

**Goed geregeld
en prettig
gepland**



Goed geregeld en prettig gepland

**Rapportage van de enquête en de raadsbijeenkomst
over het Reglement van Orde, voor de gemeenteraad
van Gouda**



Voorwoord

Al met al is democratie maar een heel gedoe. Nieuwe raadsleden worden niet alleen geconfronteerd met raadsinstrumenten om hun invloed écht uit te oefenen, ze moeten ook kennis hebben van wetgeving en zich inlezen in de planning-en-controlsystematiek. Daarbovenop, en dat is misschien nog wel het ergste, zijn er ook nog vergaderregels en word je geacht te participeren in allerlei organisatorische werkjes zoals de agendacommissie en het voorzitten van vergaderingen, taken die ver van de politiek af lijken te staan.

Toch weet ieder raadslid, al is het maar na een tijdje, goed uit te leggen dat zonder de regels en boven-politieke klusjes de democratie niet kan functioneren. Het vraagt wel duidelijkheid over de gedachte achter deze regels voor de raad. Daarnaast hebben voorzitters, bestuurscommissies en andere organisatie-onderdelen en functie-rollen binnen het raadswerk van het hoogste orgaan een duidelijke opdracht en functieomschrijving nodig.

De gemeenteraad van Gouda merkte zeker aan het begin van deze bestuursperiode dat ze het zicht op beide wellicht verloren had. Het leidde er soms toe dat met het organiseren van het boven-politieke werk er geïmproviseerd moest worden. Anders gezegd: de manier waarop het ooit is bedacht en in het Reglement van Orde van de gemeenteraad is opgeschreven, bleek niet meer te passen bij de huidige manier van werken.

Geadviseerd door de griffie vroeg een vertegenwoordiging van de gemeenteraad, de Werkgroep Werkwijze raad, het Periklesinstituut om hulp. Samen met griffie en werkgroepleden stelden we een vragenlijst op die aan alle raadsleden, fractievertegenwoordigers, collegeleden en griffie werd verzonden. In een bijeenkomst op 17 juni 2019 nodigden we alle geadresseerden uit om de naar ons inziens belangrijkste resultaten te bespreken en, vooral, de meest uiteenlopende resultaten te bespreken. Door deze gesprekken is meer helder geworden met welke intentie bepaalde antwoorden zijn gegeven — en dus moeten worden geïnterpreteerd.

Daarnaast converseerden we tijdens de bijeenkomst op 17 juni over de verschillen. De resultaten – ze worden in deze rapportage uitvoerig besproken – kende behoorlijke uitschieters. In vergelijkbare onderzoeken zijn we niet eerder zulke uiteenlopende verschillen tegen gekomen.

Klaarblijkelijk denken de raadsleden onderling behoorlijk uiteenlopend over de organisatie van het raadswerk en welke politiek-bestuurlijke positie de raad zich aan moet meten. Tijdens de raadsbijeenkomst zijn niet alle meningsverschillen uitgesproken. Dat hoeft ook niet. Bij de raadsbijeenkomst ontstond bij de opstellers van deze rap-

portage eerder het idee dat men niet eerder gezamenlijk afwegingen had gemaakt over de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Men voelt een sterke individuele verantwoordelijkheid, zo blijkt ook uit dit onderzoek, maar een *gezamenlijk* beeld over de rol die de raad neemt en welke organisatie rondom de raad erbij hoort lijkt niet eerder de aandacht te hebben gehad.

De eerste aanbeveling aan deze raad daaraan aandacht te besteden, bijvoorbeeld na het reces aan de start van een nieuw politiek seizoen — en dan de vraag te stellen: *wat voor raad willen we zijn?*

Het is onze sterke mening dat deze raad zichzelf, de politieke besluitvorming én daarmee de gemeente helpt door deze vragen in gezamenlijkheid beantwoord te krijgen, samen met de overige aanbevelingen in deze rapportage. Het hoogste orgaan zijn, is immers een gezamenlijke en ondeelbare verantwoordelijkheid van heel de raad. Deze investering in de Grond- en Gemeentewettelijke gezamenlijke verantwoordelijkheid van de raad zal een krachtiger hoogste orgaan en sterker functionerende vertegenwoordigende democratie opleveren.

In deze rapportage gaan we in op de resultaten uit de enquête. Waar nodig zijn de resultaten voorzien van commentaar en analyse (of, als u wilt, duiding). Deze analyse wordt opgevolgd door aanbevelingen voor het Reglement van Orde en de werkwijze van de raad.

De enquête

De enquête is voorgelegd aan alle raadsleden, burgerleden, leden van het college van B&W en alle medewerkers van de griffie. In totaal is de enquête volledig ingevuld door 41 deelnemers: 26 raadsleden, 9 burgerleden, 2 collegeleden en 4 medewerkers van de griffie. Twaalf deelnemers zijn wel begonnen aan de enquête maar hebben deze, zonder opgaaf van reden, niet volledig ingevuld. De resultaten van deze twaalf deelnemers zijn niet meegenomen in de analyse.

Om een veilige omgeving bij de beantwoording te bieden, kon de enquête anoniem worden ingevuld. Wel werd gevraagd naar welke rol of functie men heeft. Bij het analyseren en duiden van de enquête-resultaten is uiteindelijk geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende rollen van de deelnemers, de aantallen gaven hiervoor geen aanleiding of zinvolle mogelijkheid. De resultaten worden hier tevens geanonimiseerd weergegeven. Derhalve is er geen onderscheid gemaakt in de reacties van de verschillende fracties.

De totale vragenlijst kende vier onderdelen. In deel 1, Evaluatie, werd de deelnemers gevraagd de huidige situatie en werkwijze te beoordelen. In deel 2 Reglement van Orde kwamen diverse onderwerpen aan bod die in het nieuwe RvO terug zouden moeten komen. In deel 3 stond de vraag 'Wat voor soort democratie wil je zijn?' centraal. In het verlengde van een herziening van het RvO ligt immers ook een eventuele aanpassing van de werkwijze. De vragen in dit deel beoogden een beeld te geven van wat de raad belangrijk vindt.

Aan het slot van de enquête hadden de deelnemers de gelegenheid hun antwoorden toe te lichten, vragen te stellen, opmerkingen te plaatsen en verwachtingen uit te spreken.

Stellingen

Als eerste beantwoorden de deelnemers twaalf waardestellingen. Dit betekent dat de geënquêteerden een uitspraak kregen voorgelegd om deze te beoordelen op een traploze schaal van 0 tot 10, waarbij 0 staat voor 'volledig mee oneens' en 10 voor 'volledig mee eens'.

De stellingen worden één voor één met de resultaten er op behandeld. We geven steeds het gemiddelde oordeel, het afwijkingsgemiddelde en – ter verdieping – ook het maximum en minimum gegeven antwoord. Let op: deze hoogste en laagste geven antwoorden maar vertellen niet de aantallen waarin ze zijn gegeven. Met andere woorden, ze kunnen wellicht door slechts één persoon zijn genoemd.

Hier en daar zijn er opvallende minderheidsstandpunten te noemen. De resultaten laten dan een of enige uitschieters naar beneden of naar boven (in een geval zelfs

beide) zien. In deze rapportage staan we ook bij deze uitkomsten stil; ze zijn in de bespreking van de uitkomsten op de evaluatie-avond niet aan de orde geweest.

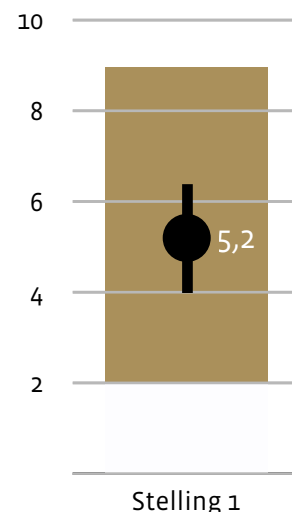
Naast enkele opvallende resultaten viel vooral, zoals al eerder gezegd, het hoge afwijgingspercentage op. Bij vergelijkbare onderzoeken met andere raden zijn ons veel lagere afwijkingsgemiddelden opgevallen. Het is een aanwijzing dat deze raad sterk(er) verdeeld is over de voorgelegde stellingen. Het leidt ertoe dat we ook de raad de aanbeveling doen vaker met elkaar over het raadswerk te spreken, en niet alleen over politiek. Het raadswerk, hoewel voor de meesten niet de primaire bron van inkomsten, is wel werk en verdient het dat de procedures, de omgeving en de samenwerking af-en-toe eens tegen het licht worden gehouden.

Stelling 1 Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze besluitvormende en voorbereidende raadsvergaderingen

De raad geeft zichzelf een onvoldoende. Een 5,2 is alles wat er inzit bij de beoordeling van de vergaderkwaliteit. Het cijfer wordt voor een groot deel veroorzaakt door normeringen van 4 tot 6, maar het gemiddelde daalt verder door forse uitschieters naar beneden. Een enkele positieve uiting wordt hier door ruimschoots gecompenseerd.

Deze extremen zijn goed terug te zien in de standaarddeviatie. Met 1,2 is dit afwijkingsgemiddelde relatief laag. Kennelijk is slechts een enkeling tevreden over de vergaderkwaliteit, is het merendeel er niet gelukkig mee en is er een kleine groep zeer ontevreden.

De hoge afwijking doet de vraag rijzen met welke criteria de vergaderdeelnemers werken in hun beoordeling. Die kunnen divers zijn. Krijg ik de kans om invloed uit te oefenen? Wordt er naar mij geluisterd? Zijn de vergaderingen wel helder of scherp? Vind ik de uitkomst helder? Alle criteria zijn uiteraard legitiem, en het dient de aanbeveling om met elkaar over de vergaderkwaliteit in gesprek te blijven.



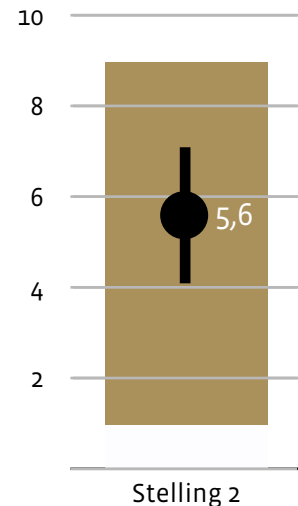
Stelling 2

De gemeenteraad zit aan de knoppen bij politieke besluiten

Hoewel iets hoger beoordeeld, laat ook stelling 2 met een beoordeling van 5,7 geen hartelijke voldoende zien. De uitkomsten zijn in lijn met de antwoorden op de vorige vraag, en ook hier wordt het cijfer mede bepaald door een aantal stevige negatieve geluiden. Het verklaart het hoge afwijkingsgemiddelde van 1,4.

Hoewel een stelling als deze fundamenteel is – de raad stáát immers aan het hoofd van de gemeente – lijkt het erop dat het lage cijfer geen directe oorzaak heeft, maar een uitkomst is van meer direct te verbeteren kenmerken van de vergadercultuur in de gemeente, waaronder het in stelling 1 beoordeelde.

Zoals later in deze vragenlijst is te zien en op de raadsavond is genoemd heeft de raad niet altijd het gevoel zelf grip te hebben op agendering en voorbereiding. Deze twee en andere elementen kunnen heel goed het gevoel ‘niet aan de knoppen te zitten’ hebben doen ontstaan.

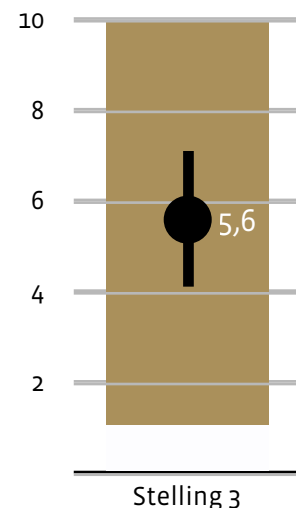


Stelling 3

Als de gemeenteraad vergadert is het duidelijk dat het hoogste orgaan spreekt

Het mag geen verbazing zijn dat de normering van deze stelling sterk overeenkomt met stelling 1 en 2. Het cijfer is in dezelfde marge, een 5,5, ook de bandbreedte van de antwoorden komt overeen. Derhalve is ook de deviatie vergelijkbaar, dat komt uit op 1,5.

Als geheel lijkt het erop dat men iets meer tevreden is over de zichtbare rolneming dan over de vergaderkwaliteit. Het is een veilige aanname, dat een cijfer voor stelling als deze stijgt wanneer men ook meent dat de vergaderkwaliteit is toegenomen. Naar andere oorzaken zoeken die deze beoordeling negatief beïnvloeden, lijkt dan ook geen prioriteit te zijn.



Stelling 4

De interactie tussen fracties is onvoldoende

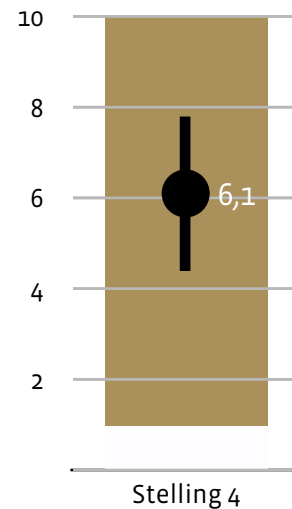
Er is een fors deel van de deelnemers dat best tevreden is over de mate van interactie tussen fracties. Met een 6,1 scoort dat een redelijke voldoende. Daar staat echter dan weer een hoog afwijkingsgemiddelde tegenover. De 1,7 laat zien dat er geen consensus is over de interactie-kwaliteit.

Het cijfer is belangrijk, omdat juist in de interactie tussen fracties de afweging van beleid wordt gemaakt. Argumenten worden niet geteld maar gewogen, zo formuleer-

de Cicero het al. Bij interactie – interrupties, tegenwerpen en weerwoord – laat het hoogste orgaan van de gemeente zien dat (soms) het ene politieke principe het af moet leggen tegen het andere. Kort door de bocht: soms is groen belangrijker dan economie, en soms is het andersom. Juist in de interactie kan de raad laten zien welke afweging er wordt gemaakt. En die argumentering die dan ontstaan is voor inwoners belangrijker dan alleen de kale stemverhouding.

Tijdens de raadsconferentie opperde één deelnemer in de war te zijn gebracht door de mogelijk dubbele ontkenning in de stelling. Er wordt immers gevraagd of men óntevreden is over de intractiekwaliteit. Het is niet na te gaan of dat meer antwoorden heeft beïnvloed.

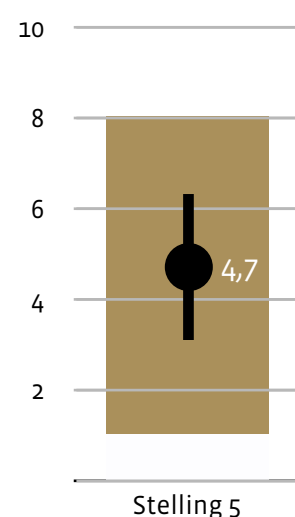
Een ander opperde dat het grote afwijkingsverschil veroorzaakt zou kunnen worden door verschillen in de antwoorden die coalitie versus oppositie hebben gegeven. Dat is, door de anonimiteit waarmee deze rapportage tot stand is gekomen uiteraard niet te achterhalen. Het is echter wel een signaal. Als een flink aandeel van de raad vindt ‘niet gehoord te worden’ en zij menen dat er niet op hun argumenten wordt ingegaan of dat deze niet worden weerlegd, kan het erop lijken dat de door hen ingebrachte argumenten als niet ter zake worden beschouwd. Het werkt onvrede in de hand.



Stelling 5 Wanneer de gemeenteraad vergadert, heb ik het gevoel dat we samen beleid aan het maken zijn

Het laagste cijfer in deze vragenset wordt op deze stelling gegeven: een 4,7. Het hogere afwijkingsgemiddelde laat ook hier zien dat er weinig consensus is, al valt bij bestudering van de cijfers op dat er geen uitschieters naar boven zijn. Één 8 vormt de top van de uitslagen.

Er zijn twee elementen die in deze stelling aan de orde komen. Ten eerste het gevoel van gezamenlijkheid. Ten tweede het gevoel ‘beleid aan het maken te zijn’. Hoewel deze cijfers als vanzelf geen aanwijzing zijn of een van deze twee elementen bij het beoordelen de doorslag heeft gegeven. Uit de gesprekken tijdens de raadsconferentie valt op te maken dat de gezamenlijkheid meer van invloed is geweest. Men maakte opmerkingen meer met elkaar in gesprek te willen en bijvoorbeeld eerder op te hoogte willen zijn van het voornemen van anderen om moties op te stellen.

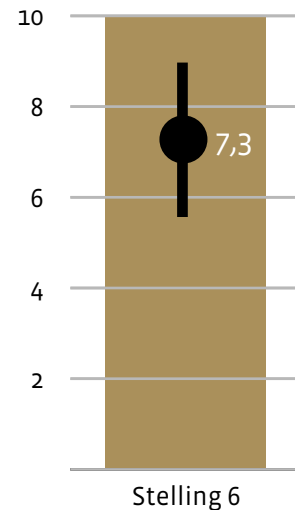


Stelling 6 *Ik voel me verantwoordelijk voor de uitkomst van een raadsbehandeling*

De hoge score van 7,3 geeft duidelijk het hoge verantwoordelijkheidsgevoel van de raadsleden weer. Meermaals wordt er zelfs een 10 gegeven. Het hoge afwijkingsgemiddelde – het is 1,7 – laat ook zien dat het geen breed gedragen gedachte is, hoe wel de uitschieters naar beneden bij deze stelling in lager aantal zijn dan zoals geschreven is bij voorgaande stellingen.

Het zijn juist de uitschieters naar boven die dit keer opvallen, hoewel de meerderheid van de scores een relatief hogere score laten zien. Blijkbaar voelende raadsleden en andere deelnemers zich sterk verantwoordelijk voor de uitkomst van de totale raadsbehandeling.

Gezet naast de resultaten uit de vragen 1 tot en met 4 levert het resultaat uit deze stelling een frappant beeld op. De ondervraagden zijn niet tevreden over de vergadering en de opbrengst, maar voelen zich er wél verantwoordelijk voor.

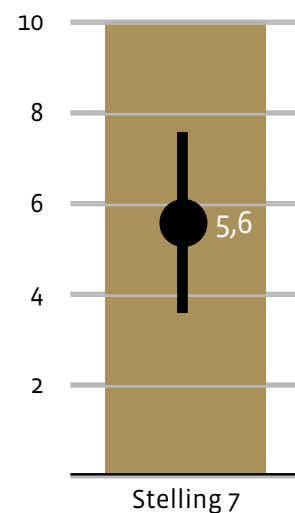


Stelling 7 *De kwaliteit van het debat, is sterk afhankelijk van de opstelling van het college*

Bij de stellingen over de opstelling van het college valt vooral het hoge afwijkingsgemiddelde op. Met maar liefst 2,0 is goed te zien dat de waarden aardig uiteen lopen. Het totale gemiddelde is de middenmoter 5,6.

Het mag zijn opgefallen dat deze stelling de vraag voorlegt óf het college de kwaliteit van de besluitvorming beïnvloedt en niet of men dit als een positief of negatief effect ervaart. Beide opinies zouden de achtergrond van de individuele resultaten kunnen vormen. Deze stelling moet dan ook gelezen worden als een antwoord op de onafhankelijkheid van het college waarmee de raad denkt te kunnen opereren, en is geen kwalitatieve uitspraak over het college, dan wel de samenwerking.

Bij beoordeling van het resultaat gaat de aandacht natuurlijk meteen naar het hoge afwijkingsgemiddelde. De meest voor de hand liggende interpretatie is dat ondervraagden van een coalitiefractie de opstelling van het college anders beoordelen dan leden van een oppositie, maar dat is een voorbarige conclusie. Zoals gezegd, de cijfers kunnen op zowel een positieve als een negatieve bijdrage van de wethoudersploeg



wijzen. Deze antwoorden laten in ieder geval zien dat de invloed die het college heeft op de vergaderkwaliteit verschillend wordt beoordeeld.

Stelling 8 Als de raad een besluit heeft genomen, kan ik uitleggen of toelichten hoe de afweging tot stand is gekomen en

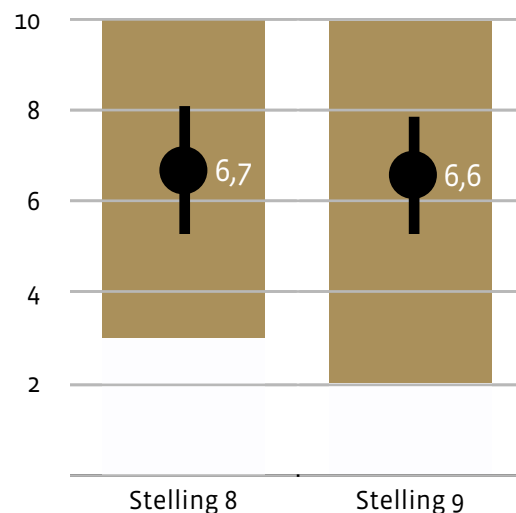
Stelling 9 Als ik uitleg of toelicht hoe de afweging van een besluit tot stand is gekomen, begrijpen mensen die uitleg

Over het algemeen wordt er positief geoordeeld over het eigen vermogen een raadsbesluit uit te leggen. Met een 6,7 geven de ondervraagde zichzelf een voldoende. Ook het afwijkingsgemiddelde is relatief laag, met een 1,4 is het een van de laagste van deze stellingenset.

Een vergelijkbaar cijfer geeft men zichzelf over de volgende stelling, waar wordt gevraagd naar de respons op de uitleg. Met een gemiddelde van 6,8 en een nog lager afwijkingsgemiddelde van 1,3, scoort ze zelfs iets beter. Klaarblijkelijk bevalt het de deelnemers goed om een raadsbesluit uit te leggen.

In deze stelling is gevraagd naar het vermogen een raadsbesluit uit te leggen en het begrip, er is niet gevraagd naar of men het wel of niet eens is met een raadsbesluit. Bij de uitleg hoe een raadsbesluit tot stand is gekomen, zou het immers niet uit moeten maken of men het er mee eens is. In beide gevallen moet een vergaderdeelnemer (net zo goed als een waarnemer) in staat zijn om een objectieve weergave te geven van het besluitvormingsproces, zonder daar de eigen mening bij hoeven te geven. Deze weergave kunnen geven is een van de belangrijkste peilers onder kwalitatieve democratie, door ons als legitimiteit van de rechtvaardige procedure aangeduid.

De voldoende die bij deze stellingen wordt gegeven mag dus zonder meer als positief worden geïdentificeerd, al zegt deze uitleg nog niet over op welke wijze men de toelichting heeft gegeven. Een politiek-strategische verklaring ('de coalitie stemt altijd voor bij collegevoorstellen') is een andere te legitimeren uitleg dan een politiek-argumentatieve ('in dit geval vond men de kosten niet tegen de voordelen op wegen').

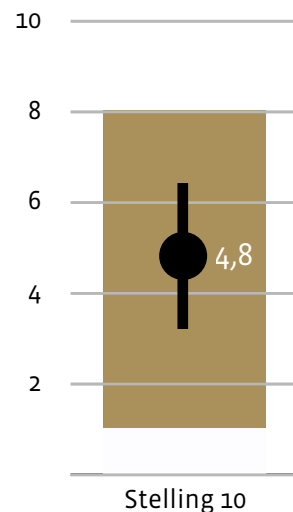


Stelling 10 De raad beschikt op tijd over voldoende kennis om tot politieke besluiten te komen

Men is duidelijk. Met een 4,8 en een afwijkingsgemiddelde van 1,6 geven de deelnemers aan gemiddeld gezien niet tevreden te zijn over de beschikbare tijd om tot een besluit te komen.

Deze opmerkingen staan in het verlengde bij de lage score bij stelling 5 en het hoge afwijkingsgemiddelde stelling 4. Ook deze vragen zoeken een antwoord naar hoe men zich verhoudt tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een interactief debat en daarmee het maken van een afweging wat tot het raadsbesluit leidt.

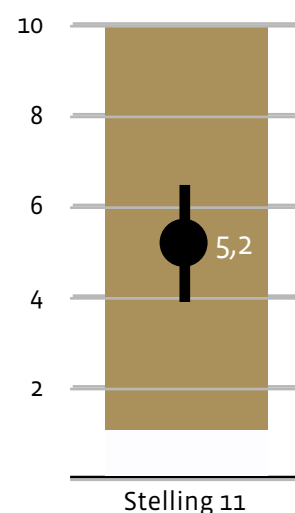
Tijdens de raadsbijeenkomst op 17 juni is er opvallend veel aandacht aan dit resultaat besteed. Men legde daar uit, de tijd om iets goed te behandelen als (te) kort te ervaren, vooral omdat de huidige vergaderprocedures er voor zorgen dat fracties pas laat op elkaars standpunten in kunnen gaan.



Stelling 11 De raad beschikt op tijd over voldoende ideeën en ervaringen van burgers om tot politieke besluiten te komen

Deze stelling laat verder zien hoe men vooral tijdsdruk als een beperking ervaart om 'goed' tot een gezamenlijk raadsbesluit te komen. De 5,2 is niet hoog en met het relatief lage afwijkingpercentage 1,3 laat enige consensus over dat resultaat zien.

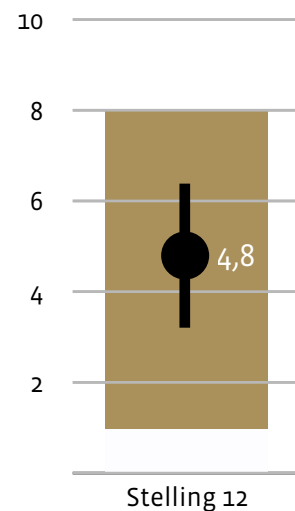
De toelichting tijdens de raadsconferentie is hier van enig belang. Men blijft het gebrek aan tijdige interactie onderschrijven. Het is niet, zo valt te aggregeren, dat men gebrek heeft aan ideeën, maar gebrek aan tijd ervaart om deze ideeën tijdens het politiek-besluitvormingsproces te formuleren. Ook noemt men een gebrek aan ervaringen. Tijd om bijvoorbeeld de eigen achterban of anderen in de samenleving te consulteren of op andere wijze te betrekken bij het komen tot een afweging, wordt ontbeert.



Stelling 12 Het huidige vergadermodel geeft de raad voldoende tijd om zijn werk goed te doen

De laatste stelling van deze vragenset mag ook wel als een concluderende worden gezien. Men geeft helder aan niet tevreden te zijn met de manier van vergaderen en de wijze van politieke besluitvorming. Het cijfer 4,8 is een duidelijke onvoldoende en het afwijkingsgemiddelde is voor deze resultaten relatief laag.

Ook hier blijkt de factor tijd een doorslaggevende rol te spelen. Zoals gezegd, in het gesprek met de deelnemers over de vergaderresultaten, beeld 'de tijd om samen de besluitvorming te doen' een rode draad. In het volgende onderdeel van het onderzoek, en natuurlijk de aanbevelingen, komt het terug.



Planning van besluitvoorbereidende vergaderingen

Nagenoeg iedere raad kent naast de raadsvergaderingen ook besluitvoorbereidende vergaderingen. De Gemeentewet geeft de raad in Artikel 82 expliciet de mogelijkheid de raadsbehandeling in deze daar genoemde *raadscommissies* voor te behandelen. De manier van besluitvoorbereiding is in iedere gemeente anders.

Gouda heeft er voor gekozen deze raadscommissies de naam 'clusters' mee te geven. Deze zijn gekenmerkt door een relatief vrije indeling in drie thema's (Stad, Sociaal, Bestuur) en een relatief vrije samenstelling. Ook het voorzitterschap wordt bij pool gekozen.

Om de gepercipieerde effectiviteit van de huidige structuur van voorbereidende vergaderingen, de Clusters dus, te onderzoeken, is voor een open vraag gekozen. Hierdoor is een meer kwalitatieve analyse te maken van de oordelen.

De kwalitatieve analyse laat niet veel liefde zien voor het model. 'De indeling is akkoord,' schrijft iemand. 'Werkbaar,' vindt een ander. Heel veel enthousiasme straalt daar niet vanaf. Slechts vier maal wordt er met 'zeer tevreden', 'werkt goed' en 'goed dat we parallel vergaderen' meer positiviteit voor de indeling gesproken. Al staat daar een vergelijkbaar aantal opmerkingen zoals 'volstrekt ontevreden' en 'niet heel erg tevreden' tegenover.

De gewenste verdeling, of indeling, van de voorbereidende raadsbijeenkomsten:

<i>wordt bepaald door een eigen indeling van de raad</i>	47%
<i>loopt parallel met de verdeling van collegeportefeuilles</i>	26%
<i>wordt ingedeeld gebaseerd op de begrotingsprogramma's</i>	14%
<i>Anders, namelijk...</i>	14%

Over de indeling zegt men dat het vooral aan de raad is om de eigen lijn daarin te trekken. 47 procent van de ondervraagden vindt het aan de raad een indeling van de clusters te maken. De andere antwoorden blijken vooral nuanceringen voor het omgaan met de planning te zijn. Zoals de keiharde werkelijkheid dat de wethouders zich niet kunnen melden bij twee vergaderingen tegelijk.

Over het algemeen lijkt men tevreden zijn over de huidige indeling zelf. Het is een 'helder onderscheid' vindt een deelnemer. Meer kritiek krijgt de manier van agenderen. De gegeven opmerking dat 'de indeling is op zich logisch, de wijze van vergaderen niet' lijkt dat gevoel goed samen vatten.

Zo ervaart men het niet altijd als duidelijk waarom een onderwerp geagendeerd staat voor de ene vergadering en, zo mag men aannemen, niet voor het andere cluster. Blijkbaar bestaat er dan ook een verschil in beleving welk inhoudelijk thema een zwaartepunt moet zijn voor de behandeling. Het kan best zijn dat bij voordracht van het college men bij de agendering het idee heeft dat de ruimtelijke component de doorslag geeft, de beleving bij (een deel van) de raad een ander thema in de lead zou moeten zijn. Hoewel uiteraard alle door de raad te behandelen agendapunten in zekere zin integraal te noemen zijn, mag men wel oordelen dat de wijze van agendering er niet altijd in slaagt om duidelijkheid te verschaffen hoe de verdeling over clusters tot stand is gekomen.

Een aantal opmerkingen gaat specifiek over het Cluster Stad. Meermaals wordt aangegeven dat de agenda voor deze commissie 'overbelast' is. Hoewel een zorgpunt, is het de vraag of een eventuele 'herindeling' van de clusters hier rekening mee moet houden. Bij politieke projecten hoort dat dossiers van gelijke aard soms tegelijkertijd op de raadsagenda komen. Wanneer bijvoorbeeld herijking in het sociaal domein een politiek speerpunt is, staat er veel te doen voor deze commissie en deze woordvoerders. Verlichting zoeken in een betere planning, waar ook verder vooruit gekeken kan worden lijkt meer op z'n plaats.

Ook in deze antwoorden wordt tijd als een belangrijke factor genoemd. Men ervaart druk, voelt zich gehaast en ziet te weinig rust om dossiers goed te overwegen. Het wordt 'onrustig' meent een ondervraagde. 'De plaatsing van een onderwerp komt soms gekunsteld over,' meldt een deelnemer in de resultaten. Ook tijdens de raadsbijeenkomst wordt meermaals aangegeven dat de agendering soms als grillig wordt ervaren. 'Het is vrij kort van tevoren bekend in welk cluster een onderwerp wordt behandeld,' illustreert een deelnemer. Liever zou men voor een langere periode weten welke agendapunten te wachten staan, om zo eerder met de voorbereiding te beginnen.

De huidige manier van parallel geplande vergaderingen kan over het algemeen de goedkeuring van de deelnemers dragen. Een enkeling vraagt rekening te houden met kleinere fracties; voor hen is het moeilijker deze planning te volgen. Gezien de trend dat de kiezer de gemeenteraad vaker met meer en meer kleinere fracties achterlaat, is dit geen overbodige oproep. Welk model men ook kiest, de evaluatieve vraag of het voor kleinere fracties nog wel te doen is, hoort periodiek te worden gesteld.

Een lichter punt van kritiek komt niet ten laste van de parallelle vergaderingen zelf, maar gaan over het risico van uitloop. '[We moeten soms] te veel op elkaar wachten, als een vergadering in de pauze uitloopt,' schrijft iemand. 'De indeling vind ik prima, de wijze van vergaderen niet,' vindt een ander.

Als laatste worden er enkele opmerkingen gemaakt over het voorzitterschap. 'Niet alle voorzitters kunnen strak voorzitten,' schrijft iemand, 'waardoor sommige onderwerpen afgeraffeld moeten worden. Hier past een woord van reflectie. Ook tijdens de raadsbijeenkomst (en ook tijdens andere gesprekken) wordt stevast duidelijk dat de voorzitters pas vrij laat bij de agenda-onderwerpen worden betrokken. Hiermee is het voor hen óók lastig in te schatten hoe een onderwerp te begeleiden. Sommige onderwerpen vragen dat een voorzitter wat harder op de regels zit, bij een ander dossier moet je juist 'het spel' wat meer laten gaan. Een betere voorbereiding voor de voorzitter én de mogelijkheid wat kennis op te bouwen om te voorspellen hoe een debat verloopt, zal een behoorlijke verlichting in de agenda opleveren.

Over de samenstelling van de commissies lijkt er een lichte voorkeur te zijn voor een flexibele samenstelling. 65 procent van de ondervraagden heeft een wisselende samenstelling als voorkeur. Door de toelichtingen en de opmerkingen die tijdens de raadsconferentie zijn gemaakt, lijkt men zich vooral uit te spreken voor *de mogelijkheid* van een wisseling in de samenstelling. Men geeft ernaast ook een meer vast aanspreekpunt in andere fracties te missen. 'Als ik iets met een motie wil, kies ik bij wijze van spreke de eerst die ik van een andere fractie tegenkom,' formuleerde iemand in de voorbereiding. Dat komt niet heel strategisch over.

Er zijn hier twee oplossingsrichtingen te noemen. Ten eerste lijkt het er op dat fracties duidelijker kunnen zijn over hun portefeuilleverdeling en woordvoerderschap. Als er geen vaste samenstelling van commissies bestaat, is het namelijk niet automatisch evident wie welk onderwerp beheerst. Men zou zelfs de mogelijkheid kunnen creëren dat fracties al in een vroegtijdig stadium (lees: tenminste voorafgaand de behandeling in de clusters) melden wie namens de fracties als woordvoerder optreedt. Ten tweede zou de wisselde, flexibele samenstelling van besluitvoorbereidende vergaderingen naast een 'harde kern' per cluster kunnen bestaan. Deze relatieve vastigheid en voorspelbaarheid, laat de mogelijkheid ontstaan met meer voorbereiding een strategie uit te stippelen om met andere fracties het politieke debat aan te gaan of een onderhandeling te starten.

Opbrengst van de vergaderingen

Zo te zien mag men een bescheiden tevredenheid tonen over de vergaderopbrengst. Een merendeel van de ondervraagden geeft aan na de eerste behandeling in een cluster de onderwerpen te snappen en ook in te zien waar de agendering vandaan komt.

Het cijfer voor het begrijpen van het beoogd maatschappelijk effect zou hoger kunnen zijn. De politieke opdracht geven een maatschappelijk effect te bewerkstelligen én het controleren of dat effect is behaald is immers de primaire taak van de volksvertegenwoordiging. Wellicht dat in het opstellen van de raadsstukken (of in een oplegger) of in het gesprek in de clusters hier meer focus of aandacht gegeven kan worden aan de vraag ‘wat willen we bereiken’. Zonder een kwalitatieve analyse van voorbereidende vergaderingen is niet met zekerheid te zeggen welke verbetering hier nodig is.

Na afloop van de besluitvoorbereidende vergadering

	snap ik het voorstel	snap ik waarom het voorstel wordt gedaan	begrijp ik de maatschappelijke doelstelling van het voorstel	heb ik een mening gevormd over het voorstel	weet ik met welke andere fractie ik in debat moet	heb ik me een beeld gevormd over het draagvlak in de samenleving
nooit	0%	0%	0%	0%	4%	4%
soms	4%	2%	11%	0%	15%	33%
af en toe	4%	7%	13%	15%	22%	24%
meestal	54%	63%	52%	57%	41%	35%
heel vaak	37%	28%	24%	28%	17%	4%

In deze resultaten valt zeker op dat de beoordeling voor de laatste twee stellingen beïndrukkend lager is. Men is minder uitgesproken over de vraag of men duidelijk heeft met welke fractie het debat moet worden gevoerd. Het cijfer doet weinig verrassen, daar men in een eerder stadium had aangegeven te weinig tijd te zien de interactie goed aan te gaan.

Daarnaast blijkt uit de raadsconferentie dat men de behandeling in de clusters als een redelijk technische executie beschouwd: men wil het voorstel doorgronden. Hierdoor gaat er minder aandacht naar de uitvoerbaarheid dan naar de wenselijkheid. Uit de soorten van democratie-test komt ook de wens naar voren om in dit stadium de deli-

beratie met de fracties te kunnen starten en het debat aan te gaan, zodat het proces om te onderzoeken wat de politieke meningsverschillen zijn al eerder gestart kan worden.

Hetzelfde kan gezegd worden over de beoordeling van het draagvlak. Men is niet positief gestemd over de mogelijkheid in de vergadercyclus het draagvlak in de samenleving te toetsen. Ook hier wordt tijdigheid van de agendering genoemd. Letterlijk zei een deelnemer tijdens de raadsconferentie meer te kunnen doen aan het toetsen van draagvlak 'wanneer ik weet wat er niet alleen volgende maand maar voor de rest van het jaar op de agenda staat'. Ook is op de bijeenkomst de wens uitgesproken om in de nieuwe werkwijze meer tijd te creëren voor de samenleving.

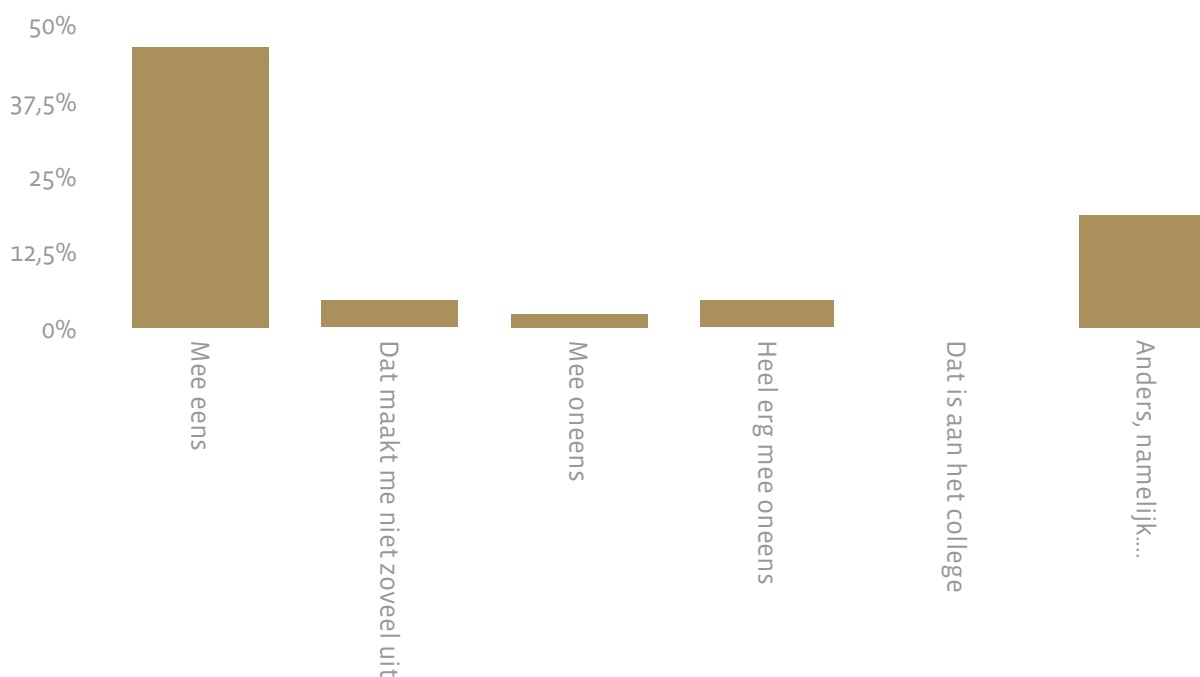
De agendacommissie

De antwoorden op de taken van de agendacommissie laten een duidelijke wens zien dat er een kranige groep raadsleden zich actief met de planning bezig gaat houden.

Het is niet alleen te zien in de ferme uitspraak van 88 procent voor de agendering, maar ook de ruime voldoende (65%) voor een commissie die zich bezig houdt met de planning op langere termijn. Elders in deze rapportage zijn er al meerdere opmerkingen over genoteerd. Ook bij de directe vraag erover geeft bijna 46 procent aan een lange-termijn agenda te willen. Ook bij de 18 procent antwoorden 'anders namelijk...' wordt voornamelijk de wens voor deze planning uitgesproken.

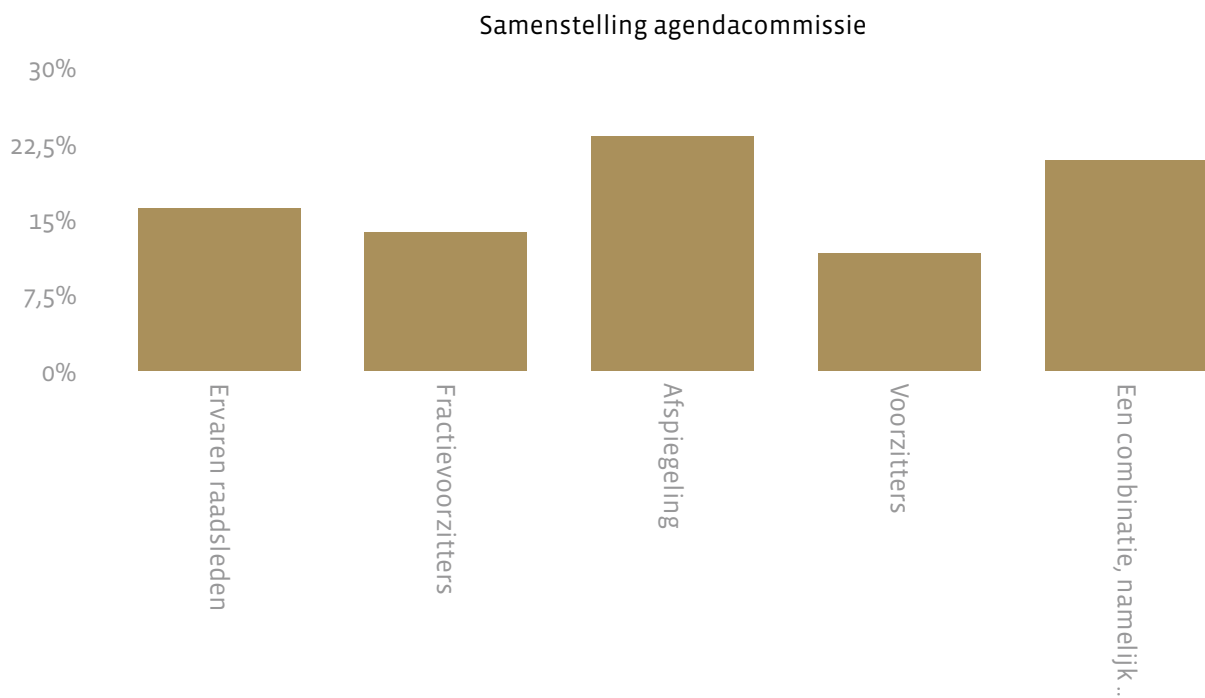
Daarnaast ziet men een taak voor het handhaven van de planning. Hoewel de raad over zijn eigen agenda gaat, is een raad nogal eens afhankelijk van een tijdige aanlevering van informatie door het college. De agendacommissie zou er ook op toe moeten zien dat dit op tijd gebeurt, zodat de leden voldoende tijd hebben hun voorbereidende werkzaamheden te doen (en dat is niet alleen de stukken lezen, uiteraard).

De raad moet zelf een planning van onderwerpen (termijnagenda) van de raadsvergaderingen tot aan de volgende verkiezingen bijhouden



Minder heil ziet men in een agendacommissie die ook evaluatief naar de vergaderingen kijkt. Liever dicht men die taak toe aan een andere gremium, zoals een fractievoorzittersoverleg of een seniorenconvent. Daarnaast zou een 'dagelijks bestuur van de raad' zich kunnen ontfemen over de voorbereiding van kleinere reglementaire zaken en vergaderfaciliteiten. In beginsel lijken de fractievoorzitters hiervoor de best aan te wijzen leden. Hoewel relatief talrijk in aantal, is het qua agenda is een relatief 'lichte' commissie die vooral de griffier bijstaat. De term 'presidium' is voor deze commissie gepast.

De ondervraagden maken daarmee een duidelijk onderscheid van taken. Het beperkt daarmee de agendacommissie niet tot een bepaalde samenstelling en geeft hem een duidelijke opdracht: de planning, niets meer.



Over de samenstelling van de agendacommissie bestaat geen duidelijk beeld. De antwoorden over de samenstelling variëren te sterk om er een duidelijke lijn uit te halen. De enige heldere uitspraak heeft betrekking op de vertegenwoordiging van alle fracties in de agendacommissie. 69,7 procent acht dit onnodig. Verder vindt men dat de agendacommissie technisch en onafhankelijk moet kunnen functioneren. 'Boven de partijen,' zagezegd.



In het licht van het hierboven opgemerkte adviseren wij om de agendacommissie te laten bestaan uit de voorzitters van de clusters (en hun plaatsvervangers), bijgestaan door uiteraard de griffie. Hiermee blijft de taak beperkt tot de agendering, maar ontstaat ook de mogelijkheid tot reflectie op het voorzitterschap. Zeker wanneer de raad verlangt dat voorzitters gaan samenvatten, is het aanbevelenswaardig er tijd voor uit te trekken er reflectief met elkaar over te spreken.

Het is onze aanbeveling de burgemeester uit te nodigen bij deze vergaderingen. Hij, of zij kan er geen lid van zijn (Gemeentewet, artikel 84 lid 2). Immers is hij ook voorzitter, het zou raar zijn de planning van de agenda van de vergaderingen die hij voorziet zonder zijn aanwezigheid te bespreken. Ook zijn of haar ervaring met het voorzitten kan de andere voorzitters helpen in de reflectie. En het biedt een ander voordeel. De kwaliteit van een politieke bespreking wordt niet alleen gevormd door de inhoud, ook de dynamiek speelt een grote rol. Je als voorzitter kunnen voorbereiden op deze dynamiek (is het een pittig onderwerp, liggen de meningsverschillen ver uit een, is er enige emotie bij gepaard, wordt het politiek spannend, hoe zijn de verhoudingen, enzovoorts) kan een forse kwaliteitsverbetering opleveren. Dat geldt voor de cluster-voorzitters, het geldt ook voor de burgemeester.

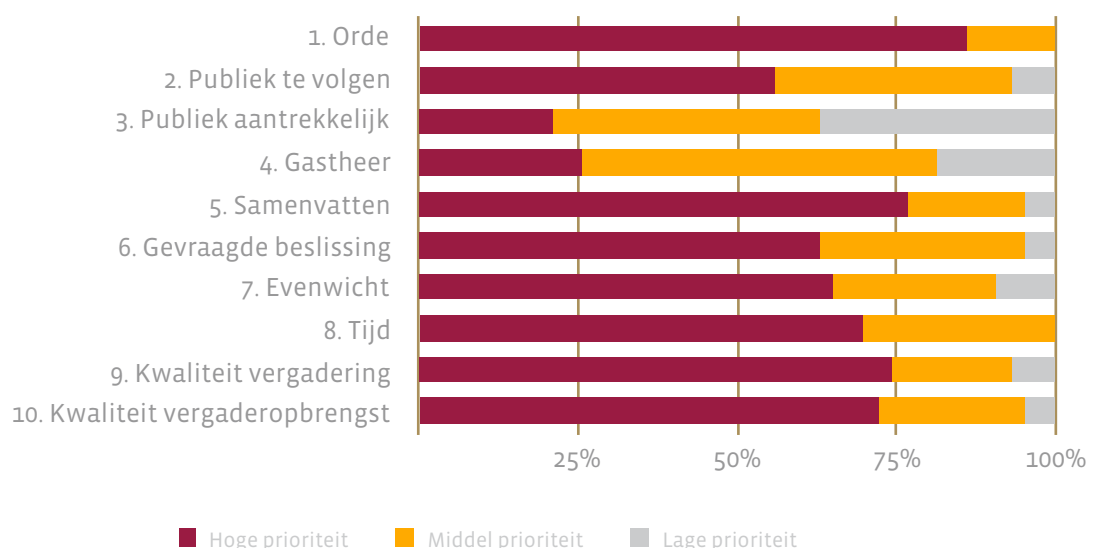
Uit deze lezing blijkt ook dat enige vastigheid van de bemensing van het voorzitterschap is gewenst. We bevelen aan te starten met vaste voorzitters voor een cluster (en een plaatsvervanger), desgewenst kan de mogelijkheid worden gecreëerd na een jaar te rouleren.

Taken van de voorzitters

Bij deze vragenset valt op dat bij het voorzitterschap vooral prioriteit wordt gegeven aan de procedurele taken. Het bewaken van de vergaderorde, de tijd, de vergaderdoelstelling en zorgen voor een evenwichtige verdeling van de spreek-tijd krijgen alle hoge cijfers.

Een uitzondering op de prioriteit voor procedurele taken is de score voor het samenvatten. Het krijgt voor 77 procent een hoge en voor 19 procent een gemiddelde prioriteit. Slecht 5 procent geeft aan het een lage prioriteit te vinden.

Ook op de raadsconferentie is dit resultaat besproken. Daar bleek dat de leden de voorzitters twee dingen vragen. Ten eerste een korte schets van het agendapunt en de vergaderdoelstelling. Ten tweede een procedurele, uiteraard a-politieke samenvatting van de deliberatie.

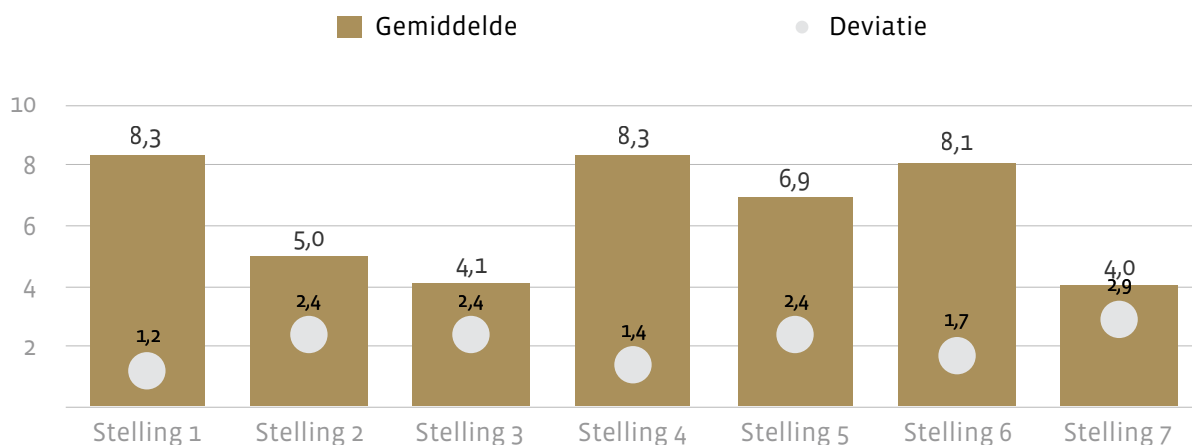


Beide punten zijn aan te moedigen. Ze scheppen veel duidelijkheid voorafgaand aan de besprekingen (en maken het veel makkelijker om de vergaderdoelstelling te handhaven) en het vergaderresultaat wordt inzichtelijker. Het zal oefening vragen. En zal ook nog wel eens tot discussie leiden of de samenvatting juist is. Dat is niet erg. Wanneer de leden van een cluster de voorzitter gunnen hier mee te oefenen en hem bijstaan in het formuleren, is de vaardigheid goed aan te leren.

Raadsinstrumenten

Bij de vragen over de raadsinstrumenten vallen de hoge afwijkingen op. Men is het vaak met elkaar oneens. Alleen op de vraag ‘technische vragen moeten altijd voorafgaand aan een vergadering zijn beantwoord’ is men duidelijk eenstemming.

De andere antwoorden zijn lastig te duiden. Het lijkt erop dat men bij het spreken over het gebruik van raadsinstrumenten niet altijd over dezelfde strategie spreekt. Enerzijds wil een raadslid de mogelijkheid hebben zijn collega's en (al helemaal) het college zagezegd te kunnen ‘verrassen’ met een motie. Anderzijds weet men dat een tijdige melding van vragen, moties, amendementen en initiatieven het succes in de deliberatie vergroot.



1. Technische vragen moeten altijd voorafgaand aan een vergadering zijn beantwoord
2. Het college wordt van te voren geattendeerd op mondelinge vragen
3. Het college krijgt mondelinge vragen van te voren in te zien
4. Moties worden van te voren rondgestuurd naar andere fracties
5. Moties worden van te voren doorgestuurd naar het college
6. Amendementen worden van te voren rondgestuurd naar andere fracties
7. Een ‘motie-vreemd’ is een ongebruikelijke manier om iets op de agenda te krijgen

Helaas ervaart men de praktijk dat moties niet altijd op tijd bij de collega's worden gemeld. De door planning ervaren tijdsdruk kan daar een oorzaak van zijn, net zoals de roloppvatting van de gezamenlijkheid. Investeren in deze gezamenlijke verantwoordelijkheid laat de leden meer helder zien welke strategie men kan kiezen voor het uitoefenen van invloed. Het lijkt er nu te veel op, dat men zich laat leiden door de actualiteit, in plaats van dat de raad (en daarmee ook de fracties en individuele leden) welbewust omgaat met zijn rol als hoogste orgaan.

Eén vraag had betrekking op de stemverklaring. Men geeft helder aan te mogelijkheid een stemverklaring te geven als belangrijk instrument te zien. Het kan de achterban en ander publiek belangrijke informatie geven. Daarnaast onderkent men het gevaar dat een stemverklaring de facto een derde termijn verwordt. Wij adviseren mogelijkheid tot een stemverklaring te plaatsen na de stemming; zo behoudt het zijn functie de stem voor het publiek toe te lichten en wordt mogelijkheid te functioneren als beïnvloeding van het stemgedrag afgesneden (daar zijn immers de spreektermijnen voor).

Aanbevelingen

1. **Wees scherper in de thematische indeling** van de besluitvoorbereidende vergadering en maak duidelijk wanneer en waarom er afwijkend wordt geagendeerd.
2. **Belast het raadspresidium** met het voorbereiden van en het adviseren van de raad over **besluiten aangaande de organisatie van de raad**, met uitzondering van de voorbereidingen van de raadsagenda. Hierbij denkt men aan huisvesting, audio-visuele faciliteiten, organisatie van niet politieke raadsbijeenkomsten en aanpassingen in het Reglement van Orde. Dit leidt tot aanpassing van artikel 4 RvO en de onderhavige verordening op het Presidium
3. **Investeer in vast voorzitterschap.** Dit leidt tot het schrappen van artikel 1p in het Reglement van Orde. Moedig voorzitters aan samenvattingen te formuleren van de vergaderopbrengst. Investeer ook in training in het voorzitten van politieke vergadering, waarbij rekening gehouden wordt met de competentie politiek neutraal samenvatten, bewaken van de orde als technisch voorzitter en het sturen *op* (en niet *van*) vergaderopbrengst.
4. Stel **een agendacommissie in, bestaande uit vaste voorzitters van de voorbereidende vergaderingen** en hun plaatsvervangers. Deze agendacommissie vergadert in aanwezigheid van de burgemeester en wordt ondersteund door de griffier. Voor het instellen ervan kan in een nieuw op te stellen artikel 11A van het RvO worden opgenomen, evenals een vermelding in artikel 1. In artikel 11 wordt dan ‘raadspresidium’ vervangen door ‘agendacommissie’.
5. Neem in artikel 18 op dat er tijdens **het Open Podium geen moties** kunnen worden ingediend of dat er vragen gesteld kunnen worden aan het college. Hierdoor is het karakter ‘een gesprek tussen raad en samenleving’ beter beschermd. Mocht de raad of een van zijn leden concluderen dat er opvolging nodig is, kan dit middels het vragenrecht, agendering of een motie vreemd aan de orde van de dag. Dit versterkt ook de rol van de raad — en maakt het meer evident de volksvertegenwoordiging de doorgang tussen samenleving en beleid is.
6. Plaats de mogelijkheid tot **stemverklaring aan tot na de stemming**. Artikel 29 RvO luidt dan:

Na het sluiten van de beraadslaging en na de stemming, heeft ieder lid het recht zijn stem te motiveren. Stemverklaringen zijn kort en hebben niet het karakter van een inbreng in derde termijn.
7. Pas de in artikel 46 RvO genoemde fasering aan waarmee meer recht wordt gedaan aan een **vroegtijdige interactie tussen fracties**. Te denken valt aan het schrappen van de omschrijving bij lid 46:1a van dat artikel, temeer omdat dit een beschrijving is van de actieve informatieplicht van het college zoals deze gesteld is

in Artikel 169 van de Gemeentewet. Een start bij verkenning doet meer recht aan de start van het raadswerk.

8. Ook 46:1d behoeft aanpassing. In deze formulering is het niet in lijn met het gestelde in Artikel 9 lid 2. Daar staat dat raadsvergaderingen 'het karakter [hebben] van een korte besluitvormende vergadering' waarmee de optie 'raadsdebat' de pas wordt afgesneden. Beter is het om het woord 'raadsdebat' in Artikel 46:1d te schrappen en te vervangen door 'debat', zodat dit ook in commissiesamenstelling, of voorbereidende raadsvergaderingen kan plaatsvinden.
9. Neem de werkwijze, indeling en eventueel samenstelling van de besluitvoorbereidende vergaderingen op in een separate **Verordening op de Raadscommissies**, zoals deze optie wordt genoemd in Artikel 82 van de Gemeentewet. Hier kan ook de verhouding tussen besluitvoorbereidende vergaderingen en de besluitvormende raadsvergaderingen beschreven worden. Wanneer de wens blijft een tenaamstelling te kiezen die afwijkt van het gestelde in Gemeentewet 82 (dus geen raadscommissie, maar cluster) kan dit ook hier worden opgenomen.
10. Het verdient de aanbeveling ook in het Reglement van Orde op te nemen, dat **de agendacommissie adviseert over de categorisering van agendapunten** en dus over de fasering.
11. Geef de opdracht tot het **opstellen van een termijnagenda**. Hierop staan alle onderwerpen die vanuit collegeplanning, wettelijke taak en wensen vanuit de raad al met enige zekerheid op de raadsagenda te verwachten zijn. In deze termijnagenda staan ook deadlines voor het verkrijgen van informatie van het college of anderen.
Het geeft de ruimte evenwicht aan te brengen, bijvoorbeeld in relatief drukke periodes zoals ten tijde van de kadernota of het einde van het jaar. Daarnaast creëert de raad meer mogelijkheid om uit eigen initiatief of initiatief van de leden punten op de agenda te plannen, ook wanneer deze niet direct politieke urgentie hebben.
De term termijnagenda, de definitie ervan kan worden opgenomen in het RvO, bijvoorbeeld als tenaamstelling onder een en in een nieuw op te nemen artikel 11B.
12. **Evalueer. Durf fouten te maken. En daarvan te leren.** Zoals elders in deze rapportage geschreven staat, het raadswerk heeft het nodig dat af-en-toe wordt onderzocht hoe goed het gaat, en of het beter kan. Dat kan op verschillende manieren. Ten eerste kan het presidium met enige regelmaat dit op de agenda plaatsen. Bijvoorbeeld twee keer per jaar. Daarnaast kunnen de voorzitters hun ideeën uiten en mededelen aan dit fractievoorzittersoverleg. De beide groepen delen de burgemeester, die als raadsvoorzitter toch al betrokken is bij de kwaliteit van de politieke besluitvorming. Als laatste kan het presidium ook andere evaluaties in-

stigeren, zoals het verstrekken van evaluatieverzoeken (bijvoorbeeld door gebruik te maken van het voor dit doel door het Periklesinstituut ontwikkelde evaluatieformulier) of het initiatief nemen tot een raadsconferentie met het werk van de raad als onderwerp.