



D14.006476

Uitgangspunten nieuwe Vergaderstructuur raad

Van de werkgroep 'werkwijze raad'

A. Inleiding

Om de vergaderstructuur van de raad te verbeteren heeft het presidium, in afstemming met de fracties, een werkgroep 'werkwijze raad' ingesteld. In deze notitie wordt ingegaan op de opdracht van de werkgroep 'werkwijze raad', de huidige vergaderstructuur, de verbeterpunten, de werkzaamheden van de werkgroep en tenslotte de contouren voor verbetering.

Samenstelling werkgroep

In de werkgroep zijn alle fracties met een deelnemer vertegenwoordigd. Daarnaast nemen de griffier, de voorzitter en de gemeentesecretaris als adviseurs deel aan de besprekingen.

Opdracht werkgroep

De werkgroep heeft de opdracht om een andere werkwijze van de raad te verkennen en met een structuurvoorstel te komen waarbij het proces van politieke besluitvorming zodanig wordt vormgegeven dat

1. Inwoners daarin een herkenbare rol hebben
2. Er efficiënt met de (schaarse) tijd van raadsleden wordt omgegaan
3. Beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming herkenbaar in het proces zijn te onderscheiden
4. Het werken op hoofdlijnen (kaderstellende functie) wordt versterkt
5. De positie van de raad als volksvertegenwoordiger wordt versterkt
6. De positie van de raad als controleur wordt versterkt.

Structuur huidige besluitvormingscyclus

1. Raad en commissies

De raad werkt met een commissiestructuur. De behandeling van stukken in de raad wordt voorbereid in de commissievergadering. De agenda van een commissie resulteert uit de verzameling stukken die door het college worden aangedragen.

2. Vierwekelijkse cyclus en vergaderavond

Koggenland kent een vierwekelijkse vergadercyclus die als volgt is opgebouwd

Week 1 commissie burger en bestuur

Week 2 commissie grondgebied en presidium

Week 3 informatieavond

Week 4 raad

Maandavond is de vaste vergaderavond met een verplaatsing naar dinsdag als de maandag een feestdag is. De commissie middelen vergadert minder frequent. Deze vergaderingen worden op de dinsdagavond ingepland.

3. Informatiebijeenkomsten

A. Een maandagavond is ingepland voor informatieve bijeenkomsten. Op deze avond worden presentaties gehouden over onderwerpen die bestuurlijk van belang zijn.

B. Via ambtelijke informatiebijeenkomsten wordt de raad door een vakmedewerker . feitelijke geïnformeerd over een onderwerp dat op korte termijn in het politieke besluitvormingstraject gaat.

C. Daarnaast vinden in het kader van de regionale samenwerking steeds vaker regionale informatieavonden plaats.

4. Samenstelling commissie

De raad kan voor iedere fractie een commissielid, niet zijnde raadslid benoemen. Deze commissieleden kunnen aan commissievergaderingen en informatiebijeenkomsten deelnemen.

5. Betrokkenheid burgers

Tijdens commissievergaderingen kunnen inwoners maximaal 5 minuten per vergaderronde inspreken, met een totale inspreekduur van 30 minuten.

Aangedragen verbeterpunten

In de vorige en deze raadsperiode zijn de volgende verbeterpunten bij de huidige vergaderwijze naar voren gebracht:

- De betrokkenheid van de burger moet vergroot worden
- De tijdsinvestering van raads- en commissieleden moet efficiënter worden ingezet
- De vergadertijd moet efficiënter worden gebruikt, en herhalingen moeten worden voorkomen (bv het overdoen van een commissievergadering in een raadsvergadering)
- De opzet van een raadsvoorstel moet ruimte bieden voor alternatieven waardoor de raad ook echt een keuze kan maken
- De taakverdeling binnen de fracties kan efficiënter
- Als een onderwerp om debat vraagt dan vindt dit plaats in de raad
- Daarnaast zijn in de loop van de tijd een aantal onderdelen van het Reglement van Orde en de Verordening op de raadscommissies op praktische wijze ingevuld. Deze moeten uiteindelijk/nog in de verordeningen worden vastgelegd.

Experimenten

Inmiddels zijn een aantal experimenten ingezet om meer efficiëntie te bereiken.

Daarnaast wordt beoogd om het debat in de raad tussen de raadsleden onderling te laten verlopen en een vraag en antwoord spel tussen raadsleden en collegeleden te voorkomen.

Daarbij is sprake van een duidelijke overgangsfase. De techniek (beeld en geluid en de vergaderopstelling) volgt niet direct om desinvesteringen te voorkomen.

Het gaat om:

- Hamerstukken/bespreekstukken
- Invoering woordvoerders per fractie in eerste vergaderronde raad
- Gebruik katheders in de eerste spreekronde van de raad en voor het geven van een reactie door de wethouders
- Verplaatsing wethouders uit 'zicht' van de raadsleden
- Efficiënte behandeling lijst ingekomen stukken

Als de contouren van de nieuwe vergaderstructuur zijn vastgesteld en worden uitgewerkt volgt in de volgende fase een aansluitend voorstel voor het audiosysteem en de belichting van de sprekers.

B. De werkzaamheden van de werkgroep 'werkwijze raad'

Oriëntatie door werkgroep

- **Literatuur**

De VNG heeft in 2009 in het rapport *Op het tweede gezicht Gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd* allerlei alternatieve vergadermodellen beschreven. Er zijn geen vaste modellen, iedere raad kiest zijn eigen vergaderstructuur. Bij het opbouwen van de vergaderstructuur kan het helpen om de bouwstenen te gebruiken die in deze rapportage worden aangedragen.

In bijlage 1 vindt u uit dit rapport *Op het tweede gezicht* deze bouwstenen voor een vergadervorm en de sturing die van een presidium/agendacommissie kan uitgaan.

Een actueel bestand van vergadermodellen, staat op de site <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/bestuur-en-organisatie/werkwijze-gemeentebestuur.aspx>.

- **Presentaties**

De griffiers van de gemeenten Haarlemmermeer, Smallingerland en Voorst hebben de vergaderstructuur van hun raden aan de werkgroep gepresenteerd.

In deze gemeenten wordt op verschillende manieren vergaderd, de burgers worden door de vergaderwijze meer bij de bijeenkomsten betrokken, de raad heeft sturing op de gang van zaken.

- **Terugblik werkbezoeken**

De werkgroep heeft een vergaderavond in Haarlemmermeer en een in Smallingerland bijgewoond. De bevindingen uit de presentaties werden door de werkbezoeken bevestigd. Beide gemeenten hebben een systeem waarin een duidelijke fasering is aangebracht in het besluitvormingstraject.: beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming.

Deze systemen worden niet nader toegelicht. De websites van de betrokken gemeenten spreken voor zich.

Inspiratie uit presentaties op hoofdlijnen

Algemeen

Vergaderingen kunnen "levendiger" worden. Dit was zichtbaar in Haarlemmermeer en Smallingerland. De levendigheid werd bevorderd door wijziging van de samenstelling van de deelnemers uit de gemeente per vergadersessie, en ook van voorzitter, door het gebruik maken van de interruptiemicrofoon, limitering van de spreektijd in de eerste ronde, gebruik van katheders, parallelle sessies, het doorbreken van het vaste vergaderstramien.

Zo opent Haarlemmermeer met een raadsvergadering. Vervolgens vinden diverse sessies plaats in andere samenstellingen. Dit kan gaan om beeldvorming of meningsvorming, waarbij het onderwerp ook kan zijn aangedragen door een raadslid/fractie. De avond wordt afgesloten met het heropenen van de raadsvergadering en de besluitvormende fase. Technische vragen komen niet aan de orde. Deze werden vooraf schriftelijk gesteld en beantwoord en zijn voor iedereen beschikbaar.

In Smallingerland werd voorafgaand aan de vergadersessies gezamenlijk aan de bar koffie gedronken.

Fasering besluitvormingstraject

De fasering van besluitvorming is een uitgangspunt waarop de werkgroep wil inzetten. Een fasering dus naar beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming. Feitelijk een deel van de opdracht die de werkgroep had meegekregen. Daarbij wordt aangetekend dat er veel verschillende vormen zijn en dat het ideale systeem niet bestaat. Iedere raad kiest voor het systeem dat op dat moment in de context van de eigen gemeente passend wordt gevonden.

De werkgroep heeft ervaren dat deze fasering de raad meer naar de "voorkant" van de het proces brengt. Met meer oriëntatie op de beeldvorming en de mogelijkheid van het bespreken van alternatieven wordt het probleem van de dichtgetimmerde besluitvorming doorbroken, de raad krijgt meer positie.

FASE 1 Beeldvorming en Betrokkenheid samenleving

In de fase van beeldvorming wordt een vorm gekozen die meer ruimte biedt aan participatie van burgers en maatschappelijke organisaties op een zodanige wijze dat de raad de input van deze groepen mee kan nemen in de besluitvorming.

In de bezochte gemeenten zijn fractieassistenten (bij ons burgercommissieleden) met name in deze fase actief betrokken. In deze fase worden vragen gesteld, er worden geen meningen gegeven en geen meningen gevormd.

FASE 2 Meningsvorming

Meningsvorming vindt plaats in een aparte setting ná de beeldvormende fase. De samenstelling van deze setting in de bezochte gemeenten was beperkt tot de raadsleden, de raadsleden voeren het debat voorafgaand aan de besluitvorming. In Smallingerland gaan 'hamerstukken' rechtstreeks door naar de aansluitende besluitvormende fase

Het zal een uitdaging zijn om de informatievergaring en meningsvorming te scheiden. Ook dat vraagt dus discipline en wellicht ook training van voorzitters en raadsleden.

FASE 3 Besluitvorming

Besluitvorming kan aansluitend aan de meningsvorming plaatsvinden of naar een periodiek vastgelegd vast moment worden doorgeplaatst.

Doorlooptijd stukken

In Smallingerland is er voor gekozen om alle onderwerpen die in de raad aan bod komen eerst in een ronde tafel gesprek te behandelen.

Het hoeft niet nodig te zijn alle onderwerpen de hele route door te laten lopen. Diverse zaken kunnen best in één keer "afgetikt" worden. Alleen de wat zwaardere dossiers hebben de hele doorloop nodig. Voor het bepalen van deze routing is een regiegroep vereist. Zie verderop.

Regiegroep

Sturing van de raad op de eigen agenda bleek een wezenlijk onderdeel bij de andere gemeenten. Het college geeft aan welke stukken naar de raad kunnen, de regiegroep bepaalt vervolgens het behandeltraject van de onderwerpen.

De samenstelling van deze regiegroep kan variëren van het presidium tot de voorzitters van de vergadersessies.

Betrokkenheid raadsleden

De vergaderstructuur staat of valt met de betrokkenheid van de deelnemers. Het elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken is van groot belang. Het bewaken van de gemaakte afspraken door de voorzitter met ondersteuning van de (commissie)griffier maakt daar ook onderdeel van uit.

Betrokkenheid commissieleden

Zie vraagstelling onder C.

C. Oplossingsrichting

Voor de werkgroep slaat de balans positief door naar fasering in de besluitvorming.

De vraag kan worden gesteld of het oplossen van geconstateerde knelpunten en het realiseren van veranderingen binnen het huidige systeem mogelijk zijn. De eindconclusie is dat dit een moeizaam traject zou worden. Twee aspecten spelen daarbij een rol. Het eerste aspect is inhoudelijk. Het huidige model is vooral gebaseerd op het reageren op door het college aangeleverde stukken en het vervolgens met het college hierover in gesprek gaan. De raad komt daardoor pas in tweede instantie aan zet en participatie van burgers en maatschappelijke organisaties is vaak marginaal geregeld. De gefaseerd vergaderstructuur brengt de raad meer naar de 'voorkant' van het proces door een grotere betrokkenheid bij de beeldvorming, en initieert meer initiatieven vanuit de raad om ook met eigen onderwerpen aan de slag te gaan.

Het tweede aspect is meer veranderkundig van aard. Ook al lukt het om het huidige model zodanig aan te passen dat het op de belangrijkste punten zou voldoen aan de geformuleerde uitgangspunten, dan nog zal het erg lastig worden om er ook naar te handelen. Alle betrokkenen zijn gewend om vanuit de bestaande werkwijze te denken en te werken en het zal veel moeite kosten om daar los van te komen.

De werkgroep staat op het standpunt dat er een soort "systeemsprong" nodig is om tot echte verandering te komen. De werkbezoeken bevestigen deze mening.

De raad heeft een leantraject doorlopen met betrekking tot de begrotingscyclus.

De werkgroep is van mening dat met een andere vergaderwijze goed kan worden aangesloten bij de veranderingsrichting die de raad, als gevolg van het leantraject, is ingeslagen met de opzet van de programmabegroting: sturen op hoofdlijnen en resultaten: maatschappelijke opbrengsten.

Uitgangspunten

Hieronder wordt kort en bondig een aantal uitgangspunten geschetst waarmee een verbetertraject kan starten. Dat betekent dat het gaat om een idee op hoofdlijnen dat in een de volgende fase verder wordt uitgewerkt. De werkgroep vindt het erg belangrijk om de raad mee te nemen in deze contourenschets. Van de raad wordt hierover een principebesluit gevraagd. Als de raad positief besluit kan de werkgroep verder met de uitwerking.

1.Fasering

De werkgroep stelt voor fasering in de besluitvorming aan te brengen op basis van het volgende onderscheid:

Beeldvormende fase De raad haalt input op

In deze fase laat de raad zich zo breed mogelijk informeren over zo veel mogelijk aspecten van een onderwerp. Bij voorkeur in een informele setting. Bij deze informatieve bijeenkomsten is niet noodzakelijkerwijs de gehele raad aanwezig. Het voorzitterschap wordt veelal door een raadslid vervuld.

Naast het vergaren van informatie is vooral in deze fase de interactie met burgers en maatschappelijke organisaties een belangrijke doelstelling. Het college heeft vooral een toelichtende en verduidelijkende rol.

De invulling van de informatieve sessies kan op verschillende manieren. De raad kan het college vragen dit te organiseren, de raad kan in voorkomende gevallen ook zelf de organisatie in eigen hand nemen.

De verdere uitwerking wordt in een vervolgvorstel verwerkt.

Meningsvormende fase De raad aan 't werk

Deze fase is raadsbreed. Het doel is een raadsbreed debat op hoofdlijnen waarin fracties hun mening naar voren brengen en elkaar proberen te overtuigen. Er wordt vooruitgelopen op mogelijke moties en amendementen die in de volgende fase ingediend kunnen worden. Burgers en maatschappelijke organisaties zijn toeschouwer en participeren in deze fase niet. Er zijn geen technische vragen meer aan de orde. Het college is partner in het debat. Dit is de fase waarin vooral politiek bedreven wordt. Deze meningsvormende fase kan per onderwerp worden georganiseerd, of per cluster van onderwerpen. De vergaderduur kan aan een limiet worden gebonden. Wordt de limiet niet gehaald dan gaat het onderwerp door naar de volgende vergaderdatum.

Besluitvormende fase De output van de raad

Deze fase is raadsbreed en gericht op het nemen van het uiteindelijke besluit. In deze fase worden moties en amendementen ingediend (en waar nodig nog van een korte toelichtende verklaring voorzien) die in de vorige fase zijn aangekondigd en waar het politieke debat over kan plaatsvinden voorzover dat nog niet in de voorgaande fase heeft plaatsgevonden. De vergaderingen worden voorgezeten door de burgemeester. De rol van het college beperkt zich tot het uitspreken van haar politieke eindoordeel over de moties en amendementen.

Het is mogelijk de meningsvormende en de besluitvormende vergaderingen aan elkaar te koppelen. Uitgangspunt is in de meningsvormende vergadering een onderscheid te maken tussen stukken die dezelfde avond doorkunnen naar het besluitvormende deel "Hamerstukken", en stukken die later pas voor besluitvorming aan de orde komen in een besluitvormende vergadering, zogeheten "Besprekstukken".

Raadsleden en niet-raadsleden.

Een aandachtspunt in deze systematiek is de vraag wat de rol van niet-raadsleden gaat worden. (de huidige commissieleden).

In de werkgroep komt de vraag aan de orde of in de nieuwe systematiek het wel nodig en wenselijk is om niet-raadsleden een positie te geven.

Dit is uitdrukkelijk uw keuze.

Technisch gezien zou het zonder kunnen zolang niet met parallelle sessie wordt gewerkt. Eénmansfracties hoeven niet op twee plaatsen tegelijk te zijn als gekozen wordt voor beeldvormende bijeenkomsten zonder parallelle sessies. Er zijn echter ook andere uitgangspunten die een rol spelen. Niet raadsleden vormen een soort "kweekvijver" voor de raad en maken het werk van de éénmans- en kleinere fracties beter te behappen. Wij horen graag de mening van de gemeenteraad hierover.

2.Sturing/ Regiegroep

De werkgroep is van mening dat voor deze gefaseerde werkwijze een sterke mate van sturing noodzakelijk is op planning, agendering en procesgang. De werkbezoeken aan Haarlemmermeer en Smallingerland hebben dat ook duidelijk gemaakt. De raad gaat in

een dergelijke werkwijze meer zijn eigen agendering en procesgang organiseren en moet daar dus ook zelf meer sturing aan geven. Er zal dus een regiegroep moeten komen van waaruit deze sturing geregeld wordt. Daarnaast zal er ook aandacht moeten zijn voor monitoring en evaluatie. Mogelijk is dat het presidium dit gaat doen. Het is dan wellicht noodzakelijk dat het presidium meer periodiek bijeen komt.

3.De vergaderfrequentie

De werkgroep heeft voorkeur voor een vaste vergaderdag, eens per week in een cyclus van vier of vijf weken. De belasting blijft hiermee gelijk aan de belasting binnen het huidige systeem.

Een uitwerking van dit systeem volgt nog.

Een toelichting

De regiegroep beslist welke punten in aanmerking komen voor behandeling in de informatieve ronde en welke punten direct door kunnen naar de meningsvormende of besluitvormende rond. Als in de meningsvormende of besluitvormende ronde besloten wordt dat een onderwerp toch eerst in een informatieve ronde behandeld moet worden, dan gebeurt dat in de informerende ronde.

Aan het eind van de behandeling van een onderwerp in de meningsvormende ronde wordt beslist of het punt een "hamerstuk" is of als "bespreekpunt" dat naar de besluitvormende ronde gaat.

In het geval van "hamerstukken" is het zelfs mogelijk deze dezelfde avond in een besluitvormende fase af te handelen, waarbij uiteraard sprake is van een raadssetting. In de besluitvormende ronde komen dus alleen hamerstukken en bespreekstukken aan de orde. Daarnaast komen de eerder aangekondigde moties en amendementen aan de orde. Als de politieke situatie daarvoor aanleiding geeft kunnen daarbij eventueel nog nieuwe moties en amendementen ingediend worden.

Tenminste één week blijft vrij van officiële vergader rondes. Deze week is beschikbaar voor niet openbare informatieve bijeenkomsten, ambtelijke informatiebijeenkomsten etc.

4.De vergaderstukken

De hierboven geschetste werkwijze betekent dat er nagedacht moet worden over vormgeving van de vergaderstukken. De raad heeft duidelijk aangegeven dat er bij een aantal onderwerpen behoefte is aan stukken die niet op voorhand zijn dichtgetimmerd, maar die de raad aan de voorkant meer ruimte geven voor eigen input.

Ook dit onderwerp wordt in het vervolgvoorstel meegenomen.

Een actueel verbeterpunt is dat de door de raad gestelde kaders van de besluitvorming op de voorstellen wordt aangegeven.

5.Behandeltraject stukken

Een ander punt dat verder uitgewerkt moet worden is de constatering van de werkgroep dat lang niet alle agendapunten de hele cyclus door hoeven te lopen. Veel onderwerpen kunnen direct voor besluitvorming voorgelegd worden zonder dat een uitgebreid voortraject van informatie en wellicht zelfs meningsvorming noodzakelijk is. De raad heeft hierin natuurlijk altijd zelf het laatste woord. Wel moet nader worden gekeken naar mogelijkheden om inspraak op deze stukken mogelijk te maken.

6. De griffie

De hierboven geschetste werkwijze kan gevolgen hebben voor de griffie. Bij de verdere uitwerking moet dit punt aandacht krijgen.

7. Verbetering van het debat en training van de voorzitters

De nieuwe werkwijze vraagt een nieuwe manier van doen van de raadsleden. Er zal dan ook nadrukkelijk aandacht moeten zijn van het trainen van raadsleden en voorzitters om de nieuwe werkwijze goed "onder de knie" te krijgen. Voor de voorzitters is een extra aandachtspunt het trainen op de informatieve vergaderingen.

De werkgroep stelt ook voor om in het vervolgvorstel nog eens goed te kijken naar de opstelling in de raadszaal en het gebruik van de microfoons.

D. Vervolgstappen

De werkgroep legt op 17 november het volgende voorstel aan de raad voor:

1. instemmen met de fasering van het besluitvormingstraject in beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming, met sturing door een regiegroep;
2. instemmen met de uitgangspunten van de notitie;
3. een standpunt innemen over de betrokkenheid van niet-raadsleden in het besluitvormingstraject;
4. de werkgroep opdracht verlenen een vergaderstructuur voor te bereiden conform deze uitgangspunten en met in achtneming van de hoofdlijnen van de eerder verkenningsopdracht.

In de vergadering van de raad van 17 november zal dan meningsvorming en besluitvorming over het voorstel van de werkgroep plaatsvinden.

Na de besluitvorming door de raad gaat de werkgroep aan de slag met het invullen van een vergaderstructuur.

Dit voorstel wordt in het eerste kwartaal van 2015 aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Daarna volgt implementatie.

De werkgroep 'werkwijze raad', 7 oktober 2014

R. Nooij, W. Fakkeldij, R. Klok, C. van Leijen, F. Schuitemaker, J. Mollet