MEMO NIEUWE VERGADERVORMEN ZWOLSE GEMEENTERAAD

Februari 2022, Johran Willegers

Inhoud

Aanleiding 2
Huidige vormen en knelpunten 2
Inforonde 2
Debatronde 2
Bijpraatsessies 2
Besluitvorming 2
Agenderingen 3
Nieuw vormen 4
Vast Themadebat (infonota's) 4
Raadsdebat 4
Rondetafelgesprek 4
Technische Briefing 5
Schriftelijk Overleg/Feitelijke ronde 5
Besluitvorming 5
Voorstel 6
Voorbeeld raadsagenda 7

Aanleiding

Positie en rol van de gemeenteraad zijn meermaals onderdeel van gesprek geweest. Het presidium noemde de debatvormen als één van de aspecten waar een herziening bijdraagt aan de positie van de raad en de functie van het debat, ophalen van informatie en effectieve besteding van tijd.

De ingestelde werkgroep doet daarom een voorstel in het kader van vergadervormen. In dit memo wordt ingegaan op de huidige situatie en bijkomende knelpunten om vervolgens verbeteringen voor te stellen.

Het doel van nieuwe vergadervormen is drieledig: 1) het versterken van de positie van de Raad in relatie tot haar duale verantwoordelijkheden tegenover het College gekoppeld aan het strategisch vermogen van de Raad. 2) Een duidelijker onderscheid in vergadervormen waar beter toegespitst kan worden op de traditionele rollen als raadslid, namelijk de controlerende, kaderstellende en de volksvertegenwoordigende. 3) Een betere tijdsbesteding gezien te toenemende druk, meer complexe dossiers waarbij het verschil in grootte van fractie, geen effect op de invulling als raadslid mag hebben.

Huidige vormen en knelpunten

Inforonde

Informatierondes worden met redelijk gemak geagendeerd. Informatie- of beslisnota's worden echter zelden rechtstreeks (door de agendacie) voor een inforonde geagendeerd. Dit komt meestal uit de raad zelf via een agenderingsverzoek van een afzonderlijke nota. Grote toegevoegde waarde aan deze vorm is het spreken/vragen stellen aan externen. Ook College en ambtelijke afvaardiging is aanwezig. Verbeterpunt aan de inforondes is dat door de vele aanwezigen de ronde beperkt blijft tot vraag-antwoord ofwel dat raadsleden veel vragen stellen aan College/ambtenaren waardoor externen weinig tot geen vragen krijgen. Hiermee is de inforonde meer een vraag-antwoordsessie dan een echt gesprek waarbij informatie van experts of de stad wordt opgehaald om beter beslagen ten eis te komen in politieke dossiers.

Debatronde

Debatten zijn inhoudelijk en de raad gaat ook met elkaar in debat. De huidige vorm lijkt met het oog op standpuntuitwisseling effectief. Debatten gaan echter vaak over één nota waardoor debatten niet altijd op strategisch, kaderstellend karakter gevoerd worden. De agenderende partij heeft veel belang bij het debat, maar partijen die tegenstemden moeten net zo goed met een bijdrage komen. Dit vraagt relatief veel tijd ten opzichte van een beperkt aantal behandelde onderwerpen. Hierdoor leidt agendering vaak tot vertraging, wat voor partijen kan betekenen om een agendering niet te steunen. Omdat er maar één nota geagendeerd wordt, kijken fracties meer in hun eigen belang om iets wel of niet te steunen.

Bijpraatsessies

Raadsleden hebben beperkte tijd in een week en hebben gesprekken in de stad nodig als voorwaarde voor het goed kunnen invullen van het raadslidmaatschap. Het instrument bijpraatsessie is uitgedijd, waarbij drie tot vier sessie op een dinsdagavond voorkomen. Dit heeft een aantal nadelen. Ten eerste de tijd die je kwijt bent aan een ronde die vooral vanuit het ambtelijk apparaat van belang wordt geacht, maar niet perse de eigen prioriteit heeft. Ten tweede het officieel informele karakter valt in de praktijk anders uit. De angst voor informatieachterstand ontstaat als je niet aanwezig bent. Ook hebben Collegeleden in het verleden verwezen naar bijpraatsessie in raadsdebatten en waren zij aanwezig bij bijpraatsessies. Daarmee dreigt een scheve informatiepositie, zeker omdat deze sessies besloten zijn en niet zijn terug te kijken. Ten derde is het inhoudelijke karakter van de sessies vaak van goed kwalitatief niveau, alleen ontstaat het gevoel dat sessies ook met een informatienota hadden kunnen worden afgedaan. Een sessie zou dit dan vervangen, maar is inhoudelijk niet terug te lezen etc.

Besluitvorming

De besluitvorming in het kader van stemmingen gaat gestructureerd. Ooit is besloten in plaats van elke twee weken, om de drie weken besluitvorming te doen. Dat zorgt daarmee automatisch voor langere avonden en men kan zich daar op instellen. Er is een aantal opvallende punten: 1) vaak

vele en lange stemverklaringen, ook bij informatienota's (waar dus niet eens over gestemd wordt). 2) een soms veelvoud aan mondelinge vragen die veel tijd in beslag nemen. 3) moties vreemd aan de orde van de dag, waarover geen debat is geweest en waarover de raad ook niet in staat is om in debat te gaan. Daarnaast komen deze soms pas bij de dagmail op maandag langs, waardoor voor fractie het bepalen van een stemadvies op korte termijn moet, zonder dat hierover meer informatie ingewonnen kan worden. In het hoofdstuk over nieuwe vormen wordt hier een aantal voorstellen aan gekoppeld.

Agenderingen

Er kunnen veel agenderingen zijn waardoor de behandelagenda van de Raad snel volloopt. Ook zit er zeker bij debatrondes een bepaald politiek karakter aan het wel- of niet halen van een meerderheid. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat slechts afzonderlijke nota's worden geagendeerd, dus daarmee de verleiding groot is om vanuit de eigen partij te kijken of er behoefte is aan debat over een specifieke nota. Partijen worden beknot in het maken van hun punt, doordat er relatief veel gewicht wordt gehangen aan het wel/niet bespreken van een nota. Het bemoeilijkt de controlerende rol. Die afweging is niet onbegrijpelijk omdat twee debatten (na elkaar) in één zaal de max is. Vier agenderingsverzoeken van informatienota's bij één besluitvorming kan dus al betekenen (aannemend dat er ook andere debatten zijn), dat een raadsagenda reeds voor een maand vol kan zitten. Er is dus een dilemma tussen vrijelijk agenderen en het raadswerk doen en haalbaarheid in tijd en agenda. Dat vraagt om een oplossing, die wordt aangedragen in het volgende hoofdstuk.

Nieuw vormen

Vast Themadebat (infonota's)

Het voorstel is Vaste Themadebatten te hebben op overkoepelde onderwerpen. Denk aan klimaat & energie, zorg, jeugdbeleid/jeugdzorg, veiligheid, mobiliteit etc. Deze worden standaard één, twee, drie of vier keer per jaar ingepland. De griffie heeft kennis van thema's die rijker aan nota's zijn of niet en kan een voorstel doen voor welke thema's gekozen worden en de frequentie van een debat per thema. Het presidium bekrachtigt dit. In principe worden informatienota's automatisch geagendeerd voor deze rondes. Bij de besluitvorming wordt bij elke nota aangegeven voor welk Themadebat iets geagendeerd wordt (zie: *Voorbeeld Raadsagenda)*. Daarmee valt de noodzaak weg om informatienota's te agenderen. Omdat verschillende nota's behandeld worden, kunnen fracties vrijelijk hun insteek kiezen en focussen op de voor hen belangrijkste nota. Fracties hoeven dus geen Themadebatten te agenderen of nota's hiervoor te agenderen, dat gebeurt automatisch.

De insteek van het Themadebat is in principe gericht op het stellen van beleidsinhoudelijke en strategische vragen waarbij de eigen standpunten uiteraard gewisseld kunnen worden. Het is daarmee een meer hybride vorm tussen de huidige debatrondes en informatierondes. Vragen mogen technischer/inhoudelijker zijn dan in de huidige debatrondes en mogelijk vaker gericht tot het College. Moties kunnen worden aangekondigd en van appreciatie voorzien.

Een mogelijk nadeel is dat veel nota's bij elkaar worden gepakt en men dus niet op hetzelfde detailniveau elke nota kan behandelen. Hier komt echter politieke prioritering bij kijken. Daarnaast staat het fracties altijd nog vrij om een enkele nota te agenderen voor een afzonderlijk debat.

In principe worden alleen informatienota's (automatisch) op de agenda gezet voor een Vast Themadebat. Beslisnota's verdienen andere aandacht omdat deze meer ingrijpende besluiten of trajecten betreffen zoals bestemmingsplannen of uitvoeringsagenda's. Beslisnota's lenen zich dus voor een Raadsdebat i.p.v. een Themadebat, of worden direct voor besluitvorming geagendeerd (zoals nu). Het kan zelden voorkomen dat een nota onder geen enkel thema valt. Voorstel is om te kijken hoe vaak dit in de praktijk voorkomt en of dit dat een probleem vormt. Agendering blijft altijd mogelijk en de vraag is of dit om relevante onderwerpen zou gaan.

Raadsdebat

Het Raadsdebat verschilt niet in grote mate van de huidige debatrondes. De intentie is hiermee debatten over thema's met grotere impact te kunnen behandelen en daarmee debatten een meer strategische of kaderstellende inslag te geven zodat de Raad in staat is om meer over koers, in plaats van uitvoeringsdetails het politieke debat aan te gaan. De uitvoering komt namelijk meer terug bij het Vaste Themadebat. De agendacommissie bepaalt per beslisnota of deze rechtstreeks geagendeerd kan worden, of dat een debat nodig is. Rechtstreeks geagendeerde beslisnota's kunnen door de raad altijd afgevoerd en bij meerderheid geagendeerd worden voor debat. Ook afzonderlijke informatienota's kunnen apart geagendeerd worden voor een (Raads)debat, al zal die noodzaak minder zijn omdat in principe elke nota in een Vast Themadebat langs komt. Actualiteit, belang of impact van het stuk kunnen echter reden zijn tot een aparte Raadsdebat-agendering over slechts één nota, net zoals nu. Spreektijden zijn in principe 4 minuten. De agendacommissie kan anderszins besluiten. Toekenning van interrupties is de bevoegdheid van de voorzitter.

Rondetafelgesprek

Het Rondetafelgesprek (RTG) vervangt de informatieronde. Agendering kan zowel n.a.v. een nota zijn als los hiervan. Belangrijk verschil tussen RTG en informatieronde is dat in principe het College niet meer bij een RTG aanwezig is. Dit is 1) omdat nota's in principe in de themadebatten aan de orde komen. En 2) om te bewerkstelligen dat de genodigden meer tijd en ruimte voor vragen krijgen en daarmee meer ruimte komt in een RTG voor een gesprek dan het vaste stramien van twee rondes van twee vragen die door raadsleden als beperkend wordt gezien. Dit biedt tevens ruimte voor een belangrijke wens vaker op locatie te kunnen vergaderen. Een informelere vorm is beter toepasbaar op een informelere locatie. Een RTG kan ook de insteek hebben van een expertsessie, waarbij vooral deskundigen worden uitgenodigd, in plaats van inwoners/betrokkenen. Dit is aan fracties zelf. In de huidige informatierondes wordt (soms) laat bekend wie precies aanschuift. De bedoeling is dat dit bij publicatie van de agenda voortaan al bekend is.

Technische Briefing

Deze zijn in principe digitaal. Dit vervangt de bijpraatsessie. Het verschil is dat deze door de Raad moeten worden aangevraagd en niet vanuit de ambtelijke organisatie komen. De sessie is in principe besloten, alleen wordt wel aangevraagd bij een besluitvorming. Om te voorkomen dat ambtenaren voor één geïnteresseerd raadslid moeten opdraven, dienen in principe drie fracties een briefing te ondersteunen. Dit heeft niets met meerderheden te maken, slechts met het garanderen van een voldoende aanwezigheid. Een briefing kan naar aanleiding van een nota, maar ook over een losstaand onderwerp. In principe is er één dinsdag per maand met maximaal drie sessies per avond. Een briefing duurt een uur en wordt ambtelijk gegeven.

Omdat informatienota's in principe automatisch worden behandeld in een Vast Themadebat, is het idee dat het aanvragen van apart technische briefings beperkt kan blijven.

Schriftelijk Overleg/Feitelijke ronde

Om de Raad wel in een positie te houden dat ook vragen gesteld kunnen worden ter voorbereiding van een debat, is er een schriftelijk overleg mogelijk. Dit vat zichzelf het best samen als een schriftelijke informatieronde, slechts gericht aan het College. Om ook ambtelijke capaciteit te bewaken, beslist in principe de agendacommissie of een dergelijke ronde nodig is. Uiteraard kan een raadslid dit altijd afzonderlijk voorstellen gekoppeld aan een agendering, maar ook hier geldt (net als de technische briefing) dat wel meerdere partijen dit moeten delen. Immers, in de Zwolse omgang tussen Raad en organisatie is het persoonlijk mailen tussen raadslid en ambtenaar voor technische vragen, gebruikelijk. Het is niet de bedoeling dat te smoren. Over beslisnota's met grote impact kan de agendacommissie dit van te voren inschatten. Zowel de ingezonden vragen en opmerkingen, als de antwoorden, zijn openbaar en hiermee transparant te gebruiken in een debat. Het Themadebat biedt meer ruimte voor technische/inhoudelijke vragen en daarmee komen de kansen die een oude informatieronde biedt qua bevragen van het College, nog steeds aan bod.

Besluitvorming

In het kader van besluitvorming zijn drie knelpunten aangegeven. 1) (lange) stemverklaringen, veelal ook bij informatienota's. 2) lange duur van het agendapunt Mondelinge Vragen. 3) Moties vreemd aan de orde van de dag.

Met betrekking tot stemverklaringen is de verwachting dat juist omdat informatienota's in principe ter behandeling in een Vast Themadebat komen, dit ook niet meer nodig is. Met betrekking tot de lengte van verklaringen is dit de verantwoordelijkheid van de voorzitter om hier op te treden.

Als het gaat om Mondelinge Vragen wordt hier geen voorstel op gedaan. Het gebeurt incidenteel dat er (te) veel sets binnenkomen. Het is wijs om indien dat gebeurt, in contact te treden met fracties om eventueel iets om te zetten in schriftelijke vragen. Mondelinge Vragen moeten echter altijd een recht blijven, daarnaast is geen enkele vergadering perfect en kan het dus inderdaad soms voorkomen dat dit langer duurt. Uiteindelijk is elke fractie daar zelf bij.

De *moties vreemd* wordt wel een aanpassing voorgesteld en dat is het verdwijnen van dit middel. De beperkingen van *moties vreemd* zijn reeds beschreven. Het moet fracties wel vrij kunnen staan om naar aanleiding van informatienota's een raadsinstrument in te zetten. Dat kan als volgt: op elke besluitvorming komt het agendapunt *Afdoening Vast Themadebat* te staan. In zo'n Vast Themadebat kunnen moties worden aangekondigd en kunnen raadsleden hier elkaar (en het College) op bevragen. Bij het agendapunt (bijvoorbeeld) *Afdoening Vast Themadebat Klimaat & Energie* kunnen moties worden ingediend naar aanleiding van het Themadebat en de informatienota's die hiervoor geagendeerd waren. De optie vervalt dus wel voor 'losse pols-moties'. Dit valt echter wel te beargumenteren vanuit het idee van een sterkere informatiepositie van de Raad. Over menig *motie vreemd* valt nu hooguit een paar uur na te denken en is geen inhoudelijke wisseling geweest.

Voor de rest is het voorstel de besluitvorming ongewijzigd te laten.

Voorstel

1. Het invoeren van onderstaande vergadervormen in een *Pilot Vergadervormen*.
2. Dit tenminste voor de periode maart – juli te doen.
3. Griffie, agendacommissie en huidige werkgroep in het zomerreces de ervaringen in een korte evaluatie te laten gieten.
4. Vanaf september definitief de nieuwe vormen door te voeren en waar nodig te verankeren in het Reglement van Orde.

Vorm	**Bedoeling**	**Opzet**	**Voorwaarden**
Vast Themadebat	Per overkoepelend thema in ntb frequentie. Controlerend karakter.	Spreektijd 6 minuten. Standpuntverkondiging, maar met name inhoudelijke vragen aan College. Ook mogelijkheid tot indienen motie. Gebruik interrupties tussen fractie naar verwachting minder.	Informatienota's worden standaard geagendeerd per thema. Meerdere wethouders kunnen aanwezig zijn.
Raadsdebat	Gelijk aan debatronde. Ruimte voor een strategischer debat i.v.m. minder afzonderlijk geagendeerde informatienota's. Kaderstellend karakter.	Spreektijd 4 minuten. Geen technische vragen. Gericht op standpuntuitwisseling en aankondigen van moties etc.	Agendering per meerderheid. Agendacie besluit daarnaast per beslisnota directe besluitvorming of niet (net zoals nu).
Rondetafelgesprek	Gesprek over nota's of een geagendeerd ander onderwerp met belanghebbenden/experts. Volksvertegenwoordigend karakter.	College niet aanwezig. Alleen genodigden. Staat zelfde tijd voor als informatieronde; waarbij het gesprek meer ruimte krijgt. Ook mogelijk op locatie.	Agendering per meerderheid. Indienende partijen komen met lijst genodigden.
Technische Briefing	Initiatief voor 'bijpraatsessie' komt bij Raad te liggen om sturend vermogen te vergroten en informatieposities gelijk te trekken.	Besloten en ambtelijk. College hoeft niet aanwezig te zijn. Fracties beslissen zelf of ze aanwezig willen zijn.	Drie fracties moeten hier voor zijn. Maximaal 3 per maand, op één dinsdag.
Schriftelijk overleg	Op dossiers met grotere impact zorgen voor meer informatiemogelijkheden en door het openbare karakter deze ook toe te kunnen passen in het debat. Dit versterkt de positie van de Raad.	Deadline voor een SO en de beantwoording daar van wordt gesteld door agendacommissie.	Besluit ligt in principe bij agendacommissie. Anders per meerderheid.
Besluitvorming	Minder ruimte stemverklaringen, vervallen *motie vreemd,* toevoegen *Afdoening Vast Themadebat X*	Door een *Afdoening Themadebat* toe te voegen aan de agenda, houden raadsleden de mogelijkheid motie in te dienen bij informatienota's aangezien de *motie vreemd* vervalt.	Geen veranderingen.

Voorbeeld raadsagenda

Maandag 5 september 2022: debatten

Raadszaal

- Raadsdebat Uitvoeringsagenda Jeugdzorg: 19:30 – 21.00
- Raadsdebat Bestemmingsplan Weezenlanden Noord 21.00 – 22.30

TAK-zaal

- Rondetafelgesprek Participatiewet: 19.30 – 21.00
- Themadebat Klimaat & Energie: 21:00 – 22.30

Maandag 12 september 2022: besluitvorming

Raadszaal

1. Mededelingen
2. Vaststelling agenda
3. Bekrachtiging geheimhouding
4. Mondelinge vragen
5. Ingekomen stukken
    a. […]
    b. Informatienota's voor de Raad
        i. Beeldengroep Joan Derk van der Capellen tot den Pol. *Voorstel: te agenderen voor Vast Themadebat Cultuur d.d. 19 september.*
        ii. Motie Moestuinen (volkstuinen) Zwolle *Voorstel: te agenderen voor Vast Themadebat BOR & Milieu d.d. 24 oktober*
        iii. Evaluatie Sociale Wijkteam Zwolle. *Voorstel: te agenderen voor Raadsdebat*
        iv. Stand van zaken stikstof. *Voorstel: te agenderen voor Vast Themadebat BOR & Milieu d.d. 24 oktober*
        v. Toekomstbestendige bedrijventerreinen Vergunningen, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht jaarverslag 2021 & programma 2022. *Voorstel: te agenderen voor Vast Themadebat Veiligheid d.d. 12 december*
6. Beslisnota Beeldkwaliteitplan Breezicht Noord
7. Beslisnota Wijziging APV
8. […]
9. Afdoening Vast Themadebat Klimaat & Energie. *Daarbij waren betrokken de volgende informatienota's:*
    a. Motie 1 ABC
    b. Motie 2 ABC
10. Afdoening Vast Themadebat Mobiliteit. *Daarbij waren betrokken de volgende informatienota's:*
    a. Motie 1 ABC
11. Sluiting