

Notitie



Werkwijze en vergaderstructuur raad Noardeast-Fryslân

Dokkum, juli 2018

Inleiding

Per 1 januari 2019 fuseren de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. tot de nieuwe gemeente Noardeast-Fryslân. De raad van deze gemeenten wordt op 21 november 2018 door de kiesgerechtigde inwoners van het gebied verkozen. Op 2 januari 2019 staat de eerste vergadering van deze nieuwe raad gepland.

De drie bestaande raden kennen een (enigszins) verschillende werkwijze en vergaderstructuur. De fusie is en wordt benut om goed te reflecteren op de bestaande werkwijzen. Op 23 maart 2018 is met een delegatie uit de drie raden een werkbezoek gebracht aan de raden en raadszalen van Smallingerland, Leeuwarden en Waadhoeke, niet om een systeem te kopiëren maar ter inspiratie. Vervolgens is binnen de gezamenlijke klankbordgroep over een nieuwe werkwijze uitvoerig nagedacht en gediscussieerd. Op basis van die discussies is een aantal conclusies getrokken.

In deze notitie worden die conclusies samengevoegd tot een visie op de nieuwe werkwijze en vergaderstructuur. Daarbij zijn twee principes in acht genomen:

- Geen uitgebreid verhaal, maar een korte schets van de nieuwe werkwijze.
- Geen hard reglement maar een aantal basisafspraken die werkende weg in de uitvoering aangepast en/of aangevuld kunnen worden.

De werkwijze zal in de agendacommissie en presidium steeds op uitvoering worden geëvalueerd en waar nodig verbeterd. Na de zomervakantie 2019 vindt er een eerste brede evaluatie van de werkwijze plaats.

Al het voorbereidingswerk is verricht in het heldere besef dat het uiteindelijk de nieuwe raad zelf is die bepaalt hoe hij zal werken en vergaderen. Maar op basis van deze notitie kan de raad op 2 januari 2019 in ieder geval 'met beleid' van start.

Deze notitie is op 4 juli 2018 besproken in de Klankbordgroep herindeling en is behandeld in de Herindelingscommissie van 19 september 2018.

Uitgangspunten

Uit de discussies in de klankbordgroep is een tweetal duidelijke uitgangspunten, principes af te leiden. De nieuwe raad moet:

- Minder en zakelijker vergaderen, en
- Meer de inwoners opzoeken en met deze samenwerken.

Raadsleden zijn bereid veel tijd in het raadswerk te stoppen, mits het maar zinvolle tijd is. Men wil naar een werkwijze waarbij men minder intern, met elkaar bezig is en meer gericht is op de inwoners. Men wil graag minder en zakelijker vergaderen, ook met behulp van een strak tijdschema. Het werk waar mogelijk verdelen, durven delegeren, zeker waar het om processen en procedures gaat. De vrijkomende tijd kan geïnvesteerd worden in het contact met de inwoners.

Daarbij dient bedacht te worden dat het vooral de cultuur is die hierbij de doorslag geeft. De bedachte structuur kan hierbij behulpzaam zijn, stimulerend werken, maar er moet vooral de wil en houding zijn om de goede ideeën in praktijk te brengen.

De afspraken die in deze notitie worden gemaakt, kunnen en mogen nooit ten koste gaan van het recht van elk raadslid om van de toegekende wettelijke instrumenten gebruik te maken. Elk van de 29 raadsleden bezit dezelfde rechten en geen meerderheid (binnen een fractie of de raad) kan hem of haar daarvan weerhouden. Het is daarmee ook van de wil en houding van ieder afzonderlijk raadslid afhankelijk, in hoeverre de afspraken in deze notitie kunnen worden nageleefd.

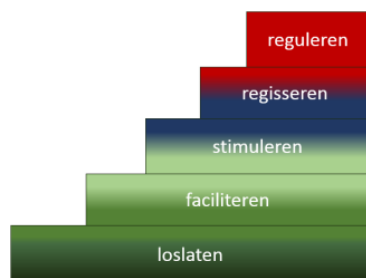
De rol van de raad

Binnen de gemeentelijke organisatie kan een drietal gremia worden onderscheiden: de raad, het college en de ambtenaren. Elk van de gremia heeft een eigen rol. Het is verstandig en efficiënt om zoveel mogelijk binnen de eigen rol te opereren, op de 'eigen stoel te blijven zitten'. Voor de raad gaat het dan om:

- Kaderstellen
- Controleren
- Volksvertegenwoordiging
- Inzake burgerinitiatieven:
 - hoeder algemeen belang
 - inhoudelijk kader
 - democratisch kader / spelregels
 - verbinder

Maar ook binnen de eigen rol vraagt een goede invulling om **selectie / prioritering**, niet alleen uit principe maar ook vanwege beperkte middelen. Kaderstelling zal vooral gericht moeten zijn op de onderwerpen die maatschappelijk en/of politiek relevant zijn, die inwoners bezighouden. Het is voor de raad van belang om juist op die onderwerpen vooraf te sturen, het college met een heldere opdracht aan het werk te zetten. Deze kaderstelling kan zich richten op het proces (wie worden op welk moment geconsulteerd) en op de inhoud (van reguleren tot loslaten).

Overheidsparticipatietrap



BOB

Er is gekozen voor een duidelijke scheiding tussen de verschillende stappen in de besluitvorming. Met deze werkwijze wil de raad een optimale betrokkenheid van de inwoners, verenigingen en bedrijven bij de besluitvorming realiseren. Ook moet deze werkwijze de efficiency en effectiviteit van het raadswerk ten goede komen.

De raadsbehandeling kan uit drie gedeelten bestaan:

BOB

- **B**eeldvorming (informatie)
- **O**pinie (debat)
- **B**esluitvorming

Tijdens de beeldvorming wordt het onderwerp zo goed mogelijk in beeld gebracht, de raad wordt geïnformeerd. Dit kan op verschillende manieren: vragenmoment, presentatie, hoorzitting, werkbezoek e.d. Dit is het onderdeel waarbij de inwoners duidelijk in beeld kunnen komen, gevraagd en ongevraagd. Primaire werkvorm is hier het gesprek.

Als er voldoende informatie beschikbaar is, het onderwerp voldoende is geïdentificeerd, dient bepaald te worden wat het vervolg zal zijn. Als het gaat om een kwestie waarbij er behoorlijke politieke verschillen zijn, kan er gekozen worden voor een opiniërend raadsdebat. Daarin komen de politieke argumenten en verschillen helder op tafel en wordt een eerste poging ondernomen om zo mogelijk dichter bij elkaar te komen.

De besluitvormende raad is de 'reguliere' raadsvergadering waarbij de raad besluiten neemt. Die besluiten kunnen gebaseerd zijn op raadsvoorstellen en/of op moties. Raadsleden nemen (pas) in deze fase een standpunt in.

De meeste onderwerpen / raadsvoorstellen gaan direct door naar de besluitvormende vergadering, dus zonder een beeldvormende of opiniërende behandeling.

Een selectie van onderwerpen (max. 10%?) gaat een uitgebreider proces in, voordat het besluitvormend aan de raad wordt voorgelegd. Criteria om die onderwerpen te selecteren zijn o.m. locatiegebondenheid en maatschappelijke / politieke gevoeligheid. Dat uitgebreidere proces kan b.v. bestaan uit:

- Een (extra) informatieronde.
- Een werkbezoek.
- Een hoorzitting.
- Een debat.

De voorkeur gaat uit naar één vaste vergaderavond, waarbij een duidelijke voorkeur voor de donderdag is uitgesproken. Op een vergaderavond worden Beeldvorming of Opinie / Debat en Besluitvorming zoveel mogelijk samengevoegd met een vooraf duidelijk aangegeven tijdsplanning. De onderdelen Opinie en Besluitvorming worden voorgezeten door de burgemeester. Het onderdeel Beeldvorming wordt voorgezeten door een raadslid, daartoe kan een drietal plaatsvervangend raadsvoorzitters worden benoemd.

Bovenstaand is de basisstructuur aangegeven. Daarbinnen heeft de raad een grote vrijheid van opereren: maatwerk waar het kan, procedures waar het moet. Wel moet het gekozen proces vooraf voor een ieder (intern maar ook extern) helder zijn, zodat niemand voor verrassingen komt te staan.

Werkwijze: prioritering



Ook binnen de hiervoor aangegeven basisstructuur heeft de raad vele mogelijkheden om het werk te prioriteren.

Vele vragen van raadsleden hoeven niet in een bijeenkomst te worden gesteld, maar kunnen telefonisch of digitaal worden afgedaan. Bij mondelinge vragen van raadsleden aan het college wordt van de raad een scherpere selectie gevraagd: alleen nog vragen die politiek, actueel en/of urgent van aard zijn.

Meer feitelijke en/of technische vragen kunnen anderszins, buiten een bijeenkomst om, gesteld worden. Ook het vragenmoment zal strikter in tijd worden ingepland, dus met een vaste begin- en eindtijd.

Ook informatieve, technische vragen over een raadsvoorstel kunnen voorafgaand aan de raadsbehandeling worden gesteld. Door eventuele vragen vooraf digitaal te stellen, kan een deel van de voorstellen als hamerstuk geagendeerd worden. Dit vergt van de organisatie een vlotte beantwoording.

De ingekomen stukken, zowel brieven van buiten als memo's van het college, worden ter kennisname naar de raadsleden gestuurd en dus in principe niet meer geagendeerd voor een raadsbijeenkomst. Alleen als een raadslid behandeling van het stuk wenst, wordt het wel geagendeerd. De griffie zal briefschrijvers hier actief over informeren.

Tijdens debatten en de inhoudelijke behandeling treden raadsleden zo min mogelijk in herhaling. Interrupties worden alleen geplaatst om (meer) duidelijkheid van de spreker te krijgen.

De nieuwe raad zou meer gericht moeten zijn op consent: wat bindt ons i.p.v. wat scheidt ons. Vooral als het gaat om het proces, maar waar het kan ook bij de inhoud. Natuurlijk blijft er ruimte voor politieke verschillen in debatten en de uiteindelijke besluitvorming. Dat politieke debat mag wel iets meer raadsgericht i.p.v. vooral gericht op het college. Daarmee ook meer kaderstellend i.p.v. controlerend. De nieuwe opstelling in de raadszaal, met sprekers- en interruptiemicrofoons, hoopt dit te stimuleren.

Ook het coalitieakkoord zou een meer open karakter kunnen hebben, b.v. in de vorm van een raadsagenda.

Commissies

In bovenstaande werkwijze is geen plaats meer voor de raadscommissie 'oude stijl', d.w.z. ter voorbereiding op de raadsbehandeling. Onderwerpen worden geagendeerd voor één van de drie BOB-onderdelen. Daarbij wordt het aan de afzonderlijke fracties overgelaten hoeveel en welke raadsleden zij afvaardigen naar Beeldvorming en Opinie. Bij het Besluitvormende deel zijn in principe alle raadsleden aanwezig. Extra (betaalde en benoemde) steunfractieleden zijn niet meer nodig.

Wel wordt er een aantal procedurele raadscommissies ingesteld, waarbij de leden vooral worden benoemd op basis van hun deskundigheid en/of affiniteit (dus apolitiek):

- **Agendacommissie**

De Agendacommissie heeft een centrale rol in de nieuwe werkstructuur, want bepaalt de agenda's van BOB en selecteert daarmee welke onderwerpen een uitgebreider proces ingaan. Ook bepaalt de Agendacommissie welke werkvorm voor de Beeldvorming wordt gekozen: werkbezoek, hoorzitting, presentatie enz.

De taak van de Agendacommissie dient apolitiek te worden uitgevoerd. Daarom wordt er voor gekozen om de Agendacommissie uit slechts drie leden te laten bestaan die de gehele raad vertegenwoordigen.

Drie leden met een sterk politiek gevoel, affiniteit met het organiseren van processen, regelaars en voldoende tijd om regelmatig bij elkaar te komen. Het is efficiënt en effectief om de drie plaatsvervangend raadsvoorzitters, tevens voorzitters van het onderdeel Beeldvorming, hiertoe aan te wijzen.

Naast de griffier schuiven de burgemeester en de gemeentesecretaris als adviseur aan.

- Het presidium = fractievoorzittersoverleg

Het presidium gaat meer als een soort DB van de raad fungeren, zowel wat betreft de structuur (werkwijze evalueren en evt. met verbetervoorstellen komen) als wat betreft de cultuur (onderlinge verhoudingen). Ook kan het presidium fungeren als vertrouwenscommissie bij de (her)benoeming van de burgemeester en bij de klankbordgesprekken met de burgemeester.

Het presidium wordt voorgezeten door één van de fractievoorzitters, burgemeester en griffier zijn adviseur.

- Auditcommissie

Een drietal raadsleden met financiële affiniteit ten behoeve van het controleren van de jaarrekening en het overleg met de door de raad benoemde accountant.

Eén van de drie raadsleden is tevens voorzitter. Als adviseur, naast accountant en griffier, schuiven enkele financiële medewerkers van de gemeente aan.

- Werkgeverscommissie

Een drietal raadsleden met affiniteit voor personeelszaken en/of leidinggeven die namens de raad de werkgeversrol richting de griffie uitoefenen.

Naast de leden zullen er voor elke commissie ook een aantal plaatsvervangende leden moeten worden benoemd.

De raadsvergaderingen vinden voorlopig in Kollum plaats, de fractievergaderingen in Dokkum.

Participatie

Er is uitgebreid stil gestaan bij het betrekken van de burger bij en in het politieke proces (= burgerparticipatie) dan wel het betrekken van de lokale politiek bij burgerinitiatieven (= overheidsparticipatie).

Daarbij dient bedacht te worden dat **DE** burger niet bestaat. Niet alleen verschillen mensen onderling van elkaar, ook vervult de burger verschillende rollen:

- Burger
- Inwoner
- Kiezer
- Belanghebbende
- Individueel / groepsverband
- Initiatiefnemer / inspreker

Dit betekent dat er ook niet één correcte wijze van participatie is, maar dat deze per onderwerp en situatie bepaald moet worden (maatwerk). Ook hier geldt ,welk proces er ook wordt gekozen, dat deze volstrekt helder moet zijn voor alle deelnemers.

Er zijn op hoofdlijnen twee soorten participatie te onderscheiden, burgerparticipatie en overheidsparticipatie.



Burgerparticipatie:

- Het initiatief ligt bij de gemeente, die vervolgens de inwoner daarbij wil betrekken.
- De wijze waarop de inwoners geprobeerd wordt te betrekken, is maatwerk. Bij onderwerpen met grote maatschappelijke impact zal voor een andere, intensievere vorm worden gekozen.
- Burgerparticipatie kan schriftelijk, digitaal en/of fysiek. Bij de laatste vorm kan gekozen worden voor op locatie of in het gemeentehuis (b.v. hoorzitting).

Overheidsparticipatie:

- Het initiatief ligt bij inwoners, die vervolgens de gemeente daarbij wensen of moeten betrekken.
- Voor deze categorie worden in het vergaderrooster aparte, vaste avonden ingepland (presentaties, verzoeken).
- Als er een rol is weggelegd voor de gemeente(raad), dan de initiatiefnemers vooraf een duidelijk kader meegeven: inhoudelijk + proces (democratisch kader, spelregels).
- Inwoners praten en denken mee, maar het is uiteindelijk de gemeente(raad) die beslist (althans voor zover het de bevoegdheid van de gemeente betreft).

Vergaderschema

Uitgaande van bovenstaande werkwijze, is een vergaderschema voor 2019 uitgewerkt (zie bijlage).

Daarbij is gekozen voor de volgende opzet:

- Twee keer per maand is er een besluitvormende raadsvergadering. Dit geeft voldoende ruimte en flexibiliteit om onderwerpen te agenderen, ook als tijdens de beeldvorming of opinie blijkt dat een onderwerp nog niet besluitrijp is. In principe worden de 1^e en 3^e donderdag van de maand hiervoor gereserveerd.
- Eén van deze vergaderingen wordt vooraf gegaan door een blok Beeldvorming, de andere door Opinie (ook afhankelijk van het aanbod).
- De tweede donderdag van de maand wordt gereserveerd voor een werkbezoek, hoorzitting, infobijeenkomst, training e.d. (uitgebreidere beeldvorming).
- De vierde donderdag wordt gereserveerd voor presentaties van burgerinitiatieven en/of verzoeken van derden (dus los van de raadsagenda).
- Alle onderdelen worden strak in de tijd gezet zodat voor een ieder duidelijk is hoe laat een onderwerp in welk blok aan de orde komt. De Agendacommissie bepaalt niet alleen de agenda maar ook de behandel tijden*.

- Uiteraard geldt bovenstaande indeling alleen voor zover zich onderwerpen voor een bepaald blok aandienen. Als er b.v. geen aanbod is voor een presentatie, dan valt de vierde donderdag vrij.
- De Agendacommissie komt veel vrijheid toe bij het agenderen en combineren van onderwerpen.
- De maandag vóór de eerste besluitvormende raad van de maand wordt gereserveerd voor de fractievergaderingen.

*Behandeltijden

De 1^e en 3^e donderdag kennen in principe de volgende opbouw:

- 19.30 – 20.30 Beeldvorming / Opinie
- 20.45 – 22.00 Besluitvormend
- 22.00 – 22.30 Mondeling vragenmoment

De beeldvorming kan twee korte onderwerpen omvatten of één uitgebreidere.

In de Opinie kunnen meerdere onderwerpen aan bod komen.

De eindtijden zijn hard: als een onderwerp nog niet voldoende is behandeld, schuift dit door naar een volgende gelegenheid.

De 2^e en 4^e donderdag:

- Van 19.30 – (max) 21.30 uur
- Presentatie: maximaal half uur (15 minuten presentatie, 15 minuten vragen)
- Hoorzitting: maximaal een uur
- Werkbezoek: maximaal 2 uren

