

Ons Raadswerk in Heusden

Stand van zaken van het raadswerk in de
gemeente Heusden, januari 2023

INHOUDSOPGAVE

Inleiding en samenvatting	3
Hoe de gemeente is georganiseerd	4
Het bestuur van de gemeente	4
Vergelijking organisatievorm met andere organisaties	5
Collegiale besluitvorming	6
Een raadslid bemoeit zich niet met de uitvoering	7
Onafhankelijke positie van raadsleden	7
Fractie-ondersteuners (burgerraadsleden)	8
Positie van de griffier	8
Gemeenschappelijke regelingen en medebewindstaken	9
Het werk van de raad	11
Planning en control-cyclus	11
Besluitvormingscyclus van de raad	12
De portefeuillevdeling	13
Kaderstelling en controle	14
Kaderstelling (kaders en beleid vaststellen)	14
Controlerende taak (toezicht op de uitvoering)	15
De volksvertegenwoordigende taak	16
De 'wetgevende' taak	16
Dwangmiddelen van de raad	16
Mogelijkheden tot versterking	18
Het capaciteitsprobleem	18
De kaderstelling	18
Democratische controle op Gemeenschappelijke Regelingen	18
Bijlage 1. - Medebewindstaken op grond van de Gemeentewet	19
Bijlage 2. - Regionale samenwerkingsverbanden	20
Openbaar lichamen	20
Overig structureel intergemeentelijk oveleg	24
Bijlage 3. - Portefeuillevdeling college gemeente Heusden	26

Inleiding en samenvatting

In zijn algemeenheid is onze lokale democratie goed georganiseerd. Maar toch, voor de geïnteresseerde 'gewone burger', en net zo goed voor (vooral nieuwe) raadsleden en burgerraadsleden is het toch vaak lastig om zich een beeld te vormen van de precieze verhoudingen en achtergronden van het werk van de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat. Deze notitie probeert een overzicht te geven dat kan helpen als oriëntatie.

Wat beschreven wordt is vooral hoe in de huidige situatie het functioneren van het raadswerk is ingericht en wat de positie is van de verschillende groeperingen binnen het gemeentelijk apparaat. Daarnaast is een beschrijving gegeven van de taken waarmee de gemeenteraad zich in het bijzonder moet bezighouden en de middelen die hem daarvoor ter beschikking staan.

De rol en taken van gemeenteraden zijn sterk in beweging. Veel taken die eerst door de rijksoverheid werden uitgevoerd, zijn en worden overgedragen aan provincies en gemeenten, de 'decentralisatie' van rijks-taken.

Een aantal van die taken stelt eisen aan capaciteiten en deskundigheid die voor kleinere gemeenten niet bereikbaar zijn. Deze worden uitgevoerd door 'gemeenschappelijke regelingen'. Bij het instellen daarvan kwam de positie van de gemeenteraden enigszins in de knel. Door een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt geprobeerd de ontstane tekorten in democratische legitimatie te compenseren en te corrigeren.

Enkele van die knelpunten worden in deze notitie genoemd. Behandeling valt buiten het kader van deze notitie.

D66 Heusden, januari 2023

Hoe de gemeente is georganiseerd

Het bestuur van de gemeente

De gemeenteraad is het hoogste besluitvormend orgaan van de gemeente. Hij (de raad) heeft drie hoofdtaken:

1. de *volksvertegenwoordiging* – vertegenwoordiging van de inwoners;
2. de *kaderstelling* – het stellen van de kaders van beleid voor het bestuur van de gemeente;
3. de *controleerende taak* – toezicht op het bestuur door het college van burgemeester en wethouders.

Alleen de raad kan besluiten nemen over de terbeschikkingstelling van de financiële middelen die nodig zijn om de gemeentelijke werkzaamheden uit te voeren. De instrumenten daarvoor zijn de beschikbaarstelling van speciale kredieten en het vereiste tot goedkeuring van de gemeentelijke jaarbegroting en jaarverslag.

De gemeenteraad in elke Nederlandse gemeente is een vorm van lekenbestuur: de raadsleden worden gekozen uit en door de stemgerechtigde ingezetenen van de gemeente. Er gelden geen specifieke deskundigheidseisen voor de kandidaatstelling. De zittingsduur is telkens vier jaar, zittende raadsleden kunnen zich na afloop van die termijn opnieuw verkiesbaar stellen voor een nieuwe zittingsperiode.

Veel raadsleden maken gebruik van die mogelijkheid en zodoende verkrijgt een gemeenteraad in de praktijk een gemengde samenstelling van mensen voor wie het raadlidmaatschap nieuw is en mensen met langduriger ervaring en vaak grote dossierkennis.

Om in de gemeenteraad gekozen te kunnen worden, moet een politieke partij bereid zijn je op een kieslijst te plaatsen, zodat de kiesgerechtigde bevolking een stem op je kan uitbrengen. Het totaal aantal stemmen, uitgebracht op een partij, bepaalt hoeveel 'zetels' die in de raad verkrijgt. Daarna is de gebruikelijke gang van zaken dat partijen die op grond van het aantal zetels gezamenlijk een meerderheid in de gemeenteraad kunnen vormen, een gemeenschappelijk programma (*coalitieprogramma*) opstellen waarin zij afspreken wat zij samen in de komende raadsperiode willen uitvoeren. De Heusdense gemeenteraad telt 29 zetels.

Deze *coalitie* zoekt op basis van het coalitieprogramma kandidaten voor de functie van wethouder. Deze kandidaten komen vaak, maar niet noodzakelijk, uit de gelederen van de coalitiepartijen. De coalitie legt aan de gemeenteraad het voorstel voor om de voorgestelde wethouders in hun functie te benoemen. De gezamenlijke wethouders vormen na hun benoeming het '*college*'.

De *burgemeester* wordt niet gekozen door de lokale bevolking, maar benoemd door de commissaris van de koning, op voordracht van de gemeenteraad. De zittingsduur van een burgemeester is zes jaar.

De burgemeester heeft een aantal vaste taken, die vastgelegd zijn in de gemeentewet. Zo is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad en tevens voorzitter van het college. Het college van burgemeester en wethouders gezamenlijk voert het door de coalitie opgestelde programma uit, op basis van besluiten van de gemeenteraad. De uit te voeren taken zijn uiteenlopend en omvangrijk. Zij worden opgedeeld in *portefeuilles* en deze portefeuilles worden toebedeeld aan de verschillende wethouders. Ook de burgemeester kan op deze wijze extra taken (portefeuilles) krijgen, naast de wettelijk vastgestelde burgemeesterstaken.

De uit die taken voortvloeiende uitvoerende werkzaamheden worden uitgevoerd door het gemeentelijke ambtelijk apparaat, dat onder leiding staat van de gemeentesecretaris.

Vergelijking organisatievorm met andere organisaties

De organisatievorm van het bestuur van de gemeente laat zich goed vergelijken met organisatievormen die in het bedrijfsleven en bij instellingen gebruikelijk zijn:

Bedrijfsleven	Instellingen	Gemeente
Aandeelhouders	Stakeholders	Bevolking
Aandeelhoudersvergadering	Belanghebbende partijen	Verkiezingen
Raad van commissarissen	Raad van Toezicht	Gemeenteraad
Raad van bestuur	Raad van bestuur	College van B & W
Directeur uitvoering (CEO)	Directeur uitvoering (CEO)	Gemeentesecretaris
Uitvoerende divisies	Uitvoerende divisies	Ambtelijk apparaat

Collegiale besluitvorming

Van bijzondere betekenis is het begrip *Collegiale besluitvorming*. Op de verschillende niveaus van besluitvorming zijn het niet de individuele personen die de besluiten nemen, maar de collectiviteiten waarvan zij deel uitmaken:

- de gemeenteraad
- het presidium (vergadering van fractievoorzitters)
- het college
- besturen van gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten

Al deze collectiviteiten (organen) nemen hun besluiten bij meerderheid van stemmen, doorgaans is dat een gewone meerderheid. Er kunnen ook afspraken bestaan dat een gekwalificeerde meerderheid vereist is, bijvoorbeeld $\frac{2}{3}$ van het aantal stemmen.

Elke deelnemer aan een collectiviteit is gelijkelijk verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de door die collectiviteit genomen besluiten. Het is ongebruikelijk, ongepast en juridisch fout om individuele leden verantwoordelijk te stellen voor de uitvoering van de genomen besluiten, Zolang zij wel gehandeld hebben binnen hun mandaat.

Het is belangrijk dat de raad zich bij klachten, op- of aanmerkingen of andere aanleidingen, steeds richt tot de betreffende collectiviteit. Dus wel tot het college, maar niet tot de individuele wethouder (ook al is die

portefeuillehouder voor het betreffende onderwerp); wel tot een bestuur, niet tot het individuele bestuurslid. En als een burger in deze context correct handelt, richt hij zich tot de raad, niet tot het individuele raadslid.

Niet helemaal het zelfde, maar wel verwant hieraan, is het uitgangspunt dat alle deelnemers zich in hun onderling verkeer richten op de inhoud (ad rem) en niet op de persoon (ad hominem). Met andere woorden: we spelen de bal, niet de man.

Een raadslid bemoeit zich niet met de uitvoering

Het gemeentelijk beleid wordt vastgesteld door de gemeenteraad, binnen de beperkingen die de wet daaraan stelt. De uitvoering van dit beleid is in handen van het college. Het college voert dit uit door, samen met de gemeentesecretaris, leiding te geven aan het ambtelijk apparaat.

De gemeentesecretaris is de uiteindelijk verantwoordelijke voor een goede organisatie van die uitvoering. De ambtenaren leggen voor de uitvoering van hun werkzaamheden verantwoording af aan hun leidinggevende, dat wil zeggen in laatste instantie aan de gemeentesecretaris.

Net zoals een lid van een raad van commissarissen (RvC) of een raad van toezicht (RvT) zich niet rechtstreeks mag bemoeien met de uitvoering van het door die raad vastgestelde beleid, is dat ook voor gemeenteraadsleden het geval. Zou zo'n raad (gemeenteraad, RvC, RvT) dat wel doen, dan overrulet hij daarmee degenen die door hem eerst zelf verantwoordelijk zijn gesteld voor die uitvoering, namelijk het college, respectievelijk de raad van bestuur.

Vanuit bestuurskundig opzicht is het een 'doodzonde' om de 'commandostructuur' te doorbreken door over bestuurslagen heen opdrachten te verstrekken of ter verantwoording te roepen.

Onafhankelijke positie van raadsleden

Een raadslid vervult zijn functie *zonder last of ruggespraak*, dat wil zeggen hij neemt voor het nemen van zijn beslissingen van niemand opdrachten aan – en heeft geen verplichting om daarover met derden te overleggen – voor de vervulling van zijn functie. Dit uitgangspunt kan soms op gespannen voet staan met een gevraagde fractiediscipline in stemgedrag.

Gemeenteraadsleden moeten hun functie vervullen *in het algemeen belang*. Zij mogen hun raadsbevoegdheden niet aanwenden om specifieke

bevolkingsgroepen of personen te bevoordelen om aldus hun achterban te bedienen.

In het bedrijfsleven geldt het zelfde: een lid van een RvC of RvT behartigt de belangen van alle aandeelhouders, respectievelijk stakeholders. Hij is deel van een collectief dat het algemeen belang van alle aandeelhouders moet vertegenwoordigen en verdedigen. Daarnaast heeft zo'n RvC of RvT, ook wettelijk, de opdracht om zijn taak uit te oefenen in het belang van de onderneming (de organisatie), inclusief de belangen van de werknemers.

Voor de raad geldt het zelfde: hij vertegenwoordigt en verdedigt de belangen van alle kiezers – niet alleen, of vooral, die van een doelgroep waarmee hij bijzondere affiniteit heeft – alsmede, oefent hij daarnaast zijn taak uit in het belang van de eigen organisatie, inclusief de belangen van de werknemers.

Fractie-ondersteuners (burgerraadsleden)

Elke raadsfractie mag personen die geen raadslid zijn, maar die wel in de gemeente wonen, voordragen als *burgerraadslid*. In de gemeente Heusden worden deze fractie-ondersteuner genoemd. Burgerraadsleden moeten aan de zelfde kwalificaties voldoen als raadsleden, behalve dat zij niet – althans in de gemeente Heusden niet – op de kieslijst hoeven te hebben gestaan van de partij door wie zij worden voorgedragen.

De gemeenteraad beslist over de benoeming, nieuwe burgerraadsleden leggen bij hun benoeming de eed of belofte af, net zoals raadsleden.

Burgerraadsleden hebben toegang tot de zelfde informatie als raadsleden. Zij ondersteunen hun fractie met hun individuele inbreng. Voor een goede behandeling van de veelheid aan onderwerpen is een brede deskundigheid nodig. Burgerraadsleden kunnen die inbrengen of aanvullen.

De rol van burgerraadslid biedt daarnaast een goede leerschool voor mensen die belangstelling hebben om op een later tijdstip in de gemeenteraad gekozen te worden en daarvoor ervaring willen opdoen.

Positie van de griffier

Voor de communicatie tussen de leden van de raad en het gemeentelijk uitvoeringsapparaat is de functie van de *griffier* ingesteld. Vragen betreffende de uitvoering van gemeentelijk beleid op detailniveau worden door raadsleden ingebracht via de griffier. De vragen worden gesteld aan

het college; vaak zal de griffie ze – in samenspraak met het college – al direct kunnen doorgeleiden naar uitvoerend ambtenaren. De beantwoording loopt altijd weer via het college, dat immers verantwoordelijk is. De griffier casu quo de afdeling griffie moet dit proces in goede banen leiden. De functie van griffier is bepaald in de gemeentewet.

Vanwege de onafhankelijke positie van de gemeenteraad dient de griffier ten opzichte van zowel het ambtelijk apparaat als ten opzichte van het college een onafhankelijke positie te vertegenwoordigen. Om die reden is niet de gemeente of het gemeentebestuur de werkgever van de griffier, maar is de gemeenteraad dat.

Het *Reglement van orde* van de gemeenteraad van de gemeente Heusden bevat een artikel 43, dat aan het college de plicht oplegt om vragen die op basis van dat artikel door een raadslid worden ingediend, binnen een termijn van 30 dagen te antwoorden. Van 'Artikel 43-vragen' worden de vragen en antwoorden tevens aan de leden van de raad doorgestuurd. De vragen en de antwoorden hebben als regel een volledig openbaar karakter.

Gemeenschappelijke regelingen en medebewindstaken

De moderne ontwikkelingen leiden tot een toenemende complexiteit van onze samenleving. De taken die door de gemeente moeten worden uitgevoerd zijn diverser geworden, meer veelomvattend en met vaak vergaande gevolgen voor de samenleving. Deze ontwikkeling maakte het de laatste decennia al meer en meer wenselijk dat gemeenten onderling gingen samenwerken om complexe taken uit te voeren. De huidige formele intergemeentelijke samenwerkingen zijn weergegeven in [bijlage 2](#).

Daar komt nog bij dat sinds 2013 de rijksoverheid heeft besloten een aantal landelijke taken over te hevelen naar de gemeenten, de zogenoemde '*decentralisatie van rijkstaken*', denk onder andere aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Participatiewet. Daarnaast heeft voor een aantal rijkstaken de gemeente de opdracht van het Rijk gekregen om deze op het lokale niveau uit te voeren. Het betreft hier maar liefst 27 verschillende taken (zie [bijlage 1](#)).

Hoe slordig er door het Rijk is omgegaan met die decentralisatie van taken blijkt uit de wet van 24 mei 2012, de 'Wet revitalisering generiek toezicht'. Met de term 'generiek toezicht' werd bedoeld op de bepaling in enkele tientallen landelijke wetten, die aan het Rijk de opdracht gaf om toezicht uit te oefenen op de uitvoering en naleving van die wet. Men vond dat, nu taken werden overgedragen aan gemeenten en provincies, het vanzelfsprekend was dat die gemeenten en provincies dan ook zelf toezicht zouden gaan uitoefenen op de naleving en de uitvoering van deze bij wet opgelegde taken. Maar gemeenteraden, colleges, provinciale staten en gedeputeerden waren daar niet of nauwelijks van op de hoogte en kennelijk de ambtelijk apparaten ook niet. Er werd in veel gevallen geen structurele controle en structurele rapportage ingesteld op het lagere bestuursniveau. Er viel dus een groot gat in de uitvoerende en democratische controle.

Het werk van de raad

Planning en control-cyclus

De jaarlijks terugkerende P&C-cyclus (Planning en Control) begint met het opstellen van een *jaarbegroting*. Deze wordt door het ambtelijk apparaat voorbereid, in overleg met het college. Tijdens die opstelling kan het college in die begroting bedragen opnemen die zij nodig acht om de doelen uit het coalitieprogramma te bereiken. Gemeenten mogen alleen maar werken met een 'sluitende' begroting, dat wil zeggen dat de begroting niet op een verlies mag eindigen.

Op de achtergrond kijkt de Provincie mee als toezichhouder. De provincie kan ook richtlijnen meegeven voor de begroting en de uitgaven.

In het najaar legt het college de begroting ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is dan in de gelegenheid om zijn wensen en verlangens tot uitdrukking te brengen met voorstellen tot aanpassing van de begroting.

Uiterlijk in december van het jaar moet de begroting voor het nieuwe jaar worden vastgesteld door de gemeenteraad. Met die vaststelling wordt tegelijkertijd aan het college het mandaat toegekend om binnen die begroting de goedgekeurde uitgaven te doen.

In het voorjaar worden de *jaarrekening en het jaarverslag* over het dan juist afgesloten kalenderjaar opgesteld. De financiële stukken worden beoordeeld door een externe accountant, die de jaarrekening voorziet van aanbevelingen en een accountantsverklaring. Een goedkeurende accountantsverklaring is in het algemeen een vereiste voor de gemeenteraad om zijn goedkeuring te verlenen aan de jaarrekening. Het verlenen van de goedkeuring verleent tevens aan het college décharge voor het gevoerde bestuur.

Na afloop van de eerste vier maanden van een jaar brengt het college een *voorjaarsnota* uit (ook wel 'beheersrapportage' of *berap* genaamd). Daarin wordt verslag gedaan van de gang van zaken in die eerste vier maanden en wordt met name gekeken of de ontwikkelingen gelijke tred houden met de eerder goedgekeurde begroting. De Berap kan, op initiatief van het college of van de raad, aanleiding vormen voor aanpassing van de begroting voor het lopende jaar.

Na afloop van de achtste maand wordt door het college een tweede

Berap uitgebracht, met een wijze van behandeling, gelijk aan die van de eerste Berap.

Wanneer dat min of meer achter de rug is, is het inmiddels al tijd geworden voor de voorbereidingen voor het nieuwe jaar, met een nieuwe begroting.

Besluitvormingscyclus van de raad

Circa 10 tot 12 keer per jaar vergadert de gemeenteraad in een *besluitvormende vergadering* in een min of meer vaste cyclus. Daarnaast kunnen er nog vele andere vergaderingen zijn, waarin beleidszaken worden besproken.

De *besluitvormende* vergaderingen bestaan uit doorgaans acht reguliere periodieke vergaderingen, waarvan er twee vooral financieel geïntereerd zijn: in het voorjaar de vaststelling van het jaarverslag en de jaarrekening en in het late najaar de vaststelling van de begroting van het volgende jaar. Van de overige besluitvormende vergaderingen vallen er doorgaans vier in het eerste semester en vier in het tweede semester. De agenda's van de raadsvergaderingen worden opgesteld met een afvaardiging van de raad, de *agendacommissie*.

Elke gewone raadsvergadering wordt voorafgegaan door drie zogenoemde *informatievergaderingen*: de informatievergadering *Bestuur*, de informatievergadering *Ruimte en Duurzaamheid* en de informatievergadering *Samenleving*. De in de eerstkomende gewone raadsvergadering te behandelen agendapunten worden naar deze drie gezichtspunten opgedeeld. In deze drie informatievergaderingen komen alle beleidsportefeuilles aan de orde. Al naar gelang de te behandelen punten nemen de betreffende portefeuillehouders (zie hierna) deel aan de informatievergadering.

Aan de informatievergaderingen kan worden deelgenomen door de raadsleden en door de burgerraadsleden (fractie-ondersteuners). Deze laatsten mogen in die vergaderingen ook het woord voeren. Daarmee is elke raadsfractie in staat om voor de meer specialistische onderwerpen iemand af te vaardigen die op het betreffende terrein extra deskundigheid kan inbrengen.

De informatievergaderingen zijn vooral bedoeld om, zoals de naam al zegt, nadere informatie te verstrekken over de inhoud en achtergronden van de betreffende raadsvoorstellen, ten dienste van een beter onderbouwde besluitvorming in de raadsvergadering. Voorafgaande aan de in-

informatievergadering kunnen al zogenoemde 'technische vragen' worden ingediend, die zo veel mogelijk ook al vooraf schriftelijk worden beantwoord.

Aan het eind van de behandeling in de informatievergadering van elk raadsvoorstel wordt de vraag gesteld of het een 'A'-stuk (kan in de raadsvergadering over besloten worden zonder verdere behandeling) of een 'B'-stuk wordt: in dit laatste geval wordt in de raadsvergadering voorafgaand aan de stemming eerst nog gediscussieerd over het voorstel.

Twee à drie weken na de informatievergadering vindt de besluitvormende raadsvergadering plaats. In die raadsvergadering is er ook gelegenheid voor eventuele insprekers om iets te komen bepleiten dat in de betreffende raadsvergadering aan de orde is. Tijdens de raadsbehandeling wisselen partijen hun standpunten uit. Wanneer alles eenmaal voldoende is doorgesproken, wordt het voorstel in stemming gebracht.

Het kan voorkomen dat de raad nog wijzigingen wil aanbrengen in het voorstel: in dat geval kunnen een of meer partijen een amendement indienen, dat eerst in stemming wordt gebracht, voordat het – daarmee al dan niet aangepaste – voorstel in stemming wordt gebracht.

De portefeuillevindeling

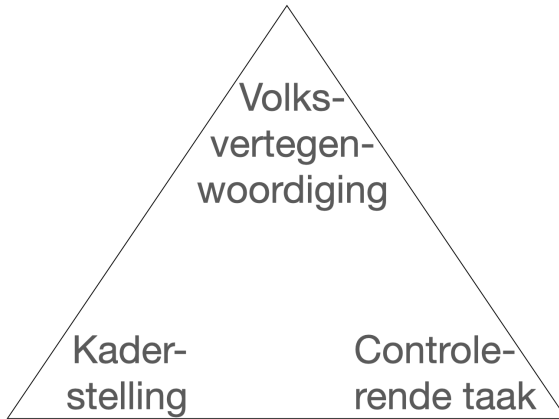
De door het bestuur van een gemeente uit te voeren taken zijn veelomvattend. Sommige taken zijn eenvoudigweg door het Rijk opgelegd en voor de wijze van uitvoering is er geen of nauwelijks enige eigen speelruimte voor het gemeentebestuur; de raad heeft daar weinig invloed op. Dat zijn ook de taken waarvoor de rijksvergoeding landelijk wordt vastgesteld, ook in dat opzicht is er geen speelruimte.

Sommige portefeuilles zijn bij wet al toebedeeld aan de burgemeester, die portefeuilles kunnen niet bij een wethouder worden ondergebracht. De onderlinge verdeling van de overige beleidsportefeuilles tussen de wethouders en de burgemeester is een zaak die door het college zelf onderling wordt bepaald.

Bijlage 3 geeft een overzicht van de op dit moment geldende portefeuillevindeling in de gemeente Heusden.

Het beleid per portefeuille is gebaseerd op de door de gemeenteraad vastgestelde kaders, zie hierna.

Kaderstelling en controle



De hoofdtaken van de raad

Kaderstelling (kaders en beleid vaststellen)

De uitvoering van de beleidsportefeuilles waarin het werk van het college is onderverdeeld veronderstelt dat er sprake is van – vooraf vastgesteld – beleid. Het is de gemeenteraad die de wettelijke taak heeft om voor dat beleid de kaders vast te stellen. Er wordt in het algemeen van uitgegaan dat zulke kaders worden vastgelegd in een '*kadernota*'. Een formeel door de gemeenteraad vastgestelde kadernota biedt het toetsingskader waartegen de uitvoering van het binnen die kaders vastgestelde beleid kan worden afgewogen.

Kadernota's kunnen zeer omvangrijk zijn, als het onderwerp daar aanleiding toe geeft. Het is van belang dat de gemeenteraad ook duidelijk is in het vaststellen van kaders en zich niet laat verleiden om een eerder zorgvuldig voorbereid en vastgesteld kader in de loop der tijd min of meer terloops te zien verwateren of verkrumelen doordat latere besprekingen van het onderwerp door het college of een individuele portefeuillehouder worden aangezien voor een min of meer voetstoots toegepaste wijziging van het gestelde kader.

De kaderstelling hoeft zich niet te houden aan de onderverdeling van beleidstaken in afzonderlijke portefeuilles: de keuze van onderverdeling in portefeuilles is aan het college. Het beleidskader kan best meerdere

portefeuilles omvatten, dat is aan de raad.

Alle partijen dienen er op toe te zien dat er geen tegenstrijdigheden ontstaan met andere, eerder vastgestelde kaders. Als kaders onderling tegenstrijdig zijn, dan beslist in hoogste instantie de raad; als een nieuwe kaderstelling 'oud' beleid van bestaande portefeuilles wijzigt, dan is het aan de betreffende collegeleden om beleid en uitvoering aan het nieuwe kader aan te passen. Het is in die situatie aangewezen dat de raad schriftelijk door het college in kennis wordt gesteld van de uitvoeringskonsequenties.

Controlerende taak (toezicht op de uitvoering)

Het begrip controlerende taak moet worden uitgelegd als het houden van toezicht, het monitoren op enige afstand. Voor de uitvoering is het college aangesteld; de controle op een correcte uitvoering zelf vindt dus plaats op enige afstand, namelijk door het college. De raad heeft geen lijnverantwoordelijkheid en geen lijnbevoegdheid naar de uitvoering zelf. De raad moet kunnen vertrouwen dat het door hem benoemde college voldoende in staat is de praktijk van de uitvoering te leiden.

De raad zou zich niet moeten bezig houden met de vraag of er niet af en toe iets fout gaat. Waar gehakt wordt vallen spaanders. De verleiding voor raadsleden is groot om te reageren op incidenten, die hen vanuit de samenleving worden aangereikt. Maar een raadslid is niet een doorgeefluik voor klachten, daar is de klachtenafdeling van de gemeente voor. Binnen de taak van de gemeenteraad past eerder dat de burger gewezen wordt op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht.

Als zulke klachten een indicatie zijn van een falende uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid, en de normale klachtenprocedure daarvoor geen uitweg lijkt te bieden terwijl dat in de ogen van het raadslid redelijkerwijs toch het geval zou moeten zijn, pas dan is er aanleiding voor een raadslid om daarover vragen te stellen die ook in de raad behandeld moeten worden.

De raad heeft verschillende instrumenten om zich te informeren omtrent de uitvoering van het beleid:

1. door het stellen van (algemene) schriftelijke vragen;
2. door het stellen van zogenoemde artikel 43 (Reglement van Orde RvO) vragen, die binnen een vastgestelde periode beantwoord moeten worden;

3. door middel van de rondvraag, aan het einde van elke raadsvergadering;
4. door het onderwerp te laten agenderen in een informatievergadering of raadsvergadering.

De volksvertegenwoordigende taak

In het stellen van de beleidskaders en het vervullen van de controlerende taak komt tot uiting dat de rol van de raad in hoofdzaak is om op democratische wijze 'het volk' te vertegenwoordigen. De burger heeft zijn democratische keuze bepaald door zijn stem uit te brengen op de partij die zijn ideeën en wensen naar zijn mening het beste vertegenwoordigt.

Het is aan de gekozen raadsleden om hun taak te vervullen op de wijze als hierboven al is beschreven: zij vertegenwoordigen de burgers met het zicht op het Algemeen belang, niet om individuele of groepsbelangen te dienen.

De 'wetgevende' taak

De gemeentewet kent geen 'wetgevende' taak toe aan de gemeenteraad. Niettemin: de raad heeft de verantwoording voor het vaststellen van verordeningen, reglementen, bestemmingsplannen, uitvoeringsregels, kaders en beleidsplannen, begrotingen en jaarrekeningen en de terbeschikkingstelling van financiële middelen.

Pas door de vaststelling door de raad krijgen ze rechtskracht; de rol van de raad is in dit opzicht te vergelijken met de wetgevende rol van het parlement.

Dwangmiddelen van de raad

Wanneer het college in de uitvoering van beleidstaken faalt op zodanige wijze dat de raad meent daaraan paal en perk te moeten stellen, dan staan er enkele middelen open:

1. het weigeren van goedkeuring op kredietvoorstellen van het college;
2. het weigeren van goedkeuring op de jaarbegroting of op de jaarrekening;
3. het opzeggen van het vertrouwen in een lid van het college of het college als geheel.

De verhoudingen binnen de raad kunnen zodanig gewijzigd zijn dat

er geen meerderheid meer is voor het college in zijn huidige samenstelling. In dat geval zal het college 'vallen', omdat de raad haar geen ruimte meer laat voor de uitvoering van het coalitieprogramma. Dan komen er nieuwe college-onderhandelingen tussen de partijen en kan een nieuw college worden gevormd.

Als de gemeenteraad meent dat de politieke verhoudingen in de maatschappij zodanig gewijzigd zijn dat bij nieuwe verkiezingen er andere (meerderheids-)verhoudingen in de raad zouden ontstaan, dan heeft de raad geen mogelijkheid om nieuwe verkiezingen uit te roepen, de wet laat dat niet toe. De lopende zittingstermijn moet worden uitgediend.

Mogelijkheden tot versterking

In het voorgaande zijn diverse aanknopingspunten te vinden die mogelijkheden bieden tot versterking van het functioneren van de lokale gemeentelijke democratie:

Het capaciteitsprobleem

De raad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. De raad heeft daarmee de eindverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het gemeentelijk apparaat, ondanks dat de raad 'slechts' een lekenbestuur is.

De middelen die de raad ter beschikking staan om zijn eigen functies te ondersteunen worden niet ten volle benut. De raad heeft meer mogelijkheden om zijn belangrijke taken goed te vervullen en kan daar alsnog gebruik van gaan maken.

De kaderstelling

De binding van individuele besluiten op het niveau van beleidsportefeuilles aan vooraf door de raad vastgestelde kaders. Het proces van kaderstelling wordt verwaterd doordat tussentijdse aanpassingen in beleid:

- niet aan de daaraan ten grondslag liggende kaderstelling worden getoetst, danwel
- worden gezien – al dan niet voetstoots – als een wijziging op een eerder vastgesteld kader, zonder dat de kadernota wordt aangepast.

Democratische controle op Gemeenschappelijke Regelingen

Het basisprincipe dat de uitvoering van beleid is gestoeld op door de raad gestelde kaders, waarop door de raad een effectief toezicht kan worden uitgeoefend, is bij Gemeenschappelijke Regelingen in het gedrang.

In een afzonderlijke notitie 'Raadswerk in beweging' worden suggesties gedaan om de positie van de raad en de kwaliteit van de besluitvorming (kaderstelling en toezicht) te verbeteren.

Gemeente Heusden, januari 2023

Bijlage 1. - Medebewindstaken op grond van de Gemeentewet

A. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Ambtenarenwet 2017.
2. Paspoortwet.
3. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.
4. hoofdstukken 1 en 4 van de Wet basisregistratie personen.
5. Kieswet.
6. Wet terugvordering staatssteun.

B. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Participatiewet.
2. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
3. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
4. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
5. Wet sociale werkvoorziening.
6. Wet kinderopvang.

C. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

1. Wet vervoer gevaarlijke stoffen.
2. Havenbeveiligingswet.
3. Wet basisregistratie adressen en gebouwen.
4. Wet basisregistratie grootschalige topografie.

D. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Drank- en Horecawet.
2. Wet publieke gezondheid.
3. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.
4. Jeugdwet.
5. Wet op de jeugdverblijven.

E. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. Wet op het primair onderwijs.
2. Wet op het voortgezet onderwijs.
3. Wet op de expertisecentra.
4. Wet educatie en beroepsonderwijs.

F. Ministerie van Financiën


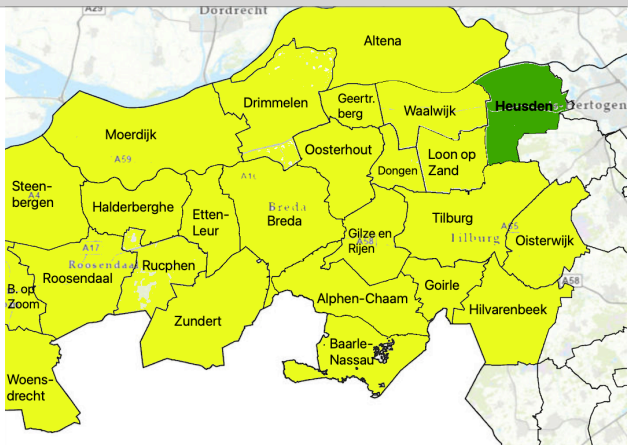
1. Wet waardering onroerende zaken

G. Ministerie van Veiligheid en Justitie

1. Wet veiligheidsregio's.
2. Jeugdwet.

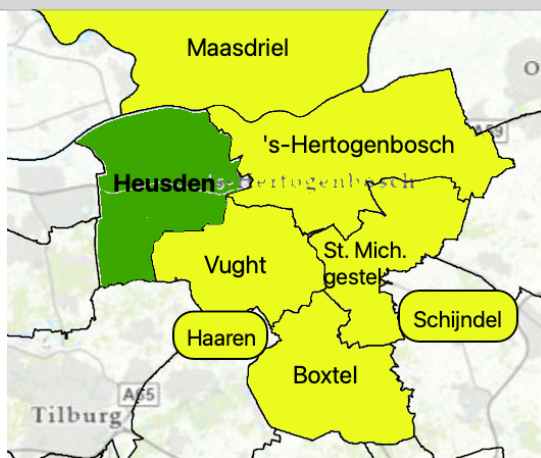
Bijlage 2. - Regionale samenwerkingsverbanden

Openbaar lichamen

Uitvoeringsorganisatie Baanbrekers (openbaar lichaam)			
			
Heusden	Loon op Zand	Waalwijk	
<th>Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (openbaar lichaam)</th>			Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (openbaar lichaam)
			
Alphen-Chaam	Altena	Baarle Nassau	

Bergen op Zoom	Breda	Dongen
Drimmelen	Etten Leur	Geertruidenberg
Gilze en Rijen	Goirle	Halderberge
Heusden	Hilvarenbeek	Loon op Zand
Moerdijk	Oisterwijk	Oosterhout
Roosendaal	Rucphen	Steenbergen
Tilburg	Waalwijk	Woensdrecht
Zundert	Provincie Noord-Brabant	

Stadsgewest 's-Hertogenbosch (openbaar lichaam)



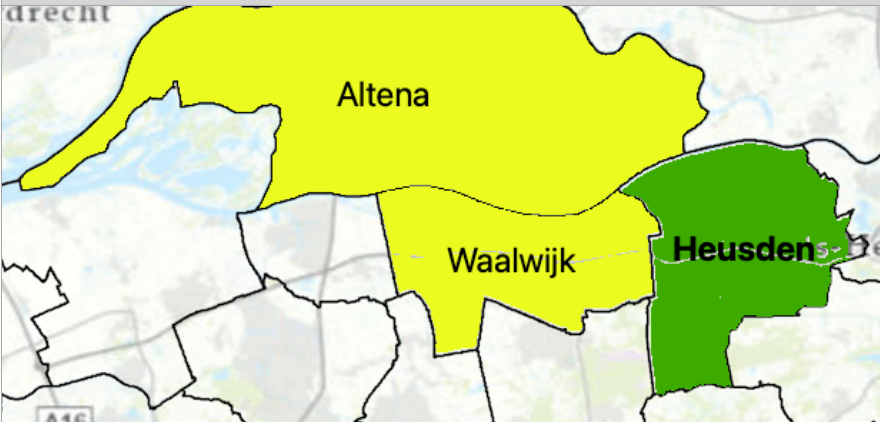
Boxtel	Haaren	Heusden
Maasdiel	s-Hertogenbosch	Schijndel
Sint-Michielsgestel	Vught	

Regionale Adviescommissie Hart van Brabant (openbaar lichaam)



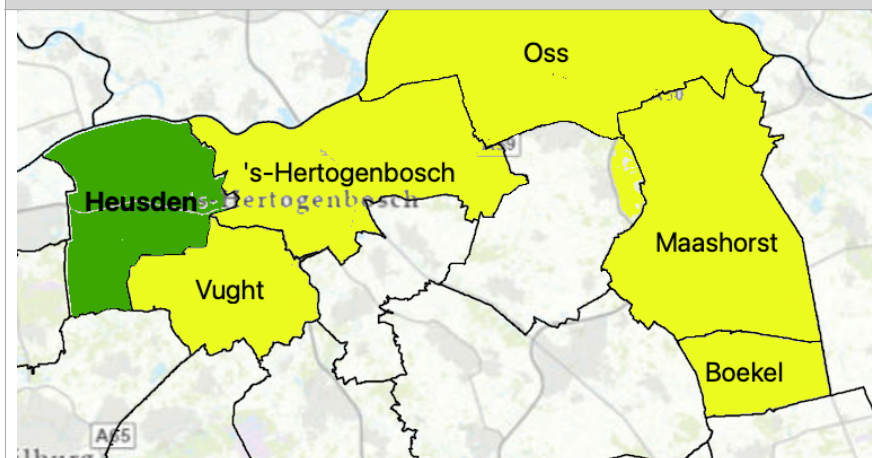
Alphen-Chaam	Baarle Nassau	Dongen
Gilze en Rijen	Goyre	Heusden
Hilvarenbeek	Loon op Zand	Oisterwijk
Tilburg	Waalwijk	

Streekarchief Langstraat Heusden Altena (openbaar lichaam)




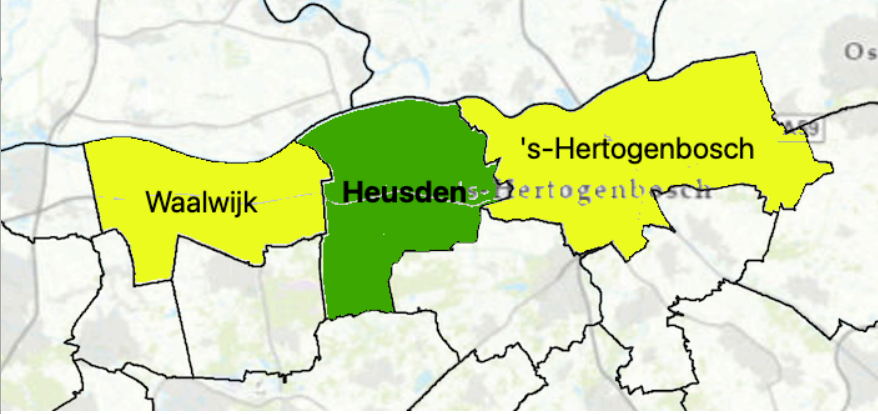
Altena	Heusden	Waalwijk
--------	---------	----------

Veiligheidsregio Brabant-Noord (openbaar lichaam)

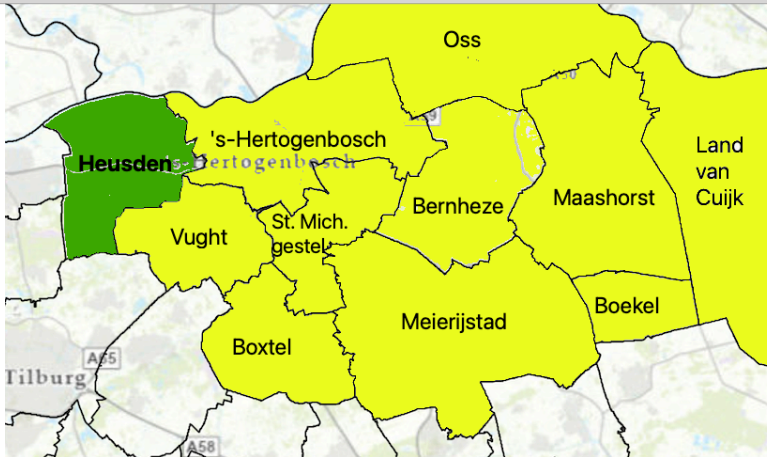


s-Hertogenbosch	Bernheze	Boekel
Boxtel	Heusden	Land van Cuijk
Maashorst	Meerijstad	Oss
Sint-Michielsgestel	Vught	

Overig structureel intergemeentelijk oveleg

Intergemeentelijk overleg De Langstraat		
		
Heusden	Loon op Zand	Waalwijk
Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat GOL		
		
Heusden	s-Hertogenbosch	Waalwijk
Provincie Noord-Brabant	Rijkswaterstaat	Waterschap Aa en Maas

Klankbordgroep Regio Noord-Oost Brabant



Bernheze	Boekel	Boxtel
Heusden	Land van Cuijk	Maashorst
Meierijstad	Oss	s-Hertogenbosch
Sint-Michiëlsgestel	Vught	Waterschap Aa en Maas
Waterschap De Dommel		

Bijlage 3. - Portefeuilleverdeling college gemeente Heusden

Portefeuillehouder	Portefeuillenaam
T. Blankers	Arbeidsmigranten
	Armoedepreventie en schuldhulp
	Coördinatie inwonersparticipatie
	Kermissen en markten
	Recreatie en toerisme
	Statushouders/vluchtelingen
	Verkeer en vervoer
	Werk en inkomen
	Winkelgebieden en horeca
	J. van den Bosch
Dierenwelzijn	
Duurzame ontwikkeling	
Energietransitie	
Milieu en afval	
Natuur en groen	
Onderwijs	
Warmtetransitie	
M. van Esch	Wateropgaven
	Coördinatie toekomstvisie
	Economie en ondernemerscontacten
	Financiën en belastingen
	Gemeentelijk vastgoed
Grondbedrijf inclusief kavelruil en pacht	

Portefeuillehouder	Portefeuillenaam
	Inkoopbeleid
	Personeel en organisatie
	Sport
	Subsidie en fondsverwerving
W. van Heesch	Bestuurszaken
	Communicatie
	Handhaving
	Handhaving
	Informatievoorziening
	Kabinetszaken
	Openbare orde en veiligheid
	Publieksdienstverlening
J. Meesters	Beheer openbare ruimte
	Bestemmingsplannen
	Coördinatie platteland en buitengebied
	Monumenten en erfgoed
	Omgevingsvergunningen
	Omgevingswet
	Ruimtelijke ordening
	Volkshuisvesting
	Woonwagenzaken
P. van Steen	Bewegen en gezondheid
	Coördinatie Buurt Bestuurt
	Jeugd en jongeren

Portefeuillehouder	Portefeuillenaam
	Jeugdhulp
	Leerlingenvervoer
	Ouderen
	Samen zorgen en samenleven
	Volksgesondheid
	WMO