

Democratisch, doelmatig en publieksvriendelijk vergaderen

1. Inleiding

In aansluiting op mijn presentatie “Raadslid van de Toekomst” (mei 2017) en de motie zoals aangenomen tijdens de Kadernota 2018, geef ik u, ten behoeve van de komende informatie- en formatierondes, enkele ideeën en tips mee om democratisch, doelmatig en publieksvriendelijk te vergaderen.

Alvorens verder op reis te gaan naar de raadsperiode 2018-2022 kijken we nog even achterom naar de uitgangspunten van de presentatie “Raadslid van de Toekomst”.

Raadslid van de Toekomst in het kort

- Een gemiddeld raadslid is 15,9 uur per week bezig met het raadswerk (Rapport ROB)
Kanttekening: ik heb u toen nog gevraagd: Bent u in control of bent u amechtig aan het hijgen?
- Oproep via diverse landelijke rapporten tot groot onderhoud van de lokale democratie.
- Democratie wordt snel verengd tot politieke, representatieve democratie maar er is ook nog zoiets als maatschappelijke democratie; dat is inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden
- De maatschappelijke democratie zet de politieke democratie onder druk
Kanttekening: recent voorbeeld hiervan is de petitie inzake de knip op de Keizersdijk
Deze dynamiek is niet nieuw maar de intensiteit wel.
- Onze tijd vraagt om een nieuwe verbinding tussen politieke en maatschappelijke democratie ook wel genoemd: MEERVOUDIGE DEMOCRATIE
- Er is een radicale omslag nodig met als noodzakelijke opgave: het borgen van de stabiliteit van de samenleving.
- Deze opgave dient lokaal vorm te krijgen door:
 - a. Evaluatie van het dualisme
De politiek is teveel naar binnen gericht met als gevolg dat organen “met elkaar bezig zijn”. Politieke belangen worden zo belangrijker dan het algemeen belang.
 - b. We moeten komen tot een andere rolinvulling & tijdsbesteding
Maak de rol van de raad in relatie tot andere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de inwoner bespreekbaar
Investeer in vakmanschap raadslid en kom los van het papier van het gemeentehuis.

Het raadslid van de toekomst verbindt de representatieve democratie met de maatschappelijke democratie.

Om met de woorden van Jeroen van Urk, oud griffier Oude IJsselstreek, te spreken:

“De kunst van gemeentepolitiek is steeds meer om je achterban in het spel te brengen en minder om die te vertegenwoordigen. Het is de kunst om inwoners uit hun bubbels te halen, elkaar te laten spreken en aanspreken en met hen tegenstellingen te overbruggen. Zo kunnen gemeenten hun problemen oplossen onder aanmoediging van raadsleden, die daartoe hun visie verbinden met die van betrokkenen. Dat is gemeentebestuur in de gemeenschap. Het leidt ook tot andere bestuursverhoudingen, voorbij het dualisme”

Motie ingediend door de fractie van de VVD op 13 juli 2017

De raad besluit de motie unaniem aan te nemen.

Tekst motie: draagt de griffier op om ten behoeve van de nieuwe raadsperiode een nieuw Reglement van Orde aan te leveren – in de geest van de vernieuwing lokale democratie- opdat dit document kan dienen als inspiratiestuk tijdens de informatie- en formatieronde, waarbij de nieuwe gemeenteraad uiteindelijk gaat bepalen voor welke werkvormen vernieuwing lokale democratie gekozen gaat worden.

Wat betekent bovenstaande -en niet te vergeten de lessen van het raadstestament- nu voor onze wijze van vergaderen en handelen in het algemeen?

- Onze wijze van vergaderen staat onder letterlijk onder druk
Raadsleden ervaren een hoge vergader- en werkdruk op en rond het gemeentehuis.
Hoe kunnen we onze vergadermomenten zo efficiënt mogelijk benutten zodat we niet alleen meer naar buiten kunnen maar tegelijk ook het ambt van raadslid aantrekkelijk houden voor onszelf en nieuwe aspirant raadsleden.
- Er is een roep om meer naar buiten te gaan en de verbinding met buiten te maken.
Dit sluit prima aan bij een andere opgave, plicht zelfs, namelijk de participatieplicht zoals genoemd in de nieuwe Omgevingswet. De gemeente, maar ook de initiatiefnemer van een bouwplan, hebben de plicht om te toetsen in de samenleving of een plan voldoende draagvlak heeft. Daartoe zal de raad, veelal op locatie, zijn oor te luister dienen te leggen.

Je kunt als raad uiteraard ook digitaal je oor te luister leggen. Het nieuwe coalitieakkoord is het uitgelezen moment om als lokaal bestuur concrete stappen te maken in de digitale samenleving (zie ook bijlage 2: Digitale uitgangspunten voor het coalitieakkoord van de toekomst)

2. Waarom en hoe vergaderen we?

Vergaderen door de raad dient om een besluit over een voorstel te nemen. In het proces om tot een besluit te komen, zijn in de meeste gemeenten een drietal processtappen te onderscheiden:

-beeldvorming (1)

-oordeelsvorming (2)

-besluitvorming (3)

Dit model wordt ook wel het zogenaamd BOB-model genoemd. Vaak worden meerdere vergaderingen gebruikt om tot een besluit te komen. (zie bijlage 1 voor voorbeelden van vergadermodellen in andere gemeenten).

In ons huidige vergadermodel wordt in het Rondetafelgesprek aan beeldvorming gedaan, in de DR aan beeld- en oordeelsvorming en vervolgens gebruiken we de BR om nogmaals aan oordeelsvorming te doen en besluiten te nemen.

Sommige fasen doen we dus dubbelop. We zijn daar niet uniek in, soms is het nodig, maar efficiënt, publieksvriendelijk vergaderen is vaak anders.

Daar komt bij dat we er met een DR en een BR per maand nog niet zijn.

Aan de beeldvormende fase gaat vaak een creatieve fase (4) vooraf waarin een probleem en de mogelijke oplossingen ervan met het college worden verkend. We noemen dat raadsessies. Er is dan nog geen concreet voorstel, maar alleen een uitdaging of kans waarbij het college de raad of inwoners vanaf het begin wil meenemen om werkenderwijs draagvlak te creëren.

Kanttekening: de meervoudige democratie zal zich met name in deze fase dienen te openbaren.

In onze representatieve democratie geldt voor de actieve deelname van burgers aan het besluitvormingsproces het principe dat die afneemt naarmate dat proces vordert. In het begin, als vele opties nog open zijn, kan de actieve participatie van burgers groot zijn. In de volgende fasen van besluitvorming, als de raad zijn mening gaat vormen wordt de rol van burgers steeds beperkter.

Daarnaast is er nog een fase namelijk de controleerende of evaluerende fase (5). In deze fase wordt beoordeeld in hoeverre de uitvoering van het genomen besluit volgens afspraak verloopt en de gewenste resultaten oplevert of moet worden bijgestuurd. Deze fase is in Geertruidenberg in de volgende vergadermomenten gegoten; vragenuurtje en de rondvraag van de DR. Daarnaast worden er vanuit de controlerende rol buiten deze vergadermomenten om nog talloze technische en politieke vragen gesteld aan het college.

3. Stem behandelwijze van het agendapunt af op het doel

Uitweiden, afdwalen, stokpaardjes berijden en herhalen worden in de hand gewerkt door elk onderwerp – of het nu een raadsvoorstel is of een stuk ter kennisneming – te bespreken via de aloude “rondjes-en-termijnen-aanpak”: fracties vuren om beurten vragen en meningen af op de verantwoordelijke portefeuillehouder waarna deze zijn reactie geeft en dat alles twee of meer keer na elkaar.

De voordelen van deze methode zijn: eenvoud en de garantie dat alle fracties hun zegje kunnen doen. Het nadeel is dat men onder sociale druk staat om hoe dan ook iets te zeggen, met een grote kans op herhaling, weinig samenhang tussen de bijdragen en onbegrijpelijkheid omdat de portefeuillehouder pas aan het eind van een vragenrondje antwoord geeft op de vele gestelde- en ongestelde- vragen.

Is deze vergadergewoonte nog van deze tijd, publieksvriendelijk en doelmatig? Als manier van beraadslagen zijn rondjes en termijnen wellicht nog bruikbaar voor het controleren van het college en in de verkennende fase van de besluitvorming, maar voor de creatieve en de meningsvormende fases zijn ze enorm beperkend. Discussies dienen dan namelijk gevoerd te worden via korte interrupties.

Enkele ingrepen met sneeuwbaaleffect

Je hoeft je vergadersysteem niet radicaal te wijzigen om toch een groot sneeuwbaaleffect te sorteren. Hieronder worden mogelijke ingrepen met sneeuwbaaleffect in het vergadersysteem nader beschreven (*)

De beeldvormende, verkennende of oriënterende fase

Beperk en focus het vragenstellen bijv. door te beginnen met twee vragen per fractie, die direct beantwoord worden. Het gesprek tussen de raadsleden en de portefeuillehouder is zo beter te volgen, gevarieerder en aantrekkelijker. In deze fase verzamelen de raadsleden hun munitie voor de volgende fase. Inspreken aan het begin van de eerste **en tweede termijn** (de inspreker kan dan reageren op de fracties) zijn toegestaan. Wellicht is meespreker een beter woord.

Spelregels:

- De voorzitter kondigt aan in welke volgorde de fracties hun vragen kunnen stellen.
- De fracties stellen om beurten 1 of 2 vragen. De portefeuillehouder beantwoordt de vragen direct, dus 1 voor 1.
- Spreek van tevoren af of de vragensteller mag doorvragen en of ander fracties met een verhelderende vraag mogen inhaken. Sta in elk geval geen interrupties of discussie tussen fracties toe.
- Als een fractie met een vraag komt, die al gesteld is; grijp de voorzitter in.
- Als alle fracties hun 1 of 2 vragen hebben gesteld gaat de voorzitter na of er behoefte en tijd is voor een tweede ronde.
- Inspreken aan het begin van de eerste en tweede termijn is toegestaan

Het grote voordeel van deze aanpak is dat het sneller gaat en overzichtelijker is voor iedereen. Men hoort het nu duidelijk als de wethouder geen (goed) antwoord geeft op een vraag of eromheen probeert te praten.

De oordeel- of meningsvormende fase

Als blijkt dat er behoefte is aan onderling debat, gaan raadsleden met elkaar in discussie volgens een bepaald protocol. De portefeuillehouder is toeschouwer en krijgt na afloop gelegenheid om kort commentaar te geven. Het onderlinge debat zal bij deze aanpak stijgen in aantal en kwaliteit.

Spelregels

- Inspreken is niet meer toegestaan (beperkende maatregel (**))
- De fracties vertellen in een betoog om beurten waar ze op dat moment staan.
- De spreker mag – na een eerste vrije minuut- geïnterrupteerd worden.
- De voorzitter stimuleert interrupties en reacties daarop zodat er een reeks mini-debatjes kan ontstaan, maar kapt af zodra een spreker van het onderwerp afdwaalt, in herhaling vervalt of uitweidt over details.

(**) als het goed is, is dit niet meer nodig aangezien de raad in de samenleving staat en men de inwoner reeds gesproken heeft in het voortraject (creatieve, controlerende of beeldvormende fase).

De beslissende, afsluitende fase

De burgemeester leidt de beraadslagingen over een raadsvoorstel in met de conclusies en overgebleven discussiepunten uit de meningsvormende fase om herhaling van eerdere fases te voorkomen. De beraadslagingen worden beperkt tot de genoemde discussiepunten, ingediende amendementen en moties, definitieve standpunten, stemverklaringen en tot slot de stemming.

- Inspreken is niet meer toegestaan
- Raadsleden debatteren over een raadsvoorstel aan de hand van uit de vorige fases overgebleven discussiepunten, ingediende amendementen en moties

(*)

Overgenomen uit Debat- en vergaderwijze voor gemeenteraden en raadsleden van dr. W. van Vree en drs. D. Schut

4. Hoe kunnen we bovenstaande concreet inbedden in Geertruidenberg?

Kleine stap

Als we zoveel mogelijk willen aansluiten bij het huidige vergadermodel maar toch voorzichtig stappen willen zetten, kan de huidige discussieraad opgedeeld worden in een beeldvormende ronde (zie voor werkwijze punt 3) en een oordelende ronde (zie voor werkwijze punt 3) op één avond.

De besluitvormende raad blijft verder zelfstandig bestaan maar wel volgens de werkwijze zoals voorgesteld onder punt 3.

Naast de DR en de BR zijn er dan nog de vergaderingen van de Rondetafel, het presidium, de raadssessies met het college en de fractievergaderingen.

Grotere stap

Als we strakker in het proces gaan zitten en echt willen sturen op minder avonden in de week maar wel democratisch, doelgericht en publieksvriendelijk willen vergaderen, moeten we ons gaan beperken. Zelfdiscipline, ondersteund door duidelijke procedurele afspraken en een strakke tijdsplanning is dan de juiste remedie. Onderstaand model kan daarbij overwogen worden.

Reserveer iedere week één avond voor vergaderingen (**niet meer**) onder de noemer RAAD IN BERAAD. Dat hoeft niet per se een vaste avond te zijn, maar voor het publiek, en onszelf, is dat wel zo duidelijk!

A. Open Huis (creatieve fase en/of controlerende fase iedere eerste en derde week op bijv. maandag)

Als voorbeelden voor invulling kunnen genoemd worden

Rondetafel en/of

Raad op Pad (bijv op de fiets langs de kernen) en/of

Spreekuur houden als raad(lid) of-fractie en/of

Het college neemt de raad en/of inwoners mee in een bepaalde thema en/of

Actuele vragen kunnen door de raad aan het college worden gesteld en/of

Scholing en training voor raadsleden en/of

Digitale, innovatieve raadpleging van de inwoners.

Iedere vergadering van het Open Huis wordt afgesloten met een vergadering van het presidium. In de eerste week opereert dit presidium vooral als agendacommissie en in de derde week kunnen alle voorkomende onderwerpen besproken worden.

B. Raadsvergadering (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming iedere tweede en vierde week op bijvoorbeeld donderdag)

Beeldvormend (19.30-21.00)

Raadsvoorstellen worden behandeld op de wijze zoals beschreven onder punt 3.

Is het besluit rijp voor de volgende fase(n) kan het gelijk dezelfde avond behandeld worden en anders wordt het stuk geagendeerd over twee weken.

Oordeelvormend (21.15-22.15 uur)

Raadsvoorstellen worden behandeld op de wijze zoals beschreven onder punt 3.

Is het stuk rijp voor besluitvorming wordt het dezelfde avond behandeld en anders doorgezet naar de volgende vergadering.

Besluitvormend (22.20 uur-23.00 uur)

Raadsvoorstellen worden behandeld op de wijze zoals beschreven onder punt 3.

De voordelen van bovenstaand model zijn;

- Iedere week kunnen raadsleden in of buiten het gemeentehuis gestructureerd, direct en laagdrempelig contact onderhouden met inwoners
- De vergaderdruk wordt beperkt door standaard voor 1 vergaderavond per week te gaan
Uiteraard dienen ook nog ergens de fractievergaderingen ingepland te worden.
Deze zouden aansluitend of voorafgaand aan de vergaderingen in de tweede en vierde week kunnen plaatsvinden. We kunnen om dat te faciliteren standaard later beginnen c.q. eerder stoppen met de vergadering!
- Snel, efficiënt en publieksvriendelijk vergaderen
- Veel mogelijkheden voor inwoners om *mee te praten* in vroege fase van besluitvormingsproces
- Snel inspelen op actuele kwesties is mogelijk

5. Afsluiting

Er zijn in den lande tal van vergadervormen te vinden.

Kies een vorm die aansluit bij de eigen cultuur en wensen. Laat die cultuur en wensen leidend zijn en kopieer niet domweg een model van een andere gemeente.

BIJLAGE 1

Voorbeelden van vergadervormen

Het traditionele commissiemodel is niet meer standaard. Gemeenten variëren vooral met de eerste twee fasen van besluitvorming: beeldvorming en meningsvorming. Zo hebben burgers in veel gemeenten de mogelijkheid om ideeën te presenteren en raadsleden te informeren over onderwerpen die hen aan het hart gaan. Bijvoorbeeld tijdens rondetafelbijeenkomsten, het raadsplein, een open huis of de politieke markt.

Gemeenteraad van Stede Broec

Raadscommissies

De raadscommissies bereiden alle onderwerpen voor die in de gemeenteraad aan de orde komen. Verder wordt in de commissie overlegt met het college. De commissie brengt uiteindelijk advies uit aan de raad. De drie commissies in Stede Broec zijn: Middelen, Burger en Bestuur en Grondgebiedszaken.

Raadsvergadering

Over de in de commissie behandelde raadsvoorstellen wordt een besluit genomen in de raadsvergadering.

Gemeenteraad Roosendaal

Beeldvormende bijeenkomst

Beeldvorming, informatieverzameling door raadsleden door het stellen van vragen naar aanleiding van de stukken en het luisteren naar inspraak van inwoners en organisaties.

Commissie Bestuur en Commissie Omgeving

Meningsvorming. Er vindt een politiek debat plaats in de commissies, inhoudelijke en technische vragen zijn al gesteld in de eerste fase.

Gemeenteraad

Besluitvorming. Er wordt alleen nog gedebatteerd over vooraf door de fracties aangegeven discussiepunten.

Gemeente Amersfoort

De avond bestaat uit vaste onderdelen

Het Plein 20.30-21.30 uur

Burgers, instellingen en de ambtelijke organisatie hebben de gelegenheid voor een tentoonstelling of om informatie te geven over een onderwerp

De Ronde 19.00 uur

Diverse onderwerpen worden tegelijkertijd geagendeerd, de raadsleden verdelen zich over verschillende vergaderruimtes.

Het Besluit: 21.30 uur

Alle raadsleden verzamelen zich voor debat en besluitvorming.

Gemeente Wierden

Informatieronden (week 1 en 2)

De informatie wordt gegeven door leden van het college van B&W, door ambtenaren, door maatschappelijke organisaties en het liefst ook door inwoners van de gemeente. Tijdens deze avonden wordt door de fracties nog geen mening of standpunt gegeven.

Raadsvergadering (week 2 en 4)

Hamerstukken worden bekrachtigd in de raadsvergadering in week 2. Mocht de raad het (nog) niet eens zijn met het collegevoorstel, dan wordt dit voorstel in de raadsvergadering in week 4 behandeld.

Fractievergadering (week 3)

Open Huis (week 4)

In week 4 is het zogenoemde Open Huis. Deze bijeenkomsten staan in het teken van werkbezoeken, informatiebijeenkomsten en training of scholing voor raadsleden. Organisaties en bedrijven kunnen tijdens het open huis presentaties voor de gemeenteraad verzorgen.