
3 Deelgemeenten

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (33017).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:

Wij zijn toe aan de eerste termijn van de kant van de Kamer. Ik zie de woordvoerder van het CDA nu net binnenvolgen. Dan geef ik meteen het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.

□

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Voorzitter. Excuus voor de kleine vertraging.

Dit wetsvoorstel schaft bestaande deelgemeenten af en laat de bevoegdheid van gemeentebesturen om nieuwe deelgemeenten in te stellen vervallen. Het voorstel heeft een algemene strekking, maar in de praktijk betekent dit de afschaffing van de deelgemeenten in de steden Amsterdam en Rotterdam; de enige gemeenten die nu de deelgemeenten kennen.

Voorafgaande aan dit plenair debat heeft een uitgebreide schriftelijke behandeling van het voorstel plaats gevonden in deze Kamer. De CDA-fractie wil deze behandeling hier niet overdoen. Bovendien kan de CDA-fractie zich vinden in het wetsvoorstel.

Ik ga hierna kort op een drietal onderwerpen nader in. Ten eerste de context waarbinnen de CDA-fractie dit voorstel beoordeelt. Ten tweede de voornaamste reden voor steun van dit voorstel. Ten derde de mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie en burgerbetrokkenheid onder het nieuwe stelsel.

Wat de context betreft: het voorstel is ingediend door het vorige kabinet en door dit kabinet overgenomen. Net als het voorstel van het vorige kabinet, past dit voorstel ook in een bredere serie veranderingen die het regeerakkoord in het vooruitzicht stelt, ook al verschillen die inhoudelijk van elkaar. De CDA-fractie hecht er belang aan, ook in de richting van deze minister van Binnenlandse Zaken op te merken dat instemming met dit wetsvoorstel niet vanzelf meebrengt dat die instemming voor die andere voorstellen over het openbaar bestuur in het regeerakkoord ook bestaat. In elk geval zal de CDA-fractie van het aangekondigde visiedocument over het openbaar bestuur met belangstelling kennis nemen. Mijn fractie zal te zijner tijd graag daarover met de minister afzonderlijk van gedachten wisselen.

Mijn tweede punt: de voornaamste reden voor deze structuurwijziging ligt in de wens om deelgemeenten niet de facto een vierde bestuurslaag te laten zijn. Deze redengeving kan de CDA-fractie steunen. Hoe men de deelgemeenten nu ook wil kwalificeren: als vierde bestuurslaag of niet, duidelijk is dat zij in relatie tot de gemeentebesturen

gaandeweg meer zijn geworden dan een bestuurlijke "hulpstructuur". Voor de CDA-fractie is daarbij ook van belang dat de gemeente Amsterdam enige tijd geleden een zekere centralisatie heeft doorgevoerd om tot een meer integrale aanpak van de besluitvorming te komen. Veel onderwerpen werden wat te complex en te veel deelgemeenteoverschrijdend van aard gevonden om sublokaal behandeld te worden. Ook in Rotterdam zijn volgens de memorie van antwoord enkele wijzigingen doorgevoerd.

Ik heb hierover nog wel een vraag aan de minister. Waarom is hij ervan overtuigd dat deelgemeenten onder de nieuwe constellatie niet ook een vierde bestuurslaag worden, anders dan door de vaststelling dat aan de nieuwe gremia geen bevoegdheid toekomt om verordeningen te maken die door straffen te handhaven zijn? Kan de minister dit toelichten in de context van het geheel van aan bevoegdheden?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Mevrouw Van Bijsterveld zegt dat Amsterdam en later ook Rotterdam in de afgelopen jaren hebben besloten tot een zekere aanpassing van hun intergemeentelijk systeem, ook gezien de complexe taken. Geeft dit nu juist niet duidelijk aan dat gemeenten dit goed zelf kunnen oplossen en dat dit niet door het Rijk hoeft te worden geregeld?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ja en nee. Mijn fractie interpreteert deze handelwijze als een steuntje in de rug. Het wetsvoorstel gaat in dezelfde richting maar doet er nog een klein schepje bovenop.

Ik kom nu bij het derde punt: de nieuwe mogelijkheden. Er zijn naar het oordeel van de CDA-fractie zinnige alternatieven voor buurt-, wijk- en burgerparticipatie. Gemeentelijke commissies kunnen bevoegdheden gedelegeerd krijgen van de gemeente op een schaal waarop geen sprake is van een totaalpakket van bestuurlijke bevoegdheden dat is met dat van de gemeenteraad. Nieuwe feiten zijn dat zowel in Amsterdam als in Rotterdam inmiddels door de raad een voorstel voor een alternatief voor de deelgemeenten is aangenomen. Alle voorstellen zetten in op behoud van de buurtstructuren en kiezen voor kleinschalige of kleinschaliger commissies, gecombineerd met sterkere burgerparticipatie. Hoewel dit "voortuitlopen op wetgeving" geen argument is voor onze besluitvorming over een wetsvoorstel, is het wel interessant hiervan kennis te nemen.

Tot slot. De positie van de voormalige gemeente Rozenburg is in dit verband wel bijzonder in het licht van de toezegging die gedaan is bij de herindeling en voeging van deze gemeente bij Rotterdam. Kan de minister ingaan op de positie van Rozenburg? Hoe ziet hij de waarde van de toezegging die indertijd is gedaan?

Wij wachten de reactie van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Het decentrale bestuur kampt met twee structurele en onderling samenhangende problemen. Het eerste is de in veel gemeenten en provincies ontbrekende bestuurskracht om de bestaande, en als gevolg van voortgaande decentralisaties nieuwe bestuurlijke opgaven zelfstandig en op niveau te vervullen. Het tweede is dat de daarvoor vaak ingezette oplossing van bestuurlijke samenwerking leidt tot nog meer bestuurlijke drukte. Een

Engels

samenhangende en systematische aanpak van dit vraagstuk is tot dusver is uitgebleven.

Het vorige kabinet bleef ook op dit punt ernstig in gebreke. De uitgebrachte visienota predikte de zogenaamde "weg der geleidelijkheid", een eufemisme voor de handhaving van de status quo in het staatsbestel. Slechts twee voorstellen, namelijk de afschaffing van de deelgemeenten en de opheffing van de stadsregio's werden geagendeerd. Het eerste bespreken wij vandaag. Wat het tweede betreft vraag ik de minister naar de stand van zaken van dat wetsvoorstel. Je moet toch met een vraag beginnen, heb ik begrepen.

Het huidige kabinet heeft in het nieuwe regeerakkoord tot mijn vreugde wel de nodige ambities ontwikkeld om de vastzittende inrichting van het binnenlands bestuur te moderniseren. Mijn fractie ondersteunt op zichzelf ook het streven om te komen tot een krachtige, compacte en dienstverlenende overheid. Wij onderkennen de samenhang van dit voorstel met de in het regeerakkoord opgenomen nieuwe agenda voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Het is goed dat de minister in de komende maand met een brief komt om deze agenda te vertalen in een meer algemene visie op de toekomst van het binnenlands bestuur. Het heeft te lang ontbroken aan een breed, systematisch en samenhangend perspectief op de herinrichting van met name het decentrale bestuur.

In afwachting van deze visie buigen wij ons vandaag over een eerder ingebrachte deeloplossing. Daarover heeft inderdaad al een intensieve schriftelijke gedachte-wisseling plaatsgevonden tussen Kamer en regering. Ik dank de minister voor de inhoudelijk substantiële wijze waarop hij op de vragen en opmerkingen van mijn fractie is ingegaan. Vanwege de principiële betekenis van een aantal met dit voorstel verbonden aspecten van lokaal bestuur wil ik in dit debat graag nog enkele opmerkingen maken. Deze betreffen de relatie van dit wetsvoorstel met de bestuurlijke hoofdstructuur, de lokale autonomie en de lokale democratie.

Blijkens de memorie van antwoord loopt dit wetsvoorstel voor op de voornemens van het kabinet. Voor zover de minister daarbij doelt op het streven om weer terug te gaan naar de uitgangspunten van onze bestuurlijke hoofdstructuur kan ik dat volgen. In de kern immers komen deze uitgangspunten van wat ook wel als het huis van Thorbecke wordt aangeduid op het volgende neer. Onze Grondwet gaat voor de inrichting van het territoriaal georganiseerde binnenlands bestuur uit van drie bestuurslagen met rijk, provincie en gemeente. Deze drie openbare lichamen kenmerken zich ten opzichte van andere bestuurlijke figuren van functioneel bestuur en verlengd bestuur door twee wezenlijke elementen. De eerste is de opdracht tot algemeen en integraal bestuur, en de tweede een legitimatiegrondslag in de vorm van een rechtstreekse gekozen volksvertegenwoordiging met politieke eindverantwoordelijkheid en controle.

In deze constitutionele context plaats ik de analyse van de regering, dat de bestaande deelgemeenten als vorm van binnengemeentelijke decentralisatie trekken van een afzonderlijke bestuurslaag zijn gaan vertonen. In dat licht ben ik geneigd deze analyse te delen. In de context van artikel 4 van de Grondwet impliceert een rechtstreekse verkiezing van de leden van een orgaan immers, dat daarmee in institutionele zin het bestaan van een volwaardige en zelfstandige bestuurslaag geïndiceerd is. Waar vervolgens in functionele zin sprake is van de behartiging van een aanzienlijk deel van de lokale belangen – met inbe-

grip van de bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften – door een ander orgaan dan de centrale raad en het college, lijkt ook in dat opzicht aan de erkenning van een in feitelijk opzicht zelfstandige bestuurslaag moeilijk te ontkomen.

Geredeneerd vanuit de staatsrechtelijke hoofdtekken van de bestuurlijke hoofdstructuur en bij de huidige stand van de bestuurlijke organisatie moet dan inderdaad worden vastgesteld, dat het stelsel van deelgemeenten met gekozen vertegenwoordigingen en een substantiële overdracht van taken – waaronder verordenende bevoegdheden – uit een oogpunt van systeemconformiteit problematisch is. In die zin kan worden ingestemd met een van de conclusies van de in de nota naar aanleiding van het verslag geciteerde commissie-Van den Berg dat een zwaar opgetuigde, decentrale politieke bestuurslaag de slagkracht van het centrale gemeentebestuur beperkt. Het werkt blijkbaar politiek dupliceren en competentiestrijd in de hand en kan vanwege uiteenlopende politieke signalen van centrale en decentrale colleges tot politisering en bestuurlijke fricties tussen bestuurslagen leiden.

Ik wil er in dit verband nog op wijzen dat de wetgever er bij de introductie van de deelgemeenten uitdrukkelijk van heeft afgezien aan deelraden rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Daarmee zou immers op voorhand in formele zin een nieuwe en zelfstandige bestuurslaag in het leven zijn geroepen. Sindsdien heeft de eigenstandige status van de deelgemeenten, zeker na de dualisering, niettemin een sterker accent gekregen, waarmee feitelijk de ontwikkeling naar een extra bestuurslaag zich alsnog heeft voltrokken. Deelgemeenten waren met andere woorden oorspronkelijk bedoeld als organen van een gemeente, maar hebben zich ontwikkeld naar een volwassen en betrekkelijk zelfstandige bestuurslaag.

Met de regering meen ik intussen dat in de nieuw ontwikkelde stelsels van binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam en Rotterdam na aanneming van dit wetsvoorstel een hernieuwde doorontwikkeling van territoriale gemeentelijke bestuurscommissies naar een feitelijke bestuurslaag is uitgesloten. Ook het eventuele behoud van het element van een rechtstreekse verkiezing van territoriale bestuurscommissies biedt daarvoor naar mijn mening geen grondslag. In de eerste plaats niet nu daardoor niet een in artikel 4 Grondwet bedoeld algemeen vertegenwoordigend orgaan met regelgevende bevoegdheden in het leven wordt geroepen. In de tweede plaats niet omdat geen sprake is van de behartiging van een aanzienlijk deel van de gemeentelijke belangen en van een eindverantwoordelijkheid voor het door een deelgemeentelijk bestuursorgaan gevoerde bestuur. Graag vraag ik de minister of ik hiermee de opvatting van de regering op dit punt voldoende recht heb gedaan. Niet dat ik hier een gewoonte van maak, maar vandaag komt dit even goed uit.

Toch rijst de vraag of met de verwijzing naar de ontstane zelfstandige bestuurslaag in voldoende mate de voorgestelde wettelijke ingreep kan worden gemotiveerd. Het voorstel raakt immers ook aan de wezenlijke staatsrechtelijke principes van democratie en autonomie binnen het decentraal bestuur. Mijn fractie hecht zeer aan de bijzondere betekenis van die beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Hoewel de wetgever formeel bevoegd is regels te stellen voor de inrichting van het decentraal bestuur, zal dit toch moeten plaatsvinden in overeenstemming met deze in de Grondwet, de Gemeentewet en het Handvest inzake de lokale autonomie erkende waarborgen.

Engels

Mijn fractie heeft om die reden in het voorlopig verslag de principiële vraag gesteld waar in het licht van het in de Grondwet geboden kader –waaronder het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de bestuurlijke hoofdstructuur en de erkenning van de eigen huishouding van de gemeenten – de staatsrechtelijke grenzen voor de bevoegdheid van de wetgever liggen ten aanzien van de inrichting van het decentraal bestuur. Samengevat komt het antwoord van de regering er op neer dat de wetgever het bevoegde orgaan is om deelraden in te stellen en derhalve ook op te heffen, maar daarbij op betekenisvolle wijze inhoud behoort te geven aan de grondwettelijke grondbeginselen van het decentraal bestuur en beperkingen om die reden deugdelijk behoort te motiveren.

Ik zou menen dat van de door Thorbecke ontwikkelde pijlers onder het moderne decentrale bestuur – zoals autonomie en democratische vertegenwoordiging – het ook in de Grondwet terug te vinden uitgangspunt van een door de wetgever te bepalen en daarmee in beginsel uniforme inrichting van het decentraal bestuur inderdaad nog steeds van waarde is. Het is dus in dat licht vervolgens de verantwoordelijkheid van de wetgever om te bezien of een eerder mogelijk gemaakte ontwikkeling inmiddels de bestuurlijke hoofdstructuur ontwricht, ofwel de eenheid van het gemeentebestuur bedreigt, dan wel afbreuk doet aan het primaat van de constitutionele hoofdorganen van het gemeentelijke bestuur. Het is met andere woorden uitdrukkelijk niet aan de gemeentebesturen zelf om hier normerend op te treden.

In die zin is de opmerking van de minister dat met dit voorstel op zichzelf een inbreuk wordt gemaakt op de gemeentelijke autonomie op zichzelf sportief, zo niet sensitief, maar staatsrechtelijk te haastig. Er bestaat op basis van de Grondwet geen autonome sfeer voor gemeentebesturen ten aanzien van de inrichting van het plaatselijke bestuur. Ook de wetgever stelt veel beperkingen aan de inrichtingsvrijheid van gemeenten, zoals in de regeling van het actieve en passieve kiesrecht, de incompatibiliteiten, of de regeling van de onafhankelijkheid en rechtspositie van lokale ambtsdragers en niet te vergeten integriteit. Rechtsstatelijk gezien zijn gemeentebesturen met andere woorden gebonden aan de door Grondwet en wet op dit punt getrokken grenzen. De grondwettelijk gewaarborgde bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding indiceert met andere woorden geen onbeperkte ruimte voor eigenstandige institutionele constructies. Zou de minister zich bij nader aanzien bij deze analyse willen aansluiten, zo vraag ik hem graag.

Daarvoor zijn overigens ook nog goede bestuurlijke argumenten aan te voeren.

De heer Koole (PvdA):

De heer Engels spreekt over de mogelijkheid van de wetgever om de autonomie van de gemeenten te vergroten of te verkleinen. Die mogelijkheid is er natuurlijk, maar waarom hebben naar zijn mening de deelgemeenten in bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam zich ontwikkeld in de richting van een zelfstandige bestuursstructuur die onwenselijk wordt geacht? Is dat erg? Volgens de heer Engels zegt de minister dat een verkeerde ontwikkeling kan worden teruggedraaid als er sprake is van een bedreiging van de bestuurlijke hoofdstructuur. Wat vindt de heer Engels daar zelf van? Is er op dit moment in Rotterdam en Amsterdam – in ieder geval bij de deelgemeenten zoals die er tot nu toe waren – sprake van een werkelijke

bedreiging van de hoofdstructuur die ingrijpen door de wetgever, die in beginsel mogelijk is, rechtvaardigt?

De heer Engels (D66):

Volgens mij ben ik daarover heel helder geweest. Dat de grondslag van mijn betoog uitmondt in de vraag aan de minister is gebaseerd op het feit dat ik de analyse van de regering deel dat er inderdaad sprake is van een langzaam ontwikkelde extra bestuurslaag die leidt tot bestuurlijke drukte, niet systeemconform is en overigens niet als een prerogatief kan worden beschouwd voor het lokale bestuur om daarover zelf beslissingen te nemen. Die argumentatie heb ik dus gegeven.

De heer Koole (PvdA):

Als die ontwikkeling heeft plaatsgevonden zoals de heer Engels die schetst, waarom is dat dan per se een negatieve ontwikkeling? Misschien zijn er goede redenen geweest voor de manier waarop dit zich heeft ontwikkeld. De steden Amsterdam en Rotterdam hebben daarin nog weer veranderingen aangebracht, maar misschien is het alleszins redelijk dat dit gebeurt. Gemakshalve wordt gezegd dat dit leidt tot bestuurlijke drukte. Ik vraag aan de heer Engels waaruit dit blijkt. Wat is er mis gegaan? Zou je niet kunnen zeggen dat dit in de praktijk misschien alleszins gerechtvaardigd is als dit zich zo heeft ontwikkeld, zelfs al zou er een zekere spanning bestaan met de oorspronkelijke hoofdstructuur? Heeft de heer Engels aanwijzingen voor die spanning?

De heer Engels (D66):

Ik val in herhalingen. Ik heb aangegeven dat de huidige uitgangspunten leidend zijn voor mijn fractie als het constitutionele kader voor de inrichting van ons binnenlands bestuur, met name het decentraal bestuur, het vertrekpunt is. Dit betekent dat je moet uitgaan van drie bestuurslagen, die alle drie integraal besturen, en een democratische legitimatie. Wij hebben in Nederland buiten die hoofdstructuur om allerlei arrangementen verzonnen om tegemoet te komen aan problemen van bestuurskracht. Dit heeft vervolgens geleid tot veel bestuurlijke drukte. Je kunt een hele lijst maken van bestuurders in Amsterdam die actief zijn in deelraden. Ik heb die getallen niet paraat, maar ik heb ze wel ergens gezien. Ik ben daar toen behoorlijk van geschrokken.

Dus de kwestie is hoe je dit element van bestuurlijke druk waardeert. Dit wordt verschillend gewaardeerd. Ik weet dat bepaalde politieke partijen – ik zal ze niet met name noemen – bereid zijn bestuurlijke drukte te accepteren als er maar geen schaalvergroting of andersoortige fusies worden geëntameerd in het decentraal bestuur. Dat zijn keuzes die je maakt. De keuze van mijn fractie is helder: zij wil modernisering van het decentraal bestuur aanknopen bij de problemen van deze tijd, maar dan binnen dat constitutionele stramien van de bestuurlijke hoofdstructuur en niet door steeds nieuwe ad-hocarrangementen te verzinnen.

Wij hebben in deze Kamer een aantal malen met minister Remkes fundamenteel gediscussieerd over het Wgr-plusvoorstel. Daarna hebben wij met minister Ter Horst gesproken over de veiligheidsregio's. Daarbij kwam steeds hetzelfde dilemma aan de orde. Aanvankelijk hebben deze ministers de vormen van verlengd lokaal bestuur zoals Wgr-plus, ook al zijn die bijzonder, en ook de veiligheidsregio – een enigszins hybride figuur, maar uiteindelijk ook verlengd lokaal bestuur – verdedigd als

Engels

structurele oplossingen die passen in dat bestel. Beide ministers hebben in de laatste periode van hun bewind aangegeven dat zij bij nader inzien daarop wilden terugkomen. Zij kondigden een nota aan, maar het kabinet viel.

Wij spreken al een reeks van jaren over een deelaspect en wij zullen de komende maanden met deze minister hetzelfde debat gaan voeren. Mijn fractie heeft altijd hetzelfde standpunt ingenomen. Je kunt het ermee eens zijn of niet, maar zij heeft altijd consistent geredeneerd vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur die in de Grondwet is terug te vinden. Dat is mijn waardering van het functioneren van de deelraden.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Als ik het goed begrijp, zegt de heer Engels dus dat het gaat om de hoofdstructuur. Geeft hij daarmee in feite aan dat de wetswijziging waardoor de instelling van deelgemeenten mogelijk is gemaakt, in strijd is met de Grondwet? Of hij zegt dat wat er nu gebeurt in die gemeenten, niet in overeenstemming is met de wet. Het is van tweeën één. Ik krijg hierover graag duidelijkheid van de heer Engels.

De heer Engels (D66):

De Grondwet geeft de wetgever de bevoegdheid om regels te maken voor de inrichting van het decentraal bestuur. In 1992 is daarvan op dit punt gebruikgemaakt bij de Gemeentewet. Je kunt daar van alles van vinden, maar dat is gebeurd, in de toenmalige omstandigheden met de toenmalige bedoeling. Vervolgens maakt de Grondwet de wetgever evenzeer bevoegd om op basis van nadere argumentatie en inzichten terug te komen op de regeling die men eerder heeft getroffen.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Dan zegt de heer Engels in feite: wat Amsterdam en Rotterdam in de afgelopen jaren hebben gedaan, treedt buiten wat in 1992 is opgenomen over de deelgemeenten?

De heer Engels (D66):

Sorry, ik doe echt mijn best, maar dit kan ik niet volgen.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

U zegt dat de thans bestaande situatie met de deelgemeenten in strijd is met de regeling in de Grondwet. In dat geval is het van tweeën een: of de wet is in strijd met de Grondwet, of de praktijk. Als de praktijk in strijd is met de Grondwet maar de wet niet, zou de praktijk buiten de regels van die wet moeten treden.

De heer Engels (D66):

Nee, dat zijn twee redeneringen door elkaar. Het eerste punt gaat over de vraag of de wetgeving in strijd is met de Grondwet. Het antwoord daarop is afhankelijk van de vraag of de Grondwet de wetgever die bevoegdheid al dan niet heeft gegeven. Het andere punt dat ik opvoerde, was dat de geest van de Grondwet is terug te vinden in de opzet van hoofdstuk 7: wij vertrekken vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur van drie bestuurslagen, integraal bestuur en een democratisch gekozen orgaan. Vervolgens stelt mijn fractie dat in het licht van deze bestuurlijke hoofdstructuur, die is terug te vinden in de Grondwet, de huidige stand van de deelgemeenten inderdaad is dat deze trekken zijn gaan vertonen van een zelfstandige en volwaardige bestuurslaag – en daarmee sluit ik aan bij de analyse van de regering – en dat daarmee derhalve

wordt afgeweken van de bestuurlijke hoofdstructuur. Bovendien wordt daardoor binnen het bestel extra bestuurlijke drukte veroorzaakt. U kunt het daarmee eens zijn of niet.

De voorzitter:

Ik stel voor dat de heer Engels zijn betoog nu vervolgt. Mevrouw De Boer, u krijgt ook nog uw eerste termijn.

De heer Engels (D66):

Ik vraag de minister of hij zich bij deze analyse wil aansluiten. Ik ben heel benieuwd hoe dit zal aflopen. Ik wil nog wel een extra argumentatie aanvoeren, en wel een bestuurlijke argumentatie. Ik denk namelijk dat het een misverstand is om te denken dat het openbaar bestuur het zou kunnen stellen zonder eenduidig geordende bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen, maar ook binnen de drie bestuurslagen. Waar volgens moderne bestuurskundigen juist een ontwikkeling is naar eigenstandig geordende sociale en economische netwerken, is er behoefte aan een herkenbare en transparante overheidsorganisatie. Al die betogen over meer differentiatie, selectiviteit, fasering, creativiteit, maatwerk en allerlei experimentele arrangementen zijn niet zelden ingegeven door politiek-strategische belangen, en vaak ook door defensieve motieven. Mijn conclusie is dat er pas sprake zou zijn van een aantasting van de lokale autonomie als er binnen de staatsrechtelijke kaders – de bevoegdheid van de wetgever – geen beleidsvrijheid zou bestaan om plaatselijke oplossingen te bieden voor de vraag naar een grotere betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Graag hoor ik van de minister of hij deze argumentatie deelt.

Ik heb de relatie tussen burger en bestuur inmiddels genoemd. Dat brengt mij, als derde en laatste punt, bij de kwestie van het in de discussie gebrachte element van de betekenis van deelraden voor de kwaliteit van de lokale democratie; een voor D66 aansprekend thema, dat ik uiteraard niet kan laten liggen. Als ik het goed zie, meent een aantal fracties dat het afschaffen van deelraden schadelijk is voor de lokale democratie, omdat daarmee de afstand tussen burgers en bestuur groter wordt. Ook daarbij lijkt – ik kijk nu heel neutraal de zaal in – mij sprake van een misverstand. De kwaliteit van de lokale democratie moet worden afgemeten aan de mate van zeggenschap van de inwoners. Democratie gaat immers terug op de idee van de volkssoevereiniteit als grondslag van overheidsgezag; dat vindt mijn fractie tenminste. In dat licht moet er primair worden geredeneerd vanuit de positie van de burger. Wie democratie verengt tot de fysieke afstand tussen burger en bestuur, redeneert primair vanuit de positie van het bestuur en miskent daarmee het voor een democratie essentiële element van een al dan niet beslissende invloed van de burger op ambtsdragers en op beleid. De kwaliteit van de lokale democratie kan dan ook niet, althans niet uitsluitend, worden gedefinieerd in termen van schaal. In de kern heeft de zogenaamde kloof tussen burgers en bestuur veeleer te maken met de vraag of burgers zich serieus genomen voelen door hun bestuurders, en met de vraag of er kwaliteit van bestuur wordt geleverd. Op dit punt is de waarneming in het rapport van de commissie Van den Berg interessant dat burgers zelf de democratische meerwaarde van deelgemeenten niet ervaren. Zij hebben weinig behoefte aan een partijpolitiek georganiseerd deelgemeentebestuur. Blijkbaar bieden deelgemeenten niet het "burgernabije" bestuur dat zij pretenderen.

Engels

De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. De heer Engels haalt het rapport van de commissie-Van den Berg aan. Ik weet niet of de heer Engels dat rapport heeft gelezen, maar dat is niet gebaseerd op empirisch onderzoek en het is uit 2006, dus vrij kort nadat de deelgemeenten werden ingesteld. Bovendien sloeg het alleen op Rotterdam. Rotterdam heeft daarna alles helemaal gezien en wijzigingen aangebracht, en heeft heel nadrukkelijk gesteld dat de deelgemeenten ook voor de Rotterdamse burgers noodzakelijk waren om complementair bestuur mogelijk te maken. Ik vraag de heer Engels op grond waarvan hij nu oordeelt dat de deelgemeenten democratisch slecht functioneerden. Daar gaat hij kennelijk van uit.

De heer **Engels** (D66):

Dat is niet de vraag die ik heb gesteld. Ik heb de vraag aan de orde gesteld die in het voorlopig verslag en in de memorie van antwoord is behandeld: of de afschaffing van deelgemeenten een aanslag op de kwaliteit van de lokale democratie betekent, omdat daarmee de afstand tussen burger en bestuur wordt vergroot. Dat is de probleemstelling die ik neerlegde. Ik leg geen andere probleemstelling neer.

De heer **Koole** (PvdA):

Nee, maar ik stelde u een andere vraag: of u vindt dat de deelgemeenten, zoals deze tot dusver functioneerden, niets hebben bijgedragen aan de democratische legitimatie van het lokale bestuur en misschien ook slecht functioneerden, en of dit voor D66 misschien een reden is om voor de afschaffing van de deelraden te zijn.

De heer **Engels** (D66):

Ik zou het anders willen formuleren: wij hebben ...

De heer **Koole** (PvdA):

Ik zou graag willen dat u mijn vraag beantwoordde.

De heer **Engels** (D66):

Als u het niet erg vindt, ga ik over mijn eigen antwoorden. Mijn fractie heeft zich de vraag gesteld of het argument dat de afschaffing van deelgemeenten een aantasting is van de democratie, valide is. Daar gaat het ons om, daarover heb ik een redenering opgebouwd. Wij vinden dat het argument van democratische achteruitgang in ieder geval niet kan worden gebruikt als het wordt opgehangen aan het format van de fysieke afstand tussen burger en bestuur. En ik wil u best zeggen dat ik, noch in het rapport van de commissie-Van den Berg uit 2006 zonder empirisch onderzoek en alleen over Rotterdam, noch in verslagen van stadsgesprekken, aanknopingspunten of aanwijzingen heb gevonden die voor mij tot een andere conclusie zouden leiden. Dat betekent dat ik bij mijn opvatting blijf dat, vanuit de burgers geredeneerd, deelgemeenten met deelraden geen preferent format zijn waarin dezen actief willen deelnemen aan het bestuur van de gemeente.

De **voorzitter**:

Ik stel voor dat u uw betoog afrondt.

De heer **Engels** (D66):

Ook na deze gedachtewisseling met de heer Koole kan ik dus zeggen dat ik de minister kan blijven volgen, als hij in de memorie van antwoord opmerkt dat de oplos-

sing voor het overbruggen van de afstand tussen burger en bestuur geen kwestie is van formele structuren, maar van een goede dienstverlening en serieuze participatiemogelijkheden. Met andere woorden, kleinschaligheid als zodanig is absoluut geen waarborg voor de kwaliteit en het democratische gehalte van het lokale bestuur. Ook de commissie-Van den Berg heeft vastgesteld dat de schaal van de deelgemeenten niet correspondeert met de schaal waarop burgers hun woonomgeving beleven. Om die reden zie ik dan ook niet hoe de opheffing van deelgemeenten zou kunnen bijdragen aan een achteruitgang van de lokale democratie. Sterker nog, er zijn geen aanwijzingen dat deelgemeenten in staat zijn gebleken om burgers aan te spreken op een schaal en manier die er voor hen toe doet. Zij willen veel actiever meedenken en meedoen bij zaken die hun leefomgeving raken.

Men zou zelfs kunnen beredeneren dat de opheffing van de deelgemeenten de lokale democratie versterkt. Institutioneel gezien blijft een rechtstreeks gekozen raad immers aan het hoofd van de gemeente staan. Het staat het gemeentebestuur vervolgens vrij om dit representatieve model uit een oogpunt van democratische kwaliteit aan te vullen en te verfijnen met vormen van interactief en participatief bestuur, zonder daarmee de formele eindverantwoordelijkheid van de raad aan te tasten. Ik vraag de minister om nog eens te reflecteren op de vraag of de lokale democratie door dit wetsvoorstel wordt aangetast.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding, wat u zal opluchten. Uit mijn bijdrage kan worden geconcludeerd dat de D66-fractie geneigd is om de afschaffing van de deelgemeenten te steunen, op grond van de vaststelling dat deze zich bij de huidige stand van de bestuurlijke organisatie te zeer tot een feitelijke bestuurslaag hebben ontwikkeld. Zij vormen inmiddels een te grote inbreuk op de bestuurlijke hoofdstructuur, dragen bij aan bestuurlijke drukte en daarmee aan gebrek aan slagvaardigheid, en sluiten niet aan bij de behoefte van burgers om op een moderne wijze te participeren in het bestuur. Tegenwerpingen als dat daarmee de lokale autonomie en de lokale democratie zouden worden aangetast, hebben ons tot dusver niet weten te overtuigen. Het staatsrechtelijke beginsel van de lokale autonomie is geen exclusief rechtsbeginsel ten opzichte van andere constitutionele principes. Burgers zien in de langs de lijnen van de partijdemocratie vormgegeven deelgemeenten geen democratische meerwaarde voor hun behoefte aan interactief bestuur.

Ik wacht met belangstelling op het antwoord van de minister, en op de vragen van mijn goede collega's.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ook in zijn conclusie zegt de heer Engels dat deelgemeenten niet zouden bijdragen aan de slagvaardigheid van het bestuur en niet tegemoetkomen aan de behoeften van de burger aan een democratische vertegenwoordiging. Daarbij baseert hij zich op één oud rapport, terwijl de regering juist in al haar antwoorden heeft aangegeven dat er geen probleemanalyse zoals gemaakt door de heer Engels ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel. Er is geen analyse gemaakt van het functioneren van de deelgemeenten. Ik zou graag willen dat de heer Engels aangeeft dat hetgeen hij daarover zegt, zijn opvatting is in plaats van een feitelijke waarneming. Als hij het wel een feitelijke waarneming noemt, krijg ik graag wat betere bronnen dan één oud onderzoek.

Engels

De heer **Engels** (D66):

Om een misverstand uit de wereld te helpen: ik heb het rapport van de commissie-Van den Berg twee keer aangehaald en zeker niet als enige bron. Mevrouw De Boer mist steeds het punt dat ik probeer te maken, om vanuit een constitutioneel raamwerk, althans vanuit mijn perspectief, consistent te redeneren en te analyseren hoe je tegen het voorstel moet aankijken. Ik heb dat gedaan op basis van drie belangrijke beginselen van lokaal bestuur, namelijk decentralisatie, autonomie en democratie. Dat is dus geen probleemanalyse op grond van empirisch onderzoek. Daartoe ben ik ook helemaal niet gekwalificeerd. Ik heb heel duidelijk de opvattingen van mijn fractie weergegeven en heb die vervolgens geplaatst en beredeneerd vanuit de constitutionele context. Dat heb ik gedaan; niet meer en niet minder.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik stel een vervolgvraag. De heer Engels zegt dat hij dit doet vanuit een formeel-constitutionele benadering. Hij trekt aan het eind echter wel empirische conclusies. Hij zegt dat er een ontwikkeling gaande is geweest naar een feitelijke bestuurslaag. Hij zegt daarbij woordelijk dat dit bijdraagt aan een minder slagvaardig bestuur. Maar dat weet hij helemaal niet. Dat is niet onderzocht. Daarvoor heeft hij geen enkele aanwijzing, tenzij hij zegt dat een extra bestuurslaag altijd bijdraagt aan een minder slagvaardig bestuur. Dat is natuurlijk een non sequitur.

De heer **Engels** (D66):

Er zijn buitengewoon veel onderzoeken gedaan naar de slagvaardigheid en het democratisch gehalte van bestuursvormen die afwijken van de bestuurlijke hoofdstructuur. Daaruit komt steeds naar voren dat hoe meer bestuurlijke gremia je plaatst binnen het huis van Thorbecke en hoe meer bestuurders en ambtsdragers daarbij betrokken zijn, des te meer dit de slagvaardigheid van het openbaar bestuur aantast omdat je over meerdere schijven moet werken. Er zijn dus zeker aanwijzingen te vinden, ook in de analyse van het kabinet, dat er alleen al om die kwantitatieve reden sprake is van bestuurlijke drukte. Je kunt dat verschillend waarderen; dat ben ik overigens wel met de heer Koole eens. Wij waarderen dat niet als positief, vanuit de gedachte dat wij heel graag nu eindelijk eens een start willen maken in deze kabinetsperiode, ook al staan wij dan aan de andere kant, met de modernisering en herinrichting van het binnenlands bestuur, met name het decentraal bestuur. Als wij steeds defensieve reflexen vertonen om bestaande institutionele verhoudingen niet te willen aanpassen, komen wij daarmee niet verder. Het is ook mede in het licht – ik heb dat verband gelegd – dat deze deeloplossing wat ons betreft toch ook in die sleutel moet worden gezet en dat er dus echt een begin moet worden gemaakt om terug te keren naar dat model.



De heer **Schouwenaar** (VVD):

Voorzitter. Het voorstel tot opheffen van de deelgemeenten is door mijn fractie positief ontvangen. Bij de schriftelijke behandeling hebben wij enkele vragen gesteld. Ik dank de minister voor de beantwoording daarvan. Op een aantal punten zijn wij tevreden; op enkele andere punten kom ik straks terug. Mijn fractie heeft twijfel, met name over de effectiviteit van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is gesteld in algemene bewoordingen maar in werkelijkheid gaat het over Amsterdam en Rotterdam, want alleen deze twee steden hebben deelgemeenten ingesteld. Dat maakt de kwestie enerzijds wat eenvoudiger als het gaat om deelgemeenten, maar anderzijds worden in de stukken ook alternatieven genoemd voor de op te heffen deelgemeenten, gebiedscommissies, bestuurscommissies, functionele commissies en wijkraden. Daarvan hebben wij een grote verscheidenheid in gemeenteland.

Als het over Amsterdam en Rotterdam gaat, past ons respect, want wij hebben het over de twee grootste gemeenten van ons land, belangrijk op alle terreinen van overheidsbemoediging. Zij beschikken over een enorm potentieel. Dit wetsvoorstel berust niet op een vermeend disfunctioneren van de deelgemeenten. In de stukken wordt waardering uitgesproken voor al het werk dat in de deelgemeenten is verzet. Mijn fractie sluit zich daarbij van harte aan.

Waarom dan toch het voorstel tot opheffing van de deelgemeenten? Kort gezegd: omdat ze naar de opvatting van mijn fractie zijn uitgegroeid tot een vrijwel complete bestuurslaag met een politiek bestuur, een duaal stelsel, een eigen budget en een fors takenpakket. Dit acht mijn fractie in strijd met de eenheid van het gemeentebestuur en in strijd met het primaat van de drie gemeentelijke organen raad, college en burgemeester. Kort gezegd: geen twee kapiteins op een schip. Dat leidt tot een toename van het interbestuurlijke verkeer met alle knelpunten en problemen van dien. Als oplossing wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de deelgemeenten op te heffen en ze te vervangen door iets lichtere varianten: niet meer twee kapiteins op een schip, maar een kapitein en een stuurman. Mijn fractie pleit er niet voor om dan maar het hele schip aan de ketting te leggen. Integendeel: navigatie is noodzakelijk. De dienstverlening in de wijken moet blijven, gedeconcentreerd of gedecentraliseerd, dicht bij de mensen. Alleen de politiek-bestuurlijke top zou wat ons betreft kunnen worden opgeheven.

Tegen dit wetsvoorstel zijn verschillende bezwaren ingebracht; bezwaren met betrekking tot autonomie, democratie, uitvoerbaarheid en betrokkenheid. Voor deze bezwaren heeft mijn fractie begrip, maar zij meent dat het wetsvoorstel in voldoende mate tegemoet komt aan de geopperde bezwaren. Kort wil ik deze bezwaren langslopen en aangeven hoe mijn fractie hier tegenaan kijkt.

Een eerste bezwaar is dat het een inbreuk betekent op de autonomie van de gemeenten; we zouden de hele zaak gewoon aan de gemeenten moeten overlaten. Op zich genomen is deze stelling juist. De gemeentelijke autonomie heeft echter ook haar grenzen. Het Rijk bepaalt de structuur en de gemeenten vullen hun ruimte in. Dat is wat hier gebeurt. Het Rijk bepaalt de hoofdstructuur op drie lagen en niet op vier. De wetgever heeft bij wet de deelgemeenten mogelijk gemaakt en hij mag dat ook weer terugnemen. Het is niet "eens gegeven blijft gegeven". Het is geen recht van placet. Het is een permanente verantwoordelijkheid van de wetgever voor de hoofdstructuur. Die impliceert het recht om in te grijpen.

Een tweede bezwaar is dat het wetsvoorstel ten koste gaat van de democratie. Echter, de gemeenteraad is en blijft de baas dus er is en blijft een stevige democratische legitimatie. Dit bezwaar zou alleen dan juist zijn wanneer democratie hetzelfde was als zo veel mogelijk verkiezingen. Die stelling zou mijn fractie niet voor haar rekening willen nemen.

Schouwenaar

Tijdens het kennismakingsgesprek van de commissie BZK met minister Plasterk gaf de minister een treffend voorbeeld. Een inwoner van Amsterdam heeft te maken met zes gekozen overheden. Periodiek neemt hij of zij deel aan zes verkiezingen: voor de deelgemeente, de gemeente, de provincie, het waterschap, Europa en de Tweede Kamer. Ik heb het de minister horen zeggen en ik zeg het hem na. Ik geef toe dat dit plagiaat is, maar ook ik moet met mijn tijd meegaan! Ik hoop dat de minister mij dat niet kwalijk neemt.

Het lijkt mijn fractie allemaal wat te veel van het goede. Ik noem het zo omdat op al die niveaus wel goed werk gedaan wordt. Tegelijkertijd lezen we vaak het woord "verkiezingsmoe". Bij twee van de zes verkiezingen zoeken wij de combinatie met andere verkiezingen, anders zou de opkomst wel erg laag uitvallen. Wij vinden dus dat er wel een van deze verkiezingen gemist kan worden, in casu die voor de deelgemeenten. Daarmee wordt de democratie niet nodeloos geweld aangedaan.

Een derde tegenwerping is dat in Amsterdam en Rotterdam de leden van het college meer armslag moeten houden voor hun grootstedelijke taken ofwel hun metro-pooltaken. Mijn fractie vindt dat dit toch vooral een zaak is van de gemeentelijke organisatie, portefeuilleverdeling en agendering. Ook ambtelijke voorbereiding en ambtelijke uitvoering kunnen veel bijdragen aan de benodigde armslag. Strikt rekenkundig bezien kan een bestuurder bezwaarlijk claimen dat hij of zij door meer dan een gelijkwaardige fulltimer vervangen moet worden, dus a fortiori niet door tientallen deelgemeentebestuurders.

Een vierde bezwaar luidt dat de betrokkenheid minder zou worden. Mijn fractie acht dit risico wel aanwezig maar niet uniek voor deelgemeenten. De betrokkenheid, de positieve relatie tussen bestuur en inwoners, wordt bepaald door een goede dienstverlening en door de mogelijkheden tot participatie. In de memorie van antwoord wordt dit nog eens benadrukt. Mijn fractie is het hiermee eens. Dienstverlening en participatie kunnen in een bestuurscommissie echter even goed of even slecht tot hun recht komen als in een deelgemeente. Mijn fractie beschouwt het bezwaar van een afnemende participatie dan ook niet als een argument om deelgemeenten in stand te houden, maar wel als een zeer belangrijk punt van aandacht, want we doen het uiteindelijk allemaal voor de inwoners. We moeten ons dus ook afvragen wat de inwoners vinden en hoe zij verder willen met hun deelgemeenten. In Rotterdam is daarover het rapport BMR 14+ verschenen en in Amsterdam een rapport van de afdeling onderzoek en statistiek. Grof samengevat komt het erop neer dat er wel een meerderheid is voor continuering van de dienstverlening maar geen meerderheid voor de politiek-bestuurlijke top. Dat wordt ook in de memorie van antwoord aangegeven: "Er is geen draagvlak voor behoud van de deelgemeenten in hun huidige vorm." Mijn fractie deelt die conclusie.

Echter, mijn fractie twijfelt aan de effectiviteit van de voorliggende tekst van het wetsvoorstel. Weliswaar worden de deelgemeenten opgeheven en wordt ook de mogelijkheid om een substantieel takenpakket over te dragen van de gemeente naar de deelgemeente geschrapt, maar het is niet uitgesloten dat aan een bestuurscommissie ex artikel 83 ook weer zo'n substantieel takenpakket wordt overgedragen. En dan hebben we toch weer een soort van deelgemeenten. Ja, dat zou kunnen, zo zegt de Raad van State. Dat is ook in de Tweede Kamer gezegd. Dat is eveneens in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer

gezegd. Mijn fractie zegt het nu weer. Nee, zegt de minister, het lijdt geen twijfel dat dit wetsvoorstel effectief zal zijn. Op bladzijden 2 en 12 van de memorie van antwoord schrijft de minister dit met een korte ei, maar op bladzijde 7 schrijft hij het met een lange ij. Er is kennelijk dus toch enige ruimte voor twijfel!

Twee argumenten noemt de minister. Ten eerste: de deelgemeenten en de overdracht van een substantieel takenpakket bestaan niet meer. Artikel 87 is geschrapt. Ten tweede: het takenpakket dat aan de nieuwe bestuurscommissies kan worden overgedragen, wordt ernstig beperkt door de wet in artikel 156, derde lid. Mijn fractie is het hiermee niet eens. Wat het eerste argument betreft: weliswaar zijn deelgemeenten en overdracht van een substantieel takenpakket straks opgeheven, maar artikel 156, eerste lid laat open dat de raad "bevoegdheden" overdraagt aan een bestuurscommissie. Dat laat heel veel ruimte.

Het tweede argument van de minister is dat die ruimte ernstig wordt beperkt, omdat de bevoegdheid om verordeningen te maken met straf of bestuursdwang niet overdraagbaar is. Er zijn dus niet veel taken meer over voor zo'n bestuurscommissie. Ook hier zijn wij het met de minister oneens, want kwantitatief bezien valt het met die ernstige beperkingen wel mee en blijft er heel wat over aan taken voor een bestuurscommissie.

In Amsterdam kennen de deelgemeenten in totaal 320 verordeningen. 70 daarvan zijn met straf of bestuursdwang. Maar dan blijven er voor de bestuurscommissie nog 250 van de 320 over om te doen. Dat lijkt ons een zeer fors takenpakket, geheel binnen de grenzen van dit wetsontwerp. Het gaat er nu niet om wie gelijk heeft. Duidelijk is dat er verschil van mening mogelijk is. Daarom vragen wij aan de minister om dit meningsverschil op te lossen en om duidelijkheid te scheppen. Bovendien is duidelijkheid wenselijk omdat ontwikkelingen in gemeenteland zich ook buiten de wet om kunnen voordoen, bijvoorbeeld bij burgemeestersbenoemingen, referenda of binnen gemeentelijke decentralisatie. Daarbij is telkens een praktijk gegroeid buiten de wet om. Wil de minister toezeggen dat hij de ontwikkelingen op de voet zal volgen? En wil hij toezeggen dat hij met een nieuw, aanvullend wetsvoorstel zal komen om uit te sluiten dat er toch weer een nieuwe bestuurslaag ontstaat op gemeentelijk niveau? Maar mijn fractie wil niet dat het voorliggende wetsvoorstel op zo'n reparatie wacht, want de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 komen snel dichterbij. We kunnen ons geen uitstel veroorloven. Dus wat mijn fractie betreft: eerst aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer en daarna een voorstel voor een reparatiewet.

Kort samengevat: mijn fractie beschouwt dit wetsontwerp als een goede stap naar een effectiever en efficiënter bestuur. De bezwaren met betrekking tot democratie, autonomie, organisatie en betrokkenheid begrijpen wij goed, maar wij achten ze niet van doorslaggevend gewicht. Over de effectiviteit van dit wetsontwerp hebben wij grote twijfels. Er kan opnieuw een soort van deelgemeenten ontstaan in weerwil van dit wetsontwerp. Wij hopen dat de minister onze zorgen weg kan nemen.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Schouwenaar. Het woord is aan mevrouw De Boer. Wij blijven achter met de vraag of het plagiaat de korte "ei" of de lange "ij" betrof.



Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik ben, waarschijnlijk als enige in dit huis, lid geweest van de raad van een deelgemeente. Vier jaar was ik lid in Amsterdam Westerpark en na de fusie tot grotere stadsdelen nog een jaar in Amsterdam-West. Ik heb in de voorbereiding van dit debat ook contact gehad met andere mensen die actief zijn in deelgemeenten, zowel in Amsterdam als in Rotterdam. Zowel vanuit mijn eigen ervaring als vanuit de verhalen van anderen, kan ik veel goeds vertellen over stadsdelen en deelgemeenten. Ik kan vertellen hoe door de politieke inzet van actieve bewoners de Staatsliedenbuurt veranderde van een verloederde no-go-aree, waar junks en hardcore krakers de dienst uitmaakten, in één van de meest gewilde buurten van Amsterdam en het Westergasterrein veranderde van een vervuild fabrieksterrein in een prachtig cultuurpark. En ik kan vertellen hoe het de stadsdelen in Amsterdam-Noord en Rotterdam-Zuid lukt om in hun deel van de stad, dat aan de overkant van het water ligt en niet altijd op het netvlies staat van de bestuurders en raadsleden in de Stope-ra en Coolsingel, interessante stedelijke ontwikkelingen op gang te brengen. Ik kan verhalen vertellen over de betrokkenheid van de burgers bij de politiek, als het over de inrichting van hun plein gaat, over hun kinderboerderij en over hun welzijnsvoorzieningen. Ik kan vertellen over raadsleden die dan ook weten waar dat plein of die kinderboerderij ligt, die de welzijnsvoorzieningen en de problemen kennen die daarbinnen spelen. Kortom; ik kan vertellen over lokale politiek vanuit, en dichtbij de bewoners.

Natuurlijk kan ik ook zaken noemen waarvoor geldt dat het niet goed is gegaan in stadsdelen of deelgemeenten bijvoorbeeld de subsidiecultuur in Amsterdam Zuid-Oost. Maar dat alles schijnt niet relevant te zijn voor dit debat. Het wetsvoorstel om te komen tot het afschaffen van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen heeft, zo blijkt uit de antwoorden van de regering in de schriftelijke voorbereiding, namelijk helemaal niets te maken met de vraag of deelgemeenten wel of niet goed functioneren en evenmin met de vraag of ze het bestuur wel of niet dichterbij de burger brengen. Het heeft ook niets te maken met de vraag of de verdeling van taken en bevoegdheden tussen centrale stad en deelgemeenten helder is. Evenmin heeft het te maken met de vraag of burgers en bedrijven nu wel of niet in verwarring zijn over waar ze met welk probleem terecht kunnen. Het heeft niets te maken met de vraag of deelgemeenten geld kosten of juist geld besparen en evenmin met de vraag of de slagkracht wordt vergroot of niet. Ook heeft het niets te maken met de vraag of burgers zich vertegenwoordigd voelen of niet. Het is, kortom, niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om problemen op te lossen. Daaraan ligt dan ook geen probleemanalyse ten grondslag.

Voor dat soort wetgeving hebben we een woord, namelijk "symboolwetgeving". Het is wetgeving waarmee vooral een politiek punt gemarkeerd moet worden; waarmee het eigen gelijk behaald moet worden. Het is wel netjes dat dan ook onomwonden te stellen. Kan de minister nog eens klip-en-klaar bevestigen dat er aan dit wetsvoorstel geen probleemanalyse ten grondslag ligt, dat het voorstel niet bedoeld is om problemen op te lossen en dat wij hier derhalve te maken hebben met symboolwetgeving? Het symbool dat in dit wetsvoorstel is neergelegd is het

uitgangspunt: "meer dan twee bestuurslagen die ergens over gaan".

Het is om te beginnen nog maar de vraag of dit wetsvoorstel aan dat uitgangspunt bijdraagt. In de eerste plaats is de vraag of er in het geval van deelgemeenten wel sprake is van twee bestuurslagen, of van een interne verdeling van taken en bevoegdheden binnen één bestuurslaag van het openbaar bestuur, namelijk de gemeente. Ook is het de vraag of het gevolg van dit wetsvoorstel niet juist zal zijn dat er juist meerdere bestuurlijke gremia over hetzelfde gaan: het complementaire bestuur door deelgemeenten, waarbij of de deelgemeente of de centrale stad binnen de gemeente ergens over gaat, wordt immers vervangen door de mogelijkheid van een gedelegeerd bestuur door territoriale commissies, waarbij naast de commissie het centrale gemeentebestuur ergens over blijft gaan.

Bovendien zou het verminderen van het aantal bestuurslagen naar ons oordeel geen doel op zichzelf moeten zijn, maar zou het moeten bijdragen aan een verder gelegen doel: het verbeteren van het openbaar bestuur in de praktijk. Is de minister dat met ons eens?

Daarnaast is een uitgangspunt niet meer dan dat: het is een uitgangspunt. Uitgangspunten krijgen vorm in een samenhangende visie, waarin verschillende uitgangspunten worden gewogen en waarin gewenste effecten worden geformuleerd. Maar blijkbaar acht het kabinet het niet nodig om dit wetsvoorstel af te stemmen op een dergelijke visie, terwijl die eraan zit te komen: over twee weken kunnen we de kabinetsvisie op de bestuurlijke inrichting van Nederland verwachten. Dat vernamen we onlangs per brief. Waarom kan die visie eigenlijk niet afgewacht worden, zodat we het onderhavige wetsvoorstel kunnen toetsen aan de daarin geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten en we een en ander in samenhang kunnen beoordelen?

Met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel zijn er nog wel meer uitgangspunten relevant. Zo kennen we naast het uitgangspunt van niet meer dan twee bestuurslagen ook een breed gedragen uitgangspunt dat taken en bevoegdheden van de overheid zo mogelijk worden uitgeoefend op het niveau dat het dichtst bij burgers staat. Een andere, hogere overheid zou eigenlijk alleen belast moeten zijn met bevoegdheden die met het oog op de omvang en de aard van de taak en met het oog op de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing, niet op een lager niveau plaats kunnen vinden. Wie streeft naar participierend burgerschap, naar een effectieve civil society, waakt ervoor om de afstand tussen overheid en burger te vergroten. Uiteindelijk gaat het erom dat in die onderwerpen waarin het burgerbelang direct wordt geraakt, daadwerkelijk de opvattingen van burgers kunnen worden gehoord en meegenomen. Dit vraagt om een kleinschalige bestuurlijke organisatie. Daartegenover staat het toenemende aantal complexe taken van gemeenten, die juist een opschaling zouden rechtvaardigen. Het betreft een opschaling die dit kabinet ook voorstaat. Volgens het kabinet heeft de ideale gemeente een omvang van minimaal 100.000 inwoners.

De voorzitter:

De heer Engels wil een vraag stellen.

De heer Engels (D66):

Ik heb in mijn betoog aandacht besteed aan de kwestie in hoeverre de fysieke afstand tussen burger en bestuur

De Boer

bepalend is voor een oordeel over de vraag of er sprake is van een goede of een minder goede democratie. Ik hoor nu in het betoog van mevrouw De Boer dat het inderdaad goed zou zijn voor de lokale democratie dat bestuurstaken zo dicht mogelijk bij burgers worden uitgeoefend. Kan mevrouw De Boer dan ook iets aangeven over de manier waarop een gemeentebestuur of een deel van een gemeentebestuur dat dicht bij burgers staat, invulling moet geven aan verwachtingen van moderne en mondige burgers, zodat ze die beleving ook herkennen?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik denk in de eerste plaats dat het aan gemeenten zelf is om wat dat betreft een goede manier te vinden. Zij kennen hun gemeente het best en weten hoe ze een en ander moeten organiseren.

De heer **Engels** (D66):

Excuses voorzitter, daarop moet ik toch even ...

De **voorzitter**:

Mevrouw De Boer moet haar antwoord kunnen geven. U kunt daarna nog even reageren als u dat wilt.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Wij zijn van oordeel dat een en ander verschillende aspecten kent. Je hebt het aspect van je kunnen uiten. Je hebt het aspect van dienstverlening dichtbij, maar je hebt ook het gesprek met gekozen volksvertegenwoordigers. Wij denken dat het wat dat democratische aspect betreft van belang is om ervoor te zorgen dat die volksvertegenwoordigers hun lokale omgeving kennen, dat ze de problemen kennen die daar spelen en dat ze benaderbaar zijn voor de rest van de bevolking. Daarin kunnen deelgemeenten een belangrijke rol spelen. Je kunt het ook op een andere manier organiseren, maar het kan eveneens op een heel goede manier via deelgemeenten.

De heer **Engels** (D66):

Voorzitter, excuses voor mijn eerdere haastige gang naar de microfoon.

Ik denk niet dat u kunt antwoorden dat gemeenten dat zelf moeten uitmaken, want dan hoeven we zo'n debat niet te voeren. Maar u brengt ook het argument in van de aspecten die van belang zijn voor de meting van de kwaliteit van de democratie. Dat moeten we hier dus ook kunnen uitspreken tegenover elkaar.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Daarom zou ik dit debat ook graag voeren in die bredere context van de bestuurlijke visie.

De **voorzitter**:

Het lijkt mij goed dat de heer Engels zijn vraag "afmaakt".

De heer **Engels** (D66):

Dan zijn we het met elkaar eens: we laten dat niet alleen aan de gemeenten over maar wij kunnen daar ook nog over spreken. U zei: naarmate volksvertegenwoordigers dichter bij burgers staan, kunnen ze eerder de belangen van anderen herkennen en kunnen ze zich eerder herkennen in de manier waarop volksvertegenwoordigers opereren. Wat betekent dat uit het oogpunt van medezeggenschap van burgers, als we het over participatief bestuur hebben? Hoe moeten volksvertegenwoordigers die dicht bij burgers staan, omgaan met inbrengen en wensen van

burgers? Dat is mijn punt, in termen van medezeggenschap. Het gaat mij niet om herkenbaarheid of dichtbij, maar de vraag is of wij ook macht uit handen geven, bijvoorbeeld als fracties.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik weet niet of ik uw vraag helemaal goed begrijp.

De **voorzitter**:

Kunt u die kort op een andere wijze formuleren?

De heer **Engels** (D66):

Is voor de bepaling van de waarde van de democratie primair van belang of burgers zich herkennen in volksvertegenwoordigers, of is het in de huidige moderne samenleving zo dat burgers zich niet alleen herkend willen weten maar dat ze ook invloed willen uitoefenen en dat ze tevens van politici verwachten dat die inbreng op zijn minst serieus wordt genomen en dat die, als die zinnig is, wordt gehonoreerd? In het huidige politiek georganiseerde systeem, kunnen we wel zeggen "herkenbaar, dichtbij", maar we zijn toch vaak aan het opleggen en aan het betuttelen. Dat spreekt burgers tegenwoordig niet aan. Dat is mijn punt.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Nee, dat ben ik helemaal met u eens. Dat is ook onderdeel van het daadwerkelijk kunnen participeren, het serieus genomen worden, herkend worden en benaderbaar zijn. Ook daaraan leveren – dat is in elk geval zo in de praktijk die ik ken – deelgemeenten een grote bijdrage.

De **voorzitter**:

U vervolgt uw betoog.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Naar onze overtuiging kunnen deelgemeenten juist in een bestuurlijk stelsel met grotere gemeenten – ik had het zojuist over die gemeenten met 100.000 inwoners waar de minister naartoe wil – een essentiële rol spelen, door die delen van het bestuur voor hun rekening te nemen waarin actieve participatie van burgers essentieel is. De complexe taken op het niveau van de totale gemeente – grootstedelijke projecten, bijstandsuitkeringen – kunnen dan door de grotere gemeente worden uitgevoerd. En dan noem ik nog niet eens het meer strategische punt dat de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen, de bereidheid van gemeenten tot fusie zou kunnen vergroten; vergelijk dit maar met hoe het is gegaan bij Rozenburg en Rotterdam. Maar helaas, we mogen blijkbaar niet afwegen welke rol deelgemeenten zouden kunnen spelen in een nieuwe vormgeving van onze bestuurlijke inrichting. Dit wetsvoorstel moet erdoorheen voordat de bestuurlijke visie van het kabinet wordt besproken. Het eigen gelijk moet worden behaald.

Dat het wetsvoorstel niet is bedoeld om problemen op te lossen maar om een politiek punt te maken, is niet de enige reden waarom het is te kenschetsen als symboolwetgeving. Het is ook symboolwetgeving, omdat de te verwachten effecten van de wet in de praktijk waarschijnlijk minimaal zullen zijn. Deelgemeenten mogen niet meer, maar territoriale bestuurscommissies met door de bevolking gekozen leden en een aantal dagelijks bestuurders blijven wel mogelijk. Die zijn monistisch in plaats van dualistisch – vindt de minister dat niet een stap terug? – en hebben geen bevoegdheid om verordeningen

De Boer

met strafbepalingen vast te stellen; iets wat deelgemeenten nu slechts bij uitzondering doen.

Je zou dan natuurlijk kunnen stellen: als er in de praktijk niet zo veel verandert, is de invoering van deze wet toch niet zo erg? Met dat standpunt is de fractie van GroenLinks het niet eens. In de eerste plaats omdat wetgeving gericht moet zijn op het oplossen van problemen in de samenleving. "Baat het niet, dan schaadt het niet" is onvoldoende grond voor wetgeving. Maar er is meer aan de hand. Het onderhavige wetsvoorstel staat op gespannen voet met de gemeentelijke autonomie, welke is verankerd in het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa. Ook de Raad van State wees hier al op in zijn advies bij dit wetsvoorstel.

Voorzitter: Franken

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Voorzitter. In de woorden van mevrouw De Boer beluisteren wij dat er geen ernstige problemen zijn en dat die deelgemeenten dus rustig kunnen blijven bestaan. Maar voor een overheidslaag, of eigenlijk iedere overheidsinstelling, geldt toch niet dat deze bij een gebrek aan problemen rustig kan blijven voortbestaan? Nee, die moet iedere keer opnieuw zijn nut en bestaansrecht bewijzen. Is mevrouw De Boer niet met mij van mening dat er rond die deelgemeenten te veel discussie is om nog te kunnen zeggen dat deze maar moeten voortbestaan? Ik denk dat zij te veel uitgaat van de gedachte "het moet voortbestaan, tenzij". Zou er, juist bij de overheid, niet wat meer ruimte moeten zijn voor "het moet níét voortbestaan, tenzij"?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Ik ben het met u eens dat er reden kan zijn om af en toe stil staan bij de vraag of iets nog helemaal goed gaat, of het nog functioneert zoals we zouden willen, of we het willen veranderen. Maar dan moet je een probleemanalyse maken, moet je bekijken of het goed functioneert, wat er wel goed gaat en wat niet. Het kabinet heeft dat in dit dossier tot nu toe gewoon geweigerd. Het heeft gezegd: het gaat er niet om of het al dan niet goed functioneert; wij vinden dat er niet meer dan twee bestuurslagen moeten zijn, that's it. Er ligt geen probleemanalyse.

De heer **Schouwenaar** (VVD):
In de stukken staat een aantal serieuze bezwaren. Ook hebben verschillende sprekers hier al serieuze bezwaren geopperd, en ik denk dat andere sprekers dat hierna ook zullen doen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Zoals?

De heer **Schouwenaar** (VVD):
De heer Engels en ik hebben er een aantal genoemd; ik hoef ze niet te herhalen. Ik ben ervan overtuigd dat er nog meer zullen komen. Ik denk dat dit voldoende serieus is. Wat is het etiket "probleemanalyse" voor u eigenlijk waard?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Mij gaat het om het volgende. De problemen die worden benoemd, gaan over "wij vinden dit", of "wij zetten er vraagtekens bij of dit een juiste bestuurlijke inrichting is". Het gaat niet over de slagkracht van het bestuur en wat

daar wel of niet bij misgaat. Het gaat niet over wat stadsdelen voor elkaar krijgen, of over de vraag of de inrichting van de openbare ruimte door stadsdelen beter gebeurt dan door de centrale stad. Als je het hebt over de vraag wat wel goed gaat en wat niet en of we te ver zijn doorgeschoten, vind ik dat je dát centraal zou moeten stellen. Als de burgers te maken hebben met een wirwar van regels waar ze niet doorheen komen, zou je kunnen zeggen dat er reden is om daar iets aan te doen. Blijken door de invoering van een stadsdeel als Amsterdam-Noord de Noordelijke IJ-oeverers juist op een goede manier te worden ontwikkeld en zou dat anders niet zijn gebeurd, dan is dat een argument om te kunnen zeggen: misschien is het zo gek nog niet. Die weging moet je blijven maken, en die weging wordt in Amsterdam en Rotterdam voortdurend gemaakt. In Amsterdam werken de centrale stad en de stadsdelen samen aan het project "Eén stad, één opgave". Daarin wordt voortdurend afgestemd: wat laat men bij de deelgemeenten, wat doet de centrale stad, wat is de meest effectieve manier van besturen? Volgens ons moet je hier op deze manier naar kijken. Wij moeten niet zomaar vanuit de rijksoverheid zeggen: wij vinden dat er een bestuurslaag te veel is en het maakt niet uit hoe die in de praktijk werkt; en omdat wij dat vinden, gaan wij de bevoegdheden inperken. Zo staan wij hierin.

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Mag ik uit het betoog van mevrouw De Boer concluderen dat haar fractie eigenlijk van mening is dat het nu nog fungerende stelsel weinig problemen kent, ook op basis van eigen ervaringen daarmee?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Wij zijn van oordeel dat het stelsel als zodanig geen problemen kent. Natuurlijk zijn er problemen in sommige stadsdelen, maar wij achten die geen onderdeel van het stelsel als zodanig. Volgens ons zijn Amsterdam en Rotterdam overigens heel goed in staat om die problemen op te lossen en zetten zij daartoe voortdurend stappen.

De heer **Engels** (D66):
Die conclusie trekt uw fractie op basis van eigen analyses? Dus niet op basis van de mogelijke empirische gegevens, waar de heer Koole zo graag om vraagt?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Ik zie dat zowel Amsterdam als Rotterdam voortdurend monitort en evalueert, en dat daarop actie volgt. Ik neem dat waar en dat kunt u ook waarnemen. Ik heb geen aanwijzingen gezien van dingen die misgaan. Ik heb die vandaag ook nog niet gehoord.

De heer **Sörensen** (PVV):
Voorzitter. Ook ik heb een vraag aan mevrouw De Boer. Is het feit dat er voortdurend wordt geëvalueerd, het feit dat in alle vergaderingen, voor en na iedere verkiezing, het bestaan van de deelraden ter sprake wordt gebracht, niet al een indicatie dat men met een probleem zit?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Wat ons betreft niet. Ik denk dat het heel gezond is dat een stadsbestuur zijn interne functioneren voortdurend evalueert en monitort.

Ik had het over de gemeentelijke autonomie. Natuurlijk kunnen er voor een wetgever gronden zijn om de gemeentelijke autonomie aan te tasten, en om in te grijpen

De Boer

in de manier waarop lokale besturen hun interne bestuur organiseren. Daarvoor moeten echter wel heel goede gronden zijn. De Raad van State spreekt over een noodzaak. Noodzaak is in dit geval niet aangetoond; er worden immers geen bestaande problemen opgelost. Het implementeren van een bestuurlijk uitgangspunt, waarop ook nog wel het een en ander valt af te dingen, kan volgens ons niet als noodzaak worden gezien. Bovendien is de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen, niet voor niets in de wet opgenomen. Deze voorzag in een legitime behoefte van een aantal grote steden om hun interne bestuur op een goede manier te regelen en een en ander ook in overeenstemming met de wet te doen. Naar ons oordeel is het kabinet er tot op heden dan ook niet in geslaagd om duidelijk te maken dat de gronden die in 1992 aanleiding waren tot het expliciet opnemen van de bevoegdheid in de wet, nu niet meer zouden gelden. Gezien de expliciete opname in de wet, mist de suggestie dat er thans sprake zou zijn van een te ver doorgeschoten systeem, naar ons oordeel iedere grond. Integendeel; zowel Amsterdam als Rotterdam geven er blijk van dat zij hun interne bestuur op een goede manier kunnen regelen, de uitvoering hiervan kunnen monitoren en, waar nodig, de interne organisatie en taakverdeling kunnen aanpassen. In Amsterdam is in 2010 het aantal stadsdelen nog verminderd naar zeven, en sindsdien werken stad en stadsdelen samen aan het programma "Eén stad, één opgave". Ingrijpen in de gemeentelijke autonomie door, zonder dat daar grond voor is, een deel van het instrumentarium van de lokale overheid om het interne bestuur te regelen weg te nemen, kan worden gezien als een motie van wantrouwen tegen Amsterdam en Rotterdam; blijkbaar doen zij het niet goed.

De heer Engels (D66):
Voorzitter. Omwille van het debat en de wetsgeschiedenis die nu wordt gemaakt, het volgende. Mevrouw De Boer zegt dat met dit wetsvoorstel wordt ingegrepen in de lokale autonomie. Maar is dat nu echt het geval? Ik heb geprobeerd aan te duiden dat de Grondwet de wetgever bevoegd maakt met betrekking tot de inrichting van het lokale bestuur, vanuit een uniform principe. Daar kun je het mee eens zijn of niet, maar dat is het geldende stelsel. In dat geval kun je toch niet zeggen dat als de wetgever een bevoegdheid aan gemeentebesturen heeft gegeven, daarmee een autonome bevoegdheid is geschapen? Ik denk niet dat dit het geval is. Een autonome bevoegdheid is iets wat van origine bestaat, wat niet door de wetgever is teruggenomen en waarmee gemeentebesturen in hun eigen huishouding het initiatief kunnen nemen tot regelingen en bestuur. Mevrouw De Boer kan dus wel spreken van een ingreep van de wetgever – waar zij, geloof ik, tegen is – maar uit staatsrechtelijk oogpunt kan dit volgens mij geen ingreep zijn in de lokale autonomie, want die bestaat op dit punt niet.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):
In dat geval speelt natuurlijk de vraag wanneer iets van oudsher een autonome bevoegdheid is, en wanneer iets dat wordt als het in de wet is opgenomen. Ik zie het als volgt. Op het moment dat de bevoegdheid in de wet is opgenomen, is het een lokale bevoegdheid. Natuurlijk is een wetgever bevoegd om daarop in te grijpen. Dat heb ik ook gezegd. Ook de Raad van State heeft dat gezegd, maar het moet wel goed worden gemotiveerd. Naar ons

oordeel is "wij willen dit omdat wij het willen" de basis van de huidige motivatie. Die vinden wij niet sterk.

De heer Engels (D66):
Dat begrijp ik, maar nu zei u het anders. U zei dat daarmee een lokale bevoegdheid is gegeven. Daar ben ik het helemaal mee eens, maar die lokale bevoegdheid kan om grondwettelijke redenen niet als autonomie worden aangemerkt. Dat is mijn punt. Het is echter wel een lokale bevoegdheid geworden, en deze kan worden teruggenomen. Daar is nu discussie over, maar volgens mij kan dit in dit debat niet worden aangegrepen om te beweren dat daarmee wordt ingegrepen in de lokale autonomie. Dat is mijn punt; dat is geen argument.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):
Dan verschillen wij daarover van mening, en verschilt u overigens ook van mening met de Raad van State, die dit wetsvoorstel ook ziet als een aantasting van de lokale autonomie. Onze conclusie is: laat het toch vooral aan de gemeenten zelf over, of zij al dan niet deelgemeenten willen instellen.

Ik rond af. Zoals gezegd, we hebben het vandaag niet over de vraag of deelgemeenten wel of niet goed functioneren. Ik ben er dan ook niet op uit om de minister of mijn collega's ervan te overtuigen dat er overal deelgemeenten zouden moeten zijn. Daar hoeven wij ons namelijk niet over uit te laten; dat kunnen de gemeenten heel goed zelf. Ik hoop dat zowel de minister als alle partijen in de senaat zich de volgende vraag nog eens willen stellen: is dit iets nu echt iets wat we vanuit het Rijk moeten regelen, of kunnen we dit aan de gemeenten overlaten? Is het nodig om deze mogelijkheid uit te sluiten, of kunnen we erop vertrouwen dat de door de burgers gekozen gemeenteraadleden de interne organisatie van hun gemeente zo regelen dat zowel de aanpak van complexe problemen als de burgerparticipatie optimaal tot hun recht komen?

Ook vraag ik de collega's om er nog eens bij stil te staan dat we hier te maken hebben met symboolwetgeving, die niet is gestoeld op een deugdelijke analyse van mogelijke problemen in de praktijk en zelfs niet echt de bedoeling lijkt te hebben om problemen op te lossen. Bovendien is het symboolwetgeving met zeer beperkte praktische gevolgen. Wetgeving kortom, die het niet verdient de senaat te passeren.

□

De heer Kuiper (ChristenUnie):
Voorzitter. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel moest ik denken aan het boek Prediker uit de Bijbel, waarin staat dat er een tijd is om te planten en een tijd om het geplante weer uit te rukken, en een tijd om te bouwen en een tijd om weer af te breken. Er is een generatie geweest die heeft gebouwd, nu is er een generatie die afbreekt.

Wij spreken vandaag over de afschaffing van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Die mogelijkheid heeft decennia lang bestaan – er is dus aan gebouwd – maar zij valt nu ten prooi aan de behoefte van dit kabinet om het mes te zetten in de omvang van het lokale bestuur. Indertijd, toen er nog werd gebouwd, overheersten kwalitatieve argumenten: deelraden brachten herkenbare, democratisch gelegitimeerde bestuursactiviteit in grote stadsagglomeraties dichterbij de burger. Nu er wordt gebroken, overheersen kwan-

Kuiper

titatieve argumenten: er zijn te veel bestuurders, het zijn te dure hulpstructuren geworden en het kabinet wil "bestuurlijke drukte" terugdringen. In zijn ogen is dit te bereiken door het afschaffen van de deelgemeenten. Dat zijn geen krachtige argumenten. Wie uit is op spreiding van bestuur, moet mensen inzetten. Dat is "all in the game". Maar dan is het wel wat pover om nu als groot bezwaar aan te voeren dat die mensen geld kosten en dat we ook met minder toe kunnen. Het is overigens ook niet waar dat wij in Nederland veel politieke ambtsdragers hebben. We zijn in dat opzicht nog altijd een vrij sober land. Zoals we nog zullen zien wordt het werk er niet minder om en worden de lijnen tussen overheid en burger bij het verdwijnen van de deelraden alleen maar langer.

Voor de ChristenUnie is een zelfstandig lokaal bestuur een belangrijk uitgangspunt. Burgers en bestuurders moeten zo veel mogelijk de ruimte krijgen in zelfstandigheid besluiten te nemen ten behoeve van de eigen gemeenschap. Daartoe kan men ook de mogelijkheid rekenen om deelgemeenten in te stellen. Uiteraard is het aan gemeenten zelf of ze van deze mogelijkheid gebruik willen maken. Maar er zijn situaties waarin het heel wijs en verstandig is om deelgemeenten in te stellen, bijvoorbeeld waar kleinere gemeenten worden opgeslokt door grotere gemeenten – het voorbeeld van Rozenburg is genoemd – of waar de schaal van gemeenten zo groot wordt dat het verstandig is, een nadere geleiding in het lokaal bestuur aan te brengen. Een deelgemeente maakt vormen van lokale autonomie zichtbaar en versterkt deze ook. Het argument dat er een vierde bestuurslaag is ontstaan en dat een hulpstructuur te belangrijk wordt gemaakt ten opzichte van het hoofdschap gaat eigenlijk toch niet heel diep. Principieel is dit niet zo. Ik denk dat de hoofdstructuur gewoon intact is. Feitelijk zijn er wel eens fricties. Er was net een discussie over de empirie, maar dat blijft een open kwestie. Maar ook al zijn er wel eens fricties; die hebben nog nergens geleid tot onwerkbaar situaties. Dus de proporties waarover wij spreken, zijn uiteindelijk heel gering.

Waarom zou de rijksoverheid een mogelijkheid die zij zelf schiep nu weer uit de wet moeten halen? Kunnen gemeenten zelf hun bestuurlijke arrangement niet eigenstandig evalueren en aanpassen? In Amsterdam en in Rotterdam gebeurt dit al. Volgens mijn fractie is het niet aan het Rijk om te bepalen hoe compact lokale overheden dienen te zijn.

Voorzitter. Een belangrijke toets voor het welslagen van deze operatie is of de wet de door het kabinet genoemde "bestuurlijke drukte" wel oplost. Blijft de noodzakelijke decentralisatie in het gemeentelijke bestuur niet onontkoombaar verbonden met de noodzaak van afstemming, vormen van overleg en vormen van gebiedsbestuur? Het vuil moet worden opgehaald, achterstanden moeten worden aangepakt, krachtwijken verder ontwikkeld. Mijn fractie vreest dat hier mogelijk sprake is van een broekzak-vestzakgeval?

Kijkend naar de voorgeschiedenis van de Gemeentewet en de instelling van bestuurscommissies valt een belangrijk motief op dat altijd heeft gegolden. De Gemeentewet van 1964 gaf de mogelijkheid voor gemeenten om commissies in te stellen die "ontlasting van de raad door verspreiding van bestuursmacht" mogelijk zouden kunnen maken. Anders gezegd kon de centrale gemeenteraad bepaalde taken naar bestuurscommissies delegeren zodat deze ondersteunend aan de gemeenteraad zouden functioneren. Omdat het in 1983 opgenomen artikel 4 Grondwet zijn weerslag kreeg in artikel 87 Gemeentewet, kon-

den deze – territoriale – bestuurscommissies onder bepaalde voorwaarden als algemeen vertegenwoordigende organen worden aangemerkt. Zodra zij als zodanig werden aangemerkt, moesten zij rechtstreeks verkozen worden.

Bij de aanpassing van de Gemeentewet in 1994 werd dit punt opnieuw onderstreept: indien een – territoriale – bestuurscommissie een "substantieel takenpakket" krijgt, zou ze verkozen moeten worden. Dat is een plausibele redenering die een gemeente alle ruimte geeft te variëren in bestuursvormen. Alleen in Amsterdam en Rotterdam is van die ruimte gebruikgemaakt. Alleen de grotere steden hebben dus in de praktijk behoefte aan het instellen van deelgemeenten. In dat licht is het kabinetsargument over de "uit de hand gelopen hulpstructuur" niet erg overtuigend. Het staat nog te bezien of dit uit de hand gelopen is. Nogmaals, wij beschikken over heel beperkte empirische gegevens daarover. Verder is de behoefte eraan geen algemeen verschijnsel. Wij hebben het hier alleen over Amsterdam en Rotterdam. Het hoofdschap van de gemeenteraad is nergens werkelijk in gevaar gekomen.

Het kabinet geeft aan dat het functioneren van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam op zich niet een aanleiding vormde voor het voorliggende wetsvoorstel. Intussen wordt in beide steden nagedacht over een nieuwe invulling. Dat is hun vrijheid. Rotterdam en Amsterdam hebben allebei geen wet nodig om tot een herinrichting van hun binnengemeentelijk bestuur te komen. Maar omgekeerd is het wel jammer en een aantasting van diezelfde vrijheid als gemeenten nooit meer deelgemeenten mogen instellen. Zelf ben ik een inwoner van het stadsdeel Amsterdam-Noord. Ik was geen lid van een deelgemeenteraad maar ik was wel inwoner van een deelgemeente met een gemeenteraad in Noord. Het verdwijnen van de deelgemeente zal leiden tot afnemende sensibele afstand tot de centrale gemeenteraad vergroten. Dat is niet alleen een kwestie van fysieke afstand en nabijheid, maar ook een kwestie van psychologie en bereikbaarheid van mensen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Net als de heer Kuiper woon ik in een deelgemeente en ik moet hem zeggen dat ik het voor 100% oneens ben met zijn mening.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dit moet ik voor kennisgeving aannemen. Ik heb geen argument gehoord.

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik zal het dadelijk in mijn betoog uitleggen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Goed.

Het stadsdeel waar ik woon telt 80.000 inwoners. Het verdwijnen van de deelraad daar zal werkelijk een vershraling zijn van de bestuurlijke situatie. Het aantal van 80.000 inwoners in Noord – inderdaad ook fysiek door water gescheiden van de stad zelf – is in omvang groter dan de gemeente Barneveld, de gemeente Nunspeet of de gemeente Schagen. Het is een behoorlijk gebied, waarbij het goed is dat er een eigen vorm van bestuur dicht bij is.

Kuiper

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Ik ken de gemeenten die de heer Kuiper als voorbeeld noemt niet, maar wel enkele andere. Ik vraag mij af in hoeverre de verschraling die hij in het vooruitzicht stelt kan worden gecompenseerd, goedge maakt of opgevangen bijvoorbeeld door gebruik te maken van artikel 83?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Mijn hoofdpunt is dat het de gemeenten zelf vrij moet staan om de bestuursinrichting te kiezen die zij willen. Wij willen graag dat de deelgemeente een mogelijkheid blijft om voor te kiezen door de gemeenten zelf. Amsterdam en Rotterdam zijn zelf aan het onderzoeken of zij tot andere vormen van gebiedsbestuur kunnen komen. Dat is ook prima; dat is aan die gemeenten zelf. Het voordeel van een deelgemeente is de aanwezigheid van een raad, van wethouders. Die mensen gaan de buurt in, zijn herkenbaar. Zij zijn bij naam bekend bij de burgers. Er vinden speciale activiteiten plaats in het stadsdeelkantoor. Dat is een vorm van nabijheid die vruchtbaar is voor het stadsdeel. Natuurlijk, er zijn altijd andere manieren te bedenken, bijvoorbeeld via bestuurscommissies, maar die zullen onzichtbaarder worden. De burger zal dat als een onzichtbaar, sfinxachtig deel van het openbaar bestuur beschouwen. Dat zal naar mijn mening leiden tot een gevoel van grotere afstand tot het bestuur. De inwoners van Amsterdam-Noord zullen kijken naar de centrale gemeenteraad en die is ver weg.

De heer **Engels** (D66):

Is dat nu echt waar?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Helemaal waar. Ik spreek niets dan de waarheid.

De heer **Engels** (D66):

Dat geef ik de heer Kuiper graag toe, maar misschien zijn er meer waarheden. Ik zal proberen uit te leggen wat ik bedoel. De heer Kuiper zei dat de herkenbaarheid en de nabijheid belangrijk zijn en dat, wanneer dit niet wordt vormgegeven in een constructie als die van een deelgemeente, met een gekozen orgaan, dit tot verschraling zal leiden. Ik heb begrepen uit debatten die gevoerd zijn in Rotterdam dat de burger daar zeer gecharmeerd was van de gedachte van bepaalde gremia waarvoor wel verkiezingen kunnen worden gehouden, maar waarbij burgers op burgers zouden kunnen stemmen en niet op politieke partijen. De heer Kuiper zal mij hopelijk niet kwalijk nemen dat ik hem, een beetje ondeugend, nu vraag of dit niet veel beter past in het concept dat hij regelmatig in allerlei debatten inbrengt, namelijk in hoeverre er binnen de gemeenten sprake is van een politieke gemeenschap in termen van buurten, wijken, deelgemeenten en welke gremia dan ook. Daar wil ik graag iets meer over horen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat is een interessante vraag. Binnen grote stadsgemeenten zijn geledingen. Die kunnen zich organisch opbouwen. Er wordt in de steden veel gedaan om een bepaald wijkgevoel, een soort wijkcohesie tot stand te brengen. Dat is er wel degelijk. Ik geloof ook in de beweging die de heer Engels schetste in zijn bijdrage. Hij zei dat er van burgers gevraagd wordt om actief bij te dragen aan de kwaliteit van hun leefomgeving. Dat zie ik gebeuren. Ook daarvoor is het belangrijk dat de wisselwerking met het

plaatselijk openbaar bestuur goed loopt. Ook daarbij is nabijheid van bestuurders wel degelijk belangrijk.

De heer Engels noemt ook de mogelijkheid van gremia waarbij burgers op burgers stemmen. Oké, dat erken ik ook, maar het gaat mij erom dat de mogelijkheid blijft bestaan in de Gemeentewet om deelgemeenten in te stellen; dat dit kan behoren tot het arrangement dat gekozen wordt.

Ik noemde net Rozenburg al. Die gemeente is opgenomen in een groter conglomeraat, maar zij wil toch een eigen identiteit – zo men wil: een gevoel van gemeenschap – behouden en daar stelt zij ook prijs op. Dan is het een heel elegante oplossing om daar de vorm van deelgemeente voor te behouden. Mocht het zo zijn dat wij in de ontwikkeling verder gaan naar de opschaling van gemeenten, dan zal het idee van lokale identiteit zich telkens opnieuw melden, zoals het zich altijd meldt in discussies over gemeentelijke herindeling. Ook dan is deze variant mogelijk waardevol. Daarom willen wij hem in de wet houden.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Collega Kuiper memoreert dat hij in Amsterdam-Noord woont. Dat is een mooi stadsdeel, niet in de laatste plaats omdat de SP in dat deelcollege zit. Ik hoorde van onze mensen daar dat Amsterdam-Noorderlingen – zoals zij zichzelf noemen – zich per definitie een vreemde eend in de Amsterdamse bijt voelen. Zelfs al zit de SP daar in het college of had de ChristenUnie daarin gezeten, dan was het waarschijnlijk niet veel anders geweest. Mijn eerste vraag is of de deelraad nu echt een oplossing is voor het probleem van achterstelling of niet bereikbaar zijn. Graag krijg ik een empirisch onderbouwd antwoord. Mijn tweede vraag is de volgende. De heer Kuiper zegt dat Amsterdam-Noord uit 80.000 inwoners bestaat. Zijn de problemen van Noord overal dezelfde? Zijn de problemen van Tuindorp Oostzaan dezelfde als in de Banne? Zijn de problemen van Noord niet zo divers dat het stadsdeel al te groot is om de echte wijkgerelateerde problemen op te lossen, zeker omdat deelraden tegenwoordig op hoofdlijnen vergaderen en niet over de individuele problemen van wijken. Ik ben het met de heer Kuiper eens dat wijken belangrijk zijn. Mijn stelling is dat wij met de stadsdelen zoals wij die nu kennen dat probleem niet adresseren.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Amsterdam-Noord heeft een heel eigen historie. Er zijn daar arbeiderswijken gekomen en er zijn veel migranten gekomen. Die fysieke afstand tot de stad heeft altijd gezorgd voor een eigen besef van identiteit. Het is goed dat daar een eigen vorm van bestuur bij is gekomen om die 80.000 inwoners bestuurlijk bijeen te houden. Dat is goed geweest voor Noord. De ontwikkeling die plaatsvindt aan de noordelijke oever van het IJ is mede hieraan te danken. Het is in feite een grotere gemeente in Nederland. Ik maakte de vergelijking met Barneveld met 50.000 inwoners, overigens verspreid over een veel groter grondgebied. Dus het is eigenlijk een stad op zichzelf. Als je daar de mogelijkheid weghaalt van de deelgemeente, is dat jammer. De bestuurders zitten dan niet meer bovenop de situatie en dan zal die variëteit die de heer Vliegenthart schetst alleen nog maar toenemen. Uit wat ik om mij heen hoor – zoals ook de heer Vliegenthart dingen hoort – begrijp ik dat men dit een waardevolle vorm van bestuur vindt.

Kuiper

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik hoor mijn collega Kuiper zeggen dat het voor de gemeente Rozenburg zo fantastisch is dat zij zelf heeft mogen beslissen of zij wel of niet een deelgemeente wilde worden. Dat is overigens met slechts één stem verschil in de gemeenteraad gebeurd en dat komt doordat twee lokale partijen elkaar het licht in de ogen niet gunnen. Dus als de een voorstemt, stemt de ander automatisch tegen. Was het niet veel beter geweest voor de gemeente Rozenburg als via een referendum aan de bevolking was gevraagd of ze misschien had willen kiezen voor aansluiting bij Westvoorne of Albrandswaard?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat kan ik niet beoordelen. Er is kennelijk een besluit genomen waarvan de uitkomst was dat Rozenburg een deelgemeente binnen Rotterdam werd. Dat is via een democratisch proces gegaan en daar heb ik verder geen oordeel over.

De heer **Sörensen** (PVV):

Was het volgens u niet veel democratischer geweest als aan de bevolking was gevraagd of ze zich niet beter bij Albrandswaard of Westvoorne, aanliggende gemeenten, kon aansluiten? Dit heeft de gemeente overigens ontzettend veel geld gekost.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik weet het niet. Ik weet wel dat bij gemeentelijke herindelingen de hamvraag altijd is wat de bevolking ervan vindt en of er draagvlak voor is. Dat is altijd een belangrijke vraag. Ik kan dat in dit geval niet beoordelen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dus u vindt het referendum geen goed alternatief?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik weet het niet. Ik kan alleen constateren dat er kennelijk een keer is besloten om voor Rozenburg een deelraad in te stellen. Ik heb gezegd dat ik me kan voorstellen dat dit een oplossing is als er een beleving is van lokale identiteit, en die is er vaak bij herindelingen. Daarom willen we deze mogelijkheid dus in de wet houden, als een mogelijkheid waarvoor kan worden gekozen. Het moet niet, maar het kan eventueel.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik luister heel goed naar de inbreng van de heer Kuiper, met name naar de voordelen die hij opsomt van het behoud van de deelgemeenten. Het lijkt er eigenlijk een beetje op dat hij ervan uitgaat dat er verder helemaal niets voor in de plaats kan komen. Inmiddels zijn er in Rotterdam en Amsterdam alternatieven ontwikkeld die ook in de toekomstige situatie door de wet worden toegestaan. Ik ben heel benieuwd hoe de heer Kuiper de mogelijke toekomstige situatie ziet in vergelijking met de huidige. Wordt een aantal van zijn bezwaren niet weggenomen door de nieuwe mogelijkheden?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik weet natuurlijk heel wel dat er concreet wordt nagedacht over alternatieven. Ik noem bestuurscommissies of vormen van gebiedsbestuur als alternatief voor de deelgemeenten. Ook daarvan kun je de voordelen natuurlijk heel groot maken. Er zijn wellicht ook heel grote voordelen aan verbonden. Ik vind echter dat dit primair een keu-

ze moet zijn van de gemeenten zelf, zoals dit nu ook vorm krijgt in zowel Amsterdam als Rotterdam.

Voorzitter. Met dit wetsvoorstel wordt wat mijn fractie betreft het lokale bestuur een instrument ontnomen in een tijd waarin ook veel op gemeenten af komt. Het zorgt niet zonder meer voor minder bestuurlijke drukte, want het werk moet worden gedaan, ook straks in de bestuurscommissies. Er blijft over dat het kabinet graag wil laten zien dat het ook kan snijden in de lasten van de overheid zelf, in een tijd waarin iedereen de broekriem moet aanhalen. Dat snijden gebeurt in dit geval evenwel bij de gemeentelijke overheid, die daar wat ons betreft in principe zelf over moet gaan. Een bezuiniging invullen voor een andere bestuurslaag is te gemakkelijk en komt de rijksoverheid principieel niet toe. De argumentatie van het kabinet omtrent dit wetsvoorstel vinden wij ontoereikend om te kunnen instemmen met het laten verdwijnen van deze mogelijkheid voor lokaal bestuur uit de Gemeentewet.

□

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Vandaag spreken we over wetsvoorstel 33017, waarmee wordt beoogd gemeenten hun huidige bevoegdheid te ontnemen om deelgemeenten in te stellen. Het is een volwaardig wetsvoorstel; er zal dus wel een zwaarwegend probleem zijn, is dan de eerste reactie van mijn fractie. Maar wat is dan dat probleem, hoe ernstig is het, en betekent implementatie van het voorliggende wetsvoorstel een oplossing van de gesignaleerde bezwaren? Het zijn eenvoudige en voor de hand liggende vragen, dus laten we maar eens kijken.

Waar gaat het om? De regering wenst een krachtige, kleine, dienstverlenende overheid met zo min mogelijk bestuurslagen, die bovendien goed op elkaar zijn afgestemd. Welke zijn die bestuurslagen? De VVD-fractie telde er drie. Er waren tijden dat die telling correct was. Echter, dat was eenmalig, want naast de rijksoverheid, de provincie en de gemeente is mijn fractie de mening toegedaan dat ook de opvallend goed voor zichzelf zorgende bestuurslaag Europa momenteel naadloos in dat rijtje past. Vier bestuurslagen dus die, althans in een ideale wereld, met een weloverwogen taakverdeling en grenzenloze competenties de burgers bedienen op een wijze die nooit kritiek uitlokt. De weerbarstige praktijk is helaas een andere. De burger is namelijk pas tevreden als hij het gevoel heeft enige zeggenschap over zijn eigen leven te behouden. Omdat politiek er voor de burger is en niet omgekeerd, is dat een overweging waaraan een verstandige overheid niet voorbijgaat. Maar tussen droom en daad ... u weet het even zo goed als ik.

In de opvatting van de minister en de huidige regeringscoalitie is het probleem dat deelgemeenten met hun gekozen deelraden zich ontwikkeld zouden hebben tot een afzonderlijke bestuurslaag. Dat achten zij "ten principale" onwenselijk. Door het gewicht van principes in de strijd te werpen, wordt gesuggereerd dat heel Nederland ernstig bedreigd wordt door het vernietigende deelraadvirus. Nu valt dat zelfs bij oppervlakkige beschouwing gelukkig hard mee: het betreft alleen de steden Amsterdam en Rotterdam en mij zijn geen gevallen bekend van andere steden die datzelfde ambiëren. We kunnen dus met enige nuchterheid vaststellen dat als er al een probleem is, de omvang ervan uitermate beperkt is. Dat zou voor de regering goed nieuws moeten zijn.

De Lange

Functioneerden de deelgemeenten dan niet? Voor die stelling blijkt merkwaardig genoeg geen enkele onderbouwing te bestaan. Integendeel, de beperkte informatie die op dit punt beschikbaar is, wijst erop dat de burger eigenlijk redelijk tevreden is. Hij voelt zich betrokken bij zijn eigen leefomgeving en heeft directe aanspreekpunten in de eigen buurt. Bovendien kent hij de gekozen deelraadpolitici vaak persoonlijk en ervaart hij dat als nuttig en plezierig.

Zijn Amsterdam en Rotterdam dan misschien ideologische vrijstaten die zich niks van feiten aantrekken en gedachteloos doormodderen op een eerder ingezette verderfelijke koers? Nou nee, eigenlijk ook niet.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

De heer De Lange doet met grote stelligheid de bijna lapidaire bewering dat de burger prima tevreden is. Ik heb gerefereerd aan een onderzoek van de afdeling onderzoek en statistiek in Amsterdam. Ook in Rotterdam is onderzoek gedaan. Het is allemaal gespecificeerd per stadsdeel, waarbij Amsterdam Noord er wat positiever uitspringt dan andere stadsdelen. Grofweg komt het er echter op neer dat een derde zegt dat het moet worden gelaten zoals het is, een derde zegt dat het moet worden afgeschaft en een derde zegt "het kan me niet schelen" of "helemaal opdoeken". Voor de continuering van de huidige situatie is dus grofweg iets meer dan 30% te porren. Dat is toch niet te rijmen met de bewering van de heer De Lange?

De heer **De Lange** (OSF):

Mijn bewering is wat ik het grootste deel van mijn leven in en rond Amsterdam heb beluisterd. Ik sluit me aan bij wat de heer Kuiper erover naar voren bracht. Ik ga trouwens niet op de bres voor uitsluitend het principe van deelraden. Het gaat erom dat je een constructie bedenkt zoals die van de deelraden – identiek is niet nodig – waarbij mensen zich betrokken voelen en waarin ze aanspreekpunten dichtbij huis hebben zodat ze niet voor van alles en nog wat naar centraal Amsterdam moeten. Daar voelen mensen zich prettig bij. Ik heb niet gezegd dat ze prima tevreden zijn, maar dat ze redelijk tevreden zijn. Ik ken het onderzoek dat de heer Koole noemt overigens zelf niet. Als ik de cijfers hoor, zou ik zeggen dat als een derde van de mensen tevreden is en 30% het niet helemaal weet maar kennelijk ook niet ontevreden is, ongeveer de helft van de mensen goed met dat systeem kan leven. Dat is toch niet zo beroerd. Gezien de politieke tevredenheid in Nederland mag je de handen dichtknijpen als je de helft van de bevolking achter je krijgt. Dat is in veel gevallen niet zo.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Ik heb u de cijfers genoemd. Ik denk dat we het bij die cijfers moeten houden, dus dat een derde voor continuering is. Wat wij daarna zelf gaan berekenen, zou ik niet voor mijn rekening willen nemen. De betrokkenheid is inderdaad heel belangrijk; dat betwist niemand. Mensen willen gehoord worden en serieus genomen worden en zij willen dienstverlening in de buurt kunnen vinden. Daarover is iedereen het eens. Het gaat om de wijze waarop je dat organiseert. Dat kon met deelgemeenten. Die zijn wel erg fors gegroeid, met allerlei bijverschijnselen die ertoe leidden dat dit wetsvoorstel er nu is. Het kan ook op een andere manier. Artikel 83 is zo'n manier. Daarvan zijn heel goede voorbeelden te vinden in grote steden. Ik denk dat we de discussie daarheen moeten leiden en niet steeds

het argument van de betrokkenheid moeten beklemtonen. Ik ben het met de heer De Lange eens dat dit een punt is, maar het zegt op zichzelf niets over de vorm waarin die betrokkenheid zou moeten worden georganiseerd. Het zit hem in de persoon en het karakter van de bestuurders en hun gedrevenheid, en die kan bij een dorps- of wijkraad soms vele malen groter zijn dan bij een deelraad, maar andersom kan ook.

De heer **De Lange** (OSF):

Er wordt geen vraag gesteld, maar ik ga hier niettemin toch op in. Ik ben het er helemaal mee eens dat de betrokkenheid van de burger op de een of andere manier moet worden vormgegeven. Naar mijn overtuiging kan dat als gemeenten dat zelf willen, want daar gaat het natuurlijk om. Dat is een van de mogelijkheden. Er zijn ook andere mogelijkheden denkbaar zoals wijkraden met gekozen vertegenwoordigers. Dat zie ik in de gemeente Waterland waar ik woon. De gemeente heeft relatief weinig inwoners en wijd verspreide kernen met vaak een heel verschillende culturele samenstelling. Daar is het van het grootste belang dat mensen zich lokaal door groeperingen, wijkraden of hoe je dat ook wilt noemen, vertegenwoordigd voelen. Gemeenten zijn over het algemeen mans of vrouwen genoeg om dat zelf uit te zoeken en daarover te beslissen. Daarvoor is geen centralistische wetgeving nodig. Op dit punt kom ik verder in mijn betoog nog terug.

Zijn Amsterdam en Rotterdam dan misschien ideologische vrijstaten die zich niks van feiten aantrekken en gedachteloos doormodderen op een eerder ingezette verderfelijke koers? Nou nee, eigenlijk ook niet. In beide steden is het systeem van deelgemeenten niet zo lang geleden nuchter geanalyseerd en deze analyse heeft in beide gevallen tot bijstellingen geleid. In een wereld waarin zo veel mis gaat, lijkt dit me alle redenen om je zegeningen te tellen.

Ook de Raad van State stelt de nodige vragen en heeft ernstige bedenkingen bij het wetsvoorstel. De Raad wijst er op dat argumenten gebruikt in het verleden om het instellen van deelgemeenten te rechtvaardigen opeens van het andere teken zijn voorzien om nu te betogen dat deelgemeenten moeten verdwijnen. 't Kan verkeren, om de lijfspreuk van Gerbrand Adriaenszoon Bredero maar eens te citeren. Voortschrijdend inzicht ongetwijfeld, of terugkomen op een eerdere opvatting, maar erg geloofwaardig is het allemaal niet. Immers, een principe is goed, maar argumenten zijn beter. En overtuigende argumenten ter onderbouwing van dit wetsvoorstel, een dragende motivering dus, ontbreken in de visie van de Raad van State toch te vaak.

Wat mijn fractie zou hopen, is dat het voorliggende voorstel zou passen in een breder kader dat ook een integrale visie inhoudt op ons binnenlands bestuur. Het is niet ten onrechte dat de motie-Kox hierom vraagt en het valt te betreuren dat die totaalvisie nog niet geleverd is. Zolang die ontbreekt, kan het huidige wetsvoorstel niet anders gezien worden dan als het flinterdunne eerste plakje dat van de bestuurlijke salami uitgeserveerd wordt. Ook dit wordt, zij het met andere woorden, door de Raad van State betoogd.

Juist op het punt van de integrale visie zijn in elk geval de signalen die naar buiten komen tegenstrijdig. Deze regering lijkt zich in een curieuze en moeizame spagaat te bevinden tussen enerzijds decentralisatie en anderzijds centralisme. Enerzijds worden allerlei voor de burger essentiële taken van het niveau van de rijksoverheid overge-

De Lange

heveld naar dat van de gemeenten. Dichter naar de burger zou je zeggen, als de gemeenten ook de middelen zouden krijgen om die taken goed uit te voeren. Maar ook een signaal van vertrouwen in het gemeentelijk beoordelingsvermogen, in gemeenten die hun autonomie kennelijk meer dan waard zijn. Anderzijds is er dit wetsvoorstel, gemotiveerd vanuit een top-down benadering die ongewenst wordt gevonden door de twee gemeenten die het aangaat, maar doorgezet met een centralistische bedilzucht een betere zaak waardig. En ondanks een nadrukkelijk streven naar bestuurlijke schaalvergroting bij provincies en gemeenten zijn er de proefballonnetjes en meer om deelgemeenten te verbieden en gekozen democratische vertegenwoordigingsorganen te verkleinen. Schaalvergroting, maar met veel minder democratische controle. Hoe bedenk je het. Dat voor de combinatie van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland die de minister op het oog heeft reeds nu de door velen hilarisch gevonden naam Flutland de ronde doet, zou te denken moeten geven.

De Onafhankelijke SenaatsFractie is overtuigd voorstander van een bestuurlijke bottom-up benadering, met oog voor kleinschaligheid en de menselijke maat. Bestuur begint op het niveau van de burger en bouwt stap voor stap op tot het landelijke niveau. E pluribus unum, eenheid die uit verscheidenheid voortkomt, om het motto van de Verenigde Staten sinds 1776 maar eens te citeren. In die visie neemt gemeentelijke autonomie een centrale plaats in. Het nu voorliggende wetsvoorstel staat hier haaks op. Gore Vidal heeft eens gezegd dat politici illusies scheppen en die feiten noemen. Deze minister scheidt illusies en noemt het principes.

Laat me tot een afronding van mijn eerste termijn komen. Het wetsvoorstel is een typische illustratie van centralistisch denken en een vorm van gestold wantrouwen die de gemeenten Amsterdam en Rotterdam niet verdienen. In de visie van mijn fractie is dit wetsvoorstel onvoldoende doordacht, letterlijk ongewenst en overbodig. Het is een vermeende oplossing voor een vermeend probleem. Maar ongetwijfeld gaat de minister mijn fractie voorhouden dat het allemaal zo'n vaart niet loopt. Die discussie wachten wij af.

De voorzitter:

Het woord is nu aan de heer Koole. Ik vraag de collega's hun interrupties vooral heel puntig te houden. Het programma loopt nogal uit en ook de minister zit nogal klem in verband met een volgend debat. Dit is de eerste termijn, dus de leden van de Kamer hebben nog voldoende gelegenheid om nader in te springen op hetgeen naar voren is gebracht.

□

De heer Koole (PvdA):

Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid is ook na de beantwoording van haar vragen in twee rondes – waarvoor zij de minister dankt – nog niet overtuigd van de wenselijkheid van het nu voorliggende wetsvoorstel over de afschaffing van deelgemeenten dat door het vorige kabinet is ingediend. Wij missen nog steeds een dragende motivering en vragen de minister die in het debat te geven.

Dat het voorliggende wetsvoorstel een inbreuk betekent op de gemeentelijke autonomie, daarvan zijn in ieder geval de regering en de Raad van State overtuigd. Nu is

het in ons staatsbestel zo dat het de wetgever is die die autonomie kan vergroten of verkleinen. Wij stellen dan ook niet dat de regering de autonomie van gemeenten nooit zou mogen beperken hoezeer wij ook hechten aan de lokale autonomie. Maar wij zouden daarvoor graag een krachtige argumentatie zien en die zien wij vooralsnog niet. Vandaar dat ik de minister nog enkele vragen zal stellen.

In de schriftelijke beantwoording stelt de regering dat een belangrijke reden voor het wetsvoorstel gelegen is in het verminderen van de "bestuurlijke drukte". De regering kan echter niet aangeven wat er tot dusver misgaat door de aanwezigheid van deelgemeenten. Zij baseert haar voornemen niet op enig eigen onderzoek. In de memorie van antwoord van 27 november jongstleden wordt tamelijk hooghartig gesteld dat de opheffing van deelraden gepaard gaat met een substantiële reductie van het aantal politieke ambt dragers in Amsterdam en Rotterdam en dat daarmee dus de bestuurlijke drukte afneemt: "er is geen onderzoek voor nodig om dit te kunnen constateren".

De regering maakt zich er zo wel heel gemakkelijk van af. Ten eerste zijn de leden van de bestuurscommissies die in de plaats komen van de deelgemeenten formeel geen politieke ambt dragers; en ja, dan heb je inderdaad al gauw minder politieke ambt dragers. Maar als we in plaats daarvan kijken naar het aantal personen, dan komt een reductie van het aantal niet door de afschaffing van deelgemeenten. Immers, in de nota naar aanleiding van het verslag van 9 januari jongstleden schrijft de minister: "De wet stelt noch voor deelgemeenten noch voor bestuurscommissies beperkingen waar het de aantallen deelraadsleden dan wel commissieleden betreft. Dat aantal kan dus bij verordening worden geregeld". Nu hoeft een wet die de deelgemeenten afschaft inderdaad geen beperkingen te stellen aan het aantal deelraadsleden, want die deelraden bestaan dan niet meer. Maar kan de minister bevestigen dat het wetsvoorstel toestaat dat gemeenten vrij zijn in het bepalen van de aantallen leden van bestuurscommissies en dat die aantallen dus ook gelijk aan of groter kunnen zijn dan de aantallen leden van de huidige deelraden?

Vermindering van bestuurlijke drukte kan ook gelegen zijn ...

De heer Vliegenthart (SP):

Voorzitter, nu vind ik het toch even interessant.

De voorzitter:

De heer Vliegenthart heeft een puntige interruptie.

De heer Vliegenthart (SP):

Voor de consistentie van de visie van de PvdA wijs ik erop dat in de Tweede Kamer nu het initiatiefwetsvoorstel-Heijnen voorligt, dat het aantal leden van gemeenteraden wil verminderen. Begrijp ik hieruit dat u eigenlijk zegt dat u daar ook geen visie achter ziet?

De heer Koole (PvdA):

Nee, wat voorligt in de Tweede Kamer is de zogenaamde dualiseringscorrectie. Daarover zullen wij oordelen zodra dat wetsvoorstel hier is, maar de motivering daarvoor is een geheel andere dan wat hier voorligt.

Vermindering van bestuurlijke drukte kan ook gelegen zijn in minder rompslomp voor burgers en bedrijven, ook al noemt de regering die reden niet. Maar of dat het effect zal zijn van het afschaffen van deelgemeenten is zeer

de vraag. De formele bevoegdheden van bestuurscommissies zullen minder breed kunnen zijn dan die van deelraden, omdat bestuurscommissies geen verordeningen mogen opstellen die door middel van sancties worden gehandhaafd. Er blijven dan nog wel veel verordeningen over. De heer Schouwenaar wees daar al op. Het is zeer wel mogelijk dat de "centrale" gemeenteraad, om die zo te noemen, alvorens een besluit te nemen eerst het advies vraagt van de bestuurscommissies. De bestuurlijke drukte wordt er hierdoor niet minder om.

Eigenlijk ziet de regering dat ook wel, wanneer zij in de nota naar aanleiding van het verslag stelt: "Wat er voor de burgers en bedrijven in Amsterdam en Rotterdam praktisch zal veranderen, kan de regering niet aangeven". Is het daarom dat deze regering is gaan spreken van het "ten principale" tegen deelgemeenten zijn? Nu het bereiken van een praktisch doel – minder bestuurlijke drukte – kennelijk zo moeilijk aantoonbaar is, wordt het doel tot principe verheven, zo lijkt het. En een principe hoef je niet aan te tonen. Dat heb je of niet.

In onze tweede ronde schriftelijke vragen hebben we daarom nog maar eens gevraagd naar beschikbaar onderzoek door anderen dan de regering naar het functioneren van deelgemeenten zodat deze Kamer in staat is te beoordelen of met het afschaffen van deelgemeenten niet ook evidente voordelen qua democratische legitimiteit en/of bestuurlijke kracht verloren gaan. In antwoord op deze vraag zegt de regering dat over de Amsterdamse stadsdelen niet of nauwelijks onderzoek beschikbaar is, omdat zij niet ter discussie hebben gestaan. Dat bevreemdt toch enigszins, omdat, zoals al eerder is genoemd, een aantal jaren terug in Amsterdam een uitvoerige discussie is gevoerd, die ertoe heeft geleid dat het aantal deelraden is teruggebracht van veertien naar zeven. Het kritisch bezien van deelgemeenten kan dus goed aan de gemeenten zelf worden overgelaten. Waarom heeft de minister dit gegeven niet in zijn beschouwing betrokken?

Dat de gemeente Amsterdam, vooruitlopend op de parlementaire aanneming van de voorliggende wet, nu een plan met bestuurscommissies heeft opgesteld, betekent nog niet dat men gelukkig is met het voorliggend wetsvoorstel. De voorzitter van de grootste fractie in de centrale Amsterdamse gemeenteraad schrijft op de website van zijn partij: "De stelselwijziging die nu voorligt, is dan ook nadrukkelijk niet onze keus. Nu de Tweede Kamer dit besluit toch genomen heeft hebben we gezocht naar een manier om binnen de mogelijkheden die er zijn te werken aan een nieuw en houdbaar stadsdeelstelsel voor de komende jaren". Los van de overweging dat het fraaier was geweest de parlementaire behandeling in deze Kamer af te wachten, blijkt uit dit citaat toch dat het voorliggende wetsvoorstel niet de wens is van Amsterdam.

Over Rotterdam worden door de regering wel onderzoeken genoemd. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt uitvoerig geciteerd uit een kritisch rapport van Van den Berg uit 2006 dat al eerder is genoemd. Daar ontstond een discussie en uiteindelijk concludeerde het college van B en W in 2009 dat aanpassingen nodig waren in Rotterdam. Nadrukkelijk beschouwde dat college in een rapport over de "adequate organisatie van het bestuur in Rotterdam" ook de mogelijkheid van afschaffing van de Rotterdamse deelgemeenten. Het college ging daartoe echter niet over omdat het "complementair bestuur" van de centrale gemeente met deelgemeenten "absoluut noodzakelijk" vond. Onder complementair bestuur verstond het Rotterdamse college in 2009 in het rapport "We

kunnen zo veel beter!" het volgende: "Het college concentreert zich op stedelijke hoofdpogaven, het overleg met externen en het op orde hebben van de diensten van de deelgemeentebesturen. De deelgemeenten hebben eigen bevoegdheden en middelen binnen stedelijke kaders. Het stedelijk kader legitimeert een stedelijke interventie wanneer het deelgemeentebestuur niet kan of wil handelen of handelt in strijd met die stedelijke kaders of de eigen bevoegdheid overschrijdt". Kan de minister aangeven waarom dit Rotterdamse model geen adequate inrichting van gemeentelijk bestuur zou zijn?

Ik noem de Amsterdamse en Rotterdamse voorbeelden, niet alleen omdat hieruit blijkt dat de besturen uit beide steden duidelijk de meerwaarde van de deelgemeenten in hun gemeente onderschreven, waarop ook mevrouw De Boer al wees, maar ook omdat beide steden hebben laten zien zelf noodzakelijk geachte hervormingen tot stand te willen brengen.

Onze fractie is geen voorstander van deelgemeenten in alle grote steden, maar ook geen tegenstander. Wij vinden dat de gemeenten daarover zelf moeten kunnen beslissen. Als de stad Den Haag het anders wil doen dan de stad Amsterdam, dan is het aan die gemeenten om dat te bepalen. Zij leggen hierover verantwoording af tegenover hun raadsleden en burgers. Waarom moet de nationale politiek hier überhaupt ingrijpen? Dat vraag ik aan de regering en ook aan mijn collega's in dit huis. Het mag dan zo zijn dat wettelijk geen "dwingende noodzaak" voor ingrijpen is vereist, maar de wetgever moet een voorstel wel voldoende motiveren. Kan de minister nog eens uitleggen hoe het afschaffen van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen zich verhoudt tot de beginselen van lokale autonomie?

Ingrijpen in de gemeentelijke autonomie door het afschaffen van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen, verdient naar ons oordeel een sterkere motivering dan het onwenselijk verklaren van een bestuurslaag op sublokaal niveau tot principe te benoemen. Het gevaar dat het principe dan tot dogma wordt, is niet denkbeeldig.

Aanzienlijke vermindering van de bestuurlijke drukte als gevolg van dit wetsvoorstel wordt door de regering echter niet aangetoond, het slecht functioneren van deelgemeenten evenmin. Wat lost dit wetsvoorstel nu eigenlijk op?

De regering stelt verder dat er geen functioneel of conceptueel verband is tussen de door de regering nagestreefde decentralisatie en de bevoegdheid deelgemeenten in te stellen, omdat volgens de regering de decentralisatieopgave in het regeerakkoord slechts ziet op "taaktoedeling in medebewind", zoals het er staat. Dat is een opmerkelijke uitspraak. Moet ik, zo vraag ik de minister, het decentraliseringsstreven van het kabinet zo begrijpen dat het alleen gaat om uitbreiding van de gebieden waarop lagere overheden verplicht zijn om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen die op rijksniveau zijn vastgesteld? Of gaat het ook om overdracht van taken en bevoegdheden die het de gemeenten mogelijk maakt om zelf op lokaal niveau, dicht bij burgers arrangementen op maat te creëren? Indien het laatste het geval is, waarom past de mogelijkheid voor gemeenten tot het instellen van deelgemeenten daar niet in?

Wij zijn er benieuwd naar hoe dit wetsvoorstel past in de aangekondigde visie van het kabinet op de bestuurlijke inrichting van het debat. Wij zien de antwoorden van de minister dan ook met belangstelling tegemoet.

Sörensen



De heer **Sörensen** (PVV):

Voorzitter. Collega Vliegthart en ik hebben afgesproken dat hij Amsterdam voor zijn rekening neemt en dat ik mij voor een groot gedeelte beperk tot Rotterdam. Dat is ook logisch omdat deze steden een totaal ander politiek klimaat kennen.

Laten wij eens kijken waarom in mijn stad de deelgemeenten ooit zijn ingesteld. Wij hadden stadswijken voor de externe gemeenten Hoek van Holland en Hoogvliet en Pernis. De deelgemeenten zijn ingevoerd toen men van plan was de stadsprovincie Rotterdam te gaan invoeren. Binnen die stadsprovincie Rotterdam paste het niet dat er één gemeente is met 600.000 inwoners, terwijl Vlaardingen, Schiedam enzovoorts minder inwoners tellen. Daarom kwam men op het lumineuze idee om Rotterdam op te splitsen in deelgemeenten, waarbij er ongeveer gelijke verhoudingen waren.

Edoch, de Rotterdamse bevolking bleek wijzer dan haar bestuurders, zoals zo vaak, en heeft de stadsprovincie getorpedeerd via een referendum. In ons land kun je heel makkelijk bestuurlijke lagen instellen maar afschaffen is het probleem. De regiораad uit die tijd is een relict van de toen ingestelde raad die eventueel de stadsprovincie zou gaan besturen. Die regiораad blijft nog steeds aanwezig, terwijl de deelgemeenten ook zijn gebleven. Sterker nog, ze zijn steeds meer opgetakeld.

Hopelijk gaan wij vandaag een eind maken aan die deelgemeenten. De bevolking van mijn stad heeft dat decennia geleden als gedaan, door eenvoudigweg niet op te komen bij de verkiezingen. Toen er nog aparte verkiezingen waren voor de deelgemeenten, is in de deelgemeente Noord de laatste keer dat die verkiezing apart werd gehouden slecht 12% van de kiezers opgekomen. Toen heeft het gemeentebestuur niet besloten om die deelgemeente maar op te heffen. Nee, men heeft besloten om de verkiezingen te koppelen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Kijk, de opkomst werd ineens bijna 50%. Zo kan ik het natuurlijk ook!

Ook onlangs heeft de bevolking van Rotterdam zich heel duidelijk uitgesproken over het deelraadbestel. Aan alle kiesgerechtigden in mijn stad is de vraag voorgelegd welke bestuurscommissie zij willen. Er zijn twee alternatieven geboden. Van alle kiesgerechtigden heeft slechts 5% de moeite genomen om dat in te vullen: 2,5% was voor het ene alternatief, 2,5% voor het andere alternatief. Ik zou bijna zeggen: 95% was voor het alternatief om het deelraadbestel helemaal af te schaffen. Het interesseert de mensen dus klaarblijkelijk niet.

Wat de mensen in mijn stad wel interesseert, is de dienstverlening. Die is decentraal. De bestuurlijke laag wordt te vaak gekoppeld aan de dienstverlening. Als je mensen vraagt of de dienstverlening weg moet, dan zeggen ze: nee, absoluut niet. Als je vraagt of de deelgemeenten weg moeten, zeggen ze: liever niet. Maar ze bedoelen niet de bestuurlijke laag, want ze weten niet eens dat er deelraadbestuurders zijn. Ik zal dat dadelijk ook aantonen.

Waarom bestaan die gemeentedeelraden als de bevolking ze niet wil? Ik ga daarop een antwoord geven. Mijn collega Simons heeft een fantastisch rapport geschreven, getiteld De Rotterdamse gordiaanse knoop. Grappig is dat hij zich daarbij voor 100% heeft laten leiden door bronnen van met name de PvdA in mijn stad. Die bronnen zeggen allemaal: afschaffen die deelraden. Voormalige wethou-

ders blijken als ze een andere functie krijgen, plotsklaps te zeggen dat deelraden eigenlijk hinder machten zijn. Ook onze vorige burgemeester heeft vlak voor zijn afscheid in een toespraak gezegd: dames en heren, laten wij ophouden met dit deelradenbestel.

Wat is het belangrijkste argument van de voorstanders van deelraden? Het maakt de band tussen de bevolking en de bestuurders veel kleiner, lijkt het. In haar analyse van de problemen op Rotterdam-Zuid concludeert de commissie-Deetman dat de band tussen de bestuurders en de bevolking ontbrak, dat de bestuurders niet deden wat de bevolking wilde en dat er een enorme kloof was, en dat ondanks het bestaan van vijf deelraden op Zuid. Afgelopen week is er voor de eerste keer een symposium georganiseerd waarop naar de bevolking geluisterd is. Neem van mij aan, dat symposium is niet door de deelraden georganiseerd. Ze hebben wel medewerking verleend, maar ze konden ook niet anders.

De bevolking wordt dus absoluut niet gehoord door de deelraden. Dat is ook logisch, want sommige vergaderingen van de deelraden halen zelfs het quorum niet. Men besluit dan maar ofwel de vergadering uit te stellen ofwel zonder quorum te gaan beslissen. Door het Rotterdamse huis-aan-huisblad De Havenloods – dit blad wordt veel gelezen – is een enquête gehouden over de vraag welke gemeenteraadsleden en deelgemeenteraadsleden men kende. Ik denk dat de uitslag een beetje demotiverend was voor De Havenloods, die toch afhankelijk is van advertenties van deelraden en de gemeente. De uitslag is namelijk weggemoffeld. Er waren slechts drie gemeenteraadsleden bekend – alle drie van dezelfde partij overigens – en voor de rest kende men absoluut geen deelraadslid of een bestuurder.

Ik kan uren doorgaan met het oplepelen van incidenten, casussen en soms zelfs lachwekkende voorvallen in deelgemeenten, maar daar zitten wij hier niet voor. Al die voorvallen wijzen op slechts één ding: zo snel mogelijk van die bestuurlijke laag af!

De heer **De Lange** (OSF):

Even een opmerking over de consistentie van de betoogtrant. Ik beluister ...

De heer **Sörensen** (PVV):

Dat kan pas als mijn betoog af is. Pas dan kunt u zien of mijn betoog consistent is.

De heer **De Lange** (OSF):

De heer Sörensen geeft illustraties van bepaalde deelraden in Rotterdam die naar zijn mening niet zouden kunnen functioneren. Dat kan natuurlijk, maar dat betekent niet, logisch noch consistent, dat een systeem van deelraden ongeschikt is om de burger en het bestuur dichter bij elkaar te brengen. Het feit dat de zaken hier en daar niet ideaal lopen, kan een gegeven zijn. Tussen de waarneming van de heer Sörensen en het feit dat de burger wellicht toch dichter bij het bestuur komt en omgekeerd, bestaat geen enkel causaal verband. In elk geval geeft de heer Sörensen dat niet aan.

De heer **Sörensen** (PVV):

Het is niet alleen mijn constatering, het wordt ook geconstateerd in het rapport-Van den Berg en het rapport-Deetman. Ik dacht dat ik dat heel duidelijk gezegd had.

Sörensen

De heer **Koole** (PvdA):

Ik hoor allemaal negatieve verhalen over het functioneren van de deelraden in Rotterdam. Er zullen misschien ook andere verhalen zijn. De heer Sörensen hecht terecht veel waarde aan de opinie van de bevolking van Rotterdam. Stel dat de negatieve verhalen kloppen, waarom is Rotterdam dan niet in staat om zelf de deelgemeenten af te schaffen?

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik ga daar nu antwoord op geven. Waarom zo lang doorgegaan als zowel de bevolking als de top van de politieke partijen er graag mee wil stoppen? Het antwoord is heel eenvoudig: te veel partijgenoten hebben in de deelraden een uitstekende baan of bijbaan. Iedere keer als er partijvergaderingen worden gehouden – in Rotterdam gebeurt dat zelfs decentraal – komen alle kalkoenen meebeslissen over het kerstfeest. Met andere woorden, telkens als het onderwerp deelraad wordt ingebracht – het feit dat men het iedere keer ter sprake brengt binnen partijen is al illustratief – zegt de vergadering van de leden: nee, wij willen het systeem houden. Dat zal zo blijven. Het kan zelfs tot uiterst vervelende situaties leiden. Ik refereer in dit kader aan een voorval tijdens de vorige verkiezingen toen in de deelraad Feijenoord op de ledenvergadering van de PvdA iemand die door de partijraad op plaats 18 gezet was, door de plotselinge opkomst van allerlei leden van plaats 18 naar plaats 1 verhuisde. De sfeer werd zo onvriendelijk dat men zelfs de politie gevraagd heeft om te assisteren. Sommige partijgenoten voelden zich namelijk bedreigd door andere partijgenoten. Het is dus heel eenvoudig: de ledenvergaderingen van de bestaande politieke partijen stemmen niet in met het verminderen van het aantal potentiële baantjes.

De heer **Koole** (PvdA):

Bedoelt de heer Sörensen alle politieke partijen? Als het echt zo slecht is als hij nu schetst, kan ik mij voorstellen dat sommige politieke partijen in hun programma het afschaffen van de deelgemeenteraden opnemen. Ze moeten vervolgens de kiezers overtuigen en als ze een meerderheid hebben, al dan niet in een coalitie, schaffen ze de deelraden af. Dat is aan de gemeente. De heer Sörensen kan niet zeggen dat de mensen in politieke partijen alleen maar als kalkoenen over het kerstdiner besluiten. Kennelijk hebben alternatieve partijen geen meerderheid van de bevolking achter zich gekregen om dit te wijzigen.

De heer **Sörensen** (PVV):

U stelt nu aan de orde dat kiezers zich bewust zijn van het feit dat ze ook stemmen over de deelraden als ze gaan stemmen. Maar dat is niet het geval. Kiezers stemmen op een partij. U weet net als ik dat slechts 4% van de Nederlandse bevolking lid is van een politieke partij. Maar die 4% beslist wel over wat er in de partijprogramma's van de politieke partijen staat. Voor 96% geldt dat niet. Dat is het merkwaardige van ons systeem. Niet alle partijen zijn voor het voortbestaan van de deelraden. Leefbaar Rotterdam is er mordicus tegen, ondanks het feit dat deze partij bestuurt in twee deelraden, onder andere in het stadsdeel waar ik woon. Ook de SP in mijn stad is mordicus tegen het deelradenstelsel. De Tilburgse hoogleraar Tops, een bestuurskundige, heeft ooit aangetoond dat van die 4% slechts 10% naar de vergaderingen gaat. Als er wordt gesproken over deelraadsvergaderingen of het wel of niet laten voortbestaan van deelraden, stromen de zalen ech-

ter vol. Er zijn immers mensen die er belang bij hebben. Dat lijkt mij ook logisch en legitiem. Het past binnen ons systeem, dus waarom zouden ze het niet doen?

De heer **Koole** (PvdA):

Er zijn partijen die afschaffing van deelraden in hun programma hebben staan. Kennelijk zijn ze niet in staat om dit punt zodanig te politiseren dat het leeft bij de kiezers. Ze kunnen de kiezers dan ook niet motiveren om op hen te stemmen en hierdoor op dit punt een meerderheid in de raad te krijgen. Zo werkt de democratie.

De heer **Sörensen** (PVV):

Ja, in dit geval is dat eigenlijk ondemocratisch. De kiezers worden immers niet gehoord, maar de leden van de partijen.

De **voorzitter**:

Wilt u het betoog voortzetten?

De heer **Sörensen** (PVV):

Jawel.

Voorzitter. Het is dus van groot belang, en zeker ook in overeenstemming met de wil van de bevolking, dat we stoppen met de vele lokale politici. Zij leveren een onacceptabele druk op. Dat zijn niet mijn woorden, want ik ben geen bestuurder geweest. Ik weet dit van ex-wethouders. Het is allemaal verzameld door mijn oud-collega Simons. Het is van groot belang dat we er nu mee stoppen.

Ik heb natuurlijk de zorg, die ik ook van andere partijen hier gehoord heb, dat de ledenvergaderingen ondertussen gezorgd hebben voor een bestuurscommissie die ik maar een "deelraad light" noem. Natuurlijk zitten er weer drie bestuurders in iedere commissie. Laat ik ook eens zeggen dat het heel legitiem is om deelraadbestuurder te willen worden. Het heeft een best aardig salaris. Als je voorzitter bent van een deelraad van een stadsdeel van 80.000 mensen, zoals Prins Alexander, krijg je het salaris van een burgemeester en het salaris van een wethouder. Het is dus best een rendabele baan. Het is heel goed dat mensen de democratische omwegen zoeken om hun banen te behouden. Maar gelukkig hebben we een rijksoverheid die nu gaat ingrijpen.

Is de wijze waarop de Rotterdamse gemeenteraad nu gemeend heeft om na de afschaffing van de deelraden door te moeten gaan naar het eventuele accepteren van deze wet, niet in strijd met het streven van de regering om te komen tot beslissingen door slechts twee bestuurlijke lagen? En ik wil toch ook weten of wat zij hebben gedaan niet in tegenspraak is met het wettelijke kader dat we hopelijk volgende week zullen aannemen. Past het daarbinnen?

Zoals ik al zei, onder het motto "beter een half ei dan een lege dop" gaat de PVV-fractie akkoord met het voorliggende wetsvoorstel. Wij hebben ook nog de hoop, gezien het bekende Nederlandse gezegde "als er één schaap over de dam is, volgen er meer", dat als we deze bestuurlijke laag opheffen, de volgende bestuurlijke laag de ondemocratische Europese laag zal zijn. Hopelijk gebeurt dat via een referendum. Maar zo ver zijn we helaas nog niet.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Tussendoor deel ik de leden mee dat het voorstel is om de commissie-BZK/AZ om 13.30 uur te laten vergaderen. Die vergadering stond gepland om 13.00 uur. Ik kijk even naar de voorzitter van deze commissie.

Sörensen

De minister moet dan alweer aan het woord aan de overkant. We hebben nu nog één spreker. Ik zie dat de minister even het woord wil, maar begrijp niet wat hij wil melden.

De heer **Vliegenthart** (SP):
Volgens mij zit de minister de gehele dag hier, voorzitter.

Minister **Plasterk**:
Voorzitter. Ik moet met uw Kamer in debat. Ik zou me willen beroepen op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens om minimaal een kwartier de tijd te krijgen voor een lunchpauze voordat ik verderga.

De **voorzitter**:
Dat zullen we in overweging nemen.
Het woord is aan de heer Vliegenthart.

□

De heer **Vliegenthart** (SP):
Voorzitter. Als we gemeenten afschaffen, zit de publieke tribune hier vaak helemaal vol. Vandaag schaffen we wellicht deelgemeenten af, maar het is hier leeg. Ik wil dat van tevoren toch even geobserveerd hebben, als een indicator voor de discussie over dit punt. Ik heb veel interessante dingen gehoord en ik heb daar goede nota van genomen. Bij de eerstvolgende voorstellen tot herindeling en samenvoeging kom ik er wellicht bij sommige partijen nog op terug.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, hangt een beetje in de lucht. Het is het erfstuk van het vorige kabinet met zijn stoere voornemen om het aantal volksvertegenwoordigers in te krimpen. En zoals dat met erfstukken gaat: je kunt er wel of niet blij mee zijn, maar vaak houd je het een tijdje bij je voordat je weet of je er iets mee kunt. Minister Plasterk heeft het voorstel dan ook een tijdje op zicht gehad en besloten het te behouden, waarschijnlijk omdat het past in zijn visie op de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur in Nederland. Echter, hoe die visie eruitziet, weten we niet. Die visie zien we als het goed is in februari tegemoet. Daarom mijn eerste vraag aan de minister: hoe verhoudt het voorliggende wetsvoorstel zich met de visie op de inrichting van het openbaar bestuur? Is dit voorstel een koekoeksjong, in het nest gelegd door de vorige regering, of een gewenste stap in de goede richting?

Als we het vandaag voorliggend wetsvoorstel aannemen, worden de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam afgeschaft. Daarmee zou een einde komen een bestuurlijk experiment dat in de jaren zestig van de vorige eeuw is gestart en dat de afgelopen decennia een steeds grotere vlucht is gaan nemen. Bedoeld als ondersteuning voor de grote steden, zijn deelgemeenten de afgelopen jaren steeds meer zelfstandige bestuurslagen geworden, met alle gevolgen van dien. Vandaag de dag hebben Amsterdammers en Rotterdammers met zes bestuurslagen te maken: van deelgemeenten via de centrale stad, het waterschap, de provincie en het Rijk tot de Europese Unie. En dan laat ik voor het gemak de stadsregio, het haven- en het recreatieschap, waar een gemeente als Amsterdam met Spaarnwoude, Groengebied Amstelland, het Twiske en Waterland ook in betrokken is, nog even buiten beschouwing, zeg ik tegen collega Sörensen. Het bestuur wordt er niet overzichtelijk van.

Voor mijn fractie is vooral van belang dat het voor burgers in toenemende mate onduidelijk is geworden welke overheidsinstantie aangesproken dient te worden voor zaken waar die burgers in het dagelijks leven mee te maken hebben. Dat brengt de burger niet dichter bij de politiek. De deelgemeenten zijn naar de opvatting mijn fractie vooral het uitvloeisel van een politiek van goede bedoelingen. Die goede bedoelingen hebben we vandaag meermalen gehoord. Ze zijn echter een eigenstandig leven gaan leiden en maken het bestuur in de grote steden niet gemakkelijker maar juist moeilijker. In die zin delen wij de analyse achter het huidige wetsvoorstel.

De SP is een partij die zeer hecht aan een kleinschalige en op de menselijke maat gestoelde inrichting van het openbaar bestuur; niet alleen omdat wij denken dat politiek zo dicht mogelijk bij de mensen moet worden bedreven, maar ook omdat wij denken dat dit in veel gevallen efficiënter en goedkoper is. Het is opmerkelijk dat we daarover meestal verschillen van mening met D66, maar vandaag zijn we het over de deelgemeenten wel eens. Mijn fractie begrijpt heel goed dat grote steden aan de geografische diversiteit en de uiteenlopende wensen van burgers tegemoet willen komen. In die zin deel ik hetgeen de heer Kuiper daarover heeft gezegd. De vraag is echter of dat in het huidige stelsel gebeurt.

Wij denken dat dit niet zo is, allereerst omdat deelgemeenten daarvoor een te grote oppervlakte bestrijken. Ze zijn veelal rond 100.000 inwoners en daardoor wordt in veel deelgemeenten op dezelfde manier bestuurd als in de centrale gemeenteraad. Ruimte om concrete problemen in de wijk te bespreken is er vaak niet. Daarnaast komt het maar al te vaak voor dat deelgemeenten en de centrale stad zich over dezelfde zaken buigen en elkaar het leven moeilijker maken. Zo zijn de deelgemeenten vaak geen hulp voor het centrale stadsbestuur. De socioloog Max Weber waarschuwde hier al voor: bureaucratische instituties zullen altijd trachten om hun bevoegdheden uit te breiden, iets wat niet leidt tot efficiënter bestuur maar tot patstellingen. Veto points noemt men dat in de politicologie. Too many cooks spoil the broth, zeggen de Engelsen daarover.

Het is dan ook geen wonder dat het voor de meeste burgers onduidelijk is waar hun stadsdeel over gaat en wat aan de centrale stad is overgeleverd. Daar komt bij dat de meeste deelgemeenten niet de meest populaire laag in ons openbaar bestuur zijn. Mijn fractie heeft in voorbereiding op deze discussie wél onderzoek gedaan. Dat wil zeggen: de gemeenteraadsfractie van de SP in Amsterdam heeft Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S) gevraagd om te onderzoeken wat de burgers van Amsterdam van het stadsdeelstelsel vinden. Daaruit blijkt dat een derde van de bevolking voor het huidige stadsdeelstelsel is en twee derde een andere inrichting wil. Juist nu constateert mijn fractie dat de gemeentebesturen in Amsterdam en Rotterdam zo veel mogelijk van het huidige stelsel willen behouden, ondanks dit wetsvoorstel. De collega van de VVD refereerde hier al aan, eveneens collega Sörensen. Ik kom er zo meteen nog op terug.

Voor voorzieningen zoals het ophalen van het rijbewijs of het aangeven van geboortes is aanzienlijk meer draagvlak. Ook dat komt overeen met hetgeen collega Sörensen uit Rotterdam vertelde. Dat is ook niet zo vreemd. Daar is echter geen politieke bestuurslaag voor nodig. De uitdaging bestaat erin het bestuur in grote gemeenten zo te organiseren dat burgers een goed en lokaal aanspreekpunt hebben voor de problemen die zij in hun buurt er-

Vliegenthart

varen, dat zij het gevoel krijgen dat deze klachten serieus worden genomen en dat zij actief kunnen meedoen aan de vormgeving van de leefbaarheid van hun wijk. Daarover ben ik het eens met collega Engels. Een gemeenteraad die zijn werk serieus neemt, kan iets dergelijks ook organiseren, is de stellige overtuiging van mijn fractie.

Het huidige stelsel van deelgemeenten werkt naar mijn idee niet adequaat. Daarin volgt mijn fractie dus de regering. Wel heeft mijn fractie nog een aantal vragen die zij aan de minister wil voorleggen alvorens haar finale oordeel te kunnen vellen.

De Raad van State merkte in zijn advisering bij het wetsvoorstel op dat de inbreuk die dit wetsvoorstel maakt op de gemeentelijke autonomie, nadere toelichting behoeft. Dat is ook niet zo gek; het instellen van de mogelijkheid om deelgemeenten op te richten bestaat al sinds midden jaren zestig en werd bij verschillende wijzigingen van de Gemeentewet bekrachtigd. Klaarblijkelijk vond de Raad van State de stoere taal van de vorige regering, dat ons land wel met minder volksvertegenwoordigers toekon, op zichzelf niet voldoende. Ik vraag de minister hoe hij hiertegen aankijkt. Wat is volgens hem doel en grond van dit wetsvoorstel? De minister heeft ons een visie beloofd op de inrichting van het openbaar bestuur, maar ik zou in dit debat graag concreet aangegeven zien welke analyse ten grondslag aan dit wetsvoorstel ligt.

Het antwoord van de regering op de woorden van de Raad van State was Donneriaans: zij was van mening dat de door de Raad van State geschetste visie "aanvulling en correctie" behoeft. Collega's in dit huis die met Donner hebben mogen debatteren, zouden hierover kunnen meepraten. Daarop volgt een uitgebreid betoog over de door de regering in 1964 in de Eerste Kamer ingenomen standpunten, waarin de regering duidelijk wil maken dat toentertijd niet alleen de afstand tussen bestuurders en bestuurden in de afweging werd meegenomen, maar ook meer. Klaarblijkelijk hebben de afwegingen in dit huis soms lange pootjes. Dat is goed om te weten, die kennis kunnen we in dit debat wellicht ook gebruiken. Daarom mijn vraag aan de minister: onderschrijft hij het gehele nadere rapport bij dit wetsvoorstel? Ik ben daarbij vooral geïnteresseerd in de appreciatie van de opmerking van de vorige regering, die bestrijdt "dat territoriale bestuurscommissies feitelijk als deelgemeenten zouden kunnen functioneren". Dat laatste lijkt mij van nogal wezenlijk belang, gezien de opstelling van de gemeentebesturen in Amsterdam en Rotterdam. Opvallend is dat men in Amsterdam en Rotterdam, voor zover ik dat kan beoordelen, het wetsvoorstel probeert te incorporeren door zo min mogelijk te wijzigen in de huidige situatie. Vanuit de gemeentebesturen is dat wellicht begrijpelijk; zij vonden de plannen van begin af aan al niets. Maar dat is iets anders dan het wetsvoorstel, als dit eenmaal is aangenomen, zo uitvoeren dat er in feite niets verandert. Zo liet wethouder Van Es uit Amsterdam, volgens het verslag van de commissie algemene zaken op 17 oktober 2012, in reactie op vragen van mijn partijgenoot Laurens Ivens weten dat er weliswaar een bestuurslaag gaat verdwijnen in de termen van de wetgever, maar "in de termen van de gemeente niet". Zo blijven er verkiezingen voor de deelraden nieuwe stijl, gelijktijdig met de verkiezingen voor de centrale stad. Maar of er dan ook echt wat te kiezen valt, is mijn fractie een raadsel. Niet zonder grond concludeerde mijn partij dan ook in de Amsterdamse gemeenteraad dat de plannen van het stadsbestuur "deelraden light" gaan opleveren.

De minister lijkt een geheel andere mening toegeedaan. In de memorie van antwoord laat hij aan deze Kamer weten dat dit wetsvoorstel "geen ruimte biedt voor voortzetting van de deelgemeenten in afgezwakte vorm". Tegelijkertijd is de minister positief over de wijze waarop Amsterdam en Rotterdam vooruitlopen op het voorliggende wetsvoorstel. Volgens mijn fractie wringt dat. Hoe verhouden de opmerkingen van de minister zich tot de uitlatingen van wethouder Van Es, volgens wie er voor de gemeente niets verandert? Valt dit onder wat de minister vorige week in de Volkskrant noemde het "cynisme" en de "angst voor verandering" bij wethouders? Zo ja, wat denkt hij daar concreet aan te gaan doen? Mijn fractie vindt dat het niet zo kan zijn dat hier straks een cosmetisch wetsvoorstel wordt aangenomen, maar dat er feitelijk niets verandert. Wij zijn dan ook bijzonder benieuwd naar de reactie van de regering.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Er wordt onderzocht of de commissie BZK nu meteen kan gaan vergaderen over de honorering van het beroep van de minister op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Er zullen daar heerlijke broodjes zijn.

De vergadering wordt van 13.25 uur tot 14.00 uur geschorst.

Voorzitter: Putters

De voorzitter:

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De voorzitter:

Ik deel aan de Kamer mede dat de commissie voor Veiligheid en Justitie, na lezing van de nadere memorie van antwoord inzake wetsvoorstel Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob) (32676), in haar vergadering van 22 januari 2013 heeft geconcludeerd dat er behoefte bestaat aan het uitbrengen van een volgend nader voorlopig verslag. Ingevolge artikel 61 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal verzoekt de commissie de Kamer haar verlof te verlenen om een volgend nader voorlopig verslag uit te brengen. Wenst de Kamer dit verzoek te honoreren? Ik constateer dat er geen bezwaar leeft tegen het verlenen van dit verlof, waarmee het verlof is verleend.