

Voorstel Gemeenteraad A

Onderwerp	Nieuwe werkwijze gemeenteraad		
Portefeuillehouder	Gemeenteraad		
Organisatieonderdeel	Raadsgriffie	Aangeboden aan Raad	
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2200092097

Wij stellen u voor te besluiten:

1. **Tot** het vaststellen van:
 - a. Het geactualiseerde 'Reglement van Orde vergaderingen gemeenteraad en raadscommissies Enschede 2022';
 - b. De geactualiseerde 'Verordening op de stedelijke commissie en de stadsdeelcommissies';
 - c. De nieuwe 'Verordening op het raadspresidium';
 - d. De geactualiseerde 'Verordening werkgeverscommissie Raadsgriffie';
 - e. De geactualiseerde 'Verordening op de commissie geloofsbrieven';
 - f. De geactualiseerde 'Leidraad informatievoorziening raad';
 - g. De nieuwe 'Gedragscode publicatie persoonsgegevens gemeente Enschede';
2. **Tot het instellen van de Stedelijke commissie Kamer Bestuur & Middelen, Kamer Fysiek, Kamer Sociaal en Kamer Economie, Werk, Inkomen & Onderwijs;**
3. **Om het presidium op te dragen gedurende de invoering van de nieuwe werkwijze de effecten kritisch te volgen, en indien nodig bijstellingen door te voeren; na 1 jaar een evaluatie uit te voeren en daarin raadsleden, collegeleden en direct betrokkenen (waaronder de ambtelijk betrokkenen en de sprekers en gasten) te raadplegen. Hierbij ook de stadsdeelcommissies te betrekken.**

Inleiding en voorgeschiedenis

In de vorige raadsperiode (2018-2022) heeft het raadspresidium geconstateerd dat het tijd is voor aanpassingen van het vergadermodel van de Enschedese gemeenteraad. Het vergadermodel had tot dan toe sinds 2004 vrijwel ongewijzigd gefunctioneerd en daarbij zijn in de loop van de tijd een aantal problemen ontstaan: Een goede planning van de stukkenstroom ontbrak; de doorstroom in de commissies stakte regelmatig; de raad ervoer op vele momenten te laat raadpleging over nieuwe kaderstelling; er was te weinig gelegenheid voor beeldvormend en opiniërend overleg in de commissies; de informatievoorziening aan de raad was lang niet altijd op orde; enz.

Dit leidde onder meer tot minder goed voorbereide debatten en herhaling van zetten in de raad, onduidelijkheid over rolverdeling, en mogelijk ook tot fricties en irritaties bij raads- en collegeleden. Er was de wens om de werkwijze van de raad aan te passen en deze aanpassingen in samenhang met de start van de nieuwe raadsperiode door te voeren.

De bestuurlijke driehoek heeft daartoe een veranderproces ingezet, waarin oude en nieuwe raad, college, ambtelijke organisatie en griffie werkten aan een nieuw vergadermodel. Het proces is nuchter, open, participatief, organisch en uitnodigend ingericht aan de hand van tien zogenaamde bouwstenen voor een vernieuwd vergadermodel. Het presidium koos voor een niet-centraal geleide veranderoperatie, en wilde dat de wijzigingen in het vergadermodel zouden worden opgepakt als uitnodiging om de belangrijkste verbeterpunten op te pakken en hier ook na vaststelling aan te blijven werken: een lerende organisatie met continue verbetering en ruimte voor verandering is en blijft nodig.

Het nieuwe presidium heeft in het voorjaar aangegeven om bij het starten van de nieuwe vergadercyclus alvast te oefenen met de aanpassingen die de bouwstenen in de werkwijze van de raad betekenen. Toen is afgesproken dat in het najaar van 2022 besluitvorming door de raad wordt voorbereid door benodigde wijzigingen in de voorschriften door te voeren. Nadat een eerdere versie van dit voorstel en bijlagen met de

fractievoorzitters begin november jl. goed is doorgesproken, is het met een aantal wijzigingen weer in procedure gebracht.

Publieksvriendelijke samenvatting

Het vergadermodel dat al sinds 2004 in gebruik was, voldoet niet meer. Het afgelopen jaar hebben oude en nieuwe raad, college, ambtenaren en griffie gewerkt aan een aangepast vergadermodel. Ook zijn de laatste tijd een aantal wettelijke wijzigingen doorgevoerd die nieuwe eisen stellen aan de werkwijze van de gemeenteraad. Met dit voorstel worden het aangepaste Reglement van Orde en diverse verordeningen ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. De raad wil met de nieuwe werkwijze voldoen aan de eisen en behoeften van deze tijd.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven

De gemeenteraad van Enschede wil zijn vergaderwijze uit 2004 aanpassen aan de eisen van deze tijd, en tevens de tekortkomingen en knelpunten van het vorige model oplossen. De strategische opgaven waar ook de raad voor staat zijn opgenomen in het (nieuwe) begrotingsprogramma Open Enschede. De eisen van deze tijd zijn onder andere een grotere open(baar)heid en transparantie (als gevolg van de Wet open overheid), betere inrichting van de (digitale) informatievoorziening, meer ruimte voor integrale behandeling van met name complexe onderwerpen in de raadscommissies, meer aandacht voor een integer bestuur (nieuwe wet bevordering integriteit en functioneren decentraal bestuur) en meer aandacht voor de kwaliteit van het democratisch besluitvormingsproces.

Met het vaststellen van de verordeningen en reglementen worden de volgende gewenste ontwikkelingen mogelijk gemaakt:

- a. Het invoeren van de aangepaste opzet van de stedelijke commissie waarvan de raad kamers kan instellen;
- b. Het invoeren van een 'Bestuurlijke TermijnAgenda (BTA)' ten behoeve van planning en agendering van de commissie- en raadsvergaderingen. Deze methodiek in overleg met het college verder te verfijnen en hierin op te nemen: de kaderstellende onderwerpen en het niveau van procesbetrokkenheid van de raad (A-, B-, C-onderwerpen)
- c. Het instellen van een 'Klein Presidium' (KP) dat zorg draagt voor het effectief werken met de BTA alsmede het plannen van de voorstellen uit de stukkenstroom B&W in de richting van de commissie-agenda's;
- d. Het hernieuwd invoeren van 'Maandag Raadsdag' en de indeling van de maandag conform bijgevoegd schema indicatief vast te stellen;
- e. Het instellen van een (aparte) wekelijkse 'Actualiteitenraad'.

Samen met de stadsdeelwethouders, het stadsdeelmanagement, participatieteam en partners in de wijken, dorpen en buitengebied wordt verder gewerkt aan de ontwikkeling van de stadsdeelcommissies als ontmoetingsplaatsen in het democratisch netwerk van de gemeenteraad in de stadsdelen, waarbij initiatieven uit de wijken, dorpen en buitengebied, co-creatie en participatie volop ruimte krijgen.

Argumenten

1. De vorige gemeenteraad heeft in de overdracht aan de nieuwe raad bepleit om een aantal aanpassingen in de eigen werkwijze door te voeren met het oog op een verbetering van het bestuurlijke samenspel. In eerdere schriftelijke overdrachten kwam dit ook al aan de orde, maar dit keer is de raad concreet aan de slag te gaan om de werkwijze te verbeteren.
2. De bestuurlijke driehoek heeft dit proces gezien als kans om de onderlinge samenwerking tussen raad, college én ambtelijke organisatie te versterken.
3. Er is in de afgelopen maanden geoefend met de nieuwe werkwijze, er is vooruitgelopen op de aanpassingen in het vergadermodel, hetgeen nu wordt afgehecht met dit besluit.
4. Het doorvoeren van bouwstenen voor een nieuwe werkwijze maakt aanpassing van bestaande regelingen, verordeningen en overige spelregels nodig en wenselijk, wat met dit raadsvoorstel geregeld wordt.
5. Nieuwe ontwikkelingen en met name wettelijke wijzigingen leiden ook tot aanpassingen van lokale regels. Deze zijn in dit de vast te stellen RvO en verordeningen meegenomen.
6. Het proces met betrekking tot de bouwstenen is met dit voorstel nog niet afgerond, wel zijn de voorwaarden geschapen om de bouwstenen het gewenste effect te laten opleveren.

7. De aanpassingen leiden er toe dat de regie op de eigen werkwijze breed en op maat is toebedeeld aan alle geledingen binnen de raad, waarbij geen sprake is van sturing van bovenaf.

Risico's

Hieronder geeft de driehoek enkele risico's aan die de aanpassingen met zich mee kunnen brengen, maar die niet opwegen tegen de voordelen.

1. *Het afschaffen van de rollende agenda van de stedelijke commissie kan leiden tot een grotere inflexibiliteit van de agendering en bespreking in de commissie*
De rollende agenda vereiste weinig planning op langere termijn. De raad werd gezien als laatste station in een voorbereidingsproces. De raad faciliteerde feitelijk met zijn rollende agenda het ontbreken van een termijnplanning. Omdat de flexibiliteit hiermee uiteindelijk verdween uit de raadsagenda (het geheel liep vast), is de enige oplossing een betere planning.
2. *Het nieuwe model stelt meer eisen aan de portefeuilleverdeling van wethouders en de verdeling van woordvoerderschappen door raadsleden*
De driehoek zal in de gaten houden dat er een evenwichtig verdeling van onderwerpen over de vier kamers zal zijn. Omdat alle raadsleden lid zijn van alle kamers, kunnen fracties flexibel zijn. Van alle kamers worden beeld- en geluidregistraties gemaakt, waardoor iedereen overal kennis van kan nemen. Wethouders zullen mogelijk wat vaker in duo's moeten optrekken. Dat kan een impuls voor het samenspel betekenen.
3. *Het ruimte geven aan beeldvorming in commissievergaderingen leidt tot groter tijdsbeslag*
Het agenderen van informerende en opiniërende onderwerpen in de stedelijke commissie maakt de vele informatiesessies en woordvoerdersbijeenkomsten overbodig. Het werken met een goed ingepland proces en afspraken over de informatievoorziening aan de raad dragen juist bij aan het timemanagement van raad en college. Het is goed voor de lokale democratie als ook informerende en opiniërende bijeenkomsten openbaar toegankelijk zijn.
4. *De nieuwe werkwijze met kamers kan leiden tot een veel groter tijdsbeslag voor raadsleden en wethouders*
Ook in het oude model waren raadsleden op de maandag al vast werkzaam op het stadhuis. Het nieuwe model bevordert dat alle overige (informele) contacten en overleggen op de maandagen plaats vinden. De tijdsbesteding van raadsleden neemt niet toe, de kwaliteit wel.
5. *Het meer ruimte geven voor actualiteiten en het bevorderen van actuele mini-debatten tussen raad en college leidt tot ad hoc reacties*
In de nieuwe werkwijze ligt nadruk op de verbetering van de planning en agendering vanuit de samenhangende beleidscycli. Om te zorgen dat de raad zijn verantwoordelijkheid als controlerend orgaan ook op actuele ontwikkelingen niet verliest, vindt een wekelijkse actualiteitenraad plaats. Ad hoc reageren is dus niet aan de orde, wanneer voldoende bereikt wordt op het punt van planning en agendering op termijn.

Afweging en alternatieven

In het proces dat in het afgelopen jaar is doorlopen aan de hand van de tien bouwstenen, zijn vele alternatieven aan de orde geweest en is uiteindelijk gezamenlijk voor dit samenhangende voorstel gekozen. Hieronder geeft de driehoek nog wel kort de belangrijkste overwogen alternatieven weer.

Geen vaste maandag raadsdag

Alternatief is om geen vaste raadsdag te hebben, maar bijeenkomsten en vergaderingen te verdelen over meerdere momenten per week. Dat geeft een veel grotere belasting op de agenda's en leidt niet tot gezamenlijke ontmoetingsmomenten. De maandag is al sinds 2004 de vaste raadsdag. In de loop van de jaren leidde de toenemende informatiebehoefte en -aanbod tot het inplannen van vele andere momenten in de week. Dat was niet meer in de agenda's te plannen, daarom wordt nu de maandag als vaste raadsdag

hersteld. Vanaf 16:00 worden interne vergaderingen gepland. De avond vanaf 18.00 uur is beschikbaar voor commissie- en raadsvergaderingen die voor publiek zijn opengesteld. Voor 16:00 is ruimte voor (georganiseerde) ambtelijke bijstand. **We doen ervaring op met de aanvangstijdstippen en het presidium kan dat eventueel wijzigen.**

Vragenhalfuur in raad en commissies in plaats van een wekelijkse actualiteitenraad

Met de actualiteitenraad wordt meer bereikt dan met het oude vragenhalfuur: het college kan snel reageren op actuele gebeurtenissen, er is ruimte voor een mini-debat, er wordt gestuurd op een procesafpraak. De actualiteitenraad is herkenbaar voor inwoners en interessant voor de media.

Eén stedelijke commissie in plaats van vier kamers in de stedelijke commissie

Het werken met één stedelijke commissie met een rollende agenda werkte niet meer. Vaste vakcommissies zijn geen geschikt alternatief, vanwege de beperking dat deze uit vaste commissieleden bestaan. Hiermee is de flexibiliteit die het werken met vier kamers geeft weg.

Ook het werken met een politieke markt of raadsplein, waarbij beeld- en oordeelsvorming plaatsvinden in los verband zonder commissievorm is geen geschikt alternatief. Een centrale politieke markt naast de reeds bestaande stadsdeelcommissies levert verwarring op.

Belangrijk is dat de gemeentewet uitsluitend toestaat dat de raad commissies instelt om zijn vergaderingen voor te bereiden. Alternatieve vormen van beeld- en oordeelsvorming worden weliswaar niet verboden, maar zijn op grond van de voorschriften minder goed te organiseren en in elk geval voor de burger en belanghebbende lastiger te positioneren.

Het huidige presidium behouden en geen presidium en klein presidium instellen

Het huidige presidium heeft geen formele status, omdat de burgemeester voorzit. Het is wenselijk om het presidium te laten functioneren conform artikel 83 gemeentewet: één van de leden zit voor, de burgemeester is als adviseur aanwezig. Het presidium kan dan namens de raad een beperkt aantal besluiten nemen. De nieuwe Wet open overheid is een extra aanleiding is om schijncommissies of vaste besloten commissies te voorkomen.

Alternatief voor een klein presidium is het belasten van het presidium met de planningstaken en de BTA. Vanwege de omvang van het presidium is dat niet wenselijk. De ervaringen die met het KP in coronatijd zijn opgedaan en waren zonder meer zeer positief. Met het instellen van een KP wordt voldaan aan een eerder door de raad aangenomen motie 'agendacommissie'. De term agendacommissie wordt overigens niet gehanteerd. De voorbereiding van de agendering van de raad en de raadscommissies door de voorzitters gebeurt in agendaoverleggen. De raad en de commissies stellen in hun vergaderingen de agenda's formeel vast.

Participatie

Het betreft hier een interne aangelegenheid van de raad. De raad heeft volop samengewerkt met de ambtelijke organisatie en het college, waardoor er ook meerdere gezamenlijke voorstellen tot verbeteringen zijn gedaan. Deels zijn of worden deze voorstellen ook door het college vastgesteld voor zover deze het college aangaan. Hierover is geen participatie met de inwoners geweest. Op grond van de wet- en regelgeving (participatieverordening) is dit ook niet nodig.

Kosten en financiële dekking van het voorstel

De kosten die gemaakt zijn in de voorbereiding van dit voorstel zijn opgenomen in de bestaande begroting van de gemeenteraad en griffie. De definitieve invoering van het nieuwe vergadermodel en werkwijze van de raad wordt zoveel mogelijk kostenneutraal doorgevoerd. Dit betekent dat binnen de bestaande begroting van raad en griffie voldoende dekking aanwezig is om de werkwijze te implementeren. Daarnaast zijn in de nieuwe begroting van raad en griffie enkele aanvullende budgetten beschikbaar met het oog op de raads- en fractieondersteuning. Jaarlijks stelt het presidium de betreffende werkbegrotingen vast binnen de in de gemeentebegroting beschikbaar gestelde middelen. Zolang deze uitgaven passen binnen de gemeentebegroting, is hiervoor geen andere besluitvorming nodig. De verordening op het raadspresidium is hierop ingericht.

Communicatie

De vastgestelde RvO en verordeningen worden geplaatst op de daarvoor bedoelde websites onder overheid.nl. Via de website enschede.nl/gemeenteraad en via publicaties in de huis-aan-huis zijn de agenda's van commissies en raad zichtbaar. Binnen de gemeentelijke organisatie zal de benodigde communicatie over de werkwijze worden uitgezet.

Vervolg

De vastgestelde verordeningen en regelingen worden gepubliceerd op overheid.nl, waarna deze definitief van kracht worden. Het presidium zorgt voor (tussentijdse) evaluatie van het vergadermodel en werkwijze. De griffie zal in overleg met de werkgeverscommissie zijn werkplan aanpassen op de nieuwe werkwijze. De jaarlijkse begrotingen van raad en griffie worden aangepast aan de nieuwe werkwijze en voorgelegd aan het presidium.

Bijlagen

- a: Reglement van Orde vergaderingen gemeenteraad en raadscommissies Enschede 2022
- b: Verordening op de stedelijke commissie en de stadsdeelcommissies
- c. Verordening op het raadspresidium
- d. Verordening werkgeverscommissie Raadsgriffie
- e. Verordening op de commissie geloofsbrieven
- f. Leidraad informatievoorziening raad
- g. Gedragscode publicatie persoonsgegevens gemeente Enschede
- h. Schema Maandag Raadsdag (indicatief; tijdstippen voorlopig)

Het Presidium,