

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. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 13 december 2011

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Inhoudsopgave

|    |                         |    |
|----|-------------------------|----|
| 1. | Algemeen                | 00 |
| 2. | Gemeentelijke autonomie | 00 |
| 3. | Bestuurscommissies      | 00 |
| 4. | Financiële gevolgen     | 00 |
| 5. | Consultatie             | 00 |

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Dijkzma, S.A.M. (PvdA), Beek, W.I.I. van (VVD), Staaij, C.G. van der (SGP), Koopmans, G.P.J. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Smilde, M.C.A. (CDA), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), Voorzitter, Heijnen, P.M.M. (PvdA), Karabulut, S. (SP), Elissen, A. (PVV), Ziengs, E. (VVD), Ondervoorzitter, Monasch, J.S. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Boer, B.G. de (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Lucassen, E. (PVV), Verhoeven, K. (D66) en Grashoff, H.J. (GL).  
Plv. leden: Dam, M.H.P. van (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Sterk, W.R.C. (CDA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Knops, R.W. (CDA), Slob, A. (CU), Klaveren, J.J. van (PVV), Jansen, P.F.C. (SP), Ouweland, E. (PvdD), Gent, W. van (GL), Vacature, PvdA (I), Kuiken, A.H. (PvdA), Dijk, J.J. van (SP), Fritsma, S.R. (PVV), Steur, G.A. van der (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Pechtold, A. (D66), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Taverne, J. (VVD), Bontes, L. (PVV), Hachchi, W. (D66) en Voortman, L.G.J. (GL).

### 1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Dit voorstel vloeit voort uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010), waarin onder andere is opgenomen dat de regering met voorstellen komt tot afschaffing van deelgemeenten c.q. deelgemeenteraden. De leden van de VVD-fractie hebben reeds eerder aangegeven een voorstander te zijn van het opheffen van deelgemeenten. Deze leden staan een krachtige, kleine overheid voor met drie volwaardige bestuurslagen. Deelgemeenten met volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuursleden, zijnde een extra bestuurslaag, passen daar niet in. 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 leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen.

Allereerst willen deze leden 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. Graag horen deze leden de visie van het kabinet op dit voorstel.

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 het aantal bestuurders. Deze leden delen het uitgangspunt van de regering, dat de bestuurlijke hoofdstructuur voor Nederland bestaat uit Rijk, provincies en gemeenten. De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat het gemeentebestuur in grote steden gedecentraliseerd wordt vormgegeven, met het oog op goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. Deze leden constateren, dat gemeenten waaronder ook grote steden daarvoor ook andere vormen hebben gevonden dan deelgemeenten, die goed functioneren zonder gekozen volksvertegenwoordiging op het decentrale niveau, zoals bijvoorbeeld in Den Haag.

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? Deze leden vragen de regering 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?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van deze wetswijziging. De ambitie om de deelgemeenten af te schaffen delen deze leden. Met dit voorstel wordt de mogelijkheid om deelraden in te stellen formeel afgeschaft, maar zal de bestuurlijke drukte in Amsterdam en Rotterdam in de praktijk blijven bestaan. Het bestuur zal met dit voorstel voor burgers niet transparanter en begrijpelijker worden, zo vrezen deze leden. 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 SP-fractie vragen naar de beweegredenen van de regering. Argumenten van besparing, minder bestuurders, minder raadsleden en meer democratie wisselen elkaar af. Het lijkt deze leden niet verstandig te snijden in het aantal volksvertegenwoordigers, als het aantal bestuurders gelijk zal blijven. Ook als een aantal bestuurders formeel de rol van ambtenaar krijgt, blijft een goede democratische controle op het bestuur noodzakelijk. De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe die controle in dit voorstel is verzekerd.

In het wetsvoorstel verdwijnen formeel de deelgemeenten, maar hoe het lokale bestuur vervolgens wordt ingericht blijft ongewis. Visies van de regering op het bestuur in de grote steden en de betrokkenheid van burgers bij de organisatie van hun buurt ontbreken. De leden van de SP-fractie 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. In zowel Amsterdam als Rotterdam zijn de afgelopen decennia (delen van) randgemeenten toegevoegd aan de stad en een deelgemeente 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?

De leden van de D66-fractie hebben enigszins teleurgesteld kennisgenomen van onderhavig voorstel. Ondanks dat deze leden ook een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid nastreven, menen zij dat aan voorliggend voorstel de nodige haken en ogen kleven. In het navolgende zullen zij hier nader op ingaan. De aan het woord zijnde leden wensen hier te 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+-regio's. Zij sporen, niet ten overvloede zo menen deze leden, 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.

Bij gebrek aan een bredere visie op metropolitaan bestuur en het zeer waarschijnlijk niet tot stand komen van de Randstadprovincie, menen de leden van de D66-fractie dat 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.

Zij vragen de regering voorts 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 op nieuw ontstaat?

De leden van de GroenLinks-fractie heeft 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. Dit kabinet decentraliseert veel naar lagere overheden. Waarom laat de regering het dan niet aan gemeenten zelf over hoe zij het bestuur willen inrichten is de basisvraag van deze leden. Ook de Raad van State geeft aan dat de motivering van de regering onvoldoende overtuigt. Waarom wordt de gemeentelijke autonomie ingeperkt en waarom op dit moment? Waarom wordt er een heel wetstraject opgetuigd, met alle kosten van dien, opdat de regering zich kan bemoeien met de bestuurlijke inrichting van twee gemeenten in Nederland?

De regering stelt dat het afschaffen van deelgemeenten de mogelijkheden voor binnengemeentelijke decentralisatie niet aantast. Maar door het afschaffen van de deelgemeenten wordt de democratische controle daar op wel aangetast. Immers deelgemeenten, zeker die in Amsterdam, hebben de omvang 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. Dat andere gemeenten een ander bestuurlijk model hebben gekozen zegt weinig over de waarde van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam. Elke gemeente heeft zijn eigen geschiedenis en cultuur. Bovendien, zo stellen deze leden, is niet alleen een goede dienstverlening richting de burgers van belang. Gemeenten kunnen er ook bewust voor kiezen om burgers maximale invloed te geven op de besluitvorming. Deelgemeenten kunnen door een belangrijke rol in spelen.

Bij gemeentelijke herindelingen is draagvlak een belangrijk criterium. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het draagvlak van deelgemeenten ook een rol zou moeten spelen in het afschaffen er van. Heeft de regering 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?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met afkeuring kennis genomen van het onderhavig wetsvoorstel. Zij constateren dat het wetsvoorstel beoogt de wettelijke grondslag voor deelraden weg te nemen zonder dat hier een adequate onderbouwing voor wordt gegeven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering helderheid te verschaffen over de noodzaak van het onderhavig wetsvoorstel daar de instelling van deelraden een keuzemogelijkheid van gemeenten zelf betreft en maar twee gemeenten tot deze mogelijkheid zijn overgegaan. Voorts verzoeken zij de regering inzichtelijk te maken op welke wijze deelgemeenten in de loop der jaren trekken van een afzonderlijke bestuurslaag is gaan vertonen en te onderbouwen waarom dit een onwenselijke ontwikkeling is.

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.

## **2. Gemeentelijke autonomie**

Een aspect dat bij het afschaffen van de deelgemeenteraden aan de orde is, is de gemeentelijke autonomie. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie wordt deze niet aangetast, want voor 2002 waren de deelgemeenten ook niet expliciet in de Gemeentewet geregeld. Daarbij komt dat het wetsvoorstel een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie niet onmogelijk maakt en er commissies kunnen worden ingesteld.

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

Door nog slechts de bestuurscommissies mogelijk te maken wordt de mogelijkheid voor gemeenten om de afstand tussen bestuur en burger te verkleinen beperkt. De leden van de PvdA-fractie vinden het zoveel mogelijk beperken van deze afstand nog steeds een belangrijk uitgangspunt 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 willen deze leden graag van de regering een nadere uiteenzetting van de overeenkomsten en verschillen die bestuurscommissies kunnen hebben bij de verkleining van de afstand tussen bestuur en burgers.

Voor de leden van de PvdA-fractie hangt hun standpunt ten aanzien van de deelgemeenten samen 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. Zo zouden zij graag van de regering willen vragen in hoeverre deelgemeenten en bestuurscommissies een mogelijkheid zouden kunnen bieden voor binnengemeentelijke decentralisatie in grote plattelandsgemeenten zoals Sudwest Fryslân.

Deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie, dat de inrichting en de bemensing van bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet een zaak is van de gemeente?

Hoe beoordeelt de regering de kritiek van de VNG, 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?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader inzichtelijk te maken op grond waarvan een inbreuk op de gemeentelijke autonomie gerechtvaardigd is. Deze leden vragen de regering hierbij nadrukkelijk 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. Deze leden vragen de regering voorts of zij erkent dat deelgemeenten goed hebben gefunctioneerd en dat het onderhavig wetsvoorstel voorbij gaat aan de behoefte van Rotterdam en Amsterdam om deelgemeenten te hanteren.

Zij verzoeken de regering een nadere toelichting op het advies van het VNG dat recht doet aan de principiële kritiek die wordt geuit, namelijk dat het wetsvoorstel strijdig is met de formeel-wettelijke bepalingen inzake de autonomie van decentrale bestuursorganen en een inbreuk vormt op het regelen van de eigen huishouding.

De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering een nadere onderbouwing ten aanzien van haar reactie op het advies van het gemeentebestuur van Amsterdam. Deze leden vragen de regering of zij niet nodeloos inbreuk maakt op de lokale autonomie van het Amsterdamse gemeentebestuur door enerzijds te stellen dat het met minder stadsdelen beter werken is en anderzijds dat er genoeg alternatieven

voorhanden zijn die recht kunnen doen aan de uitdagingen waar de stad voor staat.

### **3. Bestuurscommissies**

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat, na afschaffing van de deelgemeenten, er ruimte blijft voor andere, lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Er wordt bedoeld op de commissies ingevolge de artikelen 82, 83 en 84 Gemeentewet. Daar kunnen de gemeenten dan, eventueel ter vervanging van de deelgemeenten, gebruik van maken. Maar als gebruik wordt gemaakt van artikel 83 Gemeentewet in hoeverre kunnen de gemeenteraad, het college van B en W dan wel de burgemeester eigen bevoegdheden overdragen aan bestuurscommissies? Zij hebben dezelfde vraag als het gaat om de artikelen 82 en 84 Gemeentewet. Is het enige écht belangrijke onderscheid tussen deelgemeenten en andere (bestuurs-)commissies dat deelgemeenten algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen en die andere commissies niet? Welke taken en bevoegdheden kunnen wel en niet worden overgedragen aan commissies, een en ander in vergelijking met deelgemeenten? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie meer inzicht in de verschillen tussen deelgemeenten en de andere commissies ingevolge de artikelen 82, 83 en 84 Gemeentewet. Een schematisch overzicht zou daarbij wellicht behulpzaam kunnen zijn. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat, nu bestuurscommissies geen algemeen verbindende voorschriften kunnen opstellen, deze commissies niet beschouwd worden als algemeen vertegenwoordigende organen en dat rechtstreekse verkiezingen op grond van artikel 4 Grondwet niet noodzakelijk is, maar dat het ook niet onmogelijk is. De regering acht het zelfs gewenst dat de ruimte om rechtstreekse verkiezingen te houden, behouden blijft. Maar de leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de bestuurlijke drukte wordt verminderd, als rechtstreekse verkiezingen mogelijk blijven. Zij vragen dit, omdat wat er met commissies kan worden bereikt, te weten inspraak en betrokkenheid, ambtelijke deconcentratie en serviceverlening aan burgers, zaken zijn waarvoor verkiezingen niet nodig zijn. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of verkiezingen voor deze commissies wel mogelijk moeten zijn. Waarom is niet bepaald dat de leden van de commissies, die worden ingesteld, worden benoemd door de gemeenteraad dan wel het college van B en W, zodat rechtstreekse verkiezingen niet aan de orde zijn? Is het overigens mogelijk om wettelijk te bepalen dat bestuurscommissies en de andere commissies die kunnen worden ingesteld, niet rechtstreeks door de bevolking kunnen worden gekozen? Zo ja, waarom heeft de regering daar niet voor gekozen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

En als er geen sprake is van rechtstreekse verkiezingen voor de commissies ingevolge de artikelen 82, 83 en 84, maar benoeming door de gemeenteraad dan wel het college van B en W plaatsvindt, hoe zal die benoeming dan in zijn werk gaan. In hoeverre wordt er rekening gehouden met de politieke afspiegeling in een bepaald gebied van een gemeente? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In hoeverre biedt de regelgeving de mogelijkheid dat de commissies, die ingevolge de artikelen 82, 83 en 84 Gemeentewet kunnen worden ingesteld, naast de leden die zitting in zo'n commissie hebben, een dagelijks bestuur met een staf hebben? De leden van de VVD-fractie verwijzen daarbij naar de inrichting van de deelgemeenten, zoals die voor het jaar 2002 was. Naast de gekozen volksvertegenwoordigers had een deelgemeente toen veelal een dagelijks bestuur met een staf. Als daar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen kan

worden, is de vraag wat is het verschil met de huidige situatie is? Is de regering in de nieuwe wettelijke constellatie voorstander van de mogelijkheid van een dagelijks bestuur met een staf? Heeft de regering overwogen om dit onmogelijk te maken. Ligt het niet, gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel, in de rede om die mogelijkheid wettelijk uit te sluiten. Komen de eventuele dagelijks bestuursleden ook in aanmerking voor een Appa-uitkering? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

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 aangedragen wordt voor de deelgemeenten. Graag worden deze leden geïnformeerd 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. Daarnaast lezen de leden van de PvdA-fractie 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 reële inschatting van de besparingen die door de deelgemeentes behaald zijn en de kosten die de alternatieve hulpstructuren voor binnengemeentelijke decentralisatie met zich meebrengen.

Qua bevoegdheden is een bestuurscommissie iets anders dan een deelgemeente. Maar dit verschil is slechts gering, zo menen de leden van de SP-fractie. Waar gemeenteraden nu hun deelgemeenten kunnen terugfluiten, dienen ze na aanneming van dit voorstel de besluiten van de bestuurscommissies te bekrachtigen. Deze wijziging zal voor burgers in praktijk weinig veranderen, constateren deze leden. Kan de regering aangeven, voor zowel Amsterdam als Rotterdam, welke bevoegdheden, die nu door de deelgemeenten worden uitgeoefend, niet meer door een bestuurscommissie worden gedaan? In hoeverre kan een bestuurscommissie in die gevallen nog wel adviserend optreden?

De aan het woord zijnde leden menen dat na aanvaarding van dit voorstel voor het afschaffen van de deelgemeenten in het bestuur van Amsterdam en Rotterdam weinig hoeft te veranderen, terwijl veel inwoners hadden gehoopt dat met dit voorstel een einde zou komen aan de bestuurlijke spaghetti. De regering stelt dat voor het instellen van de bestuurscommissie een rechtstreekse verkiezing niet meer noodzakelijk is. Maar dit is nog wel mogelijk. Deelt de regering de opvatting dat Amsterdam en Rotterdam, op hetzelfde moment dat de verkiezing van gemeenteraadsleden plaatsvindt, nog steeds langs politieke lijn verkiezingen kan houden voor een lager bestuurlijk niveau? Kan de regering aangeven in hoeverre dan nog wordt voldaan aan haar streven om in deze steden het aantal bestuurslagen te verminderen? Is de regering bereid het wetsvoorstel aan te scherpen en dergelijke dubbele verkiezingen te voorkomen?

De leden van de D66-fractie lezen in zowel de Memorie van Toelichting als in het Nader Rapport dat de regering meent dat de verkleining van de afstand tussen bestuurder en bestuurde thans op betere wijze dan middels de deelgemeente gerealiseerd kan worden. Deze opmerking wordt echter onvoldoende toegelicht in de ogen van de aan het woord zijnde leden. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten op welke wijze bestuurscommissies, dorps- en wijkraden deze functie beter zouden kunnen uitvoeren dan de huidige deelgemeenten. Het bevreemdt de aan het woord zijnde leden dat de regering pleit voor het afschaffen van bestuurslagen, maar wel voor het behoud van bestuurscommissies pleit. Welke overwegingen liggen hier aan ten

grondslag? Hoe bezielt de regering het lagere democratische gehalte van de niet noodzakelijkerwijs gekozen bestuurscommissies? Gaat het in stand houden van bestuurscommissies niet gepaard met het gelijk blijven van de bestuurlijke drukte? Welke waarborgen heeft de regering om te voorkomen dat de bestuurlijke commissies op termijn niet uitgroeien tot de facto deelgemeenten, zonder democratische legitimatie? Deze leden ontvangen hierop graag een antwoord. In het verlengde daarvan vragen zij de regering uit een te zetten waarom deze verwacht dat het mogelijkerwijs vervangen van deelgemeenten door bestuurscommissies, dorps- en wijkraden niet veeleer zal leiden tot versnipperde bevoegdheden, diffuse verantwoordelijkheden en zwakkere democratische inbedding. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijze waarop de gemeente Den Haag gedeconcentreerde dienstverlening vorm geeft. Zij zien hierin mogelijkheden voor andere gemeenten. Deze leden vragen zich in dit kader wel af waarom ambtelijke deconcentratie niet boven bestuurlijke decentralisatie verkozen wordt en de bestuurscommissies en dorps- en wijkraden intact blijven. Indien het argument van gemeentelijke autonomie hier aan ten grondslag ligt, vragen deze leden waarom dit argument niet geldt voor het instellen van deelgemeenten? Als het streven van de regering is om de bestuurlijke drukte te verminderen, ligt het dan niet in de rede om enkel ambtelijke deconcentratie als optie te laten bestaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering de stelling te onderbouwen dat andere vormen dan deelraden op een gelijkwaardige wijze succesvol de afstand tussen overheid en burgers kunnen overbruggen. Deze leden verzoeken de regering voorts inzichtelijk te maken welke gevolgen het onderhavig wetsvoorstel zou hebben voor de werkdruk van de gemeenteraad. Daarnaast vragen deze leden of de regering voornemens is het aantal gemeenteraadsleden van betrokken gemeenten te vergroten om de toegenomen werkdruk te compenseren. Bovendien vragen deze leden de regering inzichtelijk te maken af of, en zo ja op welke wijze, de genoemde alternatieven een gelijkwaardige democratische controle garanderen. Deze leden vragen de regering ook nader toe lichten op grond waarvan zij stelt dat aan territoriale bestuurscommissies minder taken toebedeeld kunnen worden in vergelijking met deelgemeenten.

De leden van de SGP-fractie vragen zich ook af wat de precieze verschillen zijn tussen de bestuurscommissies en de deelgemeenten. Deelgemeenten zijn in een eerder stadium mogelijk gemaakt om andere constructies te voorkomen en ook betrokkenheid van de burgers te regelen. Is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur door onder meer verkiezingen bij de bestuurscommissies op een betere manier gewaarborgd dan bij deelgemeenten? Wat zijn de consequenties van dit voorstel voor de kwaliteit van de publieke diensten in de verschillende deelgemeenten?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in artikel 83 van de Gemeentewet de bevoegdheid laat bestaan om bestuurscommissies in te stellen. Zij vragen zich af wat de verwachtingen van de regering zijn ten aanzien van de vervanging van deelgemeenten door deze bestuurscommissies? Mocht dat gebeuren, wat is dan de winst ten aanzien van de door de regering beoogde vermindering van het aantal bestuurders?

#### **4. Financiële gevolgen**

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat door het verdwijnen van de deelgemeenten er sprake is van structurele besparingen van € 7,6 mln. onderscheidenlijk € 7,5 mln. Maar dat neemt niet weg, dat, als gemeenten besluiten over te gaan tot een andere vorm



van binnengemeentelijke decentralisatie, met eventuele verkiezingen, daar ook kosten aan verbonden zullen zijn, zo merken de leden van de VVD-fractie op. In hoeverre levert het wetsvoorstel dan voor de gemeenten een besparing op? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Eén van de doelen die de regering voor ogen staat bij de bestuurlijke hervorming is, zo is de indruk bij de leden van de PvdA-fractie, 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 politiek ambtsdragers en inwoners. De leden van de PvdA-fractie willen 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. Ook willen zij graag van de regering weten hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de regeringsplannen om het aantal leden van gemeenteraden te verlagen. De leden van de PvdA-fractie willen ook graag weten of een vermindering van het aantal politieke ambtsdragers bij de deelgemeenten met 33% een alternatief zou kunnen zijn voor de nu voorgestelde totale afschaffing. Daarnaast constateren deze leden deze 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?

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de financiële gevolgen van het afschaffen van 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. Kan de regering dit nader motiveren?

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 niet overtuigd dat dit voorstel veel besparingen zal opleveren, aangezien de bestuurlijke drukte nog steeds kan blijven bestaan, inclusief de kosten. In de huidige vorm zal het voorstel, zo vrezen deze leden, slechts reorganisatiekosten met zich meebrengen.

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. Zij vragen de regering om een genuanceerdere toelichting op de verwachte financiële gevolgen van het afschaffen van deze bestuurslaag voor de huidige ambtelijke organisatie, zowel betreffende besluitvorming, uitvoering als beleidsevaluatie. De aan het woord zijnde leden 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 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 mln. per jaar gaat kosten vanwege verlies van efficiencyvoordelen. Deze leden willen bovendien weten wat de regering vindt van het voorstel van GroenLinks Amsterdam om te komen tot het instellen van een Stadsparlament.

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. Deze leden vragen de regering daarom een overzicht voor elk deelgemeente afzonderlijk gespecificeerd naar elk genoemd alternatief. Deze leden vragen de regering nader te motiveren hoe het alternatief van wijk- of dorpsraden werkbaar zou zijn voor Rotterdam en Amsterdam aangezien de regering dit in het bijzonder als een werkbaar alternatief acht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering, in overeenstemming met het advies Raad van State, te verhelderen waarom de structurele en incidentele kosten, waaronder eventuele reorganisatiekosten, voor de rekening van betrokken gemeenten zelf komen daar het initiatief tot afschaffing van deelraden deze gemeenten worden opgelegd. Deze leden vragen de regering of dit niet een extra inbreuk op de gemeentelijke autonomie betreft. Voorts vragen deze leden de regering hoe de structurele opbrengsten die het onderhavig wetsvoorstel met zich mee zou brengen zich verhoudt tot de kosten die gemaakt moeten worden wanneer er gekozen wordt voor een van de alternatieven van deelgemeenten. Bovendien vragen deze leden de eventuele reorganisatiekosten uit een te zetten per mogelijk alternatief.

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

## **5. Consultatie**

In het onderdeel «consultatie» van de memorie van toelichting wordt ingegaan, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast, op de positie van de deelgemeenten Hoek van Holland en Rozenburg in de gemeente Rotterdam. 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. Overigens geldt dat ook voor Hoogvliet en Pernis, maar dat terzijde. 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. De toenmalige staatssecretaris zegde in het debat toe dat zij geen reden heeft om te twijfelen aan de afspraken die Rozenburg met Rotterdam heeft gemaakt over de positie van Rozenburg 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, wordt ook een bestuurscommissie ingevolge artikel 83 Gemeentewet als mogelijkheid genoemd. Een

aparte commissie die zich uitsluitend richt op het gebied Rozenburg blijft dus mogelijk. 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 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, die 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. Hoe ziet de regering een en ander? Heeft de regering overigens contact met de gemeenten Rotterdam en Amsterdam over hun plannen met de nieuwe wettelijke constellatie? Heeft de regering het idee dat Rotterdam en Amsterdam zullen overgaan tot het instellen van commissies ingevolge de artikelen 82, 83 of 84 Gemeentewet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Ook 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 PvdA-fractie constateren dat de gemeente Rotterdam een zeer uitgestrekt territorium omvat met oude kernen, waardoor de behoefte aan deelgemeenten groter is. Deze leden vragen de regering 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 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?

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.

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. Deze leden vragen de regering of het onderhavig 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. Deze leden vragen de regering bovendien een nadere toelichting op hoe het

onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot de concrete afspraken die zijn gemaakt met Rozenburg tijdens het herindelingsproces.

De leden van de SGP-fractie vragen nog in het bijzonder de aandacht voor de toezegging aan het voormalige gemeentebestuur van Rozenburg dat deze gemeente een deelgemeente van Rotterdam zou worden. Hoewel deze leden 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. Wil de regering daar nog nader op ingaan?

Ook vragen deze leden aandacht voor de positie van Hoek van Holland. Kan de regering aangeven hoe de kwaliteit van het bestuur in deze deelgemeente van Rotterdam ook na afschaffing van de deelgemeenten gewaarborgd kan blijven?

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. Wil de regering in het licht van dergelijke lokale wensen 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?

De voorzitter van de commissie,  
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx