

Overdracht van
raadsbevoegdheden

Rekenkamer Leeuwarden

Juli 2014

Rekenkamer



Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.gemeenteraadleeuwarden.nl

Inhoud

1	INLEIDING	1
2	JURIDISCH KADER	4
2.1	INLEIDING	4
2.2	ATTRIBUTIE, DELEGATIE EN MANDAAT.....	4
2.3	DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID, BELEIDSREGELS EN BELEIDSNOTA'S	5
3	BEVINDINGEN DELEGATIE VAN BEVOEGDHEDEN.....	7
3.1	OVERZICHT BEVINDINGEN GEMEENTEN (BENCHMARK)	7
3.2	LEEWARDEN	9
3.2.1.	ALGEMENE BEVINDINGEN.....	9
3.2.2.	GEDELEGEERDE BEVOEGDHEDEN.....	10
3.3	BENCHMARK DELEGATIE.....	12
3.3.1.	ALGEMEEN.....	12
3.3.2.	SPECIEKE BEVOEGDHEDEN	12
3.4	CONCLUSIE.....	13
4	BEVINDINGEN BELEIDSREGELS.....	14
4.1	BELEIDSREGELS	14
4.2	LEEWARDEN	15
4.2.1.	BELEIDSREGEL SUBSIDIERING ACTIVITEITEN BUURT-, WIJK- EN DORPSHUIZEN 2014	15
4.2.2.	BELEIDSREGEL TEGENPRESTATIE NAAR VERMOGEN	16
4.3	BENCHMARK BELEIDSREGELS.....	16
4.4	CONCLUSIE.....	17
5	SAMENWERKINGSRELATIES	18
5.1	AANLEIDING	18
5.2	DE TOEKOMST VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	18
5.3	STUREN OP BESTAANDE RELATIES: ONDERZOEK VERBONDEN PARTIJEN	19
5.4	HET AANGAAN VAN NIEUWE SAMENWERKINGSRELATIES	19
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	21
6.1	CONCLUSIES	21
6.2	AANBEVELINGEN	21
7	BESTUURLIJKE REACTIE	22
8	NAWOORD VAN DE REKENKAMER.....	25
	BIJLAGE I - GESPREKSPARTNERS	26
	BIJLAGE 2 – LITERATUUR EN GERAADPLEEGDE STUKKEN	27

1 Inleiding

De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. Dit volgt uit artikel 125 van de Grondwet. De bevoegdheden die de raad heeft om ook daadwerkelijk invulling te geven aan het zogeheten 'hoofdschap' zijn opgenomen in de Gemeentewet. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 zijn de meeste bestuursbevoegdheden overgegaan naar het college van burgemeester en wethouders. Tegelijkertijd is waar te nemen dat de raad bevoegdheden heeft overgedragen aan het college en/of samenwerkingsverbanden waardoor het hoofdschap van de raad steeds verder dreigt te worden uitgehold.

In zijn column 'De raad moet goed weten wat hij uit handen geeft' waarschuwt Krijn van der Heiden, raadsgriffier te Zutphen, gemeenteraden om al te snel over te gaan tot het overdragen van bevoegdheden. Gemeenteraden moeten eerst goed nadenken voordat zij bevoegdheden overdragen of instemmen met bevoegdheidsoverdracht door het college aan derden.¹ Niet alleen de bevoegdheden, maar ook de politiek-bestuurlijke en controlerende rol worden daarmee feitelijk uit handen gegeven. Het is maar de vraag of dat gewenst is in het dualisme, waarbinnen de raad toch al niet overladen is met bevoegdheden. De column van Van der Heiden vormde een van de aanleidingen voor het onderzoek naar bestuursbevoegdheden van de raad.

Een andere aanleiding wordt gevormd door de gemeentelijke herindelingen die de komende periode plaatsvinden in Fryslân. Volgens de Wet Arhi gaat na de formele samenvoeging van gemeenten een tweejarige overgangsperiode van start. Die biedt de mogelijkheid regelgeving aan te passen en te harmoniseren. Dit was mede aanleiding voor de rekenkamers van de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, Skarsterlân, Lemsterland en Gaasterlân-Sleat (de drie laatsten vormen per 1 januari 2014 samen in de nieuwe gemeente De Fryske Marren/De Friese Meren (hierna: DFM)) om onderzoek te verrichten naar de positie van de gemeenteraad in deze gemeenten. Ook is onderzoek gedaan bij de gemeente Opsterland, omdat deze gemeente participeert in het rekenkamerconvenant met de gemeenten Heerenveen, Skarsterlân en Lemsterland. Het onderzoek is dus in 6 gemeenten op basis van een gelijklopende probleemstelling uitgevoerd. Elke gemeente heeft een eigen rapportage ontvangen, waarin uiteraard de benchmark-passages onderling niet verschillen.

¹ Column K. van der Heiden, 'De raad moet goed weten wat hij uit handen geeft', 8 maart 2011, te vinden op de website: http://www.griffiers.nl/Thema_s_en_dossiers/Volksvertegenwoordiging/Visie/Column_De_raad_moet_goed_weten_wat_hij_uit_handen_geeft

Het onderzoek naar bestuursbevoegdheden van de raad betreft in het bijzonder de vraag in hoeverre door de gemeenteraden bevoegdheden zijn overgedragen (gedelegeerd) aan de colleges van burgemeester en wethouders. Dit begrip wordt samen met andere verband houdende begrippen in hoofdstuk 2 uitgelegd.

De hoofdvraag luidt:

In welke mate en op welke wijze vindt binnen de gemeenten de overdracht van bestuursbevoegdheden door de raad plaats, berust die op een voldoende wettelijke grondslag en is die in overeenstemming met de grenzen die daarbij in acht dienen te worden genomen, is de gekozen bevoegdheidsoverdracht ook overigens verstandig te achten en welke algemene en bijzondere aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de overdracht van bevoegdheden door de raad?

Een nevenvraag richt zich daarbij op het gebruik van beleidsregels door het college, wanneer bevoegdheden aan het college zijn toegekend door de formele wetgever of door de raad en in die bevoegdheden discretionaire ruimte zit.

In de loop van het onderzoek werd duidelijk dat de grootste zorg van de raad niet zit in de delegatie van (juridische) bevoegdheden en in het gebruik van beleidsregels, maar veeleer te maken heeft met het toenemende aantal samenwerkingsrelaties waarbij gemeenten partij zijn, zoals gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijke rechtsvormen (stichting, BV of NV). Juist ook dan is sprake van een afstand tussen de controlerende gemeenteraad en de organisatie waar de beleidsuitvoering plaats vindt. Daarom is besloten ook een beschouwing toe te voegen over de bevoegdheden van de gemeenteraad bij samenwerkingsrelaties.

Deelvragen

Delegatie	
1.	Hoe is de delegatie van bevoegdheden door de raad vastgelegd? Welke vorm heeft de overdracht van bevoegdheid (statuut c.q. register, verzameldelegatiebesluit of afzonderlijke delegatiebesluiten; voor bepaalde tijd, voor onbepaalde tijd, voorwaardelijk)?
2.	Wat is de onderbouwing voor de (gekozen vorm van) delegatie van de bevoegdheid?
3.	Zijn bij de overdracht van bevoegdheden algemene aanwijzingen gegeven over de wijze waarop de bevoegdheid moet worden toegepast?
4.	Wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de wijze waarop de gedelegeerde bevoegdheid wordt uitgeoefend?
5.	Is de overdracht van bevoegdheid juridisch juist te achten? Berust deze op een juiste juridische grondslag en worden de daarbij aangegeven grenzen in acht genomen?
6.	Hoe kan de overdracht van bevoegdheid vanuit politiek-bestuurlijk of maatschappelijk oogpunt worden beoordeeld?
7.	Welke andere opmerkingen kunnen over de overdracht van bevoegdheden en de uitoefening daarvan worden gemaakt?
8.	Welke algemene en bijzondere adviezen kunnen worden gegeven over de overdracht van bevoegdheden door de gemeenteraad?

Beleidsregels	
9.	In welke mate is er sprake van het gebruik van beleidsregels en waar zijn die te vinden?
10.	Hoe ruim vult het college de bestuursbevoegdheid met beleidsregels in? Is dit ruimer dan aanvankelijk door de raad is beoogd?
11.	Hoe wordt de raad geïnformeerd over (vastgestelde) beleidsregels? Worden beleidsregels besproken in de raad?
Samenwerkingsrelaties	
12.	Welke invloed heeft de raad bij samenwerkingsrelaties, in het bijzonder bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen, en hoe kan de uitvoering bij een bestaande gemeenschappelijke regeling worden gecontroleerd en gestuurd?

Aanpak

Aan de hand van de website www.overheid.nl is om te beginnen in kaart gebracht welke bevoegdheden door de gemeenteraden zijn gedelegeerd. Op grond van de Wet elektronische bekendmaking (Web) zijn gemeenten vanaf 1 januari 2011 verplicht hun algemeen verbindende voorschriften, zoals verordeningen op internet aan te bieden. Om uniformiteit in de wijze van publiceren te bewerkstelligen moet regelgeving worden gepubliceerd via een model van het CVDR (centrale voorziening decentrale regelgeving). Gemeenten kunnen aan de verplichting van de Web voldoen door publicatie van regelgeving op www.overheid.nl.² Ook beleidsregels en delegatiebesluiten kunnen worden gepubliceerd op deze website.³ Mits regelingen volgens afspraak worden gepubliceerd, biedt www.overheid.nl dus een goed overzicht van gedelegeerde bevoegdheden door de raad. Overigens geldt vanaf 1 januari 2014 dat algemeen verbindende voorschriften (verordeningen) niet meer bekend kunnen worden gemaakt in een huis-aan-huisblad. Wel kan bij wijze van service de tekst worden gepubliceerd in een huis-aan-huisblad, maar dit geldt niet als officiële bekendmaking. Gemeenten zijn per 1 januari 2014 verplicht algemeen verbindende voorschriften bekend te maken in een elektronisch gemeenteblad op internet.⁴

Naast het in kaart brengen van de regelingen aan de hand van www.overheid.nl hebben er gesprekken plaatsgevonden met sleutelfiguren in de gemeenten, waarbij nieuwe delegatieregelingen en beleidsregels op tafel zijn gekomen. Meer gericht zijn daarna nog specifieke vragen aan sleutelfiguren gesteld over delegatiebesluiten die niet op www.overheid.nl te vinden zijn. Vervolgens heeft een gezamenlijke bijeenkomst plaatsgevonden met leden van de betrokken gemeenteraden.

Het veldwerk van het onderzoek is verricht door prof. dr. Heinrich Winter en mr. Carine Bloemhoff, beiden verbonden aan Pro Facto, bureau voor praktijkgericht bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs van de Rijksuniversiteit Groningen.

² Daadkracht voor de overheid, *Een onderzoek naar de beschikbaarheid en actualiteit van regelgeving en de kwaliteit van metadata in de CVDR*, 2011.

³ Voor delegatiebesluiten en beleidsregels dit is tot op heden geen wettelijke verplichting.

⁴ Zie ook de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 juni 2013 met kenmerk 2012-0000753713.

2 JURIDISCH KADER

2.1 Inleiding

De raad stelt kaders en controleert de uitvoering van die kaders door het college. Daarbij past in beginsel dat raadsbevoegdheden met een uitvoerend karakter aan het college worden overgedragen in de vorm van delegatie. Tijdens het onderzoek is gebleken dat raadsleden niet altijd bekend waren met het juridische begrip ‘delegatie’ en de betekenis daarvan voor hun eigen rol. Ook ambtenaren gebruikten de verschillende juridische begrippen en hun betekenis door elkaar. Dat is heel begrijpelijk, omdat voornamelijk het verschil tussen het overdragen van bevoegdheden (delegatie) en het creëren van een nieuwe bevoegdheid (attributie) niet altijd even duidelijk is. Daarom wordt in dit hoofdstuk het juridische kader gegeven, waarbij de verschillende begrippen worden uitgelegd en in een context worden geplaatst.

2.2 Attributie, delegatie en mandaat

Attributie

Bestuursbevoegdheden kunnen worden verkregen door attributie, delegatie en mandaat. Door attributie wordt een nog niet bestaande, oorspronkelijke ofwel ‘originaire’ bevoegdheid gecreëerd. Het attribueren (toekennen) van een bevoegdheid geschiedt over het algemeen in een wettelijk voorschrift; op rijksniveau in een formele wet en op gemeentelijk niveau in een verordening. Een voorbeeld van een attributie op gemeentelijk niveau is het toekennen van de bevoegdheid aan het college om te beslissen op subsidieaanvragen in de Algemene subsidieverordening.

Delegatie

Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van een bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander bestuursorgaan dat deze bevoegdheid onder eigen naam en verantwoordelijkheid uitoefent. Voor de term ‘delegeren’ wordt de term ‘overdragen’ als synoniem gehanteerd. Een voorbeeld van delegatie op gemeentelijk niveau is het overdragen door de raad van de bevoegdheid om huisnummers toe te kennen aan gebouwen in de gemeente.⁵

⁵ In artikel 6 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen is de raad aangewezen als bevoegd orgaan voor het toekennen van huisnummers aan gebouwen. Veel gemeenteraden hebben deze bevoegdheid bij verordening overgedragen aan het college.

Voor de overdracht van een bevoegdheid is een wettelijke grondslag nodig. Een wettelijk voorschrift is niet alleen een wet in formele zin, maar kan ook een gemeentelijke verordening zijn. Artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet biedt een algemene grondslag voor het delegeren van raadsbevoegdheden aan het college of aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Daarmee is voldaan aan de eis van een wettelijke grondslag. In beginsel kan elke bevoegdheid van de raad worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. Artikel 156, tweede lid, van de Gemeentewet geeft bovendien een aantal uitzonderingen van bevoegdheden die niet kunnen worden overgedragen en bij de raad behoren te blijven. Voorbeelden van niet over te dragen bevoegdheden zijn:

- a) het instellen van een rekenkamer of een rekenkamercommissie;
- b) het instellen van een raadsonderzoek;
- c) de vaststelling of wijziging van de begroting;
- d) de vaststelling van de jaarrekening;
- e) het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen;
- f) de vaststelling van de financiële verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, eerste lid, 213, eerste lid, en 213a, eerste lid, van de Gemeentewet;
- g) de aanwijzing van de accountant;
- h) de heffing van specifieke belastingen en rechten.

Vershil attributie en delegatie

Het verschil tussen delegatie en attributie wordt dus bepaald door de wijze waarop een bevoegdheid ontstaat. Bij attributie creëert de raad zelf een bevoegdheid en bepaalt dat die bevoegdheid door een ander orgaan – veelal het college – wordt uitgeoefend. Bij delegatie heeft de raad de bevoegdheid verkregen via een hogere regeling en draagt die bevoegdheid over aan een ander orgaan. De hogere regeling bepaalt in hoeverre de bevoegdheid kan worden overgedragen.

Mandaat

Mandaat is het door een bestuursorgaan machtigen van een ander om in naam en onder juridische verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan een bevoegdheid uit te oefenen (artikelen 10:1 en 10:2 van de Awb). Mandatering geschiedt in de regel aan ondergeschikten, dus ambtenaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het nemen van besluiten namens het college, het uitvoeren van besluiten of het ondertekenen van stukken namens het college.

In dit rapport wordt de delegatie van bevoegdheden onderzocht, waarbij tevens wordt ingegaan op (verschillen met) attributie van bevoegdheden. Mandaat valt buiten de opzet van dit onderzoek.

2.3

Discretionaire bevoegdheid, beleidsregels en beleidsnota's

Als de raad in een verordening bevoegdheden heeft verstrekt aan het college (via attributie of delegatie), kan het college beleidsregels vaststellen ter uitoefening van die bevoegdheid als er in de bevoegdheid discretie zit. Van een *discretionaire bevoegdheid* is sprake wanneer in de bevoegdheidsgrondslag vage termen zitten (die beoordelingsvrijheid voor het bestuursorgaan impliceren) of de bevoegdheidsgrondslag beleidsvrijheid (bijvoorbeeld door middel van een 'kan-bepaling') aan het bestuursorgaan – veelal het college – toekent.

Een *beleidsregel* is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid, van de Awb).

Een beleidsregel brengt lijn in de uitoefening van een bevoegdheid van het bestuursorgaan, zoals een beschikkingsbevoegdheid. Beleidsregels worden vastgesteld zodat in de uitvoeringspraktijk niet telkens de afweging van belangen opnieuw behoeft te worden gemaakt, de wijze van feitenvaststelling duidelijk is en ook de interpretatie van het wettelijk kader vast staat. Een beleidsregel is niet algemeen verbindend. Beleidsregels worden gekenmerkt door zelfbinding: beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan zelf en diens ondergeschikten. Voorbeelden van beleidsregels zijn te vinden op het terrein van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en bijstand, bijvoorbeeld de Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen van de gemeente Leeuwarden.

Een *beleidsnota* van de gemeenteraad is (in beginsel) geen beleidsregel. In een beleidsnota wordt het algemene beleidskader geschetst: de raad legt vast welke doelen hij wil bereiken, wat het mag kosten en wanneer de doelen gerealiseerd moeten zijn. Een beleidsnota is dus een kaderstellend document van de raad: het gaat over het algemene beleid dat door het college of de raad de komende jaren wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld het Wmo-beleid of het evenementenbeleid. Een beleidsregel daarentegen is specifieker: het gaat – zoals gezegd – over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften in concrete gevallen. Een beleidsregel kan alleen worden opgesteld door het orgaan dat daartoe bevoegd is. Als de raad een bevoegdheid aan het college toekent (attributie) of het college bij formele wet een bevoegdheid heeft gekregen, kan alleen het college beleidsregels vaststellen over de uitoefening van die bevoegdheid.⁶ De beleidsnota van de raad geldt in het recht als ‘richtlijn’; de tekst is juridisch niet direct afdwingbaar.⁷ Een nota is vooral politiek relevant, omdat de naleving ervan in het politieke verantwoordingsproces kan worden afgedwongen.

⁶ Artikel 4:81 van de Awb.

⁷ De beleidsnota kan wel doorwerken in het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

3 BEVINDINGEN DELEGATIE VAN BEVOEGDHEDEN

3.1 Overzicht bevindingen gemeenten (benchmark)

Op basis van het onderzoek blijkt dat de gemeenteraden weinig bevoegdheden hebben gedelegeerd. Een zoektocht op www.overheid.nl bij een vijftal andere gemeenten (Amsterdam, Breda, Groningen, Midden-Drenthe en Weststellingwerf) leverde op dat ook in die gemeenten niet meer dan een paar bevoegdheden zijn gedelegeerd.⁸ Deze constatering moet in het licht van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur per 7 maart 2002 gelezen worden. Een van de pijlers van de Wet dualisering gemeentebestuur is de concentratie van zoveel mogelijk bestuursbevoegdheden bij het dagelijks bestuur (het college). Bestuursbevoegdheden van het college betreffen voornamelijk alle bevoegdheden die niet gaan over het vaststellen van de begroting en de rekening, verordeningen, of het vaststellen van (andere) algemene regels of plannen met een verordenend karakter. De gemeenteraad heeft sinds de dualisering bijna geen bevoegdheden meer die wettelijk gezien gedelegeerd *zouden kunnen* worden. Sinds de dualisering is de gemeenteraad van formeel (mede) besturend orgaan dat veel (formele) besluiten neemt veranderd in een politieker orgaan dat zich richt op zijn kaderstellende en controlerende rol.

Tabel 3.1 bevat een overzicht met geldende gedelegeerde bevoegdheden per onderzochte gemeente.

⁸ In Amsterdam zijn enkele bevoegdheden van de raad in de Parkeerverordening gedelegeerd aan de stadsdeelraden en is de bevoegdheid aan het presidium overgedragen om te beslissen over kosten voor buitenlandse reizen. In Breda is aan het college de bevoegdheid gedelegeerd trouwlocaties aan te wijzen en huisnummers toe te kennen. Laatstgenoemde bevoegdheid is ook in Midden-Drenthe gedelegeerd. In Groningen en Weststellingwerf zijn geen geldende delegatiebesluiten gevonden.

TABEL 3.1 OVERZICHT GELDENDE GEDELEGEERDE BEVOEGDHEDEN PER GEMEENTE

GEMEENTE→ GEDELEGEERDE BEVOEGDHEID↓	LEEWARDEN	HEERENVEEN	OPSTERLAND	LEMSTERLAND	SKARSTERLÂN	GAASTERLÂN-SLEAT
Het (niet) vaststellen van een exploitatieplan bij een projectomgevingsvergunning,	-	-	-	- ⁹	x	x
Het (niet) vaststellen van een exploitatieplan bij het wijzigen van een bestemmingsplan	-	-	-	- ¹⁰	x	x
Huisnummers toekennen	x	-	x	-	x	x
Besteding van het budget educatiebedragen, bedoeld in artikel 2.3.3. van de Wet educatie en beroepsonderwijs	-	-	-	x	-	-
Werkgeverstaken griffie overdragen aan een werkgeverscommissie	x	x ¹¹	x	-	x	-
Beschikken onderwijsreserves tot € 5000,- per aanvraag	-	x ¹²	-	-	-	-
Beschikken reserves en voorzieningen bedrijfsvoering (huisvesting en ICT)	-	x ¹³	-	-	-	-

x = bevoegdheid is gedelegeerd.

- = bevoegdheid is niet gedelegeerd.

In tabel 3.1 zijn de aangetroffen en nog steeds geldende gedelegeerde bevoegdheden in de onderzochte gemeenten vermeld. Zoals eerder is opgemerkt, mag hier niet uit worden opgemaakt dat dit een limitatieve opsomming is van alle te delegeren bevoegdheden. Een dergelijke opsomming vereist een separaat onderzoek. Wel mag worden aangenomen dat tabel 3.1 een goede indicatie is van de praktijk van te delegeren bevoegdheden van raden in Nederland.

De tabel geeft verder aanleiding tot enkele opmerkingen. Wat opvalt is dat een vergelijking tussen de gemeenten geen eenduidig beeld oplevert. Slechts twee gemeenten (Leeuwarden en Opsterland) vertonen een identiek beeld; de andere gemeenten leggen elk een eigen accent. Zo blijkt de gemeente Lemsterland de minste bevoegdheden te hebben gedelegeerd en de gemeente Skarsterlân de meeste. Een blik op de bevoegdheden zelf leert dat geen

⁹ Bij amendement is dit voorstel door de raad van de gemeente Lemsterland geamendeerd. Deze bevoegdheid is – in tegenstelling tot de andere twee gemeenten die de gemeente de Friese Meren zullen vormen – niet gedelegeerd.

¹⁰ Idem.

¹¹ In de regeling is de term ‘mandaat’ gehanteerd.

¹² Deze bevoegdheid is opgenomen in de bijlage bij de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht van de gemeente Heerenveen. Het besluit zelf is niet gevonden.

¹³ Idem.

enkele bevoegdheid in alle gemeenten is gedelegeerd en dat de ene bevoegdheid die in Lemsterland is gedelegeerd niet in de andere vier gemeenten is overgedragen.

Tijdens het onderzoek is voorts opgevallen dat in de toelichting bij enkele verordeningen wordt gesproken over de delegatie van een bevoegdheid, terwijl daar in feite geen sprake van is. Wij geven drie praktijkvoorbeelden uit de onderzochte gemeenten over de verwarring rond de begrippen delegatie en attributie:

1. In de Winkeltijdenwet is voorgeschreven dat de raad bij verordening aan het college een bevoegdheid kan verlenen tot ontheffing van verboden met betrekking tot winkeltijden.¹⁴ Als die bevoegdheid is verleend in een verordening – hetgeen in alle zes onderzochte gemeenten het geval is - betreft het attributie. De term ‘delegatie’ wordt in dit geval dan niet juist gebruikt.
2. In de Verordening naamgeving en nummering (Gaasterlân-Sleat, Leeuwarden, Opsterland en Skarsterlân) wordt aan het college de bevoegdheid toegekend om te besluiten omtrent naamgeving van straten of pleinen. Dit betreft een originaire bevoegdheid en daardoor is sprake van attributie. De bevoegdheid om huisnummers toe te kennen is echter al in een wet toebedeeld aan de raad.¹⁵ De raad heeft die bevoegdheid in de Verordening naamgeving en nummering overgedragen aan het college. Dit is daarom delegatie.
3. De raad in de gemeenten Leeuwarden (in specifieke gevallen), Opsterland, Skarsterlân en Gaasterlân-Sleat heeft besloten dat voor bepaalde gevallen geen verklaring van geen bedenkingen is vereist als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3, van de Wabo.¹⁶ De gemeente Lemsterland heeft daar nadrukkelijk niet voor gekozen.¹⁷ Dit is echter geen voorbeeld van delegatie, omdat er geen sprake is van een overdracht van bevoegdheid. De raad blijft bevoegd, maar spreekt uit voor bepaalde gevallen geen gebruik te maken van die bevoegdheid. Daarom is deze bevoegdheid niet opgenomen in tabel 3.1. De gemeenten spreken echter wel over delegatie van deze bevoegdheid, hetgeen gelet op het voorgaande, dus onjuist is.

3.2 Leeuwarden

3.2.1. Algemene bevindingen

De gemeente Leeuwarden kent geen algemeen delegatiebesluit waarbij raadsbevoegdheden worden overgedragen aan het college. Delegatie geschiedt door middel van losse delegatiebesluiten. Wij troffen enkele delegatiebesluiten aan, waarvan de meeste delegatiebesluiten niet meer geldend zijn, omdat de juridische grondslag is komen te vervallen. Deze losse delegatiebesluiten worden in de volgende subparagraaf besproken.

Tijdens het onderzoek is een aantal algemene zaken opgevallen. Binnen de gemeente kan niemand een totaaloverzicht verschaffen van door de raad gedelegeerde bevoegdheden. Er

¹⁴ Artikel 3, tweede lid, van de Winkeltijdenwet.

¹⁵ Het betreft artikel 6 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen.

¹⁶ De grondslag is artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

¹⁷ In de gemeente Lemsterland is het door het college voorgelegde raadsvoorstel door de raad op dit punt geamendeerd.

is geen algemene coördinator die verantwoordelijk is voor het bijhouden van een actueel overzicht van gedelegeerde bevoegdheden. Het zou voor de hand liggen die verantwoordelijkheid toe te delen aan de functionaris die ook verantwoordelijk is voor het overzicht van de regelgeving.

Ook is een aantal oude delegatiebesluiten aangetroffen, waaraan de grondslag is komen te vervallen. Als een wet is gewijzigd en de bevoegdheid is komen te vervallen, is er geen bevoegdheid meer die kan worden overgedragen. Een voorbeeld is het projectbesluit uit de oude Wet ruimtelijke ordening. Deze delegatiebesluiten zijn niet ingetrokken, hetgeen strikt genomen wel zou moeten.

Wij concluderen dat de website www.overheid.nl in de gemeente Leeuwarden een accuraat overzicht biedt van de gemeentelijke regelingen.

3.2.2. Gedelegeerde bevoegdheden

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de bevoegdheden die door de raad zijn gedelegeerd aan het college. Besproken wordt de onderbouwing voor deze overdracht, welke aanwijzingen zijn gegeven door de raad en of de raad wordt geïnformeerd over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid (deelvragen 2, 3 en 4).

Per bevoegdheid wordt beoordeeld of er sprake is van een juiste juridische grondslag, hoe de overdracht politiek-bestuurlijk of maatschappelijk kan worden geduid en welke andere opmerkingen kunnen worden gemaakt (deelvragen 6, 7 en 8).

Bij de gemeente Leeuwarden troffen we enkele delegatiebesluiten aan. Het betreft de volgende besluiten.

Actueel

1. Het besluit van 30 januari 2012 tot het instellen van een werkgeverscommissie van de raad, waar aan worden gedelegeerd bevoegdheden betreffende het werkgeverschap van de griffie.¹⁸
2. De Verordening naamgeving Openbare Ruimte en nummertoekenning, vastgesteld door de raad op 29 juni 2009. Het toekennen van huisnummers is delegatie.

Niet meer actueel

1. Een delegatiebesluit van 6 mei 2004 betreffende enkele bevoegdheden in de Wet geluidhinder. De betreffende bepalingen in de Wet geluidhinder zijn vervallen dan wel gewijzigd, waardoor de grondslag voor delegatie – en daarmee de desbetreffende bestuursbevoegdheid – is komen te vervallen.
2. Een delegatiebesluit van 24 april 2007 tot het delegeren van de bevoegdheid tot het voeren van een vrijstellingsprocedure en het verlenen van vrijstelling, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Ook dit besluit is na een wijziging van voornoemde wet van juridische en praktische politieke betekenis ontdaan.

¹⁸ Het gaat om de bevoegdheden die rechtstreeks voortvloeien uit de Ambtenarenwet, de op deze wet gebaseerde en door de raad vastgestelde rechtspositionele voorschriften en de artikelen 107 tot en met 107e Gemeentewet, met uitzondering van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 107, 107a, tweede lid, 107d, eerste lid en 107e, eerste lid van de Gemeentewet.

3. Een specifiek delegatiebesluit voor de uitbreiding van Piets Bloemenboetiek aan de Wilgenstraat gedateerd 20 januari 2009. Bij dit besluit is de afhandeling van de vrijstellingsprocedure, bedoeld in artikel 19, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening aan het college gedelegeerd. Het betreft een eenmalige delegatie. Inmiddels bestaat met de invoering van de Wabo de grondslag die voor het nemen van dergelijke besluiten destijds in de Wet ruimtelijke ordening lag, niet meer.
4. Bij besluit van 23 maart 2009 heeft de raad bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening aan het college gedelegeerd onder voorwaarde dat ontwerpbesluiten die afwijken van gemeentelijk beleid dan wel ontwerpbesluiten die in het voortraject veel zienswijzen hebben opgeroepen schriftelijk ter beoordeling aan de commissie Stadsontwikkeling worden voorgelegd. Ook de bevoegdheid tot het afwijzen van een verzoek om een projectbesluit heeft de gemeenteraad gedelegeerd aan het college. Met de invoering van de Wabo is het projectbesluit in de Wet ruimtelijke ordening vervallen en dus is ook de delegatieregeling niet meer van betekenis.
5. De raad heeft op 23 maart 2009 eveneens de bevoegdheid om bestuurlijk overleg te voeren in het kader van de coördinatieregelingen met de provincie en het Rijk gedelegeerd aan het college.¹⁹ Hoewel in de tekst van het besluit de term delegatie wordt gebruikt, is er geen sprake van delegatie omdat de bevoegdheid niet ziet om het nemen op besluiten. De bevoegdheid ziet op het voeren van overleg; dat is een feitelijke handeling.

In Leeuwarden is op dit moment dus een tweetal bevoegdheden gedelegeerd.

De werkgeverscommissie

De onderbouwing voor het instellen van een werkgeverscommissie waaraan de raad bevoegdheden op werkgeversgebied overdraagt is dat het vanwege de omvang voor een gemeenteraad niet praktisch en haalbaar is als geheel alle taken op werkgeversgebied voor de griffie uit te voeren, zoals het voeren van functioneringsgesprekken of het beslissen omtrent vakantiedagen.

In de Verordening werkgeverscommissie zijn enkele algemene aanwijzingen meegegeven voor het uitoefenen van de bevoegdheid. Het gaat om de wijze van besluitvorming, de taken van de voorzitter en de vergaderingen. De werkgeverscommissie informeert de gemeenteraad ieder jaar door middel van een verslag.²⁰

Overigens is een aantal bevoegdheden van de raad op werkgeversgebied niet gedelegeerd. Dit betreft onder meer de benoeming, de schorsing en het ontslag van de griffier. In 2010 adviseerde prof. Elzinga gemeenteraden om een werkgeverscommissie in te stellen, maar hij stelde ook dat de taken van het benoemen, schorsen en ontslaan van de griffier (en zijn vervanger) nimmer kunnen worden overgedragen.²¹ Deze taken zijn zo nauw verbonden met de wettelijke taken van de raad dat de aard van deze bevoegdheden zich daartegen verzet. Deze bevoegdheden dienen daarom door de raad als geheel uitgeoefend te worden.

¹⁹ Het betreft de coördinatieregelingen, bedoeld in artikel 3.34, eerste lid, en artikel 3.36, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

²⁰ Dit is opgenomen in artikel 7 van de verordening.

²¹ Ledenbrief van de VNG, de Vereniging van Griffiers en Raadslid.nu van 3 juni 2010 betreffende de Handreiking De (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur, te vinden via: http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/brief_handreiking_gemeenteraden_en_colleges_versie_definitief_s_b1100677_1.pdf.

Derhalve is de modelverordening van de VNG op die manier geformuleerd. De verordening van Leeuwarden is conform dit model. De delegatie is dus juridisch juist te achten.

Huisnummers

Het toekennen van huisnummers is een type bevoegdheid dat zich goed leent voor delegatie. Het is meer uitvoering dan kaderstelling. Veel gemeenteraden hebben deze bevoegdheid daarom gedelegeerd aan het college. In Leeuwarden is de bevoegdheid juridisch correct gedelegeerd.²² De raad wordt niet standaard geïnformeerd over de uitoefening van de bevoegdheid. Dat is, gelet op de aard van de gedelegeerde bevoegdheid, ook niet nodig.

3.3 Benchmark delegatie

3.3.1. Algemeen

Tijdens het onderzoek is gebleken dat door de onderzochte gemeenten in de regel geen eenduidig overzicht kon worden verschaft van delegatiebesluiten. De kennis over delegatie van bevoegdheden was verspreid over de organisatie.

Voorts is tijdens het onderzoek gebleken dat de website www.overheid.nl in de gemeenten Leeuwarden en Opsterland een accuraat overzicht biedt van gemeentelijke regelingen. In de overige onderzochte gemeenten is dat niet het geval.

Alleen de gemeente Heerenveen kent een algemene regeling delegatie en mandaat, inclusief een bijlage met een overzicht van gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden. De gemeente Opsterland kende tot 2009 een algemeen delegatiebesluit, maar die is inmiddels ingetrokken.

De onderzoekers troffen bij vrijwel alle onderzochte gemeenten delegatiebesluiten aan die verouderd bleken. Geregeld bleek dat de grondslag was komen vervallen, omdat de wettelijke bepalingen waar de bevoegdheid op was gebaseerd gewijzigd of ingetrokken was. Alleen de gemeente Opsterland had verouderde delegatieregelingen ook ingetrokken.

Voor raadsleden is niet inzichtelijk welke raadsbevoegdheden zijn gedelegeerd. Ook wordt in de onderzochte gemeenten niet standaard stilgestaan bij welke bevoegdheden precies zijn gedelegeerd.

Een vergelijking van overgedragen bevoegdheden tussen de gemeenten levert geen eenduidig beeld op.

3.3.2. Specifieke bevoegdheden

De gemeenten Heerenveen, Leeuwarden, Opsterland en Skarsterlân hebben bij verordening bevoegdheden gedelegeerd aan de werkgeverscommissie van de raad. Alleen de raad van de gemeente Leeuwarden heeft dit op juridisch juiste wijze gedaan. In Heerenveen wordt in de regeling ten onrechte gesproken van het mandateren van bevoegdheden. In Opsterland en Skarsterlân lijken de benoeming, de schorsing en het ontslag van de griffier ten onrechte te zijn gedelegeerd.

²² Het betreft artikel 3 van de Verordening naamgeving Openbare Ruimte en nummertoekenning.

De bevoegdheid om huisnummers toe te kennen is in de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Leeuwarden, Opsterland en Skarsterlân gedelegeerd aan het college. In Gaasterlân-Sleat is de bevoegdheid twee keer gedelegeerd; in de overige gemeenten is de bevoegdheid op de juiste wijze gedelegeerd.

3.4 Conclusie

Delegatie is niet een instrument dat als zodanig veel wordt gebruikt door gemeenteraden. De oorzaak hiervan is gelegen in de dualisering van het gemeentebestuur, waarbij veel bestuursbevoegdheden door de formele wetgever van de raad naar het college zijn overgeheveld. Er valt dus voor de raad nog maar weinig te delegeren. In dat opzicht moet het beeld dat griffier Van der Heiden in zijn column schetste, namelijk dat raden veel bevoegdheden overdragen aan het college, worden bijgesteld.²³

Gezien de benchmark doet gemeente Leeuwarden het goed in vergelijking met de andere gemeenten: de twee bevoegdheden zijn op een juridisch juiste wijze gedelegeerd en www.overheid.nl wordt actueel gehouden. Wel zijn verouderde delegatiebesluiten niet ingetrokken en is er geen overzicht is van hetgeen door de raad is gedelegeerd. De raad zou daarom een keer per raadsperiode kunnen evalueren welke bevoegdheden precies zijn gedelegeerd.

²³ Zie de inleiding.

4 BEVINDINGEN BELEIDSREGELS

4.1 Beleidsregels

De gemeenteraad kan in een verordening bevoegdheden verlenen (attributie) of overdragen (delegatie) aan het college. Ter invulling van die bevoegdheid kan het college beleidsregels opstellen. Beleidsregels vinden hun formele grondslag in verordeningen en kunnen een relatie hebben met kader- of beleidsnota's.²⁴ Dit kan een probleem vormen als de beleidsregels verder gaan dan door de raad was beoogd. Ook kan de mate waarin de raad betrokken wordt bij het opstellen van de beleidsregels verschillen:

- de raad wordt überhaupt niet actief geïnformeerd over de beleidsregels;
- de raad wordt geïnformeerd over beleidsregels als de raad daarom verzoekt;
- de beleidsregels kunnen standaard ter kennis worden gebracht aan de raad;
- de raad bespreekt de beleidsregels in de vergadering;
- de raad bespreekt de beleidsregels voorafgaand aan de bevoegdheidsoverdracht.

Als de raad tijdens een bespreking van de beleidsregels van oordeel is dat deze moeten worden aangepast, kan alleen via de politieke weg, bijvoorbeeld door middel van het indienen van een motie of het uitlokken van een toezegging door het college, om aanpassing van de beleidsregels worden verzocht. Wel is het als ultimum remedium mogelijk dat de raad besluit het college de bevoegdheid te ontnemen door de verordening te wijzigen.

In de volgende paragraaf wordt de algemene situatie ten aanzien van beleidsregels voor de gemeente Leeuwarden geschetst en worden twee beleidsregels onder de loep genomen.

²⁴ Een beleidsregel kan worden opgesteld voor de interpretatie van een wettelijk voorschrift, de vaststelling van feiten of de afweging van belangen bij de uitvoering van een bevoegdheid. Er moet dus een wettelijk voorschrift zijn (dat kan ook een verordening zijn) wanneer een bestuursorgaan een beleidsregel opstelt. De inhoud van beleidsregels kan ook (mede) gebaseerd zijn op kader- of beleidsnota's die rechtstreeks of indirect op het desbetreffende onderwerp betrekking hebben, maar dienen altijd een formele grondslag te hebben in een verordening. Dus : gemeentelijke kader- of beleidsnota's kunnen nooit op zich zelf een beleidsregel creëren; daarvoor is altijd een verordening vereist. Omgekeerd kan een beleidsregel rechtstreeks uit een verordening voortvloeien zonder dat er een begeleidende inhoudelijke beleidsnota over dat onderwerp is.

4.2

Leeuwarden

In de gemeente Leeuwarden geldt geen standaardafpraak dat beleidsregels van het college ter informatie aan de raad worden gezonden. Wel is een aantal beleidsregels in het verleden ter kennisgeving aan de gemeenteraad gestuurd. In enkele gevallen zijn de regels ook in de raad besproken.

Beleidsregels worden af en toe tegelijkertijd meegezonden met de concept-verordening waarin de bevoegdheid is toebedeeld. Bij de Wmo-verordening heeft de raad zelfs expliciet afgesproken met het college om eerst de beleidsregels in te zien en er wat van te kunnen vinden, voordat de verordening zou worden vastgesteld.

Er zijn in Leeuwarden dus verschillende mogelijkheden:

- a. De raad wil eerst de beleidsregels zien, alvorens de verordening vast te stellen;
- b. De verordening is vastgesteld met kennisname van de beleidsregels;
- c. De beleidsregels zijn achteraf toegezonden;
- d. De beleidsregels zijn niet toegezonden aan de raad.

De beleidsregels die worden vastgesteld door het college staan in ieder geval op de besluitenlijst van het college. Elke dinsdag ontvangt de raad per e-mail de besluitenlijst van de collegevergadering waarmee de raad op de hoogte is van de besluiten die het college heeft genomen. Raadsleden kunnen vragen om toezending van de beleidsregels. Indien de raadsleden dat wensen, kunnen zij het punt voor de rondvraag in de commissie aanmelden. Mocht dat niet toereikend blijken dan kan het punt in de desbetreffende commissie worden geagendeerd. Eventueel kan de raad gebruikelijke (zwaardere) politieke instrumenten aanwenden, zoals een motie, schriftelijke vragen of een interpellatie.

In het kader van dit onderzoek zijn enkele beleidsregels bekeken, die zijn gepubliceerd op www.overheid.nl:

1. Beleidsregel subsidiëring activiteiten buurt-, wijk- en dorpshuizen;
2. Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden.

Aan de hand van beide beleidsregels wordt geïllustreerd hoe het samenspel van de raad en het college in de praktijk verloopt bij het opstellen van beleidsregels. Bij beide beleidsregels is onderzocht hoe ruim het college de bestuursbevoegdheid met beleidsregels invult. Voorts is bekeken hoe de raad wordt geïnformeerd over (vastgestelde) beleidsregels en of deze zijn besproken in de raad. Er is bewust gekozen om twee verschillende typen beleidsregels te onderzoeken: bij de beleidsregel subsidiëring activiteiten buurt-, wijk- en dorpshuizen is de bevoegdheid van het college door de raad gedelegeerd. Bij de Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen is het college op grond van de Wet werk en bijstand reeds bevoegd en is geen sprake van een delegatie van bevoegdheden door de raad. Gelet op de beleidsmatige of politieke keuzes was echter de verwachting dat de raad hier wel een oordeel over zou willen vellen. Daarom is gekeken in hoeverre de behandeling van beide typen beleidsregels verschilt.

4.2.1. **Beleidsregel Subsidiëring activiteiten buurt-, wijk- en dorpshuizen 2014**

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Algemene subsidieverordening Leeuwarden 2011 heeft het college de bevoegdheid tot subsidiëring op grond van budgetten die bij de vaststelling van de gemeentebegroting beschikbaar zijn gesteld voor aldaar omschreven

effecten en kan daarvoor nadere regels voor subsidiëring van bepaalde activiteiten vaststellen.

Die nadere regels voor subsidiëring van buurt-, wijk- en dorpshuizen zijn vastgelegd in voornoemde beleidsregel. Deze beleidsregel is ter kennisname aan de raad gezonden, maar is niet in de raad geagendeerd. Er heeft in de raad dus geen discussie plaatsgevonden over de beleidsregels. Onze analyse van de beleidsregels wijst uit dat de collegebevoegdheid niet dermate ruim is geformuleerd dat sprake zou kunnen zijn van het ongeoorloofd ruim interpreteren van de collegebevoegdheid. In artikel 4 van de beleidsregel is voorgeschreven dat het maximaal te verlenen bedrag per aanvraag is vermeld in bijlage H van de programmabegroting zoals die jaarlijks door de gemeenteraad is vastgesteld. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het budgetrecht van de raad.

4.2.2. *Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen*

Het college heeft op grond van artikel 9, eerste lid, onder c, van de Wet werk en bijstand de bevoegdheid onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden op te dragen die bijstandsgerechtigden dienen te verrichten naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. In de beleidsregel tegenprestatie naar vermogen zijn deze maatschappelijk nuttige werkzaamheden opgenomen.

Ondanks dat de bevoegdheid in een formele wet (de Wet werk en bijstand) is toebedeeld aan het college, en het derhalve uitvoering van een wettelijke taak in medebewind is, is deze beleidsregel behandeld door de gemeenteraad in de raadsvergadering van 2 september 2013.

Het college heeft de beleidsregel voorgelegd aan de raad met de kernvraag of de raad voldoende is geïnformeerd over de wijze waarop de tegenprestatie uitgevoerd zal worden. Tijdens de behandeling in de raad zijn over de beleidsregel de volgende toezeggingen gedaan:

- alleenstaande ouders met kinderen zullen alleen vrijwillige inzet voor een tegenprestatie gevraagd worden, en
- voor het effectueren van een maatregel zal eerst met betreffende cliënt gesproken worden. De beslissing ligt niet in handen van één persoon.

Het voorstel is aangenomen met 22 stemmen voor en 12 tegen waardoor aangenomen kan worden dat de aangepaste beleidsregel binnen de door de raad gedelegeerde bevoegdheid valt.

In de tekst van de beleidsregel, zoals gepubliceerd op overheid.nl, is de eerste toezegging pas recent, op 28 november 2013, verwerkt.

4.3 Benchmark beleidsregels

De onderzochte gemeenten verschillen in de mate waarin de raad betrokken wordt bij de totstandkoming van beleidsregels. In geen van de onderzochte gemeenten is er een standaardafpraak dat beleidsregels van het college ter informatie aan de raad worden gezonden. In de gemeente Opsterland is het een natuurlijk proces; beleidsregels worden in principe standaard ter informatie aan de raad gezonden. Indien dit niet gebeurt, trekken

raadsleden aan de bel. In de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân worden beleidsregels ter kennisgeving aan de raden gestuurd, maar dit geldt niet voor elk onderwerp. Beleidsregels zijn in enkele gevallen ook in raadsverband besproken.

In de gemeente Leeuwarden wordt de raad op verschillende manieren betrokken, zoals beschreven in de vorige paragraaf. In de gemeente Heerenveen daarentegen is de cultuur dat raadsleden in beginsel niet betrokken worden bij de totstandkoming van beleidsregels. Als een raadslid zijn mening wil uiten over door het college geformuleerde beleidsregels, is de reactie van het college dat het college bevoegd is en het vaststellen van beleidsregels niet des raad is.

4.4 Conclusie

Als een bevoegdheid aan het college wordt overgedragen, dan is het college bevoegd beleidsregels vast te stellen. Indien de raad vraagtekens zet bij de invulling van die bevoegdheid, kan de raad het college verzoeken om de beleidsregels toe te zenden en/of deze beleidsregels agenderen. De raad kan ook een stap verder gaan en het college verzoeken de beleidsregels toe te zenden aan de raad alvorens deze vast te stellen. Er zijn verschillen waar te nemen tussen de gemeenten – en tussen verschillende onderwerpen binnen een gemeente – in de mate waarin de raad betrokken wordt bij de totstandkoming van beleidsregels.

5 SAMENWERKINGSRELATIES

5.1 Aanleiding

Bij de uitvoering van de diverse taken van de gemeente kan gekozen worden voor verschillende soorten samenwerkingsrelaties. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen, besloten en naamloze vennootschappen of stichtingen.

Hoewel het onderwerp samenwerkingsrelaties aanvankelijk buiten het bereik van dit onderzoek lag, bleek tijdens gesprekken met raadsleden dat zij zich niet zozeer zorgen maken over de delegatie van bevoegdheden aan het college of over de door het college vast te stellen beleidsregels, maar juist om het afnemen van invloed als gevolg van het toenemende aantal samenwerkingsverbanden, in het bijzonder de gemeenschappelijke regelingen. Daarom is besloten tijdens het onderzoek ook aandacht te schenken aan samenwerkingsrelaties en daarover in dit laatste hoofdstuk ook te rapporteren.

5.2 De toekomst van gemeenschappelijke regelingen

De afgelopen jaren is de populariteit van gemeenschappelijke regelingen in gemeenteland afgenomen. Gemeenten kiezen steeds vaker voor een stichting, BV of NV en steeds minder vaak voor een gemeenschappelijke regeling (GR).²⁵ De mogelijkheden van democratische controle op de GR zouden beperkt zijn. Er doen zich met name knelpunten voor op het gebied van de betrokkenheid, invloed en financiële controle door de gemeenteraden.²⁶

Dit vormde aanleiding voor een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) om een aantal praktische knelpunten aan te pakken en de invloed van de raad te versterken op GR's. Dit wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Tweede Kamer.²⁷ Wat zal er veranderen door de nieuwe wet?

²⁵ I. Pröpper, H. Kessens en E. Weststeijn, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, uitgave van Partners + Pröpper, Vught: augustus 2005.

²⁶ Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag: 2005.

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 579, nr. 2.

De GR is straks verplicht om vóór 1 april van ieder jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende jaar en de voorlopige jaarrekening aan de raden te sturen. Hierdoor krijgen de raadsleden in de praktijk stukken eerder dan voorheen en sluit het moment beter aan op de behandeling van de jaarstukken van de eigen gemeente.

De raad heeft op dit moment zes weken de tijd om een zienswijze in te dienen op de begroting van de GR. Deze termijn wordt verlengd naar acht weken. De raad heeft vanaf dan dus recht op minimaal een termijn van acht weken om zienswijzen in te dienen bij de begroting en hoeft zich niet te laten dwingen dat veel eerder te doen.

Op dit moment kan de GR zelf bepalen om nieuwe rechtspersonen op te richten, zoals een stichting, BV of NV. Hierdoor wordt de raad nog verder op afstand geplaatst. Deze mogelijkheid wordt beperkt. Een GR kan alleen een rechtspersoon oprichten als dat in de regeling zelf is opgenomen en het voornemen wordt voorgelegd (wensen en bedenkingen) aan de betreffende gemeenteraden.

Tot slot zal bij de nieuwe wet een nieuw soort GR mogelijk worden, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid. Er bestaat namelijk behoefte aan een samenwerkingsvorm die wel rechtspersoonlijkheid heeft maar geen bestuurlijke drukte kent met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De bedrijfsvoeringsorganisatie is er voor bedrijfsmatige of uitvoerende taken die weinig bestuurlijke aansturing en controle vergen. Dat ligt anders bij taken waar ruimte is om beleidsmatige keuzes te maken. Een bedrijfsvoeringsorganisatie is vooral aangewezen voor het behartigen van taken voor de deelnemers, zoals personeel, informatievoorziening, administratie en huisvesting, en voor de uitvoering waarbij geen of weinig beleidsmatige keuzeruimte voor het bestuur bestaat, zoals het invorderen van belastingen.

5.3 Sturen op bestaande relaties: onderzoek verbonden partijen

De gemeente Leeuwarden kent verschillende samenwerkingsrelaties. Samenwerkingsrelaties die de vorm hebben van een publiek- of privaatrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft, worden verbonden partijen genoemd. In januari 2010 heeft de rekenkamer het rapport 'Verbonden partijen verbonden' uitgebracht. Voor een antwoord op de vraag hoe de raad regie kan houden op de bestaande verbonden partijen, verwijst de rekenkamer graag naar de aanbevelingen die al zijn gedaan in dat rapport.

5.4 Het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties

Het college besluit tot oprichting of deelneming van privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting of een vennootschap en de raad stelt daarbij vooraf kaders door het naar voren brengen van wensen en bedenkingen. Het besluit tot het treffen van een GR wordt genomen door het bestuursorgaan dat bevoegd is inzake het onderwerp waar de GR voor wordt getroffen. De raad, het college en de burgemeester beslissen daarom over hun eigen deelname. Het college en/of de burgemeester hebben wel toestemming nodig van de raad voor het oprichten van een GR. Er is dus altijd een raadsbesluit nodig voor de oprichting van een GR.

Bij het aangaan van een nieuwe relatie moet nagedacht worden over de mogelijkheden voor de raad en het college om invloed uit te kunnen oefenen op de betreffende relatie. Vooraf duidelijke kaders stellen voorkomt dat er aan de achterkant problemen ontstaan en de raad niet in staat is goed te controleren en bij te sturen. Het is daarom belangrijk om als raad meteen bij het oprichten van een nieuwe samenwerkingsrelatie alert te zijn en te kijken of samenwerken in het concrete geval wenselijk is en welke samenwerkingsvorm gekozen moet worden. Het verdient aanbeveling om vooraf duidelijke doelen te formuleren en met het college afspraken te maken over de informatievoorziening, zoals het ontvangen van jaarverslagen, en over evaluatiemomenten. Maak duidelijke afspraken over tijdstip en inhoud van rapportages. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de bevoegdheden om directe aanwijzingen of opdrachten te geven, bestuurders te benoemen of te ontslaan, richtlijnen op te stellen en omtrent uittreding.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De conclusies van het onderzoek zijn vermeld aan het slot van de hoofdstukken 3 en 4. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar. De aanbevelingen in 6.2 zijn - naast de specifieke bevindingen in Leeuwarden- gebaseerd op algemene bevindingen die uit de vergelijking met de andere onderzochte gemeenten (de zogenaamde benchmark). De aanbevelingen dienen voorts in het licht van de komende decentralisaties in het sociaal domein.

6.2 Aanbevelingen

1. Evalueer als raad in het vierde jaar van elke raadsperiode welke bevoegdheden zijn gedelegeerd of geattribueerd en of de daarover genomen raadsbesluiten nog opportuun zijn.
2. Corrigeer enkele in het onderzoek geconstateerde onjuistheden:
 - Vervang in de toelichting van de Verordening inzake Winkeltijden de term 'delegatie' door 'attributie'. Vervang in de Verordening naamgeving en nummering bij de bevoegdheid tot naamgeving eveneens de term 'delegatie' door 'attributie';
 - Trek delegatiebesluiten waarvan de grondslag is komen te vervallen in.
3. Maak met het college een standaardafpraak over de wijze en het moment waarop de raad betrokken wil worden bij de totstandkoming van beleidsregels.
4. Geef de griffie de opdracht om een bestuurlijke conferentie in Fryslân te organiseren, waarin tenminste twee onderwerpen centraal staan:
 - de toetsing van de huidige gemeenschappelijke regelingen aan de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen;
 - de problematiek van de bestuurlijke invloed van raden en colleges op gemeenschappelijke regelingen.

7 BESTUURLIJKE REACTIE

Geachte leden van de Rekenkamer,

U heeft ons in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie te geven op het in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek “Overdracht van raadsbevoegdheden”. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik. Door een intern misverstand is het ons niet gelukt om binnen de afgesproken termijnen een bestuurlijke reactie te geven. Wij willen u hartelijk danken dat u ons een verlenging van de reactietermijn heeft geboden.

Het onderzoek had tot doel inzicht te bieden in de mate waarin en de wijze waarop binnen de gemeente Leeuwarden de overdracht van bestuursbevoegdheden door de raad plaatsvindt en in de wettelijke grondslag van deze overdracht en om te komen tot aanbevelingen voor de overdracht van bevoegdheden door de raad.

In het onderzoeksrapport worden 6 gemeenten in Friesland met elkaar vergeleken over de wijze waarop er met delegatie en beleidsregels wordt omgegaan. De Rekenkamer constateert dat delegatie niet een instrument is dat frequent door gemeenteraden wordt toegepast. Met de invoering van de dualisering heeft de formele wetgever veel bestuursbevoegdheden bij het college neergelegd. Voor de raad betekent dit dat er niet veel meer gedelegeerd kan worden, maar ook niet hoeft te worden.

Naast delegatie is er ook gekeken naar het gebruik van beleidsregels en naar de wijze waarop het college invulling geeft aan de bestuursbevoegdheden op basis van beleidsregels. Specifiek is gekeken naar de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over beleidsregels. De Rekenkamer maakt daarbij een onderscheid in beleidsregels die gebaseerd zijn op eigen gemeentelijk beleid (verordeningen) en beleidsregels die voortkomen uit medebewind.

Algemeen

De Rekenkamer constateert dat er in Leeuwarden slechts twee geldende delegatiebesluiten zijn, namelijk de delegatie aan de werkgeverscommissie van de raad en de delegatie aan het college van de bevoegdheid om huisnummers aan te wijzen. Verder wordt geconcludeerd dat de website www.overheid.nl een accuraat overzicht geeft van de geldende regelingen binnen de gemeente Leeuwarden. De Rekenkamer constateert dat de gemeente Leeuwarden het in de benchmark met de andere 5 Friese gemeenten goed doet. Ten aanzien van beleidsregels constateert de Rekenkamer dat uit de benchmark blijkt dat in de onderzochte gemeenten de raad op verschillende manieren wordt betrokken bij de totstandkoming van beleidsregels. In Leeuwarden is er geen uniforme werkwijze over hoe de raad geïnformeerd wordt over beleidsregels.

Ten aanzien van samenwerkingsrelaties wordt voor Leeuwarden expliciet verwezen naar het eerder verschenen rapport van de Rekenkamer “Verbonden partijen verbonden”.

Conclusies en Aanbevelingen

In het rapport worden de volgende aanbevelingen meegegeven:

1. *Evalueer als raad in het vierde jaar van elke raadsperiode welke bevoegdheden zijn gedelegeerd of geattribueerd en of de daarover genomen raadsbesluiten opportuun zijn.*

Als het gaat om delegatie aan het college van de bevoegdheid om huisnummers toe te kennen, constateert de Rekenkamer zelf dat het gelet op de aard van deze bevoegdheid niet nodig is dat het college over de uitoefening van de bevoegdheid rapporteert. Het toekennen van huisnummers is een bevoegdheid die langjarig uitgeoefend zal moeten worden.

In deze aanbeveling wordt ook gesproken over attributie. Zoals de Rekenkamer zelf aangeeft vindt attributie van bevoegdheden aan het college op gemeentelijk niveau plaats in een verordening. De aanbeveling zou betekenen dat aan het einde van iedere raadsperiode een beoordeling gemaakt zou moeten worden of het in de ogen van de raad nog opportuun is dat bevoegdheden aan het college via verordeningen zijn geattribueerd. Wij zijn van oordeel dat het een omvangrijke opgave is om een dergelijke generieke beoordeling te maken, waarbij het ook de vraag is waaraan precies getoetst moet worden om te kunnen beoordelen of het besluit nog “opportuun” is.

Als gevolg van de herindeling met Boarnsterhim zijn alle verordeningen opnieuw beoordeeld en waar nodig geharmoniseerd en vervolgens ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Het bestand aan regelgeving is opgeschoond en geactualiseerd. De voorgenomen herindeling met Leeuwarderadeel is een volgend moment waarop een harmonisatie van de regelgeving zal plaatsvinden. In dat kader zou de raad tevens kunnen beoordelen of de attributie – of delegatiebepalingen in de verordeningen in haar ogen (nog steeds) gewenst zijn. Verder kan de raad bij besluiten over een inhoudelijke aanpassingen van verordeningen tevens meewegen of het toekennen van bevoegdheden aan het college (nog steeds) gewenst is.

2. *Corrigeer onjuistheden in de Verordening inzake Winkeltijden en in de Verordening naamgeving en nummering en trek alle delegatiebesluiten in waarvan de grondslag is komen te vervallen.*

Op 2 september 2013 heeft de gemeenteraad een nieuwe verordening winkeltijden Leeuwarden 2013 vastgesteld. Daarin is geen toelichting opgenomen waarin gesproken wordt over delegatie. Mogelijk is het advies gebaseerd op een eerdere versie van de verordening.

Op 6 januari 2014 heeft de gemeenteraad de Verordening naamgeving Openbare Ruimte en nummertoekenning vastgesteld in het kader van de harmonisatie. Alleen in de toelichting op deze verordening wordt gesproken over delegatie. Mogelijk is het advies gebaseerd op een eerdere versie van de verordening.

De aanbeveling om delegatiebesluiten, waarvan de grondslag is komen te vervallen, in te trekken, moet beoordeeld worden in het licht van de harmonisatie van regelgeving in verband met de herindeling met Boarnsterhim. Technisch is het zo dat de gemeenteraad deze besluiten niet kan intrekken, omdat door de herindeling een nieuwe gemeente Leeuwarden is ontstaan. De gemeenteraad zou deze besluiten alleen vervallen kunnen verklaren.

Dan is het vervolgens de vraag of het opportuun is om een dergelijk voorstel voor te leggen aan de raad. De lijn die bij de harmonisatie is gehanteerd is dat alle regelgeving en beleid die gaat gelden in de nieuwe gemeente Leeuwarden door de gemeenteraad respectievelijk ons college opnieuw zijn of nog zullen worden vastgesteld. Er is niet voor gekozen om ook alles wat niet “over gaat” laat staan alle besluiten waarvan de grondslag is komen te vervallen, vervallen te (laten) verklaren.

Immers ingevolge art. 28 van de wet AHRI behouden gemeentelijke voorschriften gedurende twee jaar na de datum van herindeling voor dat gebied hun rechtskracht, voor zover deze voorschriften niet eerder vervallen worden verklaard. Het gevolg van deze regeling is dat na het aflopen van deze 2 jaar alle niet meer relevante delegatiebesluiten van rechtswege hun rechtskracht verliezen. Simpel gezegd: het gaat vanzelf. We stellen dan ook voor om de mogelijkheden die de Wet Ahri biedt hier maximaal te benutten.

3. *Maak met het college een standaardafpraak over de wijze en het moment waarop de raad betrokken wil worden bij de totstandkoming van beleidsregels.*

Het college is van mening dat de wijze en het moment waarop de raad betrokken wil worden bij de totstandkoming van beleidsregels moet passen binnen de rollen die de raad respectievelijk het college vervullen. Indien de bevoegdheid om beleidsregels op te stellen aan het college zijn geattributioneerd of gedelegeerd, dan zijn dat eigenstandige bevoegdheden van het college. De raad stelt de kaders vast waarbinnen deze beleidsregels worden opgesteld en heeft een belangrijke rol om het college te controleren bij haar uitvoering. In dat kader zou de gemeenteraad ook haar betrokkenheid bij de totstandkoming van beleidsregels moeten invullen. De wijze waarop dit vorm gegeven kan worden, zou betrokken kunnen worden bij de verdere uitwerking van de gemeenteraad 3.0.

4. *Geef de griffie de opdracht om een bestuurlijke conferentie in Fryslân te organiseren, waarin tenminste twee onderwerpen centraal staan:*
 - *De toetsing van de huidige gemeenschappelijke regelingen aan de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen;*
 - *De problematiek van de bestuurlijke invloed van raden en colleges op gemeenschappelijke regelingen.*

De vraag is wat het resultaat van een dergelijke conferentie zou moeten zijn. Uiteraard zal het college de invoering van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen beoordelen op wat de gevolgen zullen zijn voor Leeuwarden en bewaken wat de invoering betekent voor de bestaande gemeenschappelijke regelingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

Burgemeester,

Secretaris,

8 NAWOORD VAN DE REKENKAMER

Het oordeel van de rekenkamer op de bestuurlijke reactie van het College is:

- De Rekenkamer blijft van oordeel dat het van belang is dat de raad een vast moment kiest om zich een oordeel te vormen over gedelegeerde of geattribueerde bevoegdheden. De herindelingen met Boarnsterhim en Leeuwarderadeel zijn daarvoor logische momenten. Maar als herindelingen niet meer aan de orde zijn is het verstandig dat een raad aan het einde van zijn zittingsperiode zich buigt over gedelegeerde en geattribueerde bevoegdheden.
- Gelet op de reactie van het College kan aanbeveling 2 worden ingetrokken.
- “Het college adviseert om aanbeveling 3 te betrekken bij de verdere uitwerking van gemeenteraad 3.0. De rekenkamer acht het verstandig om over de vraag of en hoe de Raad betrokken wil worden bij beleidsregels nu een principe-uitspraak te doen, die in het kader van gemeenteraad 3.0 nader uitgewerkt wordt.
- Gemeenschappelijke regelingen zijn voor de kaderstellende en controlerende functies van elke gemeenteraad problematisch. Dit is niet alleen een probleem in Leeuwarden. Vandaar dat de Rekenkamer aanbeveelt om Fryslân-breed hierover een bestuurlijke conferentie te organiseren.

Gelet op de bestuurlijke reactie van het College adviseert de rekenkamer de aanbevelingen 1, 3 en 4 middels besluitvorming over te nemen.

BIJLAGE I - GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De Friese Meren/De Fryske Marren

- Mevrouw C. den Hollander, juridisch medewerker bouwzaken gemeente Gaasterlân-Sleat
- De heer U. de Wal, juridisch adviseur gemeente Gaasterlân-Sleat
- Mevrouw A. Daan, juridisch adviseur gemeente Lemsterland
- De heer P. Loonstra, beleidsmedewerker wonen/dorpen gemeente Lemsterland
- Mevrouw A. Flapper, beleidsmedewerker vergunningen RO/Wabo, gemeente Skarsterlân
- De heer E. de Jong, juridisch adviseur gemeente Skarsterlân
- Groepsgesprek met raadsleden (2 december 2013)

Heerenveen

- De heer F. Perdok, gemeentesecretaris
- Mevrouw I. Janssen, raadsgriffier
- De heer H. Nijzing, jurist
- Groepsgesprek met raadsleden (16 december 2013)

Leeuwarden

- De heer K. Achterhof, jurist
- De heer A. Bennen, juridisch adviseur team advies en ontwikkeling; milieuregelgeving
- De heer A. Dam, senior adviseur staf stadsontwikkeling
- De heer G. Hendriksma, senior adviseur RO
- Mevrouw C. Hoving, adjunct griffier
- Mevrouw J. Probst, senior adviseur concernstaf
- De heer H. Veenstra, senior juridisch adviseur, toezicht en handhaving, bouwregelgeving
- Mevrouw G. Weber, senior juridisch beleidsadviseur
- Groepsgesprek met raadsleden (18 oktober 2013)

Opsterland

- De heer T. van Althuis, adviseur beleid en kwaliteit
- De heer J. Vonk, jurist
- Groepsgesprek met raadsleden (19 november 2013)

BIJLAGE 2 – LITERATUUR EN GERAADPLEEGDE STUKKEN

Algemeen

- Daadkracht voor de overheid, *Een onderzoek naar de beschikbaarheid en actualiteit van regelgeving en de kwaliteit van metadata in de CVDR*, 2011.
- L.J. Damen e.a, *Bestuursrecht 1, Systeem, bevoegdheidsuitoefening*, Den Haag: Boom 2013.
- A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.
- K. van der Heiden, ‘De raad moet goed weten wat hij uit handen geeft’, column, 8 maart 2011, te vinden op de website: http://www.griffiers.nl/Thema_s_en_dossiers/Volksvertegenwoordiging/Visie/Column_De_raad_moet_goed_weten_wat_hij_uit_handen_geeft
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, circulaire van 5 juni 2013, kenmerk 2012-0000753713.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Den Haag: 2005.
- Pröpper, H. Kessens en E. Weststeijn, *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, uitgave van Partners + Pröpper*, Vught: augustus 2005.
- Rekenkamercommissie Skarsterlân, *Verbonden of Gebonden? Een onderzoek naar verbonden partijen*, oktober 2008.
- VNG, de Vereniging van Griffiers en Raadslid.nu, ledenbrief van 3 juni 2010 betreffende de Handreiking De (rechts)positie griffie(r) in het decentrale bestuur, te vinden via: http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/brief_handreiking_gemeenteraden_en_colleges_versie_definitief_s_b1100677_1.pdf.
- Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de bijbehorende memorie van toelichting, Kamerstukken II 2013/14, 33 579, nr. 2 en 3.

Leeuwarden

- Beleidsregel subsidiëring activiteiten buurt-, wijk- en dorpshuizen.
- Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden.
- Besluitenlijst en verslag van de raadsvergadering van 2 september 2013.
- Delegatiebesluit van 6 mei 2004 betreffende enkele bevoegdheden in de Wet geluidhinder.

- Delegatiebesluit van 24 april 2007 tot het delegeren van de bevoegdheid tot het voeren van een vrijstellingsprocedure en het verlenen van vrijstelling, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening.
- Delegatiebesluit voor de uitbreiding van Piets Bloemenboetiek aan de Wilgenstraat gedateerd 20 januari 2009.
- Delegatiebesluit van 23 maart 2009 waarbij de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening en de bevoegdheid om bestuurlijk overleg te voeren in het kader van de coördinatieregelingen met de provincie en het Rijk aan het college zijn gedelegeerd.
- Rekenkamer Leeuwarden, *Verbonden partijen* verbonden, januari 2010.
- Verordening naamgeving Openbare Ruimte en nummertoekenning
- Verordening werkgeverscommissie