

Vergaderjaar 2011–2012

33 017

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 juli 2011 en het nader rapport d.d. 21 september 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2011, no. 11.001217, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen, met memorie van toelichting.

Het voorstel schrapt uit de Gemeentewet de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Beoogd wordt om na inwerking-treding van het voorstel de bestaande deelraden van rechtswege te laten vervallen en de mogelijkheid om nieuwe deelraden in te stellen onmogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over de gemeentelijke autonomie, de territoriale bestuurscommissies en de financiële gevolgen van het voorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 mei 2011, nr. 11.001217, machtigde Uw Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juli 2011, nr. W04.11.0169/l, bied ik U hierbij aan. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Voorgeschiedenis

In 1964 is de mogelijkheid opgenomen in de Gemeentewet om territoriale bestuurscommissies in te stellen. Blijkens de toelichting werd dit destijds wenselijk geacht, omdat de afstand tussen bestuur en bestuurden in de grote gemeenten te groot was. Om deze afstand te verkleinen kregen de gemeentebesturen de mogelijkheid van decentralisatie binnen de gemeente. Dit werd niet verplicht gesteld; de toelichting stelt dat in algemene zin de mogelijkheid moet worden geopend tot het instellen van nieuwe gemeentelijke organen, waarbij aan de gemeenteraad wordt overgelaten te beslissen of van de bevoegdheid daartoe al dan niet gebruik zal worden gemaakt.

Daarbij is tevens gesteld dat de regering het van belang achtte dat aan de commissies niet alleen adviserende bevoegdheden kunnen worden toegekend, maar ook bevoegdheden van regeling en/of bestuur, welke aan de gemeenteraad of aan burgemeester en wethouders toekomen.¹

Tot 1994 waren de deelgemeenten gebaseerd op de algemene regels over commissies uit de Gemeentewet. In 1994 werden in de Gemeentewet bepalingen opgenomen over commissies waaraan de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente was opgedragen. De beleidsvrijheid die de raad had, werd daarbij onderstreept:

Aan de Raad behoort te worden overgelaten in hoeverre hij door instelling van commissies het bestuur binnen de gemeenten wil spreiden.²

In 2002, bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, zijn de huidige bepalingen over de deelgemeenten opgenomen in de Gemeentewet.³ Tevens zijn de bepalingen over de commissies, bedoeld in paragraaf 1 van de Gemeentewet, aangepast. Over de wijzigingen in het commissiestelsel is in de toelichting opgemerkt:

Aan de gemeentelijke beleidsvrijheid bij het bepalen van de rol die aan commissies wordt toegekend, wordt in het voorstel niet getornd. Het open systeem van gemeentelijke commissies blijft dus intact. Wel vergt dualisering van de verhoudingen, waarbij bevoegdheden worden gescheiden, op onderdelen aanpassing van het commissiestelsel. Hiermee wordt niet beoogd het commissiestelsel op geheel nieuwe leest te schoeien.⁴

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de bepalingen in de Gemeentewet over het instellen van commissies blijkt dat dit wenselijk werd geacht om de afstand tussen het bestuur en de burgers te verkleinen. Dit probleem van de afstand tussen bestuur en burger is niet iets wat alleen in die tijd werd ervaren. Ook nu nog wordt met regelmaat gediscussieerd over de vraag of er sprake is van een kloof tussen burger en bestuur.⁵

De keuze om voor de commissies verkiezingen te organiseren werd in eerste instantie overgelaten aan de gemeenten. Zo organiseerde de gemeente Rotterdam voor de deelgemeenteraad Rotterdam Oost op 13 november 1974 verkiezingen.

In 1983 werd in de grondwet artikel 4 opgenomen dat het kiesrecht regelt voor leden van algemeen vertegenwoordigende organen. In de Grondwet wordt niet een opsomming gegeven van de organen die hieronder vallen. De regering stelde hierover dat:

Een orgaan dat wat betreft samenstelling en bevoegdheden een zodanige positie in het openbaar bestuur inneemt of een zodanig algemeen karakter en zodanige zwaarte in het bestuursproces heeft, moet tot de door artikel 4 Grondwet bedoelde algemeen vertegenwoordigende organen worden gerekend.⁶ Het gaat dus om organen die niet een specifieke taakopdracht en beperkte, daarop gerichte bevoegdheden bezitten, maar om organen die een algemeen veld van belangenbehartiging bestrijken.⁷ Territoriale

¹ Kamerstukken II 1961/62, 6 627, nr. 3.

² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 105.

³ Hoofdstuk V, paragraaf 2 van de Gemeentewet.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 751, nr. 3.

⁵ Zie onder meer het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur «Burgers, bestuur en veiligheid

Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid», van januari 2011, en het rapport «Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht» uit 2008 van de Taakgroep gemeenten (commissie-D'Hondt).

⁶ Kamerstukken II 1975/76, 13 872 nr. 3, blz.

27.

⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13 872 nr. 4, blz.

87.

bestuurscommissies kunnen dus afhankelijk van hun takenpakket op dezelfde voet als deelgemeenten onder dit begrip vallen.¹

Vanaf 1994 werd tevens in de Gemeentewet voorgeschreven dat, ingeval aan een territoriale commissie een substantieel takenpakket werd overgedragen, de gemeente hiervoor verkiezingen moest organiseren. De regering stelde hierover het volgende:

Naarmate een territoriale commissie een meer algemene en zware bestuursstaak heeft, neemt het belang van de burger om invloed uit te kunnen oefenen op de samenstelling van een dergelijke commissie toe. Het zou dan ook in strijd zijn met de strekking van artikel 4 indien voor zo'n commissie rechtstreekse invloed van de burger door middel van algemeen kiesrecht in het algemeen zou worden uitgesloten. (...) De vraag of er sprake is van een commissie die als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet beschouwd moet worden, zal in de eerste plaats door de raad, bij de instelling van een commissie, beantwoord moeten worden.²

In artikel 87 van de Gemeentewet, dat ziet op de deelgemeenten, wordt in het vijfde lid voorgeschreven dat voor de deelraad verkiezingen gehouden moeten worden. Dit werd als volgt toegelicht:

Zoals al opgemerkt zijn deelraden commissies waaraan een zodanig samenstel van bevoegdheden wordt overgedragen, dat zij als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moeten worden aangemerkt. Deelraden moeten daarom rechtstreeks worden gekozen.³

1. Voorgeschiedenis

De regering heeft kennis genomen van de door de Afdeling geschetste voorgeschiedenis. Zij is echter van mening dat deze op onderdelen aanvulling en correctie behoeft.

Het is juist dat het verkleinen van de afstand tussen bestuur en bestuurden een overweging was bij de wijziging van de gemeentewet in 1964, welke de mogelijkheid opende commissies in te stellen die belast waren met de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente. Het was echter in het bijzonder de overweging die ten grondslag lag aan het advies van de Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten uit 1955 (Staatscommissie-De Quay). Dit advies vormde de achtergrond van de voorstellen tot wijziging van de gemeentewet die in 1964 tot stand kwam. Het verkleinen van de afstand tussen bestuur en bestuurden vormde toen echter bepaald niet meer het enige argument voor de introductie van het commissiestelsel; andere doelstellingen waren ontlasting van de raad door spreiding van bestuursmacht en het tegengaan van privaatrechtelijke bestuursvormen.⁴

De Afdeling wijst erop dat de regering in het verleden heeft benadrukt dat de instelling van commissies aan de raad moet worden overgelaten.⁵ Voor zover het bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet of andere commissies ex artikel 84 Gemeentewet betreft, blijft die ruimte voor het gemeentebestuur ook na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel bestaan. De regering is derhalve onveranderd van mening dat wat voornoemde commissies betreft, die keuze het best door het gemeentebestuur gemaakt kan worden.

Daar waar de Afdeling de memorie van toelichting op artikel 4 van de Grondwet aanhaalt⁶, past allereerst de kanttekening dat het standpunt van de regering in de loop van het proces van grondwetsherziening restrictiever werd. In eerste instantie vatte de regering het begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan ruim op, door daartoe niet alleen de beide Kamers van de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad te rekenen, maar ook algemeen vertegenwoordigende organen op gewestelijk en deelgemeentelijk niveau.⁷ Tijdens de behandeling in de Eerste

¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 872 nr. 3, blz. 27.

² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 108.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, blz. 77.

⁴ Vgl. J.B.J.M. ten Berge, Decentraliseren met commissies, Den Haag: Uitgeverij VUGA 1978, p. 38.

⁵ De memorie van toelichting bij de Gemeentewet-1994 verwoordt dit als volgt: «Aan de raad behoort te worden overgelaten in hoeverre hij door instelling van commissies het bestuur binnen de gemeente verder wil spreiden en bepaalde burgers of bepaalde groeperingen nauwer bij het bestuur wil betrekken.» (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 105).

⁶ Er zij op gewezen dat het hier geen letterlijke citaten betreft. Deze zijn terug te vinden in de desbetreffende Kamerstukken. De zinsnede «Territoriale bestuurscommissies kunnen dus afhankelijk van hun takenpakket op dezelfde voet als deelgemeenten onder dit begrip vallen.» is kennelijk de conclusie van de Afdeling, want die zinsnede komt niet in de memorie van toelichting voor.

⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 27.

Kamer kwam de regering enigszins terug op die opvatting. Niet te licht zou moeten worden aangenomen dat artikel 4 van toepassing is. Het zou alleen gelden voor de beide Kamers der Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en organen die wat taken en bevoegdheden betreft in belangrijke mate met die organen overeenkomen.¹

De discussie over de betekenis van artikel 4 vond plaats tegen de achtergrond van de voornemens inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het binnengemeentelijke perspectief kwam slechts zijdelings aan de orde. Alleen in de memorie van toelichting werd daarover kort iets opgemerkt:

Met betrekking tot het lokaal bestuur kan zich het geval voordoen dat een op deelgemeentelijk niveau in het leven geroepen vertegenwoordigend orgaan een zodanig algemeen karakter en een zodanige zwaarte in het bestuursproces heeft, dat artikel 1.4 [het huidige artikel 4] voor dat orgaan geldt.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer, tijdens welke de regering zoals gezegd terugkwam op haar aanvankelijk ruime opvatting, ging geen afzonderlijke aandacht uit naar het deelgemeentelijk niveau. De kennelijk door de Afdeling aan de hierboven geciteerde passage uit de memorie van toelichting ontleende conclusie dat territoriale bestuurscommissies dus afhankelijk van hun takenpakket op dezelfde voet als deelgemeenten onder dit begrip kunnen vallen, acht de regering onjuist in het licht van de strikte opvatting die zich nadien heeft uitgekristalliseerd. Terzijde zij nog opgemerkt dat de memorie van toelichting bij artikel 4 niet over deelgemeenten spreekt. Dat is begrijpelijk omdat het begrip «deelgemeente» toen nog niet in de gemeentewet voorkwam. De gemeentewet kende sinds 1964 in artikel 61 twee soorten commissies, functionele en territoriale, waaraan ingevolge artikel 63 bepaalde bevoegdheden konden worden toegekend.

Bij de herziening van de Gemeentewet in 1994 heeft de wetgever het in navolging van artikel 4 van de Grondwet en in verband met het daarin neergelegde delegatieverbod, nodig geoordeeld voor te schrijven dat bepaalde territoriale commissies met een bevoegdhedenpakket vergelijkbaar met dat van een gemeente, door middel van algemene verkiezingen worden samengesteld.² 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 dit type commissies opgeheven, waarbij de regering overwoog dat met de instelling van deze commissies een grote mate van zelfstandigheid daarvan wordt beoogd.³

Het is van wezenlijk belang oog te hebben voor deze achtergrond, omdat anders ten onrechte de indruk kan ontstaan dat zich na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel alsnog het geval kan voordoen dat een territoriale bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet als algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden aangemerkt. Dat veronderstelt echter dat een dergelijke commissie over de bevoegdheden kan beschikken die haar tot algemeen vertegenwoordigend orgaan maken. De grondwetsgeschiedenis inzake artikel 4 en het gevolg dat de gemeentewetgever daaraan in 1994 (en in 2002 bij de introductie van het wettelijke begrip deelgemeenten; zie hierna) heeft verbonden, laten zien dat daarvoor beslissend is dat een dergelijke commissie geheel of gedeeltelijk de bevoegdheid overgedragen krijgt om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Nu de voorgestelde wijziging van artikel 156 de mogelijkheid van een dergelijke overdracht in belangrijke mate ongedaan maakt, kan zich niet de situatie voordoen dat een territoriale bestuurscommissie als algemeen vertegenwoordigend orgaan kan worden aangemerkt. De conclusie die de Afdeling verbindt aan de passage uit de memorie van toelichting, is in het licht van de evolutie van de opvattingen ter zake niet meer dan een weergave van het standpunt van dat moment.

¹ Kamerstukken I 1978/79, 13 872, nr. 96a, p. 7.

² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 39.

³ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p.

139.

Ten slotte past nog een kanttekening bij de door de Afdeling geciteerde passages uit de memorie van toelichting bij de Gemeentewet-1994 onderscheidenlijk de Wet dualisering gemeentebestuur (Stb. 2002, 111) over de noodzaak van rechtstreekse verkiezingen in geval van een algemeen vertegenwoordigend orgaan sprake is. Het is pas sinds 1994 dat de Gemeentewet – overigens zonder die term te gebruiken – een afzonderlijke bepaling aan deelgemeenten wijdt. Artikel 87, eerste lid, luidde destijds:

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 (...).

De Wet dualisering gemeentebestuur (Stb. 2002, 111) beoogde hier geen wezenlijke verandering in te brengen: aan de deelgemeente moest de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen zijn opgedragen (artikel 87, tweede lid) en de leden van de deelraad moesten rechtstreeks worden gekozen (artikel 87, vijfde lid).¹ Het door de Afdeling weergegeven citaat uit de memorie van toelichting onderstreept dit. Echter, artikel 87, tweede lid, is toen bij nota van wijziging aangevuld met het criterium dat de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften geheel of gedeeltelijk moet zijn overgedragen.² Die wijziging plaatst de uitspraken van de regering bij de Gemeentewet-1994, toen dat criterium nog niet gold, in een ander daglicht. Destijds was immers maatgevend dat sprake was van een commissie waaraan de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente was opgedragen en waaraan met het oog daarop een zodanig samenstel van bevoegdheden van de raad was overgedragen, dat zij moest worden aangemerkt als een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Was dat het geval, dan waren rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk. Ten tijde van de dualisering van het gemeentebestuur is met het toevoegen van het criterium van het geheel of gedeeltelijk overdragen van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ten aanzien van de deelgemeenten een helder en eenduidig criterium voor de noodzaak om rechtstreekse verkiezingen te houden geformuleerd. Het al dan niet hebben van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is derhalve tevens het criterium om deelraden te onderscheiden van territoriale bestuurscommissies.³ De Afdeling gaat hier ten onrechte aan voorbij.

2. Gemeentelijke autonomie: motivering van het voorstel

Ingevolge artikel 108 van de Gemeentewet dient de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur te worden overgelaten. Artikel 116, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat Onze Minister de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur bevordert. Op grond van artikel 117 van de Gemeentewet bevordert Onze Minister de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten; hierop wordt slechts een uitzondering gemaakt, indien een bepaalde aangelegenheid niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Artikel 115 van de Gemeentewet bevat een bijzondere motiveringsplicht voor voorstellen die in betekenende mate een wijziging in taken en bevoegdheden van gemeentebesturen aanbrengen. Deze artikelen vormen gezamenlijk een uitwerking van het begrip autonomie van de gemeente.

In de toelichting wordt de afschaffing van de deelgemeenten gemotiveerd door te stellen dat dit past in de visie van het kabinet om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. De regering stelt dat de deelgemeenten, die oorspronkelijk bedoeld waren als hulpstructuur, in de

¹ Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 2 voor het oorspronkelijke wetsvoorstel.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 7.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 72.

loop der jaren trekken zijn gaan vertonen van een afzonderlijke bestuurslaag. De regering vindt dit een onwenselijke ontwikkeling. Daarnaast wordt aangegeven dat het kabinet binnenkort met een visie komt op het binnenlands bestuur.¹ De toelichting stelt met betrekking tot de vraag of het voorstel een inbreuk vormt op de gemeentelijke autonomie, dat het juist is dat de vrijheid van gemeenten om het eigen bestuur in te richten wordt beperkt, maar dat het de wetgever vrij staat om dat te doen. Aangezien de bevoegdheid tot het instellen van deelgemeenten bij wet is gegeven, is het evenzeer aan de wetgever om deze bevoegdheid af te schaffen. Binnen de overgebleven ruimte in de Gemeentewet staat het de gemeente vrij om eigen keuzes te maken.²

De Afdeling wijst erop dat de regering met deze passage onderschrijft dat er hier sprake is van beperking van de gemeentelijke autonomie. Immers, de wetgever heeft een bevoegdheid aan de gemeenten toegekend, waarmee meer ruimte verschaft werd om de eigen bestuurlijke huishouding in te richten. Thans wordt voorgesteld deze ruimte weer weg te nemen. Een dergelijke inperking van de autonomie dient voorzien te zijn van een dragende motivering. De Afdeling is van oordeel dat de motivering in de toelichting waarom de beperking van de autonomie van de gemeente in dit geval noodzakelijk is, onvoldoende overtuigt. Het argument dat het kabinet wil komen tot een kleiner bestuur, kan uiteraard een reden zijn om de inrichting van het openbaar bestuur te herzien, maar dit zou in breder verband moeten geschieden. Nu het kabinet aankondigt dat het zal komen met een visie op het binnenlands bestuur waarin de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord in samenhang zullen worden beschouwd, vraagt de Afdeling zich af waarom niet gewacht wordt op deze visie. Op grond daarvan kan worden bezien of dit voorstel de beste wijze is om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, of dat daarvoor andere maatregelen meer aangewezen zijn. De toelichting gaat ook niet in op de doelstelling die ten grondslag lag aan het instellen van de deelgemeenten, te weten de wens om het bestuur dichter bij de burger te brengen. Daarom wordt niet inzichtelijk of de regering van oordeel is dat de instelling van deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan het bereiken van deze doelstelling of dat tegen deze doelstelling op dit moment anders wordt aangekeken.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande de keuze om over te gaan tot afschaffing van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen dragend te motiveren en daarbij in ieder geval nader in te gaan op de noodzaak van de beperking van de gemeentelijke autonomie en de keuze voor het tijdstip van indiening van dit voorstel. De Afdeling adviseert tevens het voorstel zo nodig nader te bezien.

2. Gemeentelijke autonomie: motivering van het voorstel

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de motivering van het wetsvoorstel, in het bijzonder waar het de inperking van de gemeentelijke autonomie betreft. Het afschaffen van de deelgemeenten is een principiële keuze, gemotiveerd vanuit de wens om tot een compacte overheid te komen. Bij de invoering van de mogelijkheid om territoriale bestuurscommissies belast met de belangen van een deel van de gemeente in te stellen, speelde onder meer het argument om de afstand tussen het bestuur en de bestuurden te verkleinen. Er zijn naar het oordeel van de regering thans betere mogelijkheden om burgers bij het bestuur te betrekken. Hoofdzaak is echter dat het stelsel in zijn ontwikkeling is doorgeschoten: geïntroduceerd als hulpstructuur onder meer om burgers te kunnen betrekken bij het gemeentebestuur is het sinds 1994 trekken gaan vertonen van een

¹ Toelichting, Algemeen deel, eerste alinea.

² Toelichting, Algemeen deel, Consultatie, tweede alinea.

zelfstandige (en dus extra) bestuurslaag. Die ontwikkeling bereikte haar hoogtepunt bij gelegenheid van de dualisering van het gemeentebestuur in 2002, toen de deelgemeenten als uitzondering op het overigens gedualiseerde commissiestelsel nog scherper als zelfstandige eenheden binnen de gemeente werden gepositioneerd, onder meer doordat ook een dualisering van het deelgemeentebestuur werd voorgeschreven. Het ongedaan maken van deze ontwikkeling brengt het commissiestelsel terug in zijn oorspronkelijke positie van hulpstructuur welke, in situaties waarin daar binnen de gemeente behoefte aan bestaat, een rol kan spelen bij het overbruggen van de afstand tussen het bestuur en de bestuurden. Daarbij kan met name worden gedacht aan meerkernige gemeenten, waar die afstand letterlijk groot is en mede daarom ook als onwenselijk groot kan worden ervaren. In dergelijke situaties is geen behoefte aan extra bestuurders, maar aan door de plaatselijke gemeenschap gedragen verbanden die kunnen fungeren als verbinding tussen het gemeentebestuur en de plaatselijke gemeenschap. Het gaat dan om zogenaamde wijk- of dorpsraden. Deze kunnen slechts een adviserende rol hebben en daarmee de vorm hebben van een commissie ex artikel 84 Gemeentewet. Zij kunnen echter ook worden belast met enkele, hoofdzakelijk uitvoerende bevoegdheden en dan worden vormgegeven als een territoriale bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet.¹ Deze modellen zijn evenwel ook bruikbaar voor het bestuur van grotere gemeenten, indien en voor zover daaraan behoefte bestaat.

Daarbij komt dat de gemeentelijke dienstverlening er niet minder om hoeft te worden: die kan immers van «decentraal» naar «gedeconcentreerd».² Bekend is het voorbeeld van de gemeente Den Haag, waar sprake is van stadsdelen zonder politiek bestuur.

De regering heeft geen aanleiding gezien de indiening van het onderhavige wetsvoorstel afhankelijk te maken van de aangekondigde visie op het binnenlands bestuur. Het regeerakkoord schetst immers op dit onderdeel reeds ondubbelzinnig de beoogde inrichting van het binnenlands bestuur en vormt het kader waartegen het onderhavige voorstel moet worden gezien.³ In die visie bestaat de bestuurlijke hoofdstructuur uit Rijk, provincies en gemeenten en worden te ver doorgesloten hulpstructuren – de deelgemeenten en de plusregio's – afgeschaft. Iedere bestuurslaag heeft zich tot zijn kerntaken te beperken. In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over decentralisatie. Het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers wordt op alle drie de niveaus verminderd. Daarbij komt dat het regeerakkoord eenduidig is ten aanzien van de deelgemeenten: het voornemen is deze af te schaffen. Dat kan maar op één manier; andere varianten zijn niet denkbaar. Juist vanwege de gevolgen die dit heeft voor de gemeentelijke organisatie, heeft de regering gemeend er goed aan te doen het wetsvoorstel voortvarend ter hand te nemen. De gemeentebesturen hebben dan voldoende tijd om hun organisatie met ingang van de volgende raadsperiode (2014–2018) opnieuw in te richten op basis van een weloverwogen keuze tussen de resterende mogelijkheden.

¹ In dat verband zij ook gewezen op de parish councils in Engeland; zie http://en.wikipedia.org/wiki/Parish_councils_in_England.

Op grond van artikel 83 Gemeentewet kunnen ook functionele bestuurscommissies worden ingesteld. Dat is vanouds ook de gebruikelijke vorm van bestuurscommissies; zie A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer: Kluwer 2004, p. 466.

² Vgl. Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1911.

³ Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, p. 5.

⁴ Toelichting, Algemeen deel, vierde alinea.

3. Territoriale bestuurscommissies

Volgens de toelichting blijft de Gemeentewet ruimte bieden voor andere, lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Hierbij wordt gewezen op de mogelijkheid om territoriale bestuurscommissies in te stellen. De toelichting stelt daarna eerst dat aan deze bestuurscommissies niet een dusdanig breed pakket aan taken en bevoegdheden kan worden overgedragen dat rechtstreekse verkiezingen nodig zijn. De toelichting wijst hierbij op artikel 156 van de Gemeentewet. Vervolgens wordt gesteld dat, gelet op dit lichtere takenpakket, er geen reden en in ieder geval geen noodzaak is om het bestuur van een dergelijke commissie op basis van rechtstreekse verkiezingen samen te stellen.⁴

De Afdeling maakt over deze territoriale bestuurscommissies de volgende opmerkingen:

a. Taken en bevoegdheden

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 overdragen 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 doelstelling van het wetsvoorstel is, zoals eerder aangegeven, te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders. De Afdeling wijst erop dat, nu de Gemeentewet de ruimte laat om in plaats van deelgemeenten territoriale bestuurscommissies in te stellen die worden belast met een substantieel deel van het takenpakket van de huidige deelgemeenten, het de vraag is of dit voorstel effectief zal zijn in het bereiken van deze doelstelling. Dit mede in het licht van het feit dat de twee gemeenten die op dit moment deelraden hebben ingesteld, Amsterdam en Rotterdam, beide hebben aangegeven geen voorstander te zijn van afschaffing hiervan.¹

b. Rechtstreekse verkiezingen

De toelichting is niet zonder meer helder over de vraag of voor een territoriale bestuurscommissie verkiezingen moeten dan wel mogen worden georganiseerd. De Afdeling wijst erop dat uit de parlementaire geschiedenis van artikel 4 Grondwet, zoals hiervoor beschreven, blijkt dat de vraag of een bestuurscommissie als algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden beschouwd, afhangt van het takenpakket van deze commissie. Met het schrappen van de bepalingen over de deelgemeenten herleeft in de ogen van de Afdeling de situatie van vóór 1994 waarin, ingeval aan een territoriale commissie een substantieel takenpakket werd overgedragen, de gemeente hiervoor verkiezingen diende te organiseren. De passage in de toelichting over de wenselijkheid om verkiezingen te organiseren voor commissies gaat niet in op de vraag, waarom hierover nu anders geoordeeld zou moeten worden dan vóór 1994, in het geval aan een territoriale commissie een substantieel takenpakket wordt overgedragen.

Voorts wijst de Afdeling er op dat voor territoriale bestuurscommissies de vrijheid om verkiezingen te organiseren onverlet blijft. De Afdeling merkt op dat territoriale bestuurscommissies waarvoor verkiezingen georganiseerd worden, feitelijk kunnen functioneren als deelgemeenteraden, zoals dat ook voor 1994 het geval is geweest. Het wetsvoorstel leidt er niet toe dat deze situatie niet meer mogelijk is. Uit de toelichting blijkt niet zonder meer of de regering beoogt deze mogelijkheid in stand te houden.

¹ Reactie op concept wetsvoorstel tot afschaffing deelgemeenten van 17 mei 2011 van de gemeente Amsterdam, kenmerk 2011/3253 en Reactie op concept wetsvoorstel tot afschaffing deelgemeenten van 13 mei 2011 van de gemeente Rotterdam, kenmerk 668871.

Hiermee rijst de vraag of het voorkomen van het ontstaan van een extra bestuurslaag met het voorstel wordt bereikt.

c. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de vraag of de beoogde doelstelling om te komen tot een kleinere overheid met minder bestuurders en het voorkomen van het ontstaan van een extra bestuurslaag, door middel van dit voorstel op effectieve wijze kan worden bereikt, en zo nodig het voorstel nader te bezien.

3. Territoriale bestuurscommissies

a. Taken en bevoegdheden

Over het doel en de strekking van het wetsvoorstel kan geen misverstand bestaan: de overdracht van de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, waarbij tevens is overgedragen de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, behoort straks niet langer tot de mogelijkheden. Amsterdam en Rotterdam zullen dus keuzes moeten maken bij de inrichting van hun bestel. Bepaalde taken en bevoegdheden zullen terugvloeien naar het centrale gemeentelijke niveau, voor andere kunnen functionele dan wel territoriale bestuurscommissies worden ingesteld, voor weer andere kan met de meest lichte vorm van commissies ex artikel 84 worden gewerkt. Voor de organisatie van het ambtelijk apparaat hoeven de gevolgen overigens minder groot te zijn.

De Afdeling wijst er op dat aan bestuurscommissies nog wel de bevoegdheid kan worden overgedragen om verordeningen vast te stellen die *niet* via strafbepalingen of bestuursdwang worden gehandhaafd, waardoor de Gemeentewet ruimte laat om in plaats van deelgemeenten territoriale bestuurscommissies in te stellen die worden belast met een substantieel deel van het takenpakket van de huidige deelgemeenten. 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 gemeentebestuur 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.

b. Rechtstreekse verkiezingen

Uit het voorgaande blijkt dat een territoriale bestuurscommissie qua taken en bevoegdheden wezenlijk verschilt van een deelgemeente. Van een substantieel takenpakket kan geen sprake zijn, zeker niet nu de wet het niet langer mogelijk maakt de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van de gemeente op het binnengemeentelijk niveau te laten plaatsvinden en de delegatiemogelijkheden dienovereenkomstig worden beperkt. Er kunnen dus alleen lichte territoriale bestuurscommissies worden ingesteld. Doordat de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in belangrijke mate ontbreekt, kan een territoriale bestuurscommissie niet als algemeen vertegenwoordigend orgaan worden aangemerkt, zodat rechtstreekse verkiezingen niet zondermeer aan de orde zijn. Artikel 4 van de Grondwet is niet van toepassing op territoriale bestuurscommissies. Het houden van rechtstreekse verkiezingen is dus anders dan bij deelgemeenten niet verplicht; de conclusie van de Afdeling dat die verplichting afhankelijk van het takenpakket bestaat, acht de regering onjuist. Het wordt echter aan het gemeentebestuur overgelaten of rechtstreekse verkiezingen alsnog wenselijk zijn; artikel 83 Gemeentewet biedt daartoe de ruimte. Daarmee blijft er dus ruimte voor het houden van rechtstreekse verkiezingen voor wijk- en dorpsraden; dat geldt vanzelfsprekend ook wanneer deze zijn vorm gegeven als een commissie ex artikel 84 Gemeentewet. De regering acht het wenselijk dat die ruimte behouden blijft.

De regering bestrijdt dan ook dat territoriale bestuurscommissies feitelijk als deelgemeenten zouden kunnen functioneren. Daarvoor is niet alleen het verschil in taken en bevoegdheden te groot, maar verschilt ook de rechtspositie van de leden van een dergelijke commissie wezenlijk van die van de leden van een deelgemeentebestuur. De leden van een dergelijke commissie zijn geen bestuurders die aanspraak kunnen maken op een rechtspositie die in het openbaar bestuur voor politieke ambtsdragers geldt. Ook zij er hier nogmaals op gewezen dat een bestuurscommissie verantwoording verschuldigd is aan het bestuursorgaan dat deze heeft ingesteld (artikel 85, eerste lid, Gemeentewet), wat bij deelgemeenten niet het geval is.

Gelet op de wijzigingen die in 2002 zijn ingevoerd in het commissiebestel, is de regering van mening dat niet zonder meer gesproken kan worden van terugkeer naar de situatie van voor 1994. Er ontstaat een geheel nieuwe situatie, waarin geen ruimte meer is voor het delegeren van de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, daaronder begrepen de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De deelgemeenten waren een bijzondere en dwingend voorgeschreven vorm van territoriale bestuurscommissies.¹ Die specifieke variant verdwijnt nu. De regering stelt echter geen wijziging voor van artikel 83 Gemeentewet. Dat betekent dat de positie van op die bepaling in te stellen territoriale bestuurscommissies even beperkt is ten opzichte van deelgemeenten als in 2002 het geval was.

c. Conclusie

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting op beide onderdelen aangevuld en zijn de bedoelingen van de regering geëxpliciteerd.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 75–76.

4. Financiële gevolgen

In de toelichting wordt gesteld dat het voorstel structurele besparingen oplevert, omdat het leidt tot daling van het aantal ambtsdragers in Amsterdam en Rotterdam. Tevens kan bespaard worden op de ambtelijke ondersteuning van de deelraadsleden en de dagelijkse bestuurders, alsmede op ondersteunende faciliteiten. Deze besparingen vloeien terug in de gemeentelijke kas, omdat gemeenten die kiezen voor het instellen van deelgemeenten, hiervoor zelf de kosten moeten betalen. Vervolgens stelt de toelichting dat de betreffende gemeenten incidentele kosten zullen moeten maken, mede in het licht van de eventuele reorganisatie van het binnengemeentelijk bestel. Van deze kosten kan geen inschatting gemaakt worden, omdat dit afhangt van de keuzes van de betreffende gemeenten. Ten slotte stelt de toelichting dat deze reorganisatiekosten voor rekening van de gemeenten komen, nu de keuze voor de instelling van een bepaald aantal deelgemeenten en de inrichting van de organisatie daarvan hun eigen keuze is geweest.¹

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt in het eerste lid dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Het tweede lid bepaalt dat in de toelichting tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet voldoet aan deze eisen van de Financiële-verhoudingswet. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het in het licht van de financiële verhoudingen niet reëel is de gemeenten die gebruik hebben gemaakt van een door de wetgever geboden mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen, nu op te laten draaien voor de kosten die gemoeid zijn met de door de wetgever beoogde afschaffing van die deelgemeenten. Nu de betrokken gemeenten, Amsterdam en Rotterdam, niet zelf gevraagd hebben om deze wijziging en hierover zelfs een negatief advies hebben uitgebracht, zal de wetgever mogelijk een voorziening moeten treffen voor het opvangen van de financiële gevolgen van dit voorstel voor deze gemeenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen van dit voorstel voor de betrokken gemeenten en de wijze waarop deze kunnen worden opgevangen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Financiële gevolgen

Anders dan de Afdeling meent de regering dat de toelichting voldoet aan de eisen van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. In de toelichting is aangegeven wat de structurele opbrengsten van het verdwijnen van de deelgemeenten voor Amsterdam en Rotterdam zullen zijn, te weten een forse besparing op de bestuurskosten. Voorts is aangegeven dat beide steden ook incidentele kosten zullen hebben aan de afschaffing, nu dit tot een reorganisatie van de interne organisatie zal leiden. Voor de ambtelijke diensten hoeven de gevolgen overigens minder groot te zijn dan voor het politieke bestel. Zoals gezegd valt thans niet in te schatten hoe hoog deze kosten zullen zijn, omdat beide gemeenten nog geen keuze hebben gemaakt over de toekomstige bestuurlijke inrichting. Het is thans dus niet mogelijk een onderbouwd inzicht te bieden in de incidentele kosten. De regering heeft niettemin aangegeven dat tegenover de incidentele kosten structurele besparingen staan, die niet onaanzienlijk zijn en die terug-

¹ Toelichting, Algemeen deel, Financiële gevolgen, eerste alinea.

vloeien in de gemeentelijke kas. Daarmee is aan de eisen van artikel 2 voldaan.

Zoals uit het voorgaande moge blijken, ziet de regering voorts geen aanleiding tot het treffen van een voorziening voor het opvangen van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de betrokken gemeenten. Voorzienbare incidentele kosten kunnen worden gefinancierd uit de structurele besparingen op de bestuurskosten.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de zin geschrapt dat de reorganisatiekosten voor rekening van de gemeenten komen *omdat* de keuze voor de instelling van een bepaald aantal deelgemeenten en de inrichting van de organisatie van de gemeentelijke diensten hun eigen keuze is geweest. Terecht merkt de Afdeling hierover op dat Amsterdam en Rotterdam wat dit betreft slechts gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid die de Gemeentewet hen bood. Dat zij niettemin de reorganisatiekosten zelf hebben te dragen, vloeit voort uit het feit dat hier structurele besparingen tegenover staan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. Van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner