

Van: Olaf Schuwer <email@olafschuwer.nl>
Verzonden: zondag 3 november 2024 15:27
Onderwerp: Nieuwsbrief 2024/11: de gevolgen van kaderstelling

Thema voor deze Nieuwsbrief is: de gevolgen van kaderstelling

Dualisme gaf ons kaders

In de tijd van het monisme (1851-2002) had niemand het erover. Zodra het dualisme het monisme had verdrongen (7 maart 2002) gonsde het ineens door de raadzalen in dit land: de raad stelt kaders en het college voert uit.

Daar was iedereen het wel over eens. Betekenisvol knikken als dat mantra weer eens werd gebezigd. Tevreden voor zich uit kijkende raadsleden, want met het uitspreken van dat mantra maak je vrienden.

Maar dan: als het college uitvoert worden er geen kaders gesteld en is 'dus' het college aan zet en daarmee automatisch de baas.

Denkt het college.

De raad en uitvoering

Uitvoering door het college kan aanleiding geven tot vragen.

Wee het raadslid dat een vraag stelt over de uitvoering. Die krijgt van het college te horen dat de raad niet over de uitvoering gaat en daar dus ook geen vragen over kan stellen.

Denkt en vindt het college.

Uit zijn omhulsel gebarsten uitvoering

Onder het mom van 'uitvoering' ontstaan aan de tafel van het college vuistdikke (uitvoerings)plannen en daarmee gepaard gaande notities. Als het college in een goede bui is, krijgt de raad dergelijke documenten ter lezing. Met de boodschap dat de raad er vooral niet in moet gaan wijzigen. Want dit is immers uitvoering. En daar gaat de raad niet over. Denkt het college. Is dat het? Echt niet! Terug naar het begin

Klassiekers in het decentraal staatsrecht

Kaderstelling en uitvoering zijn woorden die je met de zoekopdracht 'control F' niet zult vinden in de Gemeentewet. Zoals bij wel meer zaken binnen het raadsdomein, geldt ook hier dat deelnemers termen van anderen op dat domein overnemen zonder zichzelf in alle gevallen de vraag te stellen waar het exact over gaat. Niet heel erg bevorderlijk voor ieders duidelijkheid.

Beter is om stil te staan bij de staatsrechtelijke tweedeling van taken en bevoegdheden die van oudsher wél in de wet is terug te vinden. En daarvoor moeten wij terecht bij de artikelen 124 Grondwet en 108 Gemeentewet. We hebben het dan over autonomie en medebewind.

In beide artikelen staat dezelfde boodschap. Deze luidt als volgt.

De bevoegdheid tot regeling en bestuur op het eigen domein wordt aan het gemeentebestuur overgelaten. Dat noemen we: autonomie. Bij autonomie maakt het gemeentebestuur zelf de keuze of het een taak die niet bij wet van hogerhand is geregeld zelf oppakt. Denk hierbij aan subsidieverstrekking of een Algemene Plaatselijke Verordening

Maar ook kan van gemeenten worden gevorderd dat zij uitvoering geven aan bij wet omschreven taken en bevoegdheden. Dat noemen we: medebewind. Bij medebewind wordt op rijksniveau een wet vastgesteld waarin taken en bevoegdheden voor organen van de gemeente worden omschreven. Denk hierbij aan de Omgevingswet of de Wet maatschappelijke ondersteuning. In die wet wordt per taak en bevoegdheid vermeld welk gemeentelijk orgaan bevoegd is.

Letterlijk elke taak die een gemeente onder zich heeft kan in een van beide vakjes worden ondergebracht.

Van een taak of bevoegdheid in autonomie is sprake als er geen wet van hogerhand onder ligt.

Zodra er een wet van hogerhand onder ligt is sprake van medebewind.

Autonomie en medebewind – een voorbeeld

Best wel actueel dit. Ik verwijs naar de discussie over de naderende invoering van emissievrije gebieden in een aantal gemeenten. Beoogde invoeringsdatum: 1 januari 2025.

In de betreffende gemeenten is het besluit tot invoering genomen door de gemeenteraad. Op basis van autonomie of van kaderstelling? En is het plaatsen van daarbij behorende borden een daad van uitvoering, en daarmee van het college?

Wat als het kabinet zwicht voor de druk van belangenorganisaties, en tot de uitspraak komt dat die emissievrije zones er niet mogen komen? Gelden die raadsbesluiten dan niet meer, en zijn daarmee de emissievrije zones van de baan voordat ze zijn ingevoerd?

Zo simpel is het niet!

Als het kabinet zich uitspreekt tegen emissievrije zones, is er juridisch helemaal niets veranderd. En kunnen de emissievrije zones probleemloos van start op 1 januari 2025.

Er is juridisch pas iets aan de hand als er een wet in het Staatsblad staat. Met als inhoud dat tot emissievrije zones uitsluitend kan worden besloten door onze minister.

Op dit moment is er geen wetgeving op het gebied van emissievrije zones waarin dat is vastgelegd.

Vanaf dat moment is het onderwerp 'emissievrije zones' van (relatief) autonomie overgegaan naar (volledig) medebewind. En is het gemeentebestuur er de primaire zeggenschap over kwijt.

Autonomie en kaderstelling

Als de raad kaders stelt, is dat de ene keer op het gebied van autonomie en de andere keer op het gebied van medebewind. Denk bij dit laatste aan het vaststellen van een Omgevingsvisie of een Verordening Maatschappelijke ondersteuning. De bevoegdheid daartoe ontleent de raad aan artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet respectievelijk artikel 2.13 lid 1 Wet maatschappelijke ondersteuning.

Het besluit tot het invoeren van subsidies in een gemeente is een taak van autonomie. Welk wetsartikel kan daaronder worden gelegd? Anders gezegd: wat is de bevoegdheidsgrondslag.

Het antwoord op die vraag is te lezen in artikel 147 lid 2 Gemeentewet. In juridische termen is daar verwoord dat de raad het bevoegde orgaan is bij alles wat autonomie betreft.

Als kaders worden gesteld op het gebied van autonomie, is de raad bevoegd. Ook dat vloeit voort uit artikel 147 lid 2 Gemeentewet.

Staat het de raad vrij om in die kaders op te nemen dat uitvoeringsplannen door de raad worden vastgesteld? Maar natuurlijk!

Uitvoering is pas een taak voor het college als dit bij medebewindswet met zoveel woorden is geregeld óf als de raad in het geval van autonomie dat heeft bepaald.

Een college dat een Uitvoeringsplan vaststelt moet zichzelf de vraag stellen of hij daartoe wel over de benodigde bevoegdheid beschikt. Als dat Uitvoeringsplan bij wet is geregeld, en de betreffende wet het college daartoe aanwijst is de collegebevoegdheid een gegeven.

Is er geen wetsbepaling aan te wijzen en vloeit het Uitvoeringsplan niet voort uit een aan het college toekomende bevoegdheid, dan is de raad bevoegd. Want dan hebben we het over autonomie.

Geen college kan en mag de raad beletten om tot in details te regelen wat er in een dergelijk Uitvoeringsplan komt te staan. Sterker nog: niet het college maar de raad stelt het plan vast. Met als bevoegdheidsgrondslag het hierboven vermelde artikel 147 lid 2 Gemeentewet.