Memo Fractievoorzitters

Aan: De fractievoorzitters

Van: Bram Duizer en Elise Renkema

Datum: 4 april 2024

Betreft: Evaluatie nieuw vergadermodel en keuzes voor vervolg

---

Beste leden van het Fractievoorzittersoverleg,

Conform afspraak evalueren we na een half jaar gebruik het nieuwe vergadermodel. In het BOB-model proberen we de fases in besluitvorming beter te scheiden en nemen we, indien nodig, meer tijd voor het besluitvormingsproces van de raad. Het doel is betere, meer gedegen besluiten te nemen. In dit memo gaan we in op de resultaten van de evaluatie(s) en stellen we vervolgens voor een aantal keuzes te maken voor het (verbeterde) vervolg.

Evaluatie BOB model
Zoals eerder aangekondigd is bij een aantal doelgroepen gevraagd hoe het vernieuwde vergadermodel bevalt.

1. Een online vragenlijst onder raadsleden en fractievertegenwoordigers;
2. Insprekers bij het Sprekersplein;
3. Advies van een externe partij. Dit is gevraagd aan Jasper Loots;
4. Het college van B&W;
5. De griffie.

<u>Raadsleden en fractievertegenwoordigers</u>
De online vragenlijst voor raadsleden en fractievertegenwoordigers is door 29 personen ingevuld (52% van de doelgroep). Hiervan is 69% raadslid en 31% fractievertegenwoordiger. Van deze groep is 19% voorzitter geweest van een vergadering sinds augustus 2023 en 81% niet.

Over het algemeen geven raadsleden en fractievertegenwoordigers aan tevreden te zijn met de mogelijkheden die het nieuwe vergadermodel biedt. Raadsleden ervaren dat ze beter zijn voorbereid op besluitvorming dan in het oude vergadermodel. Hoewel de randvoorwaarden voor een goed vergaderproces aanwezig zijn, zien raadsleden en fractievertegenwoordigers voor de raad, griffie en college nog veel ruimte voor verbetering. Wethouders worden door een meerderheid gemist in de beeldvorming.

Het is niet altijd helder wat van raadsleden en fractievertegenwoordigers wordt verwacht in een beeldvormende of oordeelsvormende vergadering. Verder is voor een groot deel van de deelnemers aan de vragenlijst onduidelijk wat de taken van Presidium en Fractievoorzittersoverleg zijn. In bijlage 1 zijn de samengevatte resultaten van het online onderzoek opgenomen.

Insprekers

Een ruime meerderheid van de insprekers die het afgelopen half jaar het Sprekersplein hebben bezocht, heeft gereageerd op een korte online vragenlijst. Zij geven aan tevreden te zijn met de tijd die hen beschikbaar is gesteld om hun verhaal te doen en vragen te beantwoorden. Ook de ontvangst en begeleiding waren goed. Een meerderheid gaf aan dat er (te) weinig tijd was om na afloop de raadsleden en fractievertegenwoordigers nog te ontmoeten. Een tweede veelgenoemd punt betreft het informeren na afloop; wat is er met hun inbreng gedaan en wat heeft dat opgeleverd? Zie verder bijlage 1 voor de ervaringen van de insprekers.

Advies Jasper Loots

Adviseur, trainer en coach Jasper Loots, onder andere begeleider van de raadsconferentiedagen van 20 januari en 13 april 2024, heeft zijn bevindingen over het gebruik van het BOB-model in Zutphen gedeeld. Hij ziet nog veel ruimte voor groei en benoemt in dit verband onder andere het belang van duidelijke doelen en structuren voor de verschillende vergadervormen. Beeldvorming en oordeelsvorming lopen nog te veel door elkaar. In oordeelsvormende vergaderingen is er weinig discussie en interactie. Hij onderstreept het belang van goed voorzitterschap als voorwaarde voor succesvolle vergaderingen. Zie verder bijlage 1 voor de inbreng van Jasper Loots.

College

Over het geheel genomen, kijkt het college positief naar de effecten van de invoering van het BOB-model. Het Sprekersplein is een goede toevoeging gebleken. Het college vraagt wel aandacht voor het voorzitterschap en de opvolgingslijst. Hun standpunt is dat er geen “toezeggingen” namens het college kunnen worden genoteerd. De afwezigheid van wethouders aan de vergadertafel tijdens de beeldvormende vergaderingen is soms ongemakkelijk. Deelnemen kan van meerwaarde zijn. Het college constateert verder dat er wat meer debat is tijdens de oordeelsvorming. Wel valt ook hen de vermenging met beeldvorming (technische vragen) op. De vaste voorzitters vullen hun rol goed in. De taken en bevoegdheden van organen als het Presidium en het Fractievoorzittersoverleg zijn het college onduidelijk. Zie ook bijlage 1.

Griffie

De medewerkers van de griffie zien dat het BOB-model meer duidelijkheid, rust en kwaliteit brengt, of in ieder geval kan brengen, in het besluitvormingsproces voor de raad. Het Sprekersplein is een goede toevoeging gebleken. In de uitvoering van BOB is er echter nog een wereld te winnen. Er is duidelijk behoefte aan structuur en houvast voor alle deelnemers aan de vergaderingen. Dat blijkt onder andere aan de vermenging van beeld- en oordeelsvorming. De oude reflex om (ook tijdens de oordeelsvorming) vooral vragen te stellen aan de wethouder, blijft hardnekkig de kop opsteken.

Definitief kiezen voor het BOB-model

Op basis van de bevindingen van alle betrokkenen stellen wij voor om na deze oefenperiode nu definitief te kiezen voor dit vergadermodel op basis van de BOB-methode. Het is nodig daarvoor een gewijzigd Reglement van Orde (RvO) vast te stellen. In het RvO zijn de belangrijkste werkafspraken voor de raad opgenomen. Zoals hierboven aangegeven, zien wij vooral in de uitvoering van de basisafspraken en duiding van begrippen veel mogelijkheden om te verbeteren en met elkaar winst te behalen. Deze elementen krijgen waar nodig een plek in het RvO en in de toelichting daarop. Voor het overige is de werkinstructie BOB-model bedoeld om de verschillende fases in de besluitvorming te verduidelijken en de verantwoordelijkheid van de verschillende organen uit te leggen (zie de bijlagen).

Keuzes maken voor vervolg

Hieronder zijn enkele dilemma’s of aandachtspunten opgenomen, steeds voorzien van een voorstel van de griffie.

1. De donderdagavond en het Sprekersplein

Een deel van de raadsleden en fractievertegenwoordigers geeft aan moeite te hebben met de donderdag als avond voor het Sprekersplein en de beeldvorming. Het vroege tijdstip (18.30-19.30 uur) van het Sprekersplein is een extra drempel. Tegelijk is er bij raadsleden en insprekers behoefte aan meer ruimte voor het informele contact direct na het Sprekersplein.
Er zijn een aantal alternatieven voor dag en tijd van het Sprekersplein. Geen van deze alternatieven is echter aantrekkelijk.

Zo kunnen we ervoor kiezen om het Sprekersplein naar een aparte dag te verplaatsen. Dit betekent echter een extra vergaderdag in de maand, terwijl een deel van de raad aangeeft dat de belasting nu al hoog is.

Er kan ook voor gekozen worden om het Sprekersplein om 19.30 uur te starten en minder uren (20.30-22.30 uur) beschikbaar te houden voor beeldvormende vergaderingen. Voor goede beeldvorming is echter ook ruimte nodig. Het Presidium moet vaak keuzes maken over welke onderwerpen behandeld kunnen worden in de beeldvormende vergaderingen. Ook levert dit geen extra ruimte voor het Sprekersplein op.

Een keuze voor alleen maar maandagen (Sprekersplein, beeldvorming, oordeelsvorming en raad), betekent dat fracties niet meer op maandag kunnen vergaderen en naar een andere avond in de week zullen moeten uitwijken. Daarnaast betekent een vergaderschema met alleen maandagen dat het Presidium of wekelijks moet vergaderen of dat agenda's slechts 4 dagen voorafgaand aan de beeldvorming kunnen worden vastgesteld en dus de voorbereidingstijd voor fracties wordt verkort.

Een deel van de raadsleden en fractievertegenwoordigers is in algemene zin van mening dat de vergaderdruk in Zutphen hoog is. In bijna alle maanden van het jaar (juni, juli, augustus en november uitgezonderd) zijn er drie vergaderavonden ingepland voor beeldvorming, oordeelsvorming en raad. In de afgelopen jaren was dat niet anders. Toen werd de donderdagavond al eens per maand ingezet voor de zogenoemde Forumspecial.
Het argument "vergaderdruk" is daarom lastig te plaatsen. We kennen geen gemeenten van deze omvang waar de belasting lager ligt, het is meestal wat meer of anders hetzelfde. Dat betekent overigens niet dat we graag extra vergaderavonden toevoegen.

Voorstel:
Alles overwegende komen we tot de volgende twee opties voor dag en tijdstip Sprekersplein en beeldvormende vergaderingen. We vragen de raad een keuze te maken tussen deze opties.

Optie 1
Het Sprekersplein blijft op donderdagavond, maar dan van 19.00-20.30 uur.
De beeldvormende vergaderingen blijven staan op donderdag, van 19.30-22.30 uur.
De oordeelsvormende vergaderingen blijven staan op maandag, van 19.30-22.30 uur.

In deze variant accepteren we dat het voor fracties niet mogelijk is hetzelfde raadslid of dezelfde fractievertegenwoordiger af te vaardigen voor én het Sprekersplein én het eerste uur van de beeldvormende vergadering.
Voor het Sprekersplein plannen we standaard een half uur extra in, zodat er ruimte is voor ontmoeting na afloop van het formele deel. Wanneer er minder onderwerpen zijn voor de beeldvorming, starten we daarmee pas om 20.30 uur. Wanneer de beeldvorming toch volgepland wordt, proberen we overlap tussen onderwerpen/domeinen in het Sprekersplein en het eerste uur beeldvorming te voorkomen.
Een fractie moet in deze variant (tenzij een voorzitter wordt geleverd) maximaal drie mensen gelijktijdig inzetten. Dit is conform de gevraagde bezetting tijdens de drie parallelle sessies van

het Forum in het verleden. Op dit systeem is het aantal fractievertegenwoordigers waarover de kleinste fracties mogen beschikken gebaseerd.

Optie 2
Het Sprekersplein verhuist naar de maandag van de fractievergaderingen (waarin nu o.a. de agenda's van de beeld- en oordeelsvorming worden besproken), van 19.00-20.30 uur.
De fractievergaderingen beginnen in dat geval later of niet voltallig.
De beeldvormende vergaderingen blijven staan op de donderdag daarna, van 19.30-22.30 uur.
Op de maandag daarna vinden de oordeelsvormende vergaderingen plaats.

In deze variant vindt het Sprekersplein plaats op een avond die raadsleden en fractievertegenwoordigers in principe al hebben bestemd voor het raadswerk.
De donderdagavond blijft nodig voor de beeldvormende vergaderingen. Verplaatsen we deze mee naar de maandag, dan worden de fractievergaderingen in zijn geheel naar een andere dag gedrukt. De voorbereidingstijd voor beeldvormende vergaderingen wordt in dat geval bovendien verkort van 7 naar 4 dagen.

2. <u>Voorzitterschap Sprekersplein</u>

Bij de start van het experiment BOB-model heeft de interim griffier, met instemming van het FVO, voorgesteld dat Birgitta Dolfing (onderzoeker Rekenkamer en raadsadviseur) het voorzitterschap van het Sprekersplein invult. Birgitta doet dit met plezier en krijgt veelal positieve respons op haar optredens. Zie bijvoorbeeld de resultaten van de digitale vragenlijst. Wij vangen tegelijk ook regelmatig geluiden op dat het voor het aanzien van het Sprekersplein en het aanspreken van raadsleden tijdens het Sprekersplein, beter zou zijn dat de burgemeester deze rol op zich neemt. Enkele raadsleden en het college hebben dit meegegeven.

We hechten er aan dat de voorzitter van het Sprekersplein een duidelijk mandaat heeft voor deze rol. Nu is het moment om een afgewogen keuze te maken. Op basis van de respons tot nog toe, zien we dat het voorzitterschap van Birgitta wordt gewaardeerd. Voortzetting ervan ligt daarom voor de hand. Wel zijn er voldoende signalen ontvangen om hierover met elkaar van gedachten te wisselen.

<u>Voorstel</u>:
Een voorzitter kiezen voor het Sprekersplein.

3. <u>Collegeleden aan tafel bij de beeldvorming?</u>

Een meerderheid van de raadsleden en fractievertegenwoordigers hebben laten weten de collegeleden aan tafel te missen tijdens beeldvormende vergaderingen. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd. Eén veelgenoemde is dat een oordeel vormen (en dus een stap naar oordeelsvorming) niet mogelijk is, wanneer niet eerst ook enkele politieke vragen kunnen worden gesteld.

Voor goede beeldvorming is het belangrijk de opvattingen/meningen te parkeren en de aanwezige ambtenaren en andere vakspecialisten te bevragen op feitelijke (en procesmatige) zaken. De basis voor het goede gesprek in de beeldvorming is goede, duidelijke raadsvoorstellen of informatie en goede voorbereiding door alle deelnemers. Het is niet nodig de oordeelsvorming in te gaan met een definitief standpunt (verkregen na de beeldvorming). Het is zelfs raadzaam om, op argumenten, een voorlopig standpunt in te nemen. De oordeelsvorming is er vooral om een oordeel te vormen op basis van het gesprek met de andere fracties en het college. Daar horen uiteraard ook (enkele) vragen aan het adres van de portefeuillehouder bij.

Het vertrouwde beeld in de afgelopen jaren tijdens Forumvergaderingen, waren vraag en antwoord rondes tussen fracties en het college. Het is een ingesleten patroon, het kost tijd en moeite dat te doorbreken. Op het moment dat een collegelid standaard beschikbaar is tijdens

de beeldvorming, zal de neiging hem of haar te bevragen groot zijn.

Voorstel:
We gaan ons verder bekwamen in beeld- en oordeelsvorming. Collegeleden zitten niet aan tafel tijdens de beeldvorming. Het Presidium wordt (in bijzondere gevallen) in de gelegenheid gesteld vooraf een uitzondering te maken.

4. Vaste voorzitters bij de oordeelsvorming

De vaste voorzitters waarover de raad momenteel beschikt, krijgen veel waardering. Het is belangrijk te investeren in goed voorzitterschap van vergaderingen. Het is een cruciale factor voor een geslaagde vergadering. Voorzitters hebben baat bij hun talent, maar “vlieguren” maken en bereid zijn te trainen zijn ook belangrijke voorwaarden. Wanneer iemand de facto fungeert als vaste voorzitter tijdens de oordeelsvorming (Martijn Siemes, Wouter Welker), betekent dit dat de respectievelijke fracties iemand van de fractie hiervoor vrij stellen. Voor veel fracties gaat dit te ver op het moment, en dat blijkt ook iedere maand.

Keer op keer ervaart de griffie dat het lastig is de voorzitterschappen bij vergaderingen in te vullen. Er zijn altijd (late) afzeggingen, met als gevolg een intensieve zoektocht naar een vervanger. Dit kost veel tijd en leidt tot onwenselijke situaties, zoals een gecombineerd voorzitter- en woordvoerderschap, of een voorzitter en wethouder van dezelfde politieke partij.

We vragen de raad daarom om te kiezen voor vaste voorzitters en vaste plaatsvervangers bij de beeldvormende en oordeelsvormende vergaderingen. Vanwege de vier domeinen, betekent dit acht vaste voorzitters en tenminste vier vaste vervangers. In totaal zijn er dus tenminste twaalf personen nodig. Deze personen houden er iedere maand rekening mee als voorzitter ingezet te worden en zeggen alleen af als het echt niet anders kan.

De vraag die vervolgens gesteld moet worden is of de raad bereid is deze voorzitters uit de eigen gelederen te leveren. Daarbij is het redelijk van de grotere fracties meer inzet te vragen dan van de kleinere fracties. Als de keuze wordt gemaakt om volledig voor “eigen” voorzitters te gaan, moet iedere fractie dus bereid zijn één of twee personen hiervoor te leveren. Dit zijn idealiter personen met affiniteit met het voorzitterschap en tenminste met de bereidheid om te trainen en te verbeteren.

Vanwege de al jarenlange moeizame bezetting van de voorzittersrollen, hebben we eerder voorgesteld ook externe voorzitters met binding met politiek-bestuurlijk Zutphen toe te staan. Zij zijn een welkome aanvulling op de vaste voorzitters die we onder onze raadsleden en fractievertegenwoordigers kunnen vinden. Op verzoek van het FVO heeft de griffie onderzocht wat de juridische risico’s zijn voor het inzetten van externe voorzitters. Deze juridische risico’s blijken verwaarloosbaar klein. De vraag of we (ook) gebruik mogen maken van externe voorzitters, ligt wat ons betreft nu opnieuw op tafel. (Deze rol wordt tot nog toe alleen ingevuld door Annelies Bickes.) We stellen de raad voor ook externe vaste voorzitters voor de oordeelsvormende vergaderingen definitief mogelijk te maken.

Wanneer we dan beschikken over vaste voorzitters, bestaande uit raadsleden en fractievertegenwoordigers en (eventueel) aangevuld met externe voorzitters, stellen we tot slot de vraag of daar iets tegenover mag staan. Krijgen deze voorzitters een vrijwilligersbijdrage of is dit een klus die er “gratis” kan worden bijgedaan? Het vaste voorzitterschap vraagt een investering (voorbereidingstijd en inzet). Daarom is het voorstelbaar deze vaste voorzitters een vrijwilligersvergoeding van 100 euro per maand toe te kennen, wanneer zij in de betreffende maand een vergadering hebben voorgezeten. Dit is een politieke afweging voor de raad.

Er is ook wel gesuggereerd de fracties die een voorzitter leveren een extra fractievertegenwoordiger te gunnen. Ons advies is dat niet te doen. De huidige ondersteuning

door fractievertegenwoordigers is nog gebaseerd op het model dat er drie forumvergaderingen gelijktijdig konden plaatsvinden. Dat is nu teruggebracht naar maximaal twee parallelle vergaderingen. Ook de kleinste fracties (één raadslid, drie fractievertegenwoordigers) moeten in staat worden geacht tijdens beeldvormende of oordeelsvormende vergaderingen (twee vergaderavonden per maand) twee mensen gelijktijdig in te zetten. Met een vast voorzitterschap stijgt die inzet naar maximaal drie van de vier personen. Dit is de facto de inzet die in het oude Forummodel van de fracties al gevraagd werd.

Voorstel:
1. Kiezen voor acht vaste voorzitters bij de beeldvormende en oordeelsvormende (domein)vergaderingen en tenminste vier vaste vervangers;
2. Naast de vaste voorzitters uit de eigen gelederen ook externe vaste voorzitters toe te staan;
3. Afwegen of deze vaste voorzitters een vrijwilligersvergoeding toegekend krijgen.

Conclusie
Samenvattend concludeert de griffie dat het nieuwe vergadermodel meer helderheid en structuur biedt aan de behandeling van raadsvoorstellen in het besluitvormingsproces. Uit alle reacties komt het beeld naar voren dat we met het geheel nog moeten oefenen om het model optimaal te benutten. Dit vraagt inzet van de ambtelijke organisatie, maar ook van de griffie, de raad, en het college. Raadsleden, college, griffie, adviseur Jasper Loots, iedereen ziet mogelijkheden de invulling die we nu aan BOB geven te verbeteren. Het advies van de griffie is nu vol in te zetten op verbetering verfijning binnen de huidige spelregels.

Bijlage(n):
Bijlage 1: Rapport bevindingen rapport Evaluatie. In dit document vind je:
- Resultaten van online vragenlijst;
- Ervaringen van insprekers van het Sprekersplein;
- Ervaringen van het College B&W;
- Advies van Jasper Loots.

Bijlage 2: Raadsvoorstel aangepast Reglement van Orde gemeenteraad Zutphen 2024
Bijlage 3: Reglement van Orde gemeenteraad Zutphen 2024, inclusief toelichting
Bijlage 4: Werkinstructie BOB-model