

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer: Z/20/048010/209058
Datum collegebesluit: n.v.t.
Datum commissievergadering: donderdag 29 oktober 2020
Datum raadsvergadering: donderdag 12 november 2020
Soort Voorstel: Adviesnota
Onderwerp: Wijziging interne regels raad Voorschoten
Portefeuillehouder: Presidium
Programma: Bestuur en Ondersteuning

Kernboodschap: De gemeenteraad bestaat uit meer fracties dan in het verleden en af en toe ontstaan tussentijds nieuwe fracties. Dit raadsvoorstel bevat voorstellen hoe hier mee om te gaan. Het gaat over de naamgeving van fracties, financiële fractieondersteuning, burgercommissieleden en vervanging in het presidium. Na akkoord van de raad worden wijzigingen van de betreffende reglementen voorbereid.

Bijlagen: Nee

Beslispunten

1. Het presidium te verzoeken in de eerste helft van 2021 wijzigingsvoorstellen van het Reglement van orde, de Verordening raadscommissies en de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning voor te leggen aan de raad, voorbereid door de griffie, waarin de volgende elementen worden verwerkt:
 - a. Integrale actualisatie van de verordeningen.
 - b. De naam van een fractie wordt direct na de verkiezingen bepaald. Op andere momenten in de raadsperiode kan de naam van de fractie niet worden gewijzigd.
 - c. Als tijdens de raadsperiode een nieuwe fractie wordt gevormd, krijgt deze de achternaam van de fractievoorzitter.
 - d. De financiële fractieondersteuning wordt bij afsplitsing verdeeld over de betrokken fracties naar evenredigheid van het aantal bij de splitsing betrokken leden. Dit geldt met ingang van de maand volgend op de afsplitsing, voor de rest van de raadsperiode.
 - e. Voorwaarde om burgercommissielid (commissielid niet zijnde raadslid) te worden, is dat de kandidaat op de kieslijst van de betreffende partij van de afgelopen verkiezingen staat. Uitzondering is dat vanaf een halfjaar voor de verkiezingen tot aan de verkiezingen ook andere Voorschotenaren burgercommissielid kunnen worden die niet op de kieslijst van de betreffende partij stonden.
 - f. In het presidium is behalve vervanging van de fractievoorzitter door een raadslid ook vervanging door een burgercommissielid mogelijk als geen vervangend raadslid beschikbaar is.
 - g. De ingangsdatum van de gewijzigde verordeningen

wordt bepaald op de dag na de
gemeenteraadsverkiezingen in 2022.

2. Met betrekking tot besluit 1f wordt reeds vanaf heden dienovereenkomstig gehandeld, in afwijking van het huidige Reglement van orde.

Relatie met:

- ☐ Agendapunt:
- ☐ Toezegging:
- ☐ Amendement/motie:
- ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Wijziging interne regels raad Voorschoten

Samenvatting

In juni 2020 heeft het presidium het voorstel besproken van de interne 'Werkgroep Spreektijden etc.'. Het voorstel gaat over de gevolgen van meer (kleinere) fracties in de raad, mede als gevolg van afsplitsingen. Hoe kan de raad als geheel ook bij meer en kleinere fracties effectief en efficiënt blijven werken? Zowel afsplitsingen als de aanwezigheid van meer (en kleinere) fracties kunnen zich ook in komende raadsperioden weer voordoen. Om hier als raad op voorbereid te zijn, is dit raadsvoorstel opgesteld. Hierin is de uitkomst van de bespreking in het presidium verwerkt. Het voorstel wordt door het presidium ingediend bij de raad. Dit is een processtap, waarbij de presidiumleden dus niet op voorhand integraal achter het voorstel staan. Op verschillende plaatsen in dit raadsvoorstel wordt toegelicht hoe hier in het presidium over is gesproken.

De voorgestelde besluiten betreffen de regels over de naamgeving van fracties, financiële fractieondersteuning, burgercommissieleden en vervanging in het presidium. Deze besluiten vragen om een wijziging van de interne reglementen. De wijzigingen worden meegenomen in de voorstellen tot integrale actualisatie van deze reglementen in 2021.

Beoogd effect

Besluit over voor te bereiden wijzigingen in de reglementen over de werkwijze van de gemeenteraad.

Argumenten

1a Integrale actualisatie verordeningen gewenst

De voorgestelde wijzigingen onder besluit 1 vragen om een wijziging van de betreffende reglementen. Het gaat om in ieder geval om het 'Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Voorschoten 2012' (RvO), de 'Verordening op de Raadscommissies Voorschoten 2012' en de 'Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning 2003'. Deze regelgeving is in zijn algemeenheid ook gedateerd en aan herziening toe. Het is daarom de bedoeling voorstellen tot integrale wijziging voor te leggen, waarin de besluiten uit dit raadsvoorstel worden meegenomen.

1b De naam van een fractie moet alleen direct na de verkiezingen worden bepaald.

De Kieswet en de Gemeentewet kent de begrippen fractie en fractievoorzitter niet. Volksvertegenwoordigers worden op persoonlijke titel gekozen en benoemd. Voor ieder individueel raadslid gelden wettelijk gelijke rechten. De volksvertegenwoordiger handelt naar eigen overtuiging en stemt 'zonder last'. Dit betekent ook dat een volksvertegenwoordiger tussentijds van fractie kan veranderen of zelfstandig verder gaan.

Voor een *fractie* zijn eigen regelingen door de gemeenteraad mogelijk. Het gaat om aanvullende rechten die de raad niet op individuele titel verleent maar per fractie. De raad kan dus zelf regels stellen over hoe wordt omgegaan met fracties, zoals vergoedingen en naamgeving. In Voorschoten is dit ook gebeurd. Zo gaat het RvO ervan uit dat de fractie de naam van de kieslijst voert. In andere gevallen – er is geen aanduiding boven de kieslijst of er is sprake van een afsplitsing of fusie – wordt voor de eerste raadsvergadering de naam doorgegeven aan de voorzitter van de raad. Het huidige RvO laat daarnaast, ruim geïnterpreteerd, ruimte om op andere momenten in de raadsperiode de fractienaam te wijzigen.

Om de basis in het democratische proces van de raadsverkiezingen te onderstrepen, is het voorstel om tussentijdse aanpassing van fractienamen onmogelijk te maken. Een fractie die op

basis van de verkiezingsuitslag wordt gevormd heeft een direct democratisch mandaat, in die zin dat de fractie wordt gevormd op basis van een kieslijst. Burgers stemmen in de volksmond ook 'op een partij'. Door te bepalen dat de fractienaam alleen na de verkiezingen wordt bepaald, wordt enerzijds een element van ontmoediging ingebracht om tussentijds nieuwe fracties te vormen en te kunnen profileren met een naam die niet aan een kieslijst is verbonden. Anderzijds wordt hiermee de mogelijkheid om een nieuwe fractie te vormen niet weggenomen, en kan een nieuwe fractie goed functioneren met bijbehorende rechten zoals gelijke spreektijden en deelname van de fractievoorzitter in het presidium.

1c Nieuwe fracties tijdens de raadsperiode krijgen in navolging van besluit 1b de achternaam van de fractievoorzitter.

In lijn met het besluit dat een fractienaam alleen direct na de verkiezingen wordt bepaald, dus als de fracties worden gevormd op basis van de kieslijst, is het voorstel dat een fractie die later ontstaat de achternaam van de fractievoorzitter krijgt. Op die manier is de fractie herkenbaar zonder een 'partijnaam' te hebben.

1d Bij splitsing van fracties past een evenredige verdeling van de fractievergoeding

Volgens de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning krijgen fracties een tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie (art. 8, lid 2). De jaarlijkse, steeds geïndexeerde bijdrage hangt af van de grootte van de fractie: max. € 1000, aangevuld met bedrag van max. € 100 per raadszetel.

Het voorstel om deze fractievergoeding bij splitsing evenredig te verdelen wijkt iets af van de modelverordening van de VNG. Hier staat dat alleen het variabele deel over gaat. In voorliggend voorstel krijgt de afgesplitste fractie ook een basisbedrag mee. Het voorstel draagt er enerzijds aan bij dat iedere fractie goed kan functioneren en drukt anderzijds de gezamenlijke verantwoordelijkheid uit van de fractie die gesplitst is.

De Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning (art. 11) zou nu ook al zo gelezen kunnen worden, maar tot op heden is dit niet zo toegepast. De verdeling wordt nu alleen toegepast in het lopende jaar dat een nieuwe fractie ontstaat. In de nieuwe verordening zal duidelijk worden verwoord dat de regel structureel geldt tot de verkiezingen. Op die manier blijven de totale lasten voor de gemeenschap gelijk.

1e Versterken democratische legitimatie burgercommissieleden

De Verordening raadscommissies (art. 4) geeft de mogelijkheid om per fractie maximaal twee niet-raadsleden te benoemen als commissielid. Over wie de niet-raadsleden zijn, zijn geen bepalingen opgenomen. Er is niet – zoals in een aantal andere gemeenten – bepaald dat een niet-raadslid op de kieslijst staat die aan de fractie ten grondslag ligt. Het voorstel betekent een aanscherping van de verordening op dit punt: iemand kan alleen burgercommissielid worden als zij/hij ook verkiesbaar was bij de verkiezingen. Dit zorgt voor een sterkere democratische legitimatie van publieke politieke werkzaamheden.

Consequentie van het voorstel is dat een afgescheiden raadslid geen niet-raadsleden als commissielid kan inzetten. Het voorstel sluit ook hierin aan op het gegeven dat fracties gevormd worden op basis van de verkiezingsuitslag.

Consequentie van strikt doorvoeren van de regel zou zijn dat in de aanloop naar de verkiezingen kandidaten voor de nieuwe kieslijst geen commissiewerk kunnen doen en alleen ervaring kunnen opdoen in bijvoorbeeld fractie-ondersteuning. Om een soepele overgang naar de verkiezingen mogelijk te maken en beter te kunnen werken aan een 'kweekvijver' van nieuwe raads- en commissieleden, is aan het voorstel toegevoegd dat vanaf een half jaar voor de verkiezingen ook Voorschotenaren burgercommissielid kunnen worden die niet op de kieslijst

van de betreffende partij stonden. Wachten tot de nieuwe kieslijst officieel is, is overigens geen alternatief omdat dit pas vlak voor de verkiezingen het geval is.

Om te voorkomen dat dit voorstel nieuwe financiële consequenties heeft, zal bij de uitwerking worden opgenomen dat aan nieuwe burgercommissieleden die minder dan een half jaar voor de verkiezingen aantreden, geen laptop ter beschikking wordt gesteld. Deze commissieleden kunnen de laptop van een voorganger overnemen (als beschikbaar), of Ibabs op eigen apparatuur gebruiken.

Waar voor de andere onderdelen van het voorstel breed draagvlak bestond in het presidium, is op dit onderdeel uitgesproken dat de weging van argumenten nog niet is uitgekristalliseerd. De fracties wilden zich hierover nader beraden voor de bespreking in commissie en raad.

1f Vervanging in presidium draagt bij aan het effectief functioneren van dit gremium

Het presidium richt zich op de organisatie en agenda van de raad. Alle fractievoorzitters maken deel uit van het presidium, en zij kunnen zich laten vervangen door een raadslid. Artikel 5, lid 4 van het RvO: "Elke fractievoorzitter wijst een lid van de raad aan, dat hem bij zijn afwezigheid in het presidium vervangt." De praktijk is ontstaan dat het soms wisselt welk raadslid een fractievoorzitter vervangt bij diens afwezigheid, en dat soms ook een burgercommissielid als vervanger optreedt. Dit laatste maakt ook voor eenpersoonsfracties vervanging mogelijk. Voorstel is om deze praktijk ook zo in de regels vast te leggen, en daarmee officieel toe te staan. Het overleg is erbij gediend als alle fracties hun inbreng kunnen hebben en geïnformeerd zijn.

Afgelopen tijd is af en toe ook vervanging in het fractievoorzittersoverleg toegestaan. In het voorstel is bewust niet opgenomen om dit ook formeel mogelijk te maken. Het fractievoorzittersoverleg is namelijk gericht op de uitwisseling van persoonsvertrouwelijke aangelegenheden en politiek bestuurlijke kwesties (art. 5a RvO) en is uit de aard van de zaak geheim. Bij de aard van dit overleg past het breder delen van informatie niet. Als een fractievoorzitter verhinderd is, kan deze zich laten bijpraten door burgemeester of griffier. Vanaf heden wordt de verordening op dit punt dus weer onverkort toegepast.

1g Goede ingangsdatum voor de gewijzigde verordeningen is direct na de gemeenteraadsverkiezingen

Reden om nu het voorstel voor te leggen is dat de oude raad hiermee op basis van haar ervaringen, en zonder kennis te hebben van de verkiezingsuitslag in 2021, aanpassingen vaststelt. Dit zorgt er ook voor dat de nieuwe raad in 2022 niet in een nieuwe politieke constellatie en periode van coalitievorming het debat hierover hoeft te voeren. Overigens bepaalt de raad te allen tijde de eigen regels, dus een nieuwe gemeenteraad kan de reglementen weer aanpassen mocht hier aanleiding toe zijn.

2 De nieuwe afspraak over vervanging in het presidium kan nu al ingaan, aansluitend bij de gegroeide praktijk

In praktijk is afgelopen tijd al ruimer omgegaan met vervanging in het presidium dan het RvO toestaat. Gezien het brede draagvlak, is het voorstel om dit zo te laten. Uiteraard moet de nieuwe afspraak te zijner tijd wel worden verankerd in het nieuwe RvO.

Kanttekeningen

1 Algemeen

Een effectief en efficiënt werkende raad is niet alleen van goede 'spelregels' afhankelijk, maar juist ook van een goede raads cultuur die constructief besturen van de gemeente mogelijk maakt. Dit neemt niet weg dat goede afspraken belangrijk zijn, om onnodige procedurediscussies te voorkomen en de energie op de inhoud te kunnen richten.

Communicatie/Inwonersparticipatie

Inwonersparticipatie is voor dit voorstel niet aan de orde omdat het interne afspraken betreft. Communicatie zal plaatsvinden door publicatie van volgend jaar aan te passen verordeningen.

Financiën

Aanscherping van de regelgeving over de evenredige verdeling van de fractievergoeding, die dan niet voor de rest van de raadsperiode geldt, zorgt in voorkomende gevallen voor een klein financieel voordeel. Hetzelfde kan gelden als nieuwe fracties geen burgercommissieleden kunnen inzetten. Omdat deze effecten relatief gering zijn en ontwikkelingen in fractievorming niet zijn te voorspellen zijn, heeft dit geen consequenties voor de begroting. Het voorstel heeft voor het overige ook geen consequenties voor de begroting.

Risico's

De aanpassingen uit dit voorstel worden meegenomen in een bredere actualisatie van verordeningen. Dit is een omvangrijke opgave voor de griffie en vraagt om juridische toetsing. Mocht dit in de tijd niet lukken, dan is een wijziging van de urgente onderwerpen waaronder die in dit raadsvoorstel een optie. Inzet is echter te komen tot een integrale wijziging in 2021.

Het Presidium

Besluit

Zaaknummer: Z/20/048010/209058

De raad van de gemeente Voorschoten;

gelet op de Gemeentewet en de Kieswet,

gelet op het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Voorschoten 2012, de Verordening op de Raadscommissies Voorschoten 2012 en de Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning 2003,

gezien het voorstel van het presidium van 30 september 2020,

besluit:

1. Het presidium te verzoeken in de eerste helft van 2021 wijzigingsvoorstellen van het Reglement van orde, de Verordening raadscommissies en de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning voor te leggen aan de raad, voorbereid door de griffie, waarin de volgende elementen worden verwerkt:
 - a. Integrale actualisatie van de verordeningen.
 - b. De naam van een fractie wordt direct na de verkiezingen bepaald. Op andere momenten in de raadsperiode kan de naam van de fractie niet worden gewijzigd.
 - c. Als tijdens de raadsperiode een nieuwe fractie wordt gevormd, krijgt deze de achternaam van de fractievoorzitter.
 - d. De financiële fractieondersteuning wordt bij afsplitsing verdeeld over de betrokken fracties naar evenredigheid van het aantal bij de splitsing betrokken leden. Dit geldt met ingang van de maand volgend op de afsplitsing, voor de rest van de raadsperiode.
 - e. Voorwaarde om burgercommissielid (commissielid niet zijnde raadslid) te worden, is dat de kandidaat op de kieslijst van de betreffende partij van de afgelopen verkiezingen staat. Uitzondering is dat vanaf een halfjaar voor de verkiezingen tot aan de verkiezingen ook andere Voorschotenaren burgercommissielid kunnen worden die niet op de kieslijst van de betreffende partij stonden.
 - f. In het presidium is behalve vervanging van de fractievoorzitter door een raadslid ook vervanging door een burgercommissielid mogelijk als geen vervangend raadslid beschikbaar is.
 - g. De ingangsdatum van de gewijzigde verordeningen wordt bepaald op de dag na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022.
2. Met betrekking tot besluit 1f wordt reeds vanaf heden dienovereenkomstig gehandeld, in afwijking van het huidige Reglement van orde.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Voorschoten, gehouden op 12 november 2020,

de griffier,

de voorzitter,

Drs. B.J. Urban

Ch.B. Aptroot