

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

Memorie van toelichting

Algemeen deel

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord tot het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. Dit voorstel past in de visie van het kabinet om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.¹ Momenteel zijn alleen in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam deelgemeenten ingesteld. Amsterdam heeft zeven deelgemeenten met in totaal 203 deelraadsleden en 29 bestuurders. Rotterdam heeft veertien deelgemeenten met in totaal 272 deelraadsleden en 49 bestuurders.² Met het verdwijnen van de deelgemeenten vermindert het aantal politieke ambtsdragers in beide grote steden substantieel. De deelgemeenten – oorspronkelijk bedoeld als hulpstructuur - zijn in de loop der jaren trekken van een afzonderlijke bestuurslaag gaan vertonen. Het kabinet houdt dit voor onwenselijk. De bestuurlijke hoofdstructuur bestaat uit het Rijk, de provincies en de gemeenten; in die opvatting is voor deelgemeenten geen plaats.

Deelgemeenten bestaan in hun huidige vorm sinds de Wet dualisering gemeentebestuur (2002). De instelling van deelgemeenten vergt ex artikel 87, eerste lid, van de Gemeentewet een gezamenlijk besluit van raad, college en burgemeester. Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan bij gezamenlijke verordening een deelgemeentebestuur worden ingesteld, bestaande uit een rechtstreeks gekozen deelraad en een door die deelraad benoemd dagelijks bestuur, waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van de deelgemeente wordt opgedragen en waarbij de raad aan de deelraad (gedeeltelijk) de bevoegdheid overdraagt tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De deelraad beschikt krachtens delegatie door de raad over een zodanig bevoegdhedenpakket dat de deelraad moet worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet. Daarom worden in artikel 87, vijfde lid, rechtstreekse verkiezingen voorgeschreven. Deze verkiezingen worden bij gemeentelijke verordening geregeld, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bepalingen van de Kieswet voor de verkiezing van de leden van de raad (artikel 87, zesde lid). De verkiezingen voor raad en deelraden vinden gelijktijdig plaats.

Het wetsvoorstel maakt een einde aan de mogelijkheid voor gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. De bestaande deelgemeenten en hun besturen houden van rechtswege op te bestaan. Na de totstandkoming van dit wetsvoorstel is het niet langer mogelijk om een zodanig samenstel van bevoegdheden, waaronder de verordenende bevoegdheid van de raad, over te dragen aan andere organen binnen de gemeente, dat rechtstreekse verkiezing noodzakelijk is.

De Gemeentewet blijft na afschaffing van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen niettemin ruimte bieden voor andere, lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Zo kan met bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet worden gewerkt. Bestuurscommissies hebben van oudsher een functioneel oogmerk. Er kunnen echter ook territoriale bestuurscommissies worden ingesteld, met dien verstande dat deze

¹ Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, p. 5.

² Pernis is geen deelgemeente in de zin van artikel 87 Gemeentewet maar wordt wel zo genoemd. De formeel-juridische status van Pernis is die van (territoriale) bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet. Het aantal politieke ambtsdragers van Pernis is wel verdisconteerd in het totaal van de Rotterdamse deelgemeenten.

niet, zoals deelgemeenten, over een zodanig breed pakket taken en bevoegdheden kunnen beschikken dat rechtstreekse verkiezingen nodig zijn. Zij zijn lichter van aard en ontberen om die reden dan ook de wettelijke waarborgen die de huidige wet aan deelgemeenten en hun besturen toekent. Dit manifesteert zich met name ten aanzien van hun beperkte verordenende bevoegdheid (zie ook artikel 156 Gemeentewet) en daaraan gekoppeld de vrijheid die het gemeentebestuur is gelaten bij het bepalen van de samenstelling van de commissie. Daarnaast kunnen andere commissies in de zin van artikel 84 Gemeentewet worden ingesteld. Deze hebben veelal een adviserende rol richting het gemeentebestuur, zoals dikwijls het geval is met dorps- of wijkraden. Het is aan gemeenten zelf om te bezien hoe zij de burger met gebruikmaking van deze mogelijkheden bij het bestuur betrekken. Zoals bekend stelt iedere raad een inspraakverordening vast (artikel 150 Gemeentewet) en ziet de burgemeester toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie (artikel 170, eerste lid, onder c, Gemeentewet). Hoe dit vorm te geven is naast de verantwoordelijkheid van de raad als geheel ook een afweging die iedere in de raad vertegenwoordigde fractie c.q. ieder individueel lid heeft te maken.

Naast voornoemde vormen van binnengemeentelijke decentralisatie kan ook worden gewerkt met een model van gedeconcentreerde dienstverlening, zoals in de gemeente Den Haag.³ In dat model is de gemeente onderverdeeld in stadsdelen, maar zonder politiek bestuur. De raad stelt in een vierjarig plan per stadsdeel de belangrijkste activiteiten vast ten aanzien van het woon-, werk- en leefklimaat, dat vervolgens door het college van burgemeester en wethouders in een jaarlijks activiteitenprogramma nader wordt uitgewerkt. Dit alles gebeurt in samenspraak met bewoners, bedrijven en organisaties. Op de stadsdeelkantoren kunnen burgers onder andere terecht voor het aanvragen van een paspoort of rijbewijs en bepaalde vergunningen. De organisatie wordt aangestuurd door een directeur, die valt onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. De wethouders hebben ieder een stadsdeel in portefeuille, waarmee hun bijzondere betrokkenheid bij dat deel van de gemeente tot uitdrukking komt.

In het besef dat het opheffen van de deelgemeenten en hun besturen ingrijpt in de gemeentelijke organisatie van Amsterdam en Rotterdam, is er voor gekozen de opheffing te laten ingaan tegelijk met de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 5 maart 2014. Zo krijgen de steden voldoende tijd zich op deze wijziging van het bestel voor te bereiden en daarbij eventueel voor een andere vormgeving van de (interne) bestuurlijke organisatie te kiezen.

Consultatie

Het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam en aan de VNG. **PM**

Financiële gevolgen

Door het verdwijnen van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam daalt het aantal politieke ambtsdragers in beide steden substantieel. Dit levert structurele besparingen op de rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers op van € 7,6 miljoen onderscheidenlijk € 7,5 miljoen. Daarnaast kan structureel bespaard worden op de ambtelijke ondersteuning van de deelraadsleden (griffie en fractieondersteuning) en de dagelijks bestuurders (bestuursassistenten en secretaresses), alsmede op ondersteunende faciliteiten zoals computers, telefoons en reis- en verblijfskosten. Deze opbrengsten vloeien terug in de gemeentelijke kas. Het gemeentefonds houdt immers geen rekening met het hebben van deelgemeenten. Amsterdam en Rotterdam hebben daar dan ook steeds zelf de kosten voor gedragen dan wel de opbrengsten van genoten.

Naast deze opbrengsten zullen beide steden ook incidentele kosten maken. In de eerste plaats gedurende een beperkt aantal jaren de uitkeringslasten van dagelijks bestuursleden.

³ Zie de Verordening op de stadsdeelorganisatie van de gemeente Den Haag (2008).

De maximale uitkeringsduur op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers bedraagt vier jaar. In de tweede plaats de kosten die verband houden met de eventuele reorganisatie van hun binnengemeentelijk bestel. Benadrukt zij dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging brengt in de ambtelijke organisatie. Daar waar de huidige interne structuur tot efficiency leidt, kan dat gecontinueerd worden. Eventuele reorganisatiekosten komen echter voor rekening van de gemeenten zelf, nu de keuze voor instelling van een bepaald aantal deelgemeenten en de inrichting van de organisatie van de gemeentelijke diensten hun eigen keuze is geweest, waarmee de verdeelsystematiek van het gemeentefonds bovendien geen rekening houdt. Samengevat bestaat er geen aanleiding om in het kader van artikel 2 Financiële-verhoudingswet de uitkering uit het gemeentefonds voor Amsterdam en Rotterdam bij te stellen. Voorzienbare incidentele kosten kunnen worden gefinancierd uit de structurele besparingen op de bestuurskosten.

Artikelsgewijze toelichting

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door artikel I, onderdeel E, waarin is geregeld dat paragraaf 2 van hoofdstuk V van de Gemeentewet vervalt. In die paragraaf zijn in de artikelen 87 tot en met 92 de regels omtrent het instellen van deelgemeenten opgenomen. Bij de wijziging van artikel 123 van de Gemeentewet (artikel I, onderdeel H) is uitgegaan van de tekst zoals deze komt te luiden nadat het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken 32 389) wet is geworden. De overige aanpassingen in de Gemeentewet en in de andere wetten strekken ertoe alle bepalingen waarin wordt rekening gehouden met het bestaan van deelgemeenten, deelgemeentebesturen en deelgemeentebestuurders, bijvoorbeeld als het gaat om regelingen inzake incompatibiliteiten, in overeenstemming te brengen met het vervallen van de mogelijkheid deelgemeenten in te stellen.

Artikel V wijzigt de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) en bevat enkele overgangsvoorzieningen.

In de artikelen 7, vierde lid, 52, vierde lid en 132, derde lid, van de Appa is het loopbaanbeginsel neergelegd. Dit beginsel houdt in dat bij de berekening van de uitkeringsduur en de verlengde uitkering de tijd moet worden meegeteld waarin de betrokkene een ander in artikel 2, tweede lid, van de Appa genoemd ambt heeft bekleed dan het ambt op grond waarvan het recht op een uitkering is ontstaan. Bij een dergelijke berekening dient ook na de afschaffing van de deelgemeenten de tijd mee te tellen dat betrokkene deel heeft uitgemaakt van het dagelijks bestuur van een deelgemeente. In de opsomming van artikel 2, tweede lid, onderdeel d, blijft daarom het ambt "lid van het dagelijks bestuur van een deelgemeente" gehandhaafd, zij het dat daarbij tot uitdrukking wordt gebracht dat de deelgemeente niet langer bestaat (onderdeel A).

Leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente hebben bij aftreden recht op een uitkering op grond van de Appa. Voorts zijn in de Appa de pensioenvoorzieningen geregeld voor deze ambtsdragers. Voor reeds afgetreden leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente moeten de uitkeringsrechten en pensioenvoorzieningen in stand blijven. Leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente die aftreden bij de afschaffing van de deelgemeenten in 2014, hebben evenzeer recht op een Appa-uitkering en recht op behoud van pensioenvoorzieningen. Met het voorgestelde artikel 163c (onderdeel C) wordt hierin voorzien.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,