

WIE GÁÁT DAAR EIGENLIJK OVER...

**Onderzoek naar de verdeling van
bestuursbevoegdheden in de gemeente Almelo**



Rekenkamercommissie Almelo

25 april 2014

Colofon

RekenkamerCommissie Almelo

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd

Onderzoekers:

Drs. D.G. Mikkers-Pruim

Dr. M.S. de Vries

Drs. A.A. de Boer

Contactgegevens

Rekenkamercommissie Almelo

Postbus 5100

7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765

E-mail a.deboer@almelo.nl

www.almelo.nl/rekenkamer

Voorwoord

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft een onderzoek gedaan naar de verdeling van bestuursbevoegdheden in de gemeente Almelo.

De RCA beoogt met dit onderzoek in de eerste plaats de gemeenteraad van Almelo inzicht te bieden in de huidige verdeling van de bestuursbevoegdheden en de manier waarop hieraan uitvoering is gegeven. In de tweede plaats draagt de RCA verbetersuggesties aan voor een rechtmatige, effectieve en efficiënte bevoegdheidsverdeling en taakuitoefening door de bestuursorganen van de gemeente Almelo.

Het onderzoek is gestart in december 2012 en geëindigd met de afronding van de conceptnota van bevindingen in januari 2014. De RCA heeft bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. De RCA wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd dank te zeggen.

Namens de RekenkamerCommissie Almelo

drs. E. de Haan,

voorzitter

17 april 2014

Inhoud

Voorwoord	3
Bestuurlijke samenvatting	6
I. Inleiding	6
II. Leeswijzer	6
III. Doel van het onderzoek	6
IV. Onderzoeksvraag	7
V. Verantwoording	7
VI. Conclusies en aanbevelingen	7
VII. Tot slot	11
Bestuurlijke reactie	12
Nawoord rekenkamercommissie	17
Hoofdstuk 1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2 Doelstelling en vraagstelling	19
1.3 Onderzoeksmethode	20
1.4 Leeswijzer	21
Hoofdstuk 2 Normenkader bestuursbevoegdheden	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Actieve en passieve informatieplicht	22
2.3 Attributie	23
2.4 Delegatie	25
2.5 Mandaat	28
Hoofdstuk 3 Casuïstiek	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Toetreding Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente	36
3.2 Verkoop plangebied Rhijnbeek	39
3.3 Verstrekken geldlening nieuwbouw stadion Heracles	42
Hoofdstuk 4 De betrokken partijen aan het woord	47
4.1 Inleiding	47

4.2 De gemeenteraad	47
4.3 De griffier	49
4.4 De burgemeester	50
4.5 De gemeentesecretaris	52
Hoofdstuk 5 Beantwoording van de onderzoeksvragen	53
5. 1 Inleiding	53
5. 2 Beantwoording van de onderzoeksvragen	53
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen	56
Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen	57
Bijlage 3 Enquête fractievoorzitters	58

Bestuurlijke samenvatting

I. Inleiding

Met de invoering van het dualistisch bestuursmodel vanaf 2002 is er een scherpere taakafbakening tussen de rol en taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (in het vervolg te noemen als het college). De raad stuurt op hoofdlijnen en het college zorgt voor de voorbereiding en uitvoering van beleid binnen de kaders die door de raad zijn gesteld.

In eerdere onderzoeken vormde de wijze waarop de gemeenteraad van Almelo invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taak een punt van aandacht. Reden voor de rekenkamercommissie Almelo (RCA) om onderzoek te doen naar de verdeling van bestuursbevoegdheden en de uitvoering van deze bevoegdheden in Almelo, in het bijzonder naar de kaderstellende en controlerende taak van de raad met betrekking tot deze bevoegdheden.

II. Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel (*Bestuurlijke samenvatting*), kunt u als zelfstandig deel lezen. Het bevat de kern van ons onderzoek, inclusief conclusies en aanbevelingen.

Het tweede deel is het eigenlijke onderzoeksrapport (*Rapport van bevindingen*): In hoofdstuk 1, Inleiding, staan we uitgebreider stil bij de aanleiding voor het onderzoek en de manier waarop wij dit hebben opgepakt. In hoofdstuk 2, Normenkader, gaan we in op de verschillende vormen van bevoegdheden en de omstandigheden waaronder deze worden gebruikt. In hoofdstuk 3, Casuïstiek, hebben we een drietal recente voorbeelden beschreven waarbij het gebruik van bestuursbevoegdheden centraal staat. In hoofdstuk 4 laten we een aantal betrokken partijen aan het woord die ieder vanuit hun eigen rol het thema belichten. In hoofdstuk 5 beantwoorden we uitgebreid de onderzoeksvragen.

III. Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraad van Almelo inzicht te bieden in de huidige verdeling van de bestuursbevoegdheden en de manier waarop hieraan uitvoering wordt gegeven. Op basis van de huidige bevoegdheidsverdeling en -uitoefening formuleert de RCA conclusies en aanbevelingen voor een rechtmatige, effectieve en efficiënte bevoegdheidsverdeling en taakuitoefening door de bestuursorganen van de gemeente Almelo.

IV. Onderzoeksvraag

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt: "Voeren de bestuursorganen van de gemeente Almelo, met de huidige verdeling van bestuursbevoegdheden en de wijze waarop de bestuursorganen deze bevoegdheden uitoefenen, de aan hen toegekende taken rechtmatig, effectief en efficiënt uit"? Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die u in hoofdstuk 1 kunt lezen. Met het beantwoorden van deze vragen hebben we de conclusies en aanbevelingen geformuleerd zoals u hieronder kunt lezen.

V. Verantwoording

Het onderzoek naar bestuursverantwoordelijkheden is, zoals gebruikelijk, door de RCA in eigen beheer uitgevoerd. We hebben hiervoor de nodige documenten bestudeerd, interviews met direct betrokken gehouden en een drietal casussen nader geanalyseerd. De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Doel was om de door de RCA gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst, maar niet alle gemaakte opmerkingen zijn overgenomen. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Dit rapport is voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan het college. In het nawoord kunt u lezen hoe wij met de ambtelijke en bestuurlijke reacties zijn omgegaan.

VI. Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Op basis van de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen komt de RCA tot de volgende conclusies en aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de rol van de raad ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling, de bevoegdheidsuitoefening door het college en de burgemeester, en de uitvoering van de actieve informatieplicht aan de raad.

1. De rol van de raad met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling

- Bekendheid met de bevoegdheidsverdeling en de daarbij horende rollen en taken

Conclusie:

Het is de RCA tijdens het onderzoek gebleken dat de raad niet voldoende bekend is met de huidige bevoegdheidsverdeling en de daarbij horende rollen en taken. De raad is ook niet voldoende bekend met de mogelijkheden die de raad heeft om beleidsregels c.q.

instructies te geven over de uitoefening van bevoegdheden, te verzoeken om inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden en de mogelijkheid (als ultimum remedium) gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden in te trekken. In de uitoefening van de rollen treedt rolvermenging op tussen college en raad. Het feit dat de huidige delegatieregeling stamt uit 2007 en het laatst vastgestelde delegatieregister met een geactualiseerde versie van de delegatiebesluiten stamt uit 2009, draagt niet bij aan bovengenoemde bekendheid. Het is niet rechtmatig dat een geactualiseerde versie van de delegatiebesluiten niet jaarlijks wordt vastgesteld en bekend gemaakt. Ook het niet fysiek ter inzage leggen van delegatieregister, mandaatregister en het register met gemeenschappelijke regelingen is niet rechtmatig. De registers zijn hierdoor niet toegankelijk voor burgers.

Aanbeveling a:

De RCA beveelt de raad aan zich periodiek te laten informeren over de rollen en bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad, het college en de burgemeester, de rechtsfiguren attributie, delegatie en mandaat en de actieve en passieve informatieplicht.

Aanbeveling b:

De RCA beveelt de raad aan om het delegatieregister jaarlijks te actualiseren en vast te stellen tegelijk met het vaststellen van de beleidsbegroting.

Aanbeveling c:

De RCA beveelt de raad aan erop toe te zien dat het college - in het kader van het dagelijks bestuur van de gemeente - zorg draagt voor de terinzagelegging van de actuele regelingen en registers en zorg draagt voor digitale ontsluiting van deze regelingen en registers voor burgers in het belang van de openbaarheid van de informatie.

- De kaderstellende en controlerende rol van de raad met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling

Conclusie:

De RCA constateert dat er op dit moment niet voldoende bewustzijn is bij de raad dat de raad door middel van een visie op de toekenning en verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen (binnen en buiten de gemeente Almelo) invulling kan geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De visie van de raad op de bevoegdheidsverdeling is terug te vinden in de raadsvoorstellen die betrekking hebben op het vaststellen van de delegatieregeling (2007) en mandaatregeling (2013). Deze voorstellen hebben uitsluitend betrekking op de delegatie van bestuursbevoegdheden van raad aan college en mandatering van bevoegdheden van het college en de burgemeester

aan ambtenaren. De voorstellen bevatten geen visie op het verschil tussen en het gebruik van de rechtsfiguren attributie, delegatie en mandaat en de rol die de raad kan vervullen (door middel van het vaststellen van beleidsregels en het verstrekken van inlichtingen) bij de uitoefening van de bevoegdheden. In Almelo zijn de door de raad aan het college gedelegeerde bevoegdheden niet gemandateerd aan ambtenaren.

Aanbeveling d:

Formuleer als raad bij elke aanvang van een nieuwe raadsperiode een visie op de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen raad, college en de burgemeester en evalueer de rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency van de bevoegdheidsverdeling bij de jaarverantwoording.

2. De actieve informatieplicht aan de raad

➤ De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de actieve informatieplicht

Conclusie:

Burgemeester en college horen de raad alle inlichtingen te verschaffen die de raad als bestuursorgaan voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Bij het vaststellen van de beleidsbegroting wordt het gebruik van de bestuursbevoegdheden niet toegelicht aan de raad.

De burgemeester verantwoordt zich jaarlijks bij de jaarrekening in het burgerjaarverslag aan de raad en aan de burgers over de uitoefening van bevoegdheden van de burgemeester. Over de informatievoorziening van de burgemeester aan de raad over de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester zijn de fractievoorzitters, op grond van de gehouden enquête, positief. Deze verantwoording gebeurt niet op een vergelijkbare wijze door het college over de uitoefening van bevoegdheden door het college.

Aanbeveling e:

De RCA beveelt de raad aan te vragen aan de burgemeester en het college om bij de beleidsbegroting de raad te informeren over het gebruik van geattribueerde, gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden en zich over de uitoefening van de bevoegdheden jaarlijks bij de jaarrekening te verantwoorden aan de raad.

Conclusie:

De actieve informatieplicht aan de raad is procedureel uitgewerkt in een Informatieprotocol dat in 2004 is vastgesteld. De passieve informatieplicht is procedureel uitgewerkt in het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad. De RCA constateert in de onderzochte casussen dat het Informatieprotocol niet wordt gebruikt door het college om de actieve informatievoorziening aan de raad vorm te geven. Daarnaast besteedt het college in de onderzochte casussen niet

voldoende aandacht aan het structureren van informatie die actief aan de raad wordt verschaft, dat wil zeggen met focus op de rol van de raad en onderscheid tussen hoofd- en bijzaken voor de raad.

Aanbeveling f:

De RCA beveelt de raad aan om de procedureregels met betrekking tot de actieve informatieplicht te actualiseren en om zowel de procedureregels voor de actieve als de passieve informatieplicht op te nemen in het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.

Aanbeveling g:

De RCA beveelt de raad aanvullend aan om in het geactualiseerde reglement van orde expliciet aandacht te schenken aan de peilende rol van de raad bij de uitoefening van bevoegdheden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente (i.c. wordt pas dan een besluit genomen nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis te brengen).

Aanbeveling h:

De RCA beveelt de raad aan het college te vragen om in de actieve informatievoorziening aan de raad meer aandacht te schenken aan het structureren van de informatie aan de raad, dat wil zeggen met focus op de rol van de raad en onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.

➤ De zorgplicht van de burgemeester

De burgemeester heeft als voorzitter van de raad een zorgplicht als het gaat om de actieve informatievoorziening aan de raad. De zorgplicht van de burgemeester reikt verder dan (alleen) de informatievoorziening van de burgemeester over de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester. De zorgplicht van de burgemeester, als voorzitter van de raad en voorzitter van het college, heeft ook betrekking op de zorg voor de actieve informatievoorziening van het college aan de raad.

Aanbeveling i:

De RCA beveelt de raad aan om de burgemeester, gegeven de rol van de burgemeester als voorzitter van de raad en voorzitter van het college, te vragen om zich in het college nadrukkelijk op te stellen als "hoeder" van de actieve informatievoorziening aan de raad.

VII. Tot slot

Samenvattend kan worden gesteld dat door ontbrekende bekendheid en bewustzijn bij de raad over de bevoegdheidsverdeling en het ontbreken van een visie van de raad op de bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad nog niet voldoende invulling gegeven wordt. Ook treedt rolvermenging op tussen het college en de raad.

Hierdoor is de huidige bevoegdheidsuitoefening nog niet voldoende rechtmatig, effectief en efficiënt. Dit geldt ook voor de actieve informatieplicht van het college aan de raad en de verantwoording van het college over de bevoegdheidsuitoefening.

De RCA beoogt met de geformuleerde aanbevelingen een bijdrage te leveren aan een meer rechtmatige, effectieve en efficiënte bevoegdheidsverdeling en taakuitoefening door de bestuursorganen van de gemeente Almelo.

Bestuurlijke reactie

Gemeente Almelo

Aan de Rekenkamer Commissie Almelo
T.a.v. de voorzitter, drs. E. de Haan

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
25 maart 2014	UIT-43271	UIT - 1443888	15 april 2014
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	Zaaknummer
	0546-541806	mr. A.J.G. Leijdekkers	DCS - 1426791

Onderwerp

bestuurlijke reactie op onderzoek naar verdeling bestuursbevoegdheden

Geachte leden van de Rekenkamer Commissie Almelo,
Wij hebben kennisgenomen van de nota van onderzoek naar de verdeling van bestuursbevoegdheden in de gemeente Almelo (versie 20 maart 2014). Met deze brief maken wij onze zienswijze aan u kenbaar. Wij reageren met name op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport (pagina 7 tot en met 10), onder verwijzing naar de betreffende paragraaf en conclusie of aanbeveling.

1. De rol de raad met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling (pagina 7 e.v.)

> Bekendheid met de bevoegdheidsverdeling en de daarbij behorende rollen en taken

Conclusie:

Het is de RCA tijdens het onderzoek gebleken dat de raad niet voldoende bekend is met de huidige bevoegdheidsverdeling en de daarbij horende rollen en taken. De raad is ook niet voldoende bekend met de mogelijkheden die de raad heeft om beleidsregels c.q. instructies te geven over de uitoefening van bevoegdheden, te verzoeken om inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden en de mogelijkheid (als ultimum remedium) gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden in te trekken. In de uitoefening van de rollen treedt rolvermenging op tussen college en raad. Het feit dat de huidige delegatieregeling stamt uit 2007 en het laatst vastgestelde delegatieregister met een geactualiseerde versie van de delegatiebesluiten stamt uit 2009, draagt niet bij aan bovengenoemde bekendheid. Het is niet rechtmatig dat een geactualiseerde versie van de delegatiebesluiten niet jaarlijks wordt vastgesteld en bekend gemaakt. Ook het niet fysiek ter inzage leggen van delegatieregister, mandaatregister en het register met gemeenschappelijke regelingen is niet rechtmatig. De registers zijn hierdoor niet toegankelijk voor burgers.

Reactie college van B&W

- De delegatieregeling, het delegatieregister, de mandaatregeling en het mandaatregister hebben na vaststelling, bekendmaking wel degelijk ter inzage gelegen, zoals ook door de regelingen wordt voorgeschreven. Van onrechtmatigheid is ons inziens dan ook geen sprake.
- De mandaatregeling en het mandaatregister regelen de doormandatering van B&W naar de ambtelijke organisatie. Voor zover geen door de gemeenteraad gedelegeerde bevoegdheden worden doorgemandateerd, betreft dit een

aangelegenheid en verantwoordelijkheid van B&W waarmee de gemeenteraad in principe geen bemoeienis heeft.

Aanbeveling a:

De RCA beveelt de raad aan zich periodiek te laten informeren over de rollen en bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad, het college en de burgemeester, de rechtsfiguren attributie, delegatie en mandaat en de actieve en passieve informatieplicht.

Aanbeveling b:

De RCA beveelt de raad aan om het delegatieregister jaarlijks te actualiseren en vast te stellen tegelijk met het vaststellen van de beleidsbegroting.

Aanbeveling c:

De RCA beveelt de raad aan erop toe te zien dat het college - in het kader van het dagelijks bestuur van de gemeente - zorg draagt voor de terinzagelegging van de actuele regelingen en registers en zorg draagt voor digitale ontsluiting van deze regelingen en registers voor burgers in het belang van de openbaarheid van de informatie.

Reactie college van B&W op aanbevelingen a, b en c

- Aanbeveling a en b kunnen wij onderschrijven. Bij aanbeveling b maken wij de kanttekening dat er erg weinig nieuwe delegatiebesluiten door de raad worden genomen (slechts twee nieuwe delegatiebesluiten in de afgelopen vijf jaar), zodat het bij de beleidsbegroting vast te stellen register door de jaren heen nauwelijks zal veranderen.
- Aanbeveling c onderschrijven wij alleen voor wat betreft het digitaal ontsluiten van de delegatieregeling en het delegatieregister.
Mandaatregeling en mandaatregister zijn - zoals aangegeven - interne (organisatie) documenten. Het mandaatregister is bedoeld om een overzicht van de op een bepaald moment geldende mandaten te geven. Gedurende de periode tussen de actualisaties van het register, kunnen door B&W nieuwe mandaatbesluiten worden genomen, die niet direct in het register worden verwerkt, maar wel gewoon gelden. Om in de richting van burgers niet de (verkeerde) indruk te wekken dat het register te allen tijde actueel is, hebben wij ervoor gekozen om het mandaatregister niet digitaal te ontsluiten. Het register is passief openbaar dat wil zeggen dat wij het op verzoek verstrekken, zodat wij de status van het document ook duidelijk kunnen toelichten.

> De kaderstellende en controlerende rol van de raad met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling

Aanbeveling d:

Formuleer als raad bij elke aanvang van een nieuwe raadsperiode een visie op de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen raad, college en de burgemeester en evalueer de rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency van de bevoegdheidsverdeling bij de jaarverantwoording.

Reactie college van B&W op aanbeveling d

Aanbeveling d onderschrijven wij ten dele. Wij onderschrijven het belang van het ontwikkelen van een visie op bestuursbevoegdheden, maar stellen ons voor dat zo'n visie één keer per raadsperiode voor de volledige periode wordt vastgesteld en niet meerdere keren tussentijds wordt geëvalueerd.

2. De actieve informatieplicht van de raad (pagina 8 e.v.)

> De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de actieve informatieplicht

Aanbeveling e:

De RCA beveelt de raad aan te vragen aan de burgemeester en het college om bij de beleidsbegroting de raad te informeren over het gebruik van geattribueerde, gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden en zich over de uitoefening van de bevoegdheden jaarlijks bij de jaarrekening te verantwoorden aan de raad.

Reactie college van B&W op aanbeveling e

Wij zullen de raad ontraden deze aanbeveling over te nemen.

- Over het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden dient het college reeds op grond van de aan de delegatie verbonden voorwaarde(n) verantwoording aan de raad af te leggen.
- Het gebruik van gemandateerde bevoegdheden door ambtenaren gebeurt in naam van Burgemeester en Wethouders. Het college blijft derhalve volledig verantwoordelijk en leggen regulier verantwoording af in de P&C cyclus. In een krimpende organisatie waarbij ons steeds minder middelen ter beschikking staan, moeten wij keuzes maken. De inzet die gemoeid is met het (jaarlijks) analyseren van de toepassing van honderden mandaatbesluiten, vinden wij niet opwegen tegen de noodzaak van het soort verantwoording dat daarmee wordt afgelegd. Zoals aangegeven is het naar onze overtuiging voor de raad slechts van belang te weten dat het college van Burgemeester en Wethouders volledig verantwoordelijk blijft voor alle in mandaat genomen besluiten.

Aanbeveling f:

De RCA beveelt de raad aan om de procedureregels met betrekking tot de actieve informatieplicht te actualiseren en om zowel de procedureregels voor de actieve als de passieve informatieplicht op te nemen in het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.

Aanbeveling g:

De RCA beveelt de raad aanvullend aan om in het geactualiseerde reglement van orde expliciet aandacht te schenken aan de peilende rol van de raad bij de uitoefening van bevoegdheden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente (i.c. wordt pas dan een besluit genomen nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis te brengen).

Aanbeveling h:

De RCA beveelt de raad aan het college te vragen om in de actieve informatievoorziening aan de raad meer aandacht te schenken aan het structureren van de informatie aan de raad, dat wil zeggen met focus op de rol van de raad en onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.

Reactie college van B&W op aanbevelingen f, g en h

Deze aanbevelingen ondersteunen wij van harte.

In de afgelopen jaren hebben wij - in het kader van het traject Bestuurscultuur en Integriteit - reeds het nodige geïnitieerd om de informatievoorziening aan de raad te verbeteren. Denk aan de introductie van de raadsbrief, het strakker sturen op tijdige beantwoording van raads vragen, het periodiek inzicht geven in de voortgang van de afdoening van toezeggingen en het snel en volledig ontsluiten van alle openbare collegestukken via RIS en IBabs. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn een mooie aanvulling op onze initiatieven.

> De zorgplicht van de burgemeester

Aanbeveling i:

De RCA beveelt de raad aan om de burgemeester, gegeven de rol van de burgemeester als voorzitter van de raad en voorzitter van het college, te vragen om zich in het college nadrukkelijk op te stellen als "hoeder" van de actieve informatievoorziening aan de raad.

Reactie college van B&W op aanbeveling i

Het college van Burgemeester en Wethouders werkt volgens de uitgangspunten van collegiaal bestuur. Juist bij een bestuurscultuur gerelateerd onderwerp als "actieve informatievoorziening" deze uitgangspunten goed tot hun recht. Daarom zullen wij de raad adviseren om niet specifiek de burgemeester maar juist het college van B&W aan te wijzen als "hoeder" van de actieve informatievoorziening aan de raad. College en raad maken daartoe goede afspraken over hoe de raad geïnformeerd wil worden.

Hoofdstuk 3 Casuïstiek (pagina 27 e.v.)

Bij de behandeling van de casuïstiek constateert de RCA dat B&W de raad niet overeenkomstig wet en regelgeving hebben betrokken door de contracten (met Hornbach resp. Heracles) aan te gaan onder voorwaarde dat de gemeenteraad met de contracten instemt. De RCA wijst erop dat B&W die voorwaarde niet had mogen stellen, maar in plaats daarvan de raad in de gelegenheid had moeten stellen om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikel 169 lid 4 gemeentewet). Het besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen is immers een bevoegdheid van B&W en niet van de gemeenteraad (artikel 160 lid 1 letter e gemeentewet). De RCA concludeert dat de handelswijze van B&W in deze gevallen niet bijdraagt aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de gemeentelijke bestuursorganen.

Hoewel de constatering en conclusies van de RCA terecht zijn, zijn wij van mening dat de motieven van B&W om dit zo te doen, onderbelicht zijn. Wij hebben de gemeenteraad optimaal willen betrekken bij deze twee zeer gevoelige onderwerpen (Hornbach en Heracles) en dat wij daarbij de gemeenteraad een grotere rol hebben gegeven dan op grond van artikel 169 lid 4 gemeentewet en het protocol actieve informatievoorziening vereist was, kunnen wij goed verdedigen.

Wij danken u dat u ons in de gelegenheid hebt gesteld op de nota van onderzoek naar de verdeling van bestuursbevoegdheden te reageren en wensen u succes bij de behandeling van het onderzoek in het raadspresidium en in de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Almelo,

de secretaris, de burgemeester,

Nawoord rekenkamercommissie

Rekenkamercommissie Almelo

Aan het College van Burgemeester en
Wethouders van de gemeente Almelo

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
15 april 2014	UIT-1443888	UIT-1443271/3	25 april 2014
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	Zaaknummer
	0546-541765	Drs. A.A. de Boer	DCS - 1426791

Onderwerp

Nawoord RCA op bestuurlijke reactie rapport verdeling bestuursbevoegdheden

Geacht College,

De Rekenkamercommissie Almelo (RCA) spreekt haar dank uit aan het college van burgemeester en wethouders voor de reactie op het onderzoeksrapport "Onderzoek naar de verdeling van bestuursbevoegdheden van de gemeente Almelo". Het college gaat in de reactie uitgebreid in op de aanbevelingen.

Graag maakt de RCA van de gelegenheid gebruik om op een drietal adviezen van het college nader in te gaan.

Allereerst betreft het de reactie van het college dat de delegatieregeling, het delegatieregister, de mandaatregeling en het mandaatregister na vaststelling en bekendmaking wel degelijk ter inzage hebben gelegen waardoor er van onrechtmatigheid volgens het college geen sprake is. De RCA wijst op artikel 5 van de Delegatieregeling gemeente Almelo 2007 en artikel 11 van de Mandaatregeling gemeente Almelo 2013. In deze artikelen is bepaald dat het delegatieregister bij de balie Publiekszaken, respectievelijk het mandaatregister bij de balie van de sector klantencontactcentrum ter inzage wordt gelegd. Uit de redactie van de betreffende artikelen volgt dat de registers permanent ter inzage horen te liggen. Omdat van permanente terinzagelegging geen sprake is, constateert de RCA onrechtmatigheid.

Met betrekking tot de reactie van het college op aanbeveling e merkt de RCA op dat juist in het kader van het traject Bestuurscultuur en Integriteit is geconstateerd dat de belangrijkste ontwikkelpunten voor raad, bestuur en college zijn: 1) duidelijkheid in taken en rollen van de diverse sturingslagen en 2) betere afstemming en transparanter handelen conform taken, rollen en bevoegdheden. Juist in het belang van transparant handelen, beveelt de RCA aan om bij de beleidsbegroting de raad te informeren over het gebruik van bestuursbevoegdheden en zich over de uitoefening van deze bevoegdheden te verantwoorden bij de jaarrekening.

Ten aanzien van de zorgplicht van de burgemeester en de opmerking dat het college werkt volgens de uitgangspunten van collegiaal bestuur waardoor het college juist bij uitstek "hoeder" is van de actieve informatievoorziening aan de raad merkt de RCA op dat in de functie van de burgemeester drie rollen zijn verenigd. De burgemeester is een zelfstandig bestuursorgaan, voorzitter van de raad én voorzitter van het college. Vanwege deze laatste twee rollen ligt het bij uitstek op de weg van de burgemeester om het belang van de raad, te weten een goede informatievoorziening aan de raad, te behartigen.

Deze brief en uw brief van 15 april 2014 zullen in het eindrapport worden opgenomen.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamer Commissie Almelo,

Drs. E. de Haan, voorzitter

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Gemeenten in Nederland kennen sinds 2002 een dualistisch bestuursmodel. Dit stelsel beoogt te zorgen voor een effectieve en efficiënte verdeling van bestuursbevoegdheden tussen gemeenteraad en college. De Wet dualisering gemeentebestuur (2002) en Wet en Besluit dualisering medebewindsbevoegdheden (2006) liggen aan het huidige gemeentelijke dualistische bestuursmodel ten grondslag.

De invoering van het duale stelsel heeft geleid tot een scherpere taakafbakening tussen de gemeenteraad en het college. Door de invoering van de wet hebben deze bestuursorganen, en de burgemeester als bestuursorgaan, een andere rol en bevoegdheden gekregen. Bij de gemeenteraad worden veelal drie rollen onderscheiden: een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende rol. De raad stuurt op hoofdlijnen en het college zorgt voor de voorbereiding en uitvoering van beleid binnen de kaders die door de raad zijn gesteld.

Er bestaan drie rechtsfiguren die de raad kunnen helpen zijn taken effectief en efficiënt uit te voeren, namelijk: attributie, delegatie en mandaat. Deze rechtsfiguren worden in hoofdstuk 2 verder uitgewerkt.

In eerdere onderzoeken (o.a. KPMG-onderzoek naar vergunningverlening en handhaving en het onderzoek van de RCA naar Fortezza) vormde de wijze waarop door de raad invulling wordt gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taak een punt van aandacht. In het Fortezza-onderzoek oordeelde de RCA dat het college niet heeft voldaan aan de actieve informatieplicht en dat de raad als bestuursorgaan zijn controlerende taak sterker vorm had kunnen geven. Daarmee wordt ook meer recht gedaan aan de publieke verantwoording.

In dit onderzoek staan daarom de huidige verdeling van de bestuursbevoegdheden en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan bestuursbevoegdheden centraal. In het bijzonder werd onderzocht welke bevoegdheden door de gemeenteraad aan andere bestuursorganen zijn geattribueerd, gedelegeerd en gemandateerd. Daarbij werd onderzocht op welke wijze de bestuursorganen en gemandateerden deze bevoegdheden uitoefenen. Ook werd onderzocht of bestuursorganen instructies hebben gegeven over de uitoefening van bevoegdheden, verzocht hebben inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden en bevoegdheden hebben ingetrokken. Daarnaast werd onderzocht op welke wijze college en burgemeester invulling hebben gegeven aan de actieve informatieplicht.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is om de gemeenteraad van Almelo inzicht te bieden in de huidige verdeling van bestuursbevoegdheden tussen de bestuursorganen van de gemeente Almelo en in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze bevoegdheden. Ook worden aanbevelingen geformuleerd voor een rechtmatige, effectieve en efficiënte bevoegdheidsverdeling en taakuitoefening.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

“Voeren de bestuursorganen van de gemeente Almelo, met de huidige verdeling van bestuursbevoegdheden en de wijze waarop de bestuursorganen deze bevoegdheden uitoefenen, de aan hen toegekende taken rechtmatig, effectief en efficiënt uit”?

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke bevoegdheden heeft de gemeenteraad in de afgelopen vijf jaren gedelegeerd aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo?
2. Welke motieven lagen ten grondslag aan deze delegatiebesluiten?
3. Zijn de delegatiebesluiten rechtmatig genomen?
4. Welke bevoegdheden hebben bestuursorganen van de gemeente Almelo in deze periode gemandateerd?
5. Welke motieven lagen ten grondslag aan deze mandaatbesluiten?
6. Zijn de mandaatbesluiten rechtmatig genomen?
7. Hebben bestuursorganen van de gemeente Almelo in deze periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid instructies te geven over de uitoefening van bevoegdheden, verzocht inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden en bevoegdheden ingetrokken?
8. Op welke wijze verantwoorden en informeren het college en de burgemeester de gemeenteraad over de uitoefening van bestuursbevoegdheden?
9. Dragen de verdeling van bestuursbevoegdheden en de wijze van uitoefening van deze bevoegdheden bij aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen van de gemeente Almelo?

1.3 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen werden de delegatieregeling en het delegatieregister bestudeerd, alsmede delegatiebesluiten die zijn genomen in de afgelopen jaren. Voor de beantwoording van de vierde, vijfde en zesde onderzoeksvraag werden de mandaatregeling en het mandaatregister bestudeerd.

Voor de beantwoording van de zevende en achtste onderzoeksvraag werden het geven van instructies, intrekking van bestuursbevoegdheden en de actieve en passieve informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitoefening van bestuursbevoegdheden onderzocht. Dit gebeurde allereerst door middel van interviews met de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris. Ook werden de verschillende raadsfracties hierover bevraagd een schriftelijke enquête. In deze enquête kregen zij vragen voorgelegd over de thema's actieve informatieplicht, delegatie, attributie en mandaat. In totaal hebben vijf fractievoorzitters de vragen beantwoord waarmee de bevindingen uit de enquête niet als representatief, maar wel als indicatief voor de mening van de gemeenteraad van Almelo te typeren zijn.

Daarnaast werd voor de beantwoording van de onderzoeksvragen een drietal casussen bestudeerd, te weten:

Casus 1 Toetreding Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente

Casus 2 Verkoop plangebied Rhijnbeek

Casus 3 Verstrekken geldlening nieuwbouw stadion Heracles

Op grond van de informatie die met voornoemde bronnen werd verkregen wordt tenslotte een antwoord geformuleerd op de negende onderzoeksvraag en de probleemstelling van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 omvat het normenkader voor het onderzoek en gaat nader in op de rechtsfiguren attributie, delegatie en mandaat, en de wijze waarop formeel invulling wordt gegeven aan deze rechtsfiguren in Almelo. In dit hoofdstuk wordt ook de actieve informatieplicht aan de raad met betrekking tot deze bestuursbevoegdheden toegelicht.

Hoofdstuk 3 beschrijft de casuïstiek die in het kader van het onderzoek werd bestudeerd.

Hoofdstuk 4 gaat in op de uitkomsten van de gehouden interviews en de schriftelijke enquête.

In hoofdstuk 5 worden de tijdens het onderzoek verkregen onderzoeksbevindingen getoetst aan het normenkader. Om de onderzoeksvragen en de probleemstelling van het onderzoek te beantwoorden worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen op grond van de bevindingen beschreven.

Hoofdstuk 2 Normenkader bestuursbevoegdheden

2.1 Inleiding

De Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht (Awb), Delegatieregeling gemeente Almelo 2007, Mandaatregeling Gemeente Almelo 2013 en Protocol actieve informatievoorziening aan de raad uit 2004 vormen het normenkader voor het onderzoek. Voor beantwoording van de onderzoeksvragen is het nodig de onderzoeksbevindingen te toetsen aan geaccepteerde normen. De RCA heeft per onderzoeksvraag specifieke normen vastgesteld. Deze normen vormen samen het beoordelingskader dat wordt gehanteerd om tot deelconclusies en een samenvattend eindoordeel te komen. In dit hoofdstuk worden de normen nader uitgewerkt.

In dit hoofdstuk worden ook de begrippen attributie, delegatie en mandaat en actieve informatieplicht aan de raad nader uitgelegd en wordt toegelicht op welke wijze bij de gemeente Almelo invulling wordt gegeven aan deze onderscheidenlijke rechtsfiguren.

2.2 Actieve en passieve informatieplicht

Het college en elk van de leden afzonderlijk, en de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan, zijn op grond van artikel 169 en 180 van de Gemeentewet verantwoording verschuldigd over het door het college, respectievelijk door de burgemeester gevoerde bestuur. Ook zijn de bestuursorganen verplicht de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het betreft hier de zogenaamde actieve informatieplicht.

De raad van Almelo heeft deze actieve informatieplicht nader geconcretiseerd en uitgangspunten voor het informeren door het college en de burgemeester aan de raad op 8 juli 2004 vastgesteld in het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad, ook wel aangeduid als het Informatieprotocol. In dit Informatieprotocol is aangegeven dat de raad in beginsel vooraf en tenminste op hoofdlijnen moet worden geïnformeerd bij bevoegdheden met betrekking tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen, bezwaarprocedures en administratieve beroepsprocedures, civiele verdedigingen, en het instellen, afschaffen of veranderen van jaarmarkten indien deze uitoefening ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. Ook over het aangaan en beëindigen van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden die worden aangegaan voor een periode van tenminste één jaar wordt de raad vooraf geïnformeerd.

In het protocol is vastgelegd dat van ingrijpende gevolgen, oftewel politieke relevantie, in ieder geval sprake is indien: 1) het onderwerp maatschappelijk leeft, 2) óf publiciteit heeft, 3) óf relevante veranderingen voor de gemeente op bestuurlijk, financieel of juridisch gebied tot gevolg heeft of risico's op deze gebieden worden gelopen, 4) óf er verschillende actoren met verschillende belangen mee zijn gemoeid. In die gevallen neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen met betrekking tot deze besluiten ter kennis van het college heeft kunnen brengen. In het Informatieprotocol is ook vastgelegd dat het college en de burgemeester de raad op hoofdlijnen en tijdig informeren en in ieder geval niet later dan een week nadat het college een beslissing heeft genomen dan wel kennis heeft genomen van de informatie.

Naast een actieve informatieplicht bestaat er ook een passieve informatieplicht. Het gaat bij deze passieve informatieplicht om het geven van inlichtingen op verzoek van (een lid van) de raad. De wettelijke basis voor de passieve informatieplicht vindt ook basis in artikel 169, en voor de burgemeester in artikel 180, Gemeentewet. De passieve informatieplicht voor de raad van Almelo is procedureel nader geconcretiseerd in artikel 38 van het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.

De burgemeester heeft een zorgplicht voor de informatievoorziening aan de raad. Deze zorgplicht vloeit voort uit artikel 170 Gemeentewet.

Tabel 2.1 Normen actieve informatieplicht

Onderzoeksvraag	Norm	Uitwerking
8	Het college en de burgemeester dienen zich te verantwoorden en de raad actief te informeren overeenkomstig het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	• Het college en de burgemeester informeren de raad tijdig en in ieder geval niet later dan een week nadat het college een beslissing heeft genomen dan wel kennis heeft genomen van de informatie; • Het college informeert de raad volledig waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid informatie; • Het college informeert de raad op hoofdlijnen. Op verzoek van de raad verstrekt het college meer gedetailleerde informatie; • Op grond van schriftelijke documenten en actieve informatievoorziening toont het college aan dat hij binnen de grenzen van zijn bevoegdheid is gebleven.

2.3 Attributie

2.3.1 Wat is attributie?

Bij de rechtsfiguur attributie wordt een bevoegdheid tot het nemen van besluiten bij wettelijk voorschrift toegedeeld aan een bestuursorgaan of aan een persoon of college, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Bij dit laatste kan het bestuursorgaan per geval of in het algemeen instructies geven, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels, over de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid. Ook verschaft degene aan wie de bevoegdheid is toegedeeld op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 10:22 Awb). Bij attributie wordt een nog niet bestaande bevoegdheid in het leven geroepen en toegedeeld. Hierin verschilt de rechtsfiguur attributie van delegatie. Bij delegatie wordt een bestaande bevoegdheid overgedragen.

2.3.2 Attributie van bestuursbevoegdheden in Almelo

Vanwege nieuwe wetgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid (Wet Bibob, Wet Tijdelijk Huisverbod, Voetbalwet, Drank- en Horecawet, Wet Victoria, Wet Damocles, Wet Victor), hebben lokale bestuursorganen nieuwe bestuursbevoegdheden gekregen op het gebied van openbare orde en veiligheid.¹ De algemene en noodbevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid zijn neergelegd in de Gemeentewet en specifieke bevoegdheden in bijzondere wetgeving (bijvoorbeeld de Opiumwet). In de Gemeentewet is neergelegd dat de gemeenteraad een aantal bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid via een verordening (APV) aan de burgemeester kan attribueren. Het betreft de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen (artikel 151b Gemeentewet), de bevoegdheid vaste camera's te plaatsen op een openbare plaats in het belang van de handhaving van de openbare orde (artikel 151c Gemeentewet) en de bevoegdheid om bij dreiging van ernstige ongeregelde personen op een bepaalde plaats onder te brengen (artikel 154a Gemeentewet). De gemeenteraad heeft in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Almelo (Afdeling 15) vastgelegd dat deze bevoegdheden in Almelo aan de burgemeester toekomen.

Tabel 2.2 Normen attributie

Onderzoeksvraag	Norm	Uitwerking
7	De instructies, verzoeken om inlichtingen te geven en intrekking van bevoegdheden behoren aan te sluiten bij de visie van de raad op de verdeling van bestuursbevoegdheden.	
8	Het college en de burgemeester dienen zich te verantwoorden en de raad actief te informeren overeenkomstig de Gemeentewet en het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	Op grond van schriftelijke documenten en actieve informatievoorziening toont de geattribueerde aan dat hij binnen de grenzen van de geattribueerde bevoegdheid is gebleven.

¹ Voor een overzicht van de huidige taken en bevoegdheden van de lokale bestuursorganen op het gebied van openbare orde en veiligheid in het algemeen, en de burgemeester in het bijzonder, kan worden verwezen naar de websites www.raadsledenenveiligheid.nl en www.burgemeesters.nl/bevoegdheden.

2.4 Delegatie

2.4.1 Wat is delegatie?

Delegatie is een rechtsfiguur die een bestuursorgaan de mogelijkheid geeft om een aan dit bestuursorgaan toekomende bevoegdheid tot het nemen van besluiten over te dragen aan een ander bestuursorgaan (artikel 10:13 Awb). Kenmerkend voor de figuur van delegatie is dat de verantwoordelijkheid voor de bevoegdheidsuitoefening wordt overgedragen aan het gedelegeerde bestuursorgaan (delegans). Delegatie kan alleen indien hierin bij wettelijk voorschrift is voorzien (artikel 10:15 Awb) en is niet toegestaan aan ondergeschikten (artikel 10:14 Awb). Het delegerende bestuursorgaan (delegans) kan met delegatie de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen (artikel 10:17 Awb).

Het bestuursorgaan kan beleidsregels geven over van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast verschaft degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, het bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 10:16 Awb). Het bestuursorgaan kan het delegatiebesluit te allen tijde intrekken (artikel 10:18 Awb). Op grond van artikel 156 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad bevoegdheden overdragen aan het college, door hem ingestelde bestuurscommissies en aan het dagelijks bestuur van een deelgemeente, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Artikel 156, lid 2 van de Gemeentewet bevat een opsomming van raadsbevoegdheden die niet kunnen worden overgedragen. De raad kan in ieder geval niet overdragen de bevoegdheid tot:

- de instelling van een rekenkamer of het bij verordening stellen van regels voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie;
- de instelling van een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur (enquête);
- de vaststelling of wijziging van de begroting;
- de vaststelling van de jaarrekening;
- het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen;
- de vaststelling van verordeningen;
- de aanwijzing van een of meer accountants;
- de heffing van belastingen (enkele belastingen en heffingen uitgezonderd).

Het college en de burgemeester, kunnen op grond van artikel 165, respectievelijk artikel 178 van de Gemeentewet, bevoegdheden overdragen aan een door het college, respectievelijk de burgemeester ingestelde bestuurscommissie en aan het dagelijks bestuur van een deelgemeente, tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. Delegatie van bevoegdheden aan een of meer leden van het college is niet toegestaan.

Naast delegatie van bevoegdheden aan bestuursorganen binnen de gemeente Almelo kunnen bevoegdheden ook aan andere bestuursorganen worden overgedragen indien hiervoor een wettelijke grondslag bestaat (artikel 10:15 Awb). Bij wettelijk voorschrift of bij het besluit tot overdracht kan worden bepaald dat het bestuursorgaan wiens bevoegdheid is overgedragen beleidsregels kan geven over de uitoefening van die bevoegdheid. Ook verschaft degene aan wie de bevoegdheid is overgedragen het overdragende en het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan op hun verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 10:20 Awb).

2.4.2 Delegatie van bestuursbevoegdheden in Almelo

Delegatieregeling Gemeente Almelo 2007 & Delegatieregister 2009

In de door de raad vastgestelde Delegatieregeling Gemeente Almelo 2007 en het Delegatieregister gemeente Almelo 2009 is de uitvoering vastgelegd van de bevoegdheden die door de raad momenteel zijn gedelegeerd aan het college. In Almelo wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bevoegdheden van het college te delegeren aan een bestuurscommissie of het dagelijks bestuur van een deelgemeente.

In de delegatieregeling is vastgelegd dat het college mededeling doet aan de raad van de door hem krachtens delegatie genomen besluiten in diens eerste vergadering volgend op de datum waarop het besluit is genomen (artikel 2 Delegatieregeling Gemeente Almelo 2007).

Ook is vastgelegd dat alle verleende delegaten in een register worden opgenomen waarbij eenmaal per jaar een geactualiseerde versie van de delegatiebesluiten worden vastgesteld, bekendgemaakt en ter inzage gelegd (art. 5 Delegatieregeling gemeente Almelo 2007).

Mandaat van gedelegeerde bevoegdheden aan ambtenaren is toegestaan (artikel 4 Delegatieregeling Almelo 2007). Het Delegatieregister gemeente Almelo 2009 vermeldt voor de gedelegeerde bestuursbevoegdheden op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) op welke wijze door het college invulling moet worden gegeven aan de actieve informatieplicht aan de raad.

Recente delegatiebesluiten van de raad

Met het van kracht worden van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010 is de bevoegdheid tot het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij een kleine of grote afwijking van het bestemmingsplan aan de orde is, toegedeeld aan het college. Bij besluiten waarbij sprake is van een grote afwijking van het bestemmingsplan is een verklaring van geen bedenkingen ingevoerd welke vooraf dient te worden afgegeven door de raad.

De raad is bevoegd categorieën aan te wijzen waarvoor een verklaring niet is vereist. De raad van Almelo heeft op 18 december 2012 een aantal categorieën van gevallen aangewezen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist. Het gaat om kleinere projecten binnen de bebouwde kom van Almelo. Ook indien wel een verklaring van geen bedenkingen is gevraagd bij de raad maar in het kader van de inspraakprocedure geen zienswijzen zijn ingediend, hoeft door de raad geen verklaring van bedenkingen te worden afgegeven.

Op 18 december 2012 heeft de raad van Almelo het vaststellen van een exploitatieplan behorend bij een besluit waarbij sprake is van een grote afwijking van een bestemming gedelegeerd aan het college. Dit geldt echter alleen in die gevallen waarin de raad heeft besloten dat hiervoor géén verklaring van geen bedenkingen door de raad hoeft te worden afgegeven. Een exploitatieplan wordt vastgesteld op grond van de Grondexploitatiewet in de categorieën waarvoor geen verklaring van bedenkingen hoeft te worden afgegeven om kosten van planontwikkeling bij grondeigenaren te verhalen. De

raad heeft het college opgedragen de raad actief te informeren over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. Aan de actieve informatieplicht moet per individuele aanvraag invulling worden gegeven door middel van een raadsbrief voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbesluit.

Op 29 januari 2013 heeft de raad de bevoegdheid van artikel 9 en 11 Wegenwet, te weten het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer, gedelegeerd aan het college onder voorwaarde van actieve informatieplicht aan de raad voorafgaande aan de besluitvorming.

De recente delegatiebesluiten zijn (nog) niet opgenomen in het delegatieregister. Verder is het de RCA niet gebleken dat in de afgelopen vijf jaren delegatiebesluiten door de raad zijn ingetrokken.

Tabel 2.3 Normen delegatie

Onderzoeksvraag	Norm	Uitwerking
1	Er behoort een actueel overzicht te zijn van gedelegeerde bevoegdheden.	
2	De raad dient een visie te hebben op de verdeling van bestuursbevoegdheden. De visie van de raad is leidend bij de keuzes m.b.t. het overdragen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo.	
3	De delegatiebesluiten behoren te voldoen aan alle wetten en regels.	• Er wordt in ieder delegatiebesluit expliciet aangegeven dat het een delegatiebesluit betreft; • Delegatiebesluiten zijn in duidelijke bewoordingen geformuleerd; • Er moet in ieder delegatiebesluit expliciet zijn beschreven om welke bevoegdheden het gaat en door wie en aan wie de bevoegdheid is overgedragen; • Delegatiebesluiten worden uitsluitend schriftelijk verleend; • Delegatiebesluiten zijn vastgelegd in een delegatieregister; • Delegatiebesluiten worden jaarlijks bekendgemaakt en ter inzage gelegd.

3	Het bestuursorgaan dient bij de keuze voor de gedelegeerde bevoegdheden te toetsen of de wet de delegatie van de betreffende bevoegdheid toestaat.	
7	De instructies, verzoeken om inlichtingen te geven en intrekking van bevoegdheden behoren aan te sluiten bij de visie van de raad op de verdeling van bestuursbevoegdheden.	

2.5 Mandaat

2.5.1 Wat is mandaat?

Mandaat is een rechtsfiguur die een bestuursorgaan de mogelijkheid geeft een aan dat bestuursorgaan toekomende bevoegdheid door een ander te laten uitoefenen.

Kenmerkend voor de figuur van mandaat is dat het gaat om een bevoegdheidsuitoefening waarvoor het mandaterende bestuursorgaan (mandans) verantwoordelijk blijft en waarover het dan ook zeggenschap blijft behouden. Juridisch geldt een in mandaat genomen besluit als een besluit van de mandans: de rechtsgevolgen zijn dezelfde als wanneer deze zelf het besluit had genomen. Bovendien mag de mandans de bevoegdheid altijd zelf blijven uitoefenen en tussentijds algemene en bijzondere richtlijnen geven (Mandaatregeling gemeente Almelo 2013, afdeling 10.1.1. Algemene wet bestuursrecht en hoofdstuk 6 van het Handboek juridische kwaliteitszorg).

In de praktijk van het lokaal bestuur is de meest voorkomende vorm van mandaatverlening die van een bestuursorgaan, over het algemeen het college, naar de ambtelijke organisatie. Mandaat kan in dat verband worden gezien als een efficiencyinstrument: het bestuursorgaan wordt zoveel mogelijk ontlast en de organisatie kan slagvaardig opereren (Aalders, Ruiter & Van Boekel-Billé: 2012).

De wet bepaalt niet aan wie mandaat mag worden verleend maar voor mandatering wordt wel uitgegaan van enige vorm van ondergeschiktheid. In artikel 168 Gemeentewet is vastgesteld dat (geattribueerde en gedelegeerde) bevoegdheden van het college kunnen worden gemandateerd aan een of meer leden van het college, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet. Het college kan te dien aanzien alle aanwijzingen geven die het nodig acht.

Artikel 10:1 Awb staat er volgens de memorie van toelichting niet aan in de weg dat mandaat wordt verleend aan een met name genoemd persoon. Als mandaat aan een bepaalde persoon wordt verleend, heeft dat echter als nadeel dat er bij afwezigheid van de betrokkene geen besluiten in mandaat kunnen worden genomen. Ook moet in dat geval een algemeen mandaatbesluit steeds worden aangepast als iemand vertrekt of van

functie verandert. Bestuursorganen doen er daarom verstandig aan te mandateren aan functies en niet aan personen. Een enkele keer kan mandaat aan een met name genoemde persoon wel zinvol zijn, bijvoorbeeld als er een heel specifieke deskundigheid vereist is voor een bepaald soort besluiten.²

Rechtmatigheidseisen

Bij mandaatverlening is het van belang een onderscheid te maken naar de aard van de relatie tussen de betrokken bestuursorganen. De raad kan een wethouder c.q. het college namens de raad de bevoegdheid geven om met derden te onderhandelen en verplichtingen aan te gaan. Het college en de raad zitten in een niet-hiërarchische relatie; het dualisme gaat uit van een afstand tussen raad en college in een zekere gelijkwaardigheid en dus van een scheiding van verantwoordelijkheden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27751, nr.3 p.3). Het mandaat dat de gemeenteraad aan het college in specifieke gevallen verleent, dient bij raadsbesluit te zijn genomen. In het mandaat dat de gemeenteraad aan het college geeft moet duidelijk zijn wat de kaders zijn. Een algemeen mandaat in een niet-hiërarchische relatie zoals tussen raad en college moet schriftelijk worden verleend (zie ook art.1:3 Awb). De meeste juristen zijn echter van mening dat mandaat het meest tot zijn recht komt als er sprake is van een hiërarchische relatie (Michiels, Widdershoven & Besselink: 2004, p.112-113). Mandaat wordt dan gezien als middel voor een bestuursorgaan om tot een praktische taakverdeling te komen, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van een bevoegdheid bij het bestuursorgaan blijft liggen. Dit is het geval bij mandaatverlening van het college naar het ambtelijk apparaat. Ook in dit geval moeten mandaten schriftelijk worden verleend en deze mandaten moeten worden neergelegd in een mandaatregister.

Naast de wettelijke eis van schriftelijke vastlegging worden aan de vorm en inhoud van mandaatbesluiten verschillende andere voorwaarden gesteld. Zo worden onduidelijke mandaatbesluiten in strijd geacht met de rechtszekerheid (zie bijvoorbeeld Raad van State, 25 febr. 2004, LJN: AO 4363). Een mandaatbesluit moet dus duidelijk geformuleerd worden, vage formuleringen moeten worden vermeden. Een (algemeen of specifiek) mandaatbesluit moet worden bekendgemaakt (art.3:42 Awb). Voor derden moet in ieder geval duidelijk zijn om welke bevoegdheden het gaat en wie gemandateerd is of zijn. Daarnaast is het wenselijk dat bestuursorganen standaard onderschriften vaststellen voor de ondertekening van in mandaat genomen beslissingen. Daaruit moet in elk geval blijken namens welk bestuursorgaan de beslissing is genomen (art.10:10 Awb).

Mandaatverlening in relatie tot privaatrechtelijke rechtshandelingen

Een onderzoek naar mandaatverlening is in het bijzonder interessant in relatie tot politiek-bestuurlijk gevoelige onderwerpen. Wanneer mandaten diep in de organisatie zijn gelegd, doet zich de vraag voor of dergelijke kwesties nog voldoende aandacht krijgen en of medewerkers daarbij wel de juiste inschatting kunnen maken. Relevante informatie kan over het hoofd worden gezien of niet (tijdig) genoeg worden doorgegeven aan de politiek verantwoordelijke persoon en de risico's kunnen groot zijn. Hoewel het lastig is om vooraf vast te stellen welke onderwerpen politiek-bestuurlijk gevoelig (gaan)

² www.vng.nl, geraadpleegd op 3 december 2012.

zijn, kunnen er een aantal criteria worden geformuleerd om de gevoeligheid van onderwerpen in te schatten. Aalders, Ruiter en Van Boekel-Billé (2012, p.11) zijn van mening dat een onderwerp in ieder geval politiek of bestuurlijk gevoelig is als het onderwerp:

- complex is, in die zin dat het bijvoorbeeld:
 - o een wijziging van het beleid tot gevolg heeft;
 - o een groot aantal betrokken actoren en veel belanghebbenden kent;
 - o een groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden heeft, of;
- consequenties heeft, wat betreft maatschappelijke aandacht en media aandacht (publiciteitsgevoelig), of;
- voor de gemeente relevante bestuurlijke, financiële en/of juridische veranderingen tot gevolg heeft, of;
- precedentwerking zal oproepen, of;
- mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten.

Het verlenen van subsidie en *vooral* het aangaan van inkoopovereenkomsten worden in het onderzoek van Aalders, Ruiter en Van Boekel-Billé (2012) als zeer politiek gevoelige onderwerpen aangemerkt. In het bijzonder privaatrechtelijke rechtshandelingen worden door hen dus als gevoelig aangemerkt en de risico's die hiermee gepaard gaan classificeren zij als hoog. Mandaatverlening bij dit type handelingen lijkt dus bij uitstek een interessant thema voor rekenkameronderzoek.

Bij mandaatverlening in relatie tot privaatrechtelijke rechtshandelingen is het relevant te wijzen op het onderscheid tussen mandaat, volmacht en machtiging. Bij mandaat verleent het bestuursorgaan een ondergeschikte ambtenaar (of een ander persoon of instantie) de opdracht om namens dat bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:1 Awb). Bij volmacht gaat het (uitsluitend) om het verlenen van de bevoegdheid tot het verrichten van *privaatrechtelijke handelingen* (artikel 10:12 Awb). Machtiging kan worden verleend voor het verrichten van *feitelijke handelingen*. De bepalingen omtrent mandaat zijn van overeenkomstige toepassing op de volmacht en de machtiging.

De wettelijke basis voor privaatrechtelijke rechtshandelingen door het college wordt gevormd door artikel 160 lid e van de Gemeentewet. Het gaat hier om handelingen als het sluiten van contracten voor de verkoop van onroerend goed van de gemeente, grondtransacties en een contract voor de aankoop van nieuwe computers voor de ambtelijke organisatie. Over de uitoefening van deze bevoegdheid moet het college op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet, vooraf inlichtingen aan de raad verstrekken, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn bedenkingen en wensen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Ook de bevoegdheid van het college om te besluiten tot oprichting van en deelneming in allerlei privaatrechtelijke rechtspersonen (stichtingen, vennootschappen, verenigingen e.d.) vloeit voort uit de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en daartoe te besluiten. Voor deze specifieke privaatrechtelijke rechtshandelingen geldt dat de bevoegdheid om te besluiten tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen alleen uitgeoefend mag worden nadat aan de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het verschil

met andere bevoegdheden van het college is dat een besluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen in alle gevallen eerst aan de raad voorgelegd moet worden en niet alleen indien de raad om inlichtingen verzoekt of de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het college is dus wel het bevoegde orgaan, maar de raad behoudt ten aanzien van een aantal belangrijke bevoegdheden invloed vooraf. Deze regeling garandeert bovendien dat het college de uitoefening van deze bevoegdheden niet buiten het gezichtsveld van de raad houdt. Dit vergemakkelijkt de politieke controle door de raad. Op grond van artikel 171 Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in en buiten rechte. Dit betekent dat de burgemeester bevoegd is privaatrechtelijke overeenkomsten te ondertekenen.

2.4.2 Mandatering van bestuursbevoegdheden in Almelo

Mandaatregeling 2013 & Mandaatregister 2013

In de Mandaatregeling Gemeente Almelo 2013 en het Mandaatregister gemeente Almelo 2013 is de uitvoering vastgelegd van de bevoegdheden die door burgemeester en wethouders en de burgemeester gemandateerd zijn aan de diverse gemeenteambtenaren. In Almelo worden geen raadsbevoegdheden gemandateerd. De mandaten die op permanente grondslag door de burgemeester en het college zijn verleend zijn in de gemeente Almelo opgenomen in een mandaatregister. Dit register is geactualiseerd op 1 juli 2013. Het vorige mandaatregister dateerde van 7 februari 2012.

Het is ook mogelijk om in een afzonderlijk geval een mandaat te verlenen. Deze incidentele mandaten behoren schriftelijk te worden vastgelegd indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, maar hoeven in Almelo niet in het register opgenomen te worden en zijn hierin niet opgenomen.

Het mandaatregister begint met een leeswijzer waarin wordt beschreven op welke wijze het register is opgebouwd. In het mandaatregister worden achtereenvolgens de volgende mandaten gepresenteerd:

- (1) algemene (personeels)mandaten
- (2) algemene mandaten
- (3) mandaten i.v.m. handhaving fysieke leefomgeving
- (4) sectormandaten

De algemene (personeels)mandaten gelden voor alle sectoren. Voor deze (personeels)mandaten geldt de algemene lijn dat daar waar de beslissing rechtstreeks voortvloeit uit de mandaatregeling de direct leidinggevende (de teamleider) gemandateerd is. In het geval dat er een afweging plaatsvindt of er al dan niet toegekend respectievelijk onthouden wordt dan wel hoe hoog die toekenning c.q. onthouding is, is de naast hogere leidinggevende (het afdelingshoofd) gemandateerd. Daarnaast kunnen de personeelsmandaten op basis van dit register niet verder door de afdelingen worden doorgemandateerd. Het mandaatregister is ingericht per sector van de gemeentelijke organisatie. Elke sector heeft zijn eigen hoofdstuk. De eerste mandaathouder (mandataris) is standaard de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Vervolgens worden in een drietal kolommen de functionarissen weergegeven aan wie

ondermandaat wordt verleend. Het geven van ondermandaat is mogelijk, tenzij dit expliciet wordt uitgesloten. Indien ondermandaat niet mogelijk is, wordt dit aangegeven in de laatste kolom (voorwaarden/opmerking).

Conform artikel 6 van de ambtelijke organisatieverordening gemeente Almelo 2013, vastgesteld door het college op grond van artikel 160 Gemeentewet lid 1 sub c, mandateert de gemeentesecretaris/algemeen directeur aan de directeuren van de sectoren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in primaire systemen en bedrijfsvoeringssystemen zoals personeel, financiën, organisatie en informatie.

De mandatering vindt plaats door middel van mandaatlijsten, waarbij het navolgende hiërarchische proces van toepassing is: besluit college respectievelijk burgemeester, gemeentesecretaris/algemeen directeur, directeur van de sector of concerncontroller, hoofd uitvoering, manager en overige medewerkers. Bij het proces voor mandatering gelden als randvoorwaarden dat de mandaatverlener bepaalt in hoeverre doorgemandeerd kan worden, dat de reeds opgelegde beperkingen en voorwaarden ook gelden voor doormandatering en dat de mandaatregeling in acht wordt genomen.

In de Mandaatregeling 2013 is opgenomen dat de op permanente grondslag verleende mandaten, de ondermandaten en de volmachten en machtigingen in een mandaatregister worden opgenomen. Dit mandaatregister wordt bij de balie van de sector klantencontactcentrum ter inzage gelegd. Tenminste eenmaal per twee jaar wordt een geactualiseerde versie van het mandaatregister vastgesteld en bekendgemaakt.

Mandaatverlening en privaatrechtelijke rechtshandelingen

In de Mandaatregeling van de gemeente Almelo is een artikel opgenomen ten aanzien van de politieke consequenties van mandaatbesluiten. Onder politiek gevoelige of zwaarwichtige aangelegenheden worden in elk geval verstaan (art.2 lid 2 Mandaatregeling Gemeente Almelo 2013): *"aangelegenheden die zowel vanwege de daarin aanwezige of te verwachten inhoudelijke kenmerken en/of de daaraan verbonden gevolgen voor burgers of andere belanghebbenden dan wel door de inzet van middelen, zodanige reacties teweegbrengen binnen het geheel of een deel van de plaatselijke samenleving of het bestuur dat zij niet als routinematig of regulier kunnen worden aangemerkt"*. De mandataris treedt, wanneer er sprake is van dergelijke aangelegenheden, in contact met het college of de burgemeester voordat hij of zij van het mandaat gebruik maakt (art. 2 lid 1 Mandaatregeling Gemeente Almelo 2013). Er wordt in dit verband niet specifiek gesproken over privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Voor mandaatverlening in relatie tot privaatrechtelijke rechtshandelingen is met name algemeen mandaat ALG15V van belang. Hierin zijn de mandatering en ondermandatering vastgelegd voor besluiten tot het aangaan, verlengen en wijzigen van overeenkomsten, binnen de daarvoor gestelde begrotingsposten c.q. de financiële middelen die door de raad zijn vastgesteld en niet zijn uitgeput, tot:

- het leveren van zaken/goederen aan of door of namens de gemeente Almelo;
- het verrichten van diensten ten behoeve van of door of namens de gemeente Almelo;

- uitvoering van werken in opdracht van of tot het uitvoeren van werken door of namens de gemeente Almelo;
- overige privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Als randvoorwaarden voor mandaatverlening gelden tevens de goedkeuring van een budgethouder en het in acht nemen van (Europese) richtlijnen voor aanbesteding, vastgesteld inkoopbeleid gemeente Almelo en de budgethoudersregeling.

Tabel 2.4 Normen mandaat

Onderzoeksvraag	Norm	Uitwerking
4	Er behoort een actueel overzicht te zijn van gemandateerde bevoegdheden.	
5	Het college dient een visie te hebben op de mandatering van bestuursbevoegdheden. De visie van het college is leidend bij de keuzes m.b.t. het mandateren van bevoegdheden.	
6	De mandaatbesluiten behoren te voldoen aan alle wetten en regels.	• Er wordt in ieder mandaatbesluit expliciet aangegeven dat het een besluit tot mandaat betreft; • Mandaatbesluiten zijn in duidelijke bewoordingen geformuleerd; • Er moet in ieder mandaatbesluit expliciet zijn beschreven om welke bevoegdheden het gaat en door welke functie en aan welke functie mandaat is verleend; • Algemene mandaten dienen schriftelijk of elektronisch te worden verleend; • Alle op permanente grondslag verleende mandaten, de ondermandaatlijst en de volmachten en machtigingen worden in een mandaatregister opgenomen; • Tenminste eenmaal per twee jaar wordt een geactualiseerde versie van het mandaatregister vastgesteld en bekendgemaakt.
6	Het bestuursorgaan dient bij de keuze voor de gemandateerde bevoegdheden te toetsen of de wet de mandatering van de betreffende bevoegdheid toestaat.	
7	De instructies, verzoeken om inlichtingen te geven en	

	intrekking van bevoegdheden behoren aan te sluiten bij de visie van het college op de verdeling van bestuursbevoegdheden.	
8	Het college en de burgemeester dienen zich te verantwoorden en de raad actief te informeren overeenkomstig de Delegatieregeling Almelo 2007 en/of het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	• Het college informeert over de door hem krachtens delegatie in mandaat genomen besluiten in de eerste raadsvergadering volgend op de datum waarop het besluit is genomen • Op grond van schriftelijke documenten en actieve informatievoorziening toont de gemandateerde aan dat hij binnen de grenzen van de gemandateerde bevoegdheid is gebleven.

Hoofdstuk 3 Casuïstiek

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende rechtsfiguren beschreven die bestaan met betrekking tot de verdeling van bestuursbevoegdheden, is de actieve informatieplicht nader toegelicht en het normenkader nader uitgewerkt.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens drie Almeloze casussen uit de (recente) praktijk beschreven en getoetst aan het geformuleerde normenkader. De casussen zijn geselecteerd op basis van het feit dat verdeling van bestuursbevoegdheden van gemeenteraad en college in het geding is en er sprake is van een politiek-bestuurlijk gevoelig onderwerp met maatschappelijke impact.

Bij de casussen gaat het om de toetreding van de gemeente Almelo tot het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente, de verkoop van het plangebied Rhijnbeek en het verstrekken van een geldlening voor nieuwbouw van het stadion van Heracles.

3.2 Toetreding Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente

Beschrijving van de casus

Op 24 april 2012 heeft de gemeenteraad besloten het college toestemming te verlenen om toe te treden tot de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT) nadat het college van de gemeente Almelo op 13 maart 2012 hiertoe formeel een verzoek tot toetreding per 1 januari 2013 had ingediend bij het dagelijks bestuur van het GBT.

Voorafgaand aan de raadsbesluitvorming vond een informele raadsbijeenkomst plaats op 17 april 2012. Naar aanleiding van de vragen die toen vanuit de raad zijn gesteld is door middel van een raadsbrief een nadere toelichting gegeven op de gestelde vragen die betrekking hadden op de dekking van de kosten van toetreding, de berekening van de kosten van toetreding en de controlemiddelen voor de raad.

De gemeenschappelijke regeling GBT betreft de uitvoering van de gemeentelijke belastingtaken en de uitvoering van de Wet WOZ. Aan de regeling namen vóór toetreding door de gemeente Almelo de gemeenten Borne, Enschede, Haaksbergen, Hengelo en Losser deel. Aan het GBT zijn geen verordenende bevoegdheden toegekend. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de vaststelling van de belastingverordeningen en de bijbehorende tarieven en het belastingbeleid.

Het dagelijks bestuur van het GBT heeft in het voorjaar van 2012 verzocht aan deze deelnemende gemeenten in te stemmen met de toetreding van de gemeente Almelo vanaf 1 januari 2013 waarna de deelnemende gemeenten hiermee hebben ingestemd.

Na het raadsbesluit van 24 april 2012 wordt de gemeenschappelijke regeling ter kennis gebracht van het college op 2 april 2013 (B en W – 1301671), waarbij ook wordt besloten alle eerder gedane overdrachten c.q. aanwijzingen van bevoegdheden en bijbehorende mandaatverleningen met betrekking tot heffing en invordering van gemeentebelastingen (reg.nr. 2009/18536) en kwijtschelding (reg.nr. 2011/18380) en Wet WOZ in te trekken en een dienstverleningsovereenkomst met het GBT aan te gaan en deze overeenkomst te laten ondertekenen door de burgemeester.

De raad wordt door middel van een raadsbrief d.d. 2 april 2013 over de nadere besluiten met betrekking tot de toetreding tot het GBT geïnformeerd. De raadsbrief vermeldt dat de gemeenschappelijke regeling door de toetreding van Almelo is aangepast en ter kennisname op het RIS is geplaatst en dat voor de specifieke voorwaarden voor de uitvoering van de belastingtaken (producten, diensten en afspraken met de front office) een dienstverleningsovereenkomst is gesloten met het GBT. Het college bericht in de raadsbrief aan de raad dat zij de gemeentelijke besluiten heeft ingetrokken die betrekking hebben op bevoegdheden die zijn overgegaan naar het GBT.

Toetsing van de casus aan het normenkader

Op grond van artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) dient de raad eerst toestemming te verlenen voordat een gemeenschappelijke regeling wordt getroffen. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 8 en artikel 30 Wgr maken het mogelijk om gemeentelijke

bevoegdheden over te dragen aan het bestuur van een openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan van de gemeenschappelijke regeling, met uitzondering van een aantal bevoegdheden waaronder de bevoegdheid belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven.

Op grond van artikel 10 Wgr vermeldt de regeling het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen of gewijzigd. Bevoegdheden kunnen alleen worden overgedragen ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt getroffen.

Artikel 27 Wgr verplicht burgemeester en wethouders tot het bijhouden van een register van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. Daarbij moet in ieder geval (onder andere) worden vermeld de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst en de bevoegdheden die door de besturen van de deelnemende gemeenten zijn overgedragen. De registers behoren voor een ieder kosteloos ter inzage te liggen en aan een ieder behoort op diens verzoek afschriften van of uittreksels uit hetgeen in de registers is ingeschreven ter beschikking te worden gesteld.

Het college heeft in deze casus de raad gevraagd in te stemmen met de gemeenschappelijke regeling en daartoe conform de Wgr gehandeld. Bij het voorstel aan de gemeenteraad waren door het college een groot aantal bijlagen meegezonden. De (concept)gemeenschappelijke regeling was niet meegezonden.

De gemeenschappelijke regeling omschrijft de belangen die worden behartigd door de regeling en omschrijft de bevoegdheden die worden overgedragen aan het openbaar lichaam van de gemeenschappelijke regeling, te weten:

- De heffing en invordering van belastingen en rechten;
- De uitvoering van kwijtschelding;
- De uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken waaronder tevens wordt begrepen de administratie van vastgoedgegevens en het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden.

De gemeenschappelijke regeling regelt ook dat de hierboven beschreven werkzaamheden nader worden geduid in dienstverleningsovereenkomsten. De regeling regelt verder onder andere de taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling en de informatie en verantwoording over het gevoerde bestuur door het dagelijks bestuur en elk van zijn leden aan het algemeen bestuur.

De bevoegdheden van de heffingsambtenaar, invorderingsambtenaar, ambtenaar van het GBT en de belastingdeurwaarder zijn ook in de regeling vastgelegd. Het betreft geattribueerde bevoegdheden op grond van belastingwetgeving (o.a. Algemene wet inzake rijksbelastingen, Invorderingswet 1990, Kostenwet invordering rijksbelastingen en Wet waardering onroerende zaken). Bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheden dienen de ambtenaren de nadere regels van het dagelijks bestuur in acht te nemen en rekening te houden met de beleidsregels die het dagelijks bestuur heeft geformuleerd ter zake van de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.

Het is de RCA niet gebleken dat er bij de gemeente Almelo instructies golden voor de uitoefening van de betreffende bevoegdheden door de betreffende ambtenaren.

De raad is over de specifieke bevoegdheidsverdeling zoals deze is neergelegd in de gemeenschappelijke regeling en de verschillen met de voorheen geldende bevoegdheidsverdeling binnen de gemeente Almelo (vóór de toetreding tot de gemeenschappelijke regeling) niet expliciet geïnformeerd. De raad is geïnformeerd over het behoud van de verordenende bevoegdheid op het gebied van belastingen en het intrekken van bevoegdheden gegeven de overdracht van deze bevoegdheden aan het GBT.

Samenvatting

De casus leidt tot de volgende bevindingen welke hieronder worden getoetst aan de normen van het normenkader welke voor deze casus van toepassing zijn:

Norm	Wordt aan de norm voldaan?
De raad heeft een visie op de verdeling van bestuursbevoegdheden. De visie van de raad is leidend bij de keuzes m.b.t. het overdragen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo.	Het betrof in deze casus overdracht van bevoegdheden aan het bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wgr. Als argument werd aangevoerd in het raadsvoorstel dat o.a. invulling wordt gegeven aan het door het college vastgestelde sourcingsbeleid van de gemeente Almelo en de wens om op Twentse schaal de samenwerking op uitvoerende onderdelen te vergroten. In het raadsvoorstel wordt niet vermeld dat het voorstel aansluit op de visie van de raad om uitvoerende taken zoveel mogelijk af te stoten of over te dragen conform de kaders voor de aanpak van sourcing zoals vastgesteld door de raad op 13 maart 2012.
De intrekingsbesluiten voldoen aan alle wetten en regels.	Ja
De instructies sluiten aan bij de visie van de raad op de verdeling van bestuursbevoegdheden.	N.v.t.
Het college informeert de raad overeenkomstig de Delegatieregeling Almelo 2007 en het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	Nee, het college heeft in deze casus de raad niet volledig, tijdig en op hoofdlijnen geïnformeerd. Er is wel veel informatie aangeboden aan de raad maar de informatie was niet gestructureerd met onderscheid naar - voor de raad relevante - hoofd- en bijzaken. Daarbij is de gemeenschappelijke regeling niet eerder dan pas na drie maanden na inwerkingtreding van de regeling aan de raad ter kennisname aangeboden.

3.2 Verkoop plangebied Rhijnbeek

Beschrijving van de casus

Op 30 oktober 2012 heeft het college besloten, onder voorbehoud van instemming door de raad, akkoord te gaan met wijziging van de planontwikkeling op locatie Rhijnbeek, inhoudende de vestiging van een grote bouwmarkt in plaats van woningen en kantoren, het plangebied te verkopen aan Hornbach en te ontsluiten op de Henriëtte Roland Holstlaan door de aanleg van een kruising ten zuiden van de beek, de kruising Frederik van Eedenstraat/Jan Vermeerstraat/Henriëtte Roland Holstlaan op te heffen voor auto- en vrachtverkeer en een directe aansluiting op de Henriëtte Roland Holstlaan te realiseren ten zuiden van de Weezebeek, de voor deze ontwikkelingen noodzakelijke ruimtelijke procedures in gang te zetten, de kosten te dekken uit de grondexploitatie Rhijnbeek, de vestiging van de school voor Speciaal Voortgezet Onderwijs 't Nijrees op de huidige locatie aan de Bornerbroeksestraat te beëindigen.

Daarnaast heeft het college besloten de raad door middel van een raadsbrief te informeren en na verkregen instemming van Hornbach de raad een totaal ontwikkelvoorstel voor te leggen, inclusief een gewijzigde grondexploitatie, waarin de financiële gevolgen van bovenstaande voornemens zijn berekend.

In de toelichting op het voorstel wordt aangekondigd dat, zodra het Duitse hoofdkantoor groen licht heeft gegeven, de uitgangspunten van de voorgestane ontwikkeling en de te sluiten overeenkomst ter besluitvorming aan de raad zullen worden voorgelegd en dat daarna de verder noodzakelijke (ruimtelijke) procedures worden gestart.

Bijlagen bij het collegevoorstel waren een inrichtingsschets, een niet-openbare memo met aanvullende informatie, de verkoopovereenkomst, een raadsbrief en een niet-openbare financiële opzet.

In de vergadering van het college op 2 januari 2013 wordt besloten een voorstel aan te bieden aan de raad om in te stemmen met de ontwikkeling Rhijnbeek en de grondverkoop aan Hornbach en af te zien van het informeren van de raad via de eerder vastgestelde raadsbrief.

Het contract met Hornbach is op 19 december 2012 door de burgemeester ondertekend. In de overeenkomst zijn als voorwaarden (onder andere) opgenomen dat de gemeente bevoegd is de overeenkomst te ontbinden als het college niet binnen drie maanden schriftelijke goedkeuring heeft gegeven en als de gemeenteraad niet binnen vier maanden akkoord is gegaan met het aangaan van de overeenkomst. Onder verwijzing naar artikel 169 Gemeentewet wordt aan de raad voorgelegd dat er een koopcontract is gesloten onder uitdrukkelijk voorbehoud van instemming door de gemeenteraad.

De raad besluit op 15 januari 2013 akkoord te gaan met de verkoop van grond aan Hornbach en daarbij af te zien van de locatie als woon- en kantorenlocatie zoals vastgelegd in de Marsroute II, de aanleg van een directe aansluiting van het gebied op de H. Roland Holstlaan ten zuiden van de Weezebeek, de beëindiging van de vestiging van de school OPDC 't Nijrees op de huidige locatie aan de Bornerbroeksestraat en de gewijzigde grondexploitatie.

In een raadsbrief d.d. 19 maart 2013 wordt, onder verwijzing naar het eerdere raadsbesluit, vermeld dat het college op 19 maart 2013 heeft besloten het ontwerp-bestemmingsplan en de ontwerp-beschikking Hogere Grenswaarde gedurende zes weken ter inzage te leggen. De veranderde verkeersontsluiting wordt hierin uitgewerkt.

De raad heeft het bestemmingsplan Rhijnbeek - dat beoogt de vestiging van Hornbach mogelijk te maken - op 18 juni 2013 vastgesteld. Tegen het raadsbesluit is beroep ingesteld. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het bestemmingsplan bij wijze van voorlopige voorziening op 19 november 2013 geschorst. De raad heeft over de gang van zaken met betrekking tot de lopende gerechtelijke procedure kennis kunnen nemen via de lijst van ingekomen stukken (d.d. 19 november 2013 en 3 december 2013).

Toetsing van de casus aan het normenkader

Zoals ook is toegelicht in paragraaf 2.4.1 heeft het college, op grond van artikel 160 lid 1 sub e van de Gemeentewet, de bevoegdheid tot het besluiten tot en doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente.

Zoals in paragraaf 2.1 is toegelicht is in het protocol actieve informatievoorziening aan de raad vastgelegd dat de raad vóóraf wordt geïnformeerd over de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden indien deze uitoefening ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. Van ingrijpende gevolgen voor de gemeente oftewel politieke relevantie is in ieder geval sprake indien het onderwerp maatschappelijk leeft, óf publiciteit heeft, óf relevante veranderingen voor de gemeente op bestuurlijk, financieel of juridisch gebied tot gevolg heeft óf risico's op deze gebieden worden gelopen, óf er verschillende actoren met verschillende belangen mee zijn gemoeid. Indien sprake is van een politiek relevant onderwerp dan neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

In deze casus heeft het college de raad eerst door middel van een raadsbrief willen informeren maar uiteindelijk besloten de raad voor te stellen de overeenkomst voor verkoop van het plangebied aan te gaan en in de overeenkomst (onder andere) op te nemen dat de gemeente bevoegd is de overeenkomst te ontbinden als er binnen vier maanden geen instemming is van de raad voor de overeenkomst.

Op grond van het budgetrecht van de raad was besluitvorming door de raad op zijn plaats voor de gewijzigde grondexploitatie. Het college is het bevoegde orgaan voor besluitvorming over de overeenkomst waarbij het in de rede had gelegen dat het college invulling had gegeven aan artikel 169 lid 4, i.c. dat de raad in de gelegenheid was gesteld zijn wensen en bedenkingen over de overeenkomst ter kennis van het college te brengen maar de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over de overeenkomst ligt bij het college.

Feitelijk gaat het bij het ter kennis brengen van wensen en bedenkingen om het peilen van de raad waarna het college een definitief besluit neemt (en het college zich daarna over dit besluit aan de raad verantwoordt).

Samenvatting

De casus leidt tot de volgende bevindingen welke hieronder worden getoetst aan de toepasselijke normen van het normenkader:

Norm	Wordt aan de norm voldaan?
De raad heeft een visie op de verdeling van bestuursbevoegdheden. De visie van de raad is leidend bij de keuzes m.b.t. het overdragen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo.	Deze casus betreft het aangaan van een verkoopovereenkomst. Dit is een wettelijke bevoegdheid van het college. De bestudeerde documenten geven geen blijk van een visie op de verdeling van bestuursbevoegdheden.
Het college informeert de raad overeenkomstig de Delegatieregeling Almelo 2007 en het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	Het college heeft de raad volledig en tijdig geïnformeerd. Er is wel verwezen naar het van toepassing zijnde artikel 169 Gemeentewet maar geen invulling gegeven aan (lid 4 van) dit artikel en aan het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.
De verdeling van bevoegdheden en de wijze van uitoefening van deze bevoegdheden dienen bij te dragen aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen.	De wijze van uitoefening van de bevoegdheden en de gevolgde procedure in deze casus (d.w.z. dat geen invulling is gegeven aan de wensen en bedenkingen-procedure en dat de onderscheidenlijke rollen van raad en college bij de (voorbereiding van de) besluitvorming niet zijn onderkend) dragen niet bij aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen.

3.3 Verstrekken geldlening nieuwbouw stadion Heracles

Beschrijving van de casus

In deze casus wordt de wijze waarop de besluitvorming plaatsvond over de verstrekking van een geldlening voor de nieuwbouw van het stadion Heracles beschreven en wordt de casus getoetst aan het normenkader.

Behandelhistorie:

	Datum	Besluit/vergadering	Toelichting
1^e fase	23-02-2010	Collegebesluit	principebesluit tot samenwerking, daarbij wordt de raad gevraagd haar wensen en bedenkingen te uiten
	23-02-2010	Raadsbrief	n.a.v. collegebesluit van 23-02-2010
	13-04-2010	Raadsinformatiebijeenkomst	door fractie ChristenUnie raadsbrief geagendeerd
2^e fase	09-11-2010	Collegebesluit	op verzoek van de raad is door het college een integraal voorstel opgesteld
	30-11-2010	Raadsvergadering	raad besluit tot niet besluitrijpheid van het raadsvoorstel
	07-12-2010	Raadsinformatiebijeenkomst	uitleg stand van zaken met externe expertise (bureau BMC)
3^e fase	05-04-2011	Raadsvergadering	verworpen initiatiefvoorstel ChristenUnie
	07-06-2011	Collegebesluit	besluit en voorstel raad tot een integraal besluit
	12-07-2011	Raadsbesluit	integraal besluit met aanscherping besluitvorming door de raad aangenomen amendement lening
4^e fase	08-05-2012	raadsvergaderingen en politiek beraad	vragen van raadsfracties m.b.t. de voortgang ontwikkeling nieuw stadion en de te verstrekken geldlening
	03-07-2012		
	18-09-2012		
	06-11-2012		
	11-12-2012		
	18-06-2013		
	17-09-2013		

1^e fase

De Stichting Stadion Heracles heeft de gemeente Almelo in het op 10 november 2009 aangeboden bidboek en in een brief van 2 februari 2010 verzocht samen te werken aan de bouw van een nieuw stadion. In de vergadering van 23 februari 2010 heeft het college over het verzoek een principebesluit genomen om in beginsel bereid te zijn tot een samenwerking.

Een onderdeel van het verzoek betreft de financiering van de nieuwbouw. Het college geeft aan in principe hieraan zijn medewerking te verlenen. Het college kiest voor de mogelijkheid van het verstrekken van een geldlening tot maximaal 50% van de bouwkosten en de grondkosten en daarbij te bedingen dat het recht van eerste hypotheek wordt gevestigd.

Naast het in principe willen verstrekken van een geldlening besluit het college ook in principe medewerking te verlenen aan een aantal andere handelingen die het mogelijk moeten maken om tot de bouw van een nieuw stadion te komen, zoals een herziening

van het bestemmingsplan. Bij het willen verstrekken van een geldlening is aangegeven dat de raad hierover vooraf ingelicht zal worden conform artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

Overeenkomstig het eerder aangehaalde artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet moet de raad vooraf worden ingelicht over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e (privaatrechtelijke rechtshandelingen) f, g en h van de Gemeentewet, indien de raad daarom vraagt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Het college is de mening toegedaan dat het verstrekken van een geldlening ten behoeve van de bouw van een nieuw stadion valt onder de strekking van het genoemde artikel³. Het college heeft de raad met een raadsbrief (gedateerd op 8 februari 2010) ingelicht over het voorgenomen collegebesluit. Uit de raadsbrief is niet duidelijk op te maken op welke wijze (procedureel) en onder welke voorwaarden de raad (de rol van de raad hierin) wensen en bedenkingen kan brengen.

In het collegebesluit en in de raadsbrief wordt nader ingegaan op de bevoegdheid tot het verlenen van steun en het stellen van garanties, waaronder het verstrekken van een geldlening valt. Er wordt verwezen naar artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet en naar de wet Financiering decentrale overheden (wet Fido). In de wet Fido is in artikel 2 lid 1 opgenomen dat openbare lichamen uitsluitend leningen uitzetten en garanties verlenen ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Een definitie van de publieke taak wordt in de wet Fido niet gegeven, evenmin in de door de raad vastgestelde financiële verordening (laatstelijk vastgesteld in 2012) en het daarvan afgeleide treasurystatuut (2007). De gemeente kent geen expliciete richtlijnen en beleidsregels ten aanzien van de publieke taak en de financieringsfunctie met betrekking tot het verstrekken van geldleningen. Het college vindt dat het nieuwe stadion, indien het voldoet aan de eisen van multifunctionaliteit, gezien kan worden als algemene infrastructuur waarvoor publieke middelen mogen worden ingezet.

In een informatiebijeenkomst op 13 april 2010 over de ontwikkelingen rondom het nieuwe stadion van Heracles wordt door de fractie van de ChristenUnie de desbetreffende raadsbrief ter discussie gesteld. Enerzijds gaat het over de wijze waarop het college de raad volgens artikel 169 informeert en anderzijds over het genomen collegebesluit.

Door deze fractie wordt onder andere gesteld dat de raad geen besluit heeft genomen over het dragen van de risico's van het verstrekken van een geldlening en op welke wijze de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college kan brengen. Gesteld wordt dat de raadsbrief hiervoor niet het juiste instrument is om instemming van de raad te vragen.

³ De tekst luidt: "In dat geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis aan het college heeft kunnen brengen. Wij (college) zijn van mening dat het verstrekken van een geldlening t.b.v. de bouw van een nieuw stadion hieronder valt. Wij (college) stellen daarom voor de raad in te lichten omtrent het voorgenomen besluit tot het verstrekken van een geldlening op marktconforme voorwaarden".

2^e fase

De raad verzoekt het college om een integraal raadsvoorstel waarin alle door de raad te nemen besluiten die nodig zijn voor de bouw van een nieuw stadion zijn opgenomen. Het college besluit op 9 november 2010 (nogmaals) om in principe een geldlening te willen verstrekken aan de Stichting Stadion Heracles en de Betaald Voetbal Organisatie Heracles Stadion tot een maximum van 15 miljoen euro. Er wordt in het besluit een zevental voorwaarden aan het verstrekken van een geldlening opgenomen. Een raadsvoorstel op basis van het desbetreffende collegebesluit wordt nog niet in de raad behandeld. Een integraal raadsvoorstel inclusief een notitie over de reikwijdte van het detailniveau van de MER⁴ procedure wordt door de raad als niet besluitrijp geacht.

In een presentatie aan de raad op 7 december 2010 wordt onder andere een toelichting gegeven op de rol van de gemeente in het besluitvormingsproces en op de afwegingen door de raad te maken om tot een besluit te komen.

3^e fase

Het college neemt op 7 juni 2011 het besluit om een integraal voorstel aan de raad voor te leggen. De raad wordt gevraagd in principe in te stemmen met het verstrekken van een geldlening onder nagenoeg dezelfde voorwaarden zoals al door het college is besloten op 9 november 2010 en voorts wordt aangegeven dat er bij de verstrekking enkele afspraken dienen te worden gemaakt over onder andere de juridische structuur.

Het integrale raadsvoorstel wordt in de raadsvergadering van 12 juli 2011 behandeld. In de toelichting op het voorstel wordt verwezen naar het initiatiefvoorstel van de fractie van de ChristenUnie op 5 april 2011. Dit voorstel is verworpen maar de raad heeft wel gesteld dat het raadsvoorstel zal worden getoetst aan het initiatiefvoorstel. In het raadsvoorstel wordt verwezen naar de genomen collegebesluiten van 23-2-2010 en 9-11-2010 en naar artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet zonder daarbij aan te geven in hoeverre dit artikel wordt toegepast en voor de raad van belang kan zijn.

Het raadsvoorstel wordt met een aangenomen amendement door de raad vastgesteld. Het amendement behelst een aanpassing van de voorwaarden waaronder de lening wordt verstrekt. Daarbij bedingt de raad dat zij voorafgaand aan de definitieve leningverstrekking over de gemaakte afspraken conform artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet wordt geïnformeerd.

4^e fase

Enkele raadsfracties stellen na het genomen raadsbesluit van 12 juli 2011 tijdens enkele raadsvergaderingen en bijeenkomsten van het politiek beraad vragen over de voortgang van de bouw van het nieuwe stadion en specifiek over een aanpassing van de hoogte van de te verstrekken lening en het recht van eerste hypotheek.

Een besluit over het verstrekken van een lening is zowel door het college als door de raad nog niet genomen. Bij het definitieve besluit over de leningverstrekking worden onder meer ook besluiten genomen over de juridische structuur (en daarmee over de

⁴ Milieu Effect Rapportage

toezichthoudende rol en de wijze van zeggenschap) en over de wijze van informatieverstrekking.

Toetsing van de casus aan het normenkader

Op grond van artikel 160 lid 1 sub e van de Gemeentewet heeft het college de bevoegdheid tot het besluiten tot en doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Daartoe behoren handelingen zoals het verstrekken van geldleningen.

Over de uitoefening van deze bevoegdheden moet het college vooraf inlichtingen aan de raad verstrekken, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Dit is in overeenstemming met artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet. In het kader van de actieve informatieplicht (conform artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet) informeert het college de raad over de uitoefening van haar bevoegdheden. Er wordt in de desbetreffende raadsbrief niet gerefereerd aan de eigen regels zoals opgenomen in het protocol actieve informatievoorziening aan de raad.

In eerste instantie (zie het collegebesluit van 23 februari 2010 en de daarbij behorende raadsbrief) heeft het college gemeend overeenkomstig de bevoegdheden van het college de raad de gelegenheid te geven zijn wensen en bedenkingen te uiten. Raadsfracties geven geen reacties, maar verzoeken het college om met een integraal raadsvoorstel te komen. Een integraal raadsvoorstel wordt in de raad van 12 juli 2011 behandeld en vastgesteld. Met het verstrekken van een geldlening en de daaraan gekoppelde voorwaarden wordt de raad gevraagd in principe met het voorstel in te stemmen. Aanvullend geeft de raad met een amendement een aanscherping van de bepalingen ten aanzien van het verstrekken van een lening mee en bedingt dat de raad voordat een lening wordt verstrekt in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen conform artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

In het genomen raadsbesluit wordt de raad gevraagd op een aantal onderdelen akkoord te gaan en bij een aantal onderdelen in principe met het voorstel in te stemmen. In een door het college genomen besluit over een continuering van een borgstelling inzake een lening van een verzorgingshuis⁵ zijn vooruitlopend op nog te formuleren richtlijnen een viertal inhoudelijke criteria⁶ vermeld. Een dergelijke toetsing komt echter niet voor in de collegebesluiten en het uiteindelijke raadsbesluit over de geldlening aan Heracles van 12 juli 2011. In het collegebesluit en de raadsbrief van 23 februari 2010 zijn de voor- en nadelen van de wijze van steunverlening (de afweging tussen garantstelling, leningverstrekking en een materiële bijdrage) vermeld. Gekozen is voor het verstrekken van een geldlening. Verder is in het besluit aangegeven dat de steunverlening in de vorm van een leningverstrekking past binnen de uitoefening van de publieke taak van de gemeente.

⁵ Betreft het collegebesluit van 8 maart 2011 inzake de continuering van de borgstelling van een lening t.b.v. het verzorgingshuis de Koppel te Almelo.

⁶ Het betreft criteria ten aanzien van de publieke taak, functionaliteitscriterium, ten goede van Almelo, vangnetcriterium.

Samenvatting

De casus leidt tot de volgende bevindingen welke hieronder worden getoetst aan de toepasselijke normen van het normenkader:

Norm	Wordt aan de norm voldaan?
De raad heeft een visie op de verdeling van bestuursbevoegdheden. De visie van de raad is leidend bij de keuzes m.b.t. het overdragen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo.	Deze casus betreft het verstrekken van een geldlening. Het sluiten van de overeenkomst hiervoor is een wettelijke bevoegdheid van het college. Er zijn in deze casus gescheiden bevoegdheden van de raad (budgetrecht) en het college (bevoegdheid tot het aangaan van overeenkomsten) in het geding.
De instructies, verzoeken om inlichtingen te geven behoren aan te sluiten bij de visie van de raad op de verdeling van bestuursbevoegdheden.	Het college informeert de raad (met een raadsbrief en tijdens bijeenkomsten van de raad). Er is nog geen definitief besluit door college en raad genomen. De raad heeft gevraagd om nadere inlichtingen maar ook om besluitvorming door de raad. De raad wenst na het genomen raadsbesluit voorafgaand aan de definitieve verstrekking geïnformeerd te worden over de gemaakte afspraken (volgens artikel 169 lid 4 Gemeentewet).
Het college informeert de raad overeenkomstig de Delegatieregeling Almelo 2007 en het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	Het college informeert de raad tijdig en volledig met de raadsbrief van 23 februari 2010. Gerefereerd wordt aan artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet. Niet wordt gerefereerd aan het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.
De verdeling van bevoegdheden en de wijze van uitoefening van deze bevoegdheden dienen bij te dragen aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen.	De wijze van uitoefening van de bevoegdheden en te volgen procedures in deze casus (d.w.z. dat de raad geen invulling geeft aan de mogelijkheid om wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van het college maar vraagt om raadsbesluitvorming over een besluit waartoe zij formeel niet bevoegd is en het college vervolgens dit verzoek honoreert) dragen niet bij aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen ⁷ .

⁷ In het kader van een onderzoek naar de bestuurscultuur van de gemeente Almelo in 2009 is ook geconstateerd dat er sprake is van rolverwarring en onvoldoende respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Gerapporteerd is dat deze rolverwarring de snelheid van de besluitvormingsprocessen niet ten goede komt. Het zorgt voor een sterke interne oriëntatie van het stadsbestuur en maakt dat de besluitvorming voor buitenstaanders erg ondoorgrondelijk wordt (Publiek Domein en Tilburgse school voor Politiek en Bestuur, 2009, p. 8).

Hoofdstuk 4 De betrokken partijen aan het woord

4.1 Inleiding

In dit onderzoek is een schriftelijke enquête afgenomen onder de fractievoorzitters van de gemeenteraad van Almelo en zijn tevens de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris mondeling over de bevoegdheidsverdeling en –uitoefening bevraagd. Er werd gevraagd een beeld te schetsen van de bevoegdheidsverdeling in de lokale Almelse bestuurspraktijk, waarbij ook de informatieverstrekking van college en burgemeester aan raad aan de orde kwam.

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de enquête en interviews gepresenteerd. Op het moment van uitzetten van de enquête hebben 5 van de 12 fractievoorzitters deelgenomen aan de enquête. De enquête is uitgezet in de periode van maart tot juli 2013.

4.2 De gemeenteraad

4.2.1 Actieve informatieplicht

Fractievoorzitters geven aan het college in beperkte mate te verzoeken om informatie. Onderwerpen waarover raadsleden het college benaderden voor informatie waren bijvoorbeeld het proces inzake Fortezza, de plannen betreffende de binnenstad, een grondaankoop, het zoekraken van bezwaarbrieven en de transitie jeugdzorg. De bereidheid van het college om informatie te verstrekken wordt als wisselend en door één fractievoorzitter zelfs als terughoudend beoordeeld. Fractievoorzitters geven aan dat het college ook weleens op eigen initiatief informatie verstrekt. Het verstrekken van informatie gebeurt schriftelijk via raadsbrieven, bestuursrapportages en de besluitenlijst op het RIS, maar ook wel, al is het in mindere mate, mondeling tijdens een raadsvergadering, politiek beraad of bilateraal overleg. De informatieverstrekking door het college vindt dus zowel op eigen initiatief als op initiatief van de raad plaats.

Soms wordt ook de burgemeester om informatie verzocht door de raad. Zo vroeg de raad haar om opheldering toen zij een verbod uitvaardigde voor bezoek aan de Almelse binnenstad voor voetbalsupporters van een bezoekende club en toen zij op grond van de Opiumwet een restaurant aan de Nieuwstraat sloot in verband met vermeende drugshandel. De bereidheid van de burgemeester om inlichtingen te verstrekken aan de raad wordt door verschillende fractievoorzitters als groot beoordeeld. Daarnaast zou zij ook weleens ongevraagd inlichtingen verschaffen. De informatieverstrekking door de burgemeester gebeurt schriftelijk via raadsbrieven, bestuursrapportages, het burgerjaarverslag en de besluitenlijst op het RIS en ook mondeling tijdens een raadsvergadering, politiek beraad en senioren- of bilateraal overleg. Ook de informatieverstrekking door de burgemeester vindt zowel op eigen initiatief als op initiatief van de raad plaats.

4.2.2 Delegatie

De fractievoorzitters geven aan *ongeveer* te weten welke bevoegdheden de raad mag delegeren en welke bevoegdheden daadwerkelijk aan het college gedelegeerd zijn door de gemeenteraad van Almelo. Dit blijkt echter niet wanneer de fractievoorzitters een lijst met bevoegdheden krijgen voorgelegd met het verzoek aan te geven welke bevoegdheden de raad mag delegeren. Het blijkt hun niet duidelijk te zijn welke bevoegdheden gedelegeerd mogen worden en ook is er onduidelijkheid over welke bevoegdheden het college toebehoren. Fractievoorzitters geven aan zich te informeren over delegatiebesluiten via raadsbesluiten, het RIS en het delegatie- en mandaatregister. Over de mate waarin bevoegdheden zijn gedelegeerd blijken de fractievoorzitters van mening te verschillen; drie vinden dat er in Almelo teveel bevoegdheden zijn gedelegeerd, terwijl twee fractievoorzitters aangeven dat de raad voldoende bevoegdheden heeft gedelegeerd.

Ook over de mate waarin de raad bij de delegatie van bevoegdheden beleidsregels meegeeft verschillen de fractievoorzitters van mening; volgens één fractievoorzitter gebeurt dat altijd, volgens een ander nooit, terwijl twee fractievoorzitters van mening zijn dat er bij delegatie soms beleidsregels worden meegegeven. Wanneer er aan het college beleidsregels worden meegegeven dan gebeurt dat vooral bij bevoegdheden die betrekking hebben op complexe onderwerpen, dat wil zeggen, onderwerpen die een wijziging van het beleid tot gevolg kunnen hebben, die een groot aantal betrokken actoren en veel belanghebbenden kennen en/of die een groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden hebben. Ook bevoegdheden die de integriteit van het bestuur kunnen aantasten, bevoegdheden die voor de gemeente relevante bestuurlijke, financiële en/of juridische veranderingen tot gevolg kunnen hebben en onderwerpen die precedentwerking kunnen oproepen lenen zich voor het stellen van beleidsregels door de raad. Datzelfde geldt voor bevoegdheden die grote maatschappelijke en media aandacht tot gevolg kunnen hebben.

Het college verstrekt weleens informatie over gedelegeerde bevoegdheden. Het initiatief hiertoe lijkt dan meer bij het college dan bij de raad te liggen. Toch wordt de bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken over gedelegeerde bevoegdheden door verschillende fractievoorzitters als wisselend dan wel terughoudend beoordeeld. Informatie werd onder meer verschaft over de rol van een wethouder in het algemeen, het bestuur van Soweco en over grondaankopen. De informatieverstrekking verloopt zowel schriftelijk, met name via raadsbrieven, als ook mondeling, bijvoorbeeld tijdens de raadsvergadering of politiek beraad.

De raad kan besluiten om delegatiebesluiten in te trekken. In de praktijk lijkt dat nauwelijks te gebeuren. Eén fractievoorzitter geeft aan dat er weleens een delegatiebesluit wordt ingetrokken omdat er onvoldoende vertrouwen is in de bevoegdheidsuitoefening door het college of omdat onderwerpen politiek gevoeliger blijken te liggen dan vooraf werd gedacht. De andere fractievoorzitters zijn echter van mening dat er nooit delegatiebesluiten worden ingetrokken of geven aan dat niet te kunnen beoordelen.

4.2.3 Attributie

Fractievoorzitters geven aan niet tot nauwelijks informatie te vragen aan het college over geattribueerde bevoegdheden. Over de bereidheid van het college om hierover op verzoek van de raad inlichtingen te verschaffen kunnen de meesten van hen geen oordeel vellen. Twee fractievoorzitters geven aan dat de raad weleens actief wordt geïnformeerd over geattribueerde bevoegdheden, bijvoorbeeld via een raadsbrief, maar tegelijkertijd hebben twee andere fractievoorzitters de indruk dat de raad hierover nooit actief wordt geïnformeerd. Eén fractievoorzitter geeft aan geen zicht te hebben op de informatieverstrekking over geattribueerde bevoegdheden.

4.2.4 Mandaat

Er bestaat geen eenduidig beeld onder fractievoorzitters over het mandateren van bevoegdheden van de raad aan het college. Volgens één fractievoorzitter gebeurt dat vaak, volgens twee andere gebeurt dat soms, terwijl de overige twee fractievoorzitters aangeven niet te kunnen beoordelen of er in Almelo bevoegdheden door de raad zijn gemandateerd aan het college. Als voorbeelden van gemandateerde bevoegdheden wordt gewezen op de beslissingen die worden genomen in het kader van samenwerkingsverbanden als gemeenschappelijke regelingen en PPS constructies.

4.3 De griffier

De invoering van de actieve informatieplicht is volgens de griffier voor het college een zoektocht geweest naar wat onder het actief verstrekken van informatie aan de raad wordt verstaan. Onderzoeksrapporten moeten bijvoorbeeld vanuit die optiek direct worden doorgeleid naar de raad. De actieve informatieplicht is ingevoerd om de discussie over informatie die wordt achtergehouden en de bijbehorende debatten daarover te voorkomen. Open en transparant dat is belangrijk voor het vertrouwen van de burger in de raad en het college. Sinds enkele jaren is daar meer lijn in gekomen. Onderwerpen waarover het college de raad wil informeren moeten blijk geven van een goed inzicht in de problematiek, de formulering en opstelling moeten overzichtelijk zijn. Als er wellicht meer gedetailleerder informatie nodig is en er raadsbrieven volgen over hetzelfde vraagstuk, dan moeten de details uit de verschillende brieven wel op elkaar aansluiten. De kwaliteit van de informatievoorziening kan gerichter. In de organisatie is er geringe aandacht voor de vraag hoe je bij het verstrekken van informatie de raad een goed inzicht kan geven in de materie. Hoe de raad stuurt aan de voorkant in het proces en wat de raad daarvoor nodig heeft is soms niet bekend. Het je verplaatsen in de rollen van de raad en de burger wordt als lastig ervaren. De raad kan daardoor volgens de griffier niet voldoende sturen op hoofdlijnen; (beleids)doelen zijn onvoldoende benoemd en weinig SMART.

Raadsvoorstellen lijken nog te veel op collegevoorstellen en de raadsvoorstellen zijn volgens raadsleden nog te veel op de rol van het college geschreven. Bij de verdere ontwikkeling van de nieuwe organisatie wordt, ook in het kader van een betere informatievoorziening naar de raad en het vergroten van het inlevingsgevoel van ambtenaren in het functioneren van de raad, aandacht besteed aan verbetervoorstellen. De raad werkt aan de bestuurscultuur door middel van raadsexcursies. Daarbij worden

het college en de ambtelijke top en hun adviseurs uitgenodigd en betrokken. Dit leidt tot verbetering waarbij de buitenwereld voorop staat.

De vragen die de raad meegeeft aan het college zijn volgens de griffier nauwelijks op hoofdlijnen en SMART geformuleerd, zie bijvoorbeeld het rekenkamerrapport over de programmabegroting. Het dictum bij het raadsvoorstel sluit vaak niet aan op de hoofdlijnen uit de programma's en is weinig SMART, waardoor er door de fracties veel amendementen worden ingediend. Vaak wordt er in het dictum geschreven in termen van "het college te verzoeken" in plaats van "het college opdracht te geven" of "op te dragen".

De Almelose raad heeft geen visie ontwikkeld over hoe om te gaan met delegatie van bestuursbevoegdheden. Delegatie van bestuursbevoegdheden komt bij gelegenheid ter sprake in de raad, bijvoorbeeld de aanpassing van de delegatieregeling naar aanleiding van de wijziging van artikel 19 Wro. De delegatieregeling is sindsdien (2009) niet verder ontwikkeld. Voor de raad zijn het bepalen en het vaststellen van de voorjaarsnota en vervolgens de programmabegroting de belangrijkste kaderstellende instrumenten voor de raad.

Er is recentelijk (2013) binnen de gemeente Almelo een verbeterproces ingezet, onder andere door het invoeren van een strategische agenda met als doel een betere planning en voorbereiding op maat, met de raad vooraan in het proces van kaderstellen. Het aantal mondelinge vragen is minder geworden. Er wordt getoetst op politieke relevantie en actualiteit van vragen. Bovendien vindt de beantwoording door het college van schriftelijke vragen van de raad sneller plaats. Mondelinge vragen kunnen voortaan ook schriftelijk worden afgehandeld, al is het dan wel zo dat bij deze schriftelijke beantwoording de termijn van mondelinge beantwoording in acht moet worden genomen. De griffier signaleert dat er tijdens de raadsvergaderingen makkelijk toezeggingen worden gedaan door het college. Het blijkt vervolgens moeilijk voor het college om alle toezeggingen na te komen. Wel geeft zij aan dat hier nu een strak proces op zit.

4.4 De burgemeester

De burgemeester is van mening dat het college redelijk veel informatie verschaft aan de raad, onder andere via de jaarverantwoording, bestuursrapportages en (een groot aantal) raadsbrieven. Verder geeft zij aan nog extra verantwoording af te leggen via het burgerjaarverslag. Het is volgens haar van belang om alert te zijn op de actieve informatieplicht. In praktische zin gaat het steeds om informeren en rapporteren.

De burgemeester geeft aan dat de delegatieregeling de visie van de raad op de verdeling van bestuursbevoegdheden weergeeft. De delegatieregeling typeert zij als een set van afspraken tussen raad en college waardoor de raad wordt ontlast in haar werkzaamheden. Zij constateert dat er vanuit de raad in de afgelopen jaren zelden initiatieven zijn ontplooid om gedelegeerde bevoegdheden ter sprake te brengen. Raadsleden zijn mogelijk niet of nauwelijks geïnteresseerd of bewust van de aanwezigheid van eigen en gedelegeerde bevoegdheden. De raad gebruikt praktische voorbeelden om het beleid dat wordt uitgevoerd te toetsen. Raad en college zitten momenteel nog in een ontwikkelfase. Het is belangrijk alert te zijn op de onderscheidenlijke rollen van raad, respectievelijk college. Volgens de burgemeester is er

geen behoefte om de delegatieregeling zoals die nu is opgesteld aan te passen. Er zijn in de praktijk weinig bevoegdheden aan het college gedelegeerd.

Volgens de burgemeester komt het weinig voor dat de raad beleidsregels vaststelt bij de delegatie van bevoegdheden aan het college. In het delegatieregister is bij het nemen van projectbesluiten als voorwaarde opgenomen dat de raad actief wordt geïnformeerd indien er sprake is van een projectbesluit dat gaat over minimaal 25 woningen, bouwplannen vanaf 6 bouwlagen en/of er sprake is van een bovenwijks karakter.

Op de vraag in hoeverre de raad inlichtingen inwint over de wijze waarop college en burgemeester gebruik maken van (gedelegeerde en geattribueerde) bestuursbevoegdheden antwoordt zij dat de raad actief gebruik maakt van de mogelijkheid tot het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen. Dit laatste zou met name gebeuren bij actuele, urgente zaken. Wat betreft de bevoegdheden van de burgemeester heeft de raad onder andere geïnformeerd naar de toepassing van de Wet Damocles. Door middel van raadsbrieven vindt actieve informatievoorziening plaats aan de raad. Het intrekken van gedelegeerde bevoegdheden door de raad is volgens de burgemeester sinds haar aantreden nog niet voorgekomen in Almelo.

De burgemeester beschikt als zelfstandig bestuursorgaan over specifieke bestuursbevoegdheden. Op de vraag of deze bestuursbevoegdheden voldoende bekend zijn bij raad en college antwoordt zij dat het Zakboek Openbare orde en veiligheid leidend is voor de uitoefening van deze bevoegdheden. Het is haar niet bekend in hoeverre de raadsleden op de hoogte zijn van het Zakboek, dat overigens voor de raadsleden beschikbaar is op het RIS. De burgemeester praat raadsleden en raad bij over actuele gebeurtenissen en verantwoordt zich over het gebruik van de bestuursbevoegdheden in het burgerjaarverslag. Het burgerjaarverslag wordt, samen met de jaarrekening, aangeboden, aan de raad en aan burgers. Het burgerjaarverslag bevat met name burger gerelateerde kwantitatieve gegevens. Bij bestuursrechtelijke geschillen wordt de raad geïnformeerd over het verloop en op deze manier wordt verantwoording afgelegd over de toegepaste bevoegdheden.

Met betrekking tot mandatering merkt de burgemeester op dat bij specifiek te verlenen mandaten het college afzonderlijke (college)besluiten neemt. Als het onderwerp politiek gevoelig is wordt de bevoegdheid uitgeoefend door het college en/of de burgemeester. Dit komt weleens voor bij dilemma's rondom vergunningverlening en handhaving. In standaard situaties is de bevoegdheid gemandateerd aan de beleidsambtenaren. Bij uitzonderlijke gevallen treedt het college c.q. de burgemeester op. In de mandaatregeling is beschreven wanneer iets politiek gevoelig is. Soms wordt er ook bewust voor gekozen dat ambtelijk van de mandaatbevoegdheid gebruik wordt gemaakt opdat er nog een mogelijkheid en ruimte is om bij verdere escalatie op een hoger niveau (college/burgemeester) in te grijpen. Voor de burgemeestersbevoegdheden wordt in de driehoek overlegd en gewogen hoe en op welk niveau te handelen. Van deze overleggen worden verslagen opgesteld. De bedoeling is om in de gewijzigde nieuwe organisatie de mandatering lager in de organisatie te leggen.

4.5 De gemeentesecretaris

Volgens de gemeentesecretaris is het voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie van belang om te investeren in kennis van rollen, rolvastheid en onderling vertrouwen; als er vertrouwen is gun je ieder zijn domein. De raad gaat voornamelijk over het "wat", het college - als dagelijks bestuur van de gemeente - over het "hoe". De beeldvorming onderling van raad, college en ambtelijke organisatie wordt mede beïnvloed door een te geringe rolvastheid en soms een beperkt vertrouwen.

De werkwijze van college- en raadsvoorstellen heeft de afgelopen jaren een verbetering ondergaan. De voorstellen zijn volgens hem nu beter van aard en opzet.

De gemeentesecretaris heeft de indruk dat er eerder te veel informatie naar de raad gaat dan te weinig. Bij twijfel wordt de raad geïnformeerd, al was het maar om de raad niet het gevoel te geven dat informatie wordt achtergehouden.

Van de beleidsmedewerkers die collegevoorstellen maken mag bestuurlijke sensitiviteit worden verwacht. Dit houdt ook in dat bij politiek gevoelige besluiten geen gebruik wordt gemaakt van de mandaatregeling en het besluit toch aan het college, respectievelijk de burgemeester, moet worden voorgelegd. De huidige mandaatregeling wordt aangepast naar aanleiding van de huidige reorganisatie. De mandaatregeling blijft voorzien in mandaten van college en burgemeester naar de ambtelijke organisatie en zal niet op voorhand worden uitgebreid met de mogelijkheid om raadsbesluiten te mandateren.

De gemeentesecretaris is van mening dat bij de raadsleden van Almelo de nadruk op de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol ligt en minder op de kaderstellende rol. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol worden vragen gesteld over kwesties die niet direct aansluiten bij de kaderstellende rol. Als voorbeeld noemt hij het op afstand plaatsen (outsourcen) van taken van de gemeente. Daarbij hoort voor zowel het college als de raad een meer terughoudende rol ten aanzien van de uitvoering. Als er bijvoorbeeld vragen zijn over de openingstijden van de parkeergarage of het zwembad, dan behoren die beantwoord te worden aan de hand van de vraag of een juiste uitvoering is gegeven aan het raadsbesluit of collegebesluit met betrekking tot die outsourcing.

De gemeentesecretaris vindt de raad als collectief bestuursorgaan in Almelo weinig zichtbaar. Het grote aantal fracties draagt hier volgens hem ook niet aan bij.

Hoofdstuk 5 Beantwoording van de onderzoeksvragen

5. 1 Inleiding

De doelstelling van het onderzoek van de RCA is om de gemeenteraad inzicht te bieden in de huidige verdeling van bestuursbevoegdheden tussen de bestuursorganen van de gemeente Almelo en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze bevoegdheden. De probleemstelling van het onderzoek luidt: "Voeren de bestuursorganen van de gemeente Almelo, met de huidige verdeling van bestuursbevoegdheden en de wijze waarop de bestuursorganen deze bevoegdheden uitoefenen, de aan hen toegekende taken rechtmatig, effectief en efficiënt uit?".

Om de probleemstelling van het onderzoek te beantwoorden zijn voorafgaand aan het onderzoek onderzoeksvragen geformuleerd. Voor een antwoord op de probleemstelling van het onderzoek heeft de RCA besloten om de aanvankelijk gekozen onderzoeksaanpak aan te passen. In plaats van dossierstudie naar de rechtmatigheid van delegatie- en mandaatbesluiten is ervoor gekozen om, in aanvulling op interviews met de burgemeester, gemeentesecretaris en de griffier, de fractievoorzitters door middel van een enquête te bevragen op de bevoegdheidsverdeling en aanvullend case-onderzoek te verrichten.

Door middel van de bestudering van documenten, de opbrengst van de gehouden interviews, de enquête onder de fractievoorzitters en het aanvullende case-onderzoek heeft de RCA zeven van de negen geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord. De onderzoeksvragen over de rechtmatigheid van de delegatie- en mandaatbesluiten worden niet beantwoord.

5. 2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hieronder treft u een overzicht van de onderzoeksvragen, de normen en de uitwerking hiervan, en de antwoorden op de zeven betreffende onderzoeksvragen.

	Onderzoeks-Vragen	Normen	Toets aan norm
1.	Welke bevoegdheden heeft de gemeenteraad in de afgelopen vijf jaren gedelegeerd aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo?	Er behoort een actueel overzicht te zijn van gedelegeerde bevoegdheden.	Er is geen actueel overzicht van gedelegeerde bevoegdheden. Het delegatieregister met een overzicht van gedelegeerde bevoegdheden stamt uit 2009 en bevat niet de latere delegatiebesluiten die na vaststelling van dit register door de raad zijn genomen. Het delegatieregister ligt niet fysiek ter inzage en is niet voor burgers digitaal ontsloten.

	Onderzoeks- Vragen	Normen	Toets aan norm
2.	Welke motieven lagen ten grondslag aan deze delegatiebesluiten?	De raad dient een visie te hebben op de verdeling van bestuursbevoegdheden- De visie van de raad is leidend bij de keuzes m.b.t. het overdragen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen van de gemeente Almelo.	De motieven voor delegatie van bevoegdheden van raad aan college zijn opgenomen in het raadsvoorstel over de delegatieregeling.
3.	Zijn de delegatiebesluiten rechtmatig genomen?	De delegatiebesluiten behoren te voldoen aan alle wetten en regels. De raad dient bij de keuze voor de gedelegeerde bevoegdheden te toetsen of de wet de delegatie van de betreffende bevoegdheid toestaat.	Niet van toepassing.
4.	Welke bevoegdheden hebben bestuursorganen van de gemeente Almelo in deze periode gemandateerd?	Er behoort een actueel overzicht te zijn van gemandateerde bevoegdheden.	Er is een actueel overzicht van gemandateerde bevoegdheden. Het mandaatregister 2013 ligt niet fysiek ter inzage en is niet voor burgers digitaal ontsloten.
5.	Welke motieven lagen ten grondslag aan deze mandaatbesluiten?	Het college dient een visie te hebben op de mandatering van bestuursbevoegdheden. De visie van het college is leidend bij de keuzes m.b.t. het mandateren van bevoegdheden.	De motieven voor mandatering van bevoegdheden van het college en burgemeester aan ambtenaren zijn opgenomen in het raadsvoorstel.
6.	Zijn de mandaatbesluiten rechtmatig genomen?	De mandaatbesluiten behoren te voldoen aan alle wetten en regels. Het bestuursorgaan dient bij de keuze voor de gemandateerde bevoegdheden te toetsen of de wet de mandatering van de betreffende bevoegdheid toestaat.	Niet van toepassing.
7.	Hebben bestuursorganen van de gemeente Almelo in deze periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid instructies te geven over de uitoefening van bevoegdheden, verzocht inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden en bevoegdheden ingetrokken?	De instructies, verzoeken om inlichtingen te geven en intrekking van bevoegdheden behoren aan te sluiten bij de visie van de raad op de verdeling van bestuursbevoegdheden.	Voor zover de RCA heeft kunnen vaststellen tijdens het onderzoek hebben bestuursorganen in Almelo zeer beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid instructies te geven over de uitoefening van bevoegdheden en inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden. In de afgelopen vijf jaren is geen sprake geweest van intrekking van gedelegeerde bevoegdheden.

	Onderzoeks- Vragen	Normen	Toets aan norm
8.	Op welke wijze verantwoorden en informeren het college en de burgemeester de gemeenteraad over de uitoefening van bestuursbevoegdheden ?	Het college en de burgemeester dienen zich te verantwoorden en de raad actief te informeren overeenkomstig de Gemeentewet, Delegatieregeling Almelo 2007 en het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad.	De burgemeester verantwoordt zich bij de jaarrekening, in het burgerjaarverslag, aan de raad en burgers over de uitoefening van bevoegdheden door de burgemeester. De raad wordt in de onderzochte casussen niet in alle gevallen tijdig, volledig en op hoofdlijnen geïnformeerd over de uitoefeningen van bevoegdheden. Voor de actieve informatievoorziening is in de onderzochte casussen geen gebruik gemaakt van het Protocol actieve informatievoorziening aan de raad. In het kader van de actieve informatieplicht ontvangt de raad een grote hoeveelheid informatie maar de informatie wordt niet voldoende gestructureerd met focus op de rol van de raad en onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.
9.	Dragen de verdeling van bestuursbevoegdheden en de wijze van uitoefening van deze bevoegdheden bij aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen van de gemeente Almelo?	De verdeling van bevoegdheden en de wijze van uitoefening van deze bevoegdheden dient bij te dragen aan een effectieve en efficiënte taakuitoefening door de bestuursorganen.	De RCA heeft in de onderzochte casussen rolvermenging geconstateerd tussen raad en college. Op basis hiervan blijkt dat de uitoefening van de bevoegdheden nog niet voldoende effectief en efficiënt is.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

- De heren J. van de Maat (toenmalig afdelingshoofd Bestuursondersteuning & Control) en A.J.G. Leijdekkers (medewerker beleidscoördinatie) op 27 juni 2012;
- Mevrouw C.M. Steenbergen (griffier) op 17 januari 2013;
- De heer G.A. de Haan (algemeen directeur – gemeentesecretaris) op 25 januari 2013;
- Mevrouw J.H.M Hermans-Vloedveld (burgemeester) en de heren A.J.G. Leijdekkers (medewerker beleidscoördinatie), G.B.M. Peterman (strategisch adviseur openbare orde en veiligheid) en A. te Hennepe (projectmedewerker sector bestuur en organisatie) op 12 maart 2013.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

- Algemene wet bestuursrecht 2013/2014 en aanverwante regelgeving, Nijmegen, 2013
- Delegatieregeling Gemeente Almelo 2007
- Delegatieregister Gemeente Almelo 2009
- De Almelo Aanpak, Rapportage interactieonderzoek bestuurscultuur, Publiek Domein en Tilburgse school voor Politiek en Bestuur, 2009
- Handboek juridische kwaliteitszorg, Gemeente Almelo
- Mandaatregeling Gemeente Almelo 2013
- Mandaatregister Gemeente Almelo 2013
- Protocol actieve informatievoorziening aan de raad, 2004
- Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad, 2008
- Tekst & commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer, 2009
- Tekst & commentaar Gemeentewet, Provinciewet, Deventer, 2013
- H. Aalders, A. Ruiter & T. Van Boekel-Billé, *Mandaatregeling. Een onderzoek naar de werking van de mandaatregeling in de praktijk op het terrein van politiek gevoelige onderwerpen in de gemeente Renkum*, Renkum, 2012
- F.C.M.A. Michiels, R.J.G.M. Widdershoven & L.F.M. Besselink, *Staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 2004
- Raad van State, 25 febr. 2004, LJN: AO 4363
- Gemeente Almelo, Handboek juridische kwaliteitszorg, 2004
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27751, nr.3 p.3.

Bijlage 3 Enquête fractievoorzitters

I. ACTIEVE INFORMATIEPLICHT

Eén van de pijlers van de Wet dualisering gemeentebestuur is dat gemeentelijke bestuursbevoegdheden zoveel mogelijk bij het college worden geconcentreerd. Wel is het college verplicht de raad actief informatie te verschaffen. Deze verplichting wordt wel aangeduid als de actieve informatieplicht. In de gemeente Almelo is de actieve informatieplicht neergelegd in het protocol inzake de actieve informatievoorziening. De kern van de actieve informatieplicht is dat het college en de burgemeester uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak, en dan met name de controlerende taak, nodig heeft. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn in twee gevallen verplicht om de raad vooraf over de uitoefening van een aantal bevoegdheden te informeren, namelijk (1) indien de raad daarom verzoekt en (2) indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

Vraag 1

Hoe vaak verzoekt uw fractie (mondeling of schriftelijk) het college om inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden?

- a. Vaak
- b. Soms
- c. Nooit (ga naar vraag 4)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (ga naar vraag 4)

Vraag 2

Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin uw fractie het college heeft verzocht om inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van bevoegdheden?

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de bereidheid van het college om, wanneer uw fractie daarom verzoekt, inlichtingen te geven over de uitvoering van bevoegdheden?

- a. De bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken is groot
- b. De bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken is wisselend
- c. Het college is altijd terughoudend in het verstrekken van inlichtingen
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 4

Het college kan ook ongevraagd inlichtingen verstrekken aan de raad over de uitoefening van bevoegdheden. Hoe vaak doet deze situatie zich voor in de gemeente Almelo?

- a. Dat gebeurt vaak
- b. Dat gebeurt weleens
- c. Dat gebeurt nooit
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 5

Wanneer het college de raad informeert over de uitoefening van bevoegdheden, op welke wijze gebeurt dat dan (kruis het goede antwoord aan, meerdere antwoorden mogelijk)?

- () Schriftelijk per raadsbrief
- () Schriftelijk per raadsvoorstel
- () Schriftelijk via de besluitenlijst op het RIS
- () Schriftelijk via bestuursrapportages
- () Schriftelijk via ter inzage gelegde stukken
- () Mondeling bilateraal
- () Mondeling tijdens een raadsvergadering
- () Mondeling tijdens een politiek beraad
- () Mondeling telefonisch

- ☐ Anders, namelijk:
- ☐ Actief (op eigen initiatief)
- ☐ Passief (na vragen van de raad)
- ☐ Individueel aan een raadslid
- ☐ Plenair aan de hele raad
- ☐ Niet van toepassing, de raad wordt niet actief en niet passief door het college geïnformeerd over de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden

Vraag 6

Hoe vaak verzoekt uw fractie de burgemeester om inlichtingen te geven over de uitoefening van bevoegdheden?

- a. Vaak
- b. Soms
- c. Nooit (ga naar vraag 9)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (ga naar vraag 9)

Vraag 7

Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin uw fractie de burgemeester heeft verzocht om inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van bevoegdheden?

Vraag 8

Hoe beoordeelt u de bereidheid van de burgemeester om, wanneer uw fractie daarom verzoekt, inlichtingen te geven over de uitvoering van bevoegdheden?

- a. De bereidheid van de burgemeester om inlichtingen te verstrekken is groot
- b. De bereidheid van de burgemeester om inlichtingen te verstrekken is wisselend
- c. De burgemeester is altijd terughoudend in het verstrekken van inlichtingen
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 9

De burgemeester kan ook ongevraagd inlichtingen verstrekken aan de raad over de uitoefening van bevoegdheden. Hoe vaak doet deze situatie zich voor in de gemeente Almelo?

- a. Dat gebeurt vaak
- b. Dat gebeurt weleens
- c. Dat gebeurt nooit
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 10

Wanneer de burgemeester de raad informeert over de uitoefening van bevoegdheden, op welke wijze gebeurt dat dan (kruis het goede antwoord aan, meerdere antwoorden mogelijk)?

- ☐ Schriftelijk per raadsbrief
- ☐ Schriftelijk per raadsvoorstel
- ☐ Schriftelijk via de besluitenlijst op het RIS
- ☐ Schriftelijk via bestuursrapportages
- ☐ Schriftelijk via ter inzage gelegde stukken
- ☐ Schriftelijk via het burgerjaarverslag
- ☐ Mondeling bilateraal
- ☐ Mondeling tijdens een raadsvergadering
- ☐ Mondeling tijdens een politiek beraad
- ☐ Mondeling telefonisch
- ☐ Anders, namelijk:
- ☐ Actief (op eigen initiatief)
- ☐ Passief (na vragen van de raad)
- ☐ Individueel aan een raadslid
- ☐ Plenair aan de hele raad

- () Niet van toepassing, de raad wordt niet actief en niet passief door de burgemeester geïnformeerd over de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden

II. DELEGATIE

Er bestaan drie rechtsfiguren die de raad kunnen helpen zijn taken effectief en efficiënt uit te voeren, namelijk: delegatie, attributie en mandaat. Delegatie is een rechtsfiguur die een bestuursorgaan de mogelijkheid geeft om een bevoegdheid tot het nemen van besluiten over te dragen aan een ander bestuursorgaan. Zo kan de gemeenteraad kan op grond van de gemeentewet bepaalde bevoegdheden overdragen aan het college en/of de burgemeester. Kenmerkend voor delegatie is dat de verantwoordelijkheid voor de bevoegdheidsuitoefening wordt overgedragen aan het gedelegeerde bestuursorgaan.

Vraag 11

Bent u op de hoogte van de bevoegdheden die door de gemeenteraad *overgedragen mogen worden* aan het college?

- a. Ik weet precies welke bevoegdheden de raad mag overdragen aan het college
- b. Ik weet ongeveer welke bevoegdheden de raad mag overdragen aan het college
- c. Ik weet nauwelijks welke bevoegdheden de raad mag overdragen aan het college
- d. Ik heb geen idee welke bevoegdheden de raad mag overdragen aan het college

Vraag 12

Bent u op de hoogte van de bevoegdheden die door de gemeenteraad van Almelo *overgedragen zijn* aan het college?

- a. Ik weet precies welke bevoegdheden de raad heeft overgedragen aan het college
- b. Ik weet ongeveer welke bevoegdheden de raad heeft overgedragen aan het college
- c. Ik weet nauwelijks welke bevoegdheden de raad heeft overgedragen aan het college
- d. Ik heb geen idee welke bevoegdheden de raad heeft overgedragen aan het college (ga naar vraag 15)

Vraag 13

Hoe heeft u zich geïnformeerd over de bevoegdheden die door de gemeenteraad van Almelo zijn overgedragen aan het college?

Vraag 14

Hoe beoordeelt u de mate waarin de gemeenteraad van Almelo gebruik maakt van haar mogelijkheden om bevoegdheden te delegeren aan het college?

- a. Ik vind dat de gemeenteraad van Almelo te veel bevoegdheden heeft gedelegeerd aan het college
- b. Ik vind dat de gemeenteraad van Almelo voldoende heeft gedelegeerd aan het college
- c. Ik vind dat de gemeenteraad van Almelo te weinig bevoegdheden heeft gedelegeerd aan het college
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 15

Welke bevoegdheden zou de gemeenteraad van Almelo volgens u *kunnen* delegeren aan het college (meerdere antwoorden mogelijk):

- () Het besluiten om toepassing te geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht
- () Het vaststellen van de begroting
- () Het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie van de gemeente
- () Het geven van namen aan straten, pleinen, parken, buurten, nieuwbouwwijken en het toekennen van huisnummers
- () Het vaststellen van de jaarrekening
- () Het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen

- () Het beslissen op aan de raad gerichte aanvragen en verzoeken op grond van de wet openbaarheid van bestuur
- () Het nemen van projectbesluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening
- () Het vaststellen van verordeningen
- () Het uitvoeren van de voorbereiding van onteigeningsprocedures
- () Het vaststellen van een exploitatieplan behorend bij een besluit waarbij sprake is van een grote afwijking van een bestemming, maar alleen in die gevallen waarin er geen verklaring van geen bedenkingen hoeft te worden afgegeven door de raad
- () Anders, namelijk

De raad kan in het geval van delegatie de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Hoewel de raad bij delegatie de bevoegdheidsuitoefening dus heeft overgedragen aan het college, heeft de raad nog wel degelijk mogelijkheden om de bevoegdheidsuitoefening door het college te beïnvloeden. Zo kan de raad vooraf beleidsregels geven ten aanzien van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid door het college. Ook moet het college, wanneer de raad daarom verzoekt, inlichtingen verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid. Bovendien kan de raad het delegatiebesluit te allen tijde intrekken.

Vraag 16

In hoeverre maakt de gemeenteraad van Almelo gebruik van haar mogelijkheid om beleidsregels te geven voor de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden door het college?

- a. De raad stelt bij elk delegatiebesluit beleidsregels op over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid
- b. De raad stelt bij sommige delegatiebesluiten beleidsregels op over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid, in het bijzonder in de volgende situaties:
- c. De raad stelt nooit beleidsregels op bij delegatiebesluiten (ga naar vraag 18)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (ga naar vraag 18)

Vraag 17

Wanneer stelt de raad beleidsregels op bij aan het college gedelegeerde bevoegdheden? Bij bevoegdheden (meerdere antwoorden mogelijk):

- () die betrekking hebben op complexe onderwerpen (complexe onderwerpen zijn onderwerpen die een wijziging van het beleid tot gevolg kunnen hebben, die een groot aantal betrokken actoren en veel belanghebbenden kennen en /of die een groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden hebben).
- () die maatschappelijke en media aandacht tot gevolg kunnen hebben.
- () die voor de gemeente relevante bestuurlijke, financiële en/of juridische veranderingen tot gevolg kunnen hebben.
- () die precedentwerking kunnen oproepen.
- () die de integriteit van het bestuur kunnen aantasten.
- () anders, namelijk:
- () dat weet ik niet.

Vraag 18

Hoe vaak verzoekt uw fractie het college om inlichtingen te geven over de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden?

- a. Vaak
- b. Soms
- c. Nooit (ga naar vraag 21)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (ga naar vraag 21)

Vraag 19

Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin uw fractie het college heeft verzocht om inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van een gedelegeerde bevoegdheid?

Vraag 20

Hoe beoordeelt u de bereidheid van het college om, wanneer uw fractie daarom verzoekt, inlichtingen te geven over de uitvoering van gedelegeerde bevoegdheden?

- a. De bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken is groot
- b. De bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken is wisselend
- c. Het college is altijd terughoudend in het verstrekken van dergelijke inlichtingen
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 21

Het college kan ook ongevraagd inlichtingen verstrekken aan de raad over de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden. Hoe vaak doet deze situatie zich voor in de gemeente Almelo?

- a. Dat gebeurt vaak
- b. Dat gebeurt weleens
- c. Dat gebeurt nooit
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 22

Wanneer het college de raad informeert over in delegatie genomen besluiten, op welke wijze gebeurt dat dan (kruis het goede antwoord aan, meerdere antwoorden mogelijk)?

- ☐ () Schriftelijk per raadsbrief
- ☐ () Schriftelijk per raadsvoorstel
- ☐ () Schriftelijk via de besluitenlijst op het RIS
- ☐ () Schriftelijk via bestuursrapportages
- ☐ () Schriftelijk via ter inzage gelegde stukken
- ☐ () Mondeling bilateraal
- ☐ () Mondeling tijdens een raadsvergadering
- ☐ () Mondeling tijdens een politiek beraad
- ☐ () Mondeling telefonisch
- ☐ () Anders, namelijk:
- ☐ () Actief (op eigen initiatief)
- ☐ () Passief (na vragen van de raad)
- ☐ () Individueel aan een raadslid
- ☐ () Plenair aan de hele raad
- ☐ () Niet van toepassing, de raad wordt niet actief en niet passief door het college geïnformeerd over de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden

Vraag 23

In hoeverre maakt de gemeenteraad van Almelo gebruik van de mogelijkheid om delegatiebesluiten in te trekken?

- a. De raad trekt regelmatig een delegatiebesluit in
- b. De raad trekt soms een delegatiebesluit in
- c. De raad trekt nooit een delegatiebesluit in (ga naar vraag 25)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (ga naar vraag 25)

Vraag 24

Wanneer de raad een delegatiebesluit intrekt, dan is de belangrijkste reden daarvoor:

- a. Onvoldoende vertrouwen in de bevoegdheidsuitoefening door het college
- b. Falen van een wethouder of de burgemeester
- c. Het teruggeven van de bevoegdheid door het college
- d. Onderwerpen blijken politiek gevoeliger dan vooraf werd gedacht
- e. Anders, namelijk:

III. ATTRIBUTIE

Een tweede rechtsfiguur is attributie. Bij attributie wordt een bevoegdheid tot het nemen van besluiten bij wettelijk voorschrift toegedeeld aan een bestuursorgaan of aan een persoon of college, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Bij attributie wordt een nog niet bestaande bevoegdheid in het leven geroepen en toegedeeld. Hierin verschilt de rechtsfiguur attributie van delegatie. Bij delegatie wordt namelijk een bestaande bevoegdheid overgedragen. Bij attributie kan het bestuursorgaan per geval of in het algemeen instructies geven, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels, over de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid. Ook moet degene aan wie de bevoegdheid is toegedeeld op diens verzoek inlichtingen verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid.

Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de bevoegdheid tot het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij een kleine of grote afwijking van het bestemmingsplan aan de orde is geattribueerd aan het college van de gemeente Almelo.

Vraag 25

Hoe vaak verzoekt uw fractie het college om inlichtingen te geven over de uitoefening van bovengenoemde geattribueerde bevoegdheid?

- a. Vaak
- b. Soms
- c. Nooit (ga naar vraag 28)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (ga naar vraag 28)

Vraag 26

Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin uw fractie het college heeft verzocht om inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van bovengenoemde geattribueerde bevoegdheid?

Vraag 27

Hoe beoordeelt u de bereidheid van het college om, wanneer uw fractie daarom verzoekt, inlichtingen te geven over de uitvoering van bovengenoemde geattribueerde bevoegdheid?

- a. De bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken is groot
- b. De bereidheid van het college om inlichtingen te verstrekken is wisselend
- c. Het college is altijd terughoudend in het verstrekken van dergelijke inlichtingen
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 28

Het college kan ook ongevraagd inlichtingen verstrekken aan de raad over de uitoefening van bovengenoemde geattribueerde bevoegdheid. Hoe vaak doet deze situatie zich voor in de gemeente Almelo?

- a. Dat gebeurt vaak
- b. Dat gebeurt weleens
- c. Dat gebeurt nooit
- d. Dat kan ik niet beoordelen

Vraag 29

Wanneer het college de raad informeert over in attributie genomen besluiten, op welke wijze gebeurt dat dan (kruis het goede antwoord aan, meerdere antwoorden mogelijk)?

- () Schriftelijk per raadsbrief
- () Schriftelijk per raadsvoorstel
- () Schriftelijk via de besluitenlijst op het RIS
- () Schriftelijk via bestuursrapportages
- () Schriftelijk via ter inzage gelegde stukken
- () Mondeling bilateraal
- () Mondeling tijdens een raadsvergadering

- () Mondeling tijdens een politiek beraad
- () Mondeling telefonisch
- () Anders, namelijk:
- () Actief (op eigen initiatief)
- () Passief (na vragen van de raad)
- () Individueel aan een raadslid
- () Plenair aan de hele raad
- () Niet van toepassing, de raad wordt niet actief en niet passief door het college geïnformeerd over de uitoefening van geattribueerde bevoegdheden

IV. MANDAAT

Een derde rechtsfiguur is mandaat. Mandaat geeft een bestuursorgaan de mogelijkheid een aan dat bestuursorgaan toekomende bevoegdheid door een ander te laten uitoefenen. Kenmerkend is dat het bestuursorgaan dat de bevoegdheid door een ander laat uitoefenen zelf verantwoordelijk blijft en waarover het dan ook zeggenschap houdt. In de praktijk van het lokaal bestuur is de meest voorkomende vorm van mandaatverlening die van een bestuursorgaan, over het algemeen het college, naar de ambtelijke organisatie. Toch kan ook de raad bepaalde bevoegdheden mandateren aan het college. Zo kan zij een wethouder c.q. het college de bevoegdheid geven om met derden te onderhandelen en verplichtingen aan te gaan.

Vraag 30

In hoeverre maakt de raad van de gemeente Almelo gebruik van de mogelijkheid om bevoegdheden te mandateren aan het college?

- a. Dat gebeurt vaak
- b. Dat gebeurt soms
- c. Dat gebeurt nooit (einde vragenlijst)
- d. Dat kan ik niet beoordelen (einde vragenlijst)

Vraag 31

U heeft aangegeven dat de raad van Almelo gebruik maakt van de mogelijkheid om bevoegdheden te mandateren aan het college. Zou u één of meerdere voorbeelden kunnen noemen van bevoegdheden die zijn gemandateerd aan het college?