

Nota van toelichting

Nummer.: 24TI028	Kerkrade, 30 april 2024
------------------	-------------------------

Behorend bij ontwerpbesluit nummer: 24Rb033

Onderwerp

Actualisatie bestuurlijk vergadermodel

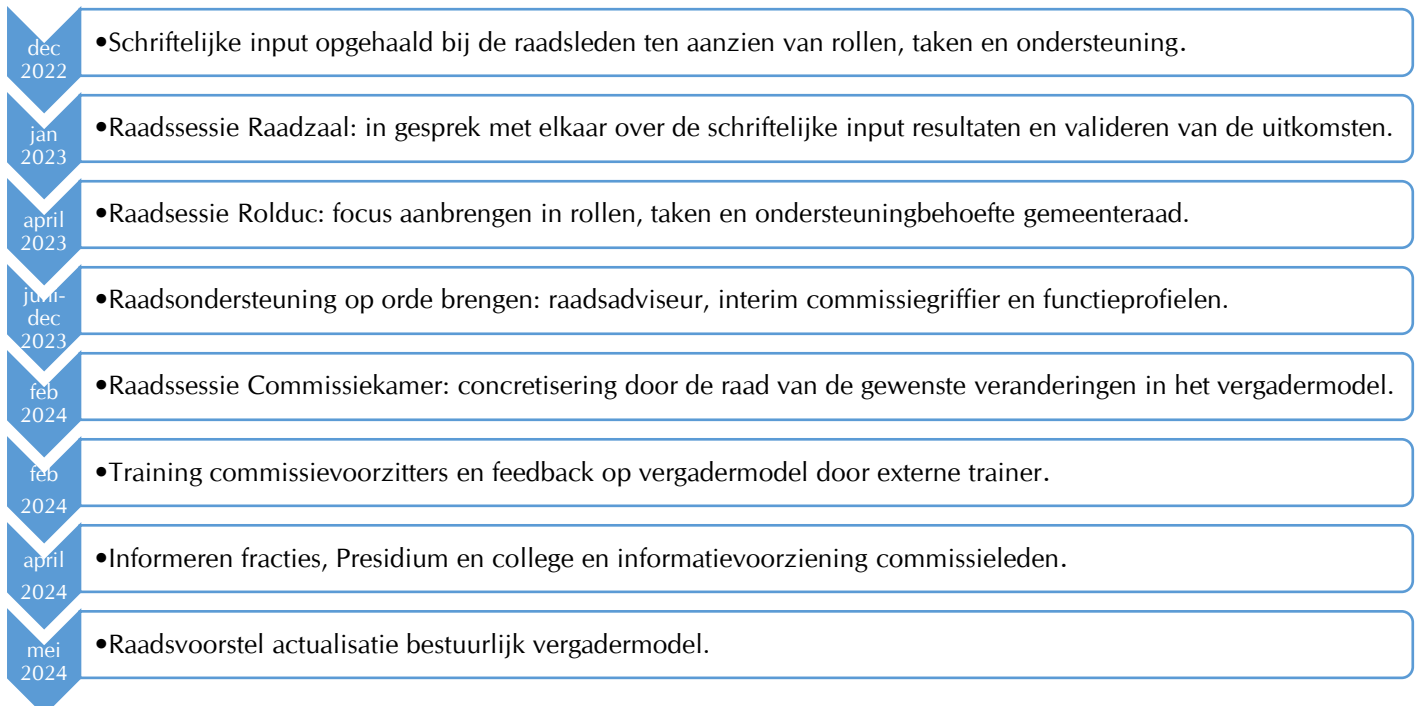
Beslispunten

1. Vaststellen reglement van orde informatieavonden
2. Vaststellen wijziging reglement van orde raadscommissies
3. Vaststellen wijziging reglement van orde gemeenteraad
4. Instellen Presidium en vaststellen verordening Presidium

Inleiding

De gemeenteraad is eind 2022 gestart met een traject gericht op het eigen functioneren. Waar ligt de nadruk op in het raadswerk? Is men tevreden over de huidige manier van werken? Welke ondersteuning is er nodig? Dat waren belangrijke vragen voor de Werkgeverscommissie om een antwoord op te krijgen om zo de werkgeversrol richting griffie te kunnen vervullen. Maar ook voor de raad zelf is een moment van reflectie en koersbepaling zinvol. Dit traject is via onderstaande stappen doorlopen met als slotstuk dit raadsvoorstel waarin concrete afspraken worden voorgesteld.

Proces tot nu toe:



In de afgelopen jaren zijn er al stapjes gezet om tegemoet te komen aan wensen en kritiek ten aanzien van het vergadermodel. In de vorige bestuursperiode zijn er op voorstel van een raadswerkgroep reglement van orde door de gemeenteraad aanpassingen vastgesteld. Toen is de informatiebijeenkomst als daadwerkelijke mogelijkheid binnen het vergadermodel opgenomen. De informatiebijeenkomsten hebben ook een prominenter rol gekregen. Verder is ook de bepaling opgenomen om vragen over raadsvoorstellen schriftelijk te stellen. Dit waren eerst informele afspraken.

Naast de commissieavonden AZM, B&S, GEZ en de raadsvergadering zijn er nog een behoorlijk aantal bijeenkomsten. Ook in de uitvoering is gezocht naar verbetering. Eerst werden die extra bijeenkomsten ad-hoc ingepland en op een willekeurige avond, met ingang van 2023 is de dinsdagavond een vaste vergaderavond voor allerlei bijeenkomsten. Zo is er duidelijkheid en draagt dit bij aan een betere balans tussen privé en het raads-/commissiewerk. Het is wel van belang dat alle betrokkenen die gereserveerde avonden dan ook reserveren en er goed vooruit gepland wordt.

Het traject dat nu is doorlopen is een bredere en diepere herbezinning waar ook bewustwording is gevraagd ten aanzien van de eigen rollen en bevoegdheden. Niet alleen praktische aanpassingen maar ook de invulling van de kaderstellende en controlerende taak zijn aan de orde geweest. In april 2024 is ook aangeboden aan de fracties om op fractieniveau nog eens de eerdere informatie uit het traject vanaf eind 2022 te bespreken zoals de verschillende rollen van raads- en commissieleden. Ook is aan de hand van deze nota van toelichting een videopresentatie gedeeld om uitleg te geven, met name voor commissieleden omdat de eerdere bijeenkomsten gericht waren op de raadsleden.

Ook het landelijke beeld geeft aanleiding om de eigen manier van vergaderen en rolinvulling nog eens tegen het licht te houden. Zo bracht Nieuwsuur onlangs in beeld dat werkdruk een probleem is en reden is voor raadsleden om te stoppen.¹ Ook voor commissieleden is die zorg aanwezig en wellicht nog meer van toepassing.

Doelstelling

Deze besluitvorming is het slotstuk van het ontwikkeltraject waarin de raad heeft aangegeven om effectiever en efficiënter te willen vergaderen. Werkdruk mag door de aanpassingen niet stijgen. Herverdeling van tijd is dan ook een uitgangspunt. Tijd voor en de nadruk op onderwerpen waar debat mogelijk is en andere onderwerpen sneller behandelen waardoor er meer tijd is voor andere raads- en commissiewerkzaamheden. Die werkzaamheden als lid dragen bij aan de kwaliteit van ons bestuur. Denk aan controlerende werkzaamheden, het voorbereiden van eigen voorstellen voor de commissies en gemeenteraad en het contact onderhouden met burgers.

Met dit raadsvoorstel wordt de uit de voorfase opgehaalde informatie omgezet naar concrete aanpassingen van het vergadermodel. Deze actualisatie draagt bij aan het functioneren van ons gemeentelijk democratische systeem.

Argumenten

Aan de hand van drie onderdelen wordt de actualisatie uiteengezet.

1. Beknopte beschrijving huidige vergadermodel, pagina 3
2. Analyse huidig vergadermodel, pagina 3
3. Oplossingsrichting, pagina 6

¹ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2516560-een-op-de-tien-raadsleden-stopt-vroegtijdig-een-kwart-door-werkdruk>
geraadpleegd op 26 april 2024

1. Beknopte beschrijving huidige vergadermodel

Het huidige vergadermodel bestaat uit de raadscommissies die de besluiten van de gemeenteraad voorbereiden. De commissies bespreken alle aangeboden agendapunten en bepalen vervolgens of een voorstel rijp is voor behandeling in de raad en of het een akkoord- of bespreekstuk is. Om een voorstel als bespreekstuk te agenderen in de raadsvergadering zijn er twee partijen nodig. Op het einde van een commissiebehandeling kunnen partijen dat beargumenteren en elkaar overtuigen door de noodzaak van bespreking in de raad duidelijk te maken. In de raadsvergadering worden de bespreekstukken besproken en besluit de raad over de akkoord- en bespreekstukken.

In 2021 is de informatieavond toegevoegd aan het vergadermodel. Zo zijn presentaties die niet direct te maken hebben met recente of aankomende besluitvorming uit de commissies gehaald en verplaatst naar een informatieavond met een informeler karakter en meer tijd om te verdiepen. In de commissies zijn er wel nog presentaties over lopende onderwerpen of besluiten die op dat moment aan de orde zijn. Het stellen van technische vragen vooraf is door het opnemen in het reglement van orde van de commissies verankerd en heeft daarmee een plek gekregen in het huidige model. Er zijn geen nadere regels aan verbonden en de raadscommissies zelf staan ook in het teken van vragen stellen.

2. Analyse huidige vergadermodel

Het afgelopen jaar is gebruikt om met de raad de huidige situatie en de gewenste situatie te bespreken. Op basis van de gegeven input is onderstaande analyse van het huidige model tot stand gekomen.

2.1 Planning

De aanpassing van het vergadermodel naar een vaste vergaderdag, de dinsdagavond, naast de commissies en raadsvergadering wordt als positief ervaren. Binnen de raads- en commissieagenda's zijn er behoorlijke pieken en dalen. De ene commissie bevat veel agendapunten en een volgende commissie geen tot weinig. De vergaderplanning komt tot stand op basis van een korte termijn blik waardoor de wendbaarheid en alternatieve invulling van een avond met weinig onderwerpen moeilijk is.

College en griffie hebben onlangs de handen ineengeslagen om te gaan werken met een lange termijn vergaderplanning. Deze vergaderplanning geeft het Presidium meer grip en inzicht op de vergaderplanning voor enkele maanden vooruit. Het Presidium bestaat uit de commissievoorzitters, plaatsvervangend voorzitter van de raad, voorzitter van de raad en griffie en komt ongeveer twee keer per maand bij elkaar om de concept agenda's vast te stellen.

Het Presidium heeft op dit moment een rol die voortkomt uit artikel 4 van het reglement van orde van de raad. Het artikel geeft het Presidium als taak om de huishoudelijke voorbereiding van de vergaderingen op zich te pakken, meer is er niet beschreven.

Het Presidium kan als agendacommissie een belangrijke schakel zijn. Daarvoor dienen de taken duidelijk te zijn en de raad het Presidium ook te positioneren. Dat mist nu.

2.2 Invoer in het vergadermodel

In het huidige model ligt de nadruk op informatieve onderwerpen en raadsvoorstellen ingebracht door het college. Deze college-input is logisch te verklaren vanuit de Gemeentewet, college is bevoegd om beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren. De focus is grotendeels op deze stukken van het college, de ontwerpbesluiten. Deze worden in de raadscommissies allemaal ter bespreking geagendeerd. Als stukken doorgaan naar de raad ter bespreking is het in de meeste gevallen onduidelijk wat er ter bespreking is. Er mist dan het duiden van het daadwerkelijke bespreekpunt binnen het onderwerp of nog concreter een motie of amendement.

Cultuur in Kerkrade is dat iedereen alle stukken leest en altijd aanwezig is. Daar gaat echter ook tijd in zitten. Een herverdeling van tijd en taakverdeling is dus mogelijk door veranderingen door te voeren. Denk aan de kwaliteit van raadsvoorstellen, parallelle informatieavonden, behandelijd veranderen, taakverdeling binnen commissies en raad en een beperkte commissieagenda bespreken met een beperkte commissiebezetting.

De kwaliteit raadsvoorstellen is afgelopen jaar in opdracht van de driehoek (burgemeester, secretaris, griffier) onderzocht. Dit is als stageopdracht uitgezet en het resultaat is in juli 2023 aangeboden aan de driehoek en gemeenteraad. De kwaliteit is voor verbetering vatbaar. Na afronding van de actualisatie vergadermodel wordt de kwaliteit college- en raadsvoorstellen opgepakt waarbij de ambtelijke organisatie en griffie samen optrekken.

2.3 Besluitvorming

Een snelle blik op de besluitvorming vanaf 2020 tot en met 2023 leert dat er 334 ontwerpbesluiten aan de orde zijn geweest. Er zijn verder 33 amendementen en 137 moties ingediend. Van deze 504 punten zijn er 51 verworpen, 16 aangehouden, 21 ingetrokken en 1 afgevoerd.

Er zijn 214 akkoordstukken en 290 stukken ter bespreking aangeboden. Kijkend naar de besprekingsstukken zijn er 116 unaniem en 85 niet unaniem aangenomen.

Deze cijfers laten zien dat er veel akkoordstukken zijn, waarbij de vraag gesteld kan worden of deze ook allemaal ter bespreking in de commissie moeten zijn. Het aantal amendementen afgezet tegen de besprekingsstukken laat zien dat de amendementen beperkt zijn. Een blik op de onderliggende moties leert dat de meeste moties losstaande onderwerpen zijn en niet in relatie tot een ontwerpbesluit zijn ingebracht.

Er worden veel besprekingsstukken alsnog unaniem aangenomen. Daarbij kan dan de vraag gesteld worden wat er ter bespreking was op voorhand, is er een debat geweest waardoor iedereen kon instemmen of had wellicht een stemverklaring ook volstaan. Deze beelden in samenhang met bijvoorbeeld het gemis aan debat maar ook het rekenkamerrapport naar de inzet van raadsinstrumenten geven aanleiding om het vergadermodel aan te passen om de raad, commissies en de leden meer ruimte te geven voor individueel werk en de besluitvorming te richten op de onderwerpen waar er iets te bespreken is en daar dan ook de raadsinstrumenten op toe te passen.

Uit het rekenkamerrapport naar het gebruik van raadsinstrumenten² blijkt dat dit nog kan verbeteren. Meer tijd voor vorming van ideeën, uitwerking daarvan en inbrengen richting het orgaan aan de hand van raadsinstrumenten.

2.4 Bevoegdheden

Het is niet altijd duidelijk wie bevoegd is. De onderbouwing van de bevoegdheid mist dan in de behandelbrief of nota van toelichting. Als de gemeenteraad bevoegd is dient de nota en de behandeling ook toe te zien op de bevoegdheden. Wat wordt er verwacht van de raad? Enerzijds heeft dit te maken met cultuur, zo kan het in de loop der jaren gebruikelijk zijn geworden dat een onderwerp wordt besproken ondanks dat het geen raadsbevoegdheid is en dat er behoefte is of was om bepaalde uitvoeringszaken te bespreken. Anderzijds heeft het te maken met een gebrek aan toetsing en kaderstelling. Een terugkerend voorbeeld zijn evaluaties. Wanneer is er een raadsbesluit nodig, wanneer is het informeel en is dat dan schriftelijk of mondeling. Mogelijk is het helemaal niet voor de raad. En wie beslist dat dan. Is het college bevoegd dan dient dit in de collegenota ook duidelijk te zijn waardoor raadsleden dit ook kunnen volgen en controleren. De bevoegdheidsverdeling dient ook gerespecteerd te worden. Raad en college zijn twee aparte organen met aparte taken en bevoegdheden. Het college is er voor de voorbereiding, uitvoering en heeft ook eigenstandige taken. De raad kan vanuit zijn budgettaire en kaderstellende taak zich meer toespitsen op de lange termijn en planning en control cyclus.

Er kan scherper gekoerst worden op de duidelijkheid over bevoegdheden, vanaf de opsteller van een stuk tot en met de gemeenteraad. Het Presidium kan daarin een rol vervullen voor de raad alsook de kwaliteit van de college- en raadsstukken kan daar in voorzien.

2.5 Debat

Uit de verschillende sessies is opgehaald dat het debat gemist wordt. Het ontstaat maar sporadisch. Dit heeft verschillende oorzaken. Communicatiepatronen verstoren de gewenste vergadering, die worden apart beschreven onder 2.6. Daarnaast lopen de verschillende fases om te komen tot besluitvorming door elkaar. Zo worden er tijdens het behandelen van een besprekingsstuk in de raad nog regelmatig technische vragen gesteld. Ook begint een besprekingsstuk in de raad vaak met onduidelijkheid over waar de bespreking zich op moet richten, bijvoorbeeld door het ontbreken van amendement of de conclusies vanuit de commissie.

Raadsvoorstellen bevatten vaak geen alternatieven waardoor het moeilijker is om die alternatieven in te brengen en over te spreken.

Vanuit de theorie³ is er een logisch model om te komen tot besluitvorming en dat op veel plekken wordt toegepast: beeldvorming, oordeelsvorming en vervolgens besluitvorming, voortaan het BOB model. Dit zijn aparte fases die

² Rapport Gemeenteraad: rollen en instrumenten, rekenkamer Kerkrade (raadsbesluit 1-3-2023)

³ Het BOB-model vindt zijn oorsprong in het onderzoek van psycholoog Robert Freed Bales (Harvard). Rond 1950 werkte hij zijn theorie uit over de ontwikkeling en het functioneren van teams (groepen). Onderdeel van deze theorie was het drie fasen besluitvormingsmodel.

- 1) Oriëntatiefase - groepsleden stellen elkaar vragen en wisselen informatie uit.
- 2) Evaluatiefase - groepsleden geven elkaar hun opvattingen en standpunten.

dan ook vragen om bijpassende en afgebakende behandelingen maar in de huidige vergaderpraktijk lopen die door elkaar heen.

2.6 Verstorende communicatiepatronen

Uit de werkbijeenkomsten van het ontwikkelprogramma - 'Gemeentebestuur aan het stuur' en de analyse van de externe adviseur van de Kerkraadse raads- en raadscommissievergaderingen komen vier communicatiepatronen naar voren die niet bijdragen aan de efficiëntie en effectiviteit van vergaderingen. Hieronder een korte omschrijving van die patronen.

Patroon 1) Uitweiden naar inhoud die geen onderwerp van gesprek is

In de bestaande vergader(debat)cultuur wordt regelmatig vergadertijd gebruikt om zaken aan de orde te stellen die indirect of zelfs geen verband hebben met de behandeling van het agendapunt. Hierdoor vergen vergaderingen meer tijd dan nodig en komt het inhoudelijke politieke debat over het geagendeerde onderwerp onvoldoende uit de verf. Een variant hierop is het opnieuw bespreken van een onderwerp dat reeds besproken is en waar vaak al een besluit over is genomen.

Patroon 2) Opmerkingen over documenten

In de bestaande vergader(debat)cultuur wordt regelmatig vergadertijd gebruikt om de kwaliteit van documenten te bespreken. Hierdoor duren vergaderingen langer en ontstaan situaties dat er onvoldoende vergadertijd overblijft voor het inhoudelijke politieke debat.

Patroon 3) Opmerkingen procedures en regels

In de bestaande vergader(debat)cultuur wordt regelmatig vergadertijd gebruikt om de toepassing van procedures en regels te bespreken. Hierdoor duren vergaderingen langer en ontstaan situaties dat er onvoldoende vergadertijd overblijft voor het inhoudelijke politieke debat.

Patroon 4) Diskwalificerende opmerkingen over personen

In de bestaande vergader(debat)cultuur wordt regelmatig op een (verhulde) diskwalificerende manier gesproken over personen. Dit gaat ten koste van de sfeer in de vergaderingen en bijeenkomsten, het ondermijnt de onderlinge verhoudingen en het leidt af van de politieke inhoud. Verder leidt het in openbare vergaderingen en bijeenkomsten tot reputatieschade van ambtenaren, collegeleden, raadsleden en de Kerkraadse raad en gemeente als geheel. En tenslotte leidt ook dit communicatiepatroon tot onnodig tijdsverlies.

3. Oplossingsrichting

De Kerkraadse raad wil zijn beraadslagingen (debatten) in communicatieve zin optimaliseren zodat de behandeling van onderwerpen efficiënt (doelmatig) en effectief (doeltreffend) verlopen. De beraadslagingen dienen zich te richten op beleidsinhoudelijke aspecten en waar fracties staan met hun standpunten (onderbouwd met valide argumenten) in het politieke spectrum.

De behandeling van onderwerpen dient zo efficiënt en effectief te geschieden en dient altijd te resulteren in een besluit (beslissing), een actie (activiteit) of een uitwisseling van (bestuurlijke- en politieke) informatie (standpunten en argumenten). Technische informatie-uitwisseling vindt zoveel als mogelijk schriftelijk plaats en is alleen in uitzonderlijke gevallen onderdeel van de beraadslagingen.

Daar waar tijd gewonnen wordt kan die worden ingezet voor het eigen raads- en commissiewerk. Tijd voor het inzetten van instrumenten op persoonlijk niveau en aandacht voor onderwerpen die een lid of fractie belangrijk acht. Zo komen andere onderwerpen aan bod in het eigen raads- en commissiewerk maar de leden gaan ook de agenda's van de informatieavonden, commissies en gemeenteraad voeden.

Voorstel is om het vergadermodel aan te passen op basis van drie fasen van het BOB model: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Eerst wordt in 3.1 het vergadermodel beschreven, dat ook in een infographic is gevat in bijlage 5. Daarna wordt in 3.2 tot en met 3.4 in gegaan op de onderliggende wijzigingen van reglementen van orde die de spelregels van het vergadermodel bevatten. In 3.5 wordt vervolgens de rol van het Presidium beschreven.

3.1 Vergadermodel

Het voorstel is om het vergadermodel aan te passen waardoor de fasen om te komen tot besluitvorming duidelijker van elkaar gescheiden zijn. Het vergadermodel is een middel, deze aanpassing is dus geen doel op zich maar moet raad/commissie en raadslid/commissielid in staat stellen om meer werk te maken van de kaderstellende en controlerende rol. Er is geput uit het eigen traject van het afgelopen jaar om op te halen wat raadsleden willen en welke verbeteringen mogelijk zijn. Duidelijke conclusie uit de bijeenkomsten met de raad en het college is dat de huidige inrichting van informatieavonden, raadscommissies en raadsvergadering naar tevredenheid is. De invulling van de vergadermomenten kan wel beter.

Er is ook gekeken naar recent landelijk onderzoek naar vergadermodellen⁴. De conclusies daaruit onderschrijven het voorstel om het raadscommissiemodel in stand te houden maar daar waar mogelijk wel verbeteringen aan te brengen om ervaren knelpunten weg te nemen.

De aanpassing van het model voorziet in het duidelijk scheiden van fasen in de besluitvorming. Iedere fase heeft een doel en de inrichting van die fase is daarop gericht. Vanuit de deelnemers aan de ontwikkelbijeenkomsten, de externe begeleider van de ontwikkelbijeenkomsten en de externe trainer van het Presidium is er input gegeven waarbij kenmerken van het BOB model gebruikt worden ter verbetering van het raadscommissiemodel. Het BOB model hakt de behandeling in stukjes. Iedere fase heeft een eigen doel en kenmerken. Dit model kan toegepast worden op de vergaderstructuur die Kerkrade al heeft, de informatieavonden, raadscommissies en raadsvergadering.

Fase 1: beeldvorming

Doel: luisteren, lezen en begrijpen.

Raads- en commissieleden worden in deze fase goed geïnformeerd over de onderwerpen waar de raad als orgaan bevoegd is of het college moet of wil informeren. Het college biedt in ieder geval informatieavonden aan rondom omvangrijke of ingewikkelde raadsvoorstellen of belangrijke politieke/maatschappelijke thema's. Vanuit de raad kan er ook een agendaverzoek worden ingediend voor een informatieavond. Ook een werkbezoek of gezamenlijke verkenning van een thema behoort tot de mogelijkheden in deze beeldvormende fase. Portefeuillehouders en ambtenaren hebben een belangrijke rol tijdens de informatieavonden, zij geven immers uitleg over een bepaald thema.

Indien besluitvorming aan de orde is ontvangen raads- en commissieleden in deze fase een raadsvoorstel. Het Presidium stelt op basis van de aangeboden raadsvoorstellen een concept agenda van de commissie vast. Daarin is

⁴<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/vier-op-de-tien-raadsleden-wil-ander-vergadermodel/>, geraadpleegd op 9 april 2024.

een verdeling opgenomen naar akkoord- en bespreekstukken in de commissie. Op basis van het raadsvoorstel kunnen er schriftelijk technische / feitelijke vragen gesteld worden voorafgaand aan de commissievergadering. Het Presidium zal aan de raads- en commissieleden een handreiking aanbieden over technische vragen. Op het einde van deze fase is voor het raads- of commissielid duidelijk wat in het voorstel staat. Het voorstel is rijp om te behandelen in commissie en raad.

Fase 2: opiniërend

Doel: dialoog voeren

Aan de commissie worden akkoord- en bespreekstukken aangeboden. De informatieve fase is afgerond. Er worden in de commissie geen technische/feitelijke vragen aan de orde gesteld. Er worden in de commissies geen presentaties gegeven. Immers, als een presentatie nodig is dient dat in de informatieve fase te gebeuren zodat raads- en commissieleden die informatie tot zich kunnen nemen ter voorbereiding op de commissie behandeling. Voorafgaand aan een commissie kunnen twee fracties verzoeken om van een akkoordstuk alsnog een bespreekstuk te maken. Bij de vaststelling van de commissieagenda kan dit formeel ook nog maar dan is het een meerderheidsbesluit. Fracties hebben zich dan ook niet kunnen voorbereiden op een bespreekstuk dus dit is niet wenselijk.

Akkoordstukken worden in de commissie versneld afgedaan. De voorzitter stelt het betreffende akkoordstuk aan de orde en vraagt of het voorstel als akkoordstuk naar de raad kan. Een fractie heeft hier technisch dus de mogelijkheid om er bij nader inzien nog voor te pleiten er een bespreekstuk van te maken in de raad door een korte stemverklaring waarin heel duidelijk wordt aangegeven wat er te bespreken is waarna de commissie direct advies geeft. Het is echter geen beraadslaging. Twee partijen zijn nodig om er een bespreekstuk van te maken. Bespreekstukken worden uiteraard besproken. In de commissie gaat het om het gesprek voeren over het voorstel. Waar is men het politiek (on)eens over? Welke suggesties leven er? Gezocht dient te worden naar verschillende opvattingen en daarmee verbeter suggesties ten aanzien van het voorliggende onderwerp. Discussiepunten zijn hier belangrijker dan standpunten. De portefeuillehouder geeft een nadere toelichting op het voorstel, kan reageren op ingebrachte alternatieven en het collegevoorstel verdedigen.

De commissiebehandeling van een bespreekpunt wordt afgerond door het advies van de commissie aan de raad, namelijk of het punt rijp is voor besluitvorming en als akkoord- of bespreekstuk. Een bespreekstuk blijft mogelijk onder dezelfde voorwaarde dat twee van de negen fracties voor een bespreekstuk dienen te zijn. De voorzitter zal echter strikter toezien op het verduidelijken van het bespreekpunt in de raad. Wat is er nog te bespreken in de raad voordat besluitvorming kan plaatsvinden. Dit zou dan ook vanuit de fractie(s) die verzoeken om een bespreekstuk moeten resulteren in een amendement of motie. Als er immers geen concreet bespreekpunt met wijzigingsvoorstel voor ligt volstaat ook een akkoordstuk in de raad met een stemverklaring.

Raads- en commissieleden kunnen ook voorstellen agenderen in de commissie. Daarvoor dienen ze als lid/fractie het voorwerk te verrichten en toe te werken naar de inzet van een van de raadsinstrumenten. Denk aan een motie of initiatiefvoorstel. Er ligt dan iets voor ter besluitvorming door de raad waar de commissie advies over kan geven. Alleen informatie krijgen of vrijelijk van gedachten wisselen is onderdeel van fase 1 tijdens informatieavonden indien het in het belang van de commissie/raad is. Op persoonlijk niveau geïnformeerd worden kan bijvoorbeeld door ambtelijke bijstand.

Fase 3: besluitvorming

Doel: besluiten en verantwoorden

De raadsvergadering is het slot van het besluitvormingstraject. In de raadsvergadering blijven alleen nog de onderwerpen over ter bespreking waar nog een debat noodzakelijk is. De meest voor de hand liggende situatie is dat er een amendement of motie is ingediend op een raadsvoorstel waar de raad nog over dient te debatteren. Voor de overige onderwerpen neemt de raad de besluiten ter afronding van het besluitvormingstraject.

Randvoorwaarden vergadermodel

Met de duidelijke scheiding tussen de vergaderfases ontstaan de randvoorwaarden voor effectief en efficiënt vergaderen, komt er focus op de onderwerpen waar debat mogelijk is en ruimte voor de inzet van raadsinstrumenten. Er zijn wel een aantal belangrijke aanvullende voorwaarden:

Samen toezien op de vergaderorde

De voorzitter maar ook de leden zien toe op de orde. Elkaar respecteren maar ook aanspreken zijn daarbij belangrijk. Voorzitters en leden dienen te weten wat de regels zijn en hoe instrumenten werken als onderlegger om de vergaderorde samen te bewaken. Voorzitters krijgen regelmatige training en coaching.

Overtuigen en debatteren

Voor de behandeling in de commissie en raad is het van belang dat alle leden in staat zijn om een goed gesprek te voeren en weten hoe ze anderen beknopt en duidelijk kunnen meenemen in eigen ideeën, overtuigen en debatteren. Daarvoor worden trainingen aangeboden.

Raadsinstrumenten

De inzet van raadsinstrumenten wordt belangrijker. Daarvoor is het van belang om de instrumenten goed te beheersen en kwalitatief goed in te zetten. Naast de reguliere ondersteuning vanuit de griffie bij de inzet van instrumenten gaat de griffie ook een doorlopend programma aanbieden om de raadsinstrumenten beter onder de aandacht te brengen. Doel is dat ieder commissie- en raadslid de instrumenten kent.

Eigen behoefte versus behoefte van het orgaan

Het vergadermodel is gericht op de gemeenteraad als orgaan met zijn commissies in relatie tot het orgaan college. Raads- en commissieleden hebben ook eigen instrumenten en eigen interesses. Die dienen ze in eigen tijd op te pakken. Uitweiden naar inhoud die niet aan de orde is of niet vooraf uitgezochte ideeën inbrengen tijdens vergadering is niet wenselijk. Informatie verkrijgen kan ook op persoonlijk niveau en hoeft niet direct een behoefte van een commissie of raad te zijn.

Het vergadermodel wordt gevat in afspraken die worden vastgesteld door de gemeenteraad. Daarvoor worden drie reglementen van orde aangeboden ter vaststelling die aansluiten op de drie fases:

- reglement van orde informatieavonden, zie 3.2
- reglement van orde raadscommissies, zie 3.3
- reglement van orde gemeenteraad, zie 3.4

3.2 Toelichting op het reglement van orde informatieavonden

Het reglement van orde informatieavonden is nieuw. Dit richt zich op fase 1 van het vergadermodel. Er waren in het reglement van orde raadscommissies en in een document met nadere regels presentaties⁵ al enkele regels opgenomen met betrekking tot presentaties en informatieavonden. Die regels samen met de ervaringen van afgelopen jaren en voorbeelden van andere gemeenteraden zijn gebruikt om tot dit concept reglement te komen. Het reglement is opgenomen in bijlage 1. Het reglement erkent drie typen bijeenkomsten:

Informatiebijeenkomsten: bijeenkomst waarin bijvoorbeeld een portefeuillehouder en ambtenaar uitleg geven over een aankomend moeilijk raadsvoorstel of voortgang bespreken.

Werkbezoeken: een locatiebezoek zoals onlangs bij woningcorporatie Heemwonen of eerder de Woonwijzerwinkel. Organisaties kunnen de raads- en commissieleden hiervoor uitnodigen via de griffie.

Verkenningbijeenkomsten: bijeenkomsten waarin een afvaardiging van de raad- en commissieleden in gesprek kan gaan met bewoners, organisaties, deskundigen, ambtenaren, portefeuillehouders om zo samen een onderwerp verder te verkennen. Aanvragen die op dit type aansluiten zijn bijvoorbeeld de moties motiemarkt en Publieke uitingen ten aanzien van het democratisch bestel (rondetafelgesprek over polarisatie). In verband met het aantal personen om werkbare bijeenkomst te organiseren is hier een afvaardiging vanuit de fracties noodzakelijk alsook vanuit organisaties. In uitzonderlijke gevallen kan het Presidium een andere locatie aanwijzen zodat er meer mensen kunnen deelnemen.

Het Presidium is ook voor informatieavonden het coördinatiepunt. Gemotiveerde aanvragen worden in behandeling genomen en getoetst zodat bijeenkomsten nuttig zijn en gericht zijn op de raad- en commissie als

⁵ Document: Afspraken t.a.v. presentaties – informatiebijeenkomsten – gemeenteraad Kerkrade 2021

orgaan. Rondom informatiebijeenkomsten en verkenningbijeenkomsten is er insprekrecht zodat burgers en andere belanghebbende kunnen deelnemen. Deze bijeenkomsten hebben een informelere sfeer en de drempel ligt lager waarmee tegemoet wordt gekomen aan de feedback van insprekers. Inspreken tijdens een commissie blijft ook mogelijk maar dan alleen in een betoog om de commissieleden nog een laatste boodschap richting besluitvorming door de raad mee te geven.

3.3 Toelichting op de wijzigingen in het reglement van orde raadscommissies (bijlage 2)

Het reglement van orde raadscommissies richt zich op fase 2 van het vergadermodel. Er zijn dan ook aanpassingen nodig in het huidige reglement van orde om het doel van deze fase te vangen in bijpassende regels. Hieronder een toelichting op de wijzigingen.

Artikel 1

Definitie Presidium en informatiebijeenkomst zijn aangepast door te verwijzen naar de betreffende reglementen van orde.

Artikel 4

Geen inhoudelijke wijziging, verkeerde verwijzing aangepast.

Artikel 8, 9 en 10

Deze artikelen zijn aangepast zodat deze beter met elkaar samenhangen. De oproep en agenda zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De oproep en agenda worden gelijktijdig verzonden. Daardoor zijn er in artikel 10 leden geschrapt omdat deze bepalingen ook al in andere leden van artikel 9 en 10 zijn opgenomen.

Nieuw is dat de concept commissieagenda een onderverdeling bevat met akkoord- en bespreekstukken op voorstel van het Presidium, artikel 9 lid 1. Twee fracties kunnen tot 48 uur voor aanvang van de vergadering verzoeken om er alsnog een bespreekstuk van te maken, artikel 9 lid 3. Via de commissiegriffier en voorzitter wordt er dan direct een aangepaste agenda verzonden zodat de commissie op de hoogte is en zich alsnog kan voorbereiden op een bespreekstuk. Ook de betreffende portefeuillehouder en ambtenaren worden dan geïnformeerd omdat ze dan alsnog aanwezig dienen te zijn.

In artikel 9 lid 5 is geregeld dat, indien een voorstel volgens de commissie onvoldoende rijp is voor beraadslaging, het naast terugsturen naar het college of doorsturen naar een andere commissie ook verwezen kan worden naar een informatieavond.

In artikel 10 is de termijn voor het verzenden van de oproep, in de praktijk het publiceren van de agenda via lbabs, op 10 dagen gezet. Dit doet de griffie op dit moment al, maar wordt door het opnemen in het reglement geborgd. Dit wordt gedaan omdat de stukken tijdig online moeten staan in verband met de mogelijkheid om schriftelijke vragen vooraf te stellen. Leden kunnen dus vanaf dan de stukken raadplegen en al vragen stellen. Fracties kunnen hier ook hun eigen voorbereiding op aanpassen.

Artikel 10 lid 3 is in lijn gebracht met het VNG model.

Artikel 13

Als de commissie begint eindigt de informatieve fase. Daarom kunnen leden voorafgaand aan de commissie schriftelijk vragen stellen. Vanwege de scheiding van de fases is de termijn om vragen te stellen ruimer, tot 24 uur voorafgaand aan de vergadering kunnen vragen gesteld worden zodat de ambtenaar deze nog voor de vergadering kan beantwoorden.

Als er sprake is van een bespreekstuk en er is bijvoorbeeld een amendement aan de orde dan kan het wenselijk zijn dat een portefeuillehouder of ambtenaar een uitleg kan geven over bijvoorbeeld een gebruikte definitie in het amendement. De voorzitter kan dan toestaan om een technische vraag te stellen. Dit is echter een uitzondering op de regel dat technische vragen vooraf gesteld dienen te worden. Het Presidium zal een memo aan de raad en commissie laten toekomen over wat technische vragen zijn.

Artikel 16

Het spreekrecht is opgeknipt. Zoals toegelicht bij het Reglement van Orde informatieavonden is het daar mogelijk voor insprekers om in gesprek te gaan. Tijdens de commissies is inspreken mogelijk met als doel om de commissieleden aan de hand van een betoog een laatste boodschap mee te geven richting advies aan de raad en besluitvorming in de raad.

Artikel 19

Dit artikel maakt duidelijk dat portefeuillehouders en ambtelijke ondersteuning deelnemen aan de beraadslagingen in geval van een besprekstuk. Omdat er gewerkt wordt met akkoord- en besprekstukken hoeven ze dus niet aanwezig te zijn bij de behandeling van een akkoordstuk.

Artikel 21

De wijziging van lid 1 komt voort uit de training van het Presidium. Daarin werd door de externe trainer voorgesteld om deze bepaling aan te passen omdat de huidige opzet met een lootje maakt dat er een voorspelbare volgorde is waar het risico in zit dat sprekers op andere momenten niet aandachtig luisteren maar ook dat iedere spreker in de volgorde zich verplicht voelt om iets te zeggen. Het loslaten van het lootje geeft de voorzitter meer mogelijkheden als gespreksleider per agendapunt.

Artikel 22

Akkoordstukken worden zonder beraadslaging afgedaan.

Artikel 23

In de commissies worden geen presentaties meer gegeven. Presentaties horen in de informatieve fases.

Overige opmerkingen:

In de commissievergadering is er op het einde een rondvraag. Een terugblik op recente commissievergaderingen leert dat de rondvraag steeds vaker gebruik wordt om vragen te stellen aan het college. Het reglement van orde bevat geen bepaling over de rondvraag. In het archief is teruggevonden dat het Seniorenconvent op 25 november 2004 heeft afgesproken: de rondvraag in de commissies is bestemd voor “vragen met betrekking tot meningen/gevoelens/vragen aan dan wel van commissieleden en is niet bestemd voor vragen aan het college”. De instrumenten die toezien op het recente gebruik van de rondvraag zijn het vragenuur in de commissie (artikel 17), technische vragen schriftelijke indienen, ambtelijk bijstand of vragen aan het college (artikel 38-vragen, RvO Raad). De rondvraag wordt in verband met het ontbreken van een grondslag niet meer opgenomen als apart agendapunt. Bij de sluiting van de agenda is er nog de ruimte voor commissieleden om terug te kijken op de vergadering of op elkaar te reageren.

3.4 Toelichting op de wijzigingen in het reglement van orde gemeenteraad (bijlage 3)

Het reglement van orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad richt zich op fase 3, de besluitvorming. Het reglement behoeft alleen aanpassing op de onderdelen informatieavond en Presidium. Voorheen was de grondslag voor de informatieavond artikel 1. Nu is er een apart reglement van orde voor de informatieavonden. Ook het Presidium heeft nu een apart reglement van orde waardoor de taakomschrijving in artikel 4 niet meer nodig is.

De besluitvorming door de gemeenteraad verloopt dus volgens ongewijzigde regels. Het gaat om de invulling door de leden. Daarvoor zijn eerder in deze nota al voorwaarden beschreven zoals een besprekstuk agenderen als er politiek iets te bespreken is bijvoorbeeld aan de hand van een amendement en bij de inhoud van het onderwerp blijven.

3.5 Positie Presidium

Het aangepaste vergadermodel vraagt om een aangepaste positionering en beschrijving van het takenpakket van het Presidium. Het Presidium is het coördinatiepunt voor de bestuurlijke raadsplanning. Het Presidium is een aparte commissie en krijgt daardoor een eigen reglement van orde zodat er duidelijke regels zijn. Het voorstel voor het reglement is opgenomen in bijlage 4. Belangrijkste uitgangspunten die daarin zijn opgenomen:

- Het Presidium is en blijft een niet-politiek orgaan.
- Het Presidium gaat actief sturen op de concept agenda's en met name de lange termijn agenda.
- Er wordt een inschatting gemaakt om een onderverdeling naar akkoord- en besprekstukken te maken voor de commissies op basis van de aangeboden stukken en de ervaringen in het verleden. Het maken van deze afweging is voor het Presidium een punt om te ontwikkelen en ervaring op te doen.
- Het Presidium toets de aangeboden agendapunten op kwalitatieve criteria.
- Het Presidium bewaakt de voortgang van onder andere de moties en toezeggingen.
- Het Presidium maakt de eigen agenda's en besluitenlijsten openbaar.

Alternatieven

Een gemeenteraad heeft veel vrijheid om het eigen vergadermodel in te richten. Daartoe behoren ook onderliggende afspraken over omgangsvormen en procedureafspraken. Er zijn wijzigingsvoorstellen opgenomen in deze nota. Voor al deze wijzigingen maar ook de onderwerpen die niet wijzigen heeft de gemeenteraad dus vrijheid om deze naar wens te bepalen. Er zijn dus ook legio alternatieven te bepalen. Het gaat te ver om deze allemaal te beschrijven. Belangrijk is wel om enkele uitgangspunten mee te geven om eventuele alternatieven te bedenken, uit te werken en in te brengen als amendement.

Rechtsgeldig en bevoegdheden

Er is veel vrijheid maar uiteraard kan er geen strijdigheid zijn met wetgeving of principes van ons democratisch bestel. De wijzigingen zijn gericht op de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en college alsook de eigen taken van de commissies en gemeenteraad en de individuele mogelijkheden van de leden.

Respect voor de minderheid

De minderheid heeft in dit voorstel een positie. Er blijven twee van de negen fracties nodig om er in de commissie een bespreekstuk van te maken voor de raadsvergadering. Dit principe is ook van toepassing op het bepalen van de akkoord- en bespreekstukken voor de commissie. Het beïnvloeden van de agenda's blijft mogelijk, met name door individuele leden die door het eigen voorwerk goed onderbouwde voorstellen kunnen inbrengen richting commissie en raad.

Efficiënt en effectief

Het vergadermodel en de onderliggende regels zijn gericht op efficiënt en effectief vergaderen.

Onderlinge samenhang

Er zijn verschillende knoppen om aan te draaien en die hebben een onderlinge samenhang. Een voorstel om een specifiek aspect te veranderen kan gevolgen hebben voor andere aspecten.

Kanttekeningen

De aanpassing van het vergadermodel vraagt van iedereen medewerking om het te laten slagen. Voornamelijk voorzitters dienen toe te zien op naleving. Extra aandacht is er nodig voor de gevolgen van de scheiding van de verschillende fases. Fracties zullen in hun voorbereiding rekening moeten houden met het stellen van vragen vooraf. Raads- en commissieleden dienen zich, met hulp, te verdiepen in de raadsinstrumenten. Van het college wordt verwacht dat ze tijdig onderwerpen aanbieden, zeker wanneer een informatieavond noodzakelijk is. Het Presidium krijgt een actieve rol maar vergt daardoor ook meer tijd van de leden.

De ondersteuning van griffie en ambtelijke organisatie gaat ook veranderen door de schriftelijke vragen vooraf, akkoordstukken in de commissies en inzet op raadsinstrumenten waaronder ook ambtelijke bijstand.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Communicatie

De komende maanden wordt ingezet op:

Doelgroep: burgers en belanghebbenden

- Website bijwerken: www.gemeenteraadkerkrade.nl
- Via nieuwsberichten aanpassing vergadermodel onder de aandacht brengen in overleg met de afdeling communicatie.

Doelgroep: ambtelijk organisatie

- Griffie werkt mee aan het onboardingsprogramma nieuwe medewerkers.
- Uitleg pagina op het intranet over vergadermodel en raadsinstrumenten
- Griffie bezoekt de afdelingen

Doelgroep: raad, commissies en college:

- Doorlopend leerprogramma: uitleg raadsinstrumenten, uitleg lbabs, debat training

Burgerparticipatie

Het traject dat gericht is op het functioneren van de eigen raad kent vele facetten. In de diverse bijeenkomsten is er door de raad voor gekozen om zich voor nu alleen te richten op de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Dat zijn in beginsel intern gerichte taken die alleen aan de raads- en commissieleden toebehoren. Daar hoort een vergadermodel bij waarbij de Gemeentewet voorschrijft dat de raad hiervoor regels vaststelt.

De volksvertegenwoordigende taak is ter invulling aan de raads- en commissieleden zelf. In dit voorstel is dan ook niet voorzien in verdere voorstellen die het contact met de burgers raken, behalve het bestaande inspraakrecht. Voor het inspraakrecht zijn de bevindingen van eerdere insprekers meegenomen. De griffie heeft na het inspreken feedback gevraagd. Ook is in de cursus politiek actief aandacht geweest voor het inspraakrecht en met de deelnemers hierover van gedachten gewisseld. Tot slot is er ook gekeken naar recente voorbeelden van inwoners die zich bij de griffie hebben gemeld maar door de huidige regelgeving geen gebruik konden maken van het inspraakrecht maar alleen de mogelijkheid hadden om een brief of mail te sturen.

Uitvoering

Dit besluit treedt in werking met ingang van 13 juni 2024. Zo wordt het feitelijk toegepast vanaf de volgende cyclus, de juni en juli vergaderingen.

De resterende periode van deze bestuursperiode wordt gebruikt om te werken aan de hand van het vergadermodel. Evaluatie van het vergadermodel wordt uitgevoerd in het laatste half jaar van deze bestuursperiode en aan de raad aangeboden ter besluitvorming. De huidige commissie- en raadsleden kunnen dan op basis van de evaluatie een besluit nemen over continuering of aanpassingen van de reglementen. Na de gemeenteraadsverkiezing in 2022 is meer dan de helft van de leden nieuw gestart waardoor het lastig is om direct in het begin van een raadsperiode weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van het vergadermodel.

Evaluatie:

1) De griffie verricht een kwalitatieve evaluatie:

a) raadsleden, commissieleden, Presidium, burgemeester, griffier, wethouders en secretaris worden gevraagd een oordeel uit te spreken over de nieuwe vergaderpraktijk. De werkwijze in de informatiebijeenkomsten, de raadscommissievergadering en de raadsvergadering worden geëvalueerd op: 1) verloop, 2) tijdsbeslag, 3) bereik, 4) effectiviteit en 5) inzet (uren).

b) de nieuwe coördinatie van de vergaderpraktijk, uitgevoerd door het Presidium, wordt geëvalueerd op: 1) effectiviteit, 2) klanttevredenheid (klanten: raadsleden, burgerleden, burgemeester, griffier en wethouders) en 3) inzet (uren).

c) de ruimte die raads- en commissieleden zelf ervaren voor het eigen raads- en commissiewerk en de invulling daarvan.

2) De griffie verricht een kwantitatieve evaluatie:

de griffie registreert gedurende de periode de vergaderinzet in tijd en de inzet van instrumenten.