

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft op 29 mei 2018 unaniem een motie aangenomen om een werkgroep vergaderstructuur in te stellen.

De leden van de werkgroep zijn: R. Beune (CDA) voorzitter, H. Vreman (GBO), H. Krijgsman (GL), A. van Noordwijk (D66), N. Reitsema (VVD), A. op de Weegh (BOB), E. Elbers (PvdA), H. van Brakel (CU) en A. Raijmakers ambtelijk secretaris.

De opdracht aan de werkgroep is:

- een korte evaluatie uit te laten voeren, waaronder een gesprek met de voorzitter van de vorige raads werkgroep;
- om met concrete aanbevelingen te komen voor eventuele wijzigingen in de structuur.

Het doel is dus om te kijken in hoeverre de vergaderstructuur verder kan worden geoptimaliseerd en hiervoor concrete aanbevelingen te doen. De bevindingen en de aanbevelingen van de werkgroep zullen een rol gaan spelen bij de discussie over burgerparticipatie.

De huidige vergaderstructuur¹ ziet er als volgt uit:

- Eenmaal per 4 weken plenair vragenhalfuur memo's gevolgd door maximaal drie parallelle voorronden (alle type voorronden²);
- Eenmaal per 4 weken plenair raadspreekuur, gevolgd door drie parallelle voorronden (excl. voorbereidende vergaderingen) en tot slot de raadsvergadering;
- Eenmaal per 4 weken presidium (sinds kort de dag na de raadsvergadering).

De werkgroep merkt op dat de lange duur van haar onderzoek veroorzaakt werd door de personele wisselingen sedert juli 2018 en de daardoor ontstane druk op de ambtelijke secretaris van de werkgroep en nadien door de werkdruk bij de voorzitter van de werkgroep.

Bij het doornemen van deze evaluatie is het goed te realiseren wat de onderzoeksopdracht van de werkgroep is. Aan die opdracht heeft de werkgroep zich gehouden. De werkgroep heeft weldegelijk gehoord dat op diverse momenten werd opgemerkt dat kan de werkgroep vergaderstructuur ook wel onderzoeken dan wel aanbevelingen voor doen. Omdat het bleef bij enkele opmerkingen en geen concrete opdracht uit voortvloeide, zag de werkgroep het niet als haar taak om die opmerkingen op te pakken.

Uiteraard heeft de werkgroep ook gezien dat met de komst van een nieuwe burgemeester en griffier zaken anders gaan. Zo is de taakverdeling tussen presidium en seniorenconvent thans voor niet iedereen meer even duidelijk. Dat zijn zaken die naar de mening van de werkgroep vergaderstructuur haar onderzoeksopdracht niet raken.

¹ De huidige structuur wijkt iets af van het Reglement van orde omdat er tijdelijk op locatie wordt vergaderd in afwachting van verhuizing naar de oude locatie aan de Dorpsstraat in Elst

² Type voorronden: voorbereidende vergadering, rondetafelgesprek (RTG of RTGC), hoorzitting, technische uitlegssessie en informatiebijeenkomst (IBR of IBC)

Als laatste wijst de werkgroep op het bestaan van de commissie Samenwerking. Ook die commissie heeft een rol in het verder uitwerken van de aanbevelingen van deze evaluatie.

2. Opzet evaluatie

Onderzoeksvraag

De evaluatie moet antwoord geven op de vraag waar de vergaderstructuur verder kan worden geoptimaliseerd. Hierbij moet niet alleen gekeken worden naar burgerparticipatie maar ook naar versterking van de kwaliteit van besluitvorming als het gaat om de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

Onderzoeksaanpak

Er is gekozen voor de volgende onderzoeksaanpak:

- interviews met een geselecteerde groep van personen waaronder: voorzitter vorige werkgroep, twee wethouders, de oude en nieuwe griffier, de oude en nieuwe burgemeester en een ambtenaar die geregeld de politieke avonden bezoekt;
- een schriftelijke vragenlijst uitgezet bij alle fracties.

De uitkomsten worden hieronder op een rij gezet gevolgd door conclusies. Op basis van de conclusies worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

3. Bevindingen fracties en geïnterviewden over de vergaderstructuur

3.1 Structuur Politieke Avond

Als pluspunten van de vergaderstructuur van de Politieke Avond ten opzichte van de oude commissiestructuur worden door zowel de fracties als de geïnterviewden genoemd:

- effectieve manier van vergaderen
- alles op één vaste avond met een vaste begintijd
- parallele sessies
- laagdrempeligheid
- de onderlinge contacten tussen raads-, burger-, en collegeleden en ambtenaren

Maar er zijn ook enkele kritische geluiden, zoals:

- scheiding van de verschillende voorronden in ruimtelijk, sociaal en overige zaken lopen soms in elkaar over
- portefeuillehouder moet soms op meerdere plaatsen tegelijkertijd zijn
- ontbreken expertise aan tafel vanwege wisselende samenstelling bij de voorronden
- ontbreken van diepgang in de discussies vanwege de tijdsdruk
- raad heeft onvoldoende lef om zaken terug te leggen bij het college of aan te houden als het nog niet rijp is voor besluitvorming
- het aantal inwoners dat de weg weet te vinden naar de politieke avond valt tegen
- raadsvoorstellen en memo's zijn niet altijd duidelijk. Dit leidt vervolgens tot technische vragen en wordt soms de voorgeschiedenis en relatie met andere besluiten niet geschetst.

Opvallend is ook dat een aantal zegt blij te zijn met de bandopnames in plaats van een besluitenlijst. Anderen daarentegen zeggen de besluitenlijst juist te missen. Overall kan worden geconcludeerd dat het merendeel niet meer terug wil naar de commissiestructuur.

Opgemerkt wordt dat bij het seniorenconvent en in het verlengde daarvan bij de fracties een beweging gaande is om onderwerpen weer te gaan groeperen in clusters.

3.2 Verbeterpunten huidige vergaderstructuur

Aan de fracties en de geïnterviewden is gevraagd aan te geven wat verbeterd moet worden in de huidige structuur van de Politieke Avond.

Verbeterpunten aangedragen door de fracties:

- Hamerstukken rechtstreeks op de agenda van de raad zetten.
- Beter clusteren in de thema's ruimtelijke, sociaal en overige zaken.
- Stukken die niet rijp zijn voor behandeling terugleggen bij het college of nogmaals agenderen voor een voorronde. Vooral niet laten leiden door tijdsdruk.
- Portefeuillehouder pas aan tafel nadat de tafel haar mening heeft gegeven.
- Alleen de portefeuillehoudend-wethouder aan tafel en vooral niet twee wethouders. Dit werkt verwarrend.
- Geen presentaties of aftrap door college aan het begin van een rondetafelgesprek of voorbereidende vergadering. Het gaat om de mening van de raadsleden en geen

behoefte aan sturing of kaderzetting vooraf door het college. Hiervoor zijn de informatiebijeenkomsten.

- Meer recht doen aan het Beeldvorming - Oordeelsvorming – Besluitvorming – model.
- Inwoners meer betrekken bij de politiek.
- Leden aan tafel die het woord krijgen bij naam noemen en partij. Hetzelfde geldt voor alle andere meesprekers aan tafel. Dit vergemakkelijkt het terugluisteren van de geluidsband en is zodoende ook voor buitenstaanders beter te volgen.
- Bij informatieavond duidelijk aangeven doel en wat het college ermee wenst te bereiken.
- Bij rondetafelgesprekken en informatieavonden recente relevante stukken bijvoegen om een goede voorbereiding mogelijk te maken.
- Vaste commissies met vaste voorzitters, vaste leden (1 of 2 leden per fractie) en vaste commissiegriffiers.

Deze opsomming is hetgeen door fracties is aangedragen. Uit het opnemen in deze evaluatie kan niet afgeleid worden dat een meerderheid van de raad achter al deze punten staat.

Verbeterpunten voortvloeiend uit de interviews:

- Instellen mogelijkheid college voor het doen van (inhoudelijke) mededelingen (geen debat over mogelijk) aan het begin van een voorronde of raadsvergadering.
- Aan het eind van een voorronde eventuele hamerstukken in een te beleggen raadsvergadering al af te hameren.
- De voorzitters van de voorrondes moeten een actievere rol hebben dan enkel het zijn van technisch voorzitter zonder daarbij het politieke standpunt van de eigen partij uit te dragen. De voorzitter mag soms best een arbiter zijn.
- Bij rondetafelgesprek altijd de portefeuillehouder aan tafel.
- Bevorderen van burgerparticipatie.
- Tijdscyclus wordt als lang ervaren.

4 Conclusies en aanbevelingen op basis van genoemde verbeterpunten

Hieronder wordt nader ingegaan op de aangedragen verbeterpunten die om duidelijkheid vragen, gevolgd door een aanbeveling.

4.1 Burgerparticipatie

Iedereen is het erover eens dat weinig inwoners de weg weten te vinden naar de Politieke Avond. Vaak zijn het bekende gezichten die in- en meespreken of plaats nemen op de publieke tribune bij voorronden en raadsvergaderingen. Natuurlijk laten inwoners van zich horen als hun eigen leefomgeving in het geding is.

Feit is dat de audioregistraties bij raadsvergaderingen steeds meer worden geraadpleegd. Hieruit kan echter nog niet worden geconcludeerd dat de inwoners geïnteresseerd zijn in de politiek. De samenleving moet blijkbaar op een andere manier worden betrokken.

Het uitnodigingsbeleid inzake het mee praten door inwoners kan wellicht beter en breder. Bij het ruimtelijk domein is het meestal wel duidelijk wie er moeten worden uitgenodigd. Anders ligt dit bij het sociaal domein en overige zaken. Daar is een rol weggelegd voor de fracties.

Zij kunnen aan de griffie doorgeven welke instanties/personen uitgenodigd kunnen worden bij een onderwerp.

Om meer dynamiek en interactie met de inwoners te hebben is het idee geopperd van een avondopstelling tijdens de politieke avonden.

❖ **Aanbeveling Burgerparticipatie**

- Probeer inwoners te verleiden om deel te nemen aan de politieke avonden:
 - breng de bestaande mogelijkheden om mee te praten beter onder de aandacht van de inwoners;
 - communiceer meer en beter door de taal van de inwoners te spreken;
 - visualiseer bijvoorbeeld de weg die ze kunnen bewandelen om gehoor te krijgen bij de politiek en zet hiervoor social media in zoals Facebook en Twitter.
- Ook het programma 'Gast van de raad' is een prima middel om inwoners op een laagdrempelige manier kennis te laten maken met de politiek.

4.2 'Zendmoment' college voor het doen van mededelingen bij raadsvergaderingen

Het merendeel van de fracties zegt geen voorstander te zijn van een zendmoment van het college als er geen debat mag plaatsvinden. Het is een vergadering van de raad en mag vooral geen spreekuur van het college worden.

Ook leeft de angst dat hierdoor niet de raad meer in positie wordt gebracht maar juist het college. Mededelingen zonder vragen of debat holt volgens sommigen het democratisch stelsel uit. De raad kan het college immers ook zelf om informatie vragen. Die ruimte is er volop bijvoorbeeld via het vragenuur en de mogelijkheid voor het indienen van schriftelijke vragen. Dit is passieve informatie die wordt verstrekt op verzoek.

Een enkeling is van mening dat het college wel moeten kunnen 'zenden' tijdens de raadsvergadering' mits de onderwerpen geen kaderstellende reactie van de raad vragen en/of toezien op de informatieplicht van het college.

Zo heeft de raad op een gegeven moment aangegeven meer grip op verbonden partijen te willen hebben. Daarom is begin dit jaar besloten een vast agendapunt 'Verbonden Partijen' op te nemen in de raadsagenda. De portefeuillehouders alsmede de raadsrapporteurs kunnen dan korte mededelingen doen over verbonden partijen. Het voordeel hiervan is dat raadsleden op de hoogte blijven over de actuele stand van zaken en ze hun sturende en controlerende rol kunnen versterken. De eerste ervaringen met dit agendapunt zijn positief te noemen. Het agendapunt voorkomt dat mededelingen anders via een informatiememo aan de raad komt.

Een adequate informatievoorziening tussen college en raad draagt bij aan goed bestuur. De raad legt zich toe op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Het college houdt zich bezig met het dagelijks bestuur van de gemeente. Een succesfactor in deze wisselwerking tussen het college en raad is het hebben van respect voor elkaars

bevoegdheden en rollen. Het borgen van een goede informatiepositie van de raad is daarbij randvoorwaardelijk.

❖ **Aanbeveling zendmoment college**

Biedt het college de mogelijkheid om tijdens raadsvergaderingen korte, bondige, actuele mededelingen te doen. Dit kan bijvoorbeeld bij het vaste agendapunt 'Mededelingen college'.

Ook mededelingen over verbonden partijen, waarvoor nu een apart agendapunt op de raadsagenda is opgenomen, zouden hieronder kunnen vallen.

Met hierbij de volgende spelregels:

- alleen mededelingen over actuele onderwerpen waarover vooraf afstemming heeft plaatsgevonden met de raadsvoorzitter;
- mag ook gaan over onderwerpen die die avond op de raadsagenda staan;
- het agendapunt mag in totaal maximaal 15 minuten duren, met een maximum van 2 minuten per onderwerp;
- mag niet uitlokken tot debat.

Na een jaar evalueren hoe het bevalt.

4.3 Afhameren hamerstukken aansluitend na de voorronden

Een hamerstuk is een vergaderpunt waarvan door de voorbereidende vergadering is vastgesteld dat het zonder debat of stemming kan worden goedgekeurd. Nu is de vraag gesteld of hamerstukken aansluitend in een raadsvergadering na de voorbereidende vergaderingen kunnen worden afgehamerd. Iedereen is het erover eens dat we dit niet moeten doen, los van het feit dat het praktisch onuitvoerbaar is.

Een overdenkingsperiode na de voorronde wordt als prettig ervaren om nog een en ander binnen de fractie te kunnen terugkoppelen. Ook kunnen inzichten dan nog wijzigen. Verder vragen hamerstukken nauwelijks tijd in een reguliere raadsvergadering.

❖ **Aanbeveling afhameren hamerstukken**

Hamerstukken niet laten afhameren aansluitend na de voorronden maar pas op de reguliere raadsvergadering.

4.4 Actievere rol voorrondevoorzitter zonder daarbij politiek te bedrijven

Voorzitters zijn belangrijk voor de kwaliteit van de vergadering. Zij zorgen voor duidelijkheid en kunnen waar nodig de discussie vormgeven.

Over het algemeen is er tevredenheid over de wijze waarop de voorzitters hun rol vervullen. Verruiming van de rol van voorrondevoorzitter is niet wenselijk. Een technisch onafhankelijk voorzitter is prima.

De kwaliteit van de voorzitter bepalend is voor het verloop van de vergadering. Dit geldt zeker voor politiek gevoelige onderwerpen. Het is de taak van het presidium de voorzitters afhankelijk van de voorzitterskwaliteiten op de juiste voorrondes in te delen. Zo kan de ene

voorzitter goed een rondetafelgesprek voorzitten en voelt een andere voorzitter zich het beste thuis bij financiële onderwerpen.

Ook voor gasten, toehoorders en insprekers is het belangrijk dat ze een neutrale voorzitter waarnemen. Nu zijn er volgens een aantal zichtbare verschillen tussen de voorzitters die het 'technische rol' gehalte onder druk zetten. Een goede voorzitter is al een arbiter.

Een meerderheid geeft er de voorkeur aan dat de voorzitter aan het eind duidelijk de uitkomst van de beraadslaging formuleert. Dat is meer dan enkel de wijze waarop het onderwerp naar de raad gaat. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het doorsturen van hamerstuk minder omschrijving behoeft dan een bespreek- of besluitstuk.

❖ **Aanbeveling rol voorrondevoorzitter**

- Regelmatig een evaluatie over de invulling van het voorzitterschap en verdere bekwaming in vaardigheden blijft belangrijk.
- Na afloop voorronde dient de voorzitter duidelijk en bondig de eindconclusie te formuleren en hierin ook eventuele openstaande discussiepunten te benoemen. De eindconclusie in maximaal 4 zinnen als dictum bij het betreffende agendapunt van de raad te zetten.

4.5 Portefeuillehouder standaard aan tafel bij een rondetafelgesprek

Hierover wordt verschillend gedacht.

De een ziet een toegevoegde waarde in een interactie met collegeleden om zodoende goed geïnformeerd te worden. Dit doet ook recht aan de controlerende taak van de raad.

Centraal bij een rondetafelgesprek staat het delen van informatie, wensen en bedenkingen. Besluitvorming vindt dan nog niet plaats maar er is wel behoefte aan een gesprek met bijvoorbeeld externen zoals maatschappelijke instellingen of verenigingen. Om een goed beeld te krijgen is input van het college niet altijd nodig. Het staat of valt in feite met het onderwerp.

Soms is het niet bevorderlijk voor het debat als de portefeuillehouder niet aan tafel zit. Maar zolang het debat tussen de fracties op grond van de juiste informatie plaatsvindt is er geen enkel probleem. Is college aan tafel gewenst dan is er de mogelijkheid om dit op het agenderingsverzoek aan te geven.

❖ **Aanbeveling portefeuillehouder aan tafel?**

Portefeuillehouder mag alleen op afroep aan tafel bij een rondetafelgesprek of voorbereidende vergadering behalve als in een agenderingsverzoek expliciet hierom wordt gevraagd.

4.6 Actiever uitdragen van het Beeldvorming-Oordeelsvorming-Besluitvorming-model

De gedachte achter dit model is om een onderwerp eerst goed te verkennen, daarna een mening te vormen en tot slot een besluit te nemen.

Bij een beeldvormende vergadering wordt informatie opgehaald. Meestal is dit informatie van het college. Maar er kan ook informatie worden opgehaald bij inwoners, maatschappelijke organisaties/instellingen of bedrijven. Tijdens een beeldvormende vergadering is er ook ruimte om met elkaar van gedachten te wisselen. Standpunten worden dan nog niet ingenomen.

Bij een oordeelsvormende vergadering nemen fracties een standpunt in en gaan de leden met elkaar in debat. Tot slot neemt de gemeenteraad een besluit.

Een goede 'aanvliegroute' van dit model is volgens de Overbetuwe vergaderstructuur:

Informatiebijeenkomst → Rondetafelgesprek → Voorbereidende vergadering → Raad

Door deze manier van werken wordt ook meer recht gedaan aan de complexiteit en integraliteit van veel dossiers. Ook wordt met dit model de raad meer in positie gebracht: meer sturend op de agenda en meer regie op de inrichting van de besluitvormingsprocessen. Een lange termijn agenda is een prima instrument om hierop te sturen.

❖ Aanbeveling Beeldvorming-Oordeelsvorming-Besluitvorming-model

Gebruik bij complexe besluiten altijd dit model. De lange termijn agenda is hierbij een cruciale succesfactor en onontbeerlijk om aan de voorkant als raad in positie te zijn. Door gebruik te maken van het model is er voor iedereen volop ruimte om zijn zegje te doen en informatie te delen. De raad kan complexe onderwerpen benoemen waar volgens dit model gewerkt moet worden. Eerst voldoende informatie ophalen alvorens aan politieke weging wordt toegekomen.

4.7 Vragenhalfuur informatiememo's

Raadsleden hebben laten weten het gevoel te hebben te worden overspoeld met memo's.

De praktijk leert dat die memo's op verschillende manieren door hen worden verwerkt bijvoorbeeld door hierop technische en/of schriftelijke vragen te stellen.

Daarom is het voorstel ontstaan om portefeuillehouders uitleg te laten geven als een memo daartoe aanleiding geeft en een fractie daarom vraagt.

Deze suggestie vanuit de raad is door het presidium al opgepakt en aan de agenda van de politieke avond van ronde 2 toegevoegd. Het presidium heeft ervoor gekozen om de regels omtrent dit instrument gaandeweg vast te stellen. Verankering in het Reglement van orde van de raad zal plaatsvinden als de evaluatie aantoont dat dit instrument een toegevoegde waarde heeft.

❖ **Aanbeveling vragenhalfuur informatiememo's**

Een vragenhalfuur informatiememo's instellen, voorafgaand aan de voorronde 2. Dit vragenhalfuur is plenair en wordt voorgezeten door een voorrondevoorzitter. Raads- en burgerleden geven uiterlijk voor 12.00 uur op de maandag voor de politieke avond aan over welke informatiememo ze vragen willen stellen. De vragen worden dan aangeleverd. De vragen zijn bedoeld om verduidelijking/verheldering van het memo te verkregen en mogen niet politiek van aard zijn. De vragen en antwoorden kunnen niet leiden tot politiek debat. Andere fracties dan de vragenstellende fractie mogen - naar aanleiding van de antwoorden van de portefeuillehouder - aanvullende vragen stellen.

Als er geen aanvragen zijn, vervalt het vragenhalfuur.

4.8 Conclusie en aanbevelingen

In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de huidige vergaderstructuur van de Politieke Avond voldoet en dat slechts op onderdelen een aanpassing gewenst is. Het vergadermodel moet gezien worden als een groeimodel. We leren continue en indien nodig passen we het model - al dan niet tussentijds - op onderdelen aan.

Aanbevelingen

1. Steviger inzetten op de communicatie om inwoners te enthousiasmeren voor de politiek
2. College zendmoment geven in de raad voor het doen van korte bondige mededelingen die kunnen worden gelinkt aan de actualiteit
3. Dictum voorbereidende vergadering in maximaal 4 zinnen vermelden bij het betreffende agendapunt op de raadsagenda
4. Actiever het Beeldvorming-Oordeelsvorming-Besluitvorming-model uitdragen
5. Vragenhalfuur informatiememo's voorafgaand aan ronde 2

Elst, januari 2020