



College van Burgemeester en Wethouders
Rotterdam

Steenschuur 25
2311 ES Leiden

Nummer
Uw brief van
Onderwerp

Briefadvies 'Wijk aan zet'

Datum 26 augustus 2021
Doorkiesnr. 1784
Contactpersoon prof. mr. G. Boogaard

Geacht college,

Op uw verzoek heb ik mij gebogen over de nieuwe verordeningen voor de Rotterdamse wijkraden.¹ Eerder bracht ik op 20 april 2021 een briefadvies uit over de uitgangspunten voor Wijk aan Zet. Ik complimenteerde u toen met uw plannen om – mijn woorden – de doorontwikkeling van de wijkendemocratie te verbinden met de idealen van interactief bestuur. Voor de gemeenteraad is dat een kans om het soort onvruchtbare concurrentie op de kaderstellende rol te vermijden dat in evaluaties van democratische experimenten zo vaak terugkomt als een faactor. In plaats daarvan zag ik in Wijk aan Zet veel kansen voor de gemeenteraad om met een arbitrerende positie tussen wijkraad en college de controlerende en volksvertegenwoordigende rol te verbinden en te versterken. Als wetenschapper koester ik van een dergelijke ontwikkeling hoge verwachtingen voor de lokale democratie. Ik denk dus graag mee met de uitwerking van uw voornemens.

Dit briefadvies is voorbereid samen met Thorbecke-fellow dr. Joost Westerweel, die onlangs promoveerde op een juridisch onderzoek naar democratische vernieuwing via (onder andere) het decentraal commissiestelsel. Ons is een aantal specifieke vragen voorgelegd. Voor zover deze punten binnen onze staatsrechtelijke expertise vallen, lopen wij die hieronder kort langs.

Algemene indruk van het bestuursmodel

Zoals elke succesvolle constitutionele verandering, is ook dit voorstel een compromis tussen verschillende uitgangspunten. Zo gaat dat. Van belang blijft echter wel dat in het eindresultaat taken, verplichtingen en bevoegdheden met elkaar in balans zijn. Op dat punt zien wij ruimte voor verbetering.

¹ Het gaat daarbij om de concepten voor de Verordening wijkraden 2022 (verder: Verordening), de Verordening geldelijke voorzieningen wijkraden 2022 (verder: Verordening geldelijke voorzieningen), en het Kiesreglement wijkraden 2022 (verder: Kiesreglement), in de stand van 18 augustus 2022.



In het huidige voorstel zijn redelijk wat taken aan de wijkraden opgedragen en is voorzien in meerdere manieren om van buiten in de samenstelling en werkwijze van de wijkraden te interveniëren. Vergeleken daarbij vallen de uiteindelijke rechten en bevoegdheden van de wijkraden tegen, terwijl het idee wel was om de wijken 'aan zet' te krijgen. Taken en bevoegdheden van de wijkraden zijn bijvoorbeeld op grond van artikel 23 van de Verordening niet van toepassing op door het college aangewezen stedelijke opgaven. Het aanwijzen van stedelijke opgaven heeft daardoor directe gevolgen voor de positie van de wijkraad. Dat is begrijpelijk vanuit het idee dat er problemen zijn die wijkoverstijgend zijn, maar de Verordening biedt op dit moment geen enkele waarborg voor de positie van wijkraden in dit soort kwesties. Dat de Rotterdammers zelf parallel aan verkiezingen voor de gemeenteraad een stem kunnen uitbrengen voor hun wijkraad is niet vrijblijvend. Anders gezegd: in het staatsrecht wekt het houden van verkiezingen meer verwachtingen ten aanzien van de positie van het verkozen orgaan dan nu in de Verordening wordt geregeld voor de wijkraden.

Een mogelijke versterking van de positie van de wijkraad, in lijn met de belofte die wij in het concept zien, is het concretiseren van de relatie tussen de wijkraad en de wijkmanager. Bijvoorbeeld door een verplichting te codificeren dat de wijkmanager in beginsel alle redelijke eisen van een wijkraad inwilligt - of iets dergelijks. Over wat redelijk is en wanneer wensen niet kunnen worden vervuld is natuurlijk discussie met de wijkraad mogelijk. En daarover kan dan uiteindelijk eerst het college en daarna de raad een oordeel worden gevraagd.

Ten aanzien van dat laatste is het wellicht een idee om bij de escalatieprocedure te voorzien in de mogelijkheid om het beroep op de raad op een klassieke manier af te doen. Met een hoorzitting bij een commissie vanuit de raad, waarin de wijkraad en het college met elkaar in discussie gaan, waarna de commissie de raad adviseert over het te nemen besluit. Een dergelijke procedure verzekert dat de beroepen op de raad vanuit de stad de aandacht krijgen die ze verdienen en het garandeert bovendien toegang tot het hoogste orgaan van de gemeente voor de wijkraden. De gemeenteraad, ondertussen, zit op de eerste rang voor het invullen van hun controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Keuze voor de grondslag: artikel 83 of artikel 84 Gemeentewet

Naar ons oordeel is het terecht om de wijkraden zoals u die voor u ziet, te baseren op artikel 83 Gemeentewet. Wij menen dat de expliciete grondslag voor de overdracht van de bevoegdheden in artikel 22 van de Verordening – nog los van de vraag of daarvan nu al gebruik is gemaakt – de keuze voor artikel 83 rechtvaardigt. De ratio van de regeling is immers dat de overdracht van bevoegdheden aan een bestuurscommissie gepaard gaat met zekere waarborgen voor het gebruik van de bevoegdheden. Een commissie waaraan bevoegdheden kunnen worden overdragen dienen daarom aan deze aanvullende vereisten te voldoen.

Overdracht van bevoegdheden via (eenzijdige) aanpassing van Bijlage 2

Het voorstel is om gelijk met de Verordening een Bijlage 2 vast te stellen met daarop de bevoegdheden die de raad, het college en burgemeester ieder voor zich overdragen aan



Blad 3/4

een of meerdere wijkrazen. De bedoeling is dat deze lijst in de toekomst eenzijdig kan worden gewijzigd of aangevuld door de raad, het college of de burgemeester. Wij denken dat een dergelijke constructie juridisch houdbaar is. In essentie gebeurt in artikel 3a Opiumwet hetzelfde. Daar wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij Algemene Maatregel van Bestuur de tegelijk met de Opiumwet vastgestelde lijsten I en II aan te vullen.

Ontslagmogelijkheid wijkraadsleden

Artikel 22 van het Kiesreglement voorziet in twee opvallende mogelijkheden waarop het lidmaatschap van wijkraadsleden kan eindigen. Allereerst is er in lid 3 de discretionair geformuleerde bevoegdheid ('kan-bepaling') van wijkrazen om een lid uit hun midden van het lidmaatschap vervallen te verklaren dat vier maanden nergens is verschenen. En verder is er de eveneens discretionair geformuleerde bevoegdheid voor het college om een gekozen lid van een wijkraad van het lidmaatschap vervallen te verklaren als die een verboden handeling in de zin van artikel 12 van de Verordening verricht dan wel ernstig disfunctioneert of de integriteit schendt. Deze bevoegdheden om – uiteindelijk – een verkozen volksvertegenwoordiger uit zijn ambt te zetten, zijn opvallend royaal en open geformuleerd terwijl ze bij relatief politieke organen zijn belegd.

Staatsrechtelijk spelen hierbij drie gezichtspunten. Allereerst het principiële argument om de keuze van de kiezer in beginsel te respecteren. Daarnaast het meer praktische argument dat het (passief) kiesrecht zo min mogelijk 'politiseerbare marges' open moet laten om te voorkomen dat de politieke strijd zich naar de spelregels verplaatst. En ten slotte is er het uitgangspunt dat kleinschalige verkiezingen, waarbij – in theorie – wijkraadsleden met enkele stemmen kunnen worden verkozen, extra waarborgen vereisen voor de behartiging van het algemeen belang.

In uw voorstel is vooral het derde gezichtspunt uitgewerkt, terwijl naar onze mening de andere twee enigszins uit zicht zijn geraakt. Het verdient dan ook sterke aanbeveling om 'ernstig disfunctioneren' en 'integriteitsschendingen' veel preciezer in het Kiesreglement zelf te omschrijven. Niet alleen wordt op die manier meer recht gedaan aan de andere twee gezichtspunten, maar leidt dit ook tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de betrokken partijen. Immers, wanneer duidelijker is vastgelegd in de regeling wanneer van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, is er minder risico dat deze willekeurig wordt aangewend. Daarnaast kunnen we ons ook voorstellen dat de bevoegdheid om wijkraadsleden van hun zetel vervallen te verklaren beter past bij de burgemeester, die immers het Reglement van Orde voor de wijkrazen vaststelt en overigens binnen het gemeentebestuur de bestuurlijke integriteit dient te bevorderen (artikel 170 lid 2 Gemeentewet).

De systematiek van de verkiezingen

Als wij het Kiesreglement goed begrijpen, vindt er op geen enkele wijze stemoverdracht tussen de kandidaten plaats. Het is dus denkbaar dat een populaire kandidaat de (overgrote) meerderheid van de stemmen behaalt, maar in de wijkraad één zetel bezet terwijl de andere zetels worden bezet door kandidaten met heel weinig stemmen. Nu er geen vereiste van *evenredige* vertegenwoordiging is vastgelegd en de wijkrazen primair op het bestuur van de gemeente zijn aangesloten, is dat te volgen. Het systeem blijft



Blad 4/4

eenvoudig en de mogelijkheid om zonder partij met heel weinig stemmen toch een plekje aan tafel te krijgen, heeft ook zijn charme.

Desalniettemin is er reden hier de praktijk nauwkeurig te volgen. Als bij verkiezingen voor wijkraden politieke thema's gaan spelen terwijl de verkiezingsuitslag niet inhoudelijk doorwerkt in de stemverhouding in de wijkraad, ontstaat het risico dat (potentieel zeer) kleine minderheden breed gedragen beslissingen weten te blokkeren óf beslissingen nemen die juist niet breed gedragen zijn. In elke democratie moet uiteraard rekening worden gehouden met de positie en belangen van minderheden, maar een democratie zonder doorzettingsmacht voor de meerderheid wordt al snel impopulair en leidt tot desillusies.

Mocht dit risico zich verwezenlijken dan de systematiek van de verkiezingen eventueel worden aangepast, dan wel een systeem van gewogen stemming binnen de wijkraad worden overwogen.

Vergoeding van de wijkraadsleden en de formulering van het begrip vergadering.

De ruime definitie van het begrip vergadering in artikel 1 van de Verordening valt goed te volgen uitdrukking van de wens om binnen het kader van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers een zinvolle vergoeding voor het in beginsel intensieve werk van de wijkraadsleden te bieden. Consequentie is wel dat ook de onschendbaarheid van de wijkraadsleden met deze ruime definitie van vergadering meebeweegt. Maar dat hoeft geen nadeel te zijn.

Al met al ligt er naar ons oordeel een interessante set verordeningen voor waarvan wij de verdere besluitvorming en implementatie met grote interesse zullen volgen.

Hoogachtend,

Prof. mr. Geerten Boogaard
Hoogleraar decentrale overheden

mr. dr. Joost Westerweel
Thorbecke-fellow