

Memorie van toelichting bij Reglement van Orde 2022

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Ad artikel 1

- De gemeenteraad van Groningen werkt wat betreft de voorbereiding op de besluitvorming en het overleg met het college van B&W en de burgemeester niet met raadscommissies maar met beeldvormende en meningsvormende bijeenkomsten (zie verder vanaf artikel 25); deze worden in dit reglement aangeduid als sessies. In principe vinden al deze sessies plaats op woensdag (zie artikel 6). Het geheel van deze sessies op woensdag wordt aangeduid als de Politieke Woensdag.

Ad artikel 2

- Het presidium kan beschouwd worden als het dagelijks bestuur van de gemeenteraad. Alle fracties zijn hierin vertegenwoordigd. Hoewel het handelt over het belang van de raad als geheel, kunnen hier politieke belangen van afzonderlijke fracties een stem krijgen.

Ad artikel 3

- De agendacommissie heeft een organisatorische taak. In opdracht van de raad plant en organiseert zij de vergaderingen en sessies. Daarbij heeft zij voortdurend het belang van de raad als geheel in het oog. Politieke overwegingen van de leden van de commissie mogen hierbij geen rol spelen.
- Wel houdt de commissie als geheel rekening met de verschillende belangen in de raad, zowel van coalitie als oppositie, zowel van grote als van kleine fracties. Daarom is het goed dat ondanks het a-politieke karakter van de commissie bij de samenstelling rekening wordt gehouden met een evenwichtige verdeling tussen coalitie en oppositie. Dat kan echter pas als de coalitievorming is afgerond. Vandaar dat in de periode tussen de installatie van de raad en die van het college het presidium optreedt als agendacommissie.
- Om het a-politieke karakter van de commissie te borgen is zo groot mogelijke transparantie t.a.v. haar overwegingen en besluiten vereist. De besluitenlijsten van de commissie worden breed onder raad, college en organisatie verspreid.
- Een belangrijk onderdeel van de taak van de commissie is het zorgdragen voor de lange termijnagenda (LTA) van de raad. Jaarlijks stelt de raad in december de LTA voor het nieuwe jaar vast, en vervolgens komt hij maandelijks aan de orde in de commissie voor een eventuele update. Het is zowel voor raad als college van groot belang om ruim op tijd te kunnen voorzien welke onderwerpen wanneer op de agenda komen, zodat daarop geanticipeerd kan worden als het gaat om eigen agendabeheer maar ook om wensen m.b.t. activiteiten ter voorbereiding op geplande besluitvorming.

Ad artikel 5

- De status van de gemeenteraad als democratisch gekozen bestuursorgaan dient te worden gewaarborgd. Daarom wordt de ondersteuning door middel van niet-gekozen fractiewoordvoerders beperkt gehouden, is deze voor alle fracties gelijk, en dienen deze woordvoerders op de kieslijst bij de laatste verkiezingen te hebben gestaan. Daarnaast kunnen bij evt. afsplitsingen geen nieuwe partij- of fractienamen worden gevoerd, omdat die bij de verkiezingen geen rol hebben gespeeld.

Ad artikel 10

- Het spreekrecht van inwoners en belanghebbenden is van groot belang voor het goed functioneren van de volksvertegenwoordiging. Tegelijkertijd heeft het op de traditionele wijze – direct voorafgaand aan de politieke bespreking door de raad – slechts beperkte impact. De raadsleden hebben dan immers al voor een belangrijk deel hun mening bepaald. Daarom wordt bij grotere onderwerpen dan wel onderwerpen waarover veel te doen is al in een eerder stadium ruimte gemaakt voor het horen van en gesprek met betrokkenen. Dat kan door middel van een werkbezoek op locatie cq aan een betrokken groepering, maar ook door het organiseren van een aparte inspraaksessie. Raadsleden hebben dan meer tijd om met betrokkenen in gesprek te gaan, en om naderhand hetgeen te berde is gebracht te betrekken bij hun overwegingen.

Ad artikel 11

- Tijdens de raadsvergadering worden spreektijden gehanteerd naar evenredigheid van de grootte van de fracties/groepen. Dat betekent een basisspreektijd (voor alle fracties gelijk), plus één of meer minuten per lid van de fractie. Het presidium bepaalt per vergadering de spreektijden.
- Tijdens (m.n. meningsvormende) sessies op een Politieke Woensdag kunnen ook spreektijden worden gehanteerd, dit ter beoordeling door de agendacommissie of de voorzitter van de sessie. Als daartoe besloten wordt, is de spreektijd voor alle fracties/groepen gelijk.
- Onder ‘spreektijd’ valt in principe elke woordvoering (regulier, interruptie, stemverklaring).

Hoofdstuk 2 Raadsvergaderingen

Ad artikel 15

- Gekozen is voor een eenvoudige onderverdeling van agendapunten. Alle voorstellen waarover meer gesproken dient te worden dan alleen via stemverklaringen vallen onder ‘discussiepunten’. Dat betekent niet dat bij al deze punten bij voorbaat volop gelegenheid geboden worden tot brede discussie. Uitgangspunt is dat voorstellen op de raadsagenda voldoende zijn besproken in eerdere sessies, en dat discussies niet worden herhaald. In principe dient de discussie in de raad zich toe te spitsen op ingediende amendementen en moties. Per agendapunt beziet de voorzitter hoeveel ruimte er nog gegeven wordt voor debat. Hierbij wordt hij gevoed door de adviezen uit de meningsvormende sessies en de voorbespreking van de raad in het presidium.
- Nadrukkelijk is bepaald dat alleen voorstellen op de agenda van de raad kunnen komen. De raad is immers een besluitvormende vergadering, bespreking van brieven past daar niet bij. Als men naar aanleiding van de bespreking van een brief of ander stuk dat geen voorstel bevat in een meningsvormende sessie een motie wil indienen, kan dat alleen als losse motie zoals bedoeld in artikel 32 lid 3. Als er meerdere van deze moties over één en hetzelfde onderwerp worden ingediend, kunnen deze wel geclusterd worden behandeld.

Ad artikel 20

- Stemverklaringen zijn bedoeld voor het kort toelichten van stemgedrag, voor zover dat niet uit de eerdere bespreking kan worden afgeleid. Aan de ene kant is het niet de bedoeling om (nog) een woordvoering te houden, aan de andere kant ook niet om alleen maar aan te kondigen of men voor of tegen gaat stemmen.

Ad artikel 23

- Moties zijn verzoeken van de raad aan het college naar aanleiding van het te nemen besluit. Het nemen van het besluit kan daar niet van afhankelijk gemaakt worden. Het college is immers (politiek misschien wel, maar formeel) niet verplicht om aan een dergelijk verzoek te voldoen.

Wil men voorwaarden verbinden aan het instemmen met een voorstel, dan kan dat alleen door het amenderen ervan of het verkrijgen van een toezegging van het college. Om deze reden worden moties pas in stemming gebracht na besluitvorming over het voorstel.

Hoofdstuk 3 De Politieke Woensdag

Ad artikel 25

- De agendacommissie wijst voorzitters aan voor de verschillende sessies. Het is goed als de agendacommissie daarbij kan putten uit een pool van (naast de leden van de agendacommissie) ongeveer 10 voorzitters. De fracties kunnen deze aandragen, rekening houdend met een op te stellen profiel. Het is in de meeste gevallen wenselijk dat de voorzitter van een sessie niet zelf woordvoerder is op het desbetreffende onderwerp. Bij sommige beeldvormende sessies waarbij de rol van de voorzitter beperkt is, is dit minder belangrijk.

Ad artikel 26

- De term 'beeldvormende sessies' behelst een scala aan mogelijkheden. In feite gaat het om alle sessies die nodig worden geacht om het raadswerk goed te kunnen doen en om als raadsleden uiteindelijk tot een evenwichtig oordeel te komen over wordt voorgelegd. Dat kunnen technische sessies zijn waarin de voorgelegde stukken nader worden toegelicht en waarin raadsleden feitelijke vragen kunnen stellen, maar ook sessies waarin inwoners en andere betrokkenen hun kant van het verhaal met de raadsleden delen. Het kunnen werkbezoeken zijn, maar ook sessies met externe deskundigen.
- Soms kunnen deze sessies ook worden gebruikt voor de beeldvorming van het college, om alvast een beeld te krijgen in welke richting er binnen de raad gedacht wordt. In eerste instantie zijn deze sessies niet voor het college maar voor de raad bedoeld, maar gelet op de kaderstellende rol van de raad, waarbij het belangrijk is om vroegtijdig te worden betrokken bij m.n. grotere projecten en trajecten, kunnen zich situaties voordoen waarin het voor beide partijen – college én raad – goed is om in informele setting over dilemma's van gedachten te wisselen. De wenselijkheid daarvan beziet de agendacommissie per geval. De ene keer is een publiek debat in een meningsvormende sessie over voorgelegde dilemma's de meest geëigende weg, de andere keer past een informeel gesprek beter. In dat laatste geval kunnen gesprekspartners niet gehouden worden aan wat ze in zo'n informele setting naar voren brengen.
- De regel van één persoon per fractie geldt bij beeldvormende sessies 'in principe'. Ad hoc kan daarvan worden afgeweken, bijvoorbeeld bij werkbezoeken.
- Voor alle bijeenkomsten van de raad geldt de regel 'openbaar tenzij'. Bij beeldvormende sessies kan dat 'tenzij' twee kanten opgaan. Net als bij meningsvormende sessies zijn er onderwerpen die geheim zijn vanwege bijv. financiële belangen (art. 10 WOB). In dat geval is de sessie 'besloten', en zal aan het eind daarvan over het besprokene geheimhouding worden opgelegd. Het is echter ook denkbaar dat er niets geheims wordt besproken, maar dat het ter bescherming van ambtenaren en raadsleden goed is dat er bijv. geen pers aanwezig is (ambtenaren vallen onder bestuurlijke verantwoordelijkheid en zouden niet in de pers geciteerd moeten worden, en raadsleden moeten 'domme vragen' kunnen stellen, zonder daarmee gelijk in de krant te komen). Ook kan er sprake zijn van een informele brainstorm in een zo vroeg stadium, dat openbaarheid ongewenst wordt geacht om te voorkomen dat uitgesproken gedachten een eigen leven gaan leiden en onnodige onrust veroorzaken. In dit soort situaties, waarbij er van geheime informatie geen sprake is, worden deze sessies aangeduid als 'intern'.

Ad artikel 27

- In meningsvormende sessies gebeurt wat bij andere gemeenten in vergaderingen van raadscommissies gebeurt, conform artikel 82 van de Gemeentewet: het voorbereiden van de besluitvorming en het overleg met college en burgemeester. De aanduiding 'meningsvormend' kan in zoverre voor verwarring zorgen, dat fracties in dit stadium inmiddels hun mening al gevormd hebben. In die zin zijn beeldvormende sessies meer bedoeld ten behoeve van meningsvorming. Toch gaat het in meningsvormende sessies in principe altijd nog om voorlopige meningen, die men tegen de mening van andere fracties aanhoudt, teneinde uiteindelijk tot een definitief oordeel te komen. Dat definitieve oordeel wordt pas uitgesproken (in zaken waar de raad bevoegd is) in de besluitvormende fase, dus in de raadsvergadering.
- In de meningsvormende fase worden er nog geen besluiten genomen, en is het aantal leden per fracties dus ook nog niet relevant. In dat stadium is het van belang dat alle (meerderheids- en minderheids-) standpunten even goed voor het voetlicht kunnen komen. Daarom wordt er geen onderscheid gemaakt wat betreft het aantal aanwezige leden per fractie. In principe is dat één per fractie, in bijzondere gevallen kan dat ook meer zijn, bijvoorbeeld bij de bespreking van meerdere onderdelen van de begroting of gemeenterekening in dezelfde sessie.
- Meningsvormende sessies worden in principe pas vanaf 16.30 uur belegd, dat voorkomt dat raads- en collegeleden elke woensdag de hele dag moeten reserveren totdat de agenda bekend wordt. Voor beeldvormende sessies geldt dit niet, omdat daarbij absentie in voorkomende gevallen minder consequenties heeft.

Ad artikel 28

- Het Politiek Vragenuur is de Groningse invulling van het mondeling vragenrecht (artikel 155 Gemeentewet). Het is bedoeld voor het stellen van politieke vragen naar aanleiding van de actualiteit. Technische, feitelijke vragen kunnen rechtstreeks aan ambtenaren worden gesteld, die horen niet thuis in het vragenuur.
- Het is belangrijk dat er een vaste voorzitter beschikbaar is, omdat er daags voor het vragenuur vanuit de griffie overleg nodig is over het al dan niet toelaten van vragen. Een vaste voorzitter kan daarin een consequente, voor iedereen duidelijke lijn uitzetten.
- Naast de vereisten dat het om politieke vragen moet gaan en dat ze de actualiteit moeten betreffen is ook de bondigheid van formulering belangrijk. Vragen met teveel deelvragen lenen zich niet voor mondelinge beantwoording op een zo korte termijn, en kunnen beter als schriftelijke vragen worden ingediend.
- Naast vragen aan het college of de burgemeester kunnen er ook vragen aan andere fracties worden gesteld, en is er gelegenheid voor een kort debat. Bij een actuele kwestie wil men vaak niet alleen weten hoe het college daarover denkt, maar ook hoe dat ligt bij andere fracties. Gaat het om een hoog opgelopen (politiek) probleem, dan is een interpellatie in de raadsvergadering het meest geëigende middel; daartoe kan in voorkomende gevallen zelfs een tussentijdse raadsvergadering worden bijeengeroepen. In andere gevallen kan een kort debat tijdens het vragenuur voldoende zijn. Bij minder dringende zaken, die dus enig uitstel kunnen velen, is een agenderingsverzoek voor een meningsvormende sessie vaak het beste middel.

Ad artikel 29

- De raad bespreekt in meningsvormende sessies in principe alleen stukken die daadwerkelijk ter bespreking en/of besluitvorming aan haar zijn voorgelegd. Dat zijn raadsvoorstellen, maar ook collegebrieven in het kader van een wensen en bedenkingen procedure, en brieven waarin het college nadrukkelijk verzoekt om bespreking van bijv. voorgelegde dilemma's. Brieven die ter informatie aan de raad worden gezonden worden in principe voor kennisgeving aangenomen.

- Uiteraard kan vanuit de raad het verzoek komen om een dergelijke brief toch te bespreken. De verzoekende fractie(s) wordt dan gevraagd om bespreekpunten bij te leveren. Fracties kunnen ook (los van een stuk vanuit het college) zelf een onderwerp ter bespreking aandragen, met de nodige achtergrondinformatie en bespreekpunten. Daarnaast kunnen college en fracties verzoeken indienen voor het organiseren van een beeldvormende sessie.
- Ook burgers en organisaties kunnen verzoeken indienen, voor een werkbezoek of (met 50 handtekeningen) voor een bespreking met de raad.
- Over al deze verzoeken beslist uiteindelijk de agendacommissie, rekening houdend met de urgentie van het onderwerp, de ruimte in de agenda en de verdere lange termijn agenda, alles vanuit het belang van de raad als geheel.

Ad artikel 30

- Omdat een meningsvormende sessie op zichzelf geen orgaan is, kan deze geen advies uitbrengen aan de raad. Daarom wordt bepaald dat de voorzitter dat doet, gehoord de vergadering. Vanwege het feit dat meningsvormende sessies een van te voren afgesproken eindtijd hebben, kan het gebeuren dat de bespreking tegen die tijd nog niet is afgerond. In dat geval kan besloten worden tot voortzetting in een volgende sessie, bijvoorbeeld één of twee weken later. Als het gaat om een raadsvoorstel, waarover besluitvorming niet kan worden uitgesteld, kan ook gekozen worden voor voortzetting van de bespreking in de raadsvergadering waarin de besluitvorming staat geagendeerd.
- Omdat de raadsvergadering een besluitvormend karakter heeft, komen stukken waarover geen besluitvorming door de raad nodig is niet in aanmerking voor agendering aldaar. Over dergelijke stukken kunnen uiteraard wel 'losse' moties (conform artikel 32 lid 3) worden ingediend.

Hoofdstuk 4 Bevoegdheden en instrumenten van raadsleden

Ad artikel 33

- De Gemeentewet (artikel 147a lid 4) bepaalt dat de raad geen besluit neemt over een initiatiefvoorstel dan nadat het college in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. Dus ook als de indienende fracties niet om een preadvies van het college hebben gevraagd, moet het college in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze in te dienen. Daarbij is het voor de raad zinvol om niet pas voor de besluitvorming maar al voor bespreking kennisgenomen te hebben van preadvies dan wel zienswijze.
- Voor beide trajecten wordt in deze verordening dezelfde termijn gesteld (maximaal zes weken), met dien verstande dat in het tweede geval het college ook kan afzien van het recht op een zienswijze dan wel kan kiezen voor het mondeling inbrengen ervan; in dat geval kan het voorstel sneller worden geagendeerd.

Ad artikel 34

- Zodra het college een voorstel naar de raad heeft gestuurd, is het stuk niet meer 'van het college' maar 'van de raad'. Daarom kan het ook als één van de instrumenten van de raad worden beschreven. Het college kan het voorstel niet meer terugtrekken, maar alleen de raad verzoeken het niet in behandeling te nemen. Het is aan de raad daar al dan niet gehoor aan te geven.