

No.W04.11.0169/I

's-Gravenhage, 6 juli 2011

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 inwerkingtreding 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.

#### 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.<sup>1</sup>*

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.<sup>2</sup>*

In 2002, bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, zijn de huidige bepalingen over de deelgemeenten opgenomen in de Gemeentewet.<sup>3</sup> Tevens zijn de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1961/62, 6627, nr. 3.

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

<sup>3</sup> Hoofdstuk V, paragraaf 2 van de Gemeentewet.

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.*<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Territoriale bestuurscommissies kunnen dus afhankelijk van hun takenpakket op dezelfde voet als deelgemeenten onder dit begrip vallen.<sup>8</sup>*

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 bestuurstaak 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*

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

<sup>5</sup> 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 verantwoordelijkheid, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht' uit 2008 van de Taakgroep gemeenten (commissie-D'Hondt).

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872 nr. 3, blz. 27.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872 nr. 4, blz. 87.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872 nr. 3, blz. 27.

*beschouwd moet worden, zal in de eerste plaats door de raad, bij de instelling van een commissie, beantwoord moeten worden.*<sup>9</sup>

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.*<sup>10</sup>

## 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 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 108.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, blz. 77.

<sup>11</sup> Toelichting, Algemeen deel, eerste alinea.

<sup>12</sup> Toelichting, Algemeen deel, Consultatie, tweede alinea.

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.

### 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.<sup>13</sup>

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.

<sup>13</sup> Toelichting, Algemeen deel, vierde alinea.

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.<sup>14</sup>

*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. 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.

**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

---

<sup>14</sup> 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.

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.<sup>15</sup>

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.

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,

(get.) Van Dijk

---

<sup>15</sup> Toelichting, Algemeen deel, Financiële gevolgen, eerste alinea.