderjaar 2011–2012

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 maart 2012

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Tevens heb ik kennis genomen van hetgeen met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel aan de orde is gekomen tijdens het door de commissie georganiseerde rondetafelgesprek op 23 november jl. over de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting» en het onderhavige wetsvoorstel.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben reeds eerder aangegeven voorstander te zijn van het opheffen van de deelgemeenten. Als het gaat om zaken als inspraak en betrokkenheid, ambtelijke deconcentratie en serviceverlening aan burgers staat voor de leden van de VVD-fractie vast dat deze zaken mogelijk moeten blijven. Zij lezen het wetsvoorstel zo dat die zaken ook mogelijk blijven. Maar voor zaken als inspraak en betrokkenheid, ambtelijke deconcentratie en serviceverlening aan burgers zijn verkiezingen niet nodig en is er de mogelijkheid commissies in te stellen. Door in de gebieden van de deelgemeenten de gekozen volksvertegenwoordigers en het dagelijks bestuur weg te halen, valt ook de grond voor verkiezingen weg, zo menen zij.

De regering kan deze lezing van de leden van de fractie van de VVD onderschrijven. Met het verdwijnen van de deelraden, welke algemeen vertegenwoordigende organen zijn, vervalt ook de grond voor rechtstreekse verkiezingen in de zin van artikel 4 van de Grondwet. Dat neemt niet weg dat er voor (territoriale) bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet en/of andere commissies ex artikel 84 Gemeentewet – de veelgenoemde wijk- en dorpsraden kunnen beider vorm aannemen – indien het gemeentebestuur dat wenselijk acht, verkiezingen kunnen worden gehouden, zij het dat dergelijke verkiezingen niet op grond van de Kieswet zullen plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA willen hun teleurstelling uitspreken over de wijze waarop de regering omgaat met onderwerpen rond

bestuurlijke vernieuwing. Dit voorliggende wetsvoorstel werd naar de Kamer gestuurd voor de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting». Gelijk aan de totstandkoming van deze nota werd door de regering ook druk uitgeoefend op de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland om te komen tot verregaande samenwerking. Juist bij een onderwerp als bestuurlijke vernieuwing, waar het zo lastig is om consensus te bereiken, vinden de leden van de PvdA-fractie het belangrijk dat de regering een poging doet om een breed gedragen plan uit te werken. Deze leden constateren dat de regering op dit moment deelcoalities zoekt om onderdelen van de plannen te verwezenlijken, maar dat dit een zeer kwetsbare route is. Daarom willen deze leden de regering voorstellen om eerst de discussie te voeren over de visie op de bestuurlijke inrichting en op basis daarvan de concrete maatregelen uit te werken. De regering betreurt het dat de leden van de PvdA-fractie teleurgesteld zijn in de tot nu toe gevolgde aanpak. Vanzelfsprekend hecht de regering aan een breed gedragen visie op de bestuurlijke organisatie. De voornemens uit het regeerakkoord betreffende de bestuurlijke organisatie zijn ten aanzien van de deelgemeenten ondubbelzinnig, zodat niet op de visienota gewacht hoefde te worden voordat het onderhavige wetsvoorstel in procedure kon worden gebracht. Het is voorts aan de Kamer om te bepalen wanneer zij over welk onderwerp met de regering wenst te spreken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het streven van de regering om bestuurlijke drukte terug te dringen door afschaffing van bestuurlijke hulpconstructies en vermindering van het aantal bestuurders. Zij delen het uitgangspunt van de regering, dat de bestuurlijke hoofdstructuur voor Nederland bestaat uit Rijk, provincies en gemeenten. Voorts wijzen zij erop dat gemeenten, waaronder ook grote steden zoals Den Haag, ook andere vormen van gedecentraliseerd bestuur dan deelgemeenten kennen, die goed functioneren zonder gekozen volksvertegenwoordiging op decentraal niveau. De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe de regering de bestaande verhouding in taken en bevoegdheden tussen gemeenteraden en deelgemeenteraden beoordeelt. Op welke wijze verschilt die van de verhouding tussen gemeenteraden en territoriale bestuurscommissies?

De verhouding tussen de raad en een deelraad is wezenlijk anders dan die tussen een raad en een bestuurscommissie. Met de instelling van een deelgemeentebestuur wordt beoogd de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente over te dragen aan een ander bestuur op sublokaal niveau; bij een bestuurscommissie kan daarvan geen sprake zijn. Deelgemeenteraden zijn tot op grote hoogte onafhankelijk van gemeenteraden. Een deelraad is een algemeen vertegenwoordigend orgaan met een eigen kiezersmandaat dat eigen afwegingen kan maken en daarover geen verantwoording verschuldigd is aan het gemeentebestuur. De wet maakt een vergaande delegatie van taken en bevoegdheden door de raad aan de deelraad mogelijk (artikel 156 Gemeentewet), waaronder een kernbevoegdheid van de raad om algemeen verbindende voorschriften die door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn, vast te stellen. Besluiten van de deelraad kunnen door de raad worden vernietigd; het overige toezicht wordt geregeld bij verordening (artikel 87a Gemeentewet). Slechts ten aanzien van de vaststelling van de begroting en jaarrekening speelt de raad een formele rol¹, hoewel de bestuurlijke praktijk leert dat de raad zich hierbij terughoudend opstelt. Een bestuurscommissie daarentegen is verantwoording verschuldigd aan het gemeentelijk bestuursorgaan dat haar heeft ingesteld (artikel 85, eerste lid, Gemeentewet). Aan een bestuurscommissie kunnen voorts minder taken en bevoegdheden worden gedelegeerd dan aan een deelraad, omdat het niet kan gaan om een

¹ Nu de deelgemeenten deel van de gemeente zijn en niet over rechtspersoonlijkheid beschikken, hebben zij formeel gezien geen eigen begroting en jaarrekening. Zie ook A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 476.

aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente. De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen die door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn, is niet vatbaar voor overdracht aan een bestuurscommissie. Van belang is ook dat het voor raadsleden niet mogelijk is om lid van de deelraad te zijn (artikel 13, eerste lid, onder o jo. artikel 89, eerste lid, onder l van de Gemeentewet). Zij kunnen echter wel deel uitmaken van een door de raad ingestelde bestuurscommissie.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering ook nader in te gaan op de taak van gemeenteraadsleden in Amsterdam en Rotterdam, als de deelgemeenteraden zullen zijn opgeheven. Zullen deze gemeenteraadsleden niet te maken krijgen met taakverzwaring? Hoe verhoudt deze mogelijke taakverzwaring zich tot het kabinetsvoornemen om het aantal gemeenteraadsleden terug te brengen?

Voor de gemeenteraden van Amsterdam en Rotterdam zullen de gevolgen van het verdwijnen van de deelgemeenteraden merkbaar zijn.

Uitgangspunt blijft dat conform het regeerakkoord wordt gestreefd naar een substantiële reductie van het aantal raadsleden. Amsterdam en Rotterdam hebben de consultatie over het daartoe strekkende concept-wetsvoorstel aangegrepen om aandacht te vragen voor hun bijzondere positie. De regering heeft goede nota genomen van hun standpunt en zal dit betrekken bij de verdere voorbereiding van het desbetreffende wetsvoorstel. Echter, ook voor de gemeenteraden van Amsterdam en Rotterdam zal gelden dat zij (nog) meer op hoofdlijnen zullen moeten sturen; het functioneren van de gemeenteraad van Den Haag toont dat dit ook in een grote stad zonder deelraden goed mogelijk is.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van deze wetwijziging. Zij delen de ambitie om de deelgemeenten af te schaffen. Met dit voorstel wordt de mogelijkheid om deelraden in te stellen weliswaar formeel afgeschaft, maar zal de bestuurlijke drukte in Amsterdam en Rotterdam in de praktijk blijven bestaan, aldus de leden van de SP-fractie. Zij onderschrijven de noodzaak om de bestuurlijke drukte in deze steden te verminderen, maar achten een aanzienlijke aanscherping nodig om dat te bereiken. De leden van de fractie van de SP vragen voorts naar de beweegredenen van de regering. De leden van de GroenLinks-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat met het afschaffen van de deelgemeenten slechts symboolpolitiek wordt bedreven. Het afschaffen van de deelgemeenten levert het Rijk immers financieel niets op. Zij vragen waarom de regering het niet aan gemeenten zelf over laat hoe zij het bestuur willen inrichten. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met afkeuring kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen de regering helderheid te verschaffen over de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel, daar de instelling van deelraden een keuzemogelijkheid van gemeenten zelf betreft en maar twee gemeenten tot deze mogelijkheid zijn overgegaan.

De inrichting van het binnengemeentelijk bestuur is een zaak van gemeenten zelf, met inachtneming van de kaders die de wetgever heeft gesteld. Zoals uit de memorie van toelichting moge blijken, is het wetsvoorstel niet ingegeven uit enige drang tot bemoeienis met de bestuurlijke inrichting van twee gemeenten in het bijzonder, dit in tegenstelling tot wat de leden van de fractie van GroenLinks suggereren. De bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen, geldt immers voor elke gemeente. Dat maar twee gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken, doet daar niets aan af. De wetgever heeft een eigen verantwoordelijkheid om het kader te bepalen waarbinnen gemeenten vrij zijn het gemeentelijk bestuur vorm te geven. Voor de regering staat de in de Grondwet verankerde bestuurlijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en

gemeenten voorop. In die opvatting is geen plaats voor een hulpstructuur als de deelgemeenten, die in de loop der jaren steeds meer trekken van een afzonderlijke bestuurslaag is gaan vertonen. Met het afschaffen van de deelgemeenten wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van de bestuurlijke drukte en zal het aantal politieke ambtsdragers in Amsterdam en Rotterdam substantieel verminderen; dit betreft zowel deelraadsleden als dagelijks bestuurders.¹ In welke zin het wetsvoorstel zou moeten worden aangescherpt, is voor de regering dan ook onduidelijk. De financieel-economische crisis versterkt de noodzaak om, indachtig het regeerakkoord, te werken aan een andere overheid. Bijkomend voordeel van het afschaffen van de deelgemeenten is dat dit tot structurele besparingen voor beide steden leidt. De opbrengsten daarvan vloeien terug in de gemeentelijke kas.

De leden van de fractie van de SP stellen dat ook als een aantal bestuurders formeel de rol van ambtenaar krijgt, een goede democratische controle op het bestuur noodzakelijk blijft. De aan het woord zijnde leden vragen zich af hoe die controle in dit voorstel is verzekerd. De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat door het afschaffen van de deelgemeenten de democratische controle wordt aangetast. Zij wijzen erop dat deelgemeenten, zeker die in Amsterdam, de omvang hebben van een (middel)grote gemeente. In het kader van een benaderbaar bestuur kan het van belang zijn om gekozen vertegenwoordigers te hebben die aanspreekbaar zijn op de wijkaanpak. Daarnaast kunnen gemeenten er ook bewust voor kiezen om burgers maximale invloed te geven op de besluitvorming; deelgemeenten kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Met dit wetsvoorstel wordt teruggekeerd naar de vanouds gangbare vormen van binnengemeentelijke decentralisatie, die in bijna alle gemeenten van Nederland worden geïmplementeerd. De democratische controle daarop is in de Gemeentewet adequaat geregeld.

Het is onjuist dat bestuurders door ambtenaren zullen worden vervangen, zoals de leden van de fractie van de SP suggereren. Sommige taken zullen opnieuw bij de hoofdorganen van het gemeentebestuur (raad, college en burgemeester) worden belegd, voor andere zullen wellicht bestuurscommissies dan wel andere commissies worden ingesteld; deze zijn verantwoording verschuldigd aan het orgaan dat ze heeft ingesteld. Het is aan het gemeentebestuur om hierin keuzes te maken. Wat de schaalgrootte van de deelgemeenten betreft, het kabinet heeft uitdrukkelijk onderkend dat de optimale schaal van volksvertegenwoordiging, belangenafweging en uitvoering al naar gelang het onderwerp kan verschillen, evenzeer als dat de huidige bestuurlijke inrichting tot een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling heeft geleid.² Het blijft voorts aan de gemeenten hoe in de samenstelling van dergelijke organen moet worden voorzien; dat kan ook via een vorm van verkiezingen, zij het niet op grond van de Kieswet omdat er geen sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan dat een politiek mandaat nodig heeft. De aanspreekbaarheid van het bestuur hoeft per saldo dus niet minder te worden. Maximale invloed van burgers op besluitvorming hoeft overigens niet enkel via vertegenwoordigende organen te geschieden. Zo zijn er vele vormen van inspraak denkbaar, waaronder burgerinitiatieven en niet-bindende referenda.

De leden van de SP-fractie stellen dat in het wetsvoorstel de deelgemeenten formeel verdwijnen, maar dat ongewis blijft hoe het lokale bestuur vervolgens wordt ingericht. Visies van de regering op het bestuur in de grote steden en de betrokkenheid van burgers bij de organisatie van hun buurt ontbreken. De aan het woord zijnde leden vinden dit een gemis, mede omdat met het afschaffen van de deelgemeenten het onderscheid tussen delen van de grote stad en de omliggende kleinere gemeenten zal veranderen. Graag horen deze leden hoe die samenwerking naar de opvatting van de regering in de stadsregio's moet worden georganiseerd.

¹ De bijlage bevat een overzicht van de aantallen per deelgemeente.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 10.

Het is niet aan de regering om een visie te geven op het toekomstig binnengemeentelijk bestuur in Amsterdam en Rotterdam: die visie en een daarop gebaseerde keuze is aan het gemeentebestuur, dat daartoe democratisch gelegitimeerd is. De verantwoordelijkheid van de regering beperkt zich tot het – samen met de Staten-Generaal – scheppen van het wettelijk kader, waarbinnen de gemeentebesturen keuzes kunnen maken voor hun bestuurlijke inrichting. Het kabinet wil de komende jaren inzetten op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap op het niveau van wijken en dorpen, juist omdat de schaal van het bestuur verschilt van die van de dagelijkse leefomgeving. Denk aan vormen van zelfbeheer van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte.¹ Gewezen zij op de mogelijkheid die met name artikel 84 Gemeentewet biedt voor de instelling van wijk- en dorpsraden met een adviserende of uitvoerende functie. De afgelopen jaren is juist veel geïnvesteerd in het onderkennen van het belang en het faciliteren van burgerparticipatie.² Hoe de samenwerking op het niveau van de stadsregio's eruit komt te zien, is eveneens aan de steden om te beslissen, met inachtneming van het wettelijk kader zoals dat komt te luiden na afschaffing van de Wgr-plus.

De leden van de SP-fractie stellen voorts dat in zowel Amsterdam als Rotterdam de afgelopen decennia (delen van) randgemeenten zijn toegevoegd aan de stad en een deelgemeente zijn geworden. Met het schrappen van de deelgemeenten klinkt nu in een aantal stadsdelen de roep om zelfstandige gemeente te worden. Hoe gaat de regering tegemoetkomen aan deze wensen?

Dergelijke signalen hebben de regering niet bereikt. Het lijkt ook onwaarschijnlijk dat een deelgemeente ervoor zou kiezen het gemeentelijk bestel te verlaten om weer zelfstandige gemeente te worden. Dat zou een zeer ingrijpende stap zijn, die ook bijzonder kostbaar is: behoudens intergemeentelijke samenwerking zullen het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke diensten weer moeten worden opgebouwd.

De leden van de D66-fractie hebben enigszins teleurgesteld kennisgenomen van onderhavig voorstel. Zij benadrukken dat zij liever zouden zien dat het terugdringen van de bestuurlijke drukte samenhangend wordt aangepakt, namelijk in combinatie met het verminderen van het aantal provincies, het opschalen van de gemeenten, het afschaffen van de waterschappen en de WGR-plusregio's. Zij sporen de regering nogmaals aan het terugdringen van de bestuurlijke drukte in de breedte te bezien en een perspectief te bieden op de volle omvang van de noodzakelijke hervormingen van het binnenlandse bestuur. In het licht hiervan merken deze leden op dat zij het opmerkelijk vinden dat de regering wel de deelgemeenten af wil schaffen, maar er tegelijkertijd voor kiest de gemeentelijke herindelingen van onderaf tot stand te laten komen en het aantal raadsleden niet ter discussie te stellen. Deze leden twijfelen of hier geen sprake is van argumentatieve willekeur en vragen de regering deze twijfels weg te nemen.

In de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting» heeft het kabinet zijn visie gegeven op de organisatie van het binnenlands bestuur, als uitwerking van de maatregelen in het regeerakkoord. Het kabinet heeft een consistente visie op het binnenlands bestuur: vermindering van het aantal politieke ambtsdragers op alle niveaus, opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad, een andere verkiezingswijze voor de waterschappen en het afschaffen van de plusregio's en deelgemeenten, zijnde hulpstructuren. Op al deze terreinen zijn inmiddels wetsvoorstellen in procedure dan wel in voorbereiding, ook voor wat betreft de vermindering van het aantal raadsleden. Het kabinet verschilt met de leden van de fractie van D66 van mening over het bestaansrecht van de – grondwet-

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 19.

² Zie bijvoorbeeld de publicaties van het Actieprogramma lokaal bestuur, deelproject «In actie met burgers!», of de Publicatiereeks over burgerparticipatie van het ministerie van BZK.

telijk verankerde – waterschappen en gemeentelijke herindeling. Het kabinet meent dat bij gemeentelijke herindeling een proces «van onderop» van wezenlijk belang is. Herindeling moet ook niet licht worden opgevat.¹ De positie van gemeenten is echter wezenlijk anders dan die van deelgemeenten: bij gemeentelijke herindeling gaat het om de opheffing van door de Grondwet erkende openbare lichamen, terwijl het bij het afschaffen van de deelgemeenten gaat om het verdwijnen van een facultatieve vorm van binnengemeentelijk bestuur.

De leden van de D66-fractie menen voorts dat bij gebrek aan een bredere visie op metropolitaan bestuur en het zeer waarschijnlijk niet tot stand komen van de Randstadprovincie, de huidige beoogde stelselherziening wellicht ontijdig is. Loopt de regering niet het risico dat door het nu afschaffen van de stadsdelen zij in de toekomst in de knel komt bij andere vormen van bestuurlijke herinrichting, bijvoorbeeld wanneer wel een metropolitaan bestuur tot stand komt? Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering.

De regering is van mening dat de afschaffing van de deelgemeenten los staat van andere vraagstukken van bestuurlijke organisatie en daarom zo snel mogelijk haar beslag kan krijgen. De regering ziet niet in op welke wijze het afschaffen van de deelgemeenten zou interfereren met de eventuele vorming van een metropolitaan bestuur, waarbij overigens niet duidelijk is wat de aan het woord zijnde leden daaronder verstaan. Kijkend naar de Randstad, moet geconstateerd worden dat in de noordvleugel en in de zuidvleugel een eigen dynamiek op gang is gekomen en dat de initiatieven die de regering heeft genomen, daaraan hebben bijgedragen.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van D66 de regering te reflecteren op de situatie van 30 jaar geleden, waarbij de toenmalige bestuurders geen grip hadden op het grote ambtelijke apparaat en derhalve gekozen werd voor bestuurlijke decentralisatie. Welke lessen trekt de regering uit de oorspronkelijke aanleiding om over te gaan tot het instellen van deelgemeenten en welke waarborgen levert zij om te voorkomen dat een soortgelijke situatie opnieuw ontstaat?

De eerste vorm van deelgemeenten dateert van 1964, toen het mogelijk werd commissies in te stellen die belast waren met de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente. Zoals aangegeven in het nader rapport, waren er verschillende redenen die aan deze wijziging van de toenmalige gemeentewet ten grondslag lagen. De situatie van 30 jaar geleden die de aan het woord zijnde leden beschrijven, doelt vermoedelijk op die in Amsterdam van begin jaren '80. De Amsterdamse situatie verschilt overigens aanzienlijk van die in Rotterdam, waar de deelgemeenten een langere historie kennen. Er is een groot verschil tussen beide steden in de bevoegdheden van de deelgemeenten en de organisatie van het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke diensten. Daarbij zij opgemerkt dat de schaal van de Amsterdamse stadsdelen in 2010 fors is vergroot: van veertien naar zeven. Dit wetsvoorstel leidt als zodanig niet tot wijzigingen in het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke diensten. Daar gaan de steden zelf over. Ervaringen uit het verleden zullen ongetwijfeld worden betrokken bij toekomstige keuzes, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van de bestuurskundige en bedrijfseconomische inzichten die de afgelopen decennia in de organisatiewetenschap zijn ontwikkeld. Het politieke bestuur op deelgemeentelijk niveau verdwijnt, maar het blijft mogelijk om bepaalde taken en bevoegdheden door bestuurscommissies te laten behartigen of om met zogenaamde andere commissies te werken.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het draagvlak van deelgemeenten ook een rol zou moeten spelen in het afschaffen ervan, net zoals dat bij gemeentelijke herindeling het geval is. Heeft de regering

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 17.

informatie beschikbaar over het draagvlak van deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam en over het voornemen tot afschaffen? En als de regering die informatie niet heeft, is zij bereid daar onderzoek naar te doen?

Het afschaffen van de deelgemeenten kan niet op één lijn worden gesteld met een wijziging van de gemeentelijke indeling. Gemeenten hebben een grondwettelijk erkende positie, deelgemeenten niet. De wetgever komt uitsluitend de bevoegdheid toe om gemeenten al dan niet de mogelijkheid te bieden deelgemeenten in te stellen, maar stelt niet zelf deelgemeenten in. Er is derhalve geen sprake van een analogie met gemeentelijke herindeling. De vraag wat het draagvlak is voor de opheffing van de deelgemeenten, is in het kader van de motivering van onderhavig wetsvoorstel dan ook niet relevant. De regering beschikt niet over recente cijfers naar het draagvlak voor de deelgemeenten en ziet gelet op het vorenstaande ook geen aanleiding om die cijfers alsnog te verkrijgen, te meer nu deze als zodanig ook geen rol hebben gespeeld in de advisering van de colleges van burgemeester en wethouders van Amsterdam en Rotterdam over het conceptwetsvoorstel.¹

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering inzichtelijk te maken op welke wijze deelgemeenten in de loop der jaren trekken van een afzonderlijke bestuurslaag zijn gaan vertonen en te onderbouwen waarom dit een onwenselijke ontwikkeling is.

De regering vindt het onwenselijk dat op binnengemeentelijk niveau een bestuur functioneert dat een institutionele positie inneemt die in hoge mate de trekken vertoont van een zelfstandig bestuur op sublokaal niveau. Bij gelegenheid van de dualisering van het gemeentebestuur (2002) zijn de bepalingen betreffende deelgemeenten sterk uitgebreid en is het gemeentelijk bestuur op dualistische leest geschoeid, waarmee het karakter van zelfstandige bestuurslaag nog scherper werd aangezet. Het belangrijkste verschil is thans nog dat deelgemeenten geen rechtspersoonlijkheid hebben, hoewel dat via mandaat en volmacht praktisch te ondervangen is, wat dan ook in de praktijk op grote schaal gebeurt. De afgelopen decennia zijn ook steeds meer taken en bevoegdheden aan de deelgemeenten overgedragen, vooral in Amsterdam. Daarbij zij opgemerkt dat de belangen tussen gemeente en deelgemeenten en tussen deelgemeenten onderling conflicterend kunnen zijn, wat bij burgers en bedrijven tot verwarrende associaties kan leiden.²

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel om de bevoegdheid van gemeenteraden om deelgemeenten in te stellen af te schaffen. Met name vanuit het oogpunt van de lokale autonomie en de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur hebben zij enkele vragen bij het wetsvoorstel. Deze vragen worden in het hiernavolgende deel beantwoord.

2. Gemeentelijke autonomie

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de gemeentelijke autonomie niet wordt aangetast, omdat de deelgemeenten voor 2002 ook niet expliciet in de Gemeentewet geregeld waren. Daarbij komt dat het wetsvoorstel een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie niet onmogelijk maakt en er commissies kunnen worden ingesteld. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven erkent de regering dat het schrappen van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen de gemeentelijke autonomie beperkt. Deze beperking acht de regering echter gerechtvaardigd om het aantal bestuurslagen te beperken en tot een kleinere overheid te komen. Verder merkt zij op dat, anders dan de leden van de VVD-fractie menen, de deelgemeenten ook voor 2002 in de Gemeentewet waren geregeld, zij het dat de wet de benaming deelge-

¹ Er zijn op gemeentelijk niveau overigens wel gegevens beschikbaar, zoals van de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam, «Consultatie naar aanleiding van het wetsontwerp stadsdelen» (2011), en van de Commissie relatie burger – overheid van de gemeente Rotterdam, «Stadsbestuur dichtbij huis. Een werkende democratie voor Rotterdam» (2006).

² Vgl. E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 96.

meente niet kende maar de benaming commissie gebruikte. Materieel was echter reeds sprake van wat sinds 2002 deelgemeente is gaan heten, omdat de wet het mogelijk maakte aan deze commissie de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente op te dragen en daarbij een zodanig samenstel van bevoegdheden van de raad over te dragen, dat zij als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moest worden aangemerkt en rechtstreeks door de ingezetenen moest worden gekozen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering erkent dat het afschaffen van de deelgemeenten een inbreuk vormt op de lokale autonomie en deze inbreuk rechtvaardigt met de constatering dat in het regeerakkoord is afgesproken dat deelgemeenten afgeschaft worden en dat deelgemeenten een eigen bestuurslaag zijn gaan vormen. Deze leden vragen zich af of niet juist de bedoeling is geweest dat deelgemeenten tot op zekere hoogte een zelfstandig bestuur zouden vormen en vragen een nadere uiteenzetting van de problemen die de huidige verschijning van de deelgemeenten met zich meebrengt.

Het regeerakkoord gaat uit van het idee dat de bestuurlijke hoofdstructuur uit het Rijk, de provincies en de gemeenten bestaat en dat de deelgemeenten en de plusregio's – hulpstructuren – moeten worden afgeschaft, dit alles gepaard gaande met een forse reductie van het aantal politieke ambtsdragers op alle niveaus. Dat de deelgemeenten trekken van een zelfstandige bestuurslaag zijn gaan vertonen, kan met name verklaard worden uit de regeling die in 2002 bij de dualisering van het gemeentebestuur is getroffen, alleen is de opvatting over de wenselijkheid daarvan veranderd. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting heeft de regering geen oordeel willen geven over het feitelijk functioneren van de deelgemeenten.

De leden van de PvdA-fractie menen dat door nog slechts bestuurscommissies mogelijk te maken de mogelijkheid om de afstand tussen bestuur en burger te verkleinen wordt beperkt, terwijl zij het zoveel mogelijk beperken van die afstand nog steeds een belangrijk uitgangspunt vinden bij de inrichting van het bestuur. Zij vragen de mening van de regering op dit punt en hoe dit zich verhoudt tot deze afschaffing van een zeer lokale vertegenwoordiging. Ook vragen zij een nadere uiteenzetting van de overeenkomsten en verschillen die bestuurscommissies kunnen hebben bij de verkleining van de afstand tussen bestuur en burgers.

Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar paragraaf 3. Hier wordt volstaan met de opmerking dat naar het oordeel van de regering het verkleinen van de afstand tussen gemeentelijk bestuur en burgers niet gediend is met het toevoegen van een extra bestuurslaag. De gemeente moet daarvoor de middelen inzetten die zij daarvoor van oudsher heeft – (territoriale) bestuurscommissies en de zogenaamde andere commissies – en die ook in alle andere gemeenten waarin geen deelgemeenten bestaan worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat hun standpunt ten aanzien van deelgemeenten samenhangt met hun visie op gemeentelijke herindelingen. Waar het voor de goede uitoefening van alle gemeentelijke taken een gemeentelijke herindeling de aangewezen weg kan zijn, hechten deze leden er wel belang aan dat in de grotere gemeente de afstand tussen bestuur en inwoners zo klein mogelijk blijft. Zij vragen in hoeverre deelgemeenten en bestuurscommissies een mogelijkheid zouden kunnen bieden in grote plattelandsgemeenten zoals Sudwest Fryslân.

Zoals de regering in de memorie van toelichting heeft opgemerkt, acht zij het gewenst dat de ruimte om rechtstreekse verkiezingen te houden behouden blijft, zodat – indien het gemeentebestuur dit wenselijk vindt – territoriale bestuurscommissies of zogenaamde andere commissies gekozen kunnen worden (zij het niet op basis van de Kieswet) door de

gemeenschap die zij vertegenwoordigen en deze commissies en raden een belangrijke functie vervullen als behartiger van de gemeenschap in kleine kernen als onderdeel van met name plattelandsgemeenten. De regering is het derhalve met de leden van de PvdA-fractie eens dat dergelijke commissies en raden van betekenis zijn in grote plattelandsgemeenten zoals Sudwest Fryslân. De regering merkt terzijde op dat in deze gemeenten kennelijk geen behoefte bestaat aan het instellen van deelgemeenten.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering hun opvatting deelt dat de inrichting en de bemensing van bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet een zaak is van de gemeente. Voorts vragen zij of de regering de opvatting van de VNG deelt dat het wetsvoorstel kan worden gezien als strijdig met de formeel-wettelijke bepalingen inzake de autonomie van decentrale bestuursorganen en een inbreuk vormt op het regelen van de eigen huishouding. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie stellen deze vraag.

Het is juist dat de vrijheid van gemeenten om hun bestuur in te richten wordt beperkt, maar de wetgever is bevoegd om de omvang van die vrijheid te bepalen. De bevoegdheid tot het instellen van deelgemeenten is bij wet gegeven. Het is evenzeer aan de wetgever om die bevoegdheid af te schaffen. De gemeente blijft vrij om binnen de kaders die de Gemeentewet overigens biedt, haar eigen afwegingen te maken. De regering deelt derhalve de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de inrichting en bemensing van bestuurscommissies ex artikel 83 een zaak is van de gemeente.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader inzichtelijk te maken op grond waarvan een inbreuk op de gemeentelijke autonomie gerechtvaardigd is en vragen daarbij te onderbouwen waarom het voor de regering niet van doorslaggevend belang is geweest of deelraden hebben bijgedragen aan goede dienstverlening en het overbruggen van de afstand tussen de overheid en burgers. Zij vragen voorts of de regering erkent dat het wetsvoorstel voorbijgaat aan de behoefte van Rotterdam en Amsterdam om deelgemeenten te hanteren. Ten slotte vragen zij een nadere onderbouwing van de reactie van de regering op het advies van Amsterdam.

De regering heeft de ambitie om tot een kleine en slagvaardige overheid te komen. In dat streven is geen plaats voor extra bestuurslagen naast de grondwettelijk verankerde bestuurlijke hoofdstructuur van drie bestuurslagen van algemeen bestuur met een eigen democratische legitimatie. Deelgemeenten zijn niet noodzakelijk om tot een goede gemeentelijke dienstverlening te komen. Dat kan ook heel goed gerealiseerd worden met een model van gedeconcentreerde dienstverlening, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Den Haag wordt geïmplementeerd. Voorts meent de regering dat het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers niet een reden kan zijn voor het bestaan van een extra bestuurslaag. De oplossing ligt niet in meer bestuur en meer bestuurders. De regering erkent dat de gemeentebesturen van Rotterdam en Amsterdam een andere afweging hebben gemaakt. De wetgever heeft in deze echter een eigen verantwoordelijkheid. Voor het overige is de regering van mening dat in de memorie van toelichting voldoende wordt ingegaan op de adviezen, ook op dat van Amsterdam.

3. Bestuurscommissies

De leden van een aantal aan het woord zijnde fracties hebben vragen gesteld over de ruimte die er na afschaffing van de deelgemeenten blijft voor andere, lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie, welke mogelijkheden deze overblijvende vormen bieden voor de

inrichting van het gemeentelijk bestuur en wat de betekenis is van het houden van verkiezingen bij het benutten van deze mogelijkheden. Alvorens op de concrete door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen in te gaan wordt hieronder eerst in een algemene beschouwing op bovenstaande vragen ingegaan.

Als onderhavig wetsvoorstel wet wordt, worden de deelgemeenten en hun besturen van rechtswege opgeheven. Alle taken en bevoegdheden die thans aan de deelraden, de dagelijkse besturen en de voorzitters van de deelgemeenten zijn overgedragen vloeien terug naar de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Op grond van de Gemeentewet zoals deze komt te luiden nadat het wetsvoorstel wet is geworden, kunnen door de raad, het college en de burgemeester verschillende commissies worden ingesteld, die hen bij de uitoefening van hun taken ondersteunen. Het betreft raadscommissies (artikel 82), bestuurscommissies (artikelen 83 en 85) en «andere commissies» (artikel 84). Bij de laatste gaat het meestal om adviescommissies.

Artikel 82 biedt de grondslag voor de raad om raadscommissies in te stellen met als taak besluitvorming van de raad voor te bereiden. De raadscommissie kan met het college en de burgemeester overleggen. De raad moet bij de samenstelling van de commissie, voor zover het leden van de raad betreft, voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad aanwezige fracties zorgen, waarmee is gewaarborgd dat ook raadsminoriteiten kunnen deelnemen aan het commissiewerk. Leden van het college kunnen geen lid zijn van de commissie. Deze raadscommissies kunnen functioneel naar beleidsonderwerpen worden ingericht, maar zij kunnen ook – hoewel niet gebruikelijk – territoriaal worden ingedeeld. In het laatste geval wordt in dergelijke raadscommissies alle besluitvorming voorbereid die betrekking heeft op een deel van de gemeente.

Artikel 83 biedt de grondslag voor de instelling van bestuurscommissies door de raad, het college of de burgemeester. Sinds de dualisering worden bestuurscommissies ingesteld door het orgaan dat zijn bevoegdheden overdraagt en niet door de raad. Wel moet de raad over het voornemen om een commissie in te stellen worden geraadpleegd. Leden van de raad kunnen niet in een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie zitting hebben en omgekeerd kunnen leden van het college geen lid zijn van een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Van een gezamenlijk door de raad, het college (en de burgemeester) ingestelde commissie kunnen raadsleden noch collegeleden deel uitmaken. De raad, het college en de burgemeester kunnen met inachtneming van respectievelijk de artikelen 156, 165 en 178 eigen bevoegdheden overdragen aan door hen ingestelde bestuurscommissies. Een bestuurscommissie legt verantwoording af aan het orgaan dat haar heeft ingesteld. Uiteraard zijn het college en de burgemeester ook steeds verantwoording schuldig aan de raad voor wat betreft de door hen ingestelde bestuurscommissies. Voor de vergaderingen van bestuurscommissies waaraan raadsbevoegdheden zijn overgedragen geldt hetzelfde openbaarheidsregime als voor de raadsvergadering. Voorts zijn de immuniteitsregeling en het verschoningsrecht uit artikel 22 Gemeentewet op bestuurscommissies van overeenkomstige toepassing. De uitoefening door de bestuurscommissie van de aan haar overgedragen bevoegdheden staat onder toezicht van het instellende orgaan en de besluiten zijn vatbaar voor schorsing en vernietiging door het instellend orgaan (artikel 10:34 Awb jo. artikel 85 Gemeentewet). Ook ten aanzien van de instelling van bestuurscommissies zijn verschillende opties mogelijk. Er kan worden gekozen voor functionele bestuurscommissies die een bepaald beleids-terrein bestrijken, zoals van oudsher gebruikelijk is, maar ook voor territoriale bestuurscommissies die een bepaald geografisch gebied, veelal een wijk of dorp, bestrijken.

Naast raadscommissies ex artikel 82 en bestuurscommissies ex artikel 83 maakt artikel 84 de instelling van «andere commissies» mogelijk. Het betreft hier met name gremia die het gemeentebestuur adviseren over bepaalde aangelegenheden en daarom worden aangeduid als adviescommissies. Het gaat bijvoorbeeld om instanties als sportraden en cultuurraden, maar ook wijk- en dorpsraden. Ook adviescommissies kunnen dus zowel functioneel als territoriaal zijn. Met uitzondering van commissies die zijn belast met de advisering over de beslissing op ingediende bezwaarschriften en ingediende klachten, geldt ook voor deze commissies dat leden van de bestuursorganen geen zitting mogen hebben in elkaars adviescommissies en dat in een door de raad en het college (en de burgemeester) gezamenlijk ingestelde commissie uitsluitend externen zitting kunnen hebben.

Het bovenstaande laat zien dat het gemeentebestuur met de beschreven commissievormen een heel palet aan mogelijkheden heeft om het gemeentelijk bestuur naar eigen inzicht in te richten. Daarbij is het van belang voor ogen te houden dat uitsluitend bij bestuurscommissies (ex artikel 83) sprake is van overdracht van bevoegdheden. Alleen dan is sprake van overdracht van bevoegdheden en dus van binnengemeentelijke decentralisatie. De artikelen 156 (de raad), 165 (het college) en 178 (de burgemeester) bieden voor deze overdracht het kader. Zoals opgemerkt hebben deze bestuurscommissies vanouds een functioneel oogmerk, maar kunnen ook territoriale bestuurscommissies worden ingesteld. Aan een territoriale bestuurscommissie kan niet de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van de gemeente worden toevertrouwd; de overdracht van een daarmee samenhangend breed takenpakket was immers door de wetgever uitdrukkelijk voorbehouden aan de deelgemeente. Het takenpakket van een bestuurscommissie is daarmee naar zijn aard beperkt. Van groot belang is verder dat aan een door de raad of mede door de raad ingestelde territoriale bestuurscommissie ingevolge artikel 156, derde lid, niet de bevoegdheid overgedragen kan worden om verordeningen vast te stellen die door strafbepaling of bestuursdwang gehandhaafd kunnen worden. Veruit de meeste algemeen verbindende voorschriften zijn door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven. De bevoegdheid tot het vaststellen van dergelijke algemeen verbindende voorschriften is, in combinatie met het toevertrouwen van de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, het kenmerkende onderscheid tussen deelgemeenten en bestuurscommissies. Beide elementen werden in artikel 87, tweede lid, expliciet als onderscheidende kenmerken van de deelgemeente genoemd en maakten het noodzakelijk de deelraad als algemeen vertegenwoordigend orgaan aan te merken waarvoor op grond van artikel 4 van de Grondwet een rechtstreekse verkiezing noodzakelijk is. Deze twee voor de deelgemeenten kenmerkende elementen verdwijnen. Aan bestuurscommissies zal derhalve, net als thans het geval is, alleen een beperkt aantal bevoegdheden kunnen worden toegekend. Van een integraal takenpakket zal geen sprake kunnen zijn. Artikel 156 blijft daarbij het kader. Dit artikel maakt het mogelijk dat de raad hem toegekende bevoegdheden onder voorwaarden delegeert aan andere gemeentelijke organen die over de uitoefening daarvan verantwoording verschuldigd zijn aan de raad. Uitgangspunt is dat delegatie mogelijk is, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 156, eerste lid). De herziene Gemeentewet van 1992 breidde de mogelijkheden tot delegatie uit op grond van de overweging dat de raad binnen het voor alle gemeenten geldende stelsel van de Gemeentewet, zoveel mogelijk ruimte moet hebben om te bepalen wat de beste wijze van inrichting van het gemeentebestuur is. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 en de daarop volgende dualisering van de gemeentelijke medebewindsbevoegdheden zijn veel van de bestuursbevoegdheden van de raad bij wet overgeheveld naar het

college. Dat betekent dat delegatie van raadsbevoegdheden aan betekenis heeft ingeboet. Tegen de achtergrond van deze dualisering van de medebewindsbevoegdheden zal delegatie minder gemakkelijk mogelijk zijn. In de gevallen waarin de wetgever in dat kader geen aanleiding heeft gezien om een raadsbevoegdheid over te hevelen, lag daar kennelijk het oordeel aan ten grondslag dat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzette. In artikel 156, tweede lid, wordt een aantal concrete raadsbevoegdheden genoemd die de raad in ieder geval niet kan overdragen. Het gaat daarbij om een aantal essentiële gemeentewettelijke bevoegdheden van de raad, waaronder de bevoegdheid om straf te stellen op overtreding van de gemeentelijke verordeningen. Ook het maken van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang kunnen worden gehandhaafd, is aan de raad voorbehouden (artikel 156, derde lid). Wel is het mogelijk dat de raad in een dergelijke verordening aan het college of een bestuurscommissie overlaat om nadere regels te stellen over in de betrokken verordening aangewezen onderwerpen.

Het college kan op grond van artikel 165 aan een door hem ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Artikel 165 kent geen opsomming van bevoegdheden die in ieder geval niet kunnen worden overgedragen. Het college blijft aan de raad verantwoording verschuldigd over de uitoefening van aan een bestuurscommissie overgedragen bevoegdheden. Artikel 178 biedt het kader voor de overdracht van bevoegdheden door de burgemeester. Uitgangspunt is ook hier dat overdracht mogelijk is tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (eerste lid). In het tweede lid zijn echter een aantal bevoegdheden opgesomd die in ieder geval niet kunnen worden overgedragen. Het gaat daarbij om een aantal ingrijpende bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde in artikel 151b, artikel 154a en de artikelen 172 tot en met 176.

Ten slotte is van belang dat indien bij de instelling van een bestuurscommissie tevens wordt voorzien in een dagelijks bestuur, dit dagelijks bestuur niet over eigen, overgedragen bevoegdheden kan beschikken. Delegatie vereist een wettelijke grondslag (artikel 10:15 Awb). De Gemeentewet voorziet enkel in delegatie aan de bestuurscommissie als geheel, dus een rechtstreekse overdracht van bevoegdheden van de raad, het college of de burgemeester aan het dagelijks bestuur van een bestuurscommissie is sowieso onmogelijk. Ook is er geen met artikel 87, derde lid, Gemeentewet vergelijkbare bepaling op grond waarvan het bij deelgemeenten mogelijk is dat – indien daar bij verordening in is voorzien – het algemeen bestuur bevoegdheden aan het dagelijks bestuur kan overdragen (subdelegatie).¹ Dat betekent dat het dagelijks bestuur van een bestuurscommissie enkel over gemandateerde bevoegdheden kan beschikken. Een dergelijk dagelijks bestuur heeft dus een geheel andere positie dan het dagelijks bestuur van een deelgemeentebestuur krachtens artikel 87.

Als een gemeente behoefte heeft aan een territoriale invulling van de commissies, bedoeld in de artikelen 82, 83 of 84, kan zij kiezen voor de instelling van dorps- of wijkraden die de raad, het college of de burgemeester bij de uitoefening van hun taken ondersteunen of adviseren. Dergelijke raden kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Het kunnen raadscommissies, bestuurscommissies of adviescommissies zijn. De keuze van de vorm is afhankelijk van de taken en bevoegdheden die worden toegekend aan de dorps- of wijkraad. Doorgaans hebben zij de taak het gemeentebestuur te adviseren over de gevolgen van een voorgenomen besluit voor het dorp of de wijk en vormen zij als zodanig niet alleen het aanspreekpunt voor het gemeentebestuur maar ook voor de inwoners. Daarnaast beschikken veel dorps- en wijkraden over een budget om burgerinitiatieven te ondersteunen en de

¹ Vgl. R.J.M.H. de Greef, «Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do's en dont's», *Gst.* 2010, 7330, p. 10.

leefbaarheid te verbeteren. Indien zij in dat verband met beperkte bevoegdheden zijn belast, hebben zij de vorm van een bestuurscommissie ex artikel 83.

De Gemeentewet geeft het orgaan dat een raadscommissie, bestuurscommissie of adviescommissie instelt de vrijheid om de samenstelling daarvan te bepalen. Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, zijn hieraan afhankelijk van het soort commissie wettelijke voorschriften en beperkingen verbonden. Zo moet bij de samenstelling van een raadscommissie, voor zover het de daarin zitting hebbende leden van de raad betreft, worden gezorgd voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de groeperingen in de raad. Bij het samenstellen van bestuurs- en adviescommissies geldt dat de leden van het college geen lid mogen zijn van door de raad ingestelde commissies en dat de leden van de raad geen lid mogen zijn van de door het college ingestelde commissies. Als bestuurs- en adviescommissies worden ingesteld door college en raad gezamenlijk, moeten zij volledig uit externen bestaan. Voor het overige is het instellende orgaan vrij bij de samenstelling van de commissie. Het gemeentebestuur kan de leden zelf benoemen of bepalen dat deze worden aangewezen door groeperingen die representatief zijn voor het te behartigen doel, zoals organisaties van bewoners en bedrijven. Indien de gemeente het wenselijk acht dat een door haar ingestelde commissie, zoals een wijk- of dorpsraad, wordt gekozen, dan zal de gemeente zelf een kiesregeling moeten vaststellen. Nu het bij dergelijke raden niet kan gaan om een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvoor een rechtstreekse verkiezing ingevolge artikel 4 van de Grondwet noodzakelijk is, zijn de bepalingen van de Kieswet niet van toepassing. Dat impliceert tevens dat de personen die in een dergelijke raad worden gekozen geen politieke ambtsdragers zijn en niet een daarmee vergelijkbare rechtspositie hebben, zodat bijvoorbeeld de Appa niet van toepassing is. De gemeente is derhalve vrij om in de eigen kiesregeling niet met een lijstenstelsel maar met een personenstelsel te werken. Dat laatste ligt voor de hand, nu het bij dergelijke raden niet gaat om een politiek orgaan maar om een overleggenium, al dan niet toegerust met beperkte bevoegdheden. Als een dergelijke dorps- of wijkraad via verkiezingen wordt samengesteld, gaat het dus niet om vertegenwoordigende verkiezingen zoals dat bij de gemeenteraad of de huidige deelraden het geval is. Onderscheidend is voorts dat de leden van een dergelijke raad over de uitoefening van de toegekende taken en bevoegdheden verantwoording afleggen aan het orgaan dat de dorps- of wijkraad heeft ingesteld. Zulke gekozen dorps- en wijkraden vervullen een belangrijke functie als behartiger van de belangen van de gemeenschap in kleine kernen als onderdeel van met name uitgestrekte plattelandsgemeenten. Dit model zou echter evenzeer bruikbaar zijn in de grote steden. De regering acht het daarom wenselijk gemeenten de vrijheid te laten om de leden van bestuurscommissies en andere commissies te kiezen.

Schematisch ziet een en ander er – vereenvoudigd – als volgt uit:

	Deelgemeente (art. 87)	Raadscommissie (art. 82)	Bestuurscommissie (art. 83)	Andere commissie (art. 84)
Taakopdracht/ bevoegdheden	Behartiging aanzienlijk deel belangen; bevoegdheid vaststellen a.v.v.'s met straf en bestuursdwang	Vorbereiding besluitvorming raad + overleg college/burgemeester	Overgedragen bevoegdheden; beperkingen art. 156, 165 en 178	Doorgaans adviestaak; behandeling van bezwaarschriften en klachten
Instellend orgaan	Raad, college en burgemeester gezamenlijk	Raad	Raad, college of burgemeester afzonderlijk of gezamenlijk	Raad, college of burgemeester afzonderlijk of gezamenlijk
Samenstelling	Deelraad rechtstreeks gekozen	Benoemd door en uit de raad; ook niet-raadsleden (benoemd dan wel gekozen)	Instellend orgaan heeft keuze tussen benoeming en verkiezing	Instellend orgaan heeft keuze tussen benoeming en verkiezing
Rechtspositie	Politieke ambtsdragers	Vacatiegeld voor niet-raadsleden	Vacatiegeld; vaste vergoeding db mogelijk	Vacatiegeld; vaste vergoeding db mogelijk
Verantwoording en toezicht	Zelfstandig bevoegd; wel interbestuurlijk toezicht	Aan de raad	Aan instellend orgaan, incl. interbestuurlijk toezicht	Aan instellend orgaan
Immunititeit en verschoningsrecht	Ja	Ja	Ja	Nee
Openbaarheid vergaderingen	Ja	Door de raad te regelen	Door instellend orgaan te regelen	Door instellend orgaan te regelen

Zoals hierboven aangegeven zullen na deze algemene uiteenzetting de concrete vragen van de leden van de verschillende fracties worden beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de raad, het college en de burgemeester in het kader van de artikelen 82, 83 en 84 bevoegdheden aan commissies kunnen overdragen.

Het overdragen van bevoegdheden kan uitsluitend plaatsvinden aan bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet. Voor de raad, het college en de burgemeester is in de artikelen 156, 165 en 178 bepaald welke ruimte elk van deze gemeentelijke organen heeft om bevoegdheden over te dragen. Hoofregel is dat bevoegdheden kunnen worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Ten aanzien van de raad en de burgemeester worden in de artikelen 156 en 178 voorts een aantal concrete bevoegdheden opgesomd die in ieder geval niet vatbaar zijn voor delegatie.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of het enige echt belangrijke onderscheid tussen deelgemeenten en andere bestuurscommissies is dat deelgemeenten algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen en andere commissies niet. Ook vragen zij welke taken en bevoegdheden wel en niet kunnen worden overgedragen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nader toe te lichten waarom aan territoriale bestuurscommissies minder taken toebedeeld kunnen worden dan aan deelgemeenten.

Delegatie van verordenende bevoegdheid aan bestuurscommissies is slechts in beperkte mate mogelijk. Het maken van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn – en dat zijn veruit de meeste algemeen verbindende voorschriften – is voorbehouden aan de raad (artikel 156, derde lid, Gemeentewet). Een tweede belangrijk onderscheid is dat uitsluitend aan deelgemeenten de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente kan

worden opgedragen. Een breed en samenhangend pakket bestuurstaken gecombineerd met de overdracht van een kernbevoegdheid van de raad – het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – maakt de deelgemeente tot een bijzondere territoriale bestuurscommissie en de deelraad tot een algemeen vertegenwoordigend orgaan, waarvoor ingevolge artikel 4 van de Grondwet rechtstreekse verkiezingen gehouden moeten worden. Beide elementen zijn dus van belang en werden in artikel 87, tweede lid, expliciet genoemd. Bij de toedeling van taken en bevoegdheden aan bestuurscommissies zullen dus keuzes moeten worden gemaakt.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat bestuurscommissies niet als algemeen vertegenwoordigende organen kunnen worden aangemerkt omdat zij geen algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen en dat rechtstreekse verkiezingen dus niet noodzakelijk, maar ook niet onmogelijk zijn. Zij vragen zich af in hoeverre de bestuurlijke drukte verminderd wordt als rechtstreekse verkiezingen mogelijk blijven zoals de regering wenst. De leden van de fractie van de SP stellen een vergelijkbare vraag. De leden van de fractie van de VVD vragen zich ook af of verkiezingen voor deze commissies wel mogelijk moeten zijn, nu hetgeen met deze commissies bereikt kan worden – inspraak en betrokkenheid, ambtelijke deconcentratie en serviceverlening aan burgers – zaken zijn waarvoor verkiezingen niet nodig zijn. Zij vragen waarom niet is bepaald dat de leden van de commissies worden benoemd door de gemeenteraad dan wel het college van B en W. Ook vragen zij hoe een eventuele benoeming eruit zou zien. De leden van de fractie van de SP vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel aan te scherpen.

De regering is van oordeel dat het aan het gemeentebestuur moet worden overgelaten hoe bestuurscommissies en andere commissies worden samengesteld en heeft geen aanleiding gezien het wetsvoorstel op dit punt aan te scherpen. De regering zou ten aanzien van bestuurscommissies en andere commissies ook niet van bestuurlijke drukte willen spreken, gelet op hun positie in het gemeentelijk bestel. De leden van dergelijke commissies kunnen qua rechtspositie ook niet als politieke ambtsdragers worden beschouwd. Zoals ook uiteengezet in de memorie van toelichting, vindt de regering het bij de vrijheid van gemeenten horen om het binnengemeentelijk bestuur in te richten, dat gemeenten ook zelf kunnen bepalen op welke wijze dat «bestuur» – wat dus van een geheel andere orde dan een deelgemeentebestuur is – wordt samengesteld. Zij hebben daarbij de keuze tussen benoeming, al dan niet uit organisaties die representatief worden geacht voor het te dienen belang, en het organiseren van verkiezingen. Zoals gezegd zijn dat geen verkiezingen op grond van de Kieswet. Die verkiezingen kunnen weer volgens verschillende modaliteiten plaatsvinden, waarbij de keuze voor een personenstelsel boven een lijstenstelsel, met het oog op de te dienen belangen, voor de hand ligt. Het feit dat bestuurscommissies en andere commissies slechts beperkte taken en bevoegdheden kunnen hebben, betekent dat het minder in de rede ligt om, als een vorm van representatie wenselijk wordt geacht, deze te vertalen in een vorm van (partij)politieke representatie, zoals dat bij algemeen vertegenwoordigende organen wél passend is. Gelet op het wezenlijk andere karakter van deze verkiezingen, ligt het houden van dergelijke verkiezingen op dezelfde dag als gemeenteraadsverkiezingen minder voor de hand, hoewel het praktisch kan zijn deze te combineren. De regering hecht eraan dat gemeenten de mogelijkheid hebben zelf de wijze van samenstelling van bestuurscommissies en andere commissies te bepalen, vandaar dat er niet voor is gekozen in de artikelen 83 en 84 Gemeentewet op te nemen dat de leden van deze commissies door de raad dan wel het college worden benoemd. Indien een gemeente voor benoemingen kiest, is het aan die gemeente hoe daar mee om te gaan. In de desbetreffende organisatieverordening kunnen

weliswaar regels worden opgenomen met betrekking tot de politieke afspiegeling, enigszins vergelijkbaar met artikel 82, derde lid, van de Gemeentewet, maar in wezen gaat het hier niet om een vorm van politiek bestuur. De behoefte om met een vorm van verkiezingen te werken varieert van gemeente tot gemeente en is in de grote stad even legitiem als in een meerkernige plattelandsgemeente.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regelgeving de mogelijkheid biedt dat de commissies, die ingevolge de artikelen 82, 83 en 84 kunnen worden ingesteld, een dagelijks bestuur en een staf hebben. Zij verwijzen daarbij naar de inrichting van deelgemeenten zoals die voor 2002 was. Zij vragen of daar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen kan worden en of de regering overwogen heeft dit onmogelijk te maken. Ook vragen zij of de eventuele dagelijks bestuursleden in aanmerking komen voor een Appa-uitkering. De regering wijst er op dat geen van de genoemde artikelen voorziet in de instelling van een dagelijks bestuur, zoals bij de zware territoriale commissies voor 2002 – overeenkomend met de in 2002 geregelde deelgemeenten – reeds als mogelijkheid was voorzien en sinds 2002 was voorgeschreven. Mocht het instellend orgaan van een bestuurscommissie toch willen voorzien in een dagelijks bestuur, dan kan dat – zoals hiervoor uiteengezet – niet over gedelegeerde bevoegdheden beschikken. Voorts is de Appa niet van toepassing; wel kan de raad bij verordening bepalen dat in bijzondere gevallen de leden van het dagelijks bestuur een vaste vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten ontvangen (artikel 96, tweede lid, Gemeentewet). De ondersteuning door een staf berust niet op enig wettelijk voorschrift. Het is aan het gemeentebestuur om te beoordelen of en in welke mate ambtelijke ondersteuning nodig is. Gelet op de aard en het gewicht van de commissies die op grond van de artikelen 82, 83 en 84 mogelijk zijn, ligt het niet in de rede om met een dagelijks bestuur te werken, waarbij overigens zij opgemerkt dat achter het begrip dagelijks bestuur een grote diversiteit van gremia schuilgaat. Het is zeer wel denkbaar dat een dorps- of wijkraad met een dagelijks bestuur werkt, terwijl hij slechts overleg- en adviestaken vervult. Een dergelijk dagelijks bestuur is onvergelijkbaar met een dagelijks bestuur dat thans – op wettelijke grondslag – als een met het college van burgemeester en wethouders vergelijkbaar bestuurscollege op deelgemeentelijk niveau fungeert.

De leden van de PvdA-fractie willen graag een beter inzicht in de toepassing en de ervaringen met bestuurscommissies, nu dit door de regering als alternatief voor de deelgemeenten aangedragen wordt. Zij vragen informatie over de mate waarin gebruik gemaakt wordt van bestuurscommissies, de wijze waarop dit ingericht is, de kosten van deze commissies en de waardering die de betrokkenen erbij ervaren. Er zijn weinig tot geen recente publicaties in de gemeenterechtelijke en bestuurskundige literatuur over bestuurscommissies te vinden. Via internet is wel informatie beschikbaar over afzonderlijke bestuurscommissies, maar daaruit kunnen moeilijk algemene conclusies worden getrokken over de toepassing en de ervaringen met bestuurscommissies.¹ Benadrukt zij dat bestuurscommissies een gangbare vorm van binnengemeentelijke decentralisatie zijn. De regering beschikt niet over aanwijzingen dat er problemen zouden zijn in het functioneren van bestuurscommissies. Bestuurscommissies hebben van oudsher een functioneel oogmerk. Zij komen dan ook voor op een breed terrein aan onderwerpen, waarvan de bekendste wellicht de bestuurscommissie voor openbaar onderwijs is. Andere terreinen waarop bestuurscommissies voorkomen zijn publieke gezondheid, cultuur, sport, ouderenbeleid en midden- en kleinbedrijf. Daarnaast bestaan er ook territoriale bestuurscommissies, zoals wijk- en dorpsraden, hoewel deze ook de vorm van een andere

¹ Vgl. D.E. Bunschoten, «Spontane vernietiging van besluiten van commissies en deelgemeentebesturen, Much ado about nothing?», *Gst.* 2008, 7293, p. 2.

commissie ex artikel 84 Gemeentewet (de meest lichte variant) kunnen hebben. De Rotterdamse «deelgemeente» Pernis is waarschijnlijk de meest bekende, meest zware territoriale bestuurscommissie. De territoriale bestuurscommissie Pernis kent een algemeen bestuur dat rechtstreeks gekozen wordt en dat uit zijn midden een dagelijks bestuur kiest. Oogmerk van het gemeentebestuur was een op een deelgemeente gelijkende territoriale bestuurscommissie in te stellen. In tegenstelling tot de verplichte dualisering van deelgemeenten kon hierbij nog voor een monistisch bestuur worden gekozen.

De leden van de PvdA-fractie lezen daarnaast dat de regering in kaart heeft gebracht wat de opbrengst zou zijn van het afschaffen van de deelgemeenten. Daarbij is echter geen rekening gehouden met de besparingen die deelgemeenten teweeg kunnen brengen of met de alternatieven die nodig zijn om de afstand tussen bestuur en inwoners te verkleinen. Graag willen deze leden een inschatting van de besparingen die door de deelgemeenten behaald zijn en de kosten die de alternatieve hulpstructuren voor binnengemeentelijke decentralisatie met zich meebrengen.

Het is een misvatting dat veronderstelde besparingen het gevolg zouden zijn van het werken met een vorm van binnengemeentelijk politiek bestuur als de deelgemeenten. De veronderstelde besparingen zullen veeleer het gevolg zijn van met de decentralisatie gepaard gaande ambtelijke deconcentratie. Tussen Amsterdam en Rotterdam bestaan wat dat betreft grote verschillen in de mate van zowel decentralisatie van taken en bevoegdheden als deconcentratie van het ambtelijk apparaat en gemeentelijke diensten. De memorie van toelichting heeft aangegeven wat de structurele besparingen van het verdwijnen van de deelgemeentebesturen en hun directe ambtelijke ondersteuning en voorzieningen zijn, dit conform artikel 2, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet. Voor het overige leidt het wetsvoorstel niet tot rechtstreekse ingrepen in de ambtelijke organisatie, zodat het aan de gemeenten zelf is om thans bestaande efficiencyvoordelen ook voor de toekomst te borgen. Vanzelfsprekend zullen nieuwe vormen van binnengemeentelijke decentralisatie zoals bestuurscommissies ook kosten met zich brengen, maar het lijkt moeilijk voorstelbaar dat die de kosten van de deelgemeenten zullen evenaren. Aangezien Amsterdam en Rotterdam nog geen enkele keuze hebben gemaakt ten aanzien van de inrichting van hun bestel, kan hier niet worden aangegeven wat eventuele alternatieven zullen gaan kosten. Dat is echter ook niet relevant voor de wetgever, aangezien het om de inzet van hun eigen middelen gaat. Het gemeentefonds houdt immers geen rekening met vormen van binnengemeentelijk bestuur.

De leden van de SP-fractie stellen dat een bestuurscommissie qua bevoegdheden iets anders is dan een deelgemeente, maar dat dit verschil slechts gering is. Waar gemeenteraden deelgemeenten nu kunnen terugfluiten, dienen ze na aanneming van dit voorstel de besluiten van de bestuurscommissies te bekrachtigen. Zij constateren dat met deze wijziging voor de burgers weinig zal veranderen.

De regering is het niet met deze leden eens dat het verschil tussen een bestuurscommissie en een deelgemeente gering is. Aan een deelgemeentebestuur kan blijkens artikel 87 Gemeentewet de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente worden overgedragen, waarbij tevens de bevoegdheid van de raad tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften overgedragen kan worden. De overdracht van een zo breed en zwaar takenpakket, met inbegrip van een kernbevoegdheid van de raad als lokaal volksvertegenwoordigend orgaan om burgers bindende regels te stellen, is bij een bestuurscommissie onmogelijk. Deelgemeenten vormen aldus een van het lokaal bestuur afgeleid bestuur op sublokaal niveau met een zodanig

gewicht en een zodanige zelfstandigheid dat eigen democratische legitimatie noodzakelijk is. Bij een «gewone» bestuurscommissie op basis van artikel 83 is dat volstrekt onmogelijk. Een gewone bestuurscommissie heeft een beperkte taakopdracht en dient ter ondersteuning van de gemeentelijke bestuursvoering. Zij heeft geen zelfstandige positie binnen het gemeentebestuur, maar is daar onderdeel van. De regering is het evenmin met deze leden eens dat gemeenteraden op basis van het voorliggende voorstel de besluiten van bestuurscommissies dienen te bekrachtigen. Dat is thans niet het geval en zal ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel niet het geval zijn. Het is de regering niet duidelijk waarop de leden van de SP-fractie dit baseren.

De leden van de SP-fractie vragen aan te geven welke bevoegdheden die nu door de deelgemeenten worden uitgeoefend, niet meer door een bestuurscommissie kunnen worden gedaan en in hoeverre een bestuurscommissie in die gevallen nog wel adviserend kan optreden. De artikelen 156, 165 en 178 Gemeentewet geven het kader voor de overdracht van bevoegdheden door de raad, het college en de burgemeester aan bestuurscommissies. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen wijzigingen aan. Dat betekent dat in principe die bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd waarvan de aard zich niet tegen delegatie verzet. De Gemeentewet kent hierop enkele uitzonderingen. Zo geldt voor de burgemeester dat hij zijn bevoegdheden betreffende de openbare orde en veiligheid niet kan overdragen, noch aan de voorzitter van een deelgemeentebestuur noch aan een bestuurscommissie (artikel 178, tweede lid, Gemeentewet). Voor delegatie van de raad aan een bestuurscommissie kent de wet enkele specifieke beperkingen die thans niet gelden voor deelgemeenten, maar wel voor bestuurscommissies (artikel 156, vijfde lid, Gemeentewet). Kern van het vraagstuk van de overdracht van bevoegdheden aan bestuurscommissies in verhouding tot de overdracht van bevoegdheden aan deelgemeenten is evenwel dat een stapeling van taken en bevoegdheden niet mogelijk is. Bestuurscommissies kunnen niet over eenzelfde zwaar en breed (integraal) takenpakket als deelgemeenten beschikken. Het ontbreken van de mogelijkheid tot het overdragen van de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, met inbegrip van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften die via strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn, brengt dit tot uitdrukking. Indien en voor zover Amsterdam en Rotterdam bepaalde taken en bevoegdheden aan bestuurscommissies willen opdragen, zullen zij hierin keuzes moeten maken; denkbaar is dat zij op afzonderlijke terreinen afzonderlijke bestuurscommissies inrichten. Nu zij ter zake nog geen enkele keuze hebben gemaakt, is het niet mogelijk concrete bevoegdheden aan te duiden die al dan niet voor overdracht aan een bestuurscommissie in aanmerking komen. Bij bevoegdheden waar niet voor overdracht aan een bestuurscommissie wordt gekozen en die dus door het centrale gemeentebestuur zullen worden uitgeoefend, is het mogelijk een andere commissie ex artikel 84 Gemeentewet een adviserende rol toe te kennen. De figuur van de bestuurscommissie ligt minder voor de hand om adviserend op te treden, omdat de kern daarvan juist is dat er (beperkte) bevoegdheden zijn overgedragen.

De leden van de D66 fractie lezen dat de regering meent dat de verkleining van de afstand tussen bestuurder en bestuurd thans op betere wijze dan door middel van de deelgemeenten gerealiseerd kan worden. Zij vragen nader toe te lichten op welke wijze bestuurscommissies en dorps- en wijkraden deze functie beter zouden kunnen uitvoeren dan de huidige deelgemeenten. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering te onderbouwen dat andere vormen dan deelraden op een gelijkwaardige wijze succesvol de afstand tussen overheid en burger

kunnen overbruggen. De leden van de fractie van de SGP vragen voorts of de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur door onder meer verkiezingen bij bestuurscommissies op een betere manier gewaarborgd is dan bij deelgemeenten.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, meent de regering dat de deelgemeenten in hun ontwikkeling te ver zijn doorgeschoten en van hulpstructuren zijn uitgegroeid tot een afzonderlijke bestuurslaag. De regering wil het overheidsbestuur over de hele linie tot de kern terugbrengen, dat wil zeggen tot de bestuurlijke hoofdstructuur die in onze Grondwet is verankerd. Zelfstandige lokale eenheden op gemeentelijk niveau passen daar niet. De regering meent dus dat de afstand tussen gemeentelijk bestuur en burgers niet gediend is met het bestaan van een extra bestuurslaag. De gemeente moet daarvoor de middelen inzetten die zij daarvoor van oudsher heeft, het commissiestelsel, en die ook in alle andere gemeenten waarin geen deelgemeenten bestaan worden toegepast. De afstand tussen bestuur en burgers kan ook worden overbrugd met vormen van ambtelijke deconcentratie, al dan niet gecombineerd met een vorm van bestuurlijke aanwezigheid, bijvoorbeeld door de aanstelling van wijkwethouders. Wat het element van de verkiezingen betreft, bij een deelgemeente zijn verkiezingen noodzakelijk omdat de deelraad een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet is. Voor een bestuurscommissie zijn verkiezingen geenszins verplicht, maar kan het niettemin wenselijk zijn om een vorm van representatie te regelen via verkiezingen. Gelet op het beperkte takenpakket van bestuurscommissies ligt daarbij representatie langs partijpolitieke lijnen (lijststelsel) niet voor de hand, maar veeleer een keuze tussen personen. De Kieswet is op dergelijke verkiezingen niet van toepassing; een gemeentelijke kiesregeling zal hierin moeten voorzien. De betrokkenheid van burgers door middel van verkiezingen is bij bestuurscommissies – zo daar al sprake is van verkiezingen – dus van een ander karakter dan bij deelgemeenten het geval is.

Het bevreemdt de leden van de D66-fractie dat de regering pleit voor het afschaffen van bestuurslagen, maar wel voor het behoud van bestuurscommissies pleit. Zij vragen welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen en hoe de regering het lagere democratische gehalte van de niet noodzakelijkerwijs gekozen bestuurscommissies beziet. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering inzichtelijk te maken of, en zo ja op welke wijze, bestuurscommissies en andere commissies een gelijkwaardige democratische controle garanderen. De regering ziet niet in dat het afschaffen van de deelgemeenten ook zou moeten leiden tot heroverweging van het commissiestelsel dat in aanleg dateert van de gemeentewet van 1851 en waaraan niet de bezwaren kleven die deelgemeenten meebrengen. Gemeenten hebben van oudsher met commissies gewerkt om het gemeentelijk bestuur naar eigen behoefte in te richten met het oog op een goede gemeentelijke bestuursvoering. Deelgemeenten zijn van geheel andere orde, omdat zij tot een verzelfstandigde vorm van sublokaal bestuur hebben geleid. De regering ziet geen enkele aanleiding om het democratisch gehalte van bestuurscommissies te problematiseren. Bestuurscommissies zijn volledig ingebed in het gemeentelijk bestel en doen geen afbreuk aan het primaat van de hoofdorganen van de gemeente. Anders dan bij deelgemeenten wordt bij bestuurscommissies en andere commissies de gemeentelijke bestuursvoering niet verplaatst naar bestuursorganen met een eigen verantwoordelijkheid op sublokaal niveau. Zij ondersteunen slechts de hoofdorganen van het gemeentebestuur bij de uitoefening van hun taken. Om die reden is het niet nodig te voorzien in aparte, laat staan gelijkwaardige vormen van democratische controle.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe wordt voorkomen dat de bestuurscommissies op termijn uitgroeien tot de facto deelgemeenten, zonder democratische legitimatie. In het verlengde hiervan vragen zij waarom de regering verwacht dat het vervangen van deelgemeenten door bestuurscommissies en dorps- en wijkraden niet veeleer zal leiden tot versnipperde bevoegdheden, diffuse verantwoordelijkheden en zwakkere democratische inbedding.

Het is onmogelijk dat bestuurscommissies uitgroeien tot de facto deelgemeenten, omdat de wet daartoe geen ruimte biedt. Aan bestuurscommissies kan niet de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente worden overgedragen, net zomin als de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen die via strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn. Aan bestuurscommissies kan geen integraal takenpakket worden toebedeeld, zodat hun democratische legitimatie van gering belang is. Zij zijn bedoeld om de hoofdorganen van de gemeente te ondersteunen en zijn voor hun taakuitvoering verantwoording verschuldigd aan het orgaan dat ze heeft ingesteld. Ook is het college aan de raad verantwoording verschuldigd voor de taakuitvoering van door hem ingestelde bestuurscommissies.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijze waarop de gemeente Den Haag gedeconcentreerde dienstverlening vorm geeft en vragen zich af waarom ambtelijke deconcentratie niet boven bestuurlijke decentralisatie verkozen wordt en waarom bestuurscommissies en dorps- en wijkraden in tact blijven.

Zoals hiervoor op een andere vraag van deze leden is geantwoord, ziet de regering geen enkele aanleiding om het commissiestelsel in de Gemeentewet te heroverwegen. De reden om wel voor afschaffing van de deelgemeenten te kiezen, zijn naar het oordeel van de regering elders in deze nota naar aanleiding van het verslag voldoende toegelicht. Van belang is voorts om er op te wijzen dat als een gemeente kiest voor een model van gedeconcentreerde dienstverlening, dit allerminst betekent dat de gemeente geen commissies kent, waarbij voorts zij opgemerkt dat de regering bestuurscommissies en de zogenaamde andere commissies niet als bestuurlijke drukte beschouwt. Deconcentratie en decentralisatie sluiten elkaar niet uit.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering de gevolgen van het wetsvoorstel inzichtelijk te maken voor de werkdruk van de gemeenteraden van Amsterdam en Rotterdam en vragen daarnaast of de regering voornemens is het aantal gemeenteraadsleden van de betrokken gemeenten te vergroten om de toegenomen werkdruk te compenseren.

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van het CDA in paragraaf 1.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de precieze verschillen zijn tussen de bestuurscommissies en de deelgemeenten. Ook vragen zij naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de kwaliteit van de publieke diensten in de verschillende deelgemeenten.

De verschillen tussen bestuurscommissies en deelgemeenten en de gevolgen daarvan voor de wijze van samenstelling van het bestuur zijn in het voorgaande reeds uitvoerig uiteengezet. Korthedshalve zij daarnaar verwezen. Wat betreft de gevolgen van het wetsvoorstel voor de kwaliteit van de publieke diensten, het wetsvoorstel brengt als zodanig geen verandering in de publieke diensten; slechts het politieke bestuur verdwijnt. Het centrale gemeentebestuur blijft verantwoordelijk voor de publieke diensten en zal een besluit moeten nemen over de aansturing daarvan. Van Amsterdam en Rotterdam mag verwacht worden dat zij oog

hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening; er zijn geen signalen die uitwijzen dat dat niet zo is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in artikel 83 van de Gemeentewet de bevoegdheid blijft bestaan om bestuurscommissies in te stellen en vragen wat de winst van het voorstel is ten aanzien van de vermindering van het aantal bestuurders als de deelgemeenten door dergelijke commissies worden vervangen.

De vraag miskent dat het bij bestuurscommissies om wezenlijk andere structuren gaat dan bij deelgemeenten, zoals hiervoor uiteen is gezet. Bestuurscommissies kennen een veel lichter pakket aan taken en bevoegdheden, rechtstreekse verkiezingen zijn niet noodzakelijk, de leden hebben een andere rechtspositie en zijn verantwoording verschuldigd aan het instellende orgaan. Het is derhalve niet mogelijk om de deelgemeenten zondermeer te vervangen door bestuurscommissies, zoals de leden van de SGP-fractie stellen. Het afschaffen van de deelgemeenten betekent dat de aan de deelgemeenten overgedragen bevoegdheden terugvloeien naar de raad, het college en de burgemeester en dat deze organen bij het maken van keuzen over de voor hen meest adequate werkwijze terugvallen op de mogelijkheden die aan het begin van deze paragraaf zijn beschreven en waarvan ook alle andere gemeenten in Nederland zich bedienen. Het voorgaande impliceert dat er wel degelijk sprake zal zijn van een substantiële vermindering van het aantal politieke ambtsdragers in beide steden. Er verdwijnt immers een bestuurslaag op sublokaal niveau met volksvertegenwoordigers en bestuurders die aan een eigen democratische legitimatie hun positie ontleen. De leden van bestuurscommissies kunnen daarentegen moeilijk als politieke ambtsdragers worden gekwalificeerd.

4. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van de VVD lezen in de memorie van toelichting dat door het verdwijnen van de deelgemeenten er sprake is van structurele besparingen van € 7,6 mln. onderscheidenlijk € 7,5 mln. Dat neemt niet weg dat, als gemeenten besluiten over te gaan tot een andere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie, daar ook kosten aan verbonden zullen zijn. In hoeverre levert het wetsvoorstel dan voor de gemeenten een besparing op?

De genoemde bedragen betreffen de rechtspositionele aanspraken van de politieke ambtsdragers. Daarnaast kan nog structureel bespaard worden op de directe ambtelijke ondersteuning en op ondersteunende faciliteiten, zodat de bedragen nog hoger uitvallen. Indien Amsterdam en Rotterdam ervoor zouden kiezen om deels met andere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie te gaan werken, dan staan daar inderdaad weer structurele kosten tegenover in de vorm van vergoedingen voor het bijwonen van de vergaderingen en reis- en verblijfkosten (artikel 96, eerste lid, Gemeentewet). De keuze om daartoe over te gaan, is echter aan die gemeenten om te maken. Hoe hoog de kosten zullen uitvallen, hangt af van de keuzes die men maakt, maar het lijkt moeilijk voorstelbaar dat deze hoger of zelfs vergelijkbaar zullen zijn met de huidige kosten. In de memorie van toelichting is slechts aangegeven welke structurele besparingen het wetsvoorstel als zodanig oplevert.

De leden van de fractie van de PvdA hebben de indruk dat één van de doelen die de regering voor ogen staat bij de bestuurlijke hervorming, is het verkleinen van de overheid en het besparen op de bestuurskosten. In het kader daarvan vragen deze leden om een vergelijking te maken van de huidige kosten voor democratische vertegenwoordiging in Amsterdam en Rotterdam met een dwarsdoorsnede van andere gemeenten en aan te geven welke verhouding er in deze gemeenten bestaat tussen het aantal

politieke ambtsdragers en inwoners. De leden van de PvdA-fractie willen voorts weten wat de reden is dat de regering de bestuurskosten in Amsterdam en Rotterdam zoveel sterker wil beperken dan die van andere gemeenten die geen deelgemeenten kennen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering per deelgemeente inzichtelijk te maken in hoeverre er aan haar doelstelling (minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders) wordt voldaan indien de deelraden worden vervangen door de genoemde alternatieven. Zij vragen de regering daarom een overzicht voor elk deelgemeente afzonderlijk gespecificeerd naar elk genoemd alternatief. Bovendien vragen deze leden de eventuele reorganisatiekosten uiteen te zetten per mogelijk alternatief.

Het kabinet streeft inderdaad naar een kleinere overheid, zo moge blijken uit het regeerakkoord en de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting». Vermindering van het aantal politieke ambtsdragers leidt tot een besparing op de bestuurskosten; dat is echter geen doel op zich – dat is immers de hervorming van ons openbaar bestuur als geheel – maar wel een bijkomend voordeel, gelet op de noodzakelijke bezuinigingen. Het afschaffen van de deelgemeenten leidt echter niet tot een structurele besparing voor het Rijk, maar voor Amsterdam en Rotterdam. De directe ambtelijke ondersteuning van de dagelijks bestuurders, bestaande uit bestuursassistenten en secretaresses, alsmede die van de deelraad (griffie), kan komen te vervallen. Met het verdwijnen van de politieke ambtsdragers en hun directe ondersteuning kan er ook bespaard worden op ondersteunende faciliteiten als reis- en verblijfskosten, gebruik van computers en telefoons en eventuele fractieondersteuning. Het verdwijnen van de deelgemeenten zal ook tot een grotere eenvormigheid aan regels binnen de steden leiden, wat gunstig is voor burgers en bedrijven. Er kunnen in de nieuwe situatie immers fors minder bevoegdheden gedelegeerd worden. Met het voorgaande is aangegeven waar de structurele besparingen in zitten die het directe gevolg van het onderhavige wetsvoorstel zijn. Het is niet mogelijk om per alternatief een overzicht van de besparingen respectievelijk de reorganisatiekosten te geven. Allereerst niet omdat het aan de gemeenten is om hierin een keuze te maken en zij nog niet zo ver zijn. Voorts valt niet uit te sluiten dat Amsterdam en Rotterdam bij de herinrichting van het gemeentelijk bestel tot een andere gebiedsindeling zouden komen. Iedere schatting van de kant van de regering zou derhalve puur speculatief zijn. Het is een misvatting dat de regering in het bijzonder de bestuurskosten van deze twee gemeenten zou willen beperken. Voor beide steden geldt dat zij net als andere gemeenten te maken krijgen met de vermindering van het aantal raadsleden en wethouders; dat is de enige van Rijkswege opgelegde taakstelling in dit verband. Op de vraag hoe het onderhavige wetsvoorstel zich tot die plannen verhoudt, zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1. De regering ziet voorts geen reden om een kostenvergelijking te maken. Het aantal inwoners per politieke ambtsdrager is namelijk niet van betekenis in de discussie over het afschaffen van de deelgemeenten. De regering benadert democratische vertegenwoordiging niet in termen van kosten. Thans is sprake van versnippering van bestuurlijke bevoegdheden, toenemende bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden en trage of geblokkeerde besluitvorming.¹ De ambitie is om dat te doorbreken en wel door het aantal bestuurslagen te beperken tot de bestuurlijke hoofdstructuur en een substantiële vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers (en daaraan gekoppeld het aantal ambtenaren). Een vermindering van het aantal politieke ambtsdragers bij de deelgemeenten met 33% als alternatief voor de nu voorgestelde totale afschaffing, zoals gesuggereerd door de leden van de PvdA-fractie, is voor de regering dan ook geen optie, nog los van het feit dat dit aantal niet door de wetgever, maar door het gemeentebestuur wordt bepaald.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 12.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de regering extra sterk inzet op gemeentelijke herindeling van onderop, met peiling van de mening van de inwoners. Graag horen deze leden waarom deze wijziging in het gemeentelijk bestuur niet overgelaten wordt aan de betrokken gemeenten. Daarnaast vragen zij op welk draagvlak deze maatregel kan rekenen bij de inwoners van Rotterdam en Amsterdam?

Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar mijn antwoord op de overeenkomstige vragen van de leden van de fractie van GroenLinks in paragraaf 1.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de financiële gevolgen van het afschaffen van de deelgemeenten voor rekening van Amsterdam en Rotterdam zijn. Zowel de besparingen als gevolg van de vermindering van het aantal politieke ambtsdragers, als de kosten van de reorganisatie zijn voor rekening van de betrokken gemeenten. Zij vragen of de regering dit nader kan motiveren. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te verhelderen waarom de kosten voor rekening van betrokken gemeenten zelf komen, daar het initiatief tot afschaffing van de deelgemeenten deze gemeenten wordt opgelegd. Zij vragen tevens of dit niet een extra inbreuk op de gemeentelijke autonomie betreft. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, dient te worden aangegeven welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten zijn. Dat is bepaald in artikel 2, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet. Daarin is voorts bepaald dat moet worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen. In het gemeentefonds, dat ter vrije besteding is, zitten middelen voor bestuurskosten. Het gaat dan om de bestuurskosten voor de drie hoofdorganen van het gemeentebestuur, die krachtens de Grondwet in iedere gemeente voorkomen. Het instellen van deelgemeenten is facultatief; het gemeentefonds kent dan ook geen maatstaf «deelgemeenten». Voor de huidige financiering van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam zijn deze steden dus aangewezen op zowel de vrije ruimte in het gemeentefonds als op de eigen inkomsten. De structurele besparingen op de rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers, ambtelijke ondersteuning en ondersteunende faciliteiten vloeien derhalve terug in de gemeentelijke kas. De met een eventuele reorganisatie van het binnengemeentelijk bestel gepaard gaande kosten, alsmede de voorzienbare uitkeringslasten op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), zijn echter incidenteel, vandaar dat deze uit de structurele besparingen kunnen worden gedekt. De regering ziet niet in op welke wijze de toerekening van kosten van het afschaffen van de deelgemeenten relevant is voor de inbreuk op de gemeentelijke autonomie. De afschaffing als zodanig is een beperking van de thans bestaande keuzemogelijkheden van gemeenten; dat daar kosten mee gemoeid zijn, maakt die inbreuk niet groter of kleiner. Wat betreft de vraag hoe de structurele opbrengsten die het onderhavig wetsvoorstel met zich mee zou brengen zich verhouden tot de kosten die gemaakt moeten worden wanneer er gekozen wordt voor een van de alternatieven van deelgemeenten, verwijst de regering naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen wat deze ingreep in het lokale bestuur gaat kosten. Deze leden vinden het niet logisch dat het Rijk een verandering oplegt, maar de rekening bij de gemeenten legt. Deze leden zijn voorts niet overtuigd dat dit voorstel veel besparingen zal opleveren, aangezien de bestuurlijke drukte nog steeds kan blijven bestaan, inclusief de kosten.

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is het nog niet duidelijk wat de reorganisatie van het binnengemeentelijk bestel

Amsterdam en Rotterdam precies gaat kosten. Beide steden hebben nog geen vastomlijnde plannen voor de toekomst. Daarom ook hebben zij in hun advisering over het onderhavige wetsvoorstel geen bedragen genoemd. De regering verschilt met de leden van de SP-fractie van mening dat het niet logisch zou zijn de rekening bij de gemeenten neer te leggen. Het wetsvoorstel voldoet aan de eisen van artikel 2 Financiële-verhoudingswet. Het is een misvatting dat die bepaling zou impliceren dat de kosten voor rekening van het Rijk komen; het Rijk dient slechts aan te geven hoe de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen. Zoals hiervoor is aangegeven bij de beantwoording van de vraag van de CDA-fractie, is het instellen van deelgemeenten facultatief. Het gemeentefonds kent dan ook geen maatstaf «deelgemeenten». Voor de huidige financiering van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam zijn deze steden dus aangewezen op zowel de vrije ruimte in het gemeentefonds als op de eigen inkomsten. In dit geval kunnen de (voorzienbare) incidentele kosten worden bekostigd uit de structurele besparingen. De aan het woord zijnde leden zijn voorts bevreesd dat de bestuurlijke drukte zal blijven bestaan, waardoor het wetsvoorstel niet veel besparingen zal opleveren maar slechts reorganisatiekosten met zich zal brengen. Besparingen zijn echter geen doel op zich bij dit wetsvoorstel, maar een bijkomend voordeel ten gunste van de gemeenten. Indien de leden van de SP-fractie met het voortbestaan van bestuurlijke drukte doelen op de mogelijkheid die dit wetsvoorstel laat om bestuurscommissies en andere commissies in te stellen, verschilt de regering met hen van mening of die kwalificatie juist is. Zoals ook elders in deze nota naar aanleiding van het verslag uiteen wordt gezet, hebben dergelijke commissies een geheel andere positie in het gemeentelijk bestel, hetgeen mede tot uitdrukking komt in het feit dat deze leden een volstrekt andere rechtspositie hebben – en daarin zit ook een groot verschil qua bestuurskosten – dan deelraadsleden en dagelijks bestuurders van deelgemeenten; zij kunnen dan ook niet als politieke ambtsdragers worden aangemerkt. Dat is ook logisch aangezien dergelijke commissies qua taken en bevoegdheden in niets lijken op deelgemeenten. De regering zou in dat verband dan ook niet van bestuurlijke drukte willen spreken.

De leden van de D66-fractie vragen of de beoogde structurele besparingen daadwerkelijk gerealiseerd worden, wanneer de gemeenten Amsterdam en Rotterdam kiezen voor het instellen van bestuurscommissies, of voor verdere dan wel intensievere ambtelijke deconcentratie. Dat er daadwerkelijk geen wijziging zal zijn in de ambtelijke organisatie lijkt deze leden geen houdbare gedachtegang.

Het is niet mogelijk om een nadere toelichting te geven op de te verwachten financiële gevolgen van het afschaffen van de deelgemeenten voor de huidige ambtelijke organisatie, aangezien Amsterdam en Rotterdam nog geen enkele keuze ter zake hebben gemaakt. De memorie van toelichting stelt slechts dat het wetsvoorstel als zodanig geen wijziging aanbrengt in de ambtelijke organisatie, aangezien dat geen zaak van de wetgever is. Mochten er wijzigingen optreden in de ambtelijke organisatie, dan veronderstelt de regering dat die in Amsterdam meer voelbaar zullen zijn dan in Rotterdam, aangezien de Rotterdamse deelgemeenten minder taken en bevoegdheden hebben en het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke diensten daar anders zijn georganiseerd dan in Amsterdam. Vele varianten voor de verdere inrichting van het binnengemeentelijk bestel zijn denkbaar: bestuurscommissies, andere commissies, meer centrale sturing dan wel intensievere ambtelijke deconcentratie, maar ook combinaties van dit alles. De structurele besparingen die dit wetsvoorstel oplevert zijn overigens niet als zodanig beoogd, maar vormen een bijkomend voordeel ten gunste van beide steden. De regering kan zich niet goed voorstellen dat Amsterdam en

Rotterdam onder het huidige financieel-economische gesternte en gelet op de grote taken die middels decentralisatie op de gemeenten afkomen, de kans om structureel te besparen op de bestuurskosten niet zouden benutten en in plaats daarvan bij de herinrichting van hun bestel zouden kiezen voor een variant die duurder is dan de huidige deelgemeenten.

De leden van de fractie van D66 vinden het op zijn minst opmerkelijk dat de regering stelt dat de beoogde besparingen evenals de extra kosten niet nader gespecificeerd kunnen worden door ontbrekende parameters, terwijl de regering vervolgens stelt dat de financiële gevolgen voldoende inzichtelijk zijn om een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen niet nodig te achten. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een nadere toelichting op deze ogenschijnlijke contradictie. De memorie van toelichting verschaft inzicht in de structurele besparingen op de bestuurskosten en geeft voorts aan dat er voorzienbare uitkeringslasten zijn op grond van de Appa. De omvang van de reorganisatiekosten, welke incidenteel zullen zijn, hangt in hoge mate samen met de keuze die Amsterdam en Rotterdam zullen maken omtrent de verdere inrichting van hun bestel. Beide steden staan echter nog aan het begin van het traject dat tot een nieuw bestel moet leiden. In reactie op het conceptwetsvoorstel heeft het college van Rotterdam geen opmerkingen gemaakt over de reorganisatiekosten. Het college van Amsterdam gaf aan te verwachten structurele kosten te zullen maken, maar heeft hiervan geen nadere specificatie gegeven. Wel deed het college het voorstel de Raad voor de financiële verhoudingen om advies te vragen. Wegens gebrek aan onderbouwing en vanuit de verwachting dat de incidentele kosten uit de structurele opbrengsten kunnen worden bekostigd, heeft de regering geen aanleiding gezien de Raad hierover om advies te vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te reageren op het onderzoek van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën te Amsterdam. Zij stellen dat het afschaffen van de deelgemeenten de gemeente Amsterdam minimaal € 100 miljoen per jaar gaat kosten vanwege verlies van efficiencyvoordelen.

Het rapport van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën is uitgebracht op verzoek van en gericht aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam. Het college heeft het rapport destijds ter kennisneming aan mijn ambtsvoorganger aangeboden. Opgemerkt zij dat het college in zijn reactie op het conceptwetsvoorstel de conclusie van de Raad niet heeft overgenomen, doch enkel op basis van het rapport de verwachting uitspreekt structurele kosten te zullen maken. Het rapport bevat naar mening van de regering onvoldoende onderbouwing voor de conclusie. Daarbij komt dat efficiencyvoordelen hoofdzakelijk door het ambtelijk apparaat behaald zullen worden, en daar brengt dit wetsvoorstel als zodanig geen verandering in. Het rapport maakt echter geen onderscheid tussen ambtelijke deconcentratie en politieke decentralisatie. Ten onrechte, want niet iedere vorm van taakuitvoering heeft een eigen politiek bestuur nodig.¹ Het Haagse model van stadsdelen zonder politiek bestuur bewijst dat dit ook in de grote stad kan werken. Het komt de regering dan ook bepaald onwaarschijnlijk voor dat het afschaffen van de deelgemeenten de gemeente Amsterdam minimaal € 100 miljoen per jaar gaat kosten.

De leden van de fractie van GroenLinks willen bovendien weten wat de regering vindt van het voorstel van GroenLinks Amsterdam om te komen tot het instellen van een Stadsparlament.

De regering is niet bekend met een dergelijk voorstel en ook het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam zwijgt daarover in zijn reactie op het conceptwetsvoorstel. Bij de herinrichting van het binnenge-meentelijk bestel kan men gebruik maken van de mogelijkheden die de

¹ Vgl. Aangangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1911.

Gemeentewet biedt. Daarenboven geldt dat de raad het hoogste orgaan van de gemeente is (artikel 125, eerste lid, van de Grondwet). Nog los van de vraag wat nu precies onder een «stadsparement» zou moeten worden verstaan, lijkt het de regering niet verstandig om tot de instelling van nieuwe bestuursorganen te komen. De hervorming van het binnenlands bestuur is juist bedoeld om dat bestuur te vereenvoudigen door het aantal bestuurslagen en de omvang van bestuursorganen te beperken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader te motiveren hoe het alternatief van wijk- of dorpsraden werkbaar zou zijn, aangezien de regering dit in het bijzonder als een werkbaar alternatief acht.

In de memorie van toelichting staat niet aangegeven dat wijk- of dorpsraden, die zowel de vorm van een territoriale bestuurscommissie als een andere commissie kunnen hebben, in het bijzonder een werkbaar alternatief zouden zijn voor de huidige deelgemeenten. Dit is slechts één van de vormen die mogelijk is. Welke vorm respectievelijk welke combinatie van vormen het beste past bij Amsterdam en Rotterdam, is aan het desbetreffende gemeentebestuur.

De leden van de fractie van de SGP constateren dat de gemeenten Amsterdam en Rotterdam de kosten van de deelgemeenten uit eigen middelen betalen. Zij veronderstellen dat de regering dan ook niet beoogt om de uitkering aan deze gemeenten uit het Gemeentefonds te verlagen na het afschaffen van de deelgemeenten. Is deze veronderstelling juist? Wat is vanuit het oogpunt van het Rijk dan het precieze (financiële) belang bij het afschaffen van de deelgemeenten?

Het is juist dat er geen aanleiding bestaat om de uitkering uit het gemeentefonds van Amsterdam en Rotterdam te wijzigen vanwege het afschaffen van de deelgemeenten. Het gaat immers om gemeentelijk geld; het Rijk draagt niet financieel bij aan het deelgemeentebestel. Het Rijk heeft dan ook geen eigen financieel belang bij het afschaffen van de deelgemeenten. De afschaffing is zuiver ingegeven vanuit de wens het aantal bestuurslagen terug te dringen en het aantal politieke ambtsdragers te verminderen. Met het afschaffen van de deelgemeenten komt aan deze de facto bestuurslaag een einde en wordt in beide steden een substantiële bijdrage geleverd aan de vermindering van het aantal politieke ambtsdragers.

5. Consultatie

De leden van de fractie van de VVD stellen vast dat in het onderdeel «consultatie» van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de positie van de deelgemeenten Hoek van Holland en Rozenburg. Het gaat hier om deelgemeenten met een qua ligging bijzondere positie. Deze deelgemeenten liggen verder van de centrale stad af dan de andere deelgemeenten in Rotterdam. Voor Rozenburg geldt nog specifiek dat deze voormalige gemeente sinds 2010 een deelgemeente van Rotterdam is. Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Herindeling van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg (Kamerstuk 31 916) op 2 juli 2009 is gesproken over de bijzondere positie van Rozenburg als deelgemeente en het waarborgen van die afzonderlijke positie als deelgemeente. Op de vraag of de staatssecretaris met Rotterdam en Rozenburg wilde afspreken dat de afzonderlijke positie van Rozenburg op enigerlei wijze ook op langere termijn geborgd blijft, werd ook een bestuurscommissie ingevolge artikel 83 Gemeentewet als mogelijkheid genoemd. De leden van de VVD-fractie menen dat er op deze manier recht wordt gedaan aan de bijzondere positie van Rozenburg. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor Hoek van Holland. Maar het is aan de gemeente Rotterdam om daar een besluit over te nemen. De leden van de CDA-fractie vragen welke

toezeggingen in het kader van de samenvoeging van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg in 2009 precies zijn gedaan aan Rozenburg. Op welke wijze kan de gemeente Rotterdam binnen het kader van het voorliggende wetsvoorstel tegemoet komen aan gerechtvaardigde wensen van Rozenburg? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting op hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de concrete afspraken die zijn gemaakt met Rozenburg tijdens het herindelingsproces.

Aan het bovenstaande betoog van de leden van de fractie van de VVD heeft de regering niets toe te voegen. Het toenmalige gemeentebestuur van Rozenburg is met het gemeentebestuur van Rotterdam overeengekomen dat Rozenburg de status van deelgemeente binnen Rotterdam zou krijgen. Daags na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich schriftelijk tot het gemeentebestuur van Rotterdam gewend, betreffende de borging van de toekomstige positie van Rozenburg binnen het Rotterdamse bestel. Hoewel tussen beide gemeenten de afspraak was gemaakt Rozenburg de status van deelgemeente te geven, speelde tegelijkertijd een discussie over de toekomst van het Rotterdamse bestel. Het was in die context en indachtig de parlementaire behandeling dat er voor de staatssecretaris aanleiding bestond aandacht te vragen voor de positie van Rozenburg. Nu de mogelijkheid van een deelgemeente komt te vervallen, zou voor Rozenburg een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet kunnen worden ingesteld. Zoals de aan het woord zijnde leden ook zelf opmerken, is dit aan het gemeentebestuur van Rotterdam om te bepalen.

De leden van de VVD-fractie merken voorts op dat niet alle deelgemeenten gelijk zijn. Zo heeft Rotterdam in feite een veel lichtere vorm van deelgemeenten dan Amsterdam. In vergelijking met Amsterdam hebben de deelgemeenten in Rotterdam minder bevoegdheden en een minder omvangrijk ambtenarenapparaat. Deze leden hebben dan ook de indruk dat het wetsvoorstel voor Rotterdam veel minder ingrijpend is dan voor Amsterdam, dat te maken zal krijgen met grote veranderingen in de gemeentelijke organisatie. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op deze passage in te gaan. Voorts vragen zij of de regering contact heeft met de beide steden over hun plannen met de nieuwe wettelijke constellatie.

De regering deelt de analyse van de leden van de fractie van de VVD dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor Rotterdam waarschijnlijk minder ingrijpend zullen zijn dan voor Amsterdam. Dat heeft er niet alleen mee te maken dat de Amsterdamse deelgemeenten over meer taken en bevoegdheden beschikken.¹ De deelgemeenten verschillen ook qua inwonertal en oppervlakte: deze zijn in Amsterdam vele malen groter dan in Rotterdam. Dat de Rotterdamse deelgemeenten relatief weinig taken en bevoegdheden hebben overgedragen gekregen, heeft ook z'n gevolgen gehad voor de ambtelijke organisatie: die is in Rotterdam veel minder gedecentraliseerd dan in Amsterdam. Niet gezegd is overigens dat beide steden de huidige schaal van binnengemeentelijke decentralisatie wensen te behouden, nog los van het feit dat de taken en bevoegdheden die straks nog overgedragen kunnen worden, aanmerkelijk lichter zullen zijn dan thans het geval is. Wel is zeker dat in beide steden het binnengemeentelijke politieke bestuur zal verdwijnen; dat zijn de meest zichtbare gevolgen van het wetsvoorstel en daarin is er geen verschil tussen Amsterdam en Rotterdam. Op ambtelijk niveau zijn er contacten over de verdere inrichting van het binnengemeentelijk bestel. Het college van B&W van Amsterdam heeft de raad in december de mogelijkheden op basis van het onderhavige wetsvoorstel geschetst voor de inrichting van het bestuurlijk stelsel. Dit heeft nog niet tot nieuwe stappen geleid. In Rotterdam neemt de raad thans het initiatief in de discussie over de doorontwikkeling van

¹ Zijlstra stelt zelfs dat nu in Amsterdam ingevolge de verordening op de stadsdelen alle bevoegdheden worden overgedragen aan de stadsdelen, tenzij deze expliciet zijn uitgezonderd, de stadsdelen de facto over een open huishouding beschikken (S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 256).

het bestuurlijk stelsel. Besluitvorming staat gepland voor medio oktober. Thans is dus nog niet duidelijk of de steden kiezen voor bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet of voor andere commissies ex artikel 84 Gemeentewet; een combinatie van deze vormen is echter ook mogelijk, evenals een stelsel van ambtelijke deconcentratie zoals in Den Haag. Op dit moment kennen Amsterdam en Rotterdam overigens ook raadscommissies ex artikel 82 Gemeentewet, zoals vrijwel alle gemeenten die kennen. Deze commissies, waarin naast raadsleden ook niet-raadsleden zitting kunnen hebben, hebben tot taak de besluitvorming van de raad voor te bereiden; zij kunnen daartoe met het college of de burgemeester overleggen.

De leden van de PvdA-fractie voelen een verantwoordelijkheid richting de inwoners van Rozenburg, waar de Kamer zich hard heeft gemaakt voor de status van deelgemeente en dit voor de burgers en bestuurders een belangrijk gegeven was bij de gemeentelijke herindeling met Rotterdam. Deze leden willen graag van de regering weten of zij het ook schrijnend vindt dat eerder gedane toezeggingen aan deze gemeenschap zo snel geschonden worden? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het onderhavige wetsvoorstel geen afbreuk doet aan het beeld van een betrouwbare overheid in gevallen waarbij het instellen van een deelgemeente een nadrukkelijke rol heeft gespeeld in het herindelingsproces. De regering kan het begrijpen wanneer burgers en bestuurders van Rozenburg teleurgesteld zijn over het verdwijnen van de status van deelgemeente, zo kort na de herindeling met Rotterdam. Dat dit «schrijnend» zou zijn of afbreuk zou doen aan «de betrouwbare overheid» gaat echter te ver. De situatie van Rozenburg is niet uniek: alle deelgemeenten verliezen hun status. Daarnaast waren er goede redenen voor het toevoegen van Rozenburg aan Rotterdam. Er waren reeds jaren zorgen met betrekking tot de rampenbestrijding en crisisbeheersing en uit onderzoek bleek ook dat de bestuurskracht van Rozenburg tekort schoot.¹ Bovendien is er de mogelijkheid om voor Rozenburg een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet in te stellen. Die mogelijkheid is zelfs uitdrukkelijk door de toenmalige staatssecretaris genoemd – de leden van de fractie van de VVD wezen hier al op – in antwoord op een vraag van de woordvoerder van de fractie van de PvdA tijdens het plenair debat in de Tweede Kamer over het voorstel tot herindeling.² Die mogelijkheid is er overigens ook voor andere deelgemeenten, evenals dat voor andere commissies kan worden gekozen, dit in antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de eigenheid van de verschillende deelgemeenten in Rotterdam vertaald kan worden in de inrichting van het gemeentebestuur na de afschaffing van de deelgemeenten. De regering plaatst daarbij wel de kanttekening dat «eigenheid» in meer zit dan alleen bestuurlijke inrichting; zo kent iedere wijk of ieder dorp een eigen cultuur.

Ondanks dat de leden van de D66-fractie instemmend kennis hebben genomen van de wens van de regering om een kleinere overheid te realiseren, missen zij in de Memorie van Toelichting een nadere tegenwerping van de argumenten die pleiten voor het behoud van de deelgemeenten. De aangehaalde consultatieronde en de reactie daarop zijn wat deze leden betreft onvoldoende. Graag zouden zij een reactie van de regering zien op de constatering dat per inwoner Rotterdam en Amsterdam relatief weinig politici hebben en de kosten van de democratie ook lager zijn dan in andere gemeenten.

Anders dan de leden van de fractie van D66 is de regering van mening dat in de memorie van toelichting juist uitgebreid op de consultatie is ingegaan. Het is de regering niet duidelijk hoe de aan het woord zijnde leden tot hun bovenvermelde constatering komen, nu voor de uitkomst van zo'n vergelijking van belang is of het aantal politieke ambtsdragers op deelgemeentelijk niveau wel of niet wordt meegeteld. Voor het kabinet –

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 916, nr. 3, p. 2.

² Handelingen II 2008/09, nr. 103, p. 8228.

zo moge blijken uit de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting» – is de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal politici geenszins leidend, evenmin als het kabinet democratie in termen van kosten benadert. Voor het overige zij verwezen naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van de PvdA in paragraaf 4.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken hoe haar positie ten aanzien van Rozenburg, Hoek van Holland en andere deelgemeenten die ooit ook zelfstandige gemeenten waren, zich verhoudt met haar positie dat gemeentelijke herindeling van onderop moet komen.

De regering veronderstelt dat wordt bedoeld op de passage in de memorie van toelichting waaruit blijkt dat voor deze voormalige gemeenten – met uitzondering overigens van Hoek van Holland, dat nimmer een zelfstandige gemeente is geweest en tot 1 januari 1914 deel uitmaakte van de toenmalige gemeente 's-Gravenzande – geen uitzondering kan worden gemaakt en ook zij de status van deelgemeente zullen verliezen. Voor het overige verwijst de regering naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van GroenLinks in paragraaf 1.

Hoewel de leden van de fractie van de SGP er begrip voor hebben dat een bijzondere status voor Rozenburg in vergelijking met andere deelgemeenten niet aan de orde kan zijn, vragen zij zich wel af of het vanuit bestuurlijk oogpunt juist is om de inspanningen van enkele jaren geleden al zo snel te laten volgen door het afschaffen van de deelgemeenten. De regering merkt op dat veel van wat de afgelopen jaren voor Rozenburg is bereikt, niet verloren hoeft te gaan, hoewel die keuze uiteindelijk aan het gemeentebestuur van Rotterdam is. Dankzij de herindeling is de bestuurskracht van Rozenburg duurzaam gewaarborgd en hoeven ook geen vraagtekens meer te worden geplaatst bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit alles zal niet veranderen met het verdwijnen van de status van deelgemeente. Zoals gezegd blijft de Gemeentewet voorts voldoende mogelijkheden bieden voor een eigen vorm van binnengemeentelijk bestuur. Het is aan de gemeente Rotterdam om de kwaliteit van dienstverlening te (blijven) waarborgen, terwijl het voor de inwoners van Rozenburg mogelijk zal blijven een eigen vorm van vertegenwoordiging te houden, wat zal bijdragen aan het behoud van de eigen identiteit binnen het Rotterdamse bestel.

Ook vragen de leden van de fractie van de SGP aandacht voor de positie van Hoek van Holland, in het bijzonder hoe de kwaliteit van het bestuur ook na afschaffing van de deelgemeenten gewaarborgd kan blijven. Hoek van Holland behoort sinds de grenswijziging tussen Rotterdam en 's-Gravenzande in 1914 tot Rotterdam. Voor Hoek van Holland geldt hetzelfde als voor Rozenburg en alle andere Rotterdamse deelgemeenten, namelijk dat een vorm van binnengemeentelijk bestuur mogelijk blijft, zoals die van de bestuurscommissie of een zogenaamde andere commissie. Een andere optie of misschien zelfs wel in aanvulling daarop zou zijn dat het college voor iedere voormalige deelgemeente een wethouder als portefeuillehouder aanwijst. De keuze is uiteindelijk aan het gemeentebestuur van Rotterdam, maar de regering is van mening dat er genoeg mogelijkheden zijn om de kwaliteit van het bestuur te waarborgen. De regering merkt daarbij op dat de huidige deelgemeenten over nagenoeg dezelfde institutionele positie beschikken; met uitzondering van Centrum en Pernis, dat een territoriale bestuurscommissie is, is sprake van een uniform pakket aan taken en bevoegdheden. Kennelijk was er voor het gemeentebestuur tot nu toe geen noodzaak om een onderscheid te maken waar het de meer perifeer gelegen deelgemeenten

betreft, wat een indicatie kan zijn dat de kwaliteit van bestuur via één model voldoende was gewaarborgd. Het centrale ambtelijke apparaat en de gemeentelijke diensten zijn in het Rotterdamse model altijd sterk gebleven. Het is primair de verantwoordelijkheid van de centrale stad om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen, wat voor de burgers evenzeer belangrijk is.

Bij herindelingen menen de leden van de SGP-fractie vaak de tendens waar te kunnen nemen om voor bestaande kernen betrokkenheid van burgers bij de nieuw te vormen gemeente te organiseren. Zij vragen of de regering in het licht van dergelijke lokale wensen kan aangeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het behoud van betrokkenheid van de inwoners van de deelgemeenten bij het lokale bestuur in Amsterdam en Rotterdam.

Zoals gezegd wil het kabinet de komende jaren inzetten op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap op het niveau van wijken en dorpen, zoals vormen van zelfbeheer van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Van Amsterdam en Rotterdam mag verwacht worden dat zij bij de herinrichting van het gemeentelijk bestel voldoende oog zullen hebben voor het behoud van burgerbetrokkenheid. De deelgemeenten zijn uitgegroeid tot een de facto-bestuurslaag. Zij zijn daarmee hun oorspronkelijke doel van hulpconstructie voorbij geschoten en kunnen zelfs belemmerend werken als het gaat om burgerbetrokkenheid. Als het gaat om het behoud van de burgerbetrokkenheid van bestaande kernen dan kan gedacht worden aan het werken met bestuurscommissies en andere commissies. Daarnaast zijn nog andere vormen van inspraak mogelijk, zoals het inspreken van burgers in raads- en commissievergaderingen, ruimte voor burgerinitiatieven en het aanwijzen van wethouders als portefeuillehouders voor afzonderlijke wijken. Het wetsvoorstel geeft daar alle ruimte aan en is voor de betrokken gemeenten in zekere zin een kans om te komen tot laagdrempelige vormen van burgerbetrokkenheid in plaats van een vorm van politiek bestuur middels deelgemeenten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

Onderstaande tabellen bevatten per gemeente de inwonertallen en het aantal deelraadsleden en dagelijks bestuurders van alle deelgemeenten.

Amsterdam heeft 45 raadsleden en zeven wethouders; er zijn zeven deelgemeenten («stadsdelen») ingesteld.

Amsterdam	Aantal inwoners	Aantal deelraads- leden	Aantal dagelijks bestuurders (incl. voorzitter)
Centrum	84 030	29	3
Noord	86 675	29	4
Oost	120 234	29	5
Zuid-Oost	82 008	29	4
Zuid	135 861	29	5
West	133 230	29	4
Nieuw-West	138 087	29	5
Westpoort *	434	–	–
Totaal	780 559	203	30

Bron: <http://www.os.amsterdam.nl/>

* Westpoort heeft officieel de status van deelgemeente maar kent geen deelgemeentebestuur; in plaats daarvan valt dit gebied rechtstreeks onder het gemeentebestuur.

Rotterdam heeft 45 raadsleden en acht wethouders; er zijn veertien deelgemeenten ingesteld, waarvan één een territoriale bestuurscommissie is (Pernis).

Rotterdam	Aantal inwoners	Aantal deelraads- leden	Aantal dagelijks bestuurders (incl. voorzitter)
Charlois	64 566	25	4
Delfshaven	74 355	25	3
Feijenoord	72 289	25	4
Hillegersberg- Schiebroek	42 840	19	4
Hoek van Holland	9 813	13	4
Hoogvliet	34 003	19	3
IJsselmonde	58 813	25	5
Kralingen-Crooswijk	50 467	19	4
Noord	50 954	19	3
Overschie	16 000	19	3
Pernis	4 827	9	3 (tevens lid deelraad)
Prins Alexander	93 696	25	4
Rotterdam Centrum	30 386	13	3
Rozenburg	12 476	13	3
Overig (haven- en industriegebieden) *	209	–	–
Totaal	615 674	268	50

Bron: <http://www.rotterdam.nl/onderzoek>

* Deze gebieden behoren niet tot een deelgemeente maar vallen rechtstreeks onder het gemeentebestuur.