

Monnickendam, 13 november 2018

Nummer: 166-368
Portefeuillehouder: mw. L.M.B.C. Kroon
Contactpersoon: drs. E.G.H. Dijk MPM

Aan de Raad

Onderwerp

Wijzigen Reglement van orde gemeenteraad Waterland

Inleiding

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 was de werkwijze van de raad een aantal maal onderwerp van gesprek. Daarnaast vraagt ook de veranderende samenleving om naar de eigen werkwijze te kijken. Naar aanleiding daarvan heeft de griffier een inventariserend rondje gemaakt langs alle fracties. Op basis hiervan zijn de punten van onvrede ten aanzien van de huidige werkwijze van de raad in kaart gebracht en is een analyse gemaakt met mogelijke oplossingsrichtingen. Een werkgroep bestaande uit (duo)raadsleden van alle fracties heeft zich nader gebogen over de problematiek en op basis daarvan wordt voorgesteld het Reglement van orde gemeenteraad Waterland (hierna: Reglement van orde) op een aantal onderdelen te wijzigen.

Probleemomschrijving

De voorgestelde aanpassing van het Reglement van orde ziet op twee punten van onvrede met de huidige werkwijze die in de werkgroep naar voren zijn gekomen.

- *Positie van de inwoner of belanghebbende*
Allereerst bestaat er onvrede over de positie van de inwoner of belanghebbende tijdens vergaderingen. Op dit moment is de enige mogelijkheid voor een burger om officieel in te spreken in een vergadering bij het betreffende agendapunt in de voorbereidende vergadering dan wel in een besluitvormende vergadering als het gaat om een niet-geagendeerd onderwerp. Er geldt een maximale inspreektijd van vijf minuten, waarna de aanwezige (duo)raadsleden verduidelijkende vragen kunnen stellen. Vervolgens moet de inspreker weer op de publieke tribune plaatsnemen. Ruimte voor een echte discussie met de inspreker is er niet. Het is een groot aantal keren voorgekomen dat insprekers tijdens de beraadslagingen verbaal dan wel non-verbaal inbreng wilden leveren in de discussie. In de huidige systematiek is hiervoor geen ruimte.
- *Status voorbereidende vergadering*
Een ander punt van onvrede is het feit het in de voorbereidende vergadering geregeld voorkomt dat de ene fractie haar standpunt ten aanzien van het onderwerp al heeft bepaald, terwijl een andere fractie nog vragen heeft over het onderwerp en dus nog in de modus zit van het inwinnen van informatie. Dit leidt ertoe dat in de voorbereidende vergadering de ene fractie in debat wil gaan over standpunten, terwijl de andere fractie daar nog niet aan toe is. Nogal bijzondere discussies kunnen hiervan het resultaat zijn. Het gevolg is ook dat het in de besluitvormende vergadering vaak komt tot een herhaling van zetten. De fractie die in de voorbereidende vergadering nog niet toe was aan het innemen van een standpunt, zal in de besluitvormende vergadering alsnog haar visie naar voren willen bren-

gen, wat er vervolgens weer toe leidt dat andere fracties het betoog dat zij de week ervoor in de voorbereidende vergadering al hebben gedaan nogmaals houden. De behandeling van moties en amendementen in de besluitvormende vergadering kan hierdoor de nodige tijd in beslag nemen, wat er weer toe leidt dat de agenda's niet kunnen worden afgerond. Het komt echter ook met regelmaat voor dat fracties in de voorbereidende vergadering nog geen standpunt hebben ingenomen en er in de besluitvormende vergadering geen ruimte meer is voor debat. Als er alleen nog gestemd wordt, kan dat tot de situatie leiden dat niet duidelijk is op basis van welke argumenten sommige fracties voor of tegen een voorstel zijn.

Concrete voorstel

Het probleem dat tijdens de voorbereidende vergadering een deel van de fracties in de modus zit van het innemen van standpunten, terwijl andere fracties de vergadering gebruiken voor het inwinnen van informatie en daarbij (technische) vragen stellen aan het college, zou kunnen worden ondervangen door eenduidig te definiëren wat de status is van de voorbereidende vergadering.

Op dit moment is de vergadercyclus als volgt:

- eerste week: vergaderstukken beschikbaar;
- tweede week: fractievergaderingen;
- derde week: voorbereidende vergadering;
- vierde week: besluitvormende vergadering.

Door het wijzigen van deze structuur zou een aantal problemen kunnen worden opgelost. Wanneer eerst een voorbereidende vergadering wordt gehouden waarin alle fracties hun vragen kunnen stellen, zouden daarna de fractievergaderingen kunnen worden georganiseerd. Idealiter is dan in de fractie alle informatie beschikbaar om een standpunt te kunnen innemen. Ook is dat het moment waarop, al dan niet in overleg met andere fracties, moties en amendementen kunnen worden opgesteld. Het debat kan vervolgens plaatsvinden in een vergadering, waarna ook de besluitvorming aan de orde is. De vergadercyclus zou er dan als volgt uitzien:

- eerste week: vergaderstukken beschikbaar;
- tweede week: voorbereidende, informatie inwinnende, vergadering;
- derde week: fractievergaderingen;
- vierde week: vergadering met debat en besluitvorming.

Deze aanpak heeft kenmerken van het zogenoemde BOB-model (beeldvorming-oordeelsvorming-besluitvorming). De voorbereidende vergadering in de tweede week staat in het teken van beeldvorming. In deze bijeenkomst kunnen ook deskundigen worden uitgenodigd om te worden bevraagd en kunnen insprekers zich melden om de vergadering van informatie te voorzien. Daarmee zijn ze gesprekspartner in plaats van alleen inspreker. Hiermee is de status van de vergadering in de tweede week duidelijk: hierin kunnen de fracties informatie inwinnen om hun mening te vormen. In de fractievergaderingen kunnen de fracties in de derde week de schriftelijk en mondeling ingebrachte informatie bespreken en kan een eerste afweging van argumenten plaatsvinden en een voorlopig standpunt worden ingenomen. Het debat kan de week erop dan plaatsvinden op basis van gedeelde informatie die voor iedereen even toegankelijk is.

Artikelsgewijze toelichting

Hieronder worden de voorgestelde wijzigingen per artikel toegelicht (artikel I, A t/m D). Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om tevens een aantal (technische) aanpassingen in het Reglement van orde door te voeren. Het betreft enerzijds een aanpassing in verband met de werkwijze rondom afgewezen bouwinitiatieven (artikel II en artikel III, A en B) en anderzijds correcties van onvolkomenheden en aanpassingen in situaties dat de werkelijke werkwijze afwijkt van de werkwijze zoals die is geregeld in het Reglement van orde (artikel III, A t/m M).

- *Artikel I, onderdeel A (artikel 11, oproep)*

Op dit moment vindt de oproeping voor een vergadering plaats ten minste 13 dagen van tevoren. In de huidige vergadercyclus betekent dat ongeveer een week vóór de fractievergaderingen de oproeping (en de vergaderstukken) voor de (duo)raadsleden beschikbaar zijn. Omdat de nieuwe vergadercyclus niet start met een fractievergadering, maar met een voorbereidende vergadering, is het wenselijk de oproepingstermijn aan te passen. De bedoeling is de interne aanlevertermijnen en daarmee de doorlooptijd van voorstellen ongewijzigd te laten. Voorgesteld wordt dan ook de termijn in artikel 11 van 13 dagen te wijzigen in een termijn van 6 dagen.

- *Artikel I, onderdeel B, C en D (artikel 11, 24, 25 en 29)*
De bedoeling is dat in vergadering van de tweede week het karakter heeft van informatieverzameling door de (duo)raadsleden. Burgers en (andere) deskundigen kunnen hieraan een waardevolle bijdrage leveren. In de huidige systematiek kunnen zij inspreken tijdens voorbereidende vergadering voorafgaande aan de behandeling van het agendapunt. Voorgesteld wordt deze mogelijkheid te handhaven, maar daaraan toe te voegen de mogelijkheid om deze burgers en (andere) deskundigen uit te nodigen om aan tafel te blijven zitten en deel te nemen aan de discussie.

- *Artikel II en artikel III, A en B*
Op 18 mei 2017 heeft de raad besloten tot wijziging van het Reglement van orde in verband met een proef voor een nieuwe werkwijze met betrekking tot behandeling van afgewezen bouwinitiatieven. Daarbij is aan het Reglement van orde, naast enkele begripsbepalingen, toegevoegd het nieuwe artikel 46a. Uitgangspunt daarbij was om in plaats van incidentele en fragmentarische behandeling van afgewezen bouwinitiatieven deze twee keer per jaar te bespreken in een voorbereidende vergadering. Op basis daarvan zou dan ook uit deze bespreking van deze concrete bouwinitiatieven een algemene lijn kunnen worden gehaald die vervolgens omgezet zou kunnen worden in algemene bestemmingsplanregels. De praktijk heeft laten zien dat deze werkwijze niet goed uitvoerbaar is. Voorgesteld wordt de proef met deze werkwijze niet definitief te maken.
In het raadsbesluit van 18 mei 2017 was reeds voorzien in een horizonbepaling op grond waarvan artikel 46a 18 maanden na inwerkingtreding van het raadsbesluit van rechtswege zou komen te vervallen, tenzij op basis van een evaluatie anders zou worden besloten. Doordat genoemd raadsbesluit in werking is getreden op 16 juni 2017, komt artikel 46a van rechtswege te vervallen op 16 december 2018 (18 maanden later). Aangezien besluitvorming over onderhavig voorstel is voorzien op 13 december 2018 ontstaat een samenloop van rechtsfeiten. Daarom wordt nu voorgesteld de evaluatie- en horizonbepaling uit het raadsbesluit van 18 mei 2017 te laten vervallen, om vervolgens ook de eerder toegevoegde begripsbepalingen én het nieuwe artikel 46a te schrappen.

- *Artikel IV, onderdeel A (artikel 1, begripsomschrijvingen)*
In artikel 1 van het Reglement van orde worden in onderdeel k en l respectievelijk de begrippen 'voorbereidende vergadering' en 'duo-raadslid' omschreven. Omdat de instelling van de voorbereidende vergadering als commissie in de zin van artikel 82, eerste lid, van de Gemeentewet pas geschiedt in hoofdstuk 5 en ook de functie van duoraadslid als zodanig pas in dat hoofdstuk haar vorm krijgt, horen de begrippen om wetstechnische redenen eigenlijk niet thuis in artikel 1. Voorgesteld wordt dan ook de beide onderdelen te laten vervallen.

- *Artikel IV, onderdeel B*
Gelet op de hierna bij onderdelen C tot en met G voorgestelde wijzigingen is het wenselijk het opschrift van het betreffende hoofdstuk van het Reglement van orde dienovereenkomstig te wijzigen.

- *Artikel IV, onderdeel C (artikel 5, waarnemend voorzitter)*
De bepalingen met betrekking tot de waarneming van het voorzitterschap van de raad bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester, zijn uitputtend geregeld in de Gemeentewet. Voorgesteld wordt dan ook artikel 5 van het Reglement van orde, dat handelt over de waarnemend voorzitter, te laten vervallen.

- *Artikel IV, onderdelen D tot en met G (artikel 8, fractievoorzittersoverleg en artikel 9, agendacommissie)*
Het voorstel voor de agenda van voorbereidende en raadsvergaderingen wordt op grond van artikel 9 van het Reglement van orde gedaan door de agendacommissie. In de praktijk komt deze commissie nimmer bijeen en wordt via de e-mail een door de griffier opgestelde conceptagenda geaccordeerd. Deze conceptagenda komt tot stand op basis van de vaste regel dat tijdig aan de raad voorgelegde voorstellen vanuit het college op de agenda worden geplaatst alsmede tijdig gedane agenderingsverzoeken vanuit de verschillende fracties. In vrijwel alle gevallen is er geen afwegingsruimte voor de agendacommissie om anders te beslissen. In uitzonderlijke gevallen kan het voorstel voor de agenda 'politiek' worden, bijvoorbeeld als onderwerpen op de agenda moe-

ten worden geplaatst die niet tijdig door het college zijn aangeleverd, dan wel de vraag naar extra uit te schrijven vergaderingen. De praktijk laat zien dat in die gevallen het niet de agendacommissie is die de knoop doorhakt, maar dat gehandeld wordt op basis van de standpunten van de fractievoorzitters. Daarom wordt voorgesteld de agendacommissie af te schaffen. Hiervoor geldt ook een logistiek argument. De huidige praktijk, waarin de door de griffier opgestelde conceptagenda wordt voorgelegd aan de agendacommissie (waarbij aan de leden van de commissie enige tijd moet worden gegeven voor een reactie), waarna het agendavoorstel daarna ook nog aan de fractievoorzitters wordt voorgelegd (waarbij aan de fractievoorzitter enige tijd moet worden gegeven voor een reactie), is immers weinig efficiënt.

Concreet wordt voorgesteld de agendacommissie af te schaffen, zodat de door de griffier op te stellen conceptagenda's alleen nog hoeven te worden voorgelegd aan de fractievoorzitters. De taak van de agendacommissie met betrekking tot het vergaderschema en de vaststelling van de recesperiode wordt daarbij ook bij de fractievoorzitters neergelegd.

- *Artikel IV, onderdeel H (artikel 15, presentielijst)*
Voorgesteld wordt de typefout in artikel 15, eerste lid, te herstellen.
- *Artikel IV, onderdeel I (artikel 17, zitplaatsen)*
Voorgesteld wordt om de zinsnede in artikel 17, eerste lid, 'en geldend ... wordt afgesproken.' te schrappen. Deze bepaling stamt nog uit de tijd dat de vergadering niet werden uitgezonden en dat er nog geen schermen in de raadszaal hingen. Nu is iedere spreker goed te zien via de schermen en is wisseling van plaatsen niet meer noodzakelijk.
- *Artikel IV, onderdeel J (artikel 19, verslag/ besluitenlijst)*
Op grond van artikel 19, zesde lid, van het Reglement van orde zou binnen twee weken na elke raadsvergadering een overzicht van de genomen besluiten, inclusief de stemverhoudingen, openbaar gemaakt worden door vermelding in het gemeentelijke informatiedeel van een huis-aan-huisblad. In verband met bezuinigingsrondes uit het verleden wordt aan deze bepaling in de praktijk geen invulling meer gegeven. Voorgesteld wordt dan ook om artikel 19, zesde lid, te schrappen. Opgemerkt zij dat de officiële bekendmaking van de besluiten van de gemeenteraad plaatsvindt via het digitale Gemeenteblad op www.officielebekendmakingen.nl.
- *Artikel IV, onderdeel K (artikel 29, taken, bevoegdheden en orde van de voorbereidende vergadering)*
Voorgesteld wordt de typefout in artikel 29, negende lid, te herstellen.
- *Artikel IV, onderdeel L (artikel 55, verbod gebruik mobiele telefoons)*
Op grond van artikel 55 van het Reglement van orde is ook het stand-by houden van mobiele telefoons niet toegestaan. Deze bepaling is in de huidige tijd niet meer te handhaven. Derhalve wordt voorgesteld de betreffende zinsnede te schrappen.
- *Artikel IV, onderdeel M (artikel 61 burgerjaarsverslag)*
De verplichting voor de burgemeester om jaarlijks een burgerjaarsverslag uit te brengen is met ingang van 1 februari 2016 uit de Gemeentewet gehaald. In Waterland wordt in de praktijk geen burgerjaarsverslag meer uitgebracht. Voorgesteld wordt de bepaling hieromtrent in het Reglement van orde te schrappen.

De griffier,

drs. E.G.H. Dijk MPM