

Notitie verkenning nieuw vergadermodel

De raad heeft de afgelopen periode, maar naar ik heb begrepen ook op diverse momenten voor mijn komst als griffier, een aantal knelpunten in zijn huidige vergaderwijze geconstateerd.

Zodoende heeft het Presidium besloten een nieuw vergadermodel te verkennen dat tegemoet komt aan de wens van de raad om o.a. minder te vergaderen, inwoners beter te betrekken bij het raadswerk en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

Toelichting Wijchense model

Op 16 november jl. heeft mevrouw Linda Berendsen, de griffier van Wijchen, een presentatie gehouden over het vergadermodel van Wijchen in het Presidium. Een gemeente van vergelijkbare grootte, met evenveel raadsleden als Tiel, die ook op zoek is gegaan naar een beter passend vergadersysteem.

Uit de presentatie is naar voren gekomen dat dit een heel proces betreft, gestart met een pilot, waarin tot op de dag van vandaag wordt bijgeschaafd. Het verhaal van mevrouw Berendsen bevatte dan ook ongetwijfeld zowel positieve als negatieve noten die voor Tiel al dan niet wenselijk zijn. Belangrijk is echter dat er met de toelichting een eerste stap is gezet om na te denken welke kant u met de gemeenteraad van Tiel op zou willen.

Een nieuw vergadermodel vergt het durven zetten van een eerste stap om werkenderwijs te beoordelen wat goed gaat en waar verbeterpunten ten gunste van het politieke proces zitten.

Hieronder som ik enkele relevante zaken op die ik de afgelopen tijd heb vernomen, en die de te maken keuzes kunnen ondersteunen, namelijk:

- 1. Zaken om trots op te zijn binnen de huidige werkwijze**
- 2. De knelpunten in het huidige Tielse vergadermodel**
- 3. Commissieleden (wat zijn de voor- en nadelen)**
- 4. Het BOB vergadermodel (de basis van iedere vergaderstructuur die vele varianten kent en een globale suggestie voor de gemeenteraad van Tiel)**

1. Zaken om trots op te zijn binnen de huidige werkwijze

Iedere werkwijze kent voor- en nadelen. Voordat ik dan ook in ga op de knelpunten die zijn benoemd in de afgelopen periode ten aanzien van het huidige vergadermodel, zijn er ook voordelen met betrekking tot de huidige werkwijze te benoemen waaraan kan worden vastgehouden:

- **De besluitvaardigheid van de gemeenteraad:** het komt zelden voor dat in de vergadering van de gemeenteraad geen besluit wordt genomen over voorliggende zaken.
- **Het systeem van hamerstukken:** indien de discussie afdoende is gevoerd tijdens de commissievergaderingen, kan de commissie adviseren een voorstel als hamerstuk te agenderen voor de raadsvergadering.
- **Inspreken op agendapunten:** er wordt alleen ingesproken op onderwerpen tijdens een raadsvergadering die daadwerkelijk op de agenda staan. Op die manier kan de geleverde input direct worden betrokken bij de nog te bespreken agendapunten.

2. Knelpunten huidig Tiels vergadermodel

Er zijn verschillende **knelpunten** te benoemen (en benoemd door u als raadslid) als het gaat om de huidige vergaderstructuur:

- **Herhaling van zetten:** in de raadsvergadering wordt wat in de commissies reeds is besproken, en als bespreekpunt wordt geagendeerd voor de raad, vaak herhaald. Er worden geen nieuwe elementen aan het debat toegevoegd tijdens de raadsvergadering. Er is dan ook behoefte aan een efficiënte(re) werkwijze;
- **Besluitvorming door het juiste orgaan:** besluiten worden genomen door de gemeenteraad en niet door de commissie. De huidige structuur impliceert soms anders, dit is verwarrend voor de beeldvorming richting inwoners;
- **Informatiebehoefte wordt onvoldoende gevoed:** men ervaart dat er onvoldoende actuele informatiemogelijkheden zijn om tot goede besluitvorming te komen. Er zijn te weinig beeldvormende momenten aanwezig binnen de huidige structuur;
- **Onduidelijkheid over de vergaderorde:** bij de griffie merken we dat raads- en commissieleden regelmatig zoekende zijn. Wat kan ik wanneer bespreken? Kunnen we informatienota's of andere ingekomen stukken agenderen voor een volgende vergadering? Mogen we al met elkaar in debat?
- **In het verlengde van het hiervoor genoemde punt:** de bespreking van informatienota's kan niet direct in de opvolgende vergadering plaatsvinden (mocht die wens er zijn). Dit leidt er in sommige gevallen toe dat informatienota's worden omgebogen naar bespreeknota's.
- **Onvoldoende agendapunten:** commissievergaderingen worden door gebrek aan agendapunten in sommige gevallen door het Presidium geannuleerd, samengevoegd of doorgeschoven;
- **Onvoldoende interactie:** er is weinig interactie tussen raads- en commissieleden onderling, maar ook met inwoners. Daarnaast worden er veel vragen gesteld richting portefeuillehouders maar blijft het gesprek/debat met elkaar uit;
- **Wens voor meer participatie:** in het verlengde van bovengenoemd punt: de raad heeft meer behoefte aan participatie/initiatieven door inwoners;

Kortom: kansen zijn onbenut en er is een mogelijkheid breder gedragen besluitvorming te laten plaatsvinden indien het vergadermodel een beter gestructureerde voorbereiding biedt.

3. Commissieleden

Het werd al eerder in deze notitie aangestipt; de herhaling van zetten/de behoefte aan een efficiënte werkwijze. Dit is gevoelsmatig onlosmakelijk verbonden aan het feit dat in het huidige Tielse vergadermodel is gekozen voor het benoemen van commissieleden, niet zijnde raadsleden, die zitting kunnen nemen namens een fractie tijdens een raadscommissie. De raadscommissies bereiden namelijk wel de besluitvorming van de raad voor en kunnen met het college of de burgemeester overleggen.

De gemeente Tiel kent de commissies Ruimte, Samenleving, Bestuur en Beleidscyclus. De gemeenteraad van Tiel kent 10 fracties, 27 raadsleden en op dit moment ongeveer (dit waren er bij aanvang na de verkiezingen nog meer) 30 commissieleden, niet zijnde raadsleden.

Hieronder worden de **voor- en nadelen van het benoemen/inzetten van commissieleden** aangestipt. Ook andere gemeenten worstelen met deze zaken.

De **voordelen** zijn als volgt:

- Het vergadermodel is een **kweekvijver voor nieuwe raadsleden**. Commissieleden zijn mogelijke nieuwe raadsleden bij volgende verkiezingen en kunnen via commissies worden voorbereid op een toekomstig raadslidmaatschap;
- **Vermindering werkdruk**: commissieleden ontlasten -met name kleine fracties- en ondersteunen hun raadsleden en raadsfracties;
- **Kennis opdoen en etaleren politieke interesse**: door commissieleden kan nog meer informatie uit de samenleving worden verkregen.

Daarnaast zijn er **nadelen** te noemen (deze raken aan bovengenoemde Tielse knelpunten):

- **Democratische legitimatie ontbreekt**: commissieleden zijn niet direct gekozen en in de praktijk blijkt dit nu ook een zorgpunt. In de raadscommissies wordt in de praktijk namelijk ook politiek bedreven door commissieleden die niet daartoe als volksvertegenwoordiger gekozen zijn. De inwoner heeft daarmee ook minder helder wie er nu voor hem of haar volksvertegenwoordiger is en in welke vorm.
Een bijkomend nadeel is dat hoe meer commissieleden er zijn in een commissie, die zich over verschillende onderwerpen uitspreken, des te lastiger de terugkoppeling naar -en communicatie binnen- de fractie wordt. Niet zelden worden commissiebehandelingen (deels) in de raadsvergadering overgedaan, omdat raadsleden onvoldoende hebben meegekregen wat er in de commissiebehandeling is gewisseld. Dit leidt tot inefficiëntie van vergaderen;
- **Herkenbaarheid raadsleden neemt af**: de herkenbaarheid van raadsleden zal eerder af- dan toenemen.
- **Gebrek aan kaderstelling**: hoe meer personen zich ergens op 'storten', des te meer detail en minder (kaderstelling) op hoofdlijnen.
- **Economisch en financieel**: commissieleden brengen extra kosten met zich mee.
Aanvullend binnen de Tielse context: Commissieleden ontvangen in Tiel een vergoeding voor het bijwonen voor commissievergaderingen. Daarnaast zijn er de kosten voor de iPad e.d.

4. Het BOB vergadermodel

De vraag is dan ook of het huidige vergadermodel in de praktijk voldoende gehoor geeft aan de verschillende fases die ten grondslag liggen aan besluitvorming.

Doorgaans hanteren gemeenteraden het BOB-model als middel om hun besluitvormingsproces te structureren. Hieronder treft u daarover meer informatie aan.

BOB staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Het besluitvormingsproces is een driedeling waarbij eerst Beeldvormend informatie wordt opgehaald, vervolgens in de Oordeelsvorming met de fracties wordt gedebatteerd in de raadscommissies en ten slotte in een formele raadsvergadering Besloten wordt.

Dit model leidt, zoals de praktijk uitwijst, tot het volgende:

- **Grotere betrokkenheid van inwoners bij de politiek**
- **Versterking van de politiek sturende rol van de raad**
- **Verhogen van de kwaliteit gericht op onderling debat ten behoeve van besluitvorming**
- **Besparing op de vergadertijd.**

Stap 1: Beeldvorming

Bij beeldvorming gaat het om het verkrijgen van een goed inzicht in de situatie. Het gaat dan om het afbakenen van het vraagstuk, inzicht krijgen in de inhoudelijke problemen en mogelijke oplossingen, maar ook om het verkrijgen van inzichten van derden. Aandacht geven aan deze punten voorkomt dat al te snel een (politiek) oordeel wordt geveld en bevordert dat alle beschikbare informatie zorgvuldig wordt meegenomen en afgewogen.

Beeldvorming is een belangrijke fase voor de inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven en is mede bedoeld om hen intensiever bij het lokale bestuur te betrekken.

Beeldvormende vragen zijn bijvoorbeeld:

- Waar hebben we het over?
- Hebben we alle informatie duidelijk?
- Welke vragen zijn er nog?
- Wat weten we niet?
- Hebben we alle informatie om een oordeel te gaan vormen?

In de praktijk

Elke vergaderronde zou dus kunnen starten met een informatieve raadscommissie (week 1). In deze commissievergadering worden geen besluiten genomen, maar vindt uitsluitend informatie-uitwisseling plaats. Dit kan dus van alles zijn, en hoeft niet direct betrekking te hebben op de besluitvoorbereidende- of besluitvormende vergadering die hierop volgt.

In deze fase van de besluitvorming kan een informatiebijeenkomst, werkbezoek, dialoogtafel, of een ideeënmarkt worden georganiseerd. Er kunnen bijvoorbeeld ook verschillende bijeenkomsten naast elkaar georganiseerd zijn of er kan op een externe locatie een bijeenkomst plaatsvinden.

Tijdens zo'n informatieve raadscommissie spreken raads- en commissie/burgerleden, collegeleden, inwoners en ambtenaren op voet van gelijkheid met elkaar. Iedereen mag aanschuiven om mee te spreken tijdens deze commissie over de onderwerpen die op de agenda staan. Dit op aanwijzing van de voorzitter van de commissie.

De commissieleden nemen deze informatie mee voor hun verdere standpuntbepaling. Tijdens de informatieve raadscommissie kan niet worden gesproken over onderwerpen die niet geagendeerd zijn.

Stap 2: Oordeelsvorming

Oordeelsvorming is gericht op het formuleren van een -voorlopig- politiek standpunt op grond van argumenten en de weging daarvan. In de commissies nemen fracties een standpunt in en gaan de leden met elkaar in debat.

Oordeelsvormende vragen zijn:

- Wat is het doel?
- Waar maken we ons zorgen om?
- Wat zijn de voors en tegens?
- Zijn de gevolgen acceptabel?
- Aan welke voorwaarden moet een besluit voldoen om acceptabel te zijn?

In deze fase kan een expertmeeting worden belegd of een woordvoerdersoverleg of kan door inwoners gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om aan tafel van de raad in te spreken.

In de praktijk

Om tegemoet te komen aan het onderdeel oordeelsvorming, zouden er bijvoorbeeld twee besluitvoorbereidende commissies kunnen plaatsvinden (week 2 en 3).

Zo'n commissie heeft als doel om te overleggen en te adviseren over alle onderwerpen die de gemeenteraad betreffen. Tijdens een dergelijke commissie mag dan ook iedereen die belang heeft bij een onderwerp dat op de agenda van de commissie is geplaatst, tijdens de vergadering van de commissie zijn standpunt vertellen. Ook is het mogelijk verhelderende vragen aan het college van B&W te stellen.

In de besluitvoorbereidende raadscommissie wordt door de commissieleden advies uitgebracht of een voorstel naar de raadsvergadering doorgaat. Ook adviseert de commissie over de wijze van behandeling van het voorstel tijdens de raadsvergadering, als hamerstuk of als bespreekstuk. Dit zou overeen komen met de huidige Tielse situatie.

Er hoeft geen sprake te zijn van een vaste vertegenwoordiging in de (besluitvoorbereidende) raadscommissies zoals we die nu in Tiel wel kennen. De samenstelling kan per vergadering of per agendapunt verschillen. Op dat moment vindt er een wisseling van personen plaats tijdens de vergadering (dit doen we nu tijdens raadsvergaderingen omwille van corona ook).

Stap 3: Besluitvorming

In deze fase neemt de gemeenteraad een besluit. De discussie is gericht op het formuleren van in ieder geval een meerderheidsstandpunt (en eventueel unanieme overeenstemming) op basis van argumentatie of overtuiging. Daarna is het aan het college van burgemeester en wethouders om deze uit te voeren.

Besluitvormende vragen zijn bijvoorbeeld:

- Wat besluiten we?
- Wat gaan we doen?
- Wat mag het kosten?
- Welke voorwaarden hebben we?

In de praktijk

Dit betreft de raadsvergadering die u gewend bent (week 4). Hier vindt het debat plaats om tot besluitvorming te komen.

Zoals mevrouw Berendsen heeft toegelicht, gebruikt men in Wijchen de raadsvergaderingen nog puur om te spreken/debatteren over moties en amendementen om vervolgens de besluiten af te hameren. Dit is een mogelijke variant die in meerdere gemeenten wordt gebruikt, maar waarbij de praktijk uitwijst dat de behoefte aan (een slot)debat niet (geheel) wordt vervuld.

Hieronder treft u een overzichtelijke schets van bovengenoemde informatie en een mogelijke invulling van vergadermodel:

Week 1 Woensdag	Week 2 en 3 Woensdag	Week 4 Woensdag
Beeldvorming	Oordeelsvorming	Besluitvorming
Informatieve raadscommissie	Besluitvoorbereidende raadscommissies	Raadsvergadering
Informatie Bijeenkomst (presentaties), werkbezoek, dialoogtafel, ideeënmarkt Eventueel mogelijkheid om informatienota's/ ingekomen stukken te agenderen Intern of extern georganiseerd	Mogelijkheid tot het stellen van enkele overgebleven/verhelderende vragen Debat De commissie adviseert over de wijze van behandeling in de raadsvergadering: bespreekstuk of hamerstuk?	Debat en besluitvorming in de raadzaal

Bovenstaand model heeft raakvlakken met de huidige vergaderstructuur. Dit maakt de implementatie en het starten met een dergelijk model niet onnodig ingewikkeld. Wel voorziet een dergelijke cyclus in meer beeldvormende/informatieve -en daarmee ook interactieve/participerende-momenten. Hier is veel behoefte aan.

Presentaties kunnen dus ook worden gegeven tijdens informatieve raadscommissies. Deze hoeven dan niet meer bij aanvang van een commissievergadering (in dit geval dus besluitvoorbereidende raadscommissie) plaats te vinden.

Zoals eerder gezegd, kan er lopende het proces juist nog worden bijgeschaafd op basis van de ervaringen die door middel van het vergadermodel worden opgedaan. Bij aanvang van de nieuwe gemeenteraad zou een raads werkgroep zich in het verloop en evaluatie van het vergadermodel kunnen verdiepen.

Tot slot

Het Presidium is op 11 januari jl. verder in gesprek gegaan over de wensen met betrekking tot het vergadermodel aan de hand van bovenstaande notitie. De leden zijn voorstander van het geschetste BOB-model. Er wordt een grote meerwaarde gezien in de informatieve raadscommissie.

Andere zaken die aan de orde zijn gekomen zijn als volgt:

- Commissieleden: het Presidium is voorstander van maximaal 3 commissieleden per fractie.
- Raadsleden: de leden van het Presidium zijn het erover eens dat tijdens de besluit voorbereidende commissie altijd een raadslid per fractie aanwezig is.
- Spreektijd: men wil geen spreektijd invoeren. Indien in de praktijk blijkt dat dit toch wenselijk is, dan kan invoering alsnog plaatsvinden.
- Vergaderdag: de leden van het Presidium zijn voorstander van een vaste vergaderavond op de woensdagavond.

Bovenstaande zaken worden momenteel verwerkt in een nieuw Reglement van Orde en een nieuw vergaderschema. Dit wordt op 23 februari aanstaande voorgelegd aan de gemeenteraad. Indien u tijdens de raadsvergadering van 23 februari besluit te starten met het nieuwe vergadermodel, dan starten we gezamenlijk aan een leerproces waaraan werkenderwijs nog kan worden bijgeschaafd.

Mocht u in de aanloop naar de raadsvergadering vragen hebben, neem gerust contact op met de griffie.