

EINDDOCUMENT WERKGROEP WERKWIJZE RAAD - MEI 2025

Vooraf

In zijn vergadering van 20 december 2024 heeft het presidium besloten tot de instelling van de Werkgroep werkwijze raad. Als leden van deze werkgroep hebben zich kort hierop aangemeld: Debbie Mathijssen, Jacob Raap, Roberto Kist, Johran Willegers, Mark Oldengarm, Maxim van der Veen en Theo Peenstra. Het presidium had al besloten dat Peter Snijders aan de werkgroep zou deelnemen en dat de griffie de werkgroep zou ondersteunen. In haar tweede bijeenkomst heeft de werkgroep Mark Oldengarm uit haar midden gekozen tot voorzitter. Maxim van de Veen heeft met zijn uittreden uit de raad onlangs, de werkgroep tussentijds verlaten.

Het idee de werkgroep in te stellen was al ontstaan nadat was besloten een raadsbrede sessie te beleggen over de werkwijze van de raad. Hiertoe was besloten om een aantal redenen. De belangrijkste daarvan waren: het rekenkamerrapport over de ervaren werkdruk van raadsleden en het besef dat het, met het oog op een volgende raad en verwachtingen richting toekomstige kandidaten, goed zou zijn om op korte termijn helderheid te krijgen, en te verschaffen, over eventueel door te voeren veranderingen in de werkwijze van de raad.

De raadsbrede sessie moest leiden tot een inventarisatie van de belangrijkste ervaren knelpunten en problemen met de huidige werkwijze van de raad. Aanvankelijk zou de werkgroep na de raadsbrede sessie aan de slag gaan, om vanuit de bevindingen van de sessie, te komen tot voorstellen voor veranderingen in de werkwijze. Later ontstond het inzicht dat het goed zou zijn de werkgroep ook al een rol te geven bij het voorbereiden van de raadsbrede sessie. Als eindproduct diende de werkgroep voorstellen voor veranderingen in de werkwijze van de raad op te leveren, zodanig tijdig dat de raad nog voor het zomerreces 2025 over deze voorstellen kan besluiten.

De werkgroep is in totaal vijf maal bijeengewees. Eerst op maandag 20 januari en maandag 3 februari 2025 in het kader van de voorbereidingen op de raadsbrede sessie, die is gehouden op maandag 10 februari 2025. Daarna op dinsdag 4 maart, maandag 7 april en dinsdag 13 mei 2025 om vanuit de bevindingen van de raadsbrede sessie te komen tot haar voorstellen en adviezen. In de laatste fase heeft de werkgroep ter afronding van haar werkzaamheden nog schriftelijk overlegd.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er geen aanleiding is om voor te stellen de huidige werkwijze van de raad volledig op de kop te gooien. Het algemene beeld dat de raadsbrede sessie van 10 februari jl. heeft opgeleverd, is overwegend positief. Wel zijn er onmiskenbaar ongenoegens op onderdelen. Deels leven deze breed en vormen zij aanleiding voor de werkgroep om onderstaand drie verandervoorstellen te presenteren (1 t/m 3), die naar haar overtuiging zullen leiden tot verbeteringen. Deels leven de ongenoegens minder breed, maar wel bij een deel van de raad. Dit geeft dilemma's, die de werkgroep onderstaand schetst, inclusief bijbehorende keuzeopties (4 t/m 6). De werkgroep adviseert om op deze onderdelen op korte termijn keuzes te maken.

Verandervoorstellen

(1) Andere invulling themadebatten

Wat is het probleem?

De themadebatten zijn aan het begin van deze raadsperiode in het leven geroepen om de raad te faciliteren in (a) het bevragen van het college naar aanleiding van alle informatie die wordt verstrekt via de raadsbrieven, zonder agenderingsbarrières vooraf, en (b) het voeren van strategische debatten op hoofdlijnen per thema (door informatie uit de diverse raadsbrieven binnen één thema te combineren en verbinden). Dit komt echter onvoldoende uit de verf. Het debat is in de praktijk vaak te ongericht en sluit onvoldoende aan op de actualiteit. Het destilleren van 'rode draden' voor het voeren van een strategisch debat op hoofdlijnen lukt te beperkt. Terug naar de situatie van voor de invoering van de themadebatten wil de raad niet. Het feit dat de themadebatten het aantal agenderingsverzoeken en stemverklaringen in de besluitvormingsronde sterk hebben teruggedrongen, wordt beschouwd als belangrijke winst.

Verandervoorstel

Geef een andere invulling aan de themadebatten. Hanteer als uitgangspunt dat per thema jaarlijks tweemaal een debat wordt gevoerd, waarvoor de data bij aanvang van het jaar zijn vastgelegd.¹ Ga daarnaast (veel) intensiever gebruik maken van de vorm van het (openbaar) schriftelijk overleg.

Spreek af dat één van de jaarlijkse debatten per thema een strategisch debat op hoofdlijnen is, dat met de woordvoerders op het betreffende thema tijdig wordt voorbereid. De woordvoerders geven daarbij aan welke input zij nodig hebben om het debat op hoofdlijnen te kunnen voeren. Het college wordt opgeroepen een daartoe geschikte notitie te leveren (een stand van zaken-notitie, discussienota, dilemmanotitie, vooruitblik, etc.).² Verder kan worden gekeken naar materiaal dat in de achterliggende periode is ontvangen (bijvoorbeeld enkele recente raadsbrieven van meer strategische aard). Ook materiaal uit andere bronnen kan input vormen voor het jaarlijkse strategische debat op hoofdlijnen, dat primair een kaderstellend karakter heeft. In overleg met de woordvoerders wordt vooraf bepaald welke debatkraag centraal staat.

Het andere/tweede themadebat houdt in beginsel meer het karakter van het huidige themadebat, maar beperkt zich tot (veel) minder raadsbrieven. Voor alle ontvangen raadsbrieven wordt namelijk eerst de gelegenheid geboden tot schriftelijk overleg. Een schriftelijke overlegronde kan worden gezien als een

¹ Uiteraard kan de frequentie variëren, afhankelijk van de behoefte bij de raad. Twee debatten per thema per jaar lijkt de werkgroep als richtlijn redelijk en realistisch. In de huidige praktijk varieert het aantal debatten per thema per jaar tussen de een en vier.

² Uiteraard kan ook worden beoordeeld dat geen collegenotitie nodig is. Het lijkt de werkgroep raadzaam dat als uitgangspunt geldt dat dit wel het geval is.

schriftelijk (oordeelsvormend) 'debat', in openbaarheid, waarin de raad vooral in de controlerende rol treedt. Aan het college kunnen technische én politieke vragen worden gesteld naar aanleiding van ontvangen raadsbrieven. Ten behoeve van een schriftelijke overlegronde wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per twee maanden) een deadline gesteld. Tot aan deze deadline kunnen fracties hun vragen over alle ontvangen raadsbrieven aanleveren. Vanuit de griffie worden de aangeleverde vragen geclusterd in thema's doorgeleid naar het college, waarna het college voorziet in beantwoording. Uitsluitend raadsbrieven waarover fracties dan nog - dus: na de schriftelijke overlegronde - in debat wensen te treden, worden voor het (andere/tweede) themadebat geagendeerd.

(2) Eerder zicht op amendementen en moties

Wat is het probleem?

De huidige praktijk is dat amendementen en moties worden verspreid op de vrijdag voorafgaand aan de besluitvormingsronde. In het weekend voorafgaand aan de besluitvormingsronde wordt vervolgens informeel overleg gevoerd over de amendementen en moties. Dit is weinig transparant. Het gaat bovendien voorbij aan het uitgangspunt dat het gesprek over (eventuele) moties en amendementen onderdeel behoort te zijn van de oordeelsvormende fase van het besluitvormingsproces van de raad: het openbare raadsdebat. In die fase is er ruimte om de inhoud van (overwogen) amendementen en moties in het openbaar (= transparant) te bespreken en vervolgens mogelijk ook aan te passen naar aanleiding van de inbreng van anderen. In de besluitvormingsronde wordt publiekelijk alleen nog gestemd en hooguit nog een stemverklaring afgegeven. Een deel van de raad ervaart daarnaast als knelpunt dat met deze praktijk het zwaartepunt van het raadswerk ligt in het weekend, hetgeen ten koste gaat van persoonlijke tijd.

Verandervoorstel

Hanteer als uitgangspunt dat moties en amendementen bij de besluitvormingsronde niet langer als het ware 'uit de lucht komen vallen'. De overweging om de motie of het amendement in te dienen, dient in beginsel aan de orde te zijn gesteld in het raadsdebat dat aan de besluitvormingsronde vooraf is gegaan en daar onderdeel te hebben uitgemaakt van de beraadslagingen. De griffie maakt in de terugblikken op de raadsdebatten melding van de aangekondigde/overwogen moties en amendementen, zodat iedereen van het voornemen op de hoogte is en zich erop kan beraden en voorbereiden. Zijn moties en amendementen in het voorafgaande debat niet aangekondigd, dan wordt de indiener in de besluitvormingsronde expliciet door de voorzitter uitgenodigd om de reden daarvoor te betrekken in zijn/haar toelichting op motie of amendement ter vergadering.

N.B. Het indienen van moties en amendementen is een recht van raadsleden waaraan de werkgroep met dit voorstel (uiteraard) niets wil afdoen. Dit voorstel beoogt een cultuurverandering die leidt tot meer openheid en meer ruimte voor

(publiek) beraad en debat. Met het voorstel wordt een stevig beroep op de fracties gedaan zich hier, zoveel als mogelijk, echt naar te voegen.

(3) Versterken mandaat vergadervoorzitters

Wat is het probleem?

De vergaderstructuur van de gemeenteraad van Zwolle is vormgegeven volgens de principes van het BOB-model. Dit brengt mee dat de diverse vergadervormen elk in beginsel gericht zijn op een van de onderdelen van dit model: beeldvorming (technische briefings, rondetafelgesprekken), oordeelsvorming (de debatten) of besluitvorming (de plenaire raadsvergadering). In de praktijk wordt dit onderscheid niet altijd even zuiver door alle deelnemers aan de vergadering toegepast. De huidige Zwolse vergadercultuur staat niet toe dat hier al te krachtig op wordt ingegrepen. Er wordt relatief veel ruimte geboden voor activiteiten die strikt genomen, gelet op het doel van de betreffende vergadering, in de vergadering niet passend zijn.

Verandervoorstel

De vergadervoorzitters hebben tot taak de debatten te leiden en de orde te bewaken. Zij krijgen een steviger en nadrukkelijker mandaat, vastgelegd in het RvO, om deze rol ruim in te vullen en zo de inhoudelijke kwaliteit van de vergaderingen beter te bewaken. Dit mandaat strekt zich uit tot:

- het volledig weren van technische vragen uit de openbare vergaderingen (nu al niet de bedoeling, maar vaak toch wel oogluikend toegestaan);
- het scherper toezien op het blijven binnen het aan de orde zijnde onderwerp;
- het scherper bewaken dat portefeuillehouders in de collegetermijn eerst en vooral reageren op het voorafgaande debat (zonder lange, meer algemene inleidingen en uitweidingen);
- het scherper bewaken van de tijd, zowel richting individuele sprekers als richting collectief (scherp sturen op eindtijden); et cetera.

Dit alles is vooral een kwestie van vergadercultuur/-hygiëne en moet in die zin in de eerste plaats worden gezien als een oproep van de raad aan zichzelf. Vooral gaat het er uiteraard om dat breed van de vergadervoorzitters wordt geaccepteerd dat zij hier een taak te verrichten hebben. Wellicht leidt het ruimere mandaat voor de voorzitters tot meer discussie over hun optreden. Daar is niets op tegen, mits niet publiekelijk kritiek op de voorzitter wordt geuit (een punt van orde kan uiteraard altijd, bij de agendacommissie aandringen op aanpassing van gehanteerde gedragslijnen eveneens). In de agendacommissie krijgt de wijze waarop de voorzitters aan het mandaat invulling geven een vaste plek op de agenda. In elke vergadering van de commissie wordt erop gereflecteerd en het resultaat van deze reflectie wordt telkens met de raad gedeeld.

Door de raad te maken keuzes

(4) Vergadertijden

Wat is het dilemma?

Er worden twee problemen ervaren als het gaat om de vergadertijden.

Ten eerste ervaart een deel van de raad het als een probleem dat de raadsinspanningen in de praktijk flink gespreid over de week moeten worden geleverd: maandagavond, dinsdagavond, vrijdagmiddag, plus de fractievergaderingen op de woensdag- of donderdagavond.

Ten tweede legt de groei van de stad, met de bijbehorende toename in omvang en complexiteit van vraagstukken en uitdagingen, een steeds grotere druk op de raadsagenda. De agendacommissie ervaart een voortdurende krapte in beschikbare tijd.

Deze beide (ervaren) problemen zouden, tenminste deels, kunnen worden tegengegaan door op de vaste vergaderdag standaard een deel van de middag als raadstijd toe te voegen. Het raadswerk wordt zo meer op één dag in de week geconcentreerd, waardoor op andere dagen tijd vrijvalt. Door dit wekelijks te doen, wordt bovendien per saldo extra tijd voor het raadswerk gegenereerd (in de huidige praktijk worden de dinsdagavonden en vrijdagmiddagen immers slechts periodiek gevuld).

Tegen het toevoegen van een deel van de middag pleit dat er ook een deel van de raad is dat (grote) moeite heeft met vaste verplichtingen in raadsverband op andere tijden dan in de avonduren. Dit deel van de raad hecht sterk aan het uitgangspunt dat het raadswerk een nevenfunctie is, die in principe in de avonduren wordt vervuld, zodat overdag maximaal tijd beschikbaar blijft voor het verrichten van de hoofdfunctie.

Advies

Kom tot een uitspraak over de vergadertijden voor de komende periode. Maak daarbij een keuze tussen de tijdsverdeling over de week zoals deze nu is en een alternatief, waarbij de raadsactiviteiten zoveel als mogelijk worden geconcentreerd op de vaste vergaderdag. Concreet bestaat dit alternatief eruit dat buiten de vaste vergaderdag geen technische briefings meer worden georganiseerd en nog slechts zo min mogelijk werkbezoeken (uitsluitend nog indien de ontvangende partij alleen buiten de vaste vergaderdag kan ontvangen). Alle activiteiten vinden in beginsel plaats op de vaste vergaderdag, vanaf 16.00 uur. Voor degenen die in de middag én de avond aanwezig moeten zijn, is er tussen 18.00 -18.45 uur een maaltijd. De raadsavonden starten in dit alternatief om 19.00 uur.

(5) Vergaderdag

Wat is het dilemma?

Een deel van de raad vindt de huidige vergaderdag - maandag - problematisch. Overwegingen daarbij zijn dat veel raadsactiviteiten zich hierdoor concentreren

in het weekend, hetgeen ten koste gaat van persoonlijke tijd, en dat de week steeds start met een veelal lange vergaderavond. Een ander deel ervaart juist veel voordelen van de maandag. Belangrijkste overweging daarbij is dat het beslag dat het raadswork in het weekend legt, voldoende ruimte laat voor andere activiteiten (werk met name) door de week.

Advies

Kom tot een uitspraak over de vaste vergaderdag voor de komende periode. Zie daarbij de maandag, dinsdag, woensdag en donderdag als realistische opties. Kom tot een keuze door in achtereenvolgende stemrondes telkens de dag met de minste voorkeursstemmen als optie af te laten vallen.

(6) Spreektijden en interrupties

Wat is het dilemma?

Oordeelsvormende vergaderingen (debatten) nemen in de huidige vergaderpraktijk doorgaans relatief veel tijd. De vooraf ingeschatte benodigde vergadertijd is zelden toereikend en niet zelden zelfs geheel ontoereikend. Een deel van de raad vindt dit problematisch. Het wordt vaak erg laat op debatavonden en velen hebben de volgende ochtend alweer vroeg andere activiteiten te verrichten. Daarnaast wordt verondersteld dat de lange duur van debatten in veel gevallen de kwaliteit niet ten goede komt. Hiertegenover staat dat het belang van publieke debatten over belangwekkende onderwerpen breed wordt onderkend. Dat zo'n debat de nodige tijd kost, wordt vanzelfsprekend gevonden, zeker omdat er breed belang aan wordt gehecht dat alle meningen en opvattingen voor het voetlicht kunnen worden gebracht. Uit oogpunt van democratie moet iedereen voldoende ruimte worden gegund.

Advies

In de huidige vergaderpraktijk wordt alle fracties even veel spreektijd gegund, ongeacht de omvang van de fractie. In veel gemeenten is dit de praktijk, maar zeker in de grotere steden is het ook niet ongebruikelijk dat de spreektijd varieert met de fractieomvang. Gedachte hierbij is dat wie meer inwoners representeert, meer ruimte mag of zelfs behoort te krijgen om de meningen en opvattingen kenbaar te maken. De werkgroep heeft vastgesteld dat binnen de raad hier uiteenlopend over wordt gedacht. Zij adviseert een keer de tijd te nemen om hierover met elkaar het gesprek te voeren.

Naar de overtuiging van de werkgroep is de voornaamste oorzaak van de lange duur van debatten gelegen in de interrupties. Er zijn vaak veel interrupties en dikwijls kosten interrupties inclusief de reacties daarop veel tijd. De werkgroep geeft twee mogelijke maatregelen in overweging om de grote hoeveelheid tijd die opgaat aan interrupties, terug te dringen:

- Introduceer de regel dat het beantwoorden van een interruptie voor niet meer dan 30 seconden valt buiten de beschikbare spreektijd (en voorkom daarmee dat interrupties kunnen worden aangegrepen voor uitgebreide

aanvullende verhandelingen, zoals dit nu in de praktijk niet zelden gebeurt, dikwijls weer leidend tot nieuwe interrupties, etc.);

- Ga over tot het hanteren van een maximum aantal interrupties per debat per fractie. Elke fractie krijgt een totaal aantal interrupties, waarbij de huidige 'drietrup' wordt losgelaten. Woordvoerders krijgen zo meer ruimte om door te vragen waar zij dat nodig achten, maar kunnen zich ook beperken tot één korte interruptie. Als enige voorwaarde geldt dat zij het hen toebedeelde totaalaantal niet overschrijden. De agendacommissie bepaalt het maximale aantal interrupties, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de maximale aantallen per raads- en college termijn. De agendacommissie stelt een standaard, waar zij afhankelijk van het te behandelen onderwerp vanaf kan wijken.

De werkgroep adviseert om per mogelijke maatregel een keuze te maken om de maatregel wel of niet te treffen. Wordt ervoor gekozen een maatregel te treffen, dan adviseert de werkgroep de maatregel eerst bij wijze van pilot door te voeren en na een half jaar te evalueren.

Tot slot

De werkgroep heeft zich beraden op de momenten waarop (eventuele) besluiten die worden genomen over haar voorstellen en adviezen, het best zouden kunnen worden geëffectueerd. Zij adviseert hierover als volgt.

- Andere invulling themadebatten - invoeren met ingang van nieuwe raadsperiode; eventueel op onderdelen mee experimenteren in restant huidige periode.
- Amendementen en moties eerder - per direct invoeren.
- Versterken mandaat voorzitters - per direct invoeren.
- Nieuwe vergadertijden (indien besloten) - invoeren met ingang van nieuwe raadsperiode.
- Nieuwe vergaderdag (indien besloten) - invoeren met ingang van nieuwe raadsperiode.
- Aanpassing spreektijden - gesprek deze raadsperiode voeren, resulterend in advies aan nieuwe raad.
Aanpassing interrupties (indien besloten) - per direct invoeren.