

Voorlegger Raadsvoorstel

Onderwerp : De boedelscheiding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders
Nummer voorstel : RVB10-0096 Sector / : SB, Stafbureau,
Datum voorstel : **21 SEP. 2010** Afdeling
Contactpersoon : Jan Sengers
Contactpersoon Email : J.L.V.M.Sengers@bergenopzoom.nl
Contactpersoon Telefoon : 0164- 277773
Programmanummer en naam : 1. Bestuur

Voorstel:

1. De raad te laten beslissen op hoofdlijnen, voor zover het niet de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester dan wel het college betreft, wanneer het gaat om:
 - nieuw beleid of heroverweging van beleid;
 - de afloop van een termijn van een wettelijk plan;
 - vaststelling of wijziging van een verordening;
 - voorstellen over het budgetrecht van de gemeenteraad;
 - taken die door de wet aan de gemeenteraad zijn toegekend.
2. Het college te laten beslissen over uitvoering van beleid.
3. Bij besluitvorming over nieuw beleid het BOB-model te hanteren (voor uitleg BOB-model zie bijlage 1).
4. Beleidsstukken duaal te schrijven (voor een uitleg over duaal schrijven zie bijlage 1).
5. De beleidscyclus als uitgangspunt te nemen voor de informatiestroom naar u (voor een uitleg van de beleidscyclus zie bijlage 1).
6. De openbare besluitenlijst van het college uit te breiden met de voormalige informerende raadsmededelingen.
7. Raadsmededelingen standaard te agenderen wanneer:
 - het college van u een zienswijze wil;
 - de wet voorschrijft dat het college u om advies dan wel een zienswijze vraagt.
8. Het college u actief te laten informeren wanneer:
 - het college afwijkt van het collegeprogramma of van bestaand beleid;
 - het college afwijkt van de planning over onderwerpen uit de concembeleidplanning;
 - er risico's van fraude, aansprakelijkheid en financiën bestaan;
 - het college te maken heeft met integriteitgevoelige onderwerpen.
9. Een proefperiode van zes maanden voor de bovenstaande beslissingen in te stellen.
10. Deze proefperiode in te laten gaan op de eerste van de maand volgend op de besluitvorming door uw raad.

Raadsvoorstel

11. Na deze periode een beslissing te nemen over definitieve invoering.

Type voorstel:

- Kaderstellend
 Controlerend
 Rest

Zijn in het voorstel één of meer van de volgende aspecten van toepassing?

	Ja	Nee
Zijn doelen en/of effecten beschreven	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Financiële consequenties	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Inspraakverordening van toepassing	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Communicatieparagraaf:

Tijdens de werkconferentie van 19 maart jl. is gesproken over het afbakenen van de taken van raad en college. In aansluiting hierop heeft de driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris bijgevoegd raadsvoorstel opgesteld.

Samenvatting:

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de rijksoverheid de bevoegdheden van raad, college en burgemeester vastgelegd. In het duale stelsel hebben raad, college en de burgemeester eigen taken. Ook hebben ze hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de praktijk blijkt dat we in de gemeente Bergen op Zoom die boedelscheiding niet altijd goed toepassen. Hierover hadden we een studiebijeenkomst van u en het college op 19 maart 2010. We spraken af de regels voor het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie duidelijker te maken. Dit voorstel is hiervan het resultaat.

Bijlagen: (geef aan of een bijlage is bijgevoegd of ter inzage is gelegd; benoem en nummer deze bijlagen)

Bijlage nr.	Omschrijving	Bijgevoegd/Ter inzage
1	BOB-model, duaal schrijven, beleidscyclus	Bijgevoegd
2	Uitleg van de Wet dualisering gemeentebestuur	Ter inzage

Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering : 25 november 2010

Nummer : RVB10-0096

Onderwerp : De boedelscheiding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

Aan de gemeenteraad,

Voorstel

1. De raad te laten beslissen op hoofdlijnen, voor zover het niet de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester dan wel het college betreft, wanneer het gaat om:
 - nieuw beleid of heroverweging van beleid;
 - de afloop van een termijn van een wettelijk plan;
 - vaststelling of wijziging van een verordening;
 - voorstellen over het budgetrecht van de gemeenteraad;
 - taken die door de wet aan de gemeenteraad zijn toegekend.
2. Het college te laten beslissen over uitvoering van beleid.
3. Bij besluitvorming over nieuw beleid het BOB-model te hanteren (voor uitleg BOB-model zie bijlage 1).
4. Beleidsstukken dual te schrijven (voor een uitleg over dual schrijven zie bijlage 1).
5. De beleidscyclus als uitgangspunt te nemen voor de informatiestroom naar u (voor een uitleg van de beleidscyclus zie bijlage 1).
6. De openbare besluitenlijst van het college uit te breiden met de voormalige informerende raadsmededelingen.
7. Raadsmededelingen standaard te agenderen wanneer:
 - het college van u een zienswijze wil;
 - de wet voorschrijft dat het college u om advies dan wel een zienswijze vraagt.
8. Het college u actief te laten informeren wanneer:
 - het college afwijkt van het collegeprogramma of van bestaand beleid;
 - het college afwijkt van de planning over onderwerpen uit de concernbeleidplanning;
 - er risico's van fraude, aansprakelijkheid en financiën bestaan;
 - het college te maken heeft met integriteitgevoelige onderwerpen.
9. Een proefperiode van zes maanden voor de bovenstaande beslissingen in te stellen.

Raadsvoorstel

10. Deze proefperiode in te laten gaan op de eerste van de maand volgend op de besluitvorming door uw raad.
11. Na deze periode een beslissing te nemen over definitieve invoering.

Inleiding

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de rijksoverheid de bevoegdheden van raad, college en burgemeester vastgelegd. In het duale stelsel hebben raad, college en de burgemeester eigen taken. Ook hebben ze hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de praktijk blijkt dat we in de gemeente Bergen op Zoom die boedelscheiding niet altijd goed toepassen. Hierover hadden we een studiebijeenkomst van u en het college op 19 maart 2010. We spraken af de regels voor het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie duidelijker te maken. Dit voorstel is hiervan het resultaat.

De inhoudelijke opbouw van dit raadsvoorstel wijkt af van hetgeen u wellicht gewend bent. Per afzonderlijk onderdeel van het voorstel worden de argumenten voor en eventuele kanttekeningen aangegeven. Daarnaast wordt dit voorstel aangeboden door de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier.

Beoogd maatschappelijk effect/doelstelling

Het beoogde effect van deze nota is dat de samenwerking tussen raad en college verbetert. Heldere afspraken wie waarover gaat en hoe de informatievoorziening verloopt zorgen hiervoor.

Uitwerking voorstel

Argumenten

1.1 Zo zorgen we voor een concrete invulling van uw taken

Op dit moment is er een grijs gebied tussen de taken van het college en die van u. Dit grijze gebied vullen we met deze nieuwe plannen concreet in. Daarbij zorgen we ervoor dat u uw kaderstellende en controlerende kunt uitvoeren. En het college de uitvoerende rol.

1.2 Zo voldoen we aan de Gemeentewet.

Het gedualiseerde bestel neemt als uitgangspunt dat de raad op hoofdlijnen besluiten neemt, verordeningen vaststelt, toetst, controleert en eigenaar is van de huishoudportemonnee (de raad heeft budgetrecht). Dit staat in art. 147 t/m 158 van de Gemeentewet. Zie ook bijlage 2

2.1 Zo zorgen we voor een concrete invulling van de taken van het college

Raadsvoorstel

Op dit moment is er een grijs gebied tussen de taken van het college en die van de raad. Dit grijze gebied vullen we met deze nieuwe plannen concreet in. Daarbij zorgen we ervoor dat u uw kaderstellende en controlerende rol kunt uitvoeren. En het college de uitvoerende rol.

3.1 Het BOB-model is een goed model voor besluitvorming

Dit model geeft helderheid in discussies. Deelnemers weten over welk deel van het traject ze discussiëren en ze weten precies wat er van hen verwacht wordt. Eerder liepen discussies door elkaar heen. Het BOB-model ondervangt dat.

3.2 We hebben al ervaring met het BOB-model

We hebben met het BOB-model al geëxperimenteerd en we hebben er positieve ervaringen mee.

4.1 Dan zijn de beleidstukken voor u politiek relevant

We zorgen ervoor dat het beleidsstuk geschreven is voor de doelgroep, die de tekst leest. Dat betekent dat we voor u alleen politiek relevante informatie in het beleidsstuk zetten. Daarmee hoeft u uw tijd alleen te besteden aan onderwerpen en details van die onderwerpen waar u uw tijd in moet steken. Zo kan u efficiënter werken. U heeft er geen tijd voor om u te verdiepen in teksten die niet politiek relevant zijn.

5.1 Dit komt tegemoet aan uw wens

U ontvangt op een paar logische momenten in het proces informatie. Daarmee voorkomen we dat u de informatie versnipperd en in grote hoeveelheden krijgt aangeboden. En dat u op extra veel momenten u opnieuw moet verdiepen in een onderwerp.

6.1 U heeft meer tijd voor uw volksvertegenwoordigende rol

U kan op deze manier efficiënter werken. Daarmee houdt u meer tijd over. U gaf zelf aan graag meer tijd te willen besteden aan uw volksvertegenwoordigende rol. Hiermee komen we tegemoet aan die wens.

6.2 U krijgt zo keuzevrijheid

U kan nu zelf bepalen welke informatie u gebruikt omdat er een "haalfunctie" wordt ingericht voor raadsinformatie.

6.3 U wordt niet overvoerd met informatie

U krijgt namelijk geen aparte informerende raadsmededelingen meer. Dit beperkt de rompslomp aanzienlijk.

7.1 Het is wettelijk verplicht

Hiermee voldoen we aan de Gemeentewet.

Raadsvoorstel

7.2 Zo kan het college besluiten goed voorbereiden.

8.1 Dit komt tegemoet aan uw wens

Gebeurt er iets bijzonders in het proces? Dan wilt u dat weten. Het is wel zo efficiënt om niet te informeren als alles goed verloopt. U wilt de vinger aan de pols houden bij afwijkende gebeurtenissen.

8.2 Het college heeft een actieve informatieplicht

We voldoen hiermee nog meer aan de Gemeentewet.

9.1 Zes maanden is lang en kort genoeg

De proefperiode is lang genoeg om te kunnen evalueren. En kort genoeg om bij eventuele calamiteiten tijdig bij te kunnen stellen.

Kanttekeningen

1.1 Het is een verandering voor u

Waarschijnlijk moeten enkele raadsleden gevoelsmatig wennen aan de veranderingen. Maar we verwachten dat dit 'wenproces' mee zal vallen. De veranderingen leveren namelijk snel veel voordelen op, waaronder bijvoorbeeld tijdswinst. Bij een vlotte positieve ervaring kun je ook vlot acclimatiseren.

4.1 U kunt niet meer op details ingaan

Sommige raadsleden gaan graag op de details van een beleidsstuk in. Deze details zullen voortaan ontbreken. Maar is dit werkelijk een kanttekening? De details kosten relatief veel tijd, maar leveren niets op. Ze zijn namelijk politiek niet relevant. Het college gaat over de uitvoering en daarmee de details, niet de raad.

6.1 Het vraagt om een proactieve houding van u

Wilt u informatie over een specifiek onderdeel? Dan haalt u dat zelf via het internet. Maar zoals de situatie nu is, ontvangt u veel informatie die u niet wilt lezen. Laten we ervoor kiezen dat u zelf informatie haalt en zelf beslist wat wel en wat niet, in plaats van dat anderen de informatie brengen.

Consequenties van het voorstel

Communicatie

Na de beslissing op dit voorstel volgt een communicatietraject. We communiceren deze boedelscheiding intern: binnen de ambtelijke organisatie en binnen de politieke organisatie.

Vervolg

Na zes maanden volgt een evaluatie.



Raadsvoorstel

Een ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

De voorzitter van de gemeenteraad van Bergen op Zoom,

Drs. J.M.M. Polman

Raadsvoorstel

De raad van de gemeente Bergen op Zoom;

gezien het voorstel van het college van 21 september 2010, nr. RVB10-0096;

gelet op de Gemeentewet en overwegende dat het wenselijk is invulling te geven aan de boedelscheiding tussen gemeenteraad en college;

BESLUIT:

1. De raad te laten beslissen op hoofdlijnen, voor zover het niet de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester dan wel het college betreft, wanneer het gaat om:
 - nieuw beleid of heroverweging van beleid;
 - de afloop van een termijn van een wettelijk plan;
 - vaststelling of wijziging van een verordening;
 - voorstellen over het budgetrecht van de gemeenteraad;
 - taken die door de wet aan de gemeenteraad zijn toegekend.
2. Het college te laten beslissen over uitvoering van beleid.
3. Bij besluitvorming over nieuw beleid het BOB-model te hanteren (voor uitleg BOB-model zie bijlage 1).
4. Beleidsstukken dual te schrijven (voor een uitleg over dual schrijven zie bijlage 1).
5. De beleidscyclus als uitgangspunt te nemen voor de informatiestroom naar u (voor een uitleg van de beleidscyclus zie bijlage 1).
6. De openbare besluitenlijst van het college uit te breiden met de voormalige informerende raadsmededelingen.
7. Raadsmededelingen standaard te agenderen wanneer:
 - het college van u een zienswijze wil;
 - de wet voorschrijft dat het college u om advies dan wel een zienswijze vraagt.
8. Het college u actief te laten informeren wanneer:
 - het college afwijkt van het collegeprogramma of van bestaand beleid;
 - het college afwijkt van de planning over onderwerpen uit de concembeleidplanning;
 - er risico's van fraude, aansprakelijkheid en financiën bestaan;
 - het college te maken heeft met integriteitgevoelige onderwerpen.
9. Een proefperiode van zes maanden voor de bovenstaande beslissingen in te stellen.

Raadsvoorstel

10. Deze proefperiode in te laten gaan op de eerste van de maand volgend op de besluitvorming door uw raad.
11. Na deze periode een beslissing te nemen over definitieve invoering.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

De griffier,

De voorzitter,

F.P. de Vos

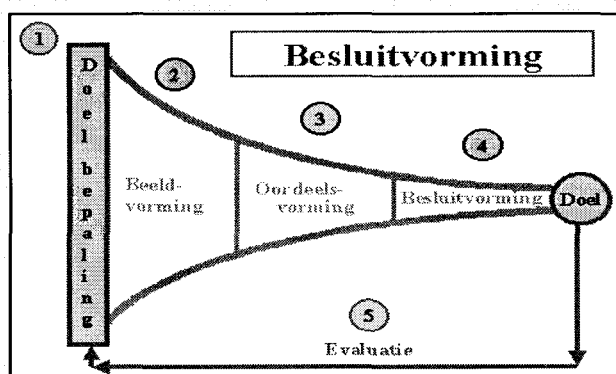
Bijlage 1: Begrippenkader

BOB-model

In dit raadsvoorstel spreken we over het BOB-model. BOB staat voor Beeldvorming-Oordeelsvorming-Besluitvorming. U krijgt hierbij eerst een informatienota (Startnotitie) aangeboden. Vaak gaat hieraan een informatieve themabijeenkomst vooraf. Hiermee kunt u u informeren over vragen als:

- Wat is precies het probleem?
- Hoe groot is het probleem?
- Wat zijn mogelijke de oplossingen?
- Hoe denken anderen hierover?

Daarna komt u tot een mening over het onderwerp op basis van de argumenten. Tot slot formuleert u als raad een meerderheidsstandpunt. Dit doet u op basis van argumentatie en onderhandeling.

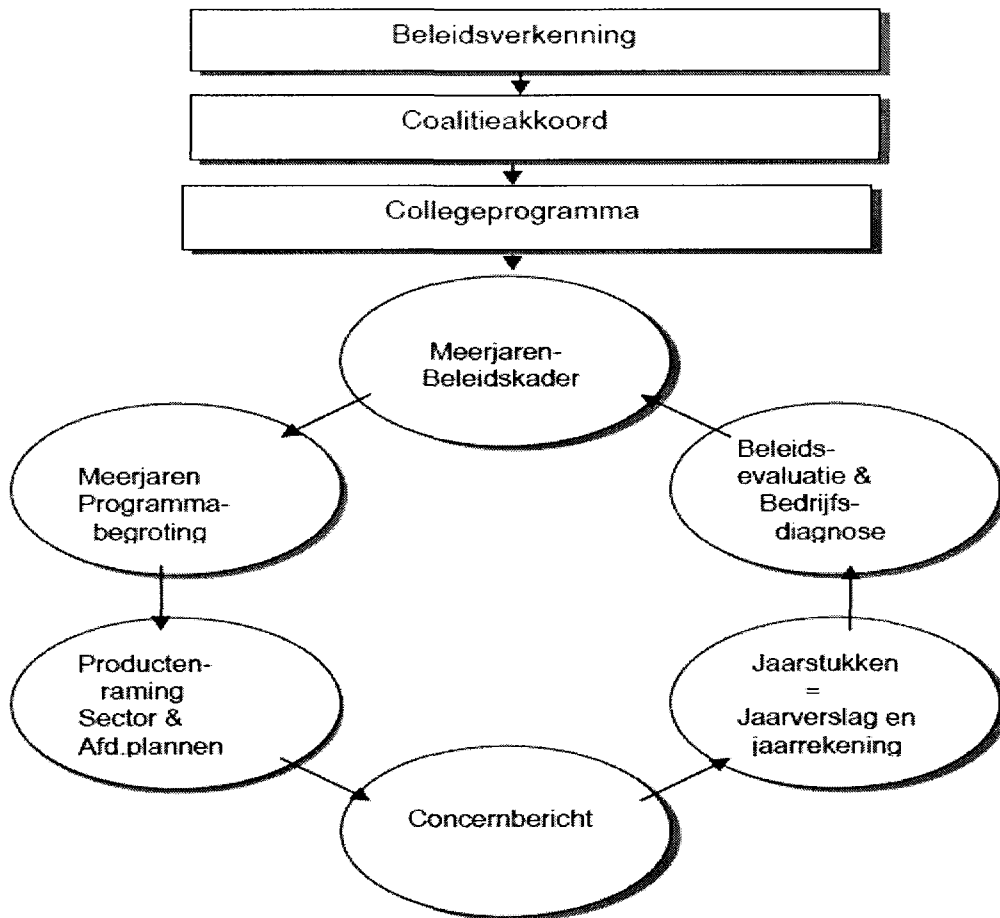


Duaal beleidsstukken schrijven

Dat betekent dat we een onderscheid maken tussen een beleidsstuk voor het college en een beleidsstuk voor de raad. College en u krijgen verschillende documenten; we schrijven gericht op de doelgroep. Daarbij ligt de nadruk op de politieke keuzes.

Beleidscyclus

De beleidscyclus is het proces van collegeprogramma naar begroting en verantwoordingsdocumenten. Binnen deze informatiestroom krijgt de raad een totaalbeeld van beleidsvoornemens en beleidsverantwoording. Rapportages over de uitvoering verlopen via de gebruikelijke documenten van de Planning- en Control-cyclus.



Bijlage 2: Uitleg van de Wet dualisering gemeentebestuur

Inleiding

In deze bijlage beschrijven we de bevoegdheden van de raad, het college en de burgemeester in het huidige duale stelsel.

De bevoegdheden van de raad (artikel 147 tot en met artikel 158 Gemeentewet)

In het duale stelsel is de raad het hoogste orgaan. Alle bevoegdheden die niet volgens de wet aan een ander orgaan toekomen, horen bij de raad. Dit noemt men ook wel "het primaat van de raad". In het duale stelsel:

- beslist de raad op hoofdlijnen. De wet zegt dat de raad "kaderstellend" is;
- stelt de raad verordeningen vast;
- controleert de raad het college;
- heeft de raad budgetrecht. Met andere woorden, de raad heeft de huishoudportemonnee in handen.

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om bevoegdheden over te dragen aan het college of een bestuurscommissie. Dit kan alleen als:

- de inhoud van de bevoegdheid overdracht van deze bevoegdheid toestaat;
- de wet het toestaat.

Artikel 156 van de Gemeentewet noemt een aantal bevoegdheden die de raad niet mag overdragen:

- het instellen van een rekenkamer en het bij verordening vaststellen van regels voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie;
- het instellen van een onderzoek (enquête);
- het vaststellen of wijzigen van de begroting;
- het vaststellen van de jaarrekening;
- het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen;
- het vaststellen van de verordeningen;
- het aanwijzen van accountants voor de controle van de jaarrekening;
- het heffen van ongebruikelijke belastingen. Ongebruikelijke belastingen zijn belastingen die niet al geregeld zijn in de Gemeentewet.

De raad kan een verordening op hoofdlijnen vaststellen en vervolgens de gedetailleerde invulling van deze verordeningen delegeren. In de verordening moet dan wel staan wat de raad precies delegeert. Het gaat hier met name om regels over de handhaving van een verordening.

De bevoegdheden van het college

De Gemeentewet kent een aantal bevoegdheden toe aan het college. Het college:

- voert het dagelijks bestuur van de gemeente. Tenzij het gaat om bevoegdheden die bij de burgemeester liggen;

- bereidt beslissingen van de raad voor en voert ze uit, tenzij de bevoegdheid hiervoor bij de burgemeester ligt;
- besluit over de regels van de ambtelijke organisatie, uitgezonderd de organisatie van de griffie;
- benoemt, schorst en ontslaat ambtenaren. Uitzondering is ook hier de griffier en zijn ambtenaren;
- beslist over privaatrechtelijke rechtshandelingen. Denk hierbij aan het aangaan en ondertekenen van overeenkomsten;
- voert namens de gemeente (gerechtelijke) procedures;
- bereidt de civiele verdediging voor;
- stelt jaarmarkten en marktdagen in, schaft deze af, of verandert deze.

Het college mag alleen rechtspersonen oprichten of hierin deelnemen, als zij hiermee het openbaar belang dient en dit de meest praktische aanpak is. Het college mag pas een besluit nemen als zij de raad hierover om advies heeft gevraagd. Voor de laatste vier bevoegdheden moet het college de raad vooraf informeren als:

- de raad hierom vraagt;
- de uitvoering grote gevolgen heeft voor de gemeente.

Natuurlijk neemt het college pas een beslissing nadat de raad haar mening heeft gegeven.

Medebewind

De gemeente moet ook "hogere" wetten uitvoeren (medebewind). De wet Dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden brengt de verdeling van de bevoegdheden bij het medebewind in overeenstemming met de uitgangspunten van de dualisering. Deze wet trad op 8 maart 2006 in werking. Is in een wet een bestuursbevoegdheid opgenomen? Dan ligt deze bevoegdheid bij het college, tenzij de wet in kwestie hierover iets anders bepaalt. Ook is de raad wel bevoegd gezag op het moment dat de medebewindstaak regelgeving inhoud. De raad beslist op hoofdlijnen. Denk hierbij aan het vaststellen van bestemmingsplannen. Ook geeft deze wet in sommige gevallen de raad weer de mogelijkheid om te delegeren.

De bevoegdheden van de burgemeester

Zorgtaken

Het gedualiseerde bestel kent aan de burgemeester een aantal zorgtaken toe. Hij:

- brengt een burgerjaarsverslag uit (De rijksoverheid is van plan deze verplichting te schrappen.);
- zorgt voor een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden;
- zorgt voor een eenduidig collegebeleid;
- ziet toe op een goede samenwerking met andere gemeenten en overheden;
- ziet toe op de kwaliteit van burgerparticipatieprocedures;
- ziet toe op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten;
- ziet toe op optimale besluitvorming en uitvoering in de gemeente.

Handhaving openbare orde

De burgemeester heeft een eigen en onafhankelijke taak om de openbare orde te handhaven. Hij legt hierbij aan de raad verantwoording af:

- Hij heeft de bevoegdheid om overtredingen van de openbare orde te voorkomen of te beëindigen.
- Hij heeft de bevoegdheid om bevelen te geven die nodig zijn voor de handhaving van de openbare orde. Dit geldt bij verstoring van de openbare orde of als er een grote kans is op verstoring van de openbare orde.
- Hij heeft het opperbevel bij brand. Bij andere ongevallen voert hij het opperbevel over het werk van de brandweer hierbij.
- Hij houdt toezicht op openbare samenkomsten en op voor publiek openstaande gebouwen en de grond die bij deze gebouwen hoort.
- Hij voert alle verordeningen uit die betrekking hebben op dit toezicht.
- Hij mag alle (nood)bevelen geven die hij nodig vindt om de openbare orde te handhaven of om gevaar te beperken.
- Hij kan bij lokale noodtoestanden noodverordeningen uitvaardigen. Deze verordeningen vervallen wanneer de gemeenteraad deze niet in de eerstvolgende vergadering bekrachtigt.

Taken binnen de Politieregio en Veiligheidsregio

De burgemeester vervult ook taken binnen de Politieregio en binnen de Veiligheidsregio. Ook hier legt de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad. De wet schrijft voor dat de burgemeester de gemeenteraad op tijd betreft bij de voorbereiding van beleid.