

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 oktober 1995

Bij brief van 4 maart 1993 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken een reactie gevraagd aan de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over een artikel van professor mr W. Konijnenbelt in de Gemeentestem over de Gemeentewet (Gst. (1993) 6961.117). Konijnenbelt bepleitte in dat artikel o.m. een aanpassing van het het deelgemeentelijk bestel in de nieuwe Gemeentewet op een drietal punten. Een aanpassing zou volgens hem gerealiseerd kunnen worden door middel van de Invoeringswet Gemeentewet die destijds bij de Tweede Kamer aanhangig was.

De staatssecretaris heeft hierop gereageerd bij brief van 15 maart 1993 (Kamerstukken TK 1992–1993, 22 893, nr. 8). In die brief gaf zij aan dat de Invoeringswet Gemeentewet een technische wet was en dat de voorstellen van Konijnenbelt dermate inhoudelijk waren, dat zij niet in de slotfase van het proces van hercodificatie van het gemeenterecht konden worden meegenomen. Dit laatste zou tevens hebben geleid tot vertraging, waardoor de wet niet op 1 januari 1994 in werking zou kunnen treden. De staatssecretaris heeft in genoemde brief toegezegd de voorstellen nader te onderzoeken.

Op 21 december 1994 stelden de leden De Cloe, Van Erp en Scheltema-de Nie schriftelijke vragen over de zeven Kaderwetgebieden. Eén van deze vragen betreft de stand van zaken ten aanzien van de toezegging om de inrichting van het deelgemeentelijk bestel op een aantal punten te onderzoeken.

Bij brief van 16 januari jl. (Aanhangsel van de Handelingen 1994–1995, nr. 369) meldde ik u dat dit onderzoek nog gaande was, maar dat ik u binnen enkele maanden in kennis zou stellen van de resultaten van het onderzoek.

Het onderzoek bleek meer tijd te vergen dan destijds werd voorzien. Daarna heb ik – conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger aan

uw Kamer – nog overleg gevoerd met de VNG. Thans kan ik u de resultaten voorleggen.

De kanttekeningen die professor Konijnenbelt plaatste in de Gemeentestem betroffen de volgende onderwerpen:

1. de bestuursstructuur van deelgemeenten;
2. de delegatie van verordenende bevoegdheid aan deelgemeenten, en
3. de rechtspersoonlijkheid van deelgemeenten.

Aan deze lijst van onderwerpen heb ik zelf toegevoegd de rechtspositie van de politieke ambtsdragers in deelgemeenten.

Alvorens op deze onderwerpen in te gaan, geef ik in het kort de regeling van de commissies in de Gemeentewet weer.

Regeling commissies

In hoofdstuk V van de Gemeentewet is het commissiestelsel geregeld. Artikel 82 bepaalt dat de raad commissies kan instellen. De raad regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door de commissie geheimhouding is opgelegd. De instelling en regeling van bevoegdheden e.d. geschiedt doorgaans in een verordening op basis van artikel 149 van de Gemeentewet.

De deelgemeenteraad als algemene vertegenwoordigend orgaan wordt als bijzondere commissie geregeld in de artikelen 86 tot en met 90 en artikel 96. Daarin worden de volgende onderwerpen geregeld:

- verantwoording aan de raad (art. 86 jo. 83 en 84);
- onderwerpen van beraadslaging in gesloten vergadering (art. 86 jo. 24);
- ontslag van (evt.) leden dagelijks bestuur (art. 86 jo. 49 en 50);
- de status van de bijzondere commissie (art. 87);
- verkiezing van het algemeen vertegenwoordigend lichaam van de cie. (art. 87);
- passief kiesrecht leden van de commissie (art. 88);
- onverenigbare betrekkingen van leden van de commissie (art. 89);
- regeling mandatering bevoegdheden door (evt.) dagelijks bestuur aan een of meer leden van het bestuur (art. 90), en
- regeling vergoeding voor werkzaamheden en onkostenvergoeding leden commissie en bezoldiging leden (evt.) dagelijks bestuur (art. 96).

De in deze artikelen neergelegde regels strekken ertoe een garantie te bieden aan de (leden van de) deelgemeenten voor een goede werkwijze c.q. adequate organisatievorm.

De bestuursstructuur van deelgemeenten

Bestaande deelgemeenten kennen volgens Konijnenbelt een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter zonder dat dit in de Gemeentewet tot uitdrukking komt. Volgens hem is de trias-structuur van het bestuur van belang voor het toekennen van bevoegdheden van de raad, van het college en van de burgemeester.

– de trias-structuur

In bovengenoemde artikelen van de Gemeentewet wordt niet expliciet aangegeven dat het bestuur van een deelgemeente uit een trias kan bestaan. In de verordening waarbij de commissie wordt ingesteld kan de raad de samenstelling van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur

regelen alsmede de figuur van een voorzitter. De voorzitter wordt in eerdergenoemde artikelen niet afzonderlijk genoemd, net zo min als in de artikelen 82, 91 en 92 van de Gemeentewet. De voorzitter is een lid van een commissie met een bijzondere status, hij of zij zit de vergaderingen voor van de commissie en verricht daartoe extra werkzaamheden.

– de toekenning van bevoegdheden

Alvorens in te gaan op de huidige mogelijkheden voor het toekennen van bevoegdheden aan de voorzitter, wil ik stilstaan bij de motieven om tot binnengemeentelijke decentralisatie over te gaan. De belangrijkste motieven voor Amsterdam en Rotterdam zijn destijds geweest:

- het reduceren van de afstand tussen bestuur en burger;
- het ontlasten van de politiek-bestuurlijke top, zodat deze zich kan richten op de problematiek van de stad als geheel;
- het verbeteren van de effectiviteit van het bestuur door taken en personeel te decentraliseren;
- het effectueren van besparingen en bezuinigingen.

Uit deze motieven volgt dat het niet de bedoeling van centrumgemeenten is geweest om deelgemeentebesturen meer te laten zijn dan commissies, die bepaalde taken en bevoegdheden van een centrumgemeente krijgen toegekend.

Wat de huidige mogelijkheden voor de toekenning van bevoegdheden betreft ben ik van mening dat de voorzitters alleen kunnen beschikken over de aan hen door het dagelijks bestuur van de commissies gemandateerde bevoegdheden als lid van het dagelijks bestuur op grond van artikel 90 van de Gemeentewet (en eventueel over de aan hen – als niet-ondergeschikten – door burgemeesters gemandateerde bevoegdheden). Dat in de praktijk die commissies meer weg hebben van «gemeentebesturen» en de voorzitters meer weg hebben van «burgemeesters» doet daaraan m.i. niet af.

Ik ben op grond van het bovenstaande van oordeel dat, noch voor de trias-structuur, noch voor de toekenning van bevoegdheden, een afzonderlijke regeling van de figuur van voorzitter noodzakelijk is.

De delegatie van verordenende bevoegdheid aan deelgemeenten

Een ander punt dat professor Konijnenbelt signaleerde is de vraag of gemeenteraden verordenende bevoegdheid zodanig aan commissies kunnen delegeren dat ze de gedelegeerde bevoegdheid zelf niet meer kunnen uitoefenen. Dat is immers kenmerkend voor delegatie. Aan de figuur van «echte» overdracht, waarbij het oorspronkelijk bevoegde orgaan de overgedragen regelende bevoegdheid kwijt is, bestond volgens hem behoefte in geval van binnengemeentelijke decentralisatie.

Het knelpunt was ingegeven door de tekst van het voorontwerp van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin was aan artikel 1A.1.2.5 een tweede lid toegevoegd dat luidde: «Het eerste lid is niet van toepassing op delegatieverlening van de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen». Het eerste lid betreft het niet meer kunnen uitoefenen van de bevoegdheid na delegatie. Inmiddels lijkt dit knelpunt achterhaald doordat het tweede lid van art. 1A.1.2.5 in het wetsvoorstel is komen te vervallen.

De overige opmerkingen van professor Konijnenbelt over de samenhang met de Algemene wet bestuursrecht komen aan de orde in

het kader van de invoeringswetgeving Algemene wet bestuursrecht-derde tranche.

De rechtspersoonlijkheid van deelgemeenten

De deelgemeenteraden fungeren als publiekrechtelijke organen met een betrekkelijk grote mate van zelfstandigheid bij het uitoefenen van hun bevoegdheden. Konijnenbelt kwalificeert deelgemeenten niettemin als louter administratieve onderdelen van de gemeente. In administratief-rechtelijke procedures kunnen zij nog optreden als verweerder of klager, maar de centrumgemeente is uiteindelijk aansprakelijk (zie ook artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht). In het civielrechtelijke verkeer kunnen de deelgemeenten niet zelfstandig optreden; zij kunnen bijvoorbeeld geen eigenaar zijn van (on)roerende zaken en niet optreden in civiele gedingen voor de rechter.

Het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan een binnengemeentelijke commissie was ook onderwerp van een van de vragen van de leden van D66 in het eindverslag bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1989-1990, 19 403, nr. 15, p. 29).

In de Nota n.a.v. het Eindverslag heeft de regering het toekennen van rechtspersoonlijkheid als ongewenst van de hand gewezen (Kamerstukken II 1989-1990, 19 403, nr. 16, p. 25). Deelraden zijn in het leven geroepen in het kader van een gemeentelijke organisatiestructuur. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid zou in feite betekenen dat een nieuwe (zelfstandige) decentrale bestuurslaag in het leven wordt geroepen, die wat de omvang van bevoegdheden betreft afhankelijk is van delegatie door de centrumgemeente. Het zou tevens tot gevolg hebben dat die commissie de centrumgemeente in rechte zou kunnen aanspreken. Dit past noch bij het karakter van bijzondere commissie, noch bij de binnengemeentelijke organisatiestructuur. Mede op grond hiervan ben ik dezelfde mening toegedaan als de regering destijds en acht ik het onwenselijk de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan deelgemeenten te bevorderen.

De rechtspositie van leden van het algemeen en dagelijks bestuur

De huidige regeling van de rechtspositie van de leden van het algemeen en dagelijks bestuur van deelgemeenten is grotendeels gelijk aan de regeling van de rechtspositie van leden van overige gemeentelijke commissies. De leden van het algemeen en dagelijks bestuur ontvangen op bepaalde onderdelen meer. Voor een uitgebreide analyse van de rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers en de leden van een algemeen en dagelijks bestuur van een deelgemeente verwijs ik naar de bijlage.

Hoewel ik van mening ben dat een deelgemeente niet gelijk gesteld kan worden aan een «normale» gemeente, heb ik op zich geen bezwaar tegen de gedachte dat de rechtspositie van leden van het algemeen en dagelijks bestuur van deelgemeenten dezelfde elementen moet kunnen bevatten als die van raadsleden en wethouders. Hun bestuurslast kan immers overeenkomen met die van raadsleden en wethouders in gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Ik ben voornemens bij de eerstvolgende wijziging van de Gemeentewet de raad van de centrumgemeente de mogelijkheid te bieden een en ander bij verordening te regelen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

**VERGELIJKING RECHTSPOSITIE WETHOUDERS, RAADSLEDEN,
LEDEN COMMISSIES EN LEDEN COMMISSIE IN DE ZIN VAN
ARTIKEL 87 VAN DE GEMEENTEWET**

Rechtspositie van raadsleden volgens de Gemeentewet

Vergoeding voor werkzaamheden

- artikel 95, eerste lid
- bij amvb moeten nadere regels worden gesteld (= het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)
- vaste vergoeding (hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de grootte van de gemeente qua inwonertal) vast te stellen bij verordening

Tegemoetkoming in de (overige) kosten (hieronder vallen geen reis- en verblijfkosten)

- artikel 95, eerste lid
- bij amvb moeten nadere regels worden gesteld (Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)
- vaste onkostenvergoeding (hoogte van de onkostenvergoeding is afhankelijk van de grootte van de gemeente qua inwonertal) vast te stellen bij verordening

Vergoeding van reis- en verblijfkosten

- artikel 97
- de kosten moeten buiten de gemeente zijn gemaakt
- nadere regeling bij amvb is niet mogelijk
- het beleid t.a.v. het vergoeden van deze kosten is in een circulaire aan de gemeenten meegedeeld, t.w.:
 - * vergoeding van reiskosten: openbaar vervoer: vergoeding van werkelijk gemaakte kosten eigen auto: vergoeding van max. f 0,59 per km
 - * vergoeding van verblijfkosten: vergoeding van werkelijk gemaakte kosten
- deze vergoedingen moeten bij verordening worden vastgesteld

Tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en betreffende andere financiële voorzieningen die verband houden met de vervulling van het raadslidmaatschap

- artikel 95, tweede lid
- bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld (Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)

In deze amvb wordt aan gemeenten de mogelijkheid geboden bij verordening secundaire voorzieningen te treffen voor raadsleden. De te treffen secundaire voorzieningen zijn limitatief opgesomd. Het betreffen de volgende voorzieningen:

- een uitkering bij aftreden;
- een voorziening in de opbouw van een ouderdomspensioen;
- geldelijke voorzieningen bij invaliditeit en overlijden;
- een tegemoetkoming terzake van ziektekosten, waaronder de premie van een verzekering tegen ziektekosten;
- een voorziening in verband met samenloop van een uitkering op grond van de Werkloosheidswet met de vergoeding voor de werkzaamheden die het raadslid ontvangt;
- een tegemoetkoming in de kosten voor scholing gemaakt in verband met de vervulling van het raadslidmaatschap;
- een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang.

Rechtspositie van (deeltijd)wethouders volgens de Gemeentewet en de Appa

Bezoldiging

- artikel 44, eerste lid
- bij amvb moeten nadere regels worden gesteld (= Rechtspositiebesluit wethouders)
- vaste bezoldiging

Behalve een bezoldiging ontvangt een wethouder: een vakantieuitkering, een eindejaarsuitkering (de mogelijkheid van een eenmalige uitkering) en aan de nabestaanden van de wethouder wordt een bedrag uitgekeerd van driemaal de maandelijkse bezoldiging)

Tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en betreffende andere financiële voorzieningen die verband houden met de vervulling van het wethoudersambt

- artikel 44, tweede lid
- Op basis van dit lid kan de wethouder zowel een tegemoetkoming in ziektekosten, in overige kosten en in reis- en verblijfkosten ontvangen
- bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld (Rechtspositiebesluit wethouders)

Tegemoetkoming in ziektekosten

- (artikelen 12 t/m 21 Rechtspositiebesluit wethouders)

Tegemoetkoming in de (overige) kosten

- vaste onkostenvergoeding vast te stellen bij verordening

Vergoeding van reiskosten

- vast te stellen bij verordening
- reiskosten woon-werkverkeer: vaste vergoeding
- reiskosten niet woon-werkverkeer:
openbaar vervoer: werkelijk gemaakte kosten
eigen auto: vergoeding van max f 0,59 per km

Vergoeding van verblijfkosten

- vast te stellen bij verordening
- alleen voor reizen niet woon-werkverkeer: vergoeding van werkelijk gemaakte kosten

Voorzieningen op basis van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa)

- vast te stellen bij verordening
- een uitkering bij aftreden
- een uitkering bij invaliditeit
- een pensioen (en een weduwe- en wezenpensioen)

Vergoedingen van leden van een («gewone») commissie volgens de Gemeentewet

Externen

Vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen van een (sub)commissie

- artikel 96, eerste lid onder vierde en vijfde lid
- bij amvb moeten nadere regels worden gesteld (= Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)
- vast te stellen bij verordening
- presentiegelden
- in bijzondere gevallen kan de gemeente aan leden van een commissie hogere presentiegelden verstrekken dan de voorgeschreven maxima (artikel 15 Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)

Vergoeding van reis- en verblijfkosten

- artikel 96, eerste lid, onder b, vierde en vijfde lid
- vergoeding van reis- en verblijfkosten binnen de gemeente vast te stellen bij verordening
- bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld (is tot nu toe niet gedaan)
- artikel 97
- vergoeding van reis- en verblijfkosten buiten de gemeente vast te stellen bij verordening
- nadere regeling bij amvb is niet mogelijk

Raadsleden, wethouders en ambtenaren die als zodanig tot lid van een commissie zijn benoemd

- artikel 96, eerste lid, onder b, tweede volzin
- Deze personen kunnen, indien zij lid worden van een («gewone») commissie, hiervoor geen vergoedingen ontvangen
- reis- en verblijfkosten kunnen worden vergoed conform de regeling die geldt voor een raadslid, een wethouder en een ambtenaar
- De verordeningen moeten aan GS worden gezonden (artikel 98)

Vergoedingen van dagelijks bestuursleden van een («gewone») commissie in bijzonder gevallen volgens de Gemeentewet

(Dit kunnen zijn externen, raadsleden, en ambtenaren die als zodanig tot lid van een commissie zijn benoemd; maar niet leden van het college van burgemeester en wethouders.)

Vergoeding voor werkzaamheden

- artikel 96, tweede, vierde en vijfde lid
- vaste vergoeding vast te stellen bij verordening
- bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld (is tot nu toe niet gedaan)

De verordening moet aan GS worden gezonden.

Een dagelijks bestuurslid van een («gewone») commissie die tevens wethouder is, kan geen vaste vergoeding voor de werkzaamheden ontvangen (artikel 96, tweede lid)

Voor de vergoeding van de reis- en verblijfkosten wordt verwezen naar pagina 3.

Vergoedingen van algemeen bestuursleden van een artikel 87 commissie («deelgemeenteraadsleden») volgens de nieuwe Gemeentewet

Vergoeding voor werkzaamheden

- artikel 96, derde, vierde en vijfde lid
- bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld (Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)
- vaste vergoeding (hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de grootte van de deelgemeente) vast te stellen bij verordening

Tegemoetkoming in de (overige) kosten (hieronder vallen geen reis- en verblijfkosten)

- artikel 96, derde, vierde en vijfde lid
- bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld (Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)
- vaste onkostenvergoeding (hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de grootte van de deelgemeente qua inwonertal) vast te stellen bij verordening

Vergoeding van reis- en verblijfkosten

- artikel 97
- de kosten moeten buiten de gemeente zijn gemaakt (dus niet buiten de deelgemeente)
- nadere regeling bij amvb is niet mogelijk
- deze vergoedingen moeten bij verordeningen worden vastgesteld
De verordeningen moeten aan GS worden gezonden (artikel 98)

Vergoedingen van dagelijks bestuursleden van een artikel 87 commissie («deelgemeentewethouders») volgens de Gemeentewet

Bezoldiging

- artikel 96, derde, vierde en vijfde lid
- vaste bezoldiging
- bij amvb moeten nadere regels worden gesteld (Rechtspositiebesluit wethouders)
- vaste bezoldiging bij verordening vast te stellen
Behalve een bezoldiging ontvangt een deelgemeentewethouder: een vakantie-uitkering, een eindejaarsuitkering (de mogelijkheid van een eenmalige uitkering) en aan de nabestaanden van de wethouder wordt een bedrag uitgekeerd van driemaal de maandelijks bezoldiging)

Voorzieningen op basis van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa)

- vast te stellen bij verordening
- een uitkering bij aftreden
- een uitkering bij invaliditeit
- een pensioen (en een weduwe- en wezenpensioen)

Vergoeding van reis- en verblijfkosten

- artikel 97
- de kosten moeten buiten de gemeente zijn gemaakt (dus niet buiten de deelgemeente)

- nadere regeling bij amvb is niet mogelijk
 - deze vergoedingen moeten bij verordeningen worden vastgesteld
- De verordeningen moeten aan GS worden gezonden (artikel 98)