

Vergaderjaar 2013–2014

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

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2014

In het plenair debat over de Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (33 017), heb ik naar aanleiding van een vraag van het lid Schouwenaar (VVD) toegezegd de ontwikkelingen rond de overdracht van bevoegdheden aan bestuurscommissies te zullen volgen (T01664)¹. Hierbij voldoe ik aan dit verzoek.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet zijn de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam met ingang van de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart jl. van rechtswege opgeheven². Per gelijke datum functioneert in beide steden een door het gemeentebestuur bij verordening ingesteld stelsel van territoriale bestuurscommissies als bedoeld in artikel 83 Gemeentewet. Deze commissies zijn, in tegenstelling tot de voormalige deelraden, geen algemeen vertegenwoordigende organen, zodat rechtstreekse verkiezingen in de zin van artikel 4 Grondwet niet verplicht zijn. Amsterdam en Rotterdam hebben er niettemin voor gekozen de ruimte te benutten die de Gemeentewet hun laat en hebben gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen rechtstreekse verkiezingen voor de bestuurscommissies gehouden. Dit zijn echter geen verkiezingen op grond van de Kieswet maar op grond van een gemeentelijk kiesreglement.

De bestuurscommissies zijn ondersteunend aan de bestuursvoering door de hoofdorganen van het gemeentebestuur, waaraan zij dan ook verantwoording verschuldigd zijn (artikel 85 Gemeentewet). Dat is een wezenlijk verschil ten opzichte van de deelgemeenten, die geen verantwoording verschuldigd waren aan het gemeentebestuur. De bestuursvorm van de commissies is ongeleed (enkelvoudig): het dagelijks

¹ Handelingen I 2012/13, p. 15-7-62.

² Stb. 2013, 76 en Stb. 2014, 83.

bestuur dan wel de voorzitter maakt deel uit van het algemeen bestuur. Voorts hebben de leden niet een voor politieke ambtsdragers gangbare rechtspositie: zij ontvangen presentiegeld, het dagelijks bestuur dan wel de voorzitter krijgt een vaste vergoeding. Ter vergelijking: het deelgemeentebestuur was een verplicht duaal bestuur, waarbij de leden van de deelraad een vaste vergoeding ontvingen en het dagelijks bestuur onder de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers viel. Ook is het aantal leden aanzienlijk terug gebracht.

Daarnaast is van belang dat bestuurscommissies een veel lichtere taakopdracht hebben dan deelgemeenten. Aan deelgemeenten was de zelfstandige behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente opgedragen, met inbegrip van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (voormalig artikel 87 Gemeentewet), hetgeen de deelraad tot een algemeen vertegenwoordigend orgaan maakte waarvoor het houden van rechtstreekse verkiezingen ingevolge artikel 4 Grondwet verplicht was. Een dergelijke, vrijwel onbegrensde taakopdracht, is bestuurscommissies vreemd. Zo kunnen bestuurscommissies geen algemeen verbindende voorschriften vaststellen; zij kunnen hooguit nadere regels stellen ten aanzien van door de raad aangewezen onderwerpen (artikel 156, derde lid, Gemeentewet).

De vraag van het lid Schouwenaar had specifiek betrekking op de overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan de bestuurscommissies. De situatie verschilt per gemeente en wordt hieronder afzonderlijk beschreven. Het wettelijk kader is echter hetzelfde: de raad, het college en de burgemeester kan bevoegdheden overdragen aan een bestuurscommissie, zolang de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet (artikel 156, 165 en 178 Gemeentewet). Zo is delegatie van medebewindsbevoegdheden uitgesloten indien het stelsel van de desbetreffende wet zich daartegen verzet. Van andere bevoegdheden is het inherent dat zij niet voor delegatie in aanmerking komen, zoals de bevoegdheid van de raad om wethouders te benoemen. Daarnaast somt de wet een aantal specifieke raadsbevoegdheden op die niet voor overdracht in aanmerking komen, zoals vaststelling en wijziging van de begroting of belastingheffing (artikel 156, tweede lid, Gemeentewet), en zijn de belangrijkste bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid eveneens van overdracht uitgesloten (artikel 178, tweede lid, Gemeentewet). De delegatie kan uitsluitend plaatsvinden aan de commissie als geheel, nooit rechtstreeks aan het dagelijks bestuur dan wel de voorzitter; de commissie zelf kan taken en bevoegdheden aan het dagelijks bestuur dan wel de voorzitter mandateren, maar dat betreft dan de interne verhouding. De delegatie kan te allen tijde ongedaan worden gemaakt door het bestuursorgaan dat de taak of bevoegdheid heeft overgedragen (artikel 10:18 Awb).

Voorts is van belang dat het college en de burgemeester niet tot overdracht van bevoegdheden mogen besluiten dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikel 165, derde lid, en artikel 178, vierde lid, Gemeentewet). De raad, het college of de burgemeester kunnen beleidsregels vaststellen met betrekking tot een door hun overgedragen bevoegdheid; de bestuurscommissie heeft desgevraagd inlichtingen te verschaffen (artikel 4:81 jo. 10:16 Awb). Voor de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden is nog van belang dat een besluit dat op grond van een gedelegeerde bevoegdheid wordt genomen, het delegatiebesluit en de vindplaats daarvan dient te vermelden (artikel 10:19 Awb).

Amsterdam

Amsterdam is onderverdeeld in zeven stadsdelen, elk met een bestuurscommissie. De Verordening op de bestuurscommissies 2013 stelt dat een bestuurscommissie de belangen van het stadsdeel behartigt «als verlengd lokaal bestuur van het gemeentebestuur». In de bijlagen bij de verordening is expliciet bepaald welke taken en bevoegdheden zijn overgedragen. De voormalige deelgemeenten waren in Amsterdam bevoegd, tenzij een taak of bevoegdheid uitdrukkelijk aan de raad, het college of de burgemeester was voorbehouden. Raad, college en burgemeester geven voorts stedelijke kaders mee, waarbinnen de bestuurscommissies hun taken en bevoegdheden hebben uit te oefenen. Relevant is nog dat in geval van «een grootschalig project dat een slagvaardige aanpak vraagt», de delegatie ongedaan kan worden gemaakt.

De algemene taakomschrijving van de bestuurscommissies is als volgt:

- a. het signaleren en informeren van het college over de ontwikkelingen in de buurten en wijken en het leveren van input voor de stedelijke kaders;
- b. het onderhouden en versterken van netwerken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties;
- c. het voeren van regie op eventuele extra stedelijke inzet in buurten en wijken na besluitvorming in het college;
- d. het benutten, faciliteren en stimuleren van burgerparticipatie met gebruik van innovatieve (digitale) mogelijkheden en het delen van best practices;
- e. het opstellen van instrumenten zoals gebiedsanalyses, -agenda's, -plannen (uitvoering) en -monitors om de hierboven genoemde functies van de bestuurscommissies te verwezenlijken;
- f. het vertalen van stedelijke beleidskaders naar uitvoering op gebiedsniveau;
- g. het aansturen van taken en voorzieningen met een stadsdeelfunctie dan wel een stadsdeelbereik, zodanig dat er ruimte is voor diversiteit en maatwerk als dit op grond van verschillen in de maatschappelijke opgave gewenst is;
- h. het ten behoeve van de uitvoering van de taken en rollen doen van al datgene dat noodzakelijk is ter verwezenlijking van de publieke taak op stadsdeelniveau.

Uit de bijlagen blijkt dat op 24 terreinen taken en bevoegdheden zijn overgedragen. Het betreft: gebiedsontwikkeling en ruimtelijk beheer; openbare ruimte, groen en parken; afval; monumenten en archeologie; wonen; economie; milieu en duurzaamheid; wegen; parkeren; gemeentelijk vastgoed; waterbeheer; welzijn (incl. jongerenwerk); schuldhelpverlening; maatschappelijke ondersteuning; jeugdgezondheidszorg; vrijwilligerswerk; diversiteit en discriminatie; kunst in de openbare ruimte, buurtgebonden cultuurinitiatieven en cultuureducatie; sport; lijkbezorging; inspraak, initiatief en burgerparticipatie; subsidieverlening; vergunningverlening, toezicht en handhaving; overige taken en bevoegdheden.

Voor alle taken en bevoegdheden geldt dat zij slechts worden uitgevoerd cq uitgeoefend binnen de door de raad, het college dan wel de burgemeester vastgestelde stedelijke kaders zoals vastgelegd in verordeningen, reglementen, beleidsregels, beleidsnota's en budgetten. Daarnaast gelden er zowel algemene als specifieke beperkingen. Indien sprake is van «politiek gevoelige onderwerpen» dient de bestuurscommissie het gemeentebestuur te betrekken. Daarbij gaat het in ieder geval om onderwerpen waarbij een hoog afbreukrisico aanwezig is, stadsdeeloverstijgende belangen spelen, uniforme besluitvorming gewenst is, strate-

gische belangen van het gemeenbestuur in het geding zijn of expertise nodig is die op stadsdeelniveau niet goed ontwikkeld is.

De taken en bevoegdheden hebben een overwegend uitvoerend en beheersmatig karakter of zijn gericht op concrete gevallen. Daarbij gaat het veelal ook om het verlenen van vergunningen en ontheffingen op grond van de APV, besluiten die dus in de zogenaamde autonome sfeer vallen. De beleidsruimte is het grootst op de terreinen gebiedsontwikkeling en ruimtelijk beheer respectievelijk milieu en duurzaamheid (met uitzondering van zware en complexe zaken). Het vaststellen van een bestemmingsplan is echter een bevoegdheid van de raad, het vaststellen van een uitwerkings- of wijzigingsplan een bevoegdheid van het college; de bestuurscommissie kan wel een deel van de voorbereiding doen³. Ten slotte valt op dat in veel gevallen geen sprake is van delegatie maar van mandaat, zodat de bestuurscommissie de taak uitvoert cq de bevoegdheid uitoefent in naam van en onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur.

Rotterdam

Rotterdam is onderverdeeld in veertien gebieden, elk met een bestuurscommissie, gebiedscommissies geheten. Deze gebiedscommissies behartigen de belangen van een gebied, aldus de Verordening op de gebiedscommissies 2014. Er wordt centraal, vanuit één concern gewerkt; de commissies beschikken slechts over een kleine ambtelijke staf.

De verordening geeft de volgende omschrijving van de taken en bevoegdheden van de gebiedscommissies:

- a. de communicatie met en de participatie van de bewoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in het gebied bij de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van het gemeentelijk beleid in de gebieden, waaronder begrepen de gebiedsplannen, en het daartoe structureel onderhouden van contacten en netwerken van bewoners, ondernemers en instellingen in het gebied;
- b. het opstellen en in ontwerp vaststellen van de gebiedsplannen voor de wijken in het gebied, overeenkomstig de door het college van burgemeester en wethouders voorgeschreven methode, alsmede het monitoren en adviseren over aangepaste uitvoering van de vastgestelde gebiedsplannen;
- c. het toepassen van interactieve beleidsvorming bij het opstellen van gebiedsplannen, inrichtingsplannen, alsmede bij het bepalen van prioriteiten voor handhaving en wijkwelzijn;
- d. het beschikbaar stellen van wijkbudgetten, waar mogelijk door middel van participatief begroten, en het faciliteren van initiatieven uit het gebied;
- e. het geven van gekwalificeerd advies aan het gemeentebestuur over burgerinitiatieven als bedoeld in de Verordening burgerinitiatief Rotterdam welke betrekking hebben op het gebied;
- f. het verzorgen van een jaarlijks algemeen gebiedsverslag, inzake de uitoefening van de taken en bevoegdheden van de gebiedscommissie ten behoeve van de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

De bijlage bij de verordening bevat vervolgens een expliciete opsomming van taken en bevoegdheden die door de raad, het college en de burgemeester aan de gebiedscommissies zijn overgedragen. De overdracht geldt niet in geval van een stedelijk project. Op vijf terreinen zijn taken en bevoegdheden overgedragen: participatie, algemeen bestuur, wijkvei-

³ Vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33 047, nr. 11.

ligheid, buitenruimte en wijkwelzijn. Het opstellen en vaststellen van een ontwerp-gebiedsplan valt onder «algemeen bestuur». Het ontwerp wordt door het college beoordeeld en uiteindelijk, in het kader van de begroting, ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, waarna het college verantwoordelijk is voor de uitvoering. Voor het overige hebben de gebiedscommissies hoofdzakelijk een adviserende rol, nu dikwijls sprake is van stedelijk beleid. De belangrijkste besluitbevoegdheid die is overgedragen betreft het besluiten voor diverse vergunning- en ontheffingsplichtige activiteiten, alsmede aanwijzingsbesluiten op grond van de APV, die zoals gezegd de autonome sfeer betreffen.

Conclusie

Als gevolg van het afschaffen van de deelgemeenten is in beide steden hard gewerkt aan een nieuw binnengemeentelijk bestuurlijk stelsel. Men staat nu aan het begin van een nieuwe bestuursperiode, waarin grote opgaven op de gemeenten afkomen. Op basis van de gemeentelijke regelgeving kom ik tot de conclusie dat de overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur aan de bestuurscommissies zowel in Amsterdam als in Rotterdam voldoet aan de eisen van de wet.

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