Gemeente Aalsmeer

Notitie wijziging vergaderstructuur gemeenteraad

1. Aanleiding

Een terugkerend knelpunt uit de evaluatie van deze raadsperiode is dat de raad te weinig tijd neemt (of heeft) voor de eerste verkennende fase in het proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Dat leidt soms tot discussies als de raad te laat in positie komt. Ingrijpende amenderingen, het afvoeren van voorstellen, nieuwe informatie die laat opduikt, het zijn signalen dat de verkennende / informerende fase van het behandelproces door de raad niet goed is afgerond. Daarnaast lopen beeld- en oordeelsvorming in het huidige Informele Overleg (IO) en de commissievergaderingen door elkaar heen en worden de politieke meningen te laat – meestal pas in de raadsvergadering – uitgesproken.

Daarom stelt het presidium een wijziging van de vergaderstructuur voor. Kern van de verandering is dat een vergadercyclus voortaan start met een beeldvormende commissievergadering, twee weken later de oordeelsvormende commissie plaats vindt en daarna de besluitvorming in de raadsvergadering.
Het doel van deze wijziging is om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en de politieke meningsvorming meer zichtbaar te maken.

Naast de wijziging van de vergaderstructuur wordt in deze notitie ook een wijziging voorgesteld om de verdeling van de onderwerpen tussen de commissies R&E en M&B aan te passen. Dit heeft tot doel om de werkdruk evenwichtiger te verdelen tussen beide commissies.

In deze notitie wordt achtereenvolgend ingegaan op de verschillende fases van het besluitvormingsproces die in het BOB-model worden onderscheiden, op de voorgestelde wijzigingen van het vergaderstelsel en de wijze waarop de gemeenteraad ervaring kan opdoen met deze aanpassingen.

2. BOB model

Het BOB model staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Het model legt het accent op de afzonderlijke fases van het vergaderproces. Het kan de raad helpen om meer effectief het vergaderproces te doorlopen. Eigenschap van het model is dat alle vergaderdeelnemers bewust een fase van het model doorlopen, afsluiten en doorgaan naar de volgende fase. Bij iedere fase van het BOB-model passen verschillende vergadertechnieken.

Beeldvorming
Beeldvorming gaat over het verkennen en afbakenen van een vraagstuk, het horen van de samenleving en het inventariseren van knelpunten en belangen. In deze fase wordt er verkend wat we allemaal al weten, of het relevante informatie is voor de voorgestelde besluitvorming en of er informatie ontbreekt. Als dat het geval is, dient in de beeldvormende vergadering ook afgesproken te worden hoe en wanneer die informatie beschikbaar komt voor de gemeenteraad. Bijvoorbeeld via een toezegging van de portefeuillehouder. Het gewenste resultaat is dat alle deelnemers van de vergadering hetzelfde beeld over het voorstel hebben.

Bij beeldvorming staat het inwinnen van informatie centraal. Dat kan door je in te lezen, vragen te stellen, een werkbezoek af te leggen, een gesprek aan te gaan met belanghebbenden en door te luisteren naar elkaar of een inspreker. Inspreken in een vergadering hoort bij de beeldvormende fase.
In een beeldvormende vergadering is het van belang om (nog) niet op elkaar te reageren met meningen. In plaats daarvan worden er vragen aan elkaar gesteld. In deze fase is het prima als er nog veel uiteenlopende opvattingen zijn.

Oordeelsvorming
Bij oordeelsvorming gaat het over het uitwisselen van en het doorvragen op argumenten tussen de fracties om tot een goede weging te komen van de voor- en nadelen van een voorstel. In deze fase komen de politieke meningen naar voren. Aan welke voorwaarden moet het besluit voldoen voor een fractie om mee in te kunnen stemmen? Wat moet er gebeuren om de bezwaren van een fractie op te heffen?
Het gewenste resultaat is dat inzichtelijk is welke gezamenlijke belangen er zijn en aan welke voorwaarden het besluit moet voldoen. In een oordeelsvormende vergadering gaan de fracties dan ook met elkaar in gesprek, zij wisselen voorlopige standpunten uit en proberen elkaar te overtuigen. Gedachten over eventuele moties of amendementen dienen in deze commissievergadering besproken te worden. Dat maakt de politieke afwegingen zichtbaar en biedt de andere fracties de mogelijkheid daar tijdig op te reageren.

Besluitvorming
In de fase van besluitvorming volgt (eventueel) kort politiek debat en een korte uitleg van het stemgedrag. De raadsleden leggen daarmee verantwoording af aan de inwoners over hun keuze om voor of tegen een voorstel te stemmen. Zo kunnen relatieve buitenstaanders volgen waarom een besluit is genomen. Doordat het accent van de oordeelsvorming in de voorafgaande commissie ligt, is er relatief weinig vergadertijd nodig voor de besluitvormende raadsvergaderingen.

3. Wijziging in de vergaderstructuur

Alle presentaties aan de raad(sfracties), toelichtingen die in het voormalige Informeel Overleg aan bod kwamen, vragen over raadsvoorstellen en de inspraak vinden plaats in de openbare, beeldvormende commissie[1]. Bespreekpunten en presentaties - veelal op initiatief van het college - die niet ter besluitvorming worden voorgelegd, komen in de beeldvormende commissie op de agenda. De inmiddels bekende werkwijze bij presentaties (10 minuten pitch en 20 minuten vragen) blijft gehandhaafd in de beeldvormende commissie.
De nieuwe beeldvormende commissies worden ingevoegd in het vergaderschema op de avonden van het Informeel Overleg. Het Informeel Overleg vervalt met de invoering van de wijziging.
Het voordeel van deze wijziging van de vergaderstructuur is dat er geen vergaderavonden bij komen. Tegelijkertijd is er door het 'splitsen' van de commissies in beeld- en oordeelsvorming meer behandeltijd beschikbaar voor de onderwerpen op de agenda.

Agendering
Agendering verloopt zoals gebruikelijk via de agendacommissie. De agendacommissie vergadert twee weken voor de eerste beeldvormende commissie en stelt de conceptagenda's van de beeldvormende en oordeelsvormende commissies en van de raadsvergadering op.
De aanlevering van voorstellen dient twee weken te vervroegen. Dat betekent ook dat de doorlooptijd van een voorstel in de hele vergadercyclus (van collegebesluit tot en met raadsbesluit) langer wordt. In hoeverre dat nadelig uitwerkt, zal moeten worden ervaren.
Net als dat nu al gebeurt, kan de agendacommissie voorstellen rechtstreeks voor de raadsvergadering agenderen. Dat zijn de overduidelijke hamerstukken en benoemingen.
Het principe dat de concept raadsagenda na afloop van de oordeelsvormende commissie langs de agendacommissie gaat (via de mail) blijft ook gehanteerd. Toegevoegd wordt dat

[1] Als bespreking van geheime stukken gewenst is, kan de (beeldvormende en oordeelsvormende) commissie achter gesloten deuren vergaderen.

na afloop van de beeldvormende commissies de concept agenda's van de oordeelsvormende commissies via de mail ook langs de agendacommissie gaan.

Continuering vaste commissievoorzitters
De ervaringen met de vaste commissievoorzitters zijn positief. Het presidium adviseert dan ook om te blijven werken met vaste commissievoorzitters in de gewijzigde vergaderstructuur. Dat betekent dat de commissievoorzitter de beeldvormende én de oordeelsvormende commissie voorzit. Dat is van belang om zo de bespreking van een agendapunt in de fase van beeld- en oordeelsvorming in goede banen te kunnen leiden.

Doorschuiven van voorstellen
De beeldvormende commissie kan in haar vergadering tot de conclusie komen dat een geagendeerd voorstel duidelijk is en direct als hamerstuk naar de raad kan. Dan wordt de oordeelsvormende commissie overgeslagen. Indien de beeldvormende commissie concludeert dat er aanvullende informatie nodig is, schuift een voorstel door naar een volgende vergadercyclus. Immers, bespreking van nieuwe, aanvullende informatie is onderdeel van de beeldvorming.

Scenario's vergaderstructuur
Door toevoeging van de beeldvormende commissievergaderingen komt de vraag omhoog of de fracties hieraan vooraf een extra fractievergadering wensen. Als de vergaderstructuur wordt aangehouden van een week vergaderingen en de dinsdag en donderdag in de week daarop volgend vrijhouden voor fractievergaderingen ontstaat scenario 1. In dit scenario is een extra week (di en do) vrijgehouden voor de fractievergaderingen.

In scenario 2 volgt de raadsvergadering in de week na de oordeelsvormende commissies. De dinsdag voorafgaand aan de raadsvergadering wordt dan vrijgehouden voor fractieoverleg. Hiermee wordt de doorlooptijd van de vergadercyclus 1 week korter. Zie onderstaande tabel.

Week	**Huidige vergaderstructuur**	**Scenario 1** Extra fractievergadering	**Scenario 2** Fractievergadering op de dinsdag voor de raad
1		Agendacommissie	Agendacommissie
2		Fractievergaderingen	Fractievergaderingen
3	Agendacommissie en Informeel Overleg	Beeldvormende commissie	Beeldvormende commissie
4	Fractievergaderingen	Fractievergaderingen	Fractievergaderingen
5	Commissies	Oordeelsvormende Commissie	Oordeelsvormende Commissie
6	Fractievergaderingen	Fractievergaderingen	Di: Fractievergadering Do: Raadsvergadering
7	Raadsvergadering	Raadsvergadering	

Voorgesteld wordt om voor 2022 het vergaderschema van scenario 1 aan te houden. Dit heeft als voordeel dat de geplande commissie- en raadsvergaderingen niet verschuiven[2]. Invoering van de wijziging is mogelijk vanaf de eerste vergadercyclus na de raadsverkiezingen in maart. Vanaf kalenderjaar 2023 wordt voorgesteld om het vergaderschema conform scenario 2 op te stellen, zodat de – verlengde - vergadercyclus

[2] Alleen de agendacommissie en de aanlevering van stukken worden in 2022 twee weken vervroegd.

één week korter wordt. Het vergaderschema 2023 wordt t.z.t. door het presidium vastgesteld.

Overzicht verschillen vergaderetiquette gedrag in BOB-model
Zoals bij de schets van het BOB model in hoofdstuk 3 al is toegelicht, heeft iedere soort vergadering zijn eigen vergadertechniek of – etiquette. Zie onderstaand overzicht:

	Beeldvormende commissie	**Oordeelsvormende commissie**	**Raad**
Vragen aan het college	Ja	Nee	Nee
Inspraak	Ja	Nee	Nee
Fracties bevragen elkaar	Ja	Ja	Nee
Fracties gaan met elkaar in gesprek	Nee	Ja	Nee
Fracties proberen elkaar te overtuigen met argumenten	Nee	Ja	Nee
Mening over het voorstel	Nee	Ja	Ja
Motie / amendement	Nee	Ja	Ja
Toelichten stemgedrag en stemverklaring	Nee	Nee	Ja

Herverdeling onderwerpen commissies
Tot slot stelt het presidium voor om de verdeling van de onderwerpen tussen de commissie Ruimte & Economie en de commissie Maatschappij & Bestuur aan te passen. De afgelopen raadsperiode was de werkdruk tussen beide commissies onevenwichtig verdeeld. Voor de commissie R&E was regelmatig één vergaderavond niet voldoende, terwijl voor de commissie M&B een aantal vergaderingen verviel bij gebrek aan agendapunten.

In de verordening op de raadscommissies Aalsmeer 2021 is de volgende verdeling gemaakt:

Artikel 2. Instelling raadscommissies
Er is een:
a. raadscommissie Ruimte en Economie, waarvan de werkzaamheden de volgende onderwerpen betreffen: economie en duurzaamheid, openbare ruimte, ruimtelijke ontwikkelingen.
b. raadscommissie Maatschappij en Bestuur, waarvan de werkzaamheden de volgende onderwerpen betreffen: sociaal domein, onderwijs en ontplooiing, bestuur, bevolking en veiligheid, stukken vanuit de planning- en control cyclus.

Voorgesteld wordt om de volgende nieuwe indeling en naamgeving te hanteren:
a) Commissie Ruimte: ruimtelijke ontwikkeling en openbare ruimte incl. verkeer
b) Commissie Maatschappij & Bestuur: sociaal domein, onderwijs & ontplooiing, bestuur, bevolking & veiligheid, stukken uit de P&C-cyclus, economie, duurzaamheid, energie en klimaat en overige thema's.

4. Ervaring op doen

Het presidium adviseert de nieuwe gemeenteraad genoeg ruimte te nemen om te experimenteren met de gewijzigde vergaderstructuur en pas na een jaar te evalueren. De agendacommissie en het presidium houden de vinger aan de pols hoe de vergaderingen

verlopen en of tussentijdse (kleine) bijstellingen gewenst zijn. Om die reden wordt voorgesteld deze wijziging nog niet gelijk in de Verordening op de raadscommissies te verwerken. Geadviseerd wordt om na de evaluatie met alle fracties, het college en de driehoek de nieuwe werkwijze - eventueel bijgesteld –te verwerken in de verordening. Zo wordt voorkomen dat het reglement te snel gecorrigeerd moet worden.