Beknopte toelichting op de voornaamste wijzigingen in het Reglement van Orde 2023 ten opzichte van het Reglement van Orde 2017.

Na verwerking schriftelijke feedbackronde

Vooraf:
Om een nieuwe werkwijze van de gemeenteraad in technische zin te bestendigen, is er een nieuw reglement van orde voorbereid. Het voorliggende concept voor een nieuw reglement van orde is gebaseerd op het meest actuele model dat door de VNG is voorbereid. Daarbij is de combinatie gezocht met het bestaande reglement van orde van Beesel uit 2017. Ook is de input uit alle eerder gehouden sessies ten aanzien van de verbetering van de werkzaamheden van de raad en de input uit de tweedaagse verwerkt. Een grote hoeveelheid artikelen is vooral technisch van aard en dient als vangnet in het geval er onduidelijkheid ontstaat over een procedure. In sommige gevallen hebben bestaande bepalingen door vernummering een nieuw artikelnummer gekregen.

De wijzigingen van de Gemeentewet als gevolg van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur zijn verwerkt in het concept Reglement van Orde 2023. Het betreft voornamelijk verwijzingen naar andere/nieuwe artikelen in de Gemeentewet. Inwerkingtreding is voorzien in de eerste helft van 2023, deels met ingang van 1 januari en deels met ingang van 1 april. Hiermee is het nieuwe reglement van orde ook meteen weer helemaal ‘Gemeentewetproof’.

Een conceptversie van het nieuwe reglement is voor een schriftelijke consultatieronde gedeeld met de raadsfracties en het college. Van allemaal is een reactie ontvangen. Deze is verwerkt in de definitieve versie van het reglement. Een groot gedeelte van de suggesties is overgenomen. Vaak ging het om de toevoeging van één of enkele woorden aan een artikel, om zo meer duidelijkheid te creëren over de bedoeling. In essentie deden deze toevoegingen niks af aan de oorspronkelijke bedoeling. Een aantal suggesties heeft geleid tot verdergaande wijzigingen ten opzichte van het concept. Daar waar dit het geval is, zijn deze wijzigingen hieronder beschreven. Als laatste is een beperkt aantal gedane suggesties niet overgenomen. Daar waar dit het geval is, is dit ook in dit document beschreven.

Als het nieuwe reglement van orde wordt vastgesteld, heeft dit gevolgen voor de vergadercyclus van de raad. Een voorstel voor de (noodzakelijke) wijziging van het vergaderschema is bijgevoegd. Ook is het format voor raadsvoorstellen beperkt gewijzigd.

De voornaamste wijzigingen ten opzichte van het Reglement van Orde 2017, inclusief verwerking van de feedback van de raadsfracties op het concept:

Artikel 4 – Inrichting en rol presidium – in stand houden in lijn met de bestaande werkwijze en vanuit een procedurele taak. Dit is de meest praktische variant voor afstemming over praktische aangelegenheden, procedures, werkwijzen en conceptagenda’s. Hierbij is ook rekening gehouden met de mogelijkheden die de griffie in de huidige omvang kan bieden bij de ondersteuning van de raad. Dit artikel is gewijzigd ten opzichte van de conceptversie. Er bleken een aantal juridische onjuistheden in de bepalingen te zitten. Verder stuit een presidium in commissievorm (en met vier stemgerechtigde deelnemers) op een aantal praktische bezwaren, waarbij het staken der stemmen en de positie van de voorzitter van de raad de voornaamste redenen zijn om te adviseren te kiezen voor de nu voorgestelde inrichting. Voor het niet openbaar maken van specifieke informatie kan gebruik worden gemaakt van de hierover opgenomen bepaling in het artikel zelf (lid 10 en lid 11) en de bepalingen in de Wet open overheid (Woo).

Artikelen 5 en 8 - Toetsing geloofsbrieven – uitgesplitst in werkwijze voor raadsleden en fractievertegenwoordigers. De commissie bestaat uit vier leden (was drie), zodat – in de huidige situatie – alle fracties een deelnemer kunnen leveren. Er is bewust niet gekozen voor de formulering ‘hetzelfde aantal leden als er fracties in de raad zijn’, om te voorkomen dat deze commissie in de toekomst onwerkbaar groot wordt als het aantal fracties in de raad toeneemt. Vanwege

bewustwording rond het thema integriteit wordt dringend geadviseerd om ook voor fractievertegenwoordigers de ‘zware’ procedure van toetsing van geloofsbrieven inclusief beëdiging toe te passen. Het is niet toegestaan om van gekozen raadsleden een VOG te eisen. Bij de totstandkoming van kandidatenlijsten voor verkiezingen kunnen politieke partijen hier wel naar vragen.

Artikelen 6 en 7 - Benoembaarheid wethouders – overleggen van een VOG deden we al, maar is inmiddels een wettelijke plicht (artikel 36a, nieuw lid 2 Gemeentewet). Hier is in het nieuwe RvO op voorgesorteerd in artikel 6, lid 4. Er is een commissie benoembaarheid wethouders, waarvan wordt voorgesteld om deze commissie niet meer ad hoc te benoemen, maar deze voor de gehele raadsperiode in te stellen. Ten aanzien van de samenstelling van de commissie benoembaarheid wethouders is de volgende passage geschrapt: *“Bij tussentijdse benoeming van (een) wethouder(s) zal in deze commissie geen raadslid zitting hebben, behorende tot de fractie van waaruit de kandidaat wordt voorgedragen. Bij een compleet nieuwe collegebenoeming wordt deze voorwaarde losgelaten.”* Tevens is op basis van feedback op de conceptversie de term ‘ad hoc’ geschrapt, waarmee de commissie voor de volledige bestuursperiode kan worden benoemd. Hiermee is bij eventuele tussentijdse wethouderswisselingen altijd direct een commissie beschikbaar.

Artikel 8 – Fractievertegenwoordigers – we houden het aantal fractievertegenwoordigers gelijk aan de oude situatie (maximaal 4 per fractie). Met (momenteel) 4 fracties betekent dit dat er maximaal 16 fractievertegenwoordigers actief zijn. Als het aantal raadsfracties toeneemt blijft het aantal raadszetels gelijk op 15, terwijl het aantal fractievertegenwoordigers het aantal raadsleden (ruim) overstijgt. Hiermee ontstaat een onevenredige verdeling. Daarnaast is als gevolg van de bijbehorende ondersteuning, facilitering en kosten het advies om vast te houden aan het bestaande aantal. Binnen fracties kunnen geïnteresseerden altijd een actieve rol innemen en een commissie- of raadsvergadering als publiek bijwonen. Uiteraard is het toegestaan om tijdens een bestuursperiode fractievertegenwoordigers te wisselen.

Artikel 10 – Vergadermodel – in het reglement van orde 2023 is uitgegaan van een BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming). De zeer minimaal gebruikte, maar wel door het hele jaar geplande opiniërende vergadering verdwijnt. De raadscyclus wordt hiermee verkort, waardoor er ruimte ontstaat voor meer raadscycli (en een betere spreiding van voorstellen) over een jaar. In de commissievergadering laten we het principe van enkel stellen van technische vragen los. De diepgaande technische vragen kunnen voorafgaand aan de raadsvergadering schriftelijk worden gesteld en worden voorafgaand aan de besluitvormende raadsvergadering door het college beantwoord. Hierdoor is er in de commissievergadering meer ruimte voor een combinatie van beeldvorming en oordeelsvorming. Het apolitieke karakter van de commissievergadering (dat regelmatig tot krampachtige situaties leidde) wordt hiermee losgelaten. Op deze manier wordt ook de rol van fractievertegenwoordigers aantrekkelijker: er wordt meer ruimte gecreëerd om ‘het politieke spel’ te leren. Omdat in de commissievergadering geen besluitvorming plaatsvindt, is een meer politieke rol voor de fractievertegenwoordigers (die geen mandaat hebben voor besluitvorming) mogelijk.

Artikel 10 – Werkvergaderingen – geadviseerd wordt om de mogelijkheid om werkvergaderingen (vorm nader te bepalen) te organiseren te laten bestaan. Planning en prioritering gebeurt in afstemming met het presidium. Door een van de fracties is gevraagd om het mogelijk te maken om – naast de raadsleden en fractievertegenwoordigers – ook andere partijleden de mogelijkheid te geven om werkvergaderingen als toehoorder bij te wonen. Als reden hiervoor werd het mogelijk maken van een betere spreiding van taken (afgestemd op binnen de partij aanwezige specialismen) gegeven. Ondanks deze wens, wordt geadviseerd om het interne karakter van werkvergaderingen te behouden.

Door leden van de partijen toe te laten (dit gaat in een aantal gevallen om aanzienlijke aantallen, kijkend naar enkel de kandidatenlijsten van de afgelopen verkiezingen gaat het al om 107 personen (minus 15 gekozen raadsleden en maximaal vier fractievertegenwoordigers per partij), wordt het interne karakter los gelaten en bestaat het risico op ‘meer politiek’. Dit terwijl de werkvergaderingen

juist bedoeld zijn om in een vroegtijdig stadium het gesprek tussen raad, fractievertegenwoordigers en college te faciliteren in beleidsvoorbereiding of informatieverstrekking. Door de bijeenkomsten een meer ‘open’ karakter te geven, wordt een deel van de nu bestaande ‘veilige setting’ los gelaten. Dit kan het vrije karakter van de werkvergaderingen beperken, wat gevolgen kan hebben voor de opbrengst. Ook bestuursleden van partijen kunnen hierdoor aansluiten bij dergelijke bijeenkomsten, waardoor het risico bestaat op vermenging van politieke en bestuurlijke standpunten binnen de partij. Advies aan de fracties is daarom – daar waar dit gewenst is – maximaal gebruik te maken van de mogelijkheid om vier fractievertegenwoordigers af te vaardigen.

Artikel 16 – Opening en sluiting vergaderingen – voorgesteld wordt om de vaste teksten die tot op heden worden gehanteerd als openings- en sluitingsgedachte te schrappen. Hiermee heeft de voorzitter meer ruimte om zich bij de opening en sluiting van de vergadering te richten op de actualiteit van de dag.

Artikel 18 – Wijze van debatteren – voorstel is om de wijze van debatteren te blijven hanteren die tijdens de tweedaagse aan de raad is aangeleerd. Daarbij geldt dat er wel aandacht dient te zijn voor een evenwichtige inbreng van alle fracties in de raad. Om dit te bewerkstelligen moet er ook ruimte zijn voor partijen die niet ‘tegen’ een voorstel zijn om inbreng te leveren, aandachtspunten te duiden en hun standpunt kenbaar te maken.

Artikel 18 – Spreektijden – in het conceptreglement dat voor inspraak is gedeeld met de fracties, was in artikel 18, opgenomen dat het presidium maximale spreektijden kon bepalen voor een specifiek agendapunt. Gezien de gegeven feedback op dit onderdeel, is deze mogelijkheid in de voorliggende versie geschrapt. In de huidige werkwijze lijkt een dergelijke bepaling overbodig gezien de voortgang in recente vergaderingen. Verder kan het middel via het presidium op politieke wijze ingezet worden (beperking van de mogelijkheid tot het geven van gewenste en benodigde inbreng door partijen), wat niet de bedoeling kan zijn van een dergelijke bepaling.

Artikel 18 – Hamerstukken – in het reglement is in artikel 18, lid 5 geregeld dat tijdens de commissievergadering voorafgaand aan de besluitvormende vergadering de zogenaamde ‘hamerstukken’ worden geïnventariseerd. Over hamerstukken wordt tijdens de vergadering niet meer gedebatteerd. Als minimaal één raadslid bij de vaststelling van de agenda van de raadsvergadering aangeeft een voorstel alsnog te willen behandelen, is een voorstel geen hamerstuk meer. Als een raadslid daar aanleiding toe ziet, moet er te allen tijde ruimte zijn om over een voorstel in debat te gaan tijdens de besluitvormende raadsvergadering.

Artikel 35 – Inspraak derden – de inspraakmogelijkheid voor inwoners blijft op dezelfde wijze bestaan als in het vorige reglement van orde. De lijst met zaken waarover niet het woord kan worden gevoerd is verder verduidelijkt. Deze lijst bestaat uit zaken waarvoor andere wegen voor bezwaar en beroep open staan of klachten ingediend kunnen worden. Ook is opgenomen dat het niet mogelijk is om herhaaldelijk over hetzelfde onderwerp in te spreken (voorzetting van discussie). In het verlengde wordt voorgesteld om de nu nog bestaande ‘vragenronde publieke tribune’ te schrappen.

Artikel 39 – raadsvoorstel voorbereid door het college – in de consultatieronde was voorgesteld om – als tijdens de beeldvormende en oordeelsvormende behandeling duidelijk wordt dat een voorstel nog niet rijp is voor besluitvorming – als college de mogelijkheid te hebben om aan de raad gedane voorstellen alsnog terug te trekken. Deze suggestie is niet overgenomen, omdat dit niet past bij het duale karakter van het gemeentebestuur. Als een voorstel door het college eenmaal is aangeboden voor behandeling door de raad, is het voorstel ‘in handen van de raad’. De beslissingsbevoegdheid over het teruggeven van een stuk ligt dan bij de raad zelf.

Als het college van mening is dat het stuk niet rijp is voor besluitvorming o.b.v. de beeld- en oordeelsvorming, zal het de raad bij het vaststellen van de agenda voor de besluitvorming of bij de inhoudelijke behandeling van het voorstel moeten overtuigen om geen besluit te nemen en het stuk terug in handen van het college te stellen óf niet in te stemmen met het voorstel.

Verder is dit artikel als volgt verduidelijkt: het moment waarop een voorstel ‘in handen is gesteld van de raad’ is opgenomen. Ook is beschreven hoe om mag worden gegaan met noodzakelijke kleine aanpassingen (correcties van schrijf- en stijlfouten die de essentie van het voorstel niet wijzigen).

Artikel 41 – Interruptie – in lijn met de werkwijze die tijdens de tweedaagse is verkend en geoefend, is de wijze van interrumperen tijdens de raadsvergadering anders beschreven. Interruptie is mogelijk via de voorzitter, een interruptie duurt maximaal 15 seconden, is geen eigenstandige dialoog en een eindigt altijd met een vraag aan de geïnterrumpeerde. Doel is een verdere verlevendiging van het debat, zonder dat dit te koste gaat van de volgbaarheid door derden.

Hoofdstuk 6 – Afspraken over de commissievergadering
Dit hoofdstuk is uit het reglement van orde gehaald en opgenomen in een afzonderlijke ‘verordening op de raadscommissies’. Hiermee is meteen het benodigde instellingsbesluit op grond van artikel 82 van de Gemeentewet gegarandeerd.

De afspraken ten aanzien van de commissievergadering zijn nagenoeg ongewijzigd overgenomen uit het Reglement van Orde 2017. Door in de commissievergadering meer ruimte te bieden voor oordeelsvorming naast beeldvorming (zie artikel 10, Vergadermodel) verandert weliswaar de inhoud, beeld is dat de afspraken voor het verloop van de vergadering nog steeds actueel zijn.
Het aantal commissievoorzitters wordt gemaximeerd op één per raadsfractie. Het voorzitten van vergaderingen vergt enige oefening. Door het aantal voorzitters te maximeren, wordt geborgd dat de voorzitters met regelmaat een vergadering kunnen leiden en op deze manier ervaring opdoen met het voorzitterschap, waarmee dit een routine wordt. In een passende opleiding wordt voorzien.

Het afzonderlijk voor de commissievergadering geregelde ‘spreekrecht burgers’ uit het Reglement van Orde 2017 is nu in algemene zin geregeld in artikel 35 (Inspraak derden) van het concept Reglement van Orde 2023.

Vergaderschema
Als gevolg van de gewijzigde werkwijze van de raad wordt ook het vergaderschema beperkt aangepast. Voor 2023 blijven – op de decembercyclus na – de data van de raadsvergadering gelijk. De opiniërende raadsvergaderingen worden geschrapt.

De cyclus per vergadering ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:
- Week 1 – collegebehandeling raadsvoorstel (dinsdag), daarna ruimte voor laatste bijstelling indien nodig (in mandaat);
- Week 2 – uiterlijk op maandag aanleveren stukken voor eerstvolgende raadscyclus bij griffie, uiterlijk dinsdag publicatie voor vergadering commissie (zie week 5);
- Week 3 – uiterlijk donderdag einde dag aanlevering schriftelijke technische vragen fracties bij griffie, aanlevering vragen door griffie bij college voor beantwoording;
- Week 4 – maandag afstemming beantwoording technische vragen in diverse poho’s, dinsdag bekrachtiging in college, dinsdag einde dag aanleveren beantwoording bij griffie inclusief publicatie beantwoording vragen;
- Week 5 – maandag commissievergadering
- Week 6 – maandag raadsvergadering