

Delegatie: verantwoord loslaten

Onderzoek naar de delegatieverordening in Wijchen

Rekenkamercommissie Wijchen

Rekenkamercommissie Wijchen

Contactpersoon: mevrouw drs A.B. (Linda) Berendsen (griffier)

Postbus 9000

6600 HA Wijchen

T. 024-6492207

E. griffie@wijchen.nl



Jacques Necker b.v.

Postadres

Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29

F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

Dr. R.G. (Renée) van Os

Mr. E.J. (Evert Jan) Kruijswijk Jansen

A.D. (Jorrit) Jongbloed MA

Contactpersoon:

Dr. R. G. (Renée) van Os

T. 06 – 260 489 80

E. renee@necker.nl

Kenmerk:

RO 12461

Datum:

17 maart 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord rekenkamercommissie

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	3
1.4 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	4
2.1 / Conclusies	4
2.2 / Aanbevelingen	5
 Nota van Bevindingen	 7
1 Delegatie	8
1.1 / Wat is delegatie?	8
1.2 / Delegatie en mandaat	8
1.3 / Wat is de geschiedenis van delegatie (in Wijchen)?	9
1.4 / Hoe is delegatie geregeld (verordening) en wat zijn de wijzigingen sinds 1998 geweest?	10
1.5 / De geldende delegatieverordening	14
1.6 / Beoordeling	17
2 De rolopvatting van de raad	19
2.1 / Wat zijn de verschillende rollen van de raad en hoe verhouden die zich tot delegatie?	19
2.2 / Hoe gaat de raad van Wijchen om met de bevoegdheden die deze heeft overgedragen?	20
2.3 / Betrokkenheid ambtelijke organisatie	21
2.4 / Rapportage over uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden	21
2.5 / Beoordeling	22
 Bijlagen	 25
Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen	26
Bijlage 2. Casussen	28
Bijlage 3. Normenkader	34

Voorwoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft een breed gedragen verzoek van de raad om de Delegatieverordening te gaan evalueren gehonoreerd.

De huidige Delegatieverordening geeft aan dat het college voor 31 december 2011 de verordening evalueert. Echter de raad van Wijchen vond het belangrijk dat de rekenkamercommissie dit onderwerp, na de gemeenteraadsverkiezingen en de installatie van de gemeenteraad, als eerste op pakte.

Hier waren diverse redenen voor, zoals de delegatiebesluiten die in projectprocedures (ZZP) zijn genomen en die de leden van de raad niet altijd meer duidelijk voor ogen staan.

De rekenkamercommissie heeft bij haar onderzoek nadrukkelijk het college en de raad betrokken. In het voorliggende rapport zijn onder meer de resultaten van een uitgebreid interview met het college en een workshop met de raad verwerkt.

De rekenkamercommissie sluit zich graag aan bij de uitkomsten van het onderzoek, met name het punt over het tegen gaan van 'rolvervuiling'. Raad en college moeten zich bewuster zijn van hun rol en de redenen waarom tot delegatie van bevoegdheden is overgegaan, en de visie (op dualistische verhoudingen) van waaruit zij dit doen. De raad gaat over hoofdlijnen en kan niet reageren op ieder los incident. Het college moet geen zaken voorleggen aan de raad waarover het zelf de beslisbevoegdheid heeft.

De rekenkamercommissie constateert naar aanleiding van dit onderzoek, dat een lijst ontbreekt van gedelegeerde bevoegdheden aan het college, die in andere verordeningen zijn vastgelegd. Dit rechtvaardigt de stelling dat de huidige delegatieverordening het regelen van een "restpost" is. De rekenkamercommissie pleit dan ook voor het opstellen van een delegatieregister, om het totaalinzicht in de delegatie door de raad aan het college te vergroten.

Al met al vindt de rekenkamercommissie het rapport een goede basis om met elkaar, zowel de raad onderling, als met het college, in gesprek te gaan om de delegatieverordening weer die status te geven die de delegatieverordening verdient.

De rekenkamercommissie ziet voor zichzelf ook een rol in de gesprekken tussen raad en college rondom de delegatieverordening. Zij biedt aan om als het onderwerp delegatie aan de orde is tussen raad en college haar verantwoordelijkheid daarin te nemen.

De rekenkamercommissie wenst u veel plezier bij het lezen van dit rapport.

Namens de rekenkamercommissie,

Wim Roosenboom, voorzitter

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De gemeente Wijchen heeft sinds 1998 een delegatieverordening. Een delegatieverordening zorgt ervoor dat de raad bepaalde bevoegdheden kan overdragen aan het college. De raad kan zich hierdoor concentreren op de politieke hoofdzaken, terwijl het college als dagelijks bestuur van de gemeente de overige besluiten kan nemen. Dit maakt de besluitvorming efficiënter.

In de delegatieverordening van Wijchen is bepaald dat het college deze verordening vóór 31 december 2011 moet evalueren. Het college is met de raad overeengekomen dat de rekenkamercommissie deze evaluatie gaat uitvoeren in het 4e kwartaal van 2010. De raad en het college hebben afgesproken dat dit in nauwe samenwerking zal gebeuren. Dit rapport doet verslag van dit evaluatieonderzoek.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Doel van de evaluatie is om aanbevelingen te doen ter verbetering van de (toepassing van de) delegatieverordening. Deze aanbevelingen volgen op de in het onderzoek geconstateerde problemen, onduidelijkheden en/of tekortkomingen in de tekst van de verordening of de dagelijkse praktijk.

Doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan hoe de verordening in de huidige praktijk uitpakt. Daarnaast wordt kort teruggeblikt naar de periode waarin de verordening is ingesteld (in 1998), en naar de periode rondom de invoering van het dualisme (2002) om inzicht te krijgen in de keuzes die toentertijd gemaakt zijn (en of deze anno 2010 nog gelden).

De rekenkamercommissie heeft de volgende **centrale vraag** geformuleerd:

Met welk doel heeft de gemeente Wijchen in 1998 en 2002 gekozen voor een delegatieverordening, wat is de werkbaarheid en uitwerking van de geldende delegatieverordening in Wijchen in de praktijk en waar kunnen aanbevelingen geformuleerd worden voor een eventuele aanpassing van de verordening in de toekomst?

Deze centrale vraag is onderverdeeld in 16 deelvragen. De Nota van Bevindingen geeft antwoord op deze deelvragen. Aan de beantwoording van de vragen ligt een normenkader ten grondslag. Dit vindt u in bijlage 3. De deelvragen zijn als volgt:

Motivatie voor de delegatieverordening Wijchen

1. Waarom en met welk doel heeft de gemeenteraad van Wijchen in 1998 en 2002 gekozen voor delegatie en wat waren de overwegingen daarbij?
2. Welke rol heeft het college gespeeld in de keuze voor een delegatieverordening?
3. Welke alternatieven zijn overwogen voor de delegatieverordening (bijvoorbeeld mandatering)?

Delegatie in Wijchen

4. Welke bevoegdheden heeft de raad aan het college van B&W gedelegeerd, en met welke reden?
5. Is deze delegatie rechtmatig (d.w.z. in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving)?
6. Benoemt de raad voorwaarden van delegatie en wat zijn deze?

7. Rapporteert het college van B&W over de uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheden naar de raad, en zijn hierover afspraken gemaakt?
8. Voert het college van B&W de aan hun gedelegeerde taken uit of zijn er taken die zij 'teruggeven' aan de raad?
9. Is de delegatieverordening na de invoering in 1998 en in 2002 aangepast en welk effect heeft dat gehad voor de bevoegdheden van de raad?

Werkbaarheid en uitwerking in de praktijk

10. Welke voor- en nadelen ervaren college en raad in de dagelijkse praktijk?
11. Is voor beide partijen duidelijk wat wel en wat niet gedelegeerd dient te worden volgens de verordening, en waar zitten eventuele onduidelijkheden?
12. Kan de raad met de huidige verordening zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uitvoeren?
13. Heeft het college met de huidige verordening voldoende slagkracht?
14. Wat is de meerwaarde van een delegatieverordening ten opzichte van de reguliere kaderstelling (p&c cyclus en raadsvoorstellen), mandaatverlening en de verdeling van bevoegdheden op basis van wet- en regelgeving?
15. Leidt de delegatie van bevoegdheden tot de vooraf gestelde doelen?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober – november 2010. In deze periode heeft de rekenkamercommissie interviews gehouden met betrokkenen, en heeft zij relevante documenten bestudeerd. Op 11 november 2010 heeft een raadsworkshop plaatsgevonden. Een overzicht van de geïnterviewde personen en bestudeerde bronnen vindt u in bijlage 1.

Van tien casussen uit het recente verleden heeft zij specifiek het bevoegdheidsprobleem uitgezocht. Hiertoe zijn de raadsvoorstellen en – besluiten bestudeerd, aangevuld met de stukken die in het college behandeld zijn. Deze casussen zijn met het college (via een interview) en de raad (via een workshop) besproken. Een overzicht van de bestudeerde casussen is te vinden in bijlage 2.

Op basis van het onderzoek is een Nota van Bevindingen opgesteld. Een conceptversie hiervan is op 16 december 2010 ter verificatie van de feiten voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. Naar aanleiding van de reactie van het college is het rapport op enkele punten aangepast. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek geformuleerd en vastgesteld.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. In de Bestuurlijke Nota vindt u de verantwoording van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen, voorzien van een nawoord van de rekenkamercommissie.

Achter de Bestuurlijke Nota is de Nota van Bevindingen opgenomen. Deze bestaat uit twee hoofdstukken: een hoofdstuk over delegatie in Wijchen, en een hoofdstuk over de rolopvatting in de raad.

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Algemeen

1. Wijchen heeft sinds 1998 een delegatieverordening. Deze is in 2002 aangepast aan het dualisme. Door de inwerkingtreding van de wet Dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden in 2006 is een groot deel van de bepalingen komen te vervallen. Op 28 juni 2007 is een nieuwe verordening vastgesteld. De huidige verordening is grotendeels dezelfde als die van 28 juni 2007, behoudens een aanpassing aan de per 1 oktober geldende Wabo op 23 september 2010.
2. Naast de delegatieverordening zijn in verschillende zelfstandige projectprocedures (ZPP) delegatiebesluiten genomen. Ook hebben college en raad aanvullende afspraken gemaakt waarin bevoegdheden zijn herverdeeld, bijvoorbeeld de afspraak rondom “ruimtelijk minder ingrijpende projecten”.
3. Raad en college hebben de afspraak gemaakt dat het college “gevoelige” besluiten toch aan de raad voorlegt, ondanks het feit dat deze geen beslisbevoegdheid heeft.

Bepalingen in de geldende verordening

4. Van drie bepalingen in de verordening oordeelt de rekenkamercommissie dat deze van “groot” praktisch nut zijn:
 - a. Ruimtelijke ordening (artikel 1)
 - b. Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (artikel 2)
 - c. Geschillen en juridische procedures (artikel 6)
5. Twee bepalingen hebben betrekking op zeldzame situaties. Deze bepalingen zijn eigenlijk niet op zijn plaats in een delegatieverordening:
 - a. Monumenten (artikel 4)
 - b. Subsidies – fonds archeologie (artikel 5)
6. Eén artikel is onwettig:
 - a. Werkgeversbevoegdheden raad (artikel 9)
7. De overige bepalingen zijn volgens de rekenkamercommissie van “redelijke” praktische waarde, dat wil zeggen dat ze enkele keren per raadsperiode voorkomen, of de raad veel werk uit handen nemen:
 - a. Verkeer (artikel 3)
 - b. Gemeenschappelijke regelingen (artikel 7)
 - c. Wet openbaar bestuur (artikel 8)
 - d. Beleidsregels mandateren en vaststellen (artikel 10) – eigenlijk een overbodig artikel, het college kan dit ook zonder deze bepaling in de delegatieverordening. Geeft wel inzicht.

Geconstateerde zaken m.b.t. de huidige delegatieverordening

8. Het is geen exclusief, allesomvattend document. Het geeft geen totaaloverzicht van alle gedelegeerde bevoegdheden. Feitelijk is het een ‘restpost’ van bepalingen rondom bevoegdheidsverdeling die niet in andere verordeningen vastgelegd kunnen worden, simpelweg omdat er geen relevante verordening bestaat waar de bepaling opgenomen kan worden.

9. Binnen de gemeente ontbreekt momenteel het overzicht van de totaliteit aan bepalingen rondom bevoegdheidsverdeling (in +/- 45 verordeningen). Dientengevolge kent niemand de exacte omvang van de delegatie van bevoegdheden door de raad aan het college.
10. In de informatie- en besluitstukken die het college naar de raad stuurt wordt – indien van toepassing – niet gemeld dat het om een gedelegeerde bevoegdheid gaat.
11. De verordening bevat geen toelichting. Voor de niet juridisch geschoolde lezer is het daardoor niet duidelijk om welke bevoegdheden het feitelijk gaat. Ook voor de raad is dit niet inzichtelijk gemaakt.

Praktijk

12. Onduidelijkheid in bevoegdheidsverdeling ontstaat op de volgende twee momenten:
 - a. Een burger spreekt in, de raad laat zich hierdoor beïnvloeden en trekt de discussie naar zich toe en wil 'meebeslissen', op onderwerpen waar het college exclusief bevoegd is;
 - b. Gevoelige besluiten waar het college in principe de beslisbevoegdheid heeft, legt het toch voor aan de raad.
13. In beide situaties treedt rolvervuiling op. Hierdoor ontstaat voor alle actoren in het politieke speelveld, raad, college maar zeker ook de burger, onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling. De raad van Wijchen neemt regelmatig een besluit welke een bevoegdheid van het college is.
14. De raad heeft geen visie ontwikkeld hoe bij dergelijke kwesties geopereerd moet worden. Hij handelt ad-hoc. Tot een aanpassing van de delegatieverordening komt het zelden. In plaats daarvan maken college en raad aanvullende afspraken (zoals bijvoorbeeld de afspraak over "ruimtelijk minder ingrijpende projecten"). Ook is de raad zich te weinig bewust van zijn bevoegdheden. De raad weet niet precies wat hij aan het college heeft gedelegeerd (en waar hij dus feitelijk niets meer over te zeggen heeft). Daardoor bestaat het gevoel dat de raad te veel bevoegdheden is afgenomen.
15. Het college handelt niet volledig transparant, door aan de raad bijvoorbeeld geen melding te maken welke besluiten het genomen heeft op basis van gedelegeerde bevoegdheden.
16. C en D leiden gezamenlijk tot een situatie waarin een gebrek aan transparantie enerzijds en het gevoel van 'te veel te zijn afgenomen' anderzijds elkaar in stand houden.
17. Onduidelijkheid over gedelegeerde bevoegdheden kan in juridische procedures tot problematische situaties leiden. Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 3.6) moet bij het bekend maken van een besluit aan belanghebbenden worden gemeld welk bestuursorgaan dit besluit genomen heeft. Dit in verband met de mogelijkheid van bezwaar en beroep en de rechtsgeldigheid van het besluit.

2.2 / Aanbevelingen

1. Er moet volledig inzicht komen in welke bevoegdheden de raad gedelegeerd heeft aan het college:
 - a. Eénmalig door een lijst van gedelegeerde bevoegdheden op te stellen die in bestaande verordeningen staan opgenomen. Deze lijst moet een gedegen toelichting bevatten, die ook voor de niet-juridisch geschoolde lezer te begrijpen is;
 - b. Structureel door bij ieder informatie- en besluitstuk te melden of het om een gedelegeerde bevoegdheid gaat (en welke). Eens per jaar zou daarnaast een overzicht opgenomen moeten worden in het jaarverslag.
2. Van de bepalingen in de huidige delegatieverordening waarvan de praktische waarde "redelijk" is (artikel 3, 7, 8 en 10), of die betrekking hebben op zeldzame situaties (artikel 4 en 5) moet heroverwogen worden of deze nog 'thuishoren' in de verordening.
3. De onwettige bepaling (artikel 9) moet uit de Delegatieverordening verwijderd worden.

4. Voor de bepalingen die van “grote” praktische waarde zijn moet een aangepaste delegatieverordening worden opgesteld. In deze nieuwe delegatieverordening kunnen daarnaast delegatiebepalingen worden opgenomen waarvoor in andere bestaande verordeningen geen ‘plaats’ is. Een grote mate van terughoudendheid is hierbij wel aan de orde, waarbij de praktische waarde van de bepaling duidelijk afgewogen moet worden. Daarnaast moet de nieuwe verordening van een toelichting worden voorzien, waardoor ook voor de niet juridisch geschoolde lezers duidelijk is wat in de verordening staat.
5. Raad en college moeten zich bewuster zijn van hun rol en de redenen waarom tot delegatie van bevoegdheden is overgegaan, en de visie (op dualistische verhoudingen) van waaruit zij dit doen. De raad gaat over hoofdlijnen en kan niet reageren op ieder los incident. Het college moet geen zaken voorleggen aan de raad waarover het zelf de beslisbevoegdheid heeft. Uiteraard moet het college de raad hierover actief en met vermelding van de bevoegdheidsbepaling waar het om gaat informeren.
6. Bovenstaande impliceert dat de raad, wanneer deze een bevoegdheid heeft gedelegeerd aan het college, deze niet ‘zomaar’ mag terugpakken van het college. Hierdoor treedt rolvervuiling op, waarvan uiteindelijk de burger de dupe is, aangezien deze niet weet bij wie hij of zij terecht kan met vragen, klachten of bezwaren. Ook kan dit juridische gevolgen hebben.
7. Wanneer raad en college overeenkomen dat het wenselijk is om een ‘aanvullende’ afspraak te maken die te maken heeft met de uitoefening van de delegatie van bevoegdheden (d.w.z. in aanvulling op een delegatiebesluit vastgelegd in de delegatieverordening of een andere verordening), moet deze afspraak formeel vastgelegd worden, door de delegatieverordening op dat punt aan te passen. Dit voorkomt dat aanvullende afspraken op termijn uit het vizier verdwijnen.
8. De rekenkamercommissie verzoekt de raad om de griffie de opdracht te geven om de delegatieverordening aan te passen op basis van de resultaten van dit onderzoek en de beraadslaging met het college in de commissie Algemene en sociale zaken, middelen en economie. Vervolgens wordt de Delegatieverordening via het presidium ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

Nota van Bevindingen

1 Delegatie

1.1 / Wat is delegatie?

Delegatie is een wettelijk begrip en gaat over bevoegdheidsoverdracht. Van **delegatie** is sprake wanneer een bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot het nemen van besluiten overdraagt aan een ander die deze bevoegdheid op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen. Overdracht van bevoegdheden door middel van delegatie vindt plaats tussen bestuursorganen.

Wanneer de raad bevoegdheden delegeert aan het college, betekent dit dat de raad deze bevoegdheden zelf niet meer kan uitoefenen. Sterker gezegd: de raad heeft er niets meer over te zeggen, aangezien deze de keuze heeft gemaakt het college verantwoordelijk te maken in plaats van zichzelf. Deze keuze is principieel en geldt voor de hele breedte het beleidsterrein waarop de gedelegeerde bevoegdheid van toepassing is. Dit heeft als gevolg dat, als zich een incident voordoet binnen dat beleidsterrein, de raad een gedelegeerde bevoegdheid niet 'zomaar' terug kan pakken van het college. De raad kan echter wel beslissen de delegatie voor het gehele beleidsterrein op te heffen en de bevoegdheden weer bij zichzelf te leggen. Dit is echter een vergaande beslissing die weloverwogen genomen dient te worden.

1.2 / Delegatie en mandaat

De begrippen delegatie en mandaat worden vaak door elkaar gehaald. Van **mandaat** is sprake wanneer een bestuursorgaan een ander machtigt om in zijn naam en onder zijn verantwoordelijkheid de aan het bestuursorgaan toekomende bevoegdheid uit te oefenen. Mandaat verschilt dus van delegatie doordat bij mandaat de verantwoordelijkheid blijft liggen bij het bestuursorgaan, terwijl deze bij delegatie verschuift van het ene orgaan naar het andere. Mandateren gebeurt vaak uit praktische noodzaak, omdat het ondoenlijk is voor bestuursorganen alle bevoegdheden die zij hebben zelf uit te voeren. Een voorbeeld hiervan is de mandatering van de beleidsuitvoering aan ambtenaren: dit kan het college eenvoudigweg niet zelf doen.

Figuur 1. Definitie delegatie en mandaat

Delegatie:

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

Van *delegatie* is sprake wanneer een bestuursorgaan zijn bevoegdheid tot het nemen van een besluit aan een ander overdraagt die de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.

Mandaat:

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10.1 Awb).

Bij *mandaat* heeft iemand de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De verantwoordelijkheid voor dit soort besluiten blijft bij degene die het mandaat heeft gegeven om het besluit te nemen. Kortom de verantwoordelijkheid voor het besluit verplaatst niet bij mandatering, deze blijft bij de oorspronkelijk bevoegde.

Delegatie leidt tot verschuiving van bevoegdheden. Het ene bestuursorgaan krijgt meer bevoegdheden ten opzichte van het andere. Om zeker te stellen dat een bestuursorgaan niet al zijn bevoegdheden overdraagt en daardoor niets meer kan besluiten, is delegatie alleen toegestaan wanneer de wet deze mogelijkheid biedt. Artikel 156 van de Gemeentewet verbiedt delegatie van een aantal bevoegdheden, zoals de vaststelling van de begroting door de raad. Daarnaast mag niet gedelegeerd worden aan ondergeschikten. De raad mag dus wel delegeren aan het college, maar het college mag niet delegeren aan ambtenaren. Daar kan alleen sprake zijn van mandateren. Daarnaast kan een bestuursorgaan er voor kiezen slechts een deel van een bevoegdheid te delegeren. In dat geval is sprake van subdelegatie.

Delegatie kan – binnen de marges van de wet – van geval tot geval plaatsvinden. Dit geschiedt per raadsbesluit. Sommige gemeenten, waaronder Wijchen, kiezen er voor (daarnaast) een delegatieverordening in te stellen. Dit is niet verplicht, maar kan als voordeel hebben dat deze een totaaloverzicht van de gedelegeerde bevoegdheden geeft.

1.3 / Wat is de geschiedenis van delegatie (in Wijchen)?

Oorsprong en reikwijdte

De mogelijkheid van delegatie bestaat sinds 1931. Sindsdien is het delegatieartikel uitgebreid en vanaf 1992 is het, behoudens een aantal wettelijke uitzonderingen, mogelijk om alle bevoegdheden van de raad te delegeren. De invoering van het dualisme in 2002 heeft in principe niets veranderd aan deze mogelijkheid, behalve dat het belang van de mogelijkheid in een ander daglicht is komen te staan nu raad en college beide duidelijkere en van elkaar verschillende bevoegdheden hebben gekregen. De invulling van de delegatie verschilt van gemeente tot gemeente. Dat kan er toe leiden dat de ene raad al zijn bevoegdheden, met uitzondering van de niet overdraagbare, delegeert aan het college, terwijl in een buurgemeente nauwelijks sprake is van delegatie. Deze mogelijkheid bestaat, zodat raden de invulling van de delegatie kunnen laten aansluiten bij de plaatselijke wensen en gewoonten.

Delegatiepraktijk in Wijchen vóór de dualisering

In Wijchen bestond er reeds ruim voor de invoering van het dualisme een delegatiepraktijk. Uit het delegatiedossier dat in het archief van de gemeente aanwezig is blijkt dat in 1998, bij aanvang van de nieuwe raadsperiode, voor het eerst een delegatieverordening is vastgesteld. Vóór 1998 was geen sprake van een verordening, maar werden in de installatievergadering van de raad wel diverse delegatiebesluiten genomen. Deze besluiten golden tot het einde van de betreffende zittingsperiode. Dit betekende dat op het moment dat de zittingsperiode eindigde ook alle aan het college gedelegeerde bevoegdheden vervielen. Door het vaststellen van een delegatieverordening werd voorkomen dat aan het begin van iedere periode opnieuw de delegatiebesluiten genomen moesten worden. Bovendien werd met het vaststellen van een delegatieverordening het gat in de bevoegdheden van het college weggenomen, dat vierjaarlijks ontstond tussen het einde van een raadsperiode en het nemen van het nieuwe individuele delegatiebesluit.

Uit de notulen van de raadsvergadering van 14 april 1998 blijkt dat de delegatieverordening niet zonder slag of stoot is vastgesteld. De raad voelde zich overvallen door in de eerste vergadering in nieuwe samenstelling te moeten besluiten over de overdracht van bevoegdheden. Afgesproken is de verordening voortaan pas na enkele maanden na aanvang van de nieuwe raadsperiode aan de raad voor te leggen. De eerste delegatieverordening bevat enerzijds bevoegdheden die ook in de periode daaraan voorafgaand aan het college waren gedelegeerd en anderzijds bepalingen die 'voor de zekerheid' zijn opgenomen, omdat de Gemeentewet onduidelijk zou zijn over de bevoegdheid. Als voorbeeld noemt het raadsvoorstel de bevoegdheid van aanbesteden. Dit was een bevoegdheid van het dagelijks bestuur, maar anno 1998 werd dit in de Gemeentewet niet langer expliciet bepaald.

Opvallend aan de delegatieverordening van 14 april 1998 is dat voor een aantal overgedragen bevoegdheden is bepaald dat het college bij gebruikmaking van deze bevoegdheden dit binnen drie maanden dient te melden aan de functionele raadscommissie.¹ De reden hiervan was dat de raad een zeer kritische houding had aangenomen ten aanzien van het overdragen van bevoegdheden aan het college. Overigens is de delegatieverordening op dit punt op 19 december 2002 aangepast², nadat de bestuursrechter had bepaald dat delegatie niet kan plaatsvinden indien vooraf geen (gunstig) advies van de functionele raadscommissie is verkregen.

Doordat in Wijchen al ruim voor de invoering van het dualisme een delegatiepraktijk bestond, zijn bij de invoering van het dualisme geen alternatieven voor delegatie overwogen. Dit blijkt uit de interviews die de rekenkamercommissie met betrokkenen (oud- en huidige raads- en collegeleden) gehouden heeft. College en raad zijn op dezelfde manier verdergegaan, waarbij de invulling van de delegatie werd aangepast aan de dualistische verhoudingen. De filosofie hierachter was (en is): de raad moet besturen, meer tijd hebben om zich met de grote, belangrijke zaken bezig te houden, en niet met de kleine.

1.4 / Hoe is delegatie geregeld (verordening) en wat zijn de wijzigingen sinds 1998 geweest?

De eerste delegatieverordening dateert van 14 april 1998. Sindsdien is de delegatieverordening verschillende malen gewijzigd. In 2001 zijn verschillende werkgroepen van raads- en collegeleden ingesteld om voorbereidingen te treffen voor het dualisme. Een van de werkgroepen heeft de delegatieverordening onderzocht en aanbevelingen gedaan om deze verordening te wijzigen. Hierop heeft het college een voorstel gedaan aan de raad voor een nieuwe verordening. Deze is op 25 april 2002 door de nieuwe raad vastgesteld.

Uit de raadsconferentie en de interviews is gebleken dat de raad nauwelijks een leidende visie heeft op het overdragen van bevoegdheden. Eveneens bepaalt de raad niet onder welke voorwaarden bevoegdheden worden overgedragen. Dit blijkt ook uit de discussie die iedere keer weer gevoerd is wanneer bevoegdheidsoverdracht op de agenda van de raad stond.

In tabel 1 staan de wijzigingen van de delegatieverordening tot en met de invoering van het dualisme opgenomen:

Tabel 1 Wijzigingen delegatieverordening t/m 2002

Datum	Inhoud
26 mei 1998	Aanvulling weggevallen tekst uit verordening 14 april 1998 (artikel 9 lid 1b, voeren verweer tegen beroep, hoger beroep en cassatie).
25 maart 1999	Het college is voortaan ook bevoegd inzake toepassing art. 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten, uitvoering wet (re)integratie arbeidsgehandicapten en uitvoering van de regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen. Daarnaast zijn de bedragen voor aan- en verkoop onroerende goederen (fl.50.000) en incidentele subsidies (fl.10.000) verhoogd. De bevoegdheid tot inkoop van roerende goederen tot fl.5.000 is geschrapt.

¹ Dit gold voor de bevoegdheden genoemd in de artikelen 1 lid 3, 3 lid 2, 5 sub b, 6 lid 2 en 9 lid 3 van de Delegatieverordening van 14 april 1998.

² Het ging bij deze wijziging van de verordening om de artikelen 1 lid 3, 5 sub b en 9 lid 3 en 4. De artikel 3 lid 2 en 6 lid 2 waren op 19 december 2002 al geschrapt uit de delegatieverordening.

7 september 2000	Delegatie van de bevoegdheid ex artikel 19 lid 1 WRO aan het college, met uitzondering van het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar bij Gedeputeerde Staten.
12 september 2001	Aanpassing terminologie van de verordening aan de Awb en aanpassing van de aanhef van artikel 7 (Inkomensvoorzieningen en gehandicapten voorzieningen aan de nieuwe organisatievorm van de gemeente Wijchen (het afdelingenmodel).
31 januari 2002	Verandering van de bedragen van guldens naar euro's.
28 februari 2002	Intrekking delegatiebesluit met betrekking tot artikel 19 lid 1 van de WRO, vanwege juridische onhoudbaarheid (delegatiebesluit 7 september 2000).
25 april 2002	Aanpassing van de verordening aan de Gemeentewet, naar aanleiding van de invoering van het dualisme. In de oude verordening waren bevoegdheden gedelegeerd door de raad aan het college, die vanwege de dualisering nu op grond van de Gemeentewet aan het college toebehoren (gemeente-eigendommen, aanbesteding, andere privaatrechtelijke handelingen, subsidies, financiën en garantieverlening, geschillen in juridische procedures, rechtspositie medewerkers).
19 december 2002	Wijziging in die zin dat voortaan geen advies vooraf meer nodig is in verband met het uitoefenen van gedelegeerde bevoegdheden.

Op 28 juni 2007 is een nieuwe delegatieverordening vastgesteld door de raad. Door de inwerkingtreding van de wet Dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden in 2006 vervalt op die datum het grootste gedeelte van de oude verordening. Daarnaast is dit moment gebruikt om een aantal nieuwe bepalingen aan de verordening toe te voegen. In onderstaande tabel staat weergegeven welke bepalingen geschrapt en toegevoegd zijn in/aan de verordening van 28 juni 2007. In de eerste kolom staan de originele bepalingen uit 2002 opgenomen, in de tweede kolom de wijzigingen die hierin zijn aangebracht. In de derde kolom staan de bepalingen opgenomen zoals deze uiteindelijk in de verordening van 28 juni 2007 staan opgenomen.

Tabel 2 Geschrapte en toegevoegde bepalingen in delegatieverordening (2002 - 2007)

Verordening 19 december 2002	Wijziging	Verordening 28 juni 2007
1. Gemeentelijke eigendommen Het college is bevoegd tot uitoefening van (1) artikel 26 Wet voorkeursrecht gemeenten en van (2) alle rechten die krachtens wet of overeenkomst verbonden zijn aan de positie van de gemeente of het gemeentebestuur als rechthebbende in de rechtsbetrekkingen.	Het artikel vervalt. In de nieuwe verordening van 28 juni 2007 staat in artikel 6 dat het college bevoegd is tot besluiten op bezwaarschriften, het nemen van verdagingsbesluiten en het voeren van rechtsgedingen.	1. Ruimtelijke ordening De bevoegdheden ex artikel 19 WRO worden aan het college gedelegeerd.
1a. Ruimtelijke ordening (vervallen)	-	-
2. Aanbesteding (vervallen)	-	2. Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure Het college is bevoegd tot

		toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure
3. Andere privaatrechtelijke rechtshandelingen (vervallen)	-	3. Verkeer Het college is bevoegd tot het onttrekken van een weg aan de openbaarheid en het vaststellen van de grenzen van de bebouwde kom
4. Verkeer Het college is bevoegd tot het nemen van (tijdelijke) verkeersbesluiten, vrijstelling te verlenen voor het gebruik van wegen, het verstrekken van invalidenparkeerplaatsen en het onttrekken van de weg aan de openbaarheid	Een deel van het artikel vervalt. Zie artikel 3 van de verordening van 28 juni 2007	4. Monumenten Het college is bevoegd tot het vaststellen van de prioriteitsstelling bij een spoedeisende behandeling.
5. Monumenten Het college is bevoegd tot het vaststellen van de prioriteitsstelling bij een spoedeisende behandeling.	Dit is artikel 4 geworden in de verordening van 28 juni 2007	5. Subsidies Het college is bevoegd tot het onttrekken van middelen uit het fonds archeologie ter dekking van kosten van archeologisch onderzoek.
6. Subsidies Het college is bevoegd tot het onttrekken van middelen uit het fonds archeologie ter dekking van kosten van archeologisch onderzoek.	Dit is artikel 5 geworden in de verordening van 28 juni 2007	6. Geschillen en juridische procedures het college is bevoegd tot besluiten op bezwaarschriften, het nemen van verdagingsbesluiten en het voeren van rechtsgedingen.
7. Inkomensvoorzieningen en gehandicapten voorzieningen Het college kan mandaat verlenen aan de medewerkers van de gemeente voor het uitvoeren van een aantal sociale regelingen	Dit artikel is vervallen.	7. Gemeenschappelijke regelingen Het college is bevoegd tot het doen blijken van gevoelens omtrent de begroting (swijzigingen) en tot het maken van bezwaar tegen de rekening.
8 Financiën en garantieverlening (vervallen)	-	8. Wet openbaarheid van bestuur Het college is bevoegd te beslissen op verzoeken om informatie op grond van de WOB.
9. Geschillen en juridische procedures Het college is bevoegd te beslissen op bezwaarschriften, of bedenking worden ingebracht tegen voorgenomen besluiten van bestuursorganen en tot het	- Dit artikel is deels vervallen en deels veranderd in artikel 6 van de verordening van 28 juni 2007	9. Werkgeversbevoegdheden van de raad De burgemeester is bevoegd inzake een aantal beslissingen in het werkgeverschap van de griffier.

aanvaarden van voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgning		
10. Gemeenschappelijke regelingen Het college is bevoegd tot het doen blijken van gevoelens omtrent de begroting(swijzigingen) en tot het maken van bezwaar tegen de rekening.	Dit is artikel 7 geworden in de verordening van 28 juni 2007	10. Beleidsregels vaststellen en mandateren Het college is bevoegd tot het vaststellen van beleidsregels inzake gedelegeerde bevoegdheden en de uitvoering daarvan te mandateren.
11. Rechtspositie medewerkers (vervallen)	-	11. Evaluatie Het college moet voor 31 december van het jaar dat direct volgt op het jaar waarin de zittingsperiode van de raad is aangevangen een evaluatie aan de raad voorleggen.
12. Evaluatie Het college moet voor 31 december van het jaar dat direct volgt op het jaar waarin de zittingsperiode van de raad is aangevangen een evaluatie aan de raad voorleggen.	Dit is artikel 11 geworden van de verordening van 28 juni 2007	12. Intrekken eerdere besluiten Alle eerdere besluiten tot delegatie van bevoegdheden worden ingetrokken.
13. Citeertitel	-	13. Citeertitel en inwerkingtreding

Sinds 30 oktober 2008 geldt de huidige delegatieverordening. De inhoud van deze verordening komt grotendeels overeen met die van 28 juni 2007. Reden voor de wijziging is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro); de verordening is hierop aangepast. Op 23 september 2010 heeft de raad de delegatieverordening aangepast aan de per 1 oktober 2010 geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Genoemde recente wijzigingen zijn puur juridisch van aard; sinds 28 juni 2007 is de delegatieverordening inhoudelijk niet meer gewijzigd. Dit komt overeen met de bepaling zoals opgenomen in artikel 11 van de verordening: deze dient geëvalueerd en aangepast te worden in het jaar direct volgend op het jaar waarin de zittingstermijn van de raad is aangevangen.

Overige afspraken met betrekking tot delegatie

In verschillende zelfstandige projectprocedures (ZPP) zijn delegatiebesluiten genomen. De raad kon op grond van artikel 19 lid 1 WRO³ de bevoegdheid tot het voeren van zelfstandige projectprocedures delegeren aan het college. Het gevolg hiervan is dat de procedure sneller en minder arbeidsintensief verloopt. Een voorbeeld van delegatie van deze bevoegdheid is de Zelfstandige projectprocedure Hofsedam en algehele delegatie voor Hofsedam (03 RZ 028, 27 februari 2003).⁴ Er wordt besloten tot eenmalige delegatie van de bevoegdheid door een projectbesluit te nemen, omdat dit doorgaans per gebied slechts een keer voorkomt. In zo'n geval is het inefficiënt om daarvoor de verordening aan te passen.

Daarnaast zijn er andere afspraken gemaakt waarin bevoegdheden zijn herverdeeld. Een voorbeeld hiervan zijn de afspraken rondom "ruimtelijk minder ingrijpende projecten". In de raadsvergadering van 18 december 2003 is besloten tot een gedeeltelijke delegatie van artikel 19 lid 1 WRO (ZPP), waarbij de besluitvorming en

³ Thans artikel 3.10 Wro.

⁴ Andere voorbeelden zijn het Projectbesluit Elsthoof fase 1 van 19 november 2009 en het Projectbesluit Fietspad Heumenseweg van 21 september 2010.

afhandeling van vrijstellingsverzoeken voor zogenoemde “ruimtelijk minder ingrijpende projecten” wordt gedelegeerd aan het college. De reden hiervoor is dat zelfstandige projectprocedures gebonden zijn aan wettelijke termijnen, welke vanwege de vergaderfrequentie van de raad zonder delegatie meestal niet worden gehaald. Onder “ruimtelijk minder ingrijpende projecten” worden verstaan:

- / Het bouwen van maximaal 4 woningen binnen de bebouwde kom;
- / Het uitbreiden van een woning binnen de bebouwde kom;
- / Het bouwen en/of het uitbreiden van kantoor-, bedrijfs-, horeca- en winkelpanden binnen de bebouwde kom, met een maximum van 500m²;
- / Het uitbreiden van gebouwen met de bestemming maatschappelijke of bijzondere doeleinden binnen de bebouwde kom, met een maximum van 500m².

Ten slotte is tussen raad en college de afspraak gemaakt dat het college bij besluiten waarvan het denkt dat deze gevoelig liggen bij de raad, ook al is het zelf bevoegd, deze toch ter besluitvorming aan de raad voorlegt. De raad heeft met deze ‘delegatie’ ingestemd, maar de bepaling is niet in de delegatieverordening opgenomen.

1.5 / De geldende delegatieverordening

De geldende delegatieverordening is op 30 oktober 2008 vastgesteld. De bepalingen die hierin zijn opgenomen, zijn allen gevolg van de wijzigingen die in de loop van de jaren zijn doorgevoerd. Tabel 3 geeft inzicht in de aard van de bepalingen en zaken die opvielen bij de bestudering van de verordening. In de derde kolom maakt de rekenkamercommissie een praktische vertaling naar het ‘nut’ van de bepaling.

Tabel 3 Bepalingen in de huidige delegatieverordening

Artikel	Inhoud	Praktisch nut van de bepaling
1	Ruimtelijke Ordening Dit artikel is in 2008 aangepast aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Opvallend is dat de afspraak van 27 februari 2003 inzake de delegatie van “ruimtelijk minder ingrijpende projecten” niet in de verordening is opgenomen, terwijl uit de interviews met betrokkenen is gebleken dat deze nog wel gelding hebben.	<i>Het voorkomt dat de raad over ieder klein project moet beslissen, waarbij het risico bestaat dat dit niet binnen de wettelijke termijnen gebeurt. Het grootste ‘gebruik’ van de delegatieverordening zit in deze regeling.</i>
2	Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure Een openbare voorbereidingsprocedure vindt alleen plaats indien de wet dit bepaalt. Deze procedure is bedoeld voor voorbereiding van besluiten waarbij meer dan een of enkele belanghebbenden zijn betrokken. Het besluiten tot toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure is in Wijchen een bevoegdheid van het college, tenzij de raad zich dit recht in een voorkomend geval uitdrukkelijk voorbehoudt.	<i>Deze procedure wordt o.a. gevolgd bij vaststelling van een bestemmingsplan. Door delegatie wordt voorkomen dat de raad het praktische handwerk, dat voortvloeit uit de procedure, zelf moet uitvoeren en zich niet kan focussen op de hoofdlijnen.</i>
3 1	Verkeer Een weg wordt doorgaans aan het verkeer onttrokken in verband met reconstructie van de weg of met de duurzaamheid en veiligheid van het verkeer. Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan het college.	<i>Het komt per raadsperiode wel een of enkele keren voor dat uitvoering wordt gegeven aan deze bevoegdheid.</i>

2	De bevoegdheid tot het vaststellen van de grenzen van de bebouwde kom is van belang in verband met de toegestane snelheid. Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan het college.	
4	Monumenten Dit artikel gaat over de zeldzame gelegenheid waarin er sprake is van een spoedsituatie.	<i>De geschetste situatie is zó zeldzaam, dat (mocht de gelegenheid zich nogmaals voordoen) deze ook met een separaat raadsbesluit afgehandeld zou kunnen worden.</i>
5	Subsidies Gedelegeerd is de bevoegdheid tot onttrekking van middelen uit het "fonds archeologie" ter dekking van de ongedekte kosten van archeologisch onderzoek. Reeds bij de wijziging van de delegatieverordening van 25 april 2002 is bepaald dat de toen geldende delegatiebepaling over subsidies overbodig was, omdat er ook een subsidieverordening was waarin de bevoegdheid tot het toekennen van subsidies gedelegeerd is aan het college. Daarnaast geldt dat de raad budgetrecht heeft en daarmee te allen tijde het subsidiebudget kan aanpassen.	<i>Van deze bepaling wordt weinig gebruik gemaakt. Daarnaast zou de bepaling beter op zijn plaats zijn in de subsidieverordening.</i>
6	Geschillen en juridische procedures In dit artikel is bepaald dat de raad de bevoegdheid tot besluiten op bezwaarschriften, verdagingbesluiten en het voeren van rechtsgedingen en administratieve procedures heeft gedelegeerd aan het college. De burger hoeft zich in deze gevallen niet meer tot de raad te wenden.	<i>Dit voorkomt dat de raad in juridische geschillen, waarbij vaak binnen gestelde termijnen gehandeld moet worden, zelf actie moet ondernemen. Bovendien ontbreekt bij de raad de kennis om deze procedures goed te voeren.</i>
7	Gemeenschappelijke regelingen Na overleg met de raadscommissie op wier terrein het desbetreffende voorstel ligt, is het college bevoegd tot het doen blijken van gevoelens omtrent de ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen en tot het indienen van bezwaren tegen de jaarlijkse rekening. Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan het college, omdat de kans bestaat dat de raad niet tijdig vergadert om deze bevoegdheid zelf uit te oefenen.	<i>In de praktijk blijken de raadscommissies ook onvoldoende in staat voorafgaand aan de uitoefening van de bevoegdheden met het college te overleggen. Met deze bepaling heeft de raad het kleine beetje invloed dat deze nog heeft op gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college.</i>
8	Wet openbaarheid bestuur Het college heeft de bevoegdheid te beslissen op verzoeken om informatie.	<i>Verzoeken op grond van de WOB komen doorgaans iedere raadsperiode een of enkele malen voor. Het college heeft meer zicht op de informatie waarom gevraagd wordt en kan de afweging om wel of geen gehoor te geven aan dit verzoek beter maken.</i>

9	Werkgeversbevoegdheden raad De werkgeversbevoegdheden van de raad zijn gedelegeerd aan de burgemeester. Uit het interview met het college bleek dat dit gedaan is omdat er in het verleden problemen zijn geweest rondom het werkgeverschap en dit op dat moment de meest praktische oplossing was. De werkgeversbevoegdheden van de raad mogen echter niet aan de burgemeester of het college gedelegeerd worden, omdat op grond van artikel 156 van de Gemeentewet is bepaald dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie aan het college of de burgemeester verzet.	<i>De werkgeversbevoegdheid is belangrijk voor het functioneren van griffier en raad. De huidige bepaling is in strijd met de wet.</i> <i>De raad doet er goed aan de werkgeversbevoegdheden te regelen via het Griffiestatuut en in overeenstemming te brengen met artikel 156 van de Gemeentewet.</i>
10	Beleidsregels vaststellen en mandateren Dit artikel betreft handvatten om een praktische invulling te geven aan de gedelegeerde bevoegdheden. Het college is bevoegd de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden te mandateren aan ambtelijke medewerkers. De gemandateerde bevoegdheden worden door het college bij gehouden in het mandaatregister.	<i>De bepaling geeft inzicht in de uitvoering van gedelegeerde bevoegdheden. Het college is echter ook zonder deze bepaling bevoegd om de uitvoering te mandateren aan de ambtelijke organisatie.</i>

Opmerkingen bij de huidige verordening

In het onderzoek zijn een aantal zaken met betrekking tot de huidige verordening aan het licht gekomen. Deze worden hieronder beschreven.

1. De delegatieverordening is geen exclusief, allesomvattend document. Hiermee bedoelt de rekenkamercommissie dat het document geen totaaloverzicht betreft van *alle* gedelegeerde bevoegdheden in de gemeente. Feitelijk is het een 'restpost' van bepalingen rondom bevoegdheidsverdeling die niet in andere verordeningen vastgelegd kunnen worden, simpelweg omdat er geen relevante verordening bestaat waar de bepaling in opgenomen kan worden. Uit de interviews is duidelijk geworden dat in de gemeente Wijchen ± 45 verordeningen bestaan, waarvan een aanzienlijk deel één of meerdere delegatiebepalingen bevat.
2. Binnen de gemeente ontbreekt momenteel het overzicht van de totaliteit aan bepalingen rondom bevoegdheidsverdeling. Dientengevolge kent niemand de exacte omvang van de delegatie van bevoegdheden door de raad aan het college. In de informatie- en besluitstukken die het college naar de raad stuurt wordt – indien van toepassing – niet gemeld dat het gaat om een gedelegeerde bevoegdheid.
3. Enkele bepalingen in de huidige delegatieverordening gaan over zeldzame situaties, waarvan men zich kan afvragen of deze in een algemeen geldend document (wat een delegatieverordening in principe wel is) opgenomen zouden moeten zijn. Bijvoorbeeld artikel 4 – monumenten.
4. De delegatieverordening is op één onderdeel in strijd met de wet, en wel in artikel 9 - werkgeversbevoegdheden van de raad.
5. De verordening bevat geen toelichting. Voor de niet juridisch geschoolde lezer is daardoor niet duidelijk om welke bevoegdheden het feitelijk gaat. Ook voor de raad is dit niet inzichtelijk gemaakt.

1.6 / Beoordeling

Tabel 4 geeft een oordeel over de in dit hoofdstuk beschreven feiten. De tabel beschrijft in hoeverre wordt voldaan aan de normen die in het normenkader zijn opgenomen (zie hiervoor bijlage 1). Hierbij zijn de mogelijkheden: voldaan, deels voldaan en niet voldaan.

Tabel 4 Beoordeling normen delegatie in Wijchen

Norm	Toetsing
De gemeenteraad heeft doelbewust en beargumenteerd gekozen voor een delegatieverordening	Niet voldaan. Doordat er reeds voor de invoering van het dualisme een delegatieverordening was, is hierop voortgeborduurd bij de invoering van het dualisme in 2002. Alternatieven zijn niet overwogen omdat raad en college de delegatieverordening werkbaar vonden.
Het college heeft de raad gevraagd en/of ongevraagd van advies voorzien inzake de te delegeren bevoegdheden die in de delegatieverordening opgenomen dienden te worden (d.w.z. geen leidende rol)	Deels voldaan. De delegatieverordening uit 1998 is op voorstel van het college opgesteld en vastgesteld. In 2001 heeft een werkgroep bestaande uit raads- en collegeleden onderzocht in hoeverre de delegatieverordening aangepast moest worden vanwege het dualisme. Ook deze verordening is opgesteld door het college. Sindsdien adviseert het college, bijvoorbeeld bij gewijzigde regelgeving, gevraagd en ongevraagd over aanpassing van de delegatieverordening.
De gemeenteraad heeft gekozen voor delegatie vanwege de inschatting dat alternatieven niet hetzelfde effect zouden bewerkstelligen	Niet voldaan. De gemeenteraad heeft in de aanloop naar 2002 geen alternatieven overwogen, aangezien er al een praktijk van delegatie was (vanaf 1998).
De raad heeft bij de keuze voor de gedelegeerde bevoegdheden getoetst of de wet de delegatie van de betreffende bevoegdheid wel toestaat	Niet voldaan. De raad van Wijchen heeft dit niet getoetst. Wel adviseert de ambtelijke organisatie gevraagd en ongevraagd over de (voorgenomen) delegatiebesluiten.
De raad heeft geen bevoegdheden aan de burgemeester overgedragen	Niet voldaan. De werkgeversbevoegdheden van de raad zijn, in strijd met de wet, aan de burgemeester overgedragen. Hier hebben praktische overwegingen aan ten grondslag gelegen.
De raad bepaalt voor iedere bevoegdheidsoverdracht afzonderlijk wat de voorwaarden zijn waaronder delegatie kan plaatsvinden	Niet voldaan. Deze discussie wordt niet gevoerd.
De delegatieverordening bevat een toelichting op de artikelen, welke betrokkenen uitleg verschaft over de overgedragen bevoegdheid en het beoogde beleid	Niet voldaan. De delegatieverordening heeft geen toelichting.
In de delegatieverordening zijn geen kenmerkende bevoegdheden van de raad overgedragen aan het college	Voldaan. Er zijn geen kenmerkende bevoegdheden overgedragen aan het college.

De meerwaarde van de delegatieverordening t.o.v. alternatieven wordt beleefd en erkend door betrokkenen (raad en college)	Voldaan. Er is in 1998 bewust gekozen voor een verordening, in plaats van afzonderlijke besluiten die aan het begin van elke raadsperiode weer opnieuw genomen moesten worden. In 2002 bekrachtigden raad en college deze keuze.
--	--

2 De rolopvatting van de raad

2.1 / Wat zijn de verschillende rollen van de raad en hoe verhouden die zich tot delegatie?

Het belang van dualisering voor delegatie

Met de invoering van het dualisme in 2002 zijn drie rollen gemarkeerd voor de raad: een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende rol. Vanuit deze rollen stelt de raad de uitgangspunten van het beleid vast en bepaalt de raad wat dat beleid mag kosten. De raad controleert vervolgens of het college het beleid binnen de door hem vastgestelde piketpaaltjes uitvoert. In beide rollen laat de raad zich inspireren door zijn volksvertegenwoordigende rol.

Bij de invoering van het dualisme heeft het college begin 2002 een kwartiermaker aangesteld, die als eerste griffier het dualisme in Wijchen vorm moest geven. De raad heeft dit gedaan door alle processen in de gemeente te analyseren en voorstellen tot verbetering te doen. Daarnaast heeft de griffier ook voor de raad en het college inzichtelijk gemaakt wat er van ieder van hen verwacht wordt in het dualisme. De griffier is ook betrokken geweest bij de werkgroep die de delegatieverordening heeft onderzocht.

Met de kennis van nu stellen betrokkenen dat het dualisme in Wijchen niet is ontstaan tot stand is gekomen. Maar nog steeds komen regelmatig problemen voor waarbij vragen rijzen over het bevoegdheidsvraagstuk.

Balanceren op een slap koord

Delegatie moet de raad helpen zijn verschillende rollen naar tevredenheid te kunnen spelen. De raad moet zich bij zijn roluitoefening houden aan wettelijke vormen, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en termijnen. Daarnaast zijn de bevoegdheden die de wetgever aan de gemeenteraad heeft toebedeeld in sommige gevallen niet in overeenstemming met het dualisme, waarbij de raad stuurt op hoofdlijnen en de uitvoering in handen is van het college. Hier moet een balans tussen worden gevonden. Daarom is het in sommige gevallen praktisch wanneer de raad een deel van zijn bevoegdheden overdraagt aan een orgaan dat een correcte uitoefening van de bevoegdheden kan garanderen. Dat betekent in de praktijk dat de raad zijn bevoegdheden delegeert aan het college. Het college kan deze bevoegdheden vervolgens mandateren aan de ambtelijke organisatie. In de praktijk gebeurt dit laatstelijk veelvuldig.

De raadsleden bepalen doorgaans met hun eigen politieke groepering op welke manier zij invulling willen geven aan hun volksvertegenwoordigende rol. De volksvertegenwoordigende rol van de raad als geheel komt met name tot uitdrukking door in openbare vergaderingen besluiten te nemen en deze te verantwoorden aan de burger. De burger heeft de mogelijkheid via inspraak in de raadsvergaderingen zijn zegje te doen. Uit de interviews en de raadsconferentie is gebleken dat inspreken in vergaderingen er geregeld toe leidt dat de raad zich in zijn standpuntbepaling en stemgedrag laat beïnvloeden door de inspraakreactie van de burger. Ook is gebleken dat de raad in een aantal gevallen onder invloed van burgers discussies naar zich toe trekt en meebeslist op onderwerpen waar het college exclusief bevoegd is. Daarnaast zijn er gevallen waarin het college de raad medeverantwoordelijk maakt door besluiten niet zelf te nemen maar over te laten aan de raad. Het gevolg hiervan is dat rolvervuiling optreedt. Hierdoor ontstaat voor alle actoren in het politieke speelveld, de raad, het college en de burger, onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling. Een goed voorbeeld hiervan is de casus Verzoek bestemmingsplan landgoed 't Elzend (09 RZ 276), waarin de advocaat van belanghebbende zowel de raad als het college aanschrijft in de bezwaarprocedure.

De raad heeft geen visie ontwikkeld hoe bij actuele bevoegdheidskwesties geopereerd moet worden. In sommige gevallen wordt gekozen voor aanpassen van de verordening, in andere gevallen wordt het probleem opgelost met een ad-hoc delegatiebesluit.

2.2 / Hoe gaat de raad van Wijchen om met de bevoegdheden die deze heeft overgedragen?

Effect van delegatie

De overdracht van bevoegdheden is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Reeds bij de vaststelling van de eerste verordening in 1998 heeft er in de raad discussie plaatsgevonden over de redenen om tot een delegatieverordening te komen. Een deel van de raad had het gevoel dat bevoegdheden werden afgenomen, ondanks dat de verordening delegatiebepalingen bevatte waarvoor in iedere raadsperiode voor 1998 per onderwerp een afzonderlijk delegatiebesluit genomen moest worden. Uit het delegatiedossier blijkt dat deze discussie in feite bij ieder delegatiebesluit terugkomt. Tegelijkertijd gaf de raad tijdens de raadsconferentie aan dat deze zich te weinig bewust is van zijn bevoegdheden. Hierdoor is het voor de raad lastig te bepalen wat deze weggeeft en wat niet.

De delegatieverordening heeft als doel om bij te dragen aan de slagkracht van het college. In principe is in de verordening bepaald dat alle uitvoerende taken van de raad zijn overgedragen aan het college. In het geval de verordening niet voorziet in de oplossing voor een bevoegdheidsprobleem wordt dit ad hoc opgelost. Een voorbeeld hiervan is het fietspad Wijchen – Beuningen, waarbij het te lang geduurd zou hebben wanneer dit projectbesluit door de raad genomen moest worden.

Bevoegdheid, zeggenschap en grondslag van collegebesluiten

Uit de bestudering van de casussen en de raadsconferentie is gebleken dat overdracht van bevoegdheden allerm minst betekent dat de raad daarmee zeggenschap over het onderwerp verliest. In verschillende gevallen is in de raad geprobeerd de besluitvorming van het college te beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld bij de casus Geluidsproject Graafseweg (10 RZ 010). Ook kwam het voor dat het college bij wijze van rugdekking besluiten aan de raad voorlegde, waarvoor het college zelf (al dan niet op basis van de delegatieverordening) bevoegd was. In dergelijke gevallen werd de raad medeverantwoordelijk gemaakt voor het genomen besluit. Een voorbeeld hiervan is de casus Heumenseweg 83a (10 RZ 344).

Uit het interview met het college is gebleken dat de raad af en toe als grillig wordt ervaren in de wijze waarop deze omgaat met overgedragen bevoegdheden. Er zijn gevallen geweest waarbij de raad geconfronteerd werd met een besluit dat het college op basis van een gedelegeerde bevoegdheid nam, en de raad als reactie daarop de gedelegeerde bevoegdheid terug wilde nemen. Het is nooit zo ver gekomen dat dit ook formeel geregeld werd. Wel kwam het voor dat naar aanleiding van zo'n aanvaring afspraken gemaakt werden om de raad in het proces betrokken te houden. Voorbeeld hiervan is dat werd afgesproken dat de raad extra mondelinge informatie kreeg tijdens commissievergaderingen.

Aard van evaluatie

Sinds 1998 staat in de delegatieverordening opgenomen dat deze geëvalueerd dient te worden in het eerste jaar van een nieuwe raadsperiode. Daarvan is in de praktijk geen sprake. De delegatieverordening komt in het eerste jaar wel terug op de agenda van de raad, maar van een echte evaluatie is geen sprake. Een van de oorzaken hiervoor is dat de raad geen overzicht heeft van de besluiten die op grond van een delegatiebevoegdheid door het college zijn genomen.

2.3 / Betrokkenheid ambtelijke organisatie

Binnen de ambtelijke organisatie zijn er verschillende mensen tot wiens taak het hoort om gevraagd en ongevraagd te adviseren over aanpassingen van de delegatieverordening. De organisatie houdt zelf bij welke wetgeving verandert en of dit gevolgen heeft voor de delegatieverordening. De advisering van de ambtelijke organisatie vindt doorgaans plaats aan het college, maar uiteindelijk beslist de raad over de overdracht van de bevoegdheden.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangestipt, zijn veel delegatiebesluiten verwerkt in afzonderlijke verordeningen en regelingen. De ambtelijke organisatie gebruikt zowel deze afzonderlijke stukken als de delegatieverordening als toetsingskader om te zien wie waartoe bevoegd is.

2.4 / Rapportage over uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden

Op grond van afdeling 3.6 van de Awb treedt een besluit niet in werking voordat het is bekendgemaakt. Bekendmaking geschiedt aan de belanghebbende of, indien het besluit niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Daarnaast moet bekendgemaakt worden of tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld en bij welk bestuursorgaan dit kan worden gedaan.

Uit bestudering van de raadsvoorstellen die behoren bij de casussen (bijlage 1) is gebleken dat in de raadsvoorstellen geen melding wordt gemaakt van de bevoegdheid op grond waarvan de raad een besluit neemt. In de helft van de onderzochte casussen ontbrak in het dictum de grondslag van het besluit. Hierdoor is het voor de raad volstrekt onduidelijk op basis van welke juridische bevoegdheid deze een voorstel krijgt voorgelegd.

In de besluiten die het college neemt, ontbreekt de juridische grondslag eveneens. De raad wordt in een aantal gevallen op de hoogte gesteld van besluiten die het college genomen heeft op grond van een aan hem gedelegeerde bevoegdheid (informatieplicht). Uit het interview met het college bleek echter dat het college daarbij geen melding maakt van de (gedelegeerde) grondslag op grond waarvan deze het besluit genomen heeft. De raad heeft zodoende geen inzicht in de uitoefening van de door hem gedelegeerde bevoegdheden. Dit komt overigens ook omdat de raad vaak niet weet welke bevoegdheden gedelegeerd zijn. Wil de raad weten op welke grondslag een besluit genomen is, dan zal deze dat zelf in de delegatieverordening en overige wetgeving moeten nakijken.

Deze praktijk is in het licht van afdeling 3.6 van de Awb onverstandig. Ook de burger zal moeten weten op welke grondslag een besluit wordt genomen en wie tot dit besluit bevoegd was. Bovendien is gebleken dat de raad in Wijchen, al dan niet op initiatief van het college, geregeld besluiten neemt welke een bevoegdheid zijn van het college. In dat geval kan discussie ontstaan over de rechtsgeldigheid van een besluit en over de vraag bij wie de burger bezwaar kan maken of beroep kan instellen. De raad heeft op grond van artikel 60 van de Gemeentewet de bevoegdheid om het college te verplichten de raad van bepaalde besluiten expliciet op de hoogte te stellen, bijvoorbeeld voor besluiten die genomen zijn op basis van een gedelegeerde bevoegdheid. Momenteel wordt van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt in Wijchen.

2.5 / Beoordeling

Tabel 5 geeft een oordeel over de in dit hoofdstuk beschreven feiten. De tabel beschrijft in hoeverre wordt voldaan aan de normen die in het normenkader zijn opgenomen (zie hiervoor bijlage 1). Hierbij zijn de mogelijkheden: voldaan, deels voldaan en niet voldaan.

Tabel 5 Beoordeling normen rolopvatting van de raad

Norm	Toetsing
De raad heeft een visie op delegatie	Niet voldaan. De raad heeft geen duidelijke rolopvatting en daardoor ook geen visie ontwikkeld op delegatie. Delegatiebepalingen komen tot stand wanneer er een probleem geconstateerd wordt dat een praktische oplossing nodig heeft.
De visie van de raad is leidend bij de keuzes die deze gemaakt heeft m.b.t. het overdragen van bevoegdheden	Niet voldaan. Er is geen visie. Delegatie vindt plaats omdat het een praktische oplossing is voor een gerezen probleem of een te verwachten probleem.
Deze visie komt voort uit de rolopvatting die de raad heeft m.b.t. zijn bevoegdheidsuitoefening	Niet voldaan.
De raad heeft bij de keuze voor de gedelegeerde bevoegdheden rekening gehouden met de vraag welk bestuursorgaan de betreffende bevoegdheid het beste ten uitvoer kon brengen	Deels voldaan. De raad discussieert niet actief over deze vraag bij delegatiebesluiten. Wel heeft de kwartiermaker deze discussie gevoerd bij de invoering van het dualisme in de werkgroep die de verordening heeft voorgesteld.
De raad ontvangt regelmatig schriftelijke of mondelinge terugkoppeling van het college over de uitoefening van overgedragen bevoegdheden	Niet voldaan. Deze terugkoppeling vindt niet plaats.
Raad en college hebben hierover afspraken gemaakt, die vastgelegd zijn op papier	Niet voldaan.
De besluiten van bestuursorganen inzake gedelegeerde bevoegdheden worden apart gepubliceerd.	Niet voldaan. Er wordt in de publicaties geen onderscheid gemaakt in grondslag op basis waarvan het besluit is genomen.
Het college vraagt aan de raad om bevoegdheden terug te nemen (d.w.z. de delegatie ongedaan te maken), en neemt hierin geen leidende rol	Deels voldaan. Het college stelt alleen voor bevoegdheden terug te nemen in verband met veranderende wetgeving, maar niet omdat hij niet langer bepaalde bevoegdheden wil uitoefenen. Zonder wettelijke druk wordt niet gevraagd bevoegdheden terug te nemen.
De raad en het college evalueren regelmatig de in de verordening opgenomen lijst van gedelegeerde bevoegdheden en de uitoefening daarvan	Deels voldaan. De verordening staat iedere raadsperiode een keer op de agenda van de raad, maar van een evaluatie is daarbij geen sprake. Het college koppelt de uitoefening van de bevoegdheden evenmin actief terug.

De delegatieverordening wordt regelmatig getoetst aan veranderende wet- en regelgeving	Voldaan. De ambtelijke organisatie voorziet het college hierbij gevraagd en ongevraagd van advies. Op grond daarvan doet het college voorstellen voor aanpassing van de verordening aan de raad.
Indien uit de toetsing blijkt dat de verordening herzien moet worden, gebeurt dit ook	Voldaan.
Incidenten met overgedragen bevoegdheden worden door de ambtelijke organisatie aan het college gemeld	Niet voldaan. In de praktijk is de ambtelijke organisatie bekend met de bevoegdheidsverdeling. Incidenten ontstaan pas wanneer het college bevoegd is, maar het de raad vraagt een beslissing te nemen of een burger zich wendt tot de raad in plaats van tot het college.
Incidenten met overgedragen bevoegdheden worden door het college aan de raad gemeld	Niet voldaan. De incidenten ontstaan doorgaans pas wanneer de zaak bij de raad en het college bekend is.
De raad heeft beleid geformuleerd om gemelde incidenten in de toekomst te voorkomen	Niet voldaan.
Delegatie van bevoegdheden wordt helder en duidelijk gecommuniceerd aan betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie	Voldaan. Binnen de ambtelijke organisatie is men op de hoogte van de gedelegeerde bevoegdheden en de wijzigingen daarin.
Bij ieder delegatiebesluit wordt kenbaar gemaakt wat de grondslag en de reden is van de delegatie	Niet voldaan. Dit gebeurt niet.
De raad is zich bewust van zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol en deze bewustwording is leidend bij de delegatie in Wijchen	Niet voldaan. De raad heeft een beperkte rolopvatting en daardoor ook geen visie op delegatie.
De delegatieverordening zorgt ervoor dat de raad 'in control' blijft (N.B. beleving raadsleden)	Niet voldaan. Uit de raadsbijeenkomst is gebleken dat er veel onduidelijkheid bestaat over de vraag wie waartoe bevoegd is.
De delegatieverordening geeft het college voldoende slagkracht om zijn taak als dagelijks bestuurder uit te voeren (N.B. beleving college)	Deels voldaan. Het college ervaart voldoende slagkracht. In sommige gevallen ondermijnt het college echter zijn eigen slagkracht door de raad te betrekken in een besluit waartoe het zelf bevoegd is.
Door de delegatieverordening loopt het besluitvormingsproces bij de in de verordening genoemde onderwerpen effectiever en efficiënter dan zonder delegatie	Voldaan. De bepalingen in de delegatieverordening zijn juist vanwege de effectiviteit en de efficiëntie opgenomen.
De regelmatige evaluaties maken inzichtelijk of de gestelde doelen (incl. achterliggende redenen) behaald worden met de delegatieverordening (doet het document wat het moet doen)	Niet voldaan. Er wordt niet wezenlijk geëvalueerd.

Bijlagen

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Interviews

Naam	Functie	Datum
Dhr. M. Janssen Mw. I. van de Veen Mw. L. Houben	Controller, afdeling Financiën Senior adviseur Bestuur en managementondersteuning Juridisch beleidsadviseur afdeling Ruimte, Milieu en Economie	12 Oktober 2010
Mw. L. Berendsen	Griffier	12 Oktober 2010
Dhr. G.H.W. Noordewier Dhr. M.J.F.J. Thijssen Dhr. P.R.J. de Bruijn Dhr. R.W.M. Engels Dhr. J.W.M. van der Knaap	Burgemeester Wethouder Wethouder Wethouder Gemeentesecretaris	12 Oktober 2010
Dhr. J.W.M. van der Knaap	Dhr. J.W.M. van der Knaap (telefonisch interview over casussen)	9 November 2010
Raadswerkshop	Raads- en commissieleden	11 November 2010

Documenten

Titel	Datum
Voorstel tot vaststellen van delegatieverordening	1998
Voorstel tot reparatie delegatieverordening	1998
Evaluatie delegatieverordening	1999
Raadsbesluit vaststellen delegatieverordening 14 april 1998 (incl. wijzigingen 25-3-1999)	1999
Raadsbesluit delegatie van de bevoegdheid ex artikel 19 lid 1 WRO aan het college	2000
Raadsbesluit aanpassing terminologie van de verordening aan de Awb en aanpassing van de aanhef van artikel 7	2001
Raadsbesluit aanpassing van de verordening van guldens naar euro's	2002
Raadsbesluit intrekking delegatiebesluit met betrekking tot artikel 19 lid 1 van de WRO	2002
Raadsbesluit aanpassing van de delegatieverordening aan de Gemeentewet, n.a.v. de invoering van het dualisme	2002
02 AZ 011 Raadsbesluit Wijziging van de delegatieverordening in de zin dat voortaan geen advies vooraf meer nodig is in verband met het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheden	2002
03 RZ 028 Raadsbesluit zelfstandige projectprocedures en algehele vrijstelling Hofsedam	2003
03 RZ 085 Raadsvoorstel Delegatievrijstelling artikel 19 lid 1 WRO (ZPP)	2003

05 IZ 131 Raadsbesluit stichting breed	2005
05 IZ 131 Concept verslag gemeenteraad stichting breed	2005
06 IZ 037 Raadsbesluit herinrichting sportpark Woezik	2006
06 IZ 037 Concept verslag gemeenteraad herinrichting sportpark Woezik	2006
07 AZ 075 Raadsbesluit vaststelling delegatieverordening 2007	2007
08 RZ 240 Raadsbesluit paraplu nota nieuwe Wro	2008
08 RZ 240 Concept verslag gemeenteraad paraplu nota nieuwe Wro	2008
08 RZ 195 Raadsbesluit Inbreiden voor uitbreiden? Evaluatie en herijking	2008
08 RZ 195 Concept verslag gemeenteraad Inbreiden voor uitbreiden? Evaluatie en herijking	2008
08 RZ 230 Raadsbesluit woonwagenzaken	2008
08 RZ 230 Concept verslag gemeenteraad woonwagenzaken	2008
08 RZ 233 Raadsbesluit Voorbereidingsbesluit gronden ten noorden van Sportpark Woezik	2008
08 RZ 233 Concept verslag gemeenteraad Voorbereidingsbesluit gronden ten noorden van Sportpark Woezik	2008
09 RZ 276 Raadsbesluit 't Elzend bestemmingsplanwijziging	2009
09 RZ 276 Concept verslag gemeenteraad 't Elzend bestemmingsplanwijziging	2009
09 RZ 313 Raadsbesluit buitenplaatsen Alverna	2009
09 RZ 313 Concept verslag gemeenteraad buitenplaatsen Alverna	2009
10 RZ 020 Raadsbesluit algemene verklaringen van geen bedenkingen Wabo	2010
10 RZ 020 Concept verslag gemeenteraad algemene verklaringen van geen bedenkingen Wabo	2010
10 RZ 344 Raadsbesluit beslissing op bezwaar tegen weigering verzoek om vrijstelling d.d. 31 mei 2007 voor het veranderen van een zolderruimte in 3 appartementen aan de Heumenseweg 83a.	2010
10 RZ 344 Concept verslag gemeenteraad beslissing op bezwaar tegen weigering verzoek om vrijstelling d.d. 31 mei 2007 voor het veranderen van een zolderruimte in 3 appartementen aan de Heumenseweg 83a.	2010
10 RZ 010 Raadsbesluit Geluidsproject Graafseweg	2010
10 RZ 010 Concept verslag gemeenteraad Geluidsproject Graafseweg	2010
Gemeentewet	
Woningwet	
Algemene wet bestuursrecht (Awb)	
Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ⁵	
Wet ruimtelijke ordening (Wro) ⁶	
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	

⁵ Refereert aan de WRO, geldt tot 1 juli 2008.

⁶ De nieuwe Wro is ingevoerd op 1 juli 2008.

Bijlage 2. Casussen

	Waaruit bestaat de casus?	Wie is bevoegd?	Hoe is de casus afgehandeld?	Welk probleem is hier geconstateerd?
Casus1 09 RZ 276 Landgoed 't Elzend	Raadsvoorstel: verzoek om bestemmingsplanwijziging in het kader van de rood voor rood regeling. Er was onduidelijkheid over de bevoegdheidsvraag. Volgens de ambtelijke organisatie was de raad bevoegd op grond van artikel 3.1 Wro / 10 WRO; volgens de raad was het college bevoegd. Daarnaast bestond er onduidelijkheid over de rood voor rood regeling waarnaar werd verwezen in het raadsvoorstel.	De gemeenteraad is bevoegd op grond van artikel 3.1 van de Wro / 10 WRO.	De raad heeft het raadsvoorstel aangenomen. Het verzoek om bestemmingsplanwijziging is afgewezen.	Voor alle actoren is onduidelijk wie bevoegd is en wat de bevoegdheden van de anderen zijn. Ook voor de belanghebbende bestond onduidelijkheid. Hij doet zijn verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan aan raad en college.
Casus 2 10 RZ 344 Heumenseweg 83A	Raadsvoorstel: bezwaarschrift conform advies van de commissie voor bezwaarschriften ongegrond verklaren en bestreden besluit in stand laten. Er is sprake van een delegatieprobleem. Er is een beslissing gevraagd op het bezwaarschrift van de eigenaar van de Heumenseweg 83a tegen de afwijzing van het verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan. Het college legt de uitspraak van de bezwaarschriftencommissie voor als raadsvoorstel aan de raad. Dit terwijl het college dit volledig zelf zou moeten afhandelen.	Het college is op grond van artikel 12 van de delegatieverordening bevoegd voor de afdoening van vrijstellingsverzoeken, artikel 19 eerste lid van (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening. Op grond van artikel 6 van de delegatieverordening is het college ook bevoegd tot besluiten op bezwaarschriften, die worden ingediend tegen besluiten met betrekking tot de in de delegatieverordening gedelegeerde bevoegdheden.	De raad besluit conform advies het bezwaar, tegen de afwijzing van de vrijstelling, af te wijzen.	Het college legt gevoelige besluitvorming voor aan de raad, terwijl het college bevoegd is. Het college probeert de verantwoordelijkheid voor gevoelige besluiten te delen. De raad is zich niet bewust van de gedelegeerde bevoegdheid. Uit de raadssessie blijkt dat de raad denkt dat deze bevoegd is, omdat het gaat om de bekrachtiging van een uitspraak van de bezwaarschriftencommissie.

	Waaruit bestaat de casus?	Wie is bevoegd?	Hoe is de casus afgehandeld?	Welk probleem is hier geconstateerd?
Casus 3 08 RZ 195 Inbreiding voor uitbreiden? Evaluatie en herijking	Raadsvoorstel: maak een keuze uit uit een aantal richtingen inzake bebouwing. De keuzes bepalen de kaders, waarbinnen, gegeven de wettelijke procedures, het college tot uitvoering kan overgaan. Er is geen sprake van een delegatieprobleem.	Inbreiding dan wel uitbreiding wordt mogelijk gemaakt door bestemmingplanwijzigingen en dat is een bevoegdheid van de raad op grond van artikel 3.1 van de Wro/10WRO.	De raad stemt unaniem voor beslispunten 1, 2 en 4 en tegen 3a en 3b.	In het raadsvoorstel staat dat de raad gevraagd wordt een keuze te maken uit de richtingen. In de raadsvergadering wordt gestemd over alle beslispunten. De raad wil meer gespecificeerde kaders vaststellen dan dat het college voorstelt.
Casus 4 10 RZ 010 Geluidsproject Graafseweg	Raadsvoorstel: het college stelt de raad voor (1) om krediet beschikbaar te stellen voor het project Graafseweg en (2) om een deel hiervan te betrekken uit de algemene reserve. Er is een bevoegdheidsprobleem. Gaandeweg is de afsluiting van de Leemweg onderdeel van het Geluidsproject Graafseweg geworden. De raad is hierover verdeeld en de raad probeert via het verminderen van het krediet de plannen te dwarsbomen. Het college en de raad zijn beiden op onderdelen bevoegd.	Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet heeft de raad budgetrecht en is deze bevoegd krediet beschikbaar te stellen. Het college heeft de bevoegdheid tot het afsluiten van wegen.	Het raadsvoorstel wordt aangenomen door de raad.	Een deel van de raad probeert de afsluiting van de Leemweg te voorkomen via zijn bevoegdheid om het krediet vast te stellen. De raad probeert via het budgetrecht op de stoel van het college te gaan zitten.

	Waaruit bestaat de casus?	Wie is bevoegd?	Hoe is de casus afgehandeld?	Welk probleem is hier geconstateerd?
Casus 5 08 RZ 230 Woonwagenzaken	Raadsvoorstel: de raad wordt gevraagd in te stemmen met het plan van aanpak woonwagenzaken met daarin het voornemen tot het opheffen van de Ravensteinseweg en het herhuisvesten van de huidige bewoners op de locaties: Huurlingsedam en de Geer en de uitvoering over te laten aan het college. Er is sprake van een bevoegdheidsprobleem, omdat dit plan van aanpak voortvloeit uit de handhavings- en veiligheidsproblemen die er zijn op het woonwagenkamp. Er ontstaat onduidelijkheid over de vraag welk bestuursorgaan in de verschillende onderdelen van deze casus bevoegd is.	Het opheffen van het woonwagenkamp vereist een bestemmingsplanwijziging. Dit is een bevoegdheid van de raad op grond van artikel 3.1 van de Wro/10WRO. Het college is bevoegd inzake de handhaving.	Het college trekt zijn raadsvoorstel in tijdens de behandeling in de raadsvergadering en komt tijdens de raadsvergadering met een nieuw voorstel. Op basis van de discussie in de raad stelt het college dit nieuwe raadsvoorstel voor. Het voorstel omvat de uitvoering en voorwaarden van de opheffing van de Ravensteinseweg. Het college en de raad zijn zo in meer of mindere mate allebei verantwoordelijk voor de uitvoering.	Het college maakt de raad medeverantwoordelijk voor de handhaving - en veiligheidsproblemen op het woonwagenpark door dit plan van aanpak aan de raad ter instemming voor te leggen. Hierdoor treedt rolvervuiling op.

Casus 6 10 RZ 020 algemene verklaring van geen bedenkingen	Raadsvoorstel: het college stelt de raad voor in te stemmen met de 'algemene verklaring van geen bedenkingen' die de gevallen aanwijst die in de delegatieverordening al waren gedelegeerd aan het college (artikel 1 lid 1 van de delegatieverordening 2008). Deze verklaring was nodig in verband met het in werking treden van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010. Met de inwerkingtreding verdwijnt het figuur van het projectbesluit (artikel 3.10 Wro). Er is geen sprake van een delegatieprobleem.	De raad delegeert formeel zijn bevoegdheid aan het college. Feitelijk verandert er niks met dit besluit. De raad delegeert geen andere of meer bevoegdheden dan dat deze al had gedelegeerd aan het college voor de invoering van de WABO. Het gaat zuiver om veranderende wetgeving die een nieuw delegatiebesluit vereist.	De raad neemt het raadsvoorstel aan. Meerdere raadsfracties uiten kritiek in de vergadering. Dit wordt 'geparkeerd' tot het onderzoek van de rekenkamercommissie is afgerond.	Er is geen probleem geconstateerd.
---	---	---	--	---

	Waaruit bestaat de casus?	Wie is bevoegd?	Hoe is de casus afgehandeld?	Welk probleem is hier geconstateerd?
Casus 7 09 RZ 313 Buitenplaatsen Alverna	Raadsvoorstel: de raad wordt gevraagd in te stemmen met het in procedure nemen van het initiatief Buitenplaatsen Alverna. Er is sprake van een bevoegdheidsprobleem, omdat het voor de raad onduidelijk is wat de reikwijdte is van verschillende bevoegdheden.	De provincie heeft zeggenschap inzake gebiedsindeling en de rood voor rood regeling. De raad is op volgens het raadsvoorstel bevoegd op grond van artikel 3.1 Wro.	De gemeenteraad stemt in met het raadsvoorstel.	De raad is niet bekend met de reikwijdte van verschillende bevoegdheden en regelgeving, zoals de rood voor rood regeling. Dat heeft geleid tot onduidelijkheid.
Casus 8 08 RZ 233 Vorbereidingsbesluit gronden ten noorden van Sportpark Woezik	Raadsvoorstel: het college stelt de raad voor een vorbereidingsbesluit te nemen voor het gebruik van gronden grenzend aan Sportpark Woezik en de Donkerstraat gelegen in bestemmingsplan Wijchen Noord. Er is geen sprake van een bevoegdheidsprobleem. Inhoudelijk ging het er om dat de kosten van het sportpark gecompenseerd moesten worden door de verkoop van bouwgrond ten behoeve van de bouw van huizen.	De gemeenteraad is bevoegd op grond van artikel 3.7 van de WRO.	De raad stemt unaniem in met het vorbereidingsbesluit.	Het is voor het college en de raad helder dat de raad bevoegd is inzake vorbereidingsbesluiten voor bestemmingsplannen evenals dat het duidelijk is voor beiden dat de raad bevoegd is besluiten te nemen over bestemmingsplannen.

	Waaruit bestaat de casus?	Wie is bevoegd?	Hoe is de casus afgehandeld?	Welk probleem is hier geconstateerd?
Casus 9 06 IZ 037 Herinrichting sportpark Woezik	Raadsvoorstel: het college vraagt de raad in te stemmen met een totaalkrediet van € 4.246.293,- voor de herinrichting van het sportpark, onder aftrek van het reeds beschikbaar gestelde voorbereidingskrediet van € 200.000,-. Bij de herinrichting van het sportpark is sprake van verschillende kleinere en grotere projecten waarbij de bevoegdheid in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet gedelegeerd is. Hierdoor is onduidelijkheid ontstaan over de bevoegdheidsvraag.	De raad is op grond van het budgetrecht ex artikel 189 van de Gemeentwet bevoegd krediet beschikbaar te stellen. Inhoudelijk gezien is er wel onduidelijkheid over de bevoegdheid, volgens de raad zijn verschillende actoren op onderdelen bevoegd. Hierdoor heeft de inhoudelijke bevoegdheidsvraag geen helder antwoord.	De raad stemt in met het raadsvoorstel.	Ten aanzien van dit project is zowel de raad als het college bevoegd op verschillende onderdelen. Dit leidt tot onduidelijkheid over bevoegdheden. Uit de raadsbehandeling blijkt dat dit ten koste gaat van de kaderstellende discussie die in de raad behoort plaats te vinden.
Casus 10 09 IZ 131 Strategisch plan incl. meerjarenraming 2005-2008 en begroting 2005 Breed	Raadsvoorstel: het college stelt de raad voor in te stemmen met het strategisch plan inclusief de meerjarenraming 2005 – 2008. Het college doet een voorstel voor een zestal zienswijzen, die hij zal indienen namens de gemeente Wijchen. Dit is een gedelegeerde bevoegdheid aan het college, evenals het instemmen met begroting en jaarrekening. Maar wel nadat de raadscommissie gehoord is. Dit doet hij dus door middel van dit raadsvoorstel. De onduidelijkheid in de delegatiebepaling zit hierin: is 'horen' ook ter stemming brengen? Zo niet, dan had het college formeel de raad niet hoeven vragen te stemmen over het voorstel, maar het slechts ter bespreking op de agenda te zetten.	Het college is bevoegd op basis van artikel 10 van de oude delegatieverordening (9 december 2003) de begroting goed te keuren, en zienswijzen namens de gemeente in te dienen. Maar wel nadat de raadscommissie gehoord is. Dit doet hij dus door middel van dit raadsvoorstel.	De gemeenteraad stemt in met het raadsvoorstel.	In de raadssessie wordt de bepaling uit de delegatieverordening aangestipt waarin de raad de bevoegdheid tot het indienen van zienswijzen heeft gedelegeerd aan het college. Uit de discussie wordt duidelijk dat de raad niet op de hoogte is van deze delegatiebepaling, en de impact die dit heeft. De aanwezige raadsleden noemen deze situatie ongewenst.

Bijlage 3. Normenkader

Deelvraag	Normen
1. Motivatie voor de delegatieverordening Wijchen 1. Waarom en met welk doel heeft de gemeenteraad van Wijchen in 2002 gekozen voor delegatie en wat waren de overwegingen daarbij? 2. Welke rol heeft het college gespeeld in de keuze voor een delegatieverordening? 3. Welke alternatieven zijn overwogen voor de delegatieverordening (bijvoorbeeld mandatering)?	• De gemeenteraad heeft doelbewust en beargumenteerd gekozen voor een delegatieverordening • Het college heeft de raad gevraagd en/of ongevraagd van advies voorzien inzake de te delegeren bevoegdheden die in de delegatieverordening opgenomen dienden te worden (d.w.z. geen leidende rol) • De gemeenteraad heeft gekozen voor delegatie vanwege de inschatting dat alternatieven niet hetzelfde effect zouden bewerkstelligen

Deelvraag	Normen
2. Delegatie in Wijchen 4. Welke bevoegdheden heeft de raad aan het college van B&W gedelegeerd, en met welke reden? 5. Is deze delegatie rechtmatig (d.w.z. in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving)? 6. Benoemt de raad voorwaarden van delegatie en wat zijn deze? 7. Rapporteert het college van B&W over de uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheden naar de raad, en zijn hierover afspraken gemaakt?	• De raad heeft een visie op delegatie • De visie van de raad is leidend bij de keuzes die deze gemaakt heeft m.b.t. het overdragen van bevoegdheden • Deze visie komt voort uit de rolopvatting die de raad heeft met betrekking tot zijn bevoegdheidsuitoefening • De raad heeft bij de keuze voor de gedelegeerde bevoegdheden rekening gehouden met de vraag welk bestuursorgaan de betreffende bevoegdheid het beste ten uitvoer kon brengen • De raad heeft bij de keuze voor de gedelegeerde bevoegdheden getoetst of de wet de delegatie van de betreffende bevoegdheid wel toestaat • De raad heeft geen bevoegdheden aan de burgemeester overgedragen • De raad bepaalt voor iedere bevoegdheidsoverdracht afzonderlijk wat de voorwaarden zijn waaronder de delegatie kan plaatsvinden • De raad ontvangt regelmatig schriftelijke of mondelinge terugkoppeling van het college over de uitoefening van overgedragen bevoegdheden • Raad en college hebben hierover afspraken gemaakt, die vastgelegd zijn op papier • De besluiten van bestuursorganen inzake gedelegeerde bevoegdheden worden apart gepubliceerd

Deelvraag	Normen
8. Voert het college van B&W de aan hun gedelegeerde taken uit of zijn er taken die zij 'teruggeven' aan de raad? 9. Is de delegatieverordening na de invoering in 2002 aangepast en welk effect heeft dat gehad voor de bevoegdheden van de raad?	• Het college vraagt aan de raad om bevoegdheden terug te nemen (d.w.z. de delegatie ongedaan te maken), en neemt hierin geen leidende rol • De raad en het college evalueren regelmatig de in de verordening opgenomen lijst van gedelegeerde bevoegdheden en de uitoefening daarvan • De delegatieverordening wordt regelmatig getoetst aan veranderende wet- en regelgeving • Indien uit de toetsing blijkt dat de delegatieverordening herzien moet worden, gebeurt dit ook
3. Werkbaarheid en uitwerking in de praktijk 10. Welke voor- en nadelen ervaren college en raad in de dagelijkse praktijk? 11. Is voor beide partijen duidelijk wat wel en wat niet gedelegeerd dient te worden volgens de verordening, en waar zitten eventuele onduidelijkheden?	• <i>Beschrijvende vraag, geen norm(en)</i> • Incidenten met overgedragen bevoegdheden worden door de ambtelijke organisatie aan het college gemeld • Incidenten met overgedragen bevoegdheden worden door het college aan de raad gemeld • De raad heeft beleid geformuleerd om gemelde incidenten in de toekomst te voorkomen • Delegatie van bevoegdheden wordt helder en duidelijk gecommuniceerd aan betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie • De delegatieverordening bevat een toelichting op de artikelen, welke betrokken uitleg verschaft over de overgedragen bevoegdheid en het beoogde beleid • Bij ieder delegatiebesluit wordt kenbaar gemaakt wat de grondslag en de reden is van de delegatie • In de delegatieverordening zijn geen kenmerkende bevoegdheden van de raad overgedragen aan het college

Deelvraag	Normen
12. Kan de raad met de huidige verordening zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uitvoeren? 13. Heeft het college met de huidige verordening voldoende slagkracht? 14. Wat is de meerwaarde van een delegatieverordening ten opzichte van de reguliere kaderstelling (p&c cyclus en raadsvoorstellen), mandaatverlening en de verdeling van bevoegdheden op basis van wet- en regelgeving? 15. Leidt de delegatie van bevoegdheden tot de vooraf gestelde doelen?	• De raad is zich bewust van zijn kaderstellende, controlerende en kaderstellende rol en deze bewustwording is leidend bij de delegatie in Wijchen • De delegatieverordening zorg ervoor dat de raad 'in control' blijft (N.B. beleving raadsleden) • De delegatieverordening geeft het college voldoende slagkracht om haar taak als dagelijks bestuurder uit te voeren (N.B. beleving college) • De meerwaarde van de delegatieverordening t.o.v. alternatieven wordt beleefd en erkend door betrokkenen (raad en college) • Door de delegatieverordening verloopt het besluitvormingsproces bij de in de verordening genoemde onderwerpen effectiever en efficiënter dan zonder delegatie • De regelmatige evaluaties maken inzichtelijk of de gestelde doelen (incl. achterliggende redenen) behaald worden met de delegatieverordening (doet het document wat het moet doen)