



Raadsvoorstel

Onderwerp: Werkwijze van de raad en vaststellen aantal raadseigen verordeningen

Datum: 2 januari 2019

Agendapunt: 6

Behandeling: besluitvormend zonder opiniërende bespreking

Portefeuille-

houder(s): nvt

Steller: P. Norder

1. Samenvatting

De raad dient een aantal 'raadseigen' regelingen vast te stellen. De voor vaststelling voorliggende concepten zijn tot stand gebracht door vertegenwoordigers van de raden van de vier voorgaande gemeenten en door de Raadsklankbordgroep BMW ter vaststelling aan uw raad doorgeleid.

Met vaststelling van notities m.b.t. de vergaderstructuur en werkwijze van de raad, het Reglement van orde voor de raadsvergaderingen, een gedragscode en diverse verordeningen worden afspraken en spelregels vastgelegd die in belangrijke mate bij moeten dragen aan een goed verloop van de vergaderingen van de raad en adequate ondersteuning voor raad en fracties. Ook leggen ze rechten en plichten voor fracties en individuele raadsleden vast. De vast te stellen rechtspositieregeling heeft ook betrekking op de door de raad te benoemen wethouders.

2. Voorgesteld besluit

De raad wordt voorgesteld te besluiten:

- A. in te stemmen met de voorgestane vergaderstructuur en werkwijze van de raad, zoals geformuleerd in de notities 'Vergaderwijze gemeenteraad Het Hogeland' en 'Verfijning vergaderwijze gemeenteraad Het Hogeland'.
- B. het Reglement van Orde 2019 voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Hogeland vast te stellen.
- C. de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning gemeenteraad het Hogeland 2019 vast te stellen
- D. de Verordening op het fractieassistentenschap gemeente Het Hogeland 2019 vast te stellen
- E. de Verordening Rechtspositie raadsleden en wethouders 2019 vast te stellen.
- F. de Gedragscode Integriteit raadsleden gemeente het Hogeland 2019 vast te stellen
- G. de Verordening rekenkamercommissie gemeente Het Hogeland 2019 vast te stellen.
- H. de Verordening op de Auditcommissie gemeente het Hogeland 2019 vast te stellen

3. Inleiding

Om als raad en raadsleden goed te kunnen functioneren dienen een aantal afspraken en spelregels te worden vastgesteld. De gemeentewet schrijft voor dat voor meerdere aangelegenheden behorende tot het raadsdomein een verordening, reglement of code dient te worden vastgesteld. Door de raadsprojectgroep Harmonisatie regelingen, bestaande uit

raadsleden van de vier voorgaande gemeenten, zijn de voor de vier raden geldende regelingen geharmoniseerd tot concept-regelingen voor de gemeente Het Hogeland.

Voorst zijn in samenspraak tussen meerdere raadsprojectgroepen de voorgestane vergaderstructuur en werkwijze van de raad beschreven en verfijnd.

De documenten zijn door de Raadsklankbordgroep BMWÉ ter vaststelling doorgeleid naar uw raad. In de klankbordgroep gemaakte bemerkingen zijn in de voorliggende concepten verwerkt.

4. Beoogd resultaat

Met vaststelling van de notities m.b.t. de vergaderstructuur en werkwijze van de raad, het Reglement van orde voor de raadsvergaderingen, een gedragscode en diverse verordeningen worden afspraken over en spelregels vastgelegd voor de werkzaamheden van de raad en het ondersteunen van de fracties en wordt een formele grondslag gegeven aan rechten en plichten van raadsleden en fracties en aan enkele de raad ondersteunende commissies. .

5. Toelichting

A. Vergaderstructuur en verfijning werkwijze raad

In een aantal stappen is door de daartoe door de vier voorgaande raden ingestelde projectgroep Vergaderwijze raad gewerkt aan een voorgestaan vergadermodel voor uw raad. Allereerst is een basis gelegd met een Visiedocument, waarin de voorgestane identiteit van de raad van de gemeente Het Hogeland wordt geschetst. Vervolgens is vastgesteld welke vergaderstructuur het beste past bij de identiteit en de gewenste positionering van de raad. Deze vergaderstructuur is tenslotte uitgewerkt en verfijnd tot een set van afspraken, op basis waarvan o.a. een Reglement van orde is opgesteld. De Raadsklankbordgroep BMWÉ heeft successievelijk de betreffende notities vastgesteld. Deze zijn als bijlagen bij dit voorstel gevoegd.

Identiteit van de raad

In het 'Visiedocument Identiteit van de raad' wordt vastgesteld dat een gemeenteraad inzicht dient te hebben in de dynamiek van zijn omgeving en in moet weten te spelen op wat er in de gemeenschap leeft. Dat vraagt om een blik naar buiten en betrokkenheid bij de gemeenschap om écht het gesprek te kunnen voeren.

Goede samenwerking binnen het gemeentebestuur is cruciaal. Voor inwoners is er maar één gemeente Het Hogeland: dat geheel moeten we samen uitdragen, en tegelijkertijd verlangt het helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenleving, de gemeenteraad, het college van B&W en het ambtelijk apparaat. De raad heeft een eigen verantwoordelijkheid als gekozen volksvertegenwoordiger en heeft als taak het algemeen belang te bewaken zodat geen enkele groep, zowel maatschappelijk of politiek, wordt buitengesloten. Dat betekent een duidelijke, zichtbare raad met een eigen profiel: betrouwbaar, met compassie en zich goed bewust van zijn positie. Een kaderstellende en controlerende raad, maar vooral een raad in de volksvertegenwoordigende rol. De raad moet voorwaarden scheppen voor de inwoners om te kunnen participeren in de samenleving en 'verbinden' waar nodig.

Als belangrijke kernwaarden van de raad zijn onderkend: respectvol, vertrouwen hebben in elkaar, kennis van zaken, openheid, tolerant, verbindend, onderzoekend, betrokken en samenwerken. Voorts behoort er aandacht te zijn voor integriteit.

Vertrouwen geven aan het college betekent dat de raad stuurt op hoofdlijnen van beleid en zich niet inlaat met details in de uitvoering. De raad is niet alleen waakhond van het college, maar heeft ook oog voor de kwaliteit van het eigen functioneren en de afzonderlijke leden. Als raad dient u ook te investeren in zichzelf.

Vergaderstructuur

Om de rol van de raad voor de inwoners zichtbaar te maken is het nodig dat de raad dichtbij de burger komt door soms letterlijk in de buurt te vergaderen en in de vergaderstructuur rekening houdt met zogenaamde 'beeldvormende vergaderingen', waarin zo breed mogelijk informatie wordt vergaard en/of getoetst.

In de notitie 'Vergaderwijze gemeenteraad Het Hogeland' is derhalve voorgesteld te kiezen voor het BOB-vergadermodel, waarbij BOB staat voor: Beeldvorming – Oordeelsvorming – Besluitvorming. Voorstellen en te maken keuzes over onderwerpen die inwoners raken worden in dit model volgens deze driedeling besproken. Er wordt eerst gewerkt aan grondige beeldvorming en daarna volgt het politieke proces van debat en besluitvorming. Met de werkvorm in de beeldvormende fase kan naar behoefte en omstandigheden worden gevarieerd.

Dit vergadermodel heeft de volgende voordelen:

- een stevige positie voor inwoners (mogelijkheden om initiatieven in te brengen);
- mogelijkheden voor de raad om naar de inwoners toe te gaan voor beeldvormend overleg;
- een stevige positie voor de raad (de raad stuurt "aan de voorkant" en heeft regie op de eigen agenda);
- transparantie van het gehele proces.

Het succes van de vergaderstructuur wordt overigens met name bepaald door de wijze waarop er in de praktijk – samen - invulling aan wordt gegeven, ofwel de vergadercultuur.

Uitwerking in set van afspraken over de vergaderwijze en -frequentie

In afstemming tussen een aantal door de voorgaande raden ingestelde projectgroepen is de vergaderwijze van de raad nader uitgewerkt, met als resultaat een set van afspraken die – via de raadsklankbordgroep BMW – aan uw raad ter vaststelling wordt aangeboden.

Verwezen wordt naar de notitie 'Verfijning vergaderwijze gemeenteraad Het Hogeland'.

De belangrijkste afspraken zijn:

- **"Woensdag raadsdag"**: de woensdag wordt de vaste (vergader)dag/-avond van de raad: alle activiteiten en bijeenkomsten van en rondom de raad/of een bepaald gedeelte van de raad worden - uitzonderingen daargelaten – telkens op woensdag gepland. In principe is er elke woensdag minimaal één raadsactiviteit (met als vroegste aanvangstijdstip 16.30 uur).
- Twee keer per maand (om de 2 weken) is er een raadsvergadering met een oordeelsvormend en een besluitvormend deel. Het oordeelsvormende deel van de vergadering begint om 19.00 uur en eindigt uiterlijk om 21.00 uur. Het besluitvormende deel begint in de regel om 21.30 uur.
- Afhankelijk van het verloop en de uitkomst van de oordeelsvormende behandeling kunnen onderwerpen nog dezelfde avond besluitvormend worden behandeld, dan wel ter besluitvorming worden voorgelegd in een volgende vergadering van de raad. Bepaalde onderwerpen kunnen door de agendacommissie rechtstreeks - zonder een oordeelsvormende behandeling - ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd, als besprekingsstuk, dan wel hamerstuk.
- Op de overige woensdagen worden beeldvormende bijeenkomsten en andere raadsactiviteiten gepland. De beeldvormende bijeenkomsten (dialoogavonden, werkbezoeken, rondetafelgesprekken, etc.) worden zoveel mogelijk buiten de raadszaal ('op locatie' nabij de inwoners) georganiseerd.

- De raad gaat op zoek naar nieuwe verbindingen met de inwoners en gaat meebewegen met de ontwikkelingen en uitdagingen in de samenleving. De visie op de “inwonerskracht” geldt als een belangrijk vertrekpunt bij de zoektocht.
- De raad en/of delen van de raad werken (bijvoorbeeld in werkgroepverband) aan en met belangwekkende thema's, zoals bijvoorbeeld de nieuwe omgevingswet of de hersteloperatie en transformatie in het aardbevingsgebied. Dit wordt in het vergaderschema ingepast.

Reflectie en evaluatie

De voorgestane vergaderwijze met de daarmee samenhangende keuzes is een groeimodel, waarbij de raad in de praktijk moet ervaren of de werkwijze passend is. Na het eerste kwartaal wordt een eerste moment van reflectie georganiseerd en na het eerste jaar is een brede evaluatie voorzien. Uw raad kan zo al lerend en experimenterend toewerken naar de ‘beste’ vergaderwijze. Wanneer nodig worden afspraken bijgesteld of verder verfijnd.

B. Reglement van orde voor de raad

Artikel 16 van de gemeentewet schrift voor dat uw raad een reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden vaststelt.

Op basis van de voorgestane vergaderstructuur en de afspraken voor de werkwijze van de raad is een Reglement van Orde opgesteld, die door de raadsklankbordgroep is doorgeleid en ter vaststelling wordt voorgelegd.

In belangrijke mate wordt de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten gevolgd, met op enkele onderdelen een eigen keuze.

Dit reglement is ‘niet in beton gegoten’. Werkende weg zullen naar verwachting een aantal onderdelen aan de orde worden gesteld om te bezien of de ervaring in de praktijk leert dat aanpassing gewenst of noodzakelijk is. Voor de startfase van de raad voldoet het reglement in voldoende mate.

C. Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning

De raad heeft naast de ondersteuning die geboden wordt door de ‘eigen’ griffie recht op ambtelijke bijstand. Hiervoor dienen in een verordening een aantal afspraken te worden vastgelegd.

Voorts dient de raad in een verordening vast te leggen welke geldelijke ondersteuning wordt geboden aan de groeperingen in de raad (de raadsfracties).

In de voorgelegde verordening zijn een aantal bepalingen opgenomen om invulling te geven aan het recht op ambtelijke bijstand en is vastgelegd welke bijdragen de fracties ontvangen ter ondersteuning van hun werkzaamheden en waar de middelen aan besteed mogen worden. Ook is in de verordening opgenomen op welke wijze de fracties de besteding van de gelden dienen te verantwoorden.

Gekozen is voor een bijdrage per fractie die deels afhankelijk is van het aantal fractieleden. Elke fractie ontvangt voor de algemene kosten jaarlijks een bijdrage ter hoogte van € 1000,- opgehoogd met € 200,- per fractielid. Voorts ontvangen de fracties een bijdrage ter hoogte van de fiscaal maximaal te verstrekken vrijwilligersvergoeding voor maximaal twee aan te wijzen fractieassistenten. Met ingang van 1 januari 2019 is de maximale vrijwilligersvergoeding vastgesteld op € 1700,- op jaarbasis.

D. Verordening op het fractie-assistentenschap

Elke raadsfractie heeft de gelegenheid twee fractieassistenten aan te wijzen, die de fractie assisteren en desgewenst de fractie kunnen vertegenwoordigen buiten de raadsvergaderingen.

De ter vaststelling voorgelegde verordening regelt wie voor het fractieassistentenschap in aanmerking komen en welke rechten en plichten daarvoor gelden.

Elke fractieassistent ontvangt een vergoeding ter hoogte van de fiscaal maximaal te verstrekken vrijwilligersvergoeding. De hiermee gemoeide bedragen maken onderdeel uit van de fractieondersteuning die wordt verstrekt op basis van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning.

E. Verordening Rechtspositie raadsleden en wethouders

De Gemeentewet, het Rechtspositiebesluit wethouders en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden bepalen dat uw raad in een verordening kan vastleggen welke (geldelijke en materiele) voorzieningen aan raadsleden en wethouders verstrekt worden, voor zover deze niet dwingend geregeld zijn in de Gemeentewet, het Rechtspositiebesluit wethouders of het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

Buiten hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald mogen raadsleden, resp. wethouders geen inkomsten, in welke vorm dan ook, ten laste van de gemeente ontvangen.

In de aan uw raad voorgelegde verordening wordt vastgelegd waar raadsleden en wethouders recht op hebben ten aanzien van reis- en verblijfkosten, scholing, en ict-voorzieningen. Ook wordt de wijze van declareren en betalen geregeld.

Afgezien wordt van de mogelijkheid te regelen dat raadsleden na beëindiging van het raadslidmaatschap tijdelijk wachtgeld (naar rato van de maandelijkse raadsvergoeding) toegekend krijgen.

Het is mogelijk op een later moment mogelijke wijzigingen van onderdelen van de vastgestelde verordening aan de orde te stellen.

F. Gedragscode integriteit raadsleden

De gemeentewet (artikel 15, derde lid) schrijft voor dat de gemeenteraad een gedragscode dient vast te stellen voor zowel de leden van de raad als de dagelijkse bestuurders. De gedragscode dient als richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. De voorliggende gedragscode heeft betrekking op de leden van uw raad.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers en van de besluitvorming vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen, er is sprake van zelfbinding. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.

De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur benoemt een aantal kernwaarden van goed openbaar bestuur. Integriteit wordt hierin in één adem genoemd met openheid. 'Openheid en integriteit': "het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat." De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit. Die voorschriften hebben

betrekking op openbaarmaking van nevenfuncties en/of neveninkomsten, van geschenken, buitenlandse reizen, excursies en evenementen. De registraties zijn bedoeld om de transparantie te bevorderen die belangenverstrengeling en onverantwoord en/of onjuist gebruik van publieke middelen door politieke ambtsdragers tegen te gaan. De politieke ambtsdrager is primair zelf verantwoordelijk voor zijn integriteit en hij zal zich daar in alle openheid over moeten verantwoorden.

G. Verordening Rekenkamercommissie

Elke gemeente dient te beschikken over een rekenkamer of een rekenkamerfunctie. De taakstelling van een rekenkamer(functie) is geregeld in art. 182 van de Gemeentewet: "het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur." De belangrijkste verschillen tussen een rekenkamer en een rekenkamerfunctie zijn:

- een rekenkamer bestaat geheel uit externe leden, terwijl bij een rekenkamercommissie ook raadsleden daar onderdeel van uit kunnen maken
- in geval van een rekenkamer is de benoemingstermijn voor de leden 6 jaar, terwijl bij een rekenkamercommissie de raad de benoemingstermijn kan bepalen.

De minister van BZK heeft een voorstel tot wetswijziging in procedure gebracht waarin geregeld wordt dat gemeenten verplicht een rekenkamer dienen in te stellen. Een rekenkamercommissie met (deels) raadsleden als lid is dan niet meer mogelijk.

Ontwikkelen voorstel

Een projectgroep bestaande uit raadsleden van de vier voorgaande gemeenten heeft zich gebogen over de te maken keuzes voor een rekenkamer(commissie) voor de gemeente Het Hogeland. Hierbij is gebruik gemaakt van de ervaringen van de raden met de bestaande commissies, informatie over landelijke ontwikkelingen en door de projectgroep gevoerde gesprekken met de voorzitters van de rekenkamercommissies Het Hoogeland (voor de gemeenten Eemsum, de Marne en Winsum) en Bedum. Ook is een externe expert geraadpleegd. De bevindingen van de projectgroep en het daarop gebaseerde advies zijn vastgelegd in de notitie 'Ruimte! voor een rekenkamer gemeente het Hogeland'. Het door de projectgroep uitgebrachte advies is door de Raadsklankbordgroep gesteund en wordt derhalve ter vaststelling aan uw raad voorgelegd.

Inhoud verordening

Voorgesteld wordt te kiezen voor een rekenkamercommissie, bestaande uit vier onafhankelijke (externe) leden, waarbij één van hen door de raad als voorzitter in functie wordt benoemd. Hiermee wordt aansluiting gevonden bij het voornemen van de minister om raadsleden niet meer onderdeel van een rekenkamercommissie te laten zijn. Mocht een rekenkamer binnenkort verplicht worden is het een kleine stap om daar (v.w.b. de bezetting) naar toe over te gaan.

De keuze voor een rekenkamercommissie boven een rekenkamer is met name ingegeven door de mogelijkheid als raad zelf een benoemingstermijn vast te stellen.

Bij de werving van de commissieleden zal aandacht moeten zijn voor het bewerkstelligen van een goede mix van expertises en ervaring, naast het vormen van een samenwerkingsgericht team. In de voorgelegde verordening wordt geregeld dat de leden van de rekenkamercommissie niet zelf onderzoek verrichten, behoudens uit te voeren vooronderzoek (hetgeen behoort bij de functie). Ondersteuning zal worden geboden door een (parttime) ambtelijk secretaris die organisatorisch wordt ondergebracht bij de griffie, maar die werkinhoudelijk wordt aangestuurd door en alleen verantwoording schuldig is aan de rekenkamercommissie.

Voorgesteld wordt het onderzoeksbudget voor de rekenkamercommissie bij de start vast te stellen op € 1,- /inwoner, hetgeen neerkomt op een budget van (afgerond) € 49.000,-. In de verordening is opgenomen dat de voorzitter van de rekenkamercommissie een maandelijkse vergoeding ontvangt van € 250,- en de leden van de commissie een vergoeding van € 200,-. De leden verrichten zelf geen onderzoek. Het onderzoeksbudget en de vergoedingen zijn verwerkt in het begrotingsonderdeel voor raad en griffie en zullen jaarlijks worden geïndexeerd.

Formele afstemming, zo wordt voorgesteld, zal de rekenkamer moeten plegen met de in te stellen Auditcommissie van de raad. Deze commissie zal ook periodiek het functioneren van de commissie moeten evalueren. Om ervoor te zorgen dat de rekenkamercommissie onderzoeken uitvoert die aansluiten bij de behoefte van de raad is het van belang dat er periodiek afstemming plaatsvindt met de raad als geheel, c.q. met de verschillende fracties.

Werving leden rekenkamercommissie

Na vaststelling van deze verordening kan een vertegenwoordiging van uw, ondersteund door de griffie, de werving van de leden ter hand nemen. Aldus kan worden bewerkstelligd dat er spoedig na de start van de nieuwe gemeente een rekenkamercommissie kan functioneren.

H. Verordening Auditcommissie

Onderdeel van de controlerende rol van de raad is het beoordelen van de jaarrekening en de wijze waarop de gemeentelijke middelen worden besteed. Daartoe laat de raad zich (onder meer) bijstaan door de gemeentelijke accountant. Deze werkt in opdracht van de raad.

Voorgesteld wordt een commissie in te stellen die fungeert als eerste aanspreekpunt en overlegpartner voor de accountant richting raad betreffende de werkzaamheden van de accountant en zijn bevindingen. De commissie kan voorts technisch overleg voeren over de jaarrekening en het jaarverslag en (wanneer aan de orde) de aanbesteding van de opdracht voor het uitvoeren van de accountantscontrole voorbereiden.

In de verordening is opgenomen dat de commissie bestaat uit een lid van elke fractie, voor benoeming voor te dragen bij de raad. Vervanging door een ander fractielid is mogelijk. De griffier of zijn plaatsvervanger is secretaris en adviseur van de commissie.

Ten opzichte van de verordening die door de raadsklankbordgroep aan uw raad is doorgeleid is de benaming van de commissie om praktische redenen gewijzigd van Audit Committee in Auditcommissie.

6. Financiële aspecten en wijze van dekking

De budgetten voor de fractieondersteuning, de uitvoering van de rechtspositieregeling en de rekenkamercommissie zijn verwerkt in de conceptbegroting 2019

7. Communicatie

1. Het Reglement van orde, de verordeningen en gedragscode zullen worden gepubliceerd.
2. De teksten van de diverse regelingen zullen onderdeel uitmaken van de aan de raadsleden beschikbaar te stellen informatie.
3. De fracties worden geïnformeerd over de bestedingsmogelijkheden en verantwoordingsplicht m.b.t. de middelen voor fractieondersteuning

Bijlagen:

1. Notitie "Vergaderwijze raad"
2. Notitie Verfijning vergaderwijze raad Het Hogeland
3. concept-Reglement van Orde 2019 voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Het Hogeland
4. concept-Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning
5. concept-Verordening op het fractie-assistentschap
6. concept-Verordening rechtspositie raadsleden en wethouders
7. concept-Gedragscode Integriteit raadsleden
8. concept-Verordening Rekenkamercommissie
9. concept-Verordening Auditcommissie

Achterliggende documenten:

1. Visiedocument "Identiteit van de nieuwe gemeenteraad: "Wat voor raad willen we zijn?"
2. Visie "Inwonerkracht"

Winsum, 21 december 2019

Pieter Norder,
tijdelijk/beoogd griffier

Henk Jan Bolding,
waarnemend burgemeester