

Vergaderjaar 2012–2013

33 017

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 november 2012

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin. Sinds het vaststellen van het voorlopig verslag is het nieuwe kabinet aangetreden en zijn in Amsterdam en Rotterdam plannen voor een nieuw binnengemeentelijk bestel gepresenteerd. Ik kom daar verderop in deze memorie op terug.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsontwerp. Deelgemeenten zijn hun doel voorbij geschoten. Van hulpstructuren zijn zij geworden tot een afzonderlijke bestuurslaag. Daarvoor is geen plaats in een beleid dat is gericht op een compacte overheid met drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Wel hebben deze leden twijfel of het wetsontwerp doelmatig is voor wat betreft het opheffen van de deelgemeenten. Het is niet onaannemelijk, zo menen deze leden, dat het wetsontwerp ruimte biedt voor een voortzetting van de deelgemeenten, zij het in een enigermate gewijzigde vorm.

De vrees van de leden van de fractie van de VVD dat het wetsvoorstel de ruimte biedt voor een voortzetting van de deelgemeenten in enige vorm, is ongegrond. Ik zal hier verderop op ingaan, aan de hand van de door deze leden gestelde vragen, maar wil hier benadrukken dat het wetsvoorstel wel degelijk effectief is, in die zin dat het geen ruimte biedt voor voortzetting van de deelgemeenten in afgezwakte vorm. Dat moge ook blijken uit de inmiddels door Amsterdam en Rotterdam gepresenteerde plannen voor de toekomst van hun binnengemeentelijk bestel.

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

Niet ontkend kan worden dat het wetsvoorstel een inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie. Ik hoop echter de leden van de fractie van de PvdA ervan te kunnen overtuigen dat het wetsvoorstel per saldo tot een beter binnengemeentelijk bestuur zal leiden, aangezien het een terugkeer is naar de meer passende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie, welke voldoende ruimte bieden voor eigen keuzes door gemeenten, zonder dat het mogelijk is een nieuwe bestuurslaag in het leven te roepen. Kijkend naar de onlangs door Amsterdam en Rotterdam gepresenteerde plannen, ben ik van mening dat er alle redenen zijn om positief te zijn over de wijze waarop beide steden invulling beogen te geven aan deze veranderingopgave.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de inhoud van het voorstel dat strekt tot afschaffing van deelgemeenten en het vervallen van de mogelijkheid nieuwe deelgemeenten in te stellen. Zij achten het niet wenselijk dat deelgemeenten zich ontwikkelen in de richting van een zelfstandige bestuurslaag. De leden van de CDA-fractie achten betrokkenheid van de burger bij het lokaal bestuur van groot belang. Naar hun oordeel zijn er ook buiten de instelling van deelgemeenten voldoende mogelijkheden om hierin te voorzien, zoals tijdens de eerdere behandeling ook aan de orde is gekomen.

Deze opvatting van de leden van de CDA-fractie kan ik slechts onderschrijven en ik ben hen erkentelijk voor hun constructieve inbreng.

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

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

Met de leden van de fractie van D66 ben ik van mening dat het streven naar een krachtige, compacte en dienstverlenende overheid vraagt om een brede, systematische en samenhangende invulling. Het wetsvoorstel past dan ook goed in de plannen van het kabinet met de bestuurlijke organisatie, zoals geschetst in het regeerakkoord van VVD en PvdA. Afschaffing van de deelgemeenten is inderdaad een deeloplossing, maar moet niet op zichzelf worden gezien. Het onderhavige wetsvoorstel loopt voor op de in het regeerakkoord aangekondigde voornemens met betrekking tot de bestuurlijke organisatie.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Zij zijn allerminst overtuigd van de noodzaak of wenselijkheid van deze wet, die zij bovendien in strijd achten met de gemeentelijke autonomie.

Zoals ook aangegeven in de richting van de leden van de fractie van de PvdA, kan niet ontkend worden dat het wetsvoorstel een inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie. Zoals echter uit de beantwoording van de

hierna gestelde vragen zal blijken, acht de regering die inbreuk echter gerechtvaardigd.

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

Zoals uit de behandeling van het wetsvoorstel blijkt en waaraan ook de leden van de fractie van het CDA refereren, zijn er andere manieren om het bestuur dichter bij de burger te brengen, zonder dat een zelfstandige bestuurslaag op binnengemeentelijk niveau hoeft te functioneren. Het wetsvoorstel leidt overigens wel degelijk tot een substantiële vermindering van het aantal politieke ambtsdragers in Amsterdam en Rotterdam. De taken en bevoegdheden van de deelgemeenten vloeien terug naar het gemeentebestuur, met de mogelijkheid van beperkte delegatie aan territoriale bestuurscommissies. Het leidt voor de regering dan ook geen twijfel dat het wetsvoorstel een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het verminderen van bestuurlijke drukte in beide steden.

2. Motivering en gemeentelijke autonomie

De leden van de fractie van de PvdA achten het principiële punt van de gemeentelijke autonomie een groot goed. Hierop ingrijpen kan naar hun oordeel alleen wanneer daartoe een dwingende noodzaak bestaat, die overtuigend kan worden aangetoond. Die dwingende noodzaak bestaat naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie niet. Het voornaamste argument van de regering om de Gemeentewet op dit punt te wijzigen, is het terugbrengen van de bestuurlijke drukte, hetgeen zou passen in een bredere visie van de regering om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. De Raad van State heeft indringend gewezen op het ontbreken van een dragende motivering. Bovendien vroeg de Afdeling advisering zich af of de maatregelen in dit wetsvoorstel wel bijdragen aan de genoemde doelen. In het nader rapport (p. 6) stelt de regering dat de reden voor het afschaffen van de deelgemeenten is gelegen in de wens om tot een compactere overheid te komen. Het stelsel zou zijn doorgeschoten van een hulpstructuur om burgers bij het gemeentebestuur te betrekken tot een zelfstandige bestuurslaag. Dit kan echter niet als een dragende motivering worden beschouwd. De regering toont niet aan dat deelgemeenten disfunctioneren of dat zij het goed functioneren van de overheid in het algemeen hinderen. Daarom vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering: op basis van welke gegevens of rapporten baseert de regering haar stelling dat deelgemeenten een adequaat functioneren van de overheid in de weg staan?

Net als de leden van de fractie van de PvdA, hecht de regering aan de gemeentelijke autonomie. Niet ontkend kan worden dat het wetsvoorstel inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie, in het bijzonder in de twee betrokken gemeenten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de motivering van het wetsvoorstel. Anders dan de aan het woord zijnde leden vindt de regering het een valide argument dat de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen wordt afgeschaft, nu zij steeds meer trekken zijn gaan vertonen van een afzonderlijke

bestuurslaag. Dat acht de regering ten principale onwenselijk. Voor dat oordeel is niet relevant hoe de deelgemeenten hebben gefunctioneerd.

De leden van de PvdA-fractie horen juist geluiden dat deelgemeenten dichter bij de burgers staan en daardoor ook sneller, gericht en meer op maat kunnen werken. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam, hoe verschillend hun modellen ook zijn, levert dat minder kosten op door onder meer een integrale benadering van de problematiek in de deelgemeente en een efficiëntere aansturing van ambtelijke diensten dan een politiek bestuur op grotere afstand zou kunnen. Deelgemeenten dragen ook bij aan het vergroten van de veiligheid in en de economische ontwikkeling van hun gebied, waardoor de leefbaarheid toeneemt. Beschikt de regering over informatie die haaks staat op genoemde positieve geluiden?

De regering beschikt niet over eigen onderzoek naar het functioneren van de deelgemeenten. Zij heeft echter de overtuiging dat de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt voor binnengemeentelijke decentralisatie, voldoende ruimte bieden voor een andere invulling van het binnengemeentelijk bestel, waarbij het goede van de deelgemeenten behouden kan blijven. Die ambitie spreekt ook uit de onlangs door Amsterdam en Rotterdam gepresenteerde plannen voor een nieuw bestel in de onderscheiden steden. Het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur, een kostenefficiënte werkwijze en het bijdragen aan de leefbaarheid van wijken zijn zaken die ook met andere vormen bereikt kunnen worden, zoals territoriale bestuurscommissies of andere (advies)commissies. De veelgenoemde wijk- en dorpsraden kunnen beider vorm aannemen.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de regering stelt dat voorliggend wetsvoorstel past in een brede bestuurlijke visie van het nu demissionaire kabinet gericht op opruimen van hulpstructuren, het terugbrengen van de bestuurlijke structuur tot de hoofdstructuur, het versoberen en verkleinen van de overheid in zijn algemeenheid en van het aantal politici en bestuurders. Dit zijn doelen, geen argumenten. Kan de regering aangeven wat de argumenten zijn om deze doelen na te streven? Kan de regering voorts in concrete termen aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de realisatie van de voorstellen die in het kader van die visie worden of zijn ontwikkeld, zoals het afschaffen van de Wgr-plus? En is de regering er zeker van dat genoemde brede bestuurlijke visie en de daarbij behorende concrete voorstellen ook door het nog te formeren kabinet zullen worden overgenomen? Zo ja, waarop baseert de regering deze opvatting? Zo nee, ligt het dan niet voor de hand – gegeven de door de regering benadrukte samenhang van de verschillende voorstellen op basis van genoemde visie – om verdere behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen tot daarover klaarheid wordt gegeven door het nieuwe kabinet?

Met het aantreden van het nieuwe kabinet is ook de agenda voor het binnenlands bestuur veranderd. In het regeerakkoord van VVD en PvdA (p. 40) is een lange termijn perspectief geschetst van vijf landsdelige provincies met een gesloten huishouding en gemeenten van ten minste 100 000 inwoners. De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen. Het kabinet zet in op een zeer omvangrijke decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten, en zal bij de vormgeving daarvan het gewenste eindbeeld voor ogen houden. Gemeenten benutten mogelijkheden om bewoners van wijken, buurten en dorpen te betrekken bij zaken die hen aangaan. Om dit gewenste eindresultaat te bereiken, zal een aantal concrete voorstellen worden gedaan. Het regeerakkoord noemt onder andere het samenvoegen van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, het gelijktijdig laten plaatsvinden van de waterschapsverkie-

zingen en de provinciale statenverkiezingen, het afschaffen van de Wgr-plusregio's en de vermindering van het aantal raads- en statenleden met 10 % (de zgn. dualiseringscorrectie) respectievelijk 25 %. Met de overige provincies worden initiatieven gericht op schaalvergroting besproken. De provincies zijn op hun beurt uitgenodigd om met de gemeenten initiatieven gericht op schaalvergroting te bespreken. Ook de opschaling van waterschappen wordt bevorderd. Concluderend kan gesteld worden dat het onderhavige wetsvoorstel, dat is voorbereid en ingediend onder de verantwoordelijkheid van het vorige kabinet, zonder meer past in de plannen van het huidige kabinet. Het past volledig in de lijn van opschaling c.q. vermindering van bestuurslagen en vermindering van het aantal politieke ambtsdragers. Ten aanzien van twee reeds voorbereide wetsvoorstellen, de afschaffing van de Wgr-plusregio's en de vermindering van het aantal politieke ambtsdragers, bezie ik thans in hoeverre die aanpassing behoeven als gevolg van het regeerakkoord.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorstel past in de visie van de regering zoals die is neergelegd in de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting» (Kamerstukken 33 047). Daarin passen ook de voornemens om te komen tot «vermindering van het aantal politieke ambtsdragers op alle niveaus, opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad, een andere verkiezingswijze voor de waterschappen» (nota naar aanleiding van het verslag, p. 5). De leden van de CDA-fractie hechten er belang aan om op te merken dat de instemming met dit onderdeel uit deze visie niet vanzelf meebrengt dat die instemming voor die andere onderdelen ook bestaat. In dat licht is de motivering van dit voorstel van belang. De regering verwijst uitdrukkelijk naar de wens «om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders» (memorie van toelichting, p. 1). Ook zegt de regering dat besparing op bestuurskosten geen doel op zich is (nota naar aanleiding van het verslag, p. 22). De regering voegt daaraan toe democratische vertegenwoordiging niet in termen van kosten te willen benaderen. De leden van de CDA-fractie kunnen deze twee laatste zinsneden onderschrijven. Dat betekent dat deze leden eerder zouden spreken van een krachtige, bescheiden en dienstverlenende overheid met een verantwoorde besteding van belastinggeld en een aantal ambtenaren en bestuurders dat passend en adequaat is voor het uitvoeren van de taken, c.q. het dragen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Kwesties als «versnippering van bestuurlijke bevoegdheden, toenemende bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden en trage of geblokkeerde besluitvorming» zijn naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie in het algemeen en in het kader van dit wetsvoorstel wel relevant, nogmaals zonder bij voorbaat alle concrete consequenties daaruit te trekken die de regering er nu al aan verbindt (nota naar aanleiding van het verslag, p. 22).

Opgemerkt zij dat sinds het vaststellen van het voorlopig verslag het nieuwe kabinet is aangetreden, waarmee de visienota van het vorige kabinet niet langer actueel is. Ik heb goede nota genomen van de opvatting van de leden van de fractie van het CDA. Ik ben blij met hun steun voor het onderhavige wetsvoorstel. Vanzelfsprekend zal ik er naar streven om ook bij andere voorstellen die uit het regeerakkoord voortvloeien, een zo breed mogelijk draagvlak te vinden. Ik besef dat die steun niet op voorhand gegeven zal zijn. Veel van wat de leden van de fractie van het CDA stellen ten aanzien van de visienota van het vorige kabinet, komt overeen met de plannen van het huidige kabinet, te weten het streven naar een krachtige en dienstverlenende overheid, wat vraagt om een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen. Decentralisatie naar gemeenten maakt meer

maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers; daarbij zijn meer beleidsvrijheid voor gemeenten en het stimuleren van burgerparticipatie belangrijke voorwaarden.

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

Evenals in reactie op de voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA, merk ik op dat met het aantreden van het nieuwe kabinet de visienota «Bestuur en bestuurlijke inrichting» niet langer actueel is. Wat betreft de vraag naar de onderbouwing van de visie op het binnenlands bestuur, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA. Het onderhavige wetsvoorstel is geenszins een incidentele of geïsoleerde ingreep in de bestuurlijke organisatie. Dit onjuiste beeld valt mogelijk te verklaren uit het feit dat dit wetsvoorstel het eerste is van een reeks andere, nog in te dienen wetsvoorstellen met betrekking tot de bestuurlijke organisatie. Een zekere fasering daarin is onvermijdelijk. De motivering van het wetsvoorstel zoals in de memorie van toelichting gegeven, geldt nog onverkort. Wat betreft de verhouding tussen het afschaffen van de deelgemeenten en de voorgenomen vermindering van het aantal raadsleden, wijs ik op de door de Tweede Kamer breed aanvaarde motie-Heijnen (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 16), waarin de regering wordt verzocht het aantal raadsleden in de allergrootste gemeenten ongewijzigd te laten, juist vanwege de afschaffing van de deelgemeenten. Die motie zal worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voornemens betreffende vermindering van het aantal politieke ambtsdragers op decentraal niveau.

De leden van de fractie van D66 hechten een bijzondere betekenis aan de beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Hoewel de wetgever formeel bevoegd is regels te stellen ten aanzien van de inrichting van het

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

De regering hecht net als de leden van de D66-fractie grote waarde aan de beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Die beginselen geven uitdrukking aan de zelfstandige positie van de lokale democratie binnen ons bestuurlijk bestel zoals dat grondwettelijk is verankerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een bijzondere verantwoordelijkheid bij het bewaken van die beginselen. In ons open grondwettelijk stelsel dat enkele hoofdpunten van het decentrale bestel regelt en de beginselen van lokale autonomie en decentralisatie vastlegt zonder de grenzen daarvan aan te geven, zijn de grenzen voor de bevoegdheid van de wetgever ten aanzien van de inrichting van het decentraal bestuur niet nauwkeurig vast te stellen. Deze zijn daarom slechts in algemene termen aan te geven en houden in dat de wetgever moet waarborgen dat aan die beginselen op een betekenisvolle wijze inhoud kan worden gegeven en dat beperkingen deugdelijk moeten worden gemotiveerd. De regering meent dat die grenzen bij het onderhavige wetsvoorstel niet in het geding zijn, nu een in het verleden door de wetgever geïntroduceerde bijzondere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie weer wordt afgeschaft omdat deze te ver is doorgeschoten. De regering meent namelijk dat de deelgemeenten zich van een hulpstructuur hebben ontwikkeld tot een zelfstandige bestuurslaag, nu daaraan een zodanig pakket taken en bevoegdheden kan worden overgedragen, in het bijzonder de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, dat op sublokaal niveau een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden ingesteld voor verantwoording en controle. Dat doet afbreuk aan het gemeentelijk bestel dat uitgaat van de eenheid van het gemeentebestuur en van het primaat van de drie in de Grondwet genoemde hoofdorganen van het gemeentebestuur. De gemeentebesturen houden na afschaffing van de deelgemeenten voldoende ruimte om het gemeentelijk bestuur naar eigen inzicht in te richten volgens de meer passende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie (het commissiestelsel), zoals dat eerder bestond en dat door bijna alle gemeenten wordt toegepast.

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

bestuurlijke drukte en de frase «dat het is afgesproken in het regeerakkoord». In de Eerste Kamer worden aan stelselherzieningen doorgaans zware motiveringseisen gesteld. Wat zijn nu werkelijk de zwaarwegende motieven voor deze stelselwijziging? Het regeerakkoord, waar de regering in haar motivering van de wet naar verwijst, is inmiddels niet meer. Verandert dat iets in de afwegingen van de regering, of van de verantwoordelijke minister, ten aanzien van dit wetsvoorstel? En heeft de regering een evaluatie of analyse gemaakt van het functioneren van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam? Indien de regering deze analyse niet gemaakt heeft: wat is daarvan de reden, en is de regering bereid een dergelijke analyse alsnog te maken en met de Eerste Kamer te delen?

In reactie op deze inbreng van de leden van de fractie van GroenLinks merk ik op dat het wetsvoorstel goed past in de plannen van het nieuwe kabinet met de bestuurlijke organisatie. Het onderhavige wetsvoorstel is de resultante van een legitieme politiek-bestuurlijke afweging. Die afweging is in de memorie van toelichting uitgebreid gemotiveerd, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het huidige kabinet zet, net als het vorige, in op het terugdringen van extra bestuurslagen en vermindering van het aantal politieke ambtsdragers. De ontwikkeling van de deelgemeenten tot een zelfstandige bestuurslaag op sublokaal niveau houdt het kabinet ten principale voor onwenselijk. Dat maakt een evaluatie naar het feitelijk functioneren van de deelgemeenten overbodig. Ook de vraag hoeveel gemeenten het betreft of hoeveel inwoners het raakt – dat laatste is overigens nog minder van belang, het gaat hier immers sec om een gemeentelijke bevoegdheid – is voor die beoordeling evenmin relevant geweest. Mijn ambtsvoorganger heeft tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer niettemin haar waardering uitgesproken voor diegenen die thans op deelgemeentelijk niveau in beide steden actief zijn (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 17, p. 26). De kwalificatie «stelselwijziging» deel ik niet. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt teruggekeerd naar de meer passende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

Naar het oordeel van de GroenLinks-fractie is er op het argument van de regering dat met het onderhavige wetsvoorstel iets wordt gedaan aan de bestuurlijke drukte wel wat af te dingen. Het punt van bestuurlijke drukte wordt doorgaans gekoppeld aan het aantal bestuurslagen dat ergens verantwoordelijk voor is (uitgangspunt: burgers en bedrijven mogen voor een onderwerp niet met meer dan twee bestuurslagen te maken hebben) en het aantal bestuurders/volksvertegenwoordigers. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam wordt in de taakverdeling tussen centrale stad en deelgemeenten gewerkt met een complementair bestuur, en geen getrappt bestuur. In beginsel is ofwel de deelgemeente, ofwel de centrale stad verantwoordelijk voor een taak. Burgers en bedrijven hebben ten aanzien van een bepaald onderwerp dan ook slechts met één van beide te maken. Is het niet zo dat juist wanneer gewerkt gaat worden met territoriale commissies met gemandateerde bevoegdheden (in plaats van complementaire), er sprake zal zijn van twee verantwoordelijke bestuurslagen, iets wat dit wetsvoorstel nu juist zegt te willen tegengaan? Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie moet de bestuurlijke drukte die deelgemeenten op zouden leveren ook met betrekking tot het aantal lokale volksvertegenwoordigers gerelativeerd worden. Is het niet zo dat het aantal volksvertegenwoordigers per inwoner, ook wanneer de deelraadsleden worden meegeteld, nog steeds relatief laag is vergeleken met een groot aantal kleinere gemeenten? Kan de regering in dit verband ook aangeven hoe uitvoering zal worden gegeven aan de motie-Heijnen?

Amsterdam en Rotterdam hebben de huidige deelgemeenten ieder op eigen wijze vorm gegeven. Welke typering van die bestuursvormen het meest passend is, doet niet ter zake. Doorslaggevend is dat zij een zelfstandige bestuurslaag op sublokaal niveau zijn gaan vormen. Bestuurscommissies – maar ook de andere (advies)commissies – zijn dat niet; zij zijn juist ondersteunend aan de hoofdorganen van het gemeentebestuur, aan wie zij ook verantwoording afleggen. Het wetsvoorstel pakt de bestuurlijke drukte in beide steden aan en versterkt juist de eenheid van het gemeentebestuur. Door de beperkte taken en bevoegdheden van bestuurscommissies, zal er meer op het niveau van de centrale stad geregeld worden. Daardoor neemt ook de uniformiteit voor burgers en bedrijven toe. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat het aantal politieke ambtsdragers in beide steden substantieel zal afnemen. Voor de beoordeling van de regering is nooit relevant geweest hoe het aantal volksvertegenwoordigers per inwoner in beide steden zich verhoudt tot de rest van het land. Wat de vraag naar de uitvoering van de motie-Heijnen betreft, zoals aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 zal deze breed aanvaarde motie worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voornemens omtrent vermindering van het aantal politieke ambtsdragers. Tot slot wijs ik erop dat het onderscheid dat de leden van de GroenLinks-fractie maken tussen complementaire (deelgemeenten) en gemandateerde bevoegdheden (territoriale bestuurscommissies niet verhelderend werkt, omdat het eerste een bestuurskundig en het tweede juridisch van aard is. Daar komt bij dat bij territoriale bestuurscommissies net als bij deelgemeenten in juridische zin in beginsel sprake is van delegatie en niet van mandaat.

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

Zoals eerder aangegeven erkent de regering dat het wetsvoorstel een inbreuk vormt op de lokale autonomie. Zij acht dit echter verdedigbaar, nu het de verantwoordelijkheid van de wetgever is om een kader voor binnengemeentelijke decentralisatie te scheppen, waarbinnen gemeenten vervolgens een eigen keuze kunnen maken. De bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen is ooit door de wetgever gegeven en het is evenzeer aan de wetgever om die bevoegdheid nu ongedaan te maken. De bevoegdheid tot regeling en bestuur van de huishouding van de gemeente, zoals onder andere neergelegd in artikel 108 van de Gemeentewet, reikt niet zover dat gemeenten volkomen vrij zijn in het bepalen van hun binnengemeentelijk bestuur en dat de wetgever niet bevoegd is om daaraan grenzen te

stellen. Dat is ook niet de opvatting die de Afdeling advisering van de Raad van State huldigt; de Afdeling heeft slechts gewezen op de bijzondere motiveringsplicht ter zake. Artikel 115 Gemeentewet wijst op de bijzondere positie van de Gemeentewet ten opzichte van andere wetten. De artikelen 116 en 117 Gemeentewet bepalen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties belast is met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt, en dat hij de beleidsvrijheid van en de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten bevordert. Deze bepalingen staan los van de bestuurlijke inrichting. Het wetsvoorstel is niet getoetst aan het Europees Handvest inzake lokale autonomie, omdat daartoe geen aanleiding bestaat; ook de Afdeling heeft hier geen opmerking over gemaakt. Het lijkt voor de regering overigens geen twijfel dat het wetsvoorstel geheel in overeenstemming is met artikel 6, eerste lid, van het Handvest, dat stelt dat onverminderd meer algemene wettelijke bepalingen, lokale autoriteiten hun eigen administratieve structuur kunnen vaststellen ten einde deze aan de plaatselijke behoeften aan te passen en een doelmatig bestuur te verzekeren. De ruimte die het gemeentelijke commissiestelsel biedt om eigen keuzes te maken ten aanzien van binnengemeentelijke decentralisatie, voldoet aan deze norm.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ten slotte of de regering kan aangeven waarom zij in het geval van het afschaffen van de bevoegdheid deelgemeenten in te stellen weinig tot geen waarde hecht aan de lokale autonomie, terwijl dit uitgangspunt in andere dossiers voorop staat. Ter vergelijking een aantal zinsneden van een brief van de regering van 7 maart 2012 aan de Eerste Kamer inzake de bestuurlijke inrichting van Nederland: «De bestuurskracht van gemeenten kan op verschillende manieren versterkt worden» en: «De afweging voor opschaling dient vooral lokaal te gebeuren, net als de keuze tussen herindeling, gemeentelijke samenwerking, gezamenlijke inkoop, et cetera». Waarom gelden deze uitgangspunten naar het oordeel van de regering niet voor het onderhavige wetsvoorstel? Is de regering van oordeel dat de huidige gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam de gemeentelijke autonomie die zij onder de huidige wet hebben, misbruiken? Geven deze gemeenten met hun periodieke evaluaties van hun bestuurlijke inrichting en het daarop doorvoeren van de nodige aanpassingen niet juist blijk van een zeer verantwoordelijke omgang met deze lokale autonomie, waarin de verschillende belangen (waaronder duidelijkheid en toegankelijkheid voor burgers en ondernemers en efficiency) zorgvuldig worden gewogen?

Zoals ook moge blijken uit het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66, hecht de regering veel waarde aan de beginselen van lokale autonomie en decentralisatie. In de memorie van toelichting is daarom ook uitgebreid ingegaan op de motivering van het onderhavige wetsvoorstel. Het citaat dat de leden van de fractie van GroenLinks hier gebruiken, moet echter in het licht van de context worden begrepen. Het betrof daar de vraag naar opschaling op gemeentelijk niveau. Dat is van een wezenlijk andere orde dan vraagstukken betreffende binnengemeentelijke decentralisatie, waarbij ik bovendien aanteken dat het huidige kabinet de provincies heeft uitgenodigd initiatieven tot opschaling met de gemeenten te bespreken. De suggestie dat de regering van oordeel zou zijn dat Amsterdam en Rotterdam de gemeentelijke autonomie zouden «misbruiken», werpt zij verre van zich. De regering heeft steeds vooropgesteld dat met dit wetsvoorstel bewust geen oordeel wordt geveld over het feitelijk functioneren van de deelgemeenten. Uit de door beide steden gepresenteerde plannen blijkt juist dat zij in staat zijn gebleken een visie te ontwikkelen op de toekomst van hun binnengemeentelijk bestuur, indachtig het wettelijk kader dat na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal gelden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan uitleggen waarom haar principiële punt omtrent een slagvaardigere overheid voor haar zwaarder lijkt te wegen dan de autonomie van de gemeenten. Zij vragen voorts of de regering kan aangeven uit welke onderzoeken duidelijk blijkt dat de huidige deelgemeenten dermate ineffectief functioneren dat ingrijpen door het Rijk in de gemeentelijke autonomie onafwendbaar is? Kan de regering verder toelichten waarom zij toch wil ingrijpen in de autonomie van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, nu beide gemeenten hebben aangegeven dat zij het probleem van dubbele taakstellingen al opgelost hebben?

Zoals ook uit de antwoorden op de vragen van de leden van de andere fracties moge blijken, heeft de regering een afweging ten principale gemaakt omtrent het bestaan van de deelgemeenten. Het doel van vermindering van het aantal bestuurslagen – en daarvan afgeleid vermindering van het aantal politieke ambtsdragers – maakt het voor de regering gerechtvaardigd om de gemeentelijke autonomie enigszins te beperken en daartoe de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever om kaders te stellen voor binnengemeentelijke decentralisatie aan te wenden. Met dit wetsvoorstel is bewust geen oordeel gegeven over het feitelijk functioneren van de deelgemeenten, en ik wil hier dan ook, net als mijn ambtsvoorganger, mijn waardering uitspreken voor allen die aan het functioneren van de deelgemeenten hebben bijgedragen. De regering heeft kennis genomen van de hervorming van het binnengemeentelijk bestel zoals die enige jaren geleden in beide steden is doorgevoerd, maar dat laat onverlet dat de regering het voor onwenselijk houdt dat de deelgemeenten zich hebben ontwikkeld tot een zelfstandige bestuurslaag op sublokaal niveau. De plannen die Amsterdam en Rotterdam thans hebben gepresenteerd voor de toekomst van hun binnengemeentelijk bestel onderstrepen dat ook zij inzien dat het bestel nog verder verbeterd kan worden ten opzichte van de huidige deelgemeenten in termen van bestuurlijke drukte en het voorkomen van dubbele taakstellingen. Beide steden maken ieder op eigen wijze gebruik van de keuzevrijheid die de gewijzigde Gemeentewet hen straks laat.

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

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

De vraag naar het draagvlak is voor de regering niet relevant geweest, nu de wetgever een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de bestuurlijke organisatie. Weliswaar hebben de gemeenten Amsterdam en Rotterdam aangegeven voorstander te zijn van behoud van de deelgemeenten, niet is gebleken van een overwegend draagvlak onder burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties voor behoud van de deelgemeenten in hun huidige vorm. De vraag is thans echter ook niet langer relevant, nu Amsterdam en Rotterdam inmiddels vergevorderd zijn met hun plannen voor een nieuw binnengemeentelijk bestel, mede indachtig de financiële opgaven waar beide steden, zoals alle gemeenten, nu voor staan.

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

In 2009 hebben de minister en staatssecretaris van BZK een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met een globale duiding van het fenomeen bestuurlijke drukte (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 8). In de context van het onderhavige wetsvoorstel gaat het om de combinatie van een aanzienlijke reductie van het aantal politieke ambtsdragers op het niveau van beide steden en het verdwijnen van een bestuurslaag op binnengemeentelijk niveau. De taken en bevoegdheden zullen straks op een andere wijze – centraal dan wel gedeconcentreerd dan wel via lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie – worden belegd, en daarbij zullen tevens minder bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren betrokken zijn.

De leden van de fractie van de VVD wijzen er voorts op dat de nota naar aanleiding van het verslag op p. 9 vermeldt: «Voorts meent de regering dat het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers niet de reden kan zijn voor het bestaan van een extra bestuurslaag. De oplossing ligt niet in meer bestuur en meer bestuurders.» Waarom niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af. Wanneer de regering weet hoe het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers niet moet, weet zij dan ook hoe het wél moet? In het verslag van het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een belangwekkende uiteenzetting over de afstand tussen bestuur en burgers. De minister merkt op: «De verleiding is groot om hierover een heel betoog te houden, maar dat zal ik gezien de tijd, niet meer doen». Is de minister bereid aan deze verleiding thans niet langer weerstand te bieden? Gaarne zouden de leden van de VVD-fractie vernemen welke mogelijkheden de regering ziet om de afstand tussen bestuur en burgers te verkleinen. Zo deze mogelijkheden er zijn, is de regering dan bereid deze om te zetten in concrete maatregelen?

De oplossing voor het overbruggen van de afstand tussen bestuur en burgers is geen zaak van zware formele structuren. Burgers moeten kunnen rekenen op goede dienstverlening door de overheid. De overheid moet hen ook de mogelijkheid bieden te participeren in beleidsvorming en uitvoering; het regeerakkoord roept hier ook toe op. Het onderhavige wetsvoorstel laat veel ruimte voor een eigen invulling door de betrokken gemeenten. Met het verdwijnen van de deelgemeenten komen de meer passende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie die de Gemeentewet mogelijk maakt weer voorop te staan. Denk aan de mogelijkheid van wijkwethouders zoals in de gemeente Den Haag of een stelsel van wijk- en dorpsraden. Dergelijke vormen staan garant voor burgernabij bestuur en verlagen de drempel voor participatie. Veel vraagstukken op het niveau van de wijken hebben ook een meer uitvoerend karakter, en vragen derhalve niet om zware formele structuren met een bestuurslaag en politieke ambtsdragers. Al geruime tijd is sprake van een kanteling in de verhouding bestuur – burgers. Het is niet aan mij om hier in de gedachten van mijn ambtsvoorganger te treden. Wel onderschrijf ik haar woorden dat wij moeten proberen om in lijn met het recente WRR-advies «Vertrouwen in burgers» de energie te activeren die op heel veel plekken in onze samenleving aanwezig is (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 17, p. 48). Terecht constateerde zij dat veel mensen bereid zijn om op wat voor manier dan ook een bijdrage te leveren aan de wijk waar zij wonen, de vereniging waarvan zij lid zijn, de school waar hun

kinderen naartoe gaan, enz. Dat dit een veel fundamentele beweging is die gemaakt zou moeten worden en dat die maar voor een heel klein deel samenhangt met de wijze waarop wij de volksvertegenwoordigende lichamen en de bijbehorende instituties een plek hebben gegeven in onze bestuurskolom, ben ik zeer met haar eens.

Deelgemeenten spelen ook een grote rol in de lokale democratie, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Zij zijn door de betrokken grote gemeenten met name ingevoerd om de afstand van de burger tot het politieke bestuur te verminderen. Qua inwonertal zijn de deelgemeenten groter dan vele zelfstandige gemeenten, zodat moeilijk gesproken kan worden van doorgeschoten democratisering. Is de regering van oordeel dat het afschaffen van deelgemeenten het niveau van de lokale democratie in Amsterdam en Rotterdam intact laat?

Van een achteruitgang in lokale democratie is geen sprake. Allereerst niet omdat ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Grondwet de raad als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging aan het hoofd van de gemeente staat. De raad vertegenwoordigt alle ingezetenen van de gemeente. Consequentie van de redenering van de aan het woord zijnde leden zou zijn dat de deelraden in termen van democratische legitimiteit op één lijn moeten worden gesteld met de gemeenteraad, een opvatting die de regering niet deelt. Nieuwe, lichtere vormen van binnengemeentelijk bestuur zullen altijd een afgeleide van de raad zijn, die deze democratisch legitimeert. Voorts is het een louter formele benadering van het begrip democratie door deze in termen te vatten van bestuurslagen en politieke ambtsdragers. Juist de nieuwe, lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie zouden wel eens tot een grotere participatie kunnen leiden en het bestuur dichter bij de burgers kunnen brengen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of het afschaffen van deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam niet ook betekent dat wethouders van het (centrale) gemeentelijke bestuur minder tijd zullen kunnen besteden aan centrale kwesties en aan bovengemeentelijke zaken (inclusief metropool) die juist in deze twee steden zo belangrijk zijn? Zo ja, welk effect heeft dat volgens de regering op de kwaliteit van de behartiging door de grote gemeenten van lokale belangen op bovenlokaal niveau? Zo nee, betekent dit dan dat zaken die nu door politieke bestuurders op deelgemeenteniveau worden behandeld voortaan door ambtenaren worden gedaan of niet meer worden gedaan? Of voorziet de regering een uitbreiding van het aantal wethouders in het college van de grote steden?

Terecht constateren dat de leden van de fractie van de PvdA dat de wethouders van Amsterdam en Rotterdam voor een belangrijk deel van hun tijd bezig zijn met de behartiging van bovenlokale belangen. Hoe de taakverdeling tussen het college en de nieuwe vormen van binnengemeentelijk bestuur er precies uit zal komen te zien, is aan beide steden om te bepalen, met inachtneming van het wettelijk kader. De bestuurslast van het college is voorts afhankelijk van de wijze en kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding. Van Amsterdam en Rotterdam mag worden verwacht dat zij rekening zullen houden met voornoemde belangen en ik heb dan ook geen reden te veronderstellen dat centrale kwesties of bovenlokale belangenbehartiging hieronder zal lijden. Het aantal wethouders is gerelateerd aan het aantal raadsleden. Dat betekent dat nu in beide steden het aantal raadsleden thans 45 is, het maximum aantal wethouders op negen uitkomt. Bij het wetgevingsoverleg is door de Tweede Kamer met brede steun de eerder genoemde motie-Heijnen aangenomen, die de regering verzoekt de omvang van de gemeenteraad in de allergrootste steden, en daarvan afgeleid het aantal wethouders, op het huidige

maximum te handhaven. Zoals gezegd zal de uitwerking van die motie worden betrokken bij de wetgeving met betrekking tot vermindering van het aantal politieke ambtsdragers op decentraal niveau. Er zijn geen signalen ontvangen dat beide steden hier niet mee uit de voeten zouden kunnen.

4. Bestuurscommissies

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat de regering meermalen heeft betoogd dat het uitgesloten is dat de gemeenteraad een breed takenpakket zal kunnen overdragen aan een bestuurscommissie. Als zij het goed begrijpen dan berust dit betoog op het argument dat alleen aan een deelgemeente een aanzienlijk takenpakket kan worden overgedragen en dat nu deelgemeenten verdwijnen er geen instantie meer is waarbij een aanzienlijk takenpakket kan worden ondergebracht. Indien de aan het woord zijnde leden de redenering van de regering aldus mogen begrijpen, dan achten zij een verschil van opvatting hieromtrent niet uitgesloten. Zij wijzen op het advies van de Raad van State, waarin wordt gesteld dat de Gemeentewet het mogelijk maakt dat de gemeenteraad een substantieel deel van het takenpakket van de huidige deelgemeenten overdraagt aan een bestuurscommissie. Het afschaffen van de deelgemeenten impliceert dus niet zonder meer het verbod om de taken op te dragen aan een ander bestuurslichaam, bijvoorbeeld een territoriale bestuurscommissie. De leden van de VVD-fractie vragen of het wellicht duidelijker zou zijn geweest een expliciet verbod in de wet op te nemen tot het overdragen van een aanzienlijk. De leden van de VVD-fractie zijn voorts bezorgd dat het wetsontwerp onvoldoende doelmatig zal zijn aangezien het de ruimte biedt om deelraden in enigermate aangepaste vorm voort te laten bestaan. Wil de regering deze zorg wegnemen?

Allereerst zij opgemerkt dat kwalificaties omtrent de zwaarte van het takenpakket dat in het kader van enige vorm van binnengemeentelijke decentralisatie kan worden overgedragen, in het verleden steeds in de sleutel hebben gestaan van de vraag of dat pakket een zodanige omvang had dat rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk waren en niet van de vraag of er een grens werd overschreden bij het overdragen van bevoegdheden. Het feit dat de vraag of in een concreet geval rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk waren werd gesteld, impliceert dat de gemeenteraad een grote vrijheid had bij de spreiding van taken met gebruikmaking van de beschikbare mogelijkheden tot binnengemeentelijke decentralisatie. De vraag wanneer binnengemeentelijke decentralisatie rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk maakt, kwam in de periode na 1983 naar voren, vanwege het feit dat de Grondwet sinds dat jaar in artikel 4 het kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen kent. Het begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan vond vervolgens zijn weg naar de Gemeentewet. In 1994 werd bij de algehele herziening van de Gemeentewet vastgelegd dat bepaalde territoriale commissies met een bevoegdhedenpakket vergelijkbaar met dat van een gemeente, door middel van algemene verkiezingen moeten worden samengesteld. Tegelijkertijd werd het verbod voor de raad om de bevoegdheid om straf te bedreigen op de overtreding van verordeningen en deze door bestuursdwang te handhaven, ten aanzien van deze commissies opgeheven. Artikel 87, eerste lid, kwam als volgt te luiden: *De leden van een commissie waaraan de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente is opgedragen en waaraan met het oog daarop een zodanig samenstel van bevoegdheden van de raad is overgedragen, dat zij als algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden aangemerkt, worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen van dat deel van de gemeente die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de raad.* De Wet dualisering gemeentebestuur (2002) beoogde hierin geen wezenlijke

verandering te brengen. Aan de deelgemeente – onder die benaming kregen de bepalingen inzake deze bijzondere vorm van territoriale bestuurscommissies in 2002 een eigen plaats in de Gemeentewet – moest de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente zijn opgedragen. Tevens werd in de wet vastgelegd dat voor het antwoord op de vraag of sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, beslissend is of de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften is overgedragen (het huidige artikel 87, tweede lid). Het is de combinatie van een zwaar takenpakket (een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente) en de daarmee gepaard gaande bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen – dus wetgevende macht uit te oefenen – die deelgemeenten een positie geeft die vergelijkbaar is met die van een gemeente. Dat impliceert dat wanneer maximaal van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, op sublokaal niveau een nagenoeg zelfstandige bestuurslaag ontstaat, zodat een breed palet van essentiële gemeentelijke bevoegdheden op sublokaal niveau wordt behartigd, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan en controle wordt uitgeoefend door een daartoe via rechtstreekse verkiezingen samengestelde sublokale volksvertegenwoordiging. De in 2002 geïntroduceerde verplichte dualisering van de verhoudingen op deelgemeentelijk niveau, alsmede de omstandigheid dat deelgemeenten bijvoorbeeld bevoegd zijn om op deelgemeentelijk niveau een rekenkamer in te stellen, benadrukken en bevestigen het beeld van een sublokale bestuurslaag.

In reactie op het gedeelte van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waar de leden van de fractie van de VVD aan refereren, heeft de regering in het nader rapport het volgende opgemerkt (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4, p. 9–10):

De regering wijst er op dat de Afdeling er aan voorbij gaat dat de bepalingen over bestuurscommissies niet de zinsnede bevatten, in tegenstelling tot de bepalingen over deelgemeenten, waaruit blijkt dat aan een territoriale bestuurscommissie (onder welke benaming ook) de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente kan worden opgedragen. Alleen daaruit al moet worden afgeleid dat er slechts ruimte is voor territoriale bestuurscommissies met een beperkte taakopdracht. Het is dan ook niet toegestaan alle afzonderlijk voor overdracht in aanmerking komende delen van het takenpakket van deelgemeenten aan een territoriale bestuurscommissie op te dragen. De Afdeling gaat voorts voorbij aan het feit dat het slechts zin heeft om een breed pakket taken aan een territoriale bestuurscommissies over te dragen als de bestuurscommissie in staat wordt gesteld om die taken afzonderlijk en in samenhang ten volle te behartigen. De onmogelijkheid om verordeningen vast te stellen die via strafbepalingen of bestuursdwang kunnen worden gehandhaafd, gevoegd bij het feit dat de bestuurscommissie verantwoording verschuldigd zal zijn aan het orgaan dat haar heeft ingesteld (artikel 85, eerste lid, Gemeentewet), maakt het weinig doelmatig en derhalve weinig zinvol om bestuurscommissies te belasten met het overblijvende deel van het takenpakket van de deelgemeenten dat voor overdracht vatbaar blijft. Afstemmingsproblemen tussen gemeente-bestuur en territoriale bestuurscommissies zullen het gevolg zijn. Bestuurlijk is dat een weg met veel nadelen.

De opvatting van de Afdeling dat het mogelijk blijft een substantieel takenpakket van de deelgemeenten aan territoriale bestuurscommissies over te dragen is derhalve niet alleen formeel-juridisch betwistbaar, maar bovendien naar het oordeel van de regering voor de bestuurlijke praktijk van slechts theoretisch belang omdat zij de intrinsieke waarde (de kwaliteit) van de bestuurlijke constructie ondergeschikt maakt aan de formeel-juridisch denkbare stapeling van bevoegdheden (de kwantiteit).

Het leidt voor de regering dan ook geen twijfel dat het onderhavige wetsvoorstel effectief zal zijn en zal bijdragen aan een compacte overheid.

Het voorliggende wetsvoorstel brengt wezenlijke beperkingen aan in de delegatiemogelijkheden in artikel 156 Gemeentewet en verwijderd de bestuursvorm die op sublokaal niveau kan worden ingericht om als zelfstandige eenheid met een eigen volksvertegenwoordiging een deel van de gemeente te besturen. Dat betekent dat de wet geen rekening meer houdt met en geen voorzieningen meer bevat voor territoriale bestuurscommissies waaraan een zodanig samenstel van bevoegdheden is overgedragen dat een rechtstreekse verkiezing noodzakelijk is. Een dergelijke invulling van territoriale bestuurscommissies is dus niet langer mogelijk, dat wil zeggen een invulling die leidt tot een bevoegdhedenpakket vergelijkbaar met dat van een gemeente, inclusief bevoegdheden om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Dat laat onverlet dat territoriale bestuurscommissies mogelijk blijven en dat het gemeentebestuur op grond van artikel 156 een zekere vrijheid behoudt om taken en bevoegdheden over te dragen, zij het beperkt. Er kan geen sprake meer zijn van de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente. Dat was immers de exclusieve taakopdracht van de deelgemeenten, zoals vervat in artikel 87, tweede lid, Gemeentewet die met dit wetsvoorstel komt te vervallen. Het is dan ook niet toegestaan alle afzonderlijk voor overdracht in aanmerking komende delen van het takenpakket van deelgemeenten aan territoriale bestuurscommissies op te dragen. Een expliciet wettelijk verbod op het overdragen van een aanzienlijk takenpakket is gelet op het voorgaande niet nodig, nu dit voortvloeit uit de onderlinge samenhang van de artikelen 83 en 156 Gemeentewet, mede in het licht van het vervallen van artikel 87.

Er kan derhalve geen sprake meer zijn van een invulling die leidt tot een zelfstandige bestuurslaag op sublokaal niveau. Rechtstreekse verkiezingen blijven weliswaar mogelijk, maar die leiden niet tot de instelling van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, dat wil zeggen een orgaan waaraan exclusief verantwoording moet worden afgelegd over het gevoerde bestuur respectievelijk die taakuitvoering controleert. Een territoriale bestuurscommissie is voor zijn taakuitvoering verantwoording verschuldigd aan het orgaan dat de commissie heeft ingesteld. Er is evenmin sprake van politieke ambtsdragers met een daarbij behorende rechtspositie. Territoriale bestuurscommissies, ingesteld na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel, hebben dus een wezenlijk ander karakter dan deelgemeenten. Anders dan de deelgemeenten, die door de noodzaak een algemeen vertegenwoordigend orgaan op sublokaal niveau in te stellen, de trekken hebben van een afzonderlijke bestuurslaag, zullen de bestuurscommissies in de toekomst onderdeel uitmaken van het gemeentebestuur en daaraan dienstbaar c.q. ondergeschikt zijn. Zij zijn voor hun taakuitvoering verantwoording verschuldigd aan het instellende hoofdorgaan van de gemeente. Dat betekent overigens dat het ook niet meer opportuun is om dergelijke territoriale bestuurscommissies veel bevoegdheden te geven; selectiviteit is geboden. Alleen dan kunnen zij functioneren in het verlengde van de taakuitvoering van de hoofdorganen van de gemeente. De plannen die Amsterdam en Rotterdam hebben gepresenteerd, getuigen daarvan.

De leden van de fractie van de VVD hebben nog enkele specifieke vragen bij artikel 156 Gemeentewet. Zij vragen of de regering het verbod van artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet een voldoende zekerheid acht dat niet een aanzienlijk takenpakket kan worden overgedragen. Zij constateren dat de wet het niet toestaat dat de bevoegdheid om straf te bedreigen tegen overtreding van een verordening wordt overgedragen. Zij vragen of de wet wél ruimte biedt voor een besluit van de gemeen-

teraad dat straf bedreigt tegen de overtreding van voorschriften van een territoriale bestuurscommissie. Ook vragen zij of de regering wil toelichten wat moet worden verstaan onder taken die naar hun aard niet voor overdracht in aanmerking komen (artikel 156, eerste lid).

De ruimte die artikel 156, derde lid, laat is beperkt. Aan die bepaling ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de bevoegdheid tot het maken van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang worden gehandhaafd aan de raad is voorbehouden. Artikel 156, derde lid, maakt het mogelijk dat krachtens delegatie slechts nadere regels worden gesteld over in de betrokken verordening aangewezen onderwerpen. De raad moet dus het raamwerk in de verordening vastleggen en kan binnen dat gegeven kader op onderdelen nadere regelstelling overlaten aan een territoriale bestuurscommissie. De aldus beperkte bevoegdheid past bij de afgeleide positie die bestuurscommissies hebben. De door de leden van de VVD-fractie beschreven figuur dat een territoriale bestuurscommissie voorschriften vaststelt en dat de gemeenteraad straf stelt op de overtreding daarvan, impliceert een omgekeerde verhouding en is derhalve niet mogelijk. De wet gaat uit van een leidende, kaderstellende rol van de raad.

Met betrekking tot de vraag wat moet worden verstaan onder taken die naar hun aard niet voor overdracht in aanmerking komen (artikel 156, eerste lid), is het van belang te wijzen op de samenhang met het tweede lid, dat een opsomming bevat van bevoegdheden die «in ieder geval» niet kunnen worden overgedragen. De zinsnede «in ieder geval» betekent dat in het tweede lid bevoegdheden van de raad worden genoemd die naar hun aard niet voor overdracht in aanmerking komen, maar de wetgever niet het oogmerk heeft gehad hiermee een uitputtende opsomming te geven. De opsomming zou onnodig lang worden als ook alle bevoegdheden moeten worden genoemd waarvan het evident is dat zij niet kunnen worden overgedragen, zoals de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaar, het benoemen van wethouders en het benoemen van de raadsgriffier.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de VVD dat mochten de deelraden in weerwil van het wetsontwerp in enigszins gewijzigde vorm blijven voortbestaan, welke mogelijkheden de regering dan ten dienste staan om daartegen op te treden. Zo er mogelijkheden zijn, is de regering bereid en voornemens van deze mogelijkheden daadwerkelijk gebruik te maken?

Ik wijs erop dat de voornemens van deze gemeenten inzake hun toekomstige organisatie laten zien dat beide gemeentebesturen zich terdege bewust zijn van de beperkingen die de wet – na aanvaarding van voorliggend wetsvoorstel – ten opzichte van de huidige situatie meebrengt. De regering heeft nooit enige twijfel gehad bij de effectiviteit van het wetsvoorstel. Van een voortbestaan van de deelgemeenten in afgezwakte vorm kan geen sprake zijn. Ik herhaal dat de door Amsterdam en Rotterdam gepresenteerde plannen zonder meer voldoen aan het wettelijk kader, zodat de vraag naar de afdwingbaarheid van het wettelijk kader – waarvoor het generieke toezichtinstrumentarium beschikbaar is – een louter theoretische is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer het doel van de regering vooral is gelegen in het verminderen van «bestuurlijke drukte», op basis van welk onderzoek de regering dan concludeert dat opheffing van deelgemeenten leidt tot minder «bestuurlijke drukte». Wanneer dat onderzoek er niet zou zijn, kan de regering de leden van de PvdA-fractie dan uitleggen waarom het wetsvoorstel volgens haar tot een zodanige

vermindering van bestuurlijke drukte leidt dat ingrijpen in de autonomie van de gemeente gerechtvaardigd zou zijn?

Bij de beantwoording van deze vraag vragen de leden van de PvdA-fractie de regering verder te gaan dan de redenering dat het afschaffen van deelgemeenten op zichzelf al minder bestuurlijke drukte betekent en derhalve al voldoende is om in te grijpen in de gemeentelijke autonomie. Immers, wanneer de deelgemeenten worden afgeschaft, laat dit wetsvoorstel de mogelijkheid open dat er bestuurscommissies komen met bijkomende bestuurders die het gat van de deelgemeenten opvullen. Aan die bestuurscommissies kunnen volgens artikel 156 Gemeentewet nog steeds aanzienlijke bevoegdheden worden overgedragen, ook de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (behalve wanneer deze door middel van straf of bestuursdwang worden gehandhaafd – artikel 156, derde lid). Ook kunnen er verkiezingen worden gehouden voor deze bestuurscommissies, wanneer gemeenten om redenen van democratische legitimatie daartoe besluiten. Er kan naast een algemeen bestuur ook een dagelijks bestuur worden ingesteld, waardoor in de praktijk de situatie van een raad en een college op bestuurscommissieniveau wordt benaderd. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat ook volgens dit wetsvoorstel dit scenario mogelijk is?

De leden van de CDA-fractie stellen een vergelijkbare vraag. Zij vragen of de regering kan toelichten waarom en in welke mate aan het tegengaan van «bestuurlijke drukte» door dit voorstel een bijdrage wordt geleverd, aangezien het aannemelijk is dat «lichtere» structuren zoals territoriale commissies hun intreden zullen doen.

Het wetsvoorstel maakt een einde aan de deelgemeenten als zelfstandige bestuurslaag op sublokaal niveau. Dat is voor de regering de belangrijkste reden voor dit voorstel. De opheffing van deze extra bestuurslaag gaat gepaard met een substantiële reductie van het aantal politieke ambtsdragers in Amsterdam en Rotterdam. Op het niveau van beide steden neemt de bestuurlijke drukte dus af; er is geen onderzoek voor nodig om dit te kunnen constateren. Dat de deelgemeenten mogelijk door lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie worden vervangen, is niet het gevolg van het wetsvoorstel, maar van een – overigens legitieme – politieke keuze van beide steden. Maar dan nog is de bestuurlijke drukte per saldo aanzienlijk afgenomen. Zoals blijkt uit de plannen die beide steden hebben gepresenteerd, is het aantal leden van eventueel in te stellen bestuurscommissies in beide steden aanzienlijk minder dan het huidige aantal deelraadsleden. Daarbij moet men er zich rekenschap van geven dat deze commissieleden geen politieke ambtsdragers met een daarop gebaseerde rechtspositie zijn, en dat de commissies aanzienlijk minder taken en bevoegdheden uitoefenen dan de huidige deelraden, zodat ook niet sprake is van algemeen vertegenwoordigende organen. Over de omvang van dit takenpakket is hiervoor het nodige gezegd in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de VVD. De leden van de fractie van de PvdA gaan er ten onrechte vanuit dat een bestuurscommissie een gelijkwaardig alternatief voor een deelgemeente is. Zelfs als een dagelijks bestuur wordt ingesteld – dat kan uit het midden van de commissie dan wel als een afzonderlijke commissie – dan is dat in niets te vergelijken met de verhoudingen binnen de huidige deelgemeenten die overeenkomen met die tussen raad en college, aangezien ook het dagelijks bestuur verantwoording verschuldigd zal zijn aan de raad. De mogelijkheid om andere algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, is een overwegend theoretische, aangezien het kenmerk van algemeen verbindende voorschriften juist is dat zij vrijwel altijd via strafbepaling of bestuursdwang handhaafbaar zijn. De leden van de fractie van de PvdA verbinden kwalificaties aan hun beschrijving van de

resterende wettelijke mogelijkheden, die niet overeenkomen met de betekenis die aan die bepalingen moet worden toegekend.

De leden van de fractie van de PvdA stellen voorts dat de regering in het overleg met de Tweede Kamer heeft aangegeven dat zij nog geen zicht heeft op de wijze waarop Amsterdam en Rotterdam zullen reageren op het verdwijnen van de deelgemeenten. Heeft de regering dat zicht inmiddels wel, zo ja, kan zij die informatie delen met de Eerste Kamer?

In Amsterdam heeft het college van burgemeester en wethouders op 2 oktober jl. een hoofdlijnennotitie uitgebracht.¹ Het college stelt voor de gebiedsindeling van zeven staddelen te handhaven. Er komen zeven territoriale bestuurscommissies met een beperkt takenpakket (op basis van gedelegeerde bevoegdheden) en een daarmee corresponderend budget; welke taken dat precies zullen zijn, staat nog niet vast. De centrale stad zal meer taken krijgen en stelt centraal de beleidskaders vast; veel bevoegdheden die thans bij de deelgemeenten berusten, zullen dus niet opnieuw worden overgedragen. Het college wil daarnaast meer ruimte voor burgerparticipatie. Het college kiest voor kleinschalige commissies, bestaande uit veertien leden, die uit hun midden drie bestuurders kiezen; hun bezoldiging zal lager zijn dan die van de huidige deelraadsleden en dagelijks bestuurders. Vanwege het gebiedsgerichte karakter van de bestuurscommissies stelt het college voor om rechtstreekse verkiezingen te houden. Het college benadrukt dat de bestuurscommissies verantwoordelijkheid verschuldigd zijn aan het gemeentebestuur.

In Rotterdam zijn door de politieke stuurgroep op 16 oktober jl. twee modellen gepresenteerd.² In model A «gebiedsbestuur» is voorzien in de instelling van territoriale bestuurscommissies (door raad en college gezamenlijk), gebaseerd op de huidige indeling in deelgemeenten. De leden worden op persoonlijke titel – dus geen lijstenstelsel met politieke partijen – rechtstreeks gekozen. Alleen de voorzitter heeft een fulltime betrekking; hij maakt deel uit van de commissie. Ambtelijk wordt er gewerkt vanuit één concern voor de hele stad, waarbij de medewerkers gedeconcentreerd worden ingezet, onder regie van een door het gebiedsbestuur benoemde gebiedsdirecteur. De commissie heeft beperkte taken en bevoegdheden («zoveel mogelijk centraal») en een dienovereenkomstig budget; over de besteding daarvan is de commissie verantwoordelijkheid verschuldigd aan raad en college. Er wordt fors ingezet op burgerparticipatie, zowel de traditionele vormen als via nieuwe media en technieken. De commissies zijn flink kleiner dan de huidige deelraden: zij variëren in grootte van vijf tot negen leden.

Model B «wijkparticipatie» gaat uit van één centraal gemeentebestuur, waarbij elke wethouder naast zijn verantwoordelijkheid als portefeuillehouder ook verantwoordelijk is voor een bepaald aantal wijken. De uitvoering van het beleid voor de wijken geschiedt door een directeur, wederom vanuit één Rotterdams concern. Net zoals de wethouders zijn de directeurs verantwoordelijk voor meerdere wijken; dit telt op tot een «gebied» dat ongeveer zal overeenkomen met de schaal van de huidige deelgemeenten. In dit model worden er geen bevoegdheden overgedragen. Wel komt er een Adviesraad voor de Wijken, zijnde een «andere commissie» (artikel 84 Gemeentewet). De gemeenteraad benoemt de leden, die via een open kandidaatstelling vanuit de wijken worden voorgedragen. Uitgaande van 55 wijken bestaat de Adviesraad uit 55 leden; het gaat om een parttime functie. Burgerparticipatie speelt een nog grotere rol dan in model A.

Uit de plannen blijkt dat Amsterdam en Rotterdam zich terdege bewust zijn van de beperkingen die het nieuwe wettelijke kader met zich brengt.

¹ http://www.amsterdam.nl/gemeente/college/individuele-paginas/andree_van_es/redactionele/amsterdam-wijzig/

² <http://www.rotterdam.nl/rotterdamna2014>

De leden van de fractie van het CDA vragen of de kwestie rond met name de voormalige gemeente Rozenburg in de ogen van de regering laat zien dat burgers belang hechten aan een herkenbaar lokaal bestuur. Heeft dit consequenties voor de manier waarop vanuit dit perspectief tegen gemeentelijke herindelingen moet worden aangekeken? Een alternatief voor herindeling met instelling van een deelgemeente (of territoriale commissie) is bijvoorbeeld het behoud van zelfstandigheid met eventuele bijzondere vormen van extra ambtelijke ondersteuning. Kan de regering hierop een reactie geven?

Dat inwoners belang hechten aan een herkenbaar en nabij bestuur, geldt in feite voor iedere gemeente. Voor Rozenburg zou een status van territoriale bestuurscommissie of vertegenwoordiging van een andere (advies)commissie een mogelijkheid zijn. Uit de door Rotterdam gepresenteerde modellen spreekt ook dat de gemeente oog heeft voor het belang van een herkenbaar en nabij bestuur. De bestuurlijke praktijk laat zien dat naast herindeling veel gemeenten kiezen voor intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wgr, maar ook via ambtelijke fusie c.q. samenwerking. Gemeenten zijn in beginsel zelf verantwoordelijk om de condities voor dergelijke vormen van samenwerking te creëren.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering bestuurscommissies die rechtstreeks gekozen kunnen worden, wil handhaven. Volgens hen gebeurt dat in geen enkele gemeente. Zij wijzen er voorts op dat het gemeentebestuur van Rotterdam in een brief van 23 maart jl. getiteld «Alle ruimte voor eigen inrichting», heeft laten weten van deze mogelijkheid gebruik te willen maken en zo deelgemeenten «light» te willen oprichten. Zij vragen wat de regering van deze ontwikkeling vindt.

De regering heeft de mogelijkheid van verkiezingen voor bestuurscommissies, alsook voor andere (advies)commissies willen openlaten, omdat in tal van gemeenten wijk- en dorpsraden actief zijn, die op deze wijze worden samengesteld. Nu deze wijk- en dorpsraden op zoveel plaatsen een belangrijke vorm zijn om burgers te betrekken bij het bestuur, met name in uitgestrekte, veel kernen omvattende plattelandsgemeenten, is het onwenselijk om door een verbod op rechtstreekse verkiezingen als het ware «het kind met het badwater weg te gooien». Daarbij moet worden bedacht dat een dergelijke wijk- of dorpsraad niet op een lijn is te stellen met algemeen vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraden of de huidige deelraden. Omdat bestuurscommissies en andere commissies geen algemeen vertegenwoordigende organen zijn, zijn de leden geen politieke ambtsdragers. Wat de plannen van het gemeentebestuur van Rotterdam betreft, heb ik hiervoor al aangegeven dat deze plannen zonder meer passen binnen het voorliggende wetsvoorstel. Ik baseer mij daarbij op de inhoud van deze plannen, niet op de benaming die daaraan wordt gegeven. Zoals ik al eerder heb gesteld, geldt dit ook voor de plannen van Amsterdam.

De leden van de fractie van D66 menen met de regering dat vormen van binnengemeentelijke decentralisatie geen trekken van een afzonderlijke bestuurslaag moeten vertonen. Zij stellen dat het paradoxale gevolg in het licht van artikel 4 van de Grondwet dan is dat een rechtstreekse verkiezing van de leden van dergelijke organen dichterbij komt, en dat daarmee aan een erkenning van een volwaardige, maar extra bestuurslaag moeilijk meer te ontkomen valt. Een belangrijk criterium of er sprake is van een volledige bestuurslaag is of er sprake is van de behartiging van een aanzienlijk deel van de lokale belangen en de bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. Volgens de regering kan na de afschaffing van de deelgemeenten geen overdracht van aanzienlijke belangen en geen vaststelling van door politiedwang en straffen te

handhaven verordeningen meer plaatsvinden. Een doorontwikkeling van territoriale bestuurscommissies naar feitelijke deelbesturen zou daarom zijn uitgesloten en het houden van rechtstreekse verkiezingen als bedoeld in artikel 4 van de Grondwet zou niet geboden zijn. De Raad van State meent echter dat een substantiële overdracht van taken (waaronder verordenende bevoegdheden) aan bestuurscommissies en een mogelijk daardoor noodzakelijke rechtstreekse verkiezing van de leden daarvan wel degelijk mogelijk blijft. Ook in de literatuur wordt getwijfeld aan de houdbaarheid van deze redenering. Er wordt getwijfeld aan het absolute karakter van het criterium van substantiële taakoverdracht en het vaststellen van verordeningen, omdat dit een a contrario uitleg van artikel 83 Gemeentewet zou impliceren, aangezien in dit artikel geen beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van de bevoegdheden van dergelijke commissies. De aan het woord zijnde leden vragen de regering nog eens expliciet in te gaan op de verhouding tussen de hoofdorganen en bestuurscommissies binnen de gemeente.

De vragen die de leden van de fractie van D66 stellen komen, hoewel in andere bewoordingen gesteld, in hoge mate overeen met de vragen van de leden van de VVD-fractie, die hiervoor zijn beantwoord. Korthedshalve zij naar die beantwoording verwezen. Samengevat komt het antwoord op de vraag naar de verhouding tussen de hoofdorganen en de bestuurscommissies binnen de gemeente er op neer dat de huidige deelgemeenten, door het feit dat zij gepaard gaan met de instelling van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, zich hebben kunnen ontwikkelen tot een zelfstandige bestuurslaag. Doordat aan territoriale bestuurscommissies geen eigen wetgevende macht meer kan worden gegeven, kunnen zij niet worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigende organen en staat hun functioneren ten dienste van de hoofdorganen van de gemeente, die hen hebben ingesteld. Daarmee wordt het primaat van de drie grondwettelijke hoofdorganen hersteld. Van de paradox waarover de leden van D66 spreken, is derhalve geen sprake meer.

Naar aanleiding van de door de leden van de D66-fractie genoemde resterende verordenende bevoegdheid, merk ik volledigheidshalve nog op dat de verordenende bevoegdheid die nog wel kan worden overgedragen een beperkte is. Ter toelichting hierbij verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen dienaangaande van de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de fractie van GroenLinks menen op basis van het advies van de Raad van State en de reactie van de regering daarop dat er een aanzienlijk verschil van mening bestaat over de mogelijkheden die gemeenten behouden voor het instellen van territoriale bestuurscommissies, en met name over de taken en bevoegdheden die deze commissies kunnen hebben en of zij rechtstreeks gekozen kunnen worden. Waar het volgens de Raad van State mogelijk blijft aanzienlijke bevoegdheden over te dragen, stelt de regering dat het alleen om lichtere taken kan gaan. Deze leden vragen of het klopt dat de interpretatie van de regering een andere is dan die van de Raad van State, en zo ja, op welke grond de regering haar eigen interpretatie juist acht. Deze leden vragen de regering nog eens precies aan te geven hoe zij de mogelijkheid (en grenzen) van verlengd bestuur ex artikel 83 Gemeentewet ziet ten aanzien van bevoegdheden, budget(recht), het recht om verordeningen vast te stellen en het houden van rechtstreekse verkiezingen.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks moge ik allereerst verwijzen naar hetgeen ik hiervoor heb geantwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie. Die beantwoording bevat de hoofdlijnen van de argumentatie van de regering. Ik zal hier gelet op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks dieper ingaan op het standpunt van de

Raad van State en de reactie daarop van de regering, zodat duidelijk wordt hoe beide standpunten zich tot elkaar verhouden.

De Afdeling advisering heeft in onderdeel 3a (Taken en bevoegdheden) van haar advies het volgende overwogen (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4, p. 8):

De Afdeling wijst er op dat in artikel 83 van de Gemeentewet, op grond waarvan dergelijke commissies kunnen worden ingesteld, geen beperkingen zijn opgenomen met betrekking tot de bevoegdheden die aan een dergelijke commissie kunnen worden overgedragen. Deze beperkingen zijn opgenomen in artikel 156 van de Gemeentewet. Dit artikel ziet echter zowel op bestuurscommissies als op deelraden. De Afdeling onderkent dat aan een deelraad meer taken kunnen worden opgedragen dan aan een bestuurscommissie. Het betreft hier de bevoegdheid tot het instellen van een rekenkamer, het stellen van strafbepalingen en het vaststellen van enkele financiële en beheersverordeningen. Daarnaast kan aan een deelraad een ruimere regelgevende bevoegdheid worden overgedragen dan aan een bestuurscommissie. Echter, bestuurscommissies kunnen wel de bevoegdheid krijgen om verordeningen vast te stellen die niet via strafbepalingen of bestuursdwang worden gehandhaafd. Dit betekent dat de Gemeentewet het mogelijk maakt dat een gemeente aan een bestuurscommissie een substantieel deel van het takenpakket van de huidige deelgemeenten overdraagt.

De hierboven weergegeven passage brengt de Afdeling tot de vraag of het wetsvoorstel effectief zal zijn, mede in het licht van de omstandigheid dat Amsterdam en Rotterdam beide hebben aangegeven geen voorstander te zijn van de afschaffing van de deelgemeenten. In algemene zin verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD, waarin de reactie van de regering uit het nader rapport is opgenomen. Van belang is de overweging van de Afdeling waarin zij aangeeft welke extra bevoegdheden aan deelraden kunnen worden opgedragen, vergeleken met bestuurscommissies: het instellen van een rekenkamer, het stellen van strafbepalingen, het vaststellen van enkele financiële en beheersverordeningen en, niet in de laatste plaats, een ruimere regelgevende bevoegdheid. Deze extra bevoegdheden funderen namelijk de bijzondere positie van de deelraad als een – afhankelijk van het aantal belangen (beleidsterreinen) dat aan de deelraad wordt toevertrouwd en de zwaarte van de in verband daarmee overgedragen bestuurlijke bevoegdheden – zelfstandige vorm van sublokaal bestuur. Het schrappen van deze extra bevoegdheden betekent dat de wet geen rekening meer houdt met en geen voorzieningen meer bevat voor territoriale bestuurscommissies, al dan niet onder de benaming deelgemeente, waaraan een zodanig samenstel van bevoegdheden wordt overgedragen, in het bijzonder de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften te stellen, dat een rechtstreekse verkiezing noodzakelijk is. In het nader rapport is erop gewezen dat de Afdeling eraan voorbij gaat dat die cruciale taakopdracht voor deelgemeenten uit artikel 87, welke bepaling met dit wetsvoorstel vervalt, niet is verdisconteerd in artikel 83. Nu de hierboven genoemde (extra) bevoegdheden daar niet (meer) toe (kunnen) behoren, betreft het takenpakket van territoriale bestuurscommissies echter uitsluitend de bestuursbevoegdheden met betrekking tot de aan de deelraden toevertrouwde beleidsterreinen. Daarvan is in het nader rapport al gezegd dat die taakopdracht beperkt is en dat het niet is toegestaan aal afzonderlijk voor overdracht in aanmerking komende delen van het takenpakket van deelgemeenten aan territoriale bestuurscommissies op te dragen. De Afdeling miskent echter dat de ratio is ontvallen aan het overdragen van een breed pakket van deze bevoegdheden, nu door het vervallen van de genoemde extra voorzieningen niet langer de

bestuursvorm voorhanden is waarin een breed pakket bevoegdheden zelfstandig kan worden behartigd.

Dat raakt het belangrijkste kenmerk van het deelgemeentelijk bestuur, namelijk de noodzaak om de leden van de deelraad rechtstreeks te kiezen vanwege de omstandigheid dat deze is aan te merken als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet. De Afdeling stelt, met verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van artikel 4 Grondwet, dat de vraag of een bestuurscommissie als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden beschouwd, afhangt van het takenpakket van deze commissie. Volgens de Afdeling herleeft met het schrappen van de bepalingen over de deelgemeenten de situatie van vóór 1994 waarin, ingeval aan een territoriale commissie een substantieel takenpakket werd overgedragen, de gemeente hiervoor verkiezingen dient te organiseren. In het nader rapport heeft de regering aangegeven dat de parlementaire geschiedenis van artikel 4 op dit punt erg summier is, nu alleen in de memorie van toelichting aan het binnengemeentelijk perspectief een passage werd gewijd. Daarin stond dat het zou moeten gaan om een orgaan met «een zodanig algemeen karakter en een zodanige zwaarte in het bestuursproces» dat van een algemeen vertegenwoordigend orgaan gesproken zou moeten worden. In de rest van de parlementaire stukken en de handelingen is niets naders te vinden over de concrete toepassing van dit criterium bij vormen van binnengemeentelijk bestuur. Relevant is dat de totstandkoming van artikel 4 plaatsvond tegen de achtergrond van de toen in ontwikkeling zijnde plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur en dat het standpunt van de regering in de loop van de behandeling restrictiever werd. Aanvankelijk vatte zij het begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan ruim op door daartoe niet alleen de beide Kamers der Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad te rekenen, dat wil zeggen de rechtstreeks gekozen organen van de grondwettelijke hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur, maar ook algemeen vertegenwoordigende organen op gewestelijk en deelgemeentelijk niveau. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer kwam de regering enigszins terug op die opvatting door te stellen dat niet te licht zou moeten worden aangenomen dat artikel 4 van toepassing is. Het zou alleen gelden voor de vertegenwoordigende organen op het niveau van het Rijk, de provincies en de gemeenten «en organen die wat taken en bevoegdheden betreft in belangrijke mate met die organen overeenkomen». In het nader rapport heeft de regering aangegeven het niet eens te zijn met de door de Afdeling kennelijk aan de korte passage in de memorie van toelichting bij het grondwetsvoorstel ontleende conclusie dat territoriale bestuurscommissies afhankelijk van hun takenpakket op dezelfde voet als de huidige deelgemeenten onder dit begrip kunnen vallen. Deze conclusie houdt namelijk geen rekening met de opvatting die zich sindsdien heeft uitgekristalliseerd. De conclusie van de Afdeling gaat niet alleen voorbij aan de restrictievere opvatting die de regering nadien bij de behandeling in de Eerste Kamer naar voren bracht. Van betekenis is ook dat bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) expliciet in de wet is opgenomen dat doorslaggevend is voor het oordeel of rechtstreekse verkiezingen op sublokaal niveau noodzakelijk zijn – en derhalve sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan – of de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften aan de deelgemeente is overgedragen. Het schrappen van de bevoegdheid om daartoe over te gaan, zoals in onderhavig wetsvoorstel gebeurt, impliceert derhalve dat het bevoegdhedenpakket van een territoriale bestuurscommissie niet zodanig kan zijn dat van een algemeen vertegenwoordigend lichaam gesproken kan worden.

Het bovenstaande laat zien op welk punt de regering in het nader rapport een ander standpunt huldigde dan de Afdeling naar voren bracht. Of de Afdeling zich heeft laten overtuigen door de reactie van de regering en of er dus nog steeds sprake is van een verschil van opvatting, is mij niet bekend.

Op de bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden van bestuurscommissies ben ik in het bovenstaande uitvoerig ingegaan. Wat het budget (recht) betreft, een bestuurscommissie kan enkel over bestedingsvrijheid beschikken binnen het kader van een door de raad vastgestelde begroting. De bevoegdheid tot vaststelling of wijziging van de begroting en tot vaststelling van de jaarrekening is niet overdraagbaar, net zo min overigens als ten aanzien van deelraden het geval is (artikel 156, tweede lid, onder c en d, Gemeentewet). Ook op het punt van de rechtstreekse verkiezingen ben ik hiervoor reeds uitvoerig ingegaan. Rechtstreekse verkiezingen zijn mogelijk, edoch niet verplicht, aangezien een bestuurscommissie geen algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet is. De wenselijkheid van rechtstreekse verkiezingen is ter beoordeling aan het gemeentebestuur; de regering heeft die mogelijkheid echter niet willen uitsluiten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom deze wet effectief zal zijn, ondanks de ruimte die de wet laat om (territoriale) bestuurscommissies, die deelgemeenteraadstaken kunnen overnemen, in te stellen. Voorts vragen zij of de regering voorbeelden kan geven van gemeenten die dermate goede ervaringen met (territoriale) bestuurscommissies hebben dat het de afschaffing van deelgemeenten rechtvaardigt.

In antwoord op de eerste vraag naar de effectiviteit van de wet moge ik de leden van de fractie van de fractie van de ChristenUnie verwijzen naar het antwoord op eerdere vragen in deze paragraaf waarin ik ben ingegaan op vergelijkbare vragen van de fracties van de VVD, D66 en GroenLinks. In reactie op de tweede vraag merk ik op dat de ervaringen met territoriale bestuurscommissies geen rol hebben gespeeld bij de overwegingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. De vraag gaat uit van de onjuiste veronderstelling dat territoriale bestuurscommissies een gelijkwaardig alternatief zouden kunnen vormen voor de deelgemeenten. Dat is echter niet het geval, nu deze bestuurscommissies niet het karakter kunnen hebben van een volwaardige bestuurslaag. Dat deelgemeenten dat wel zijn is nu juist de overweging voor de regering om de deelgemeenten als bijzondere vorm van territoriale bestuurscommissies op te heffen. Voor het overige wijs ik erop dat bestuurscommissies samen met de andere (advies)commissies de meer gangbare vormen van territoriale decentralisatie zijn; de vele wijk- en dorpsraden die ons land telt, getuigen ervan dat aan deze vormen behoefte bestaat.

Het lid van de SGP-fractie vraagt in hoeverre bij voornemens tot samenvoeging van gemeenten de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen een rol kan spelen. Hij vraagt of de regering met hem van mening is dat, voor zover deze mogelijkheid een rol heeft gespeeld en is gerealiseerd na reeds tot stand gekomen herindelingen, het niet van bestuurlijke prudentie getuigt om deze deelgemeenten thans weer onmogelijk te maken. Hij wijst bij wijze van voorbeeld op de deelgemeente Rozenburg en vraagt om een reactie op de consequentie van onderhavig voorstel voor deze deelgemeente.

De regering heeft niet de indruk dat de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen een rol speelt bij gemeentelijke herindeling. Het voorbeeld van de voormalige gemeente Rozenburg, thans deelgemeente van Rotterdam, is een uitzondering op die regel. Een reëler perspectief bij

gemeentelijke herindeling, dat zich de laatste jaren vooral lijkt te manifesteren in uitgestrekte, meerkernige plattelandsgemeenten, is de mogelijkheid om wijk- en dorpsraden in te stellen, die zowel de vorm van een bestuurscommissie als een andere (advies)commissie kunnen hebben. De regering heeft steeds erkend dat Rozenburg destijds met een ander perspectief koos voor toetreding tot Rotterdam, en heeft begrip voor eventuele gevoelens van teleurstelling. De regering heeft echter geen aanleiding gezien voor Rozenburg een uitzondering te maken. Het is aan het gemeentebestuur van Rotterdam om straks te voorzien in een andere status voor de nu nog bestaande deelgemeenten, waaronder Rozenburg. Uit de door Rotterdam gepresenteerde modellen kan worden afgeleid dat de gemeente oog heeft voor het belang van een herkenbaar en nabij bestuur.

5. Financiële gevolgen

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

Het klopt dat de gemeenten Amsterdam en Rotterdam zelf de incidentele reorganisatiekosten hebben te dragen, evenals dat de structurele besparingen terugvloeien in de gemeentelijke kas, zoals zij ook steeds de kosten hebben gedragen en de opbrengsten hebben genoten. Het afschaffen van de deelgemeenten leidt dus niet tot een uitname uit het gemeentefonds. Nu zowel de kosten als de opbrengsten voor rekening van de gemeenten zijn, wil dat nog niet zeggen dat zij ook de volledige vrijheid zouden moeten hebben ten aanzien van binnengemeentelijke decentralisatie. Het is aan de wetgever om hier in een kader te voorzien, en zoals hiervoor uiteengezet acht de regering de figuur van de deelgemeenten niet langer gewenst, onder aantekening dat andere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk blijven.

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

Allereerst wijs ik erop dat er nooit geld aan het gemeentefonds is toegevoegd voor het hebben van deelgemeenten. Bij het afschaffen van de deelgemeenten hoeft dus ook geen geld te worden uitgenomen. De structurele besparing op de bestuurskosten is in de memorie van toelichting opgenomen. Dat die besparing door de eventuele invoering

van lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie feitelijk lager zou kunnen uitvallen, is geen gevolg van het onderhavige wetsvoorstel maar van een politieke keuze in beide steden. De incidentele reorganisatiekosten zijn thans nog niet inzichtelijk, zo moge ook blijken uit de tot nu toe gepresenteerde plannen van beide steden, waarover eerst nog een principebesluit moet worden genomen alvorens tot de uitwerking daarvan kan worden overgegaan. De leden van de fractie van GroenLinks wijzen in dit verband nog op het rapport van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën naar de kosten van de afschaffing van de stadsdelen in Amsterdam. Ik wijs erop dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam in zijn reactie op het wetsvoorstel de cijfermatige conclusies van voornoemd rapport niet heeft overgenomen. Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam heeft in zijn reactie in het geheel niet gerept van financiële gevolgen. In algemene zin zou ik erop willen wijzen dat met het afschaffen van de deelgemeenten slechts de vorm van binnengemeentelijk politiek bestuur verdwijnt. Voor zover er efficiencywinst in de huidige organisatie van het ambtelijk apparaat en gemeentelijke diensten zit, kan die behouden blijven. Het wetsvoorstel laat het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke diensten immers ongemoeid.

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

In de memorie van toelichting is uiteengezet welke de structurele besparingen zijn en dat de incidentele reorganisatiekosten thans niet bekend zijn, omdat door beide steden nog geen besluit is genomen over de toekomst van hun binnengemeentelijk bestel. Indachtig het feit dat de efficiencywinst van de organisatie behouden kan blijven, is de inschatting gemaakt dat deze frictiekosten gedekt kunnen worden uit de structurele besparingen. De opmerking in de memorie van toelichting dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel naar de huidige stand van zaken voldoende inzichtelijk zijn, moet mede worden gezien in reactie op het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam om de Raad voor de financiële verhoudingen onderzoek te laten verrichten naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Voor een dergelijk onderzoek bestaat ook thans geen aanleiding.

6. Consultatie

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

De memorie van toelichting gaat in op de consultatie. Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam wijst in zijn reactie op de herziening (opschaling) van het binnengemeentelijk bestel die Amsterdam in 2010 heeft doorgevoerd en tekent daarbij aan dat het stelsel destijds is ingevoerd als antwoord op het feit dat bestuurlijke beslissingen naar aantal, omvang en inhoud toen al bestuurlijk moeilijk te verhapstukken

waren voor alleen een centraal college. Ook het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam wijst op een recente aanpassing in het binnengemeentelijk bestel. Het college benadrukt dat het Rotterdamse bestel gericht is op burgers nabij- en gebiedsgericht bestuur, met veel ruimte voor participatie. Volgens het college is in Rotterdam sprake van complementair bestuur en de beperkte, vooral uitvoerende bevoegdheden van de deelgemeenten kunnen volgens het college beter op het schaalniveau van de deelgemeenten worden uitgeoefend. De VNG heeft in haar reactie op het wetsvoorstel vooral het principiële punt willen markeren, dat de bevoegdheid tot het instellen van deelgemeenten een gemeentelijke aangelegenheid zou moeten zijn. Voorts heeft de VNG gewezen op de stelselherziening in Amsterdam; het wetsvoorstel zou volgens de VNG afbreuk doen aan wat de gemeente uit eigen beweging heeft gerealiseerd. Ook wees de VNG op de bijzondere positie van Rozenburg. Voor zover mij bekend is niet overwogen een volksraadpleging te houden. In het kader van de consultatie over het wetsvoorstel zijn door de Amsterdamse Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) wel twee enquêtes onder burgers gehouden. In Rotterdam zijn zoals bekend twee modellen gepresenteerd door de politieke stuurgroep. Over die modellen vindt nu een representatieve peiling plaats onder burgers en een ieder kan ook digitaal reageren.

7. Overig

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

De leden van de GroenLinks-fractie stellen een vergelijkbare vraag. Zij constateren dat het wetsvoorstel slechts voorziet in het afschaffen van de deelgemeenten (deze komen van rechtswege te vervallen bij inwerkingtreding van de wet), niet in het vormgeven van een nieuw stelsel door de betreffende gemeenten. Heeft de regering hierover contact gehad met de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam? Achten zij de hervorming van hun binnengemeentelijke bestuursstelsel (afschaffing deelraden en vormgeving van een nieuwe structuur) voor de beoogde invoeringsdatum haalbaar?

Uit de onlangs door Amsterdam en Rotterdam gepresenteerde plannen blijkt dat invoering per maart 2014 vooralsnog niet op problemen stuit. Dat verbaast mij niet en ik wil hierbij mijn vertrouwen uitspreken in de organisatiekracht van beide steden. Het leidt bij mij geen twijfel dat de twee grootste steden van ons land zullen borgen dat taken en bevoegdheden soepel worden overgedragen aan eventueel nieuw in te stellen vormen van binnengemeentelijk bestuur, dat de decentrale dienstverlening zoveel mogelijk behouden blijft en dat ook opgebouwde structuren van actieve burgerparticipatie zoveel mogelijk behouden blijven. De invoeringstermijn maakte deel uit van de consultatie en het bestuurlijk overleg over het wetsvoorstel, en is toen niet ter discussie gesteld. Zoals bekend staat de gemeente Amsterdam voor de grootste veranderopgave. De verantwoordelijke wethouder heeft daags na het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer mijn ambtsvoorganger nog benaderd voor uitstel van inwerkingtreding met een jaar, maar daartoe bestond geen aanleiding. Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam heeft vervolgens richting de gemeenteraad de aantekening gemaakt dat een fasering in de invoering (een tijdelijk overgangsregime) denkbaar is, waar het de niet-noodzakelijke besluiten betreft. Mijn ambtsvoorganger heeft dus met recht geconcludeerd dat er geen reden voor uitstel bestond. Daarbij teken ik aan dat voorgestelde amendementen om de invoering

voor kortere of langere duur uit te stellen (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nrs. 13 en 15), door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer zijn verworpen, zodat niets er aan in de weg staat dat het wetsvoorstel per maart 2014 kan worden ingevoerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het correct is dat de Provinciewet de mogelijkheid biedt om deelprovincies in te stellen. Is het in dat geval niet consequent om deze mogelijkheid ook af te schaffen?

De huidige Provinciewet kent geen bepalingen met betrekking tot zogenaamde «deelprovincies» die vergelijkbaar zijn met de regeling van deelgemeenten in de Gemeentewet. In het verleden bestond wel een dergelijke regeling, maar die is reeds in 2003 met de Wet dualisering provinciebestuur geschrapt (Kamerstukken II 2001/02, 28 384, nr. 3, p. 15). Op grond van de Provinciewet kunnen slechts statencommissies, bestuurscommissies en andere (advies)commissies worden ingesteld (artt. 80, 81 en 82 Provinciewet), vergelijkbaar met de in de Gemeentewet genoemde commissies (artt. 82, 83 en 84 Gemeentewet). De Provinciewet behoeft dus geen aanpassing op dit punt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R. H. A. Plasterk