RAADSVOORSTEL

gemeente opmeer

Postregistratienummer	22.0005089

Onderwerp	Voorstel tot het vaststellen van een nieuwe vergaderwijze voor de gemeenteraad
Sector	Griffie
Portefeuillehouder	Presidium
Steller	M. Versteeg

Inleiding

Op 8 november 2021 is in het presidium een plan van aanpak besproken voor de modernisering van het huidige vergadermodel. Aanleiding daarvoor waren signalen uit fracties en griffie, de door de raad vastgestelde toekomstvisie en het bestuurskrachtonderzoek. Nadat het plan van aanpak in het presidium is besproken is er een enquête gehouden onder raads-, en commissieleden en leden van het college. Deze enquête is door 19 personen ingevuld, ruim voldoende voor een representatief beeld. De uitkomsten van de enquête, voorzien van conclusies en adviezen zijn in het presidium van 23 december besproken.

Vervolgens is gestart met een marktverkenning waarin is gezocht naar vergadermodellen die aansluiten op de uitkomsten van de enquête en de adviezen daarover. Het resultaat van de marktverkenning is besproken in het presidium en er is een voorkeursvariant uitgewerkt; het BOB model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming).

Na bespreking in het presidium is de benoemde voorkeursvariant aan het college voorgelegd ter advisering. De gemeentesecretaris is gevraagd de uitvoerbaarheid te toetsen. Vanuit het college en de organisatie zijn aandachtspunten meegegeven voor de verdere uitwerking. Deze aandachtspunten hebben niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen. Op 7 maart heeft het presidium de definitieve uitwerking van het nieuwe vergadermodel besproken en conform het advies besloten een voorstel aan uw raad aan te bieden ter besluitvorming op 21 april 2022.

Beslispunten

1. de notitie 'Nieuw vergadermodel gemeenteraad Opmeer' van 8 april 2022 vast te stellen;
2. conform deze notitie met de gemeenteraad te vergaderen tot een nieuw reglement van orde is vastgesteld;
3. de raadsgriffier opdracht te geven:
    a. de notitie uit te werken in een reglement van orde en deze ter besluitvorming aan de gemeenteraad aan te bieden voor 1 juni 2022;
    b. de gemeenteraad een voorstel aan te bieden voor het instellen van een auditcommissie uiterlijk 1 oktober 2022;
    c. de 'Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Opmeer 2020' te actualiseren met de mogelijkheid voor fracties een fractiemedewerker te benoemen en hiertoe uiterlijk 1 oktober 2022 een voorstel ter besluitvorming aan de gemeenteraad aan te bieden;
    d. in de bestuurlijke driehoek werkafspraken te maken over de uitvoering van elementen uit de notitie die liggen op het snijvlak gemeenteraad – ambtelijke organisatie en daarover te rapporteren aan het presidium;
4. de taken van de agendacommissie onder te brengen bij het presidium;
5. het nieuwe vergadermodel een jaar na inwerkingtreding te evalueren.

Beoogd effect

Met het moderniseren van de vergaderwijze van de gemeenteraad wordt beoogd vergaderingen efficiënter en effectiever te laten verlopen met meer onderling debat en uitwisseling van politieke standpunten en informatie. Ook kunnen inwoners op verschillende laagdrempelige manieren worden betrokken bij besluitvorming van de gemeenteraad. Tot slot wordt de afstand tussen gemeenteraad en de ambtelijke organisatie verkleind.

Argumenten

Uit de gehouden enquête en daaropvolgende marktverkenning is gebleken dat het BOB-model het best aansluit bij de wensen en behoeften vanuit de raad. In de notitie die u aantreft als bijlage bij dit voorstel, wordt u door het presidium een vergaderstructuur voorgesteld die verder vorm en inhoud geeft aan het BOB-model. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende fases in het besluitvormingstraject (beeldvorming-oordeelsvorming-besluitvorming) en wat verder van belang is voor de nieuwe vergaderstructuur.

Beeldvormende bijeenkomsten

Tijdens de beeldvormende bijeenkomsten wordt vooral oriënterend gesproken met elkaar. Dat kan op veel verschillende manieren plaatsvinden. Het is mogelijk meerdere van onderstaande vormen te combineren op één avond.

<u>Gesprek met inwoners</u>

Inwoners en raadsleden kunnen op eigen initiatief van inwoners of op uitnodiging van de raad met elkaar in gesprek gaan over een actueel onderwerp. Dat kan een enkele inwoner zijn, maar ook een groep inwoners of een dorpsraad.

Informatieve presentaties

Informatieve presentaties worden gegeven in een beeldvormende bijeenkomst. Dat kan een presentatie zijn over een onderwerp waar de raad later een besluit over moet nemen, maar het kan ook een onderwerp zijn waar geen besluitvorming aan vasthangt. Presentaties kunnen worden gehouden door de organisatie, inwoners, dorpsraden of raadsleden zelf.

Expertmeetings

Een expertmeeting heeft als doel de raad op vlieghoogte te brengen bij complexe, nieuwe of veelomvattende onderwerpen met een hoog specialistisch karakter. Daarbij kun je denken aan de Omgevingswet, de energietransitie of het ontwikkelen van een IKC. Door deskundigen (experts) van buiten uit te nodigen kan een onderwerp worden uitgediept en belicht vanuit raadsperspectief. Dit geeft de raad context en kennis maar ook een betere informatiepositie ten opzichte van het college. Daardoor wordt de raad een meer gelijkwaardige gesprekspartner van het college.

Themagerichte bijeenkomsten

Bij een themagerichte bijeenkomst staat één thema centraal. Tijdens zo'n bijeenkomst wordt het thema vanuit verschillende invalshoeken belicht. Dat kan in verschillende vormen gebeuren. Je kunt dan denken aan het schetsen van een casus door beleidsmedewerkers van de gemeente. Het geven van een visie daarop door een persoon uit het bedrijfsleven of vanuit het onderwijs en vervolgens een gesprek daarover met ervaringsdeskundigen of inwoners.

Oordeelsvormende bijeenkomsten

De oordeelsvormende bijeenkomsten zijn primair bedoeld voor het toetsen van een voorlopig fractiestandpunt, het creëren van een meerderheid voor een eventuele motie of amendement of om politieke vragen te stellen aan andere fracties en/of het college. Deze bijeenkomst vervangt de huidige vakcommissies Ruimte, Samenlevingszaken en Bestuurlijke Zaken en Verantwoording. De voltallige raad is hierbij aanwezig zodat de leden bij het nemen van het besluit in de besluitvormende fase kennis dragen van het voortraject. Er kan gericht worden overtuigd omdat de personen die het besluit nemen allemaal aan tafel zitten. Bovendien wordt voorkomen dat de commissie in de raad wordt overgedaan en wordt gezorgd voor een gelijke informatiepositie voor ieder raadslid.

Een duidelijk afgebakende oordeelsvormende bijeenkomst stimuleert en versterkt het onderling debat. Raadsleden komen de vergadering binnen met voorlopige standpunten die heroverwogen kunnen worden naar aanleiding van de discussie. Ook kunnen plannen voor moties en/of amendementen op haalbaarheid worden getoetst zodat na afloop van de bijeenkomst duidelijk is of er een meerderheid voor te vinden is en zo ja, met wie je dan in overleg zou moeten treden. Door in de tweede termijn aan te geven of een onderwerp een bespreekpunt of hamerpunt wordt in de besluitvormende bijeenkomst wordt goed duidelijk waar het bij de besluitvorming nog over zou moeten gaan.

Besluitvormende bijeenkomsten

Besluitvormende bijeenkomsten zijn bedoeld voor het nemen van raadsbesluiten en vormt het eindpunt van de gang van een raadsvoorstel. Daarna kan worden begonnen met de uitvoering van het besluit. Tijdens de besluitvormende bijeenkomst wordt de agenda opgedeeld in hamerpunten en bespreekpunten. Bij hamerpunten kunnen geen raadsinstrumenten worden ingezet en is geen

woordvoering mogelijk. Wel blijft het mogelijk een stemverklaring af te leggen om te verklaren of markeren waarom een stem voor of tegen wordt uitgebracht of hoofdelijk te stemmen. Bij de bespreekpunten is het wel mogelijk om raadsinstrumenten in te dienen en met elkaar in debat te gaan over de benoemde bespreekpunten uit de oordeelsvormende bijeenkomst. Door deze splitsing te hanteren wordt focus aangebracht in het debat en wordt geen tijd verloren aan details. Daardoor neemt de doelmatigheid van de behandeling van agendapunten toe.

Collegeleden komen niet aan het woord maar worden wel in de gelegenheid gesteld te adviseren over ingediende raadsinstrumenten. Deze manier van werken stimuleert het onderling debat in de gemeenteraad zodat fracties elkaar kunnen overtuigen van hun standpunt of het inzetten van een raadsinstrument. Eventuele vragen aan het college kunnen in de oordeelsvormende fase worden gesteld. Logischerwijs worden deze bijeenkomsten voorgezeten door de voorzitter van de gemeenteraad omdat het een formele raadsvergadering betreft.

Technische avonden
Een week voor de oordeelsvormende vergadering wordt de mogelijkheid geboden technische vragen te stellen over raadsvoorstellen aan ambtenaren. Dit is een digitale bijeenkomst via MS Teams. Raadsleden geven een week van tevoren per fractie aan of zij vragen hebben over een raadsvoorstel en of dat beleidsinhoudelijk, juridisch of financieel van aard is. Zo weet de organisatie welke ambtenaren digitaal aanwezig moeten zijn om de vragen te beantwoorden. Raadsleden kunnen naar behoefte aanschuiven bij deze technische avond. Als er geen vragen zijn gaat de avond niet door.

Auditcommissie
In het nieuwe vergadermodel wordt gewerkt met een auditcommissie die het overleg voert met de accountant en de gemeenteraad kan adviseren over de (inrichting en vorm) van planning en control documenten zoals de kadernota, voor- en najaarsnota, begroting en jaarrekening. Indien mogelijk wordt gebruik gemaakt van een externe voorzitter met specifieke kennis over gemeentelijke financiën en de planning en control cyclus. Er zijn verschillende manieren waarop een auditcommissie kan opereren van zeer beperkt tot heel uitgebreid. Bij het inrichten van de werkzaamheden van de auditcommissie wordt gekeken naar een bij Opmeer passende oplossing.

Presidium
De huidige agendacommissie houdt op te bestaan. De taken van de agendacommissie worden ondergebracht bij het presidium. Dat betekent dat het presidium de conceptagenda's vaststelt voor de verschillende bijeenkomsten. Het presidium stelt ook de bestuurlijke termijnplanning vast. Vergaderingen van het presidium zijn op verzoek toegankelijk voor overige raadsleden en informatie vanuit het presidium kan door de fractievoorzitters met de fracties worden gedeeld. Voorgaande draagt bij aan meer transparantie van hetgeen in het presidium wordt besproken. Door verbinding te maken met de fracties kan het presidium haar werkzaamheden beter uitvoeren met meer draagvlak.

Effecten van het BOB-model op de werkdruk
Met het BOB-model wordt de werkdruk voor raadsleden beter verdeeld waardoor er meer rust ontstaat. De bijeenkomsten vinden iedere twee weken plaats op donderdag. Door een interval van twee weken aan te houden is er voldoende ruimte voor het lezen van stukken en het voeren van

overleg met de fractie en achterban. Ook is rekening gehouden met een langere leestijd van de vergaderstukken in de oordeelsvormende fase. Los van de logistiek is de verwachting dat bijeenkomsten efficiënter verlopen door beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming duidelijk te scheiden. Daardoor vindt minder overlap plaats en neemt de totale tijdsbesteding per onderwerp af.

Contact met de ambtelijke organisatie
In de nieuwe raadsperiode kunnen raadsleden ambtenaren direct benaderen (digitaal, telefonisch of fysiek) over een raadsvoorstel of een ander onderwerp. Het is dan van belang dat het raadslid begrijpt dat aan een ambtenaar geen politieke vragen kunnen worden gesteld, die stel je aan de portefeuillehouder in een oordeelsvormende bijeenkomst of via schriftelijke vragen. Anderzijds dient de ambtenaar in voorkomend geval ook aan te geven dat dergelijke vragen aan de portefeuillehouder moeten worden gesteld. Mocht blijken dat er oncomfortabele situaties ontstaan, dan kan dat worden aangegeven bij de burgemeester en griffier zodat mensen daarop kunnen worden aangesproken.

Uiteraard is het ook altijd mogelijk rechtstreeks contact met een wethouder of burgemeester te hebben. Daarbij is het van belang dat er geen schaduwpolitiek wordt bedreven die bestaande structuren ondermijnen. Ieder raadslid heeft daarbij dezelfde rechten en mogelijkheden ongeacht of een raadslid deel uitmaakt van de oppositie of coalitie. In zijn algemeenheid is het van belang dat ieder raadslid op hetzelfde moment kan beschikken over dezelfde informatie in het kader van de actieve informatieplicht van het college.

Alleen nog raadsleden
In het nieuwe vergadermodel wordt niet gewerkt met aparte commissies en is de werkdruk beter verdeeld. Om die reden wordt voorgesteld alleen nog te werken met raadsleden. Groot voordeel daarvan is dat tijdens oordeelsvormende bijeenkomsten dezelfde groep mensen (met beslissingsmacht) aan tafel zit als tijdens de besluitvorming. Iedereen krijgt daardoor dezelfde informatie en discussie mee. Het helpt ook bij het zoeken naar een meerderheid voor een motie of amendement of bij het overtuigen van een andere fractie. Doordat er minder overdracht hoeft plaats te vinden wordt het proces gestroomlijnd met als gevolg een betere afstemming, vloeiender fractieoverleg en kortere aanvliegroute naar het nemen van een besluit omdat in de oordeelsvormende fase al duidelijk wordt of er draagvlak kan ontstaan voor een motie of amendement.

Raadsleden zijn gekozen volksvertegenwoordigers en dragen daarmee een volkenrechtelijk mandaat. Dat mandaat weegt zwaar. Commissieleden zijn niet gekozen en dragen dus geen mandaat. Door alleen nog te werken met raadsleden wordt de democratische legitimiteit van (de voorbereiding van) besluitvorming vergroot omdat in iedere fase de volksvertegenwoordiging vertegenwoordigd is.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert in het rapport 'Goede ondersteuning, sterke democratie' dat het werk van raadsleden de afgelopen jaren flink is verzwaard. Als voorbeeld worden de decentralisaties in het sociaal domein en vraagstukken over klimaat, stikstof en de energietransitie genoemd. De ROB signaleert ook dat taken complexer en samenwerking ingewikkelder is geworden, omdat er meerdere partijen aan tafel zitten. Meer werk dus. De ROB

concludeert in voornoemd rapport dat de fractieondersteuning niet goed uit de verf komt. Gelet op het rapport van de ROB en het wegvallen van de fractie-assistenten (commissieleden) in het nieuwe vergadermodel wordt aanbevolen in de verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning de mogelijkheid te bieden per fractie een fractiemedewerker te benoemen.

Efficiëntere bijeenkomsten
In het nieuwe vergadermodel wordt gewerkt met spreektijden, is het college minder aan het woord bij de besluitvorming en wordt een onderscheid gemaakt tussen hamerpunten en bespreekpunten. Samen met een betere fasering (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming) zorgt dat ervoor dat vergaderingen efficiënter zullen verlopen en minder tijd verloren gaat aan details. Daardoor is er meer tijd beschikbaar voor het bespreken van belangrijke onderwerpen. Belangrijk is natuurlijk een relatief begrip, in dit geval wordt gedoeld op de schifting die in de oordeelsvormende fase wordt aangebracht (hamerpunten / bespreekpunten). Zoals gezegd is een aandachtspunt de wijze waarop de vergaderingen of bijeenkomsten worden voorgezeten.
Een voorzitter kan daarin het verschil maken.

Vergroten transparantie en betrekken van inwoners bij besluitvorming
In de toekomstvisie die door de gemeenteraad is vastgesteld staat onder meer dat inwoners meer kunnen worden betrokken bij de besluitvorming van de gemeenteraad. Het betrekken van inwoners begint met het transparant maken van waar de raad zoal over spreekt. Om de transparantie te vergroten worden de agenda's voor de oordeelsvormende- en besluitvormende bijeenkomsten per agendapunt voorzien van een kernachtige weergave van het agendapunt. Waar gaat het over en waarom staat het op de agenda. Zo worden geïnteresseerden beter geïnformeerd en kunnen zij beter bepalen of zij het agendapunt willen volgen of actief de raad willen benaderen. Het is mogelijk dat de raadsvoorstellen hierop moeten worden aangepast waarbij de inleiding wordt vervangen door een publiekssamenvatting.

In de beeldvormende bijeenkomsten is veel gelegenheid om als inwoner(s) het gesprek met de gemeenteraad aan te gaan. Daarnaast kunnen inwoners ook inspreken tijdens een oordeelsvormende bijeenkomst. Na het inspreken wordt de raad kort in de gelegenheid gesteld een aantal verduidelijkende vragen te stellen aan de inspreker. Na de eerste termijn van de raad kan de inspreker nog een keer kort reageren op hetgeen door de fracties naar voren is gebracht. Deze manier van werken doet veel meer recht aan de moeite die een inspreker heeft genomen om de raad toe te spreken. Tijdens de oordeelsvormende fase zijn fractiestandpunten nog niet definitief. Daarom is dat het beste moment om in te spreken en de raad nog te kunnen beïnvloeden. In de besluitvormende fase hebben fracties veelal een definitief standpunt bepaald en wordt daar niet meer van afgeweken. Inspreken heeft dan geen zin meer terwijl insprekers dat wel verwachten. Omdat alleen nog met raadsleden wordt gewerkt zit bovendien dezelfde groep mensen aan tafel tijdens de oordeelsvormende- en de besluitvormende bijeenkomst.

Kanttekeningen

Bij de uitwerking van het reglement van orde wordt op een aantal specifieke zaken ingegaan zoals op welke wijze de spreektijd per vergadering wordt bepaald en de mogelijkheden qua vorm en inhoud van beeldvormende bijeenkomsten.

De invoering van een nieuw vergadermodel heeft een behoorlijke impact op de mores en gewoontes die in de loop der jaren zijn ontstaan. Gun uzelf en elkaar de tijd om aan de nieuwe vergaderwijze te wennen en te leren van elkaar. Na een jaar wordt de nieuwe vergaderwijze geëvalueerd waarbij u kunt aangeven wat goed gaat en wat beter kan of moet.

Financiën

Op dit moment worden geen extra kosten voorzien. De verwachting is dat de huidige raadsbudgetten toereikend zijn om met de nieuwe vergaderwijze van start te gaan. Of dat zo blijft hangt ook af van keuzes die u onder meer bij het vaststellen van het reglement van orde, het instellen van een auditcommissie en de verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning maakt. Mocht blijken dat de huidige budgetten niet toereikend zijn, dan zal in de programmabegroting 2023 of kadernota 2023 een voorstel worden gedaan voor het beschikbaar stellen van aanvullende middelen.

Uitvoering

Na besluitvorming in uw raad wordt gestart met het opstellen van een reglement van orde in overleg met het presidium. Het is de bedoeling dat u daar tijdens de eerstvolgende raadsvergadering over kunt besluiten. Vooruitlopend daarop wordt de nieuwe vergaderwijze, vooruitlopend op het reglement van orde, al toegepast vanaf 21 april. Het jaaroverzicht waarin uw vergaderingen staan opgenomen zal worden aangepast naar aanleiding van de nieuwe situatie.

Communicatie

Er wordt intern en extern gecommuniceerd over de nieuwe manier van vergaderen. Extern wordt gecommuniceerd via de gemeentepagina in De Kogge, de gemeentelijke website en Facebook.

Intern wordt de nieuwe vergaderwijze gecommuniceerd via het intranet en het managementteam. Als daar behoefte aan is dan zal de griffier ook afdelingsoverleggen bezoeken om een toelichting te geven en eventuele vragen te beantwoorden zodat iedereen goed is geïnformeerd.

Bijlagen

- Plan van aanpak herijking vergadermodel gemeenteraad Opmeer
- Notitie 'Nieuw vergadermodel gemeenteraad Opmeer'

Het presidium van de gemeenteraad van Opmeer

Datum: 8 april 2022

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Opmeer,

gelezen het voorstel van het presidium van de gemeenteraad van 8 april 2022;

gelet op de behandeling in het presidium op 7 maart 2022;

besluit:

1. de notitie 'Nieuw vergadermodel gemeenteraad Opmeer' van 8 april 2022 vast te stellen;
2. conform deze notitie met de gemeenteraad te vergaderen tot een nieuw reglement van orde is vastgesteld;
3. de raadsgriffier opdracht te geven:
    a. de notitie uit te werken in een reglement van orde en deze ter besluitvorming aan de gemeenteraad aan te bieden voor 1 juni 2022;
    b. de gemeenteraad een voorstel aan te bieden voor het instellen van een auditcommissie uiterlijk 1 oktober 2022;
    c. de 'Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Opmeer 2020' te actualiseren met de mogelijkheid voor fracties een fractiemedewerker te benoemen en hiertoe uiterlijk 1 oktober 2022 een voorstel ter besluitvorming aan de gemeenteraad aan te bieden;
    d. in de bestuurlijke driehoek werkafspraken te maken over de uitvoering van elementen uit de notitie die liggen op het snijvlak gemeenteraad – ambtelijke organisatie en daarover te rapporteren aan het presidium;
4. de taken van de agendacommissie onder te brengen bij het presidium;
5. het nieuwe vergadermodel een jaar na inwerkingtreding te evalueren.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 21 april 2022.

voorzitter
G.J. van den Hengel

griffier
M. Versteeg