



**REKENKAMERCOMMISSIE**

**HEERENVEEN**

**BESTUURSBEVOEGDHEDEN  
VAN DE  
RAAD**

## **Colofon**

### **Rekenkamercommissie Heerenveen**

De rekenkamercommissie van Heerenveen bestaat uit drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De taak van de rekenkamercommissie is het toetsen van het door de gemeente gevoerde bestuur op drie onderdelen:

- doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid daadwerkelijk behaald?
- doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
- rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit. Het doel van deze onderzoeken is om inzicht te bieden in de werkwijze van de gemeente als geheel en waar mogelijk het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

### **Personele samenstelling**

Drs. P. L. Polhuis MA, voorzitter  
Drs. A.J. Meindertsma, extern lid  
Ir. H.E. Zonderland, extern lid  
Mw. dr. J.M. van Leeuwen, raadslid Heerenveen  
J. H. de Jong, secretaris

De rekenkamercommissie vergaderde tot 1 januari 2014 veelal gezamenlijk met de rekenkamercommissies van Skarsterlân, Lemsterland en Opsterland. Naast de hierboven genoemde externe leden hebben deze gemeenten de volgende leden benoemd:

Drs. W. Hoekstra, raadslid Skarsterlân  
H. de Jong, raadslid Lemsterland

Voorts vormen de heren ir. H.E. Zonderland, ing. F. Nieuwenhuis en de heer drs. P. L. Polhuis de rekenkamercommissie Opsterland.

### **Contact**

De secretaris werkt vanuit het gemeentehuis van de gemeente De Friese Meren.

Postbus 101  
8500AC Joure

# Voorwoord

De raad is het hoogste politieke orgaan van de gemeente. Dat moet vooral blijken uit de bevoegdheden die de raad heeft. Bij de overgang van het monisme naar het dualisme zijn door de wetgever veel uitvoeringsbevoegdheden echter bij het college neergelegd. Daarnaast heeft de raad zelf de mogelijkheid om eigen bevoegdheden te delegeren naar of te attribueren aan – het verschil zal in het rapport worden uitgelegd – het college. Op zich zelf is dat niet bezwaarlijk. Wel is van belang dat dit proces van bevoegdheidsoverdracht op een bewuste en weldoordachte wijze plaatsvindt. Bij elke overdracht van een bevoegdheid zal de raad zich als het ware de vraag moeten stellen hoe de voorgenomen overdracht zich verhoudt tot het hoofdschap van de raad. Voorkomen moet worden dat het hoofdschap van de raad in een sluimerend proces wordt uitgehold.

De rekenkamercommissie heeft zich de vraag gesteld of, en zo ja hoe, deze problematiek in Heerenveen speelt. Gegeven het samenwerkingsconvenant is hetzelfde onderzoek in de gemeenten Lemsterland, Opsterland en Skarsterlân gehouden. Ook is onderzoek gedaan in de gemeente Gaasterlân-Sleat omdat deze gemeente per 1 januari 2014 samen met Lemsterland en Skarsterlân de nieuwe gemeente De Friese Meren vormt. Een verdere uitbreiding van het benchmark-karakter van het onderzoek was mogelijk omdat de rekenkamer van de gemeente Leeuwarden besloot om eveneens in dit onderzoek te participeren. Helaas konden de onderzoeksresultaten van Leeuwarden niet in dit rapport worden opgenomen omdat in deze gemeente een langer durende vaststellingsprocedure is vastgesteld. Ten slotte is informatie uit een vijftal andere gemeenten in den lande betrokken in het onderzoek. De benchmarkbasis van dit onderzoek is dan ook breder dan gebruikelijk.

De grote lijn bij alle onderzochte gemeenten is dat overdracht van bevoegdheden op beperkte schaal plaatsvindt, dat van belang is om duidelijkheid te hebben over het moment waarop zogenaamde beleidsregels worden vastgesteld en dat de voornaamste politieke en bestuurlijke ‘pijn’ bij de zogenoemde samenwerkingsverbanden (‘verbonden partijen’) zit. Dit laatste heeft de rekenkamercommissie al eerder geconstateerd en is dan ook reden om in Fryslân een grote bestuurlijke conferentie naar de aanstuurbaarheid van zulke samenwerkingsverbanden voor te stellen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) biedt ons inziens daarvoor een mooie gelegenheid.

Het veldwerk voor het onderzoek is uitgevoerd door het adviesbureau Pro Facto, dat gelieerd is aan Universiteit Groningen. Wij zijn de onderzoekers mr. C.E. Bloemhoff en prof. dr. H.B. Winter zeer erkentelijk voor hun inzet en hun deskundige advisering. Daarnaast willen wij graag onze dank uitspreken aan bestuurders en ambtelijke medewerkers die constructief aan het onderzoek hebben meegewerkt.

Drs. P.L. Polhuis MA  
voorzitter

# Inhoud

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INLEIDING .....</b>                                                                        | <b>1</b>  |
| <b>JURIDISCH KADER.....</b>                                                                   | <b>4</b>  |
| 2.1    INLEIDING .....                                                                        | 4         |
| 2.2    ATTRIBUTIE, DELEGATIE EN MANDAAT.....                                                  | 4         |
| 2.3    DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID, BELEIDSREGELS EN BELEIDSNOTA'S .....                       | 5         |
| <b>BEVINDINGEN DELEGATIE VAN BEVOEGDHEDEN .....</b>                                           | <b>7</b>  |
| 3.1    OVERZICHT BEVINDINGEN GEMEENTEN (BENCHMARK) .....                                      | 7         |
| 3.2    HEERENVEEN.....                                                                        | 9         |
| 3.2.1. <i>Algemene bevindingen</i> .....                                                      | 9         |
| 3.2.2. <i>Gedelegeerde bevoegdheden</i> .....                                                 | 10        |
| 3.3    BENCHMARK DELEGATIE.....                                                               | 12        |
| 3.3.1. <i>Algemeen</i> .....                                                                  | 12        |
| 3.3.2. <i>Specifieke bevoegdheden</i> .....                                                   | 12        |
| 3.4    CONCLUSIE.....                                                                         | 12        |
| <b>BEVINDINGEN BELEIDSREGELS.....</b>                                                         | <b>14</b> |
| 4.1    BELEIDSREGELS .....                                                                    | 14        |
| 4.2    HEERENVEEN.....                                                                        | 14        |
| 4.2.1. <i>Beleidsregels inzake toewijzingsproces ontheffing zondagavondopenstelling</i> ..... | 15        |
| 4.2.2. <i>Beleidsregels Wmo-voorzieningen gemeente Heerenveen 2012</i> .....                  | 15        |
| 4.3    BENCHMARK BELEIDSREGELS.....                                                           | 16        |
| 4.4    CONCLUSIE.....                                                                         | 16        |
| <b>SAMENWERKINGSRELATIES.....</b>                                                             | <b>17</b> |
| 5.1    AANLEIDING .....                                                                       | 17        |
| 5.2    DE TOEKOMST VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN.....                                     | 17        |
| 5.3    STUREN OP BESTAANDE RELATIES: ONDERZOEK VERBONDEN PARTIJEN .....                       | 18        |
| 5.4    HET AANGAAN VAN NIEUWE SAMENWERKINGSRELATIES .....                                     | 19        |
| <b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>                                                      | <b>21</b> |
| 6.1    CONCLUSIES .....                                                                       | 21        |
| 6.2    AANBEVELINGEN.....                                                                     | 21        |
| <b>BIJLAGE I - GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....</b>                                                | <b>23</b> |
| <b>BIJLAGE 2 – LITERATUUR EN GERAADPLEEGDE STUKKEN .....</b>                                  | <b>23</b> |

# 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 zogenoemde 'hoofdschap' zijn opgenomen in de Gemeentewet. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 zijn de meeste bestuursbevoegdheden echter overgegaan naar het college van burgemeester en wethouders. Tegelijkertijd is waar te nemen dat de raad zelf 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.<sup>1</sup> 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 gaande zijn 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 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*

<sup>1</sup> 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](http://www.griffiers.nl/Thema_s_en_dossiers/Volksvertegenwoordiging/Visie/Column_De_raad_moet_goed_weten_wat_hij_uit_handen_geeft)

*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, maar in het gebruik van beleidsregels en het toenemende aantal samenwerkingsrelaties waarbij gemeenten partij zijn, zoals gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijke rechtsvormen (stichting, BV of NV). Juist bij samenwerkingsrelaties 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](http://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](http://www.overheid.nl).<sup>2</sup> Ook beleidsregels en delegatiebesluiten kunnen worden gepubliceerd op deze website.<sup>3</sup> Mits regelingen volgens afspraak worden gepubliceerd, biedt [www.overheid.nl](http://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.<sup>4</sup>

Naast het in kaart brengen van de regelingen aan de hand van [www.overheid.nl](http://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](http://www.overheid.nl) te vinden zijn. Vervolgens heeft een gezamenlijke bijeenkomst plaatsgevonden met leden van de betrokken gemeenteraden, waarbij uitvoerig is gesproken over delegatie, beleidsregels en samenwerkingsverbanden.

---

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

<sup>3</sup> Voor delegatiebesluiten en beleidsregels dit is tot op heden geen wettelijke verplichting.

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

## 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 aan het college.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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.

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.

### ***Verskil attributie en delegatie***

Het verschil tussen delegatie en attributie wordt dus bepaald door de wijze waarop een bevoegdheid ontstaat. Bij delegatie krijgt de raad een bevoegdheid door een hogere regeling, die tevens bepaalt of die bevoegdheid kan worden overgedragen aan een ander orgaan. Bij attributie creëert de raad zelf een bevoegdheid en bepaalt dat die bevoegdheid door een ander orgaan – veelal het college – wordt uitgeoefend.

### ***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, zoals de Beleidsregels Wmo-voorzieningen gemeente Heerenveen.

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 de komende jaren wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld het Wmo-beleid of het evenementenbeleid. Een beleidsregel daarentegen is specifiek: 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.<sup>6</sup> De beleidsnota van de raad geldt in het recht als ‘richtlijn’; de tekst is juridisch niet direct afdwingbaar.<sup>7</sup> Een nota is vooral politiek relevant, omdat de naleving ervan in het politieke verantwoordingsproces kan worden afgedwongen.

---

<sup>6</sup> Artikel 4:81 van de Awb.

<sup>7</sup> De beleidsnota kan wel doorwerken in het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

## 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](http://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.<sup>8</sup> 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 (formeel) besluiten neemt veranderd in een politieke orgaan dat zich richt op zijn kaderstellende en controlerende rol.

---

<sup>8</sup> 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 bevat een overzicht met geldende gedelegeerde bevoegdheden per onderzochte gemeente.

**TABEL 3.1 OVERZICHT GELDENDE GEDELEGEERDE BEVOEGDHEDEN PER GEMEENTE**

| GEMEENTE→<br>GEDELEGEERDE BEVOEGDHEID↓                                                                       | HEERENVEEN      | OPSTERLAND | LEMSTERLAND     | SKARSTERLÂN | GAASTERLÂN-SLEAT |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------|-----------------|-------------|------------------|
| Het (niet) vaststellen van een exploitatieplan bij een projectomgevingsvergunning,                           | -               | -          | - <sup>9</sup>  | X           | X                |
| Het (niet) vaststellen van een exploitatieplan bij het wijzigen van een bestemmingsplan                      | -               | -          | - <sup>10</sup> | X           | X                |
| Huisnummers toekennen                                                                                        | -               | 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 <sup>11</sup> | X          | -               | X           | -                |
| Beschikken onderwijsreserves tot € 5000,- per aanvraag                                                       | x <sup>12</sup> | -          | -               | -           | -                |
| Beschikken reserves en voorzieningen bedrijfsvoering (huisvesting en ICT)                                    | x <sup>13</sup> | -          | -               | -           | -                |

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. De 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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> In de regeling is de term ‘mandaat’ gehanteerd.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Idem.

enkele bevoegdheid in alle gemeenten is gedelegeerd en dat de ene bevoegdheid die in Lemsterland is gedelegeerd niet in de andere vijf 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 verwar- ring 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 win- keltijden.<sup>14</sup> Als die bevoegdheid is verleend in een verordening – hetgeen in alle vijf 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, Opsterland en Skarsterlân) wordt aan het college de bevoegdheid toegekend om te besluiten om- trent 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.<sup>15</sup> 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 Heerenveen, 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.<sup>16</sup> De gemeente Lemsterland heeft daar nadrukkelijk niet voor gekozen.<sup>17</sup> Dit is echter geen voor- beeld 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, het- geen geleet op het voorgaande, dus onjuist is.

## 3.2 Heerenveen

### 3.2.1. Algemene bevindingen

De gemeente Heerenveen kent een algemene delegatieregeling waarbij raadsbevoegdhe- den worden overgedragen aan het college. Deze regeling, de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht, heeft een bijlage waarin de gedelegeerde bevoegdheden in de gemeente zijn opgenomen. De taken van de raad betreffende het werkgeverschap van de griffie zijn in een aparte verordening gedelegeerd aan de werkgeverscommissie, te weten: de Verordening werkgeverscommissie.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er bij de betrokken ambtenaren en de griffie geen duidelijk overzicht is van de door de raad gedelegeerde bevoegdheden. Er bleken verschil- lende bijlagen van de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht te circuleren. De

<sup>14</sup> Artikel 3, tweede lid, van de Winkeltijdenwet.

<sup>15</sup> Het betreft artikel 6 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen.

<sup>16</sup> De grondslag is artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

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

door de griffier verstrekte bijlage die de raad heeft vastgesteld in de raadsvergadering van 7 september 2009 is een andere dan de bijlage die is gepubliceerd op de website [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Wij zijn voor dit onderzoek uitgegaan van de laatste bijlage die door de raad is vastgesteld, namelijk in de raadsvergadering van 7 september 2009.

Bovendien is gebleken dat in de bijlage bij de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht nog bevoegdheden zijn gedelegeerd, 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 verlenen van een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan op grond van (oud) artikel 19, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening. Al deze gedelegeerde bevoegdheden zijn niet geschrapt uit de bijlage, hetgeen strikt genomen wel zou moeten.

Wij concluderen dat de website [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) geen accuraat overzicht biedt van de gemeentelijke regelingen van de gemeente Heerenveen.

### 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 troffen we enkele door de raad gedelegeerde bevoegdheden aan, te weten<sup>18</sup>:

#### Actueel

- Het besluit van 8 december 2011 tot het instellen van een werkgeverscommissie van de raad (Verordening werkgeverscommissie).
- Het beschikken over onderwijsreserves tot € 5.000,- per aanvraag.
- Het beschikken over reserves en voorzieningen in het kader van bedrijfsvoering (zoals huisvesting en ICT).

#### Niet meer actueel

- Het verlenen van subsidies op basis van het door de gemeenteraad vastgestelde gemeentelijke onderwijsachterstandsplan en/of integraal huisvestingsplan. Het college is op grond van artikel 2 van de Algemene subsidieverordening Heerenveen reeds bevoegd om subsidies te verstrekken.
- De bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten op grond van artikel 3.10, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is gedelegeerd aan het college. Deze bevoegdheid is vervallen door de inwerkingtreding van de Crisis- en Herstelwet.

<sup>18</sup> Met uitzondering van de delegatie aan de werkgeverscommissie, zijn alle gedelegeerde bevoegdheden opgenomen in de bijlage bij de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht.

- Het nemen van verkeersmaatregelen door middel van plaatsing of verwijdering van verkeerstekens op borden voor zover zij betreffen het verkeer op andere wegen dan onder het beheer bij het Rijk, de provincie of waterschap is gedelegeerd aan het college. Dit is niet juist, want op grond van artikel 18 Wegenverkeerswet 1994 is het college al bevoegd.
- Het verlenen van een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan.<sup>19</sup> Met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is deze bevoegdheid vervallen.

#### *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 griffie 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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. Derhalve is de modelverordening van de VNG op die manier geformuleerd. De verordening van Heerenveen is conform dit model.

De formulering van de verordening in Heerenveen bevat een terminologische onjuistheid. In besluitpunt twee wordt gesproken over het mandateren van bevoegdheden, terwijl sprake is van het delegeren (overdragen) van bevoegdheden. Daarom wordt geadviseerd in de Verordening de term 'mandateren' te wijzigen in 'delegeren'.

#### *Beschikken onderwijsreserves en reserves en voorzieningen bedrijfsvoering*

De bevoegdheid om te beschikken over onderwijsreserves tot € 5.000,- en de reserves en voorzieningen in het kader van de bedrijfsvoering zijn in de bijlage bij de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht gedelegeerd aan het college. Er is geen toelichting gegeven bij deze delegatie. Wij kunnen dus niet achterhalen of delegatie vanuit politiek-bestuurlijk of maatschappelijk oogpunt verstandig was of nog steeds is. Daarom wordt aangeraden als raad opnieuw stil te staan bij de wenselijkheid van delegatie van de hiervoor genoemde bevoegdheden.

<sup>19</sup> Dit was opgenomen in artikel 19, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

<sup>20</sup> Dit is opgenomen in artikel 9 van de verordening.

<sup>21</sup> Ledenbrief van de VNG, de Vereniging van Griffiers en Raadsleden 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](http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/brief_handreiking_gemeenteraden_en_colleges_versie_definitief_s_b1100677_1.pdf).

### 3.3 Benchmark delegatie

#### 3.3.1. Algemeen

Tijdens het onderzoek is gebleken dat door de onderzochte gemeenten, met uitzondering van Opsterland, 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](http://www.overheid.nl) in de gemeenten geen accuraat overzicht biedt van gemeentelijke regelingen. In de onderzochte gemeente Opsterland was dat wel het geval.

Alleen de gemeente Heerenveen kent een algemene regeling delegatie en mandaat, inclusief een bijlage met een overzicht van gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden, die ten dele niet meer actueel is.

De onderzoekers troffen bij de gemeente Heerenveen delegaties aan die verouderd bleken. Bij de meeste daarvan bleek dat de grondslag was komen vervallen, omdat de wettelijke bepalingen waar de bevoegdheid op was gebaseerd gewijzigd of ingetrokken was. Dit geldt ook voor de andere gemeenten; alleen de gemeente Opsterland heeft verouderde delegatiebesluiten 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, Opsterland en Skarsterlân hebben bij verordening bevoegdheden gedelegeerd aan de werkgeverscommissie van de raad. In geen van de onderzochte gemeenten is 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.

De bevoegdheid om huisnummers toe te kennen is in de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Opsterland en Skarsterlân gedelegeerd aan het college; in de gemeenten Heerenveen en Lemsterland is dit niet gebeurd. In Gaasterlân-Sleat is de bevoegdheid twee keer gedelegeerd; in de gemeenten Opsterland en Skarsterlân 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 al 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.<sup>22</sup>

Gezien de benchmark valt er voor Heerenveen een en ander te verbeteren. Gelet op de herindeling met Boarnsterhim en het bestaan van een algemene delegatieregeling, is het opvallend dat er geen goed overzicht is van hetgeen door de raad is gedelegeerd en dat verouderde delegaties nog niet zijn ingetrokken.

---

<sup>22</sup> Zie de inleiding.

## 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. 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 kan überhaupt niet geïnformeerd worden 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 (commissie of raads)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 of een bepaalde keuzevrijheid te ontnemen door de verordening te wijzigen.

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

### 4.2 Heerenveen

In de gemeente Heerenveen worden beleidsregels door het college vastgesteld; deze worden niet standaard ter informatie aan de raad gezonden. Als raadleden beleidsregels willen bespreken, luidt de reactie van het college doorgaans dat het vaststellen van beleidsregels een bevoegdheid van het college en niet van de raad is. De politiek-bestuurlijke cultuur in Heerenveen is dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen de kaderstelling inzake beleid die tot de competentie van de raad behoort en de uitvoeringsbevoegdheden die bij het college liggen. Beleidsregels worden tot het uitvoeringsdomein gerekend.

In het kader van dit onderzoek zijn enkele beleidsregels bekeken, die zijn gepubliceerd op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl):

1. Beleidsregels inzake toewijzingsproces ontheffing zondagavondopenstelling, en
2. Beleidsregels Wmo-voorzieningen 2012.

Bij de beleidsregels is onderzocht hoe ruim het college de bestuursbevoegdheid met beleidsregels invult en of dit ruimer is dan aanvankelijk door de raad is beoogd. Aan de hand van de tekst van de verordening is bekeken of de beleidsregels voldoen aan de voorwaarden die voor de uitoefening van de bevoegdheid zijn gesteld en of zij geen ander doel dienen

dan het doel waarmee de bevoegdheid door de raad aan het college is verstrekt. Voorts is bekeken of de betreffende beleidsregel proportioneel is, dus in verhouding staat met het te dienen doel. Een voorbeeld is het verbod terrassen te exploiteren indien het terras gevaar of hinder oplevert voor de omgeving. Op grond van de APV is het college bevoegd een ontheffing te verlenen van dit verbod. Als het college beleidsregels formuleert voor het uitoefenen van deze bevoegdheid en daarbij voorschrijft dat het terrasmeubilair inpandig moet worden opgeslagen met het oog op de brandveiligheid, past dit binnen het door de raad gestelde criterium dat 'het terras geen gevaar of hinder oplevert voor de omgeving'.

Niet alleen de tekst van de verordening is bekeken, ook de daarbij behorende toelichting en de besluitenlijsten en notulen van de raadsvergadering zijn bestudeerd. Voorts is onderzocht hoe de raad wordt geïnformeerd over (vastgestelde) beleidsregels en of deze zijn besproken in de raad.

#### **4.2.1. Beleidsregels inzake toewijzingsproces ontheffing zondagavondenstelling**

De raad heeft in artikel 6 van de Verordening winkeltijden gemeente Heerenveen 2012 het college de bevoegdheid verleend om ontheffing te verlenen van verboden die zijn opgenomen in de Winkeltijdenwet. Het gaat dan in het bijzonder om koopzondagen. De raad heeft daar voorschriften aan verbonden, namelijk dat maximaal één winkel per 15.000 inwoners op zondag open mag zijn, de winkel vóór 16.00 uur en na 20.00 uur gesloten moet zijn en dat in de winkel hoofdzakelijk eet- en drinkwaren dienen te worden verkocht.

Ter invulling van de discretionaire ruimte (door middel van 'kan-bepalingen') heeft het college op 25 maart 2013 de 'Beleidsregels inzake toewijzingsproces ontheffing zondagavondenstelling, ter uitvoering artikel 6 van de Verordening winkeltijden gemeente Heerenveen 2012' vastgesteld. Hoewel de beleidsregels zijn vastgesteld op dezelfde datum als de raadsbehandeling van de Verordening inzake winkeltijden, zijn de beleidsregels niet toegezonden aan de raad en vormden zij geen onderdeel van de besluitvorming van de raad.

Het college regelt in de hiervoor genoemde beleidsregels hoe aanvragen van ondernemers voor een ontheffing van het verbod van zondagavondenstelling worden behandeld. In de beleidsregel is de uiterste inleverdatum van de aanvraag en de daarop volgende wijze van besluitvorming geregeld. De besluitvorming vindt plaats door middel van loting en een rouleersysteem.

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 bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het verbod tot zondagavondenstelling.

#### **4.2.2. Beleidsregels Wmo-voorzieningen gemeente Heerenveen 2012**

Het college is op grond van artikel 4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bevoegd om aan inwoners van de gemeente voorzieningen te bieden om een huishouden te kunnen voeren, zich te kunnen verplaatsen in en om de woning, zich te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en sociale verbanden aan te gaan. De raad stelt in een verordening regels over deze voorzieningen. De raad van de gemeente Heerenveen heeft daartoe op 24 oktober 2011 de Verordening Wmo gemeente Heerenveen 2012 (Wmo-verordening) vastgesteld.

Het college heeft vervolgens de Beleidsregels Wmo-voorzieningen gemeente Heerenveen 2012 vastgesteld. Het college is daartoe op grond van de Wmo bevoegd. De beleidsregels

zijn na het vaststellen van de Wmo-verordening ter kennisname aan de raad gestuurd. De beleidsregels zijn tijdens de raadsvergadering van 11 juni 2012 voor kennisgeving aangenomen. De raad heeft overigens in het jaar 2011 wel gesproken over de voor dat jaar geldende Beleidsregels Wmo-voorzieningen.

## 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 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 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 raads is. In het onderzoek kwam naar voren dat dit punt de nodige wrevel bij de raad oproept.

## 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. Met name in Heerenveen ligt hier een gevoelig punt.

## 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 zorgen maken over 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).<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> Wat zal er veranderen door de nieuwe wet?

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.

<sup>23</sup> I. Pröpper, H. Kessens en E. Weststeijn, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, uitgave van Partners + Pröpper, Vught: augustus 2005.

<sup>24</sup> Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag: 2005.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 579, nr. 2.

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 Heerenveen 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. De verbonden partijen van de gemeente Heerenveen zijn:

- Afvalsturing Fryslân NV;
- Bedrijvenpark A7;
- Bank Nederlandse Gemeenten NV;
- Businesspark Fryslân BV en CV;
- Dataland BV;
- De Marrekrite;
- EAH Holding BV;
- Fryslân Miljeu NV en Fryslân Miljeu Zuidoost BV;
- Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO);
- Gemeentelijk sportcentrum BV;
- Hûs en Hiem;
- International Businesspark Fryslân;
- IJshockeyhal Thialf Heerenveen BV;
- Participatiemaatschappij it Hearrenfean BV;
- Servicebureau De Friese Wouden;
- Sociale werkvoorziening/NV Caparis;
- Sportstad Heerenveen BV, Grondexploitatie Sportstad Heerenveen BV en CV;
- Stichting De Basis;
- Stichting GBKN Friesland;
- Stichting openbare verlichting Fryslân;
- Stichting OSG Sevenwolden;
- Stichting Stadspoort;
- Veiligheidsregio Fryslân;
- Vereniging van eigenaars sportcentrum Heerenveen;
- Vereniging van Friese gemeenten, en
- Vereniging van Nederlandse gemeenten.

In 2008 hebben de rekenkamercommissies van de gemeenten Heerenveen, Lemsterland en Skarsterlân het rapport 'Verbonden of Gebonden' uitgebracht. De aanbevelingen zijn (samengevat)<sup>26</sup>:

1. De raad dient het college opdracht te geven een nota verbonden partijen op te stellen en daarin kaders te stellen voor:
  - Het aangaan van verbonden partijen;
  - De informatievoorziening;
  - Vertegenwoordiging;
  - Periodieke evaluatie;
  - Mogelijkheden tot uittreding.
2. De raad vraagt het college - in het kader van de actieve informatieplicht - om tussentijdse rapportages, die relevant zijn voor de sturing op en beheersing van verbonden partijen, ter kennisgeving aan de raad(scommissie) door te sturen.
3. De raad dient de verantwoordingssystematiek aan te passen door in overleg met de verbonden partijen en de griffiers van de deelnemende gemeenten de beleidscycli van verbonden partijen en gemeenten beter op elkaar af te stemmen, zodat gewaarborgd blijft dat alle besluiten weloverwogen genomen kunnen worden.
4. De raad dient in de jaarrekeningen en programmabegrotingen een 'actueel' overzicht van verbonden partijen op te nemen en daarbij de aard en omvang van het financiële, bestuurlijke en openbare belang aan te geven.
5. De raad dient periodiek de deelname aan een verbonden partij te evalueren en legt dit moment en wijze van evaluatie heroverweging vast in het algemeen beleidskader.

## 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

<sup>26</sup> Rekenkamercommissie Heerenveen, *Verbonden of Gebonden? Een onderzoek naar verbonden partijen*, oktober 2008, p. 25-26.

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.

## Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

De conclusies van het onderzoek zijn vermeld aan het slot van de hoofdstukken 3 en 4. Kortheidshalve verwijzen wij daarnaar. De aanbevelingen in 6.2 zijn - naast de specifieke bevindingen in Heerenveen - gebaseerd op algemene bevindingen uit de vergelijking met de andere onderzochte gemeenten (de zogenaamde benchmark). De aanbevelingen zijn gerubriceerd in de drie hoofdthema's van het onderzoek: delegatie, beleidsregels en samenwerkingsrelaties.

### 6.2 Aanbevelingen

#### *Delegatie*

1. Trek delegatiebesluiten in als de grondslag is komen te vervallen.
2. Neem een besluit over welke actuele delegatiebesluiten worden ingetrokken dan wel overgenomen in de nieuwe gemeente Heerenveen.
3. Evalueer als raad anderhalf jaar na de datum van herindeling welke bevoegdheden zijn gedelegeerd, waarom deze bevoegdheden zijn gedelegeerd en of delegatie nog opportuun is. Herhaal deze evaluatie vervolgens ieder vierde jaar van de daaropvolgende raadsperiodes.
4. Vervang in de Verordening werkgeverscommissie de term 'mandateren' door 'delegeren'.

#### *Geef het college opdracht om:*

4. Delegatieregelingen standaard op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) te publiceren.
5. Zorg te dragen voor een centraal en actueel overzicht van door de raad gedelegeerde bevoegdheden.
6. Een voorstel voor te bereiden waarbij in de toelichting van de Verordening inzake Winkeltijden de term 'delegatie' door 'attributie' wordt vervangen. Indien voor Heerenveen een Verordening naamgeving en nummering wordt vastgesteld, dient de term 'attributie' te worden gebruikt bij de bevoegdheid tot naamgeving.

#### *Beleidsregels*

- 8 Maak afspraken met het college over de wijze waarop de raad betrokken wil worden bij de totstandkoming van beleidsregels (vooraf/achteraf en wijze van kennisname).

### *Samenwerkingsrelaties*

9. Geef het college de opdracht om aan de raad te rapporteren hoe de raadsbesluiten naar aanleiding van de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten *‘Verbonden of Gebonden? Een onderzoek naar verbonden partijen’* uit 2008 zijn uitgevoerd.

10. 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 alsmede de intergemeentelijke communicatie van raden en colleges ter zake.

Als een bestuurlijke conferentie als een te zwaar middel wordt gezien bevelen wij aan dat de griffie over deze onderwerpen een bijscholing voor de raadsleden organiseert. Omdat deze problematiek in alle gemeenten speelt, verdient het aanbeveling om zo’n bijscholing gezamenlijk op te zetten met andere gemeenten in Fryslân.

## Bijlage I - Geïnterviewde personen

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

I. 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](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.

### *Heerenveen*

Beleidsregels inzake toewijzingsproces ontheffing zondagavondopenstelling, ter uitvoering artikel 6 van de Verordening winkeltijden gemeente Heerenveen 2012.

Beleidsregels Wmo-voorzieningen gemeente Heerenveen 2012.

Besluit van de raad van 24 september 2012 betreffende de aanwijzing van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen is vereist.

Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht en bijbehorende bijlagen.

Rekenkamercommissie Heerenveen, *Verbonden of Gebonden? Een onderzoek naar verbonden partijen*, oktober 2008.

Themabegroting 2014 gemeente Heerenveen.

Verordening werkgeverscommissie gemeente Heerenveen.

Verordening winkeltijden gemeente Heerenveen 2012.

Verslag van de raadsvergadering van 24 oktober 2011.

Verslag van de raadsvergadering van 11 juni 2012.

Verslag van de raadsvergadering van 25 maart 2013.