

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 3426
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

De minister van Binnenlandse zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum	17 mei 2011
Ons kenmerk	2011/3253
Uw kenmerk	2011 - 0000014468

Onderwerp Reactie op concept wetsvoorstel tot afschaffing deelgemeenten

Geachte heer Donner,

Het college van burgemeester en wethouders heeft kennis genomen van uw brief van 21 maart jl. en het concept wetsvoorstel 'Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen'. In vervolg op uw verzoek ontvangt u hierbij de reactie van het college op uw concept wetsvoorstel.

Het college ondersteunt de visie van het kabinet om te komen tot een krachtige, kleine, efficiëntere en dienstverlenende overheid. Het wetsvoorstel doorkruist echter de resultaten die Amsterdam, vanuit dezelfde visie als het kabinet, heeft bereikt. Juist vanwege deze principes is vorig jaar de inrichting van het stelsel wezenlijk herzien. Het aantal stadsdelen is gehalveerd met behoud van adequaat democratisch gelegitimeerd bestuur dat dicht bij de burger staat en waarin de kwaliteit van de dienstverlening voorop staat. Achtereenvolgende stadsbesturen hebben de afgelopen 30 jaar van onderen af, vanuit de interne verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke inrichting van de stad, een dynamisch stelsel ontwikkeld dat heeft aangetoond zich te kunnen voegen naar de eisen van de tijd. Het stadsdeelstelsel is indertijd 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. Het wetsvoorstel gaat helaas voorbij aan deze feitelijke ervaringen uit het verleden.

De concept wettekst sluit niet aan op de huidige bestuurlijke en inhoudelijke opgaven waar Amsterdam voor staat. Bovenlokale ontwikkelingen, de ontwikkeling van de metropoolregio en de internationale economische positie van de stad vereisen ook de aandacht van het centrale stadsbestuur. Dat geldt ook voor de toekomstige bestuurlijke en inhoudelijke opgaven waar het kabinet de

stad voor stelt. Met het wetsvoorstel beweegt het kabinet tegen de eigen trend in van verdergaande decentralisaties van bevoegdheden, bijvoorbeeld op het terrein van de AWBZ en de jeugdzorg. Het college is van mening dat het wetsvoorstel niet los kan worden gezien van andere kabinetsplannen ten aanzien van bestuur die invloed zullen hebben op de bestuurlijke inrichting van Amsterdam zoals: de afschaffing van de WGR+, opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad, reductie van het aantal bestuurders in colleges van burgemeesters en wethouders, vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenteraden. Daarom adviseert het college het kabinet samenhang aan te brengen in de beleidsvoornemens met betrekking tot het bovenlokale bestuur aan de ene kant en het lokale bestuur (deelgemeenten) aan de andere kant.

Het college is net als de VNG van mening dat de bestuurlijke inrichting van de gemeente een interne gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Voorliggend wetsvoorstel is een inbreuk daarop en op de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel langs de door Amsterdam ingezette lijn die door onze maatschappelijke partners wordt gedragen (zoals blijkt uit onderstaande consultatieronde). Aanleiding voor het wetsvoorstel is volgens het kabinet dat stadsdelen trekken van een afzonderlijke bestuurslaag vertonen. Het kabinet vindt dit onwenselijk en pakt niet de vermeende trekken aan, maar kiest ervoor stadsdelen in de huidige vorm onmogelijk te maken.

Het wetsvoorstel maakt een einde aan de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen. De concept Memorie van toelichting zegt:

"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."

"Er kunnen echter ook territoriale bestuurscommissies worden ingesteld, met dien verstande dat deze, niet zoals deelgemeenten, over een zodanig breed pakket taken en bevoegdheden kunnen beschikken dat rechtstreekse verkiezingen nodig zijn".

Op dit laatste aspect is het wetsvoorstel niet duidelijk. Om helder te krijgen in welke situaties verkiezingen mogelijk zijn, vraagt het college de minister om een nadere toelichting op de wettekst. Het gaat om antwoord op de vraag of verkiezingen mogelijk zijn of niet voor bestuurscommissies.

Het college verwacht dat de kosten die voortvloeien uit het wetsvoorstel negatiever zullen uitpakken dan de Memorie van toelichting doet voorkomen. Op grond van de Financiële Verhoudingswet moeten bij beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken van gemeenten de financiële consequenties worden aangegeven. Tevens dient toegelicht te worden hoe deze gevolgen kunnen worden opgevangen.

Het college is van mening dat de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel summier in gaat op de financiële gevolgen. Er wordt gemeld dat een besparing van € 7,6 miljoen op bestuurskosten optreedt die de gemeente kan inzetten om frictiekosten te dekken. Dit vraagt om een nadere onderbouwing en toelichting. Het college gaat er mede op grond van het rapport van de Raad voor de Stadsdeel financiën (RSF) van uit structurele en incidentele kosten te moeten maken als gevolg van het wetsvoorstel. Dit rapport is op 25 januari 2011 aangeboden aan de minister. Deze kosten betreffen onder meer de afbouw en herinrichting van het bestuurlijk stelsel en de daaropvolgende aanpassing van de ambtelijke organisatie. De gemeentelijke organisatie is immers ingericht uitgaande van gedecentraliseerde taken met de daarbij behorende bestuurlijke nabijheid en democratische legitimatie. Met dit wetsvoorstel gaat een deel van de gerealiseerde efficiency en effectiviteit verloren, omdat de bestuurlijke kop door ambtelijke hulpconstructies vervangen moet worden. Tevens wordt het moeilijker de beoogde efficiëncykortingen te realiseren bij nieuwe decentralisaties naar gemeenten als het huidige bestuurlijke stelsel niet kan blijven bestaan. Dit brengt financiële risico's met zich mee voor de gemeente.

Het rapport van RSF geeft verder aan dat het vaste bedrag in het gemeentefonds is vastgesteld op een moment dat de stadsdelen al waren ingevoerd en een structureel lager uitgavenniveau van de gemeente Amsterdam was bereikt. Zou bij de bepaling van het vaste bedrag zijn aangesloten bij de situatie voor invoering van de stadsdelen, dan zou dat hoger zijn vastgesteld. Om nader inzicht te krijgen in de feitelijke financiële gevolgen van het wetsvoorstel adviseert het college de minister om advies over het wetsvoorstel aan te vragen bij de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV).

In de concept Memorie van toelichting is opgenomen dat ook kan worden gewerkt met een model van gedeconcentreerde dienstverlening, zoals in de gemeente Den Haag. Het college neemt kennis van deze suggestie van de wetgever voor de binnengemeentelijke organisatie van de uitvoering en de bestuurlijke aanvoering daarvan. Uit de Memorie van Toelichting kan het college niet opmaken hoe deze aanbeveling wordt onderbouwd. Deconcentratie van de uitvoering/dienstverlening is binnen de gemeente Amsterdam al jaren het uitgangspunt. De organisatie is daarop ingericht en deconcentratie van de uitvoering is in Amsterdam verder doorgevoerd dan in Den Haag. De suggestie in de Memorie van Toelichting voor één centraal politiek bestuur, dat verantwoordelijkheid draagt voor deze gedeconcentreerde uitvoering, zou Amsterdam terugwerpen in de eerder in deze reactie genoemde tijd voor de invoering van stadsdelen.

Het college komt tot bovenstaande reactie na overleg met de stadsdelen en een brede consultatie onder burgers, (deel)raadsleden, maatschappelijke partners en medewerkers over dit wetsvoorstel. De stadsdelen hebben zelf ook burgers en maatschappelijke partijen geconsulteerd. De documenten die mede de basis vormen voor de reactie van het college op het concept wetsvoorstel zijn te raadplegen via de site van de gemeenteraad van Amsterdam <http://zoeken.amsterdam.raadsinformatie.nl/cgi-bin/calendar.cgi> Uit twee enquêtes van de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) onder burgers komt onder meer naar voren dat circa 40% van de inwoners van de stad een

stelsel prefereert met stadsdelen met een bestuurlijke kop. In de O+S enquête in opdracht van het college zijn verschillende aspecten aangedragen die het college zou moeten betrekken in zijn reactie op het wetsvoorstel; de belangrijkste zijn financiën en dienstverlening. Voor voorstanders van het huidige stelsel zijn lokale democratie, benaderbaarheid van bestuur en participatie/inspraak de belangrijkste aspecten. De uitkomsten uit deze enquêtes zijn te raadplegen via de site van O+S <http://www.os.amsterdam.nl/nieuws/10525>

Bedrijven, belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en omliggende overheden hebben in consultatiegesprekken aangegeven dat de bestuurlijke inrichting van de gemeente in hun opvatting een interne, gemeentelijke aangelegenheid is. Samenhang is nodig tussen bestuurlijke ingrepen van het rijk. Deze door het college geconsulteerde partners benadrukken dat bij de bestuurlijke inrichting van Amsterdam een mix noodzakelijk is van groot (bestuurlijke aandacht voor bovenlokale kwesties, de metropoolregio, de internationale positie) en klein (toegankelijk en voor burgers beschikbaar bestuur dat gebiedgericht maatwerk kan leveren). Opheffing van stadsdeelbestuur brengt het risico van binnengemeentelijke gerichtheid van het college met zich mee, terwijl de rol van de hoofdstad in regionale en internationale ontwikkelingen aandacht vereist.

Deze partners werken goed samen met de zeven stadsdeelbesturen vanwege hun aanspreekbaarheid, slagkracht, lokaal maatwerk, doorzettingsmacht en afrekenbaarheid. Gegeven de schaal in Amsterdam stellen zij zich de vraag of democratische legitimiteit kan worden vervangen door functionele legitimiteit.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Amsterdam,



secretaris
drs. H. de Jong



burgemeester
mr. E.E. van der Laan