

Vergaderwijze gemeenteraad Het Hogeland

Inleiding

Op 1 januari 2019 zullen de gemeenten Bedum, de Marne, Winsum en Eemsum gezamenlijk opgaan in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Bij een nieuwe gemeente hoort een nieuwe gemeenteraad. De wijze waarop de gemeenteraad zijn werkzaamheden zal gaan uitvoeren wordt onder meer zichtbaar in het te kiezen vergadermodel. In basis is dit een autonome keuze, maar....de vergaderwijze zal wel moeten passen bij datgene wat de gemeente Het Hogeland wil zijn, wat voor ambities ze heeft, wat ze wil uitstralen. De vastgestelde visie “Ruimte!” geeft antwoord op die vragen en vormt daarmee de context waarbinnen deze notitie over de vergaderwijze van de nieuwe raad is geschreven.

Uit de visie Ruimte

“Ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen....

.....De bestuurlijk-maatschappelijke relatie tussen de overheid, de markt en de gemeenschap van burgers is in de laatste decennia ingrijpend veranderd. Dat maakt de verhouding tussen de overheid en de inwoners horizontaler, minder verticaal dan vanouds: de overheid is in de moderne samenleving van ‘netwerken’ een deelnemer geworden, een partij naast andere partijen.

.....Het gemeentebestuur – raad en college – en de gemeentelijke organisatie dienen zelfbewust te opereren en bestuurskracht uit te stralen. De gemeenteraad, het college en de organisatie van de nieuwe gemeente Het Hogeland dienen daartoe over hun rolinvulling na te denken: een openbaar bestuur dat dicht bij zijn inwoners staat en integraal werkt. Dat vraagt tijdens en in het vervolg van het fusieproces om een intensieve bezinning op de gewenste kwaliteiten, vaardigheden en competenties. Het spreekt vanzelf dat de bestuurders, raad en college, hierin het voortouw nemen, en dat inrichting en werkwijze van de ambtelijke organisatie een logisch voortvloeisel zijn van de politiek-bestuurlijke kaders en denkrichtingen.

.....De nieuwe gemeente Het Hogeland wordt een grote gemeente, zowel ruimtelijk gezien als in aantal inwoners. Het wordt ook een bestuurskrachtige gemeente. Wij hebben er vertrouwen in dat het bestuur van die nieuwe gemeente – de raad en het college – snel de rolinvulling zal weten te vinden die in dit tijdsgewricht past, en de organisatiecultuur die daarbij hoort. Dat vraagt om ruimte – ruimte om met elkaar in te vullen en te voelen.

Dat kan alleen als we elkaar ruimte geven en van elkaar ruimte krijgen..... “

Projectopdracht

In abstracto heeft de projectgroep “vergaderwijze raad” als opdracht onderzoek te doen naar een nieuw vergadermodel, de uitkomsten daarvan te verwerken in een voorstel en dat voor te leggen aan de raadsklankbordgroep. Daarbij dient aandacht te zijn voor de wijze waarop een platform geboden kan worden aan burgers /organisaties om hun input te geven binnen het vergadermodel.

Meer concreet - de opdracht in context bekijkend – zien wij de hierna te noemen doelen waaraan een te kiezen vergadermodel zal moeten voldoen:

- vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid (inspraak) bij politieke keuzevraagstukken en de discussie daarover;
- de inwoners meer ruimte geven om (hun) ideeën uit te wisselen met raadsleden en initiatieven voor te leggen;
- de raad de mogelijkheid geven meer de regie te nemen over de raadsagenda;
- transparantie t.a.v. de verschillende fases van de besluitvorming;
- verbeteren van de uitvoering van de hoofdtaken: volksvertegenwoordigende rol, kaderstellende rol en controlerende rol;
- de raad is al in een vroegtijdig stadium op de hoogte van de plannen en voorstellen die het college aan het voorbereiden is;
- al in een vroeg stadium denkt de raad ook mee over de vormgeving van de plannen. Dit kan door de raad bij grote projecten startnotities voor te leggen of scenario's voor te maken keuzes;
- de raad vormt zich een breed en integraal beeld van het onderwerp. De raad laat zich in dit stadium niet alleen informeren door het college, maar ook door burgers, adviesorganen en belangengroepen. Ook kan een ambtenaar of een externe deskundige een toelichting komen geven over een bepaald onderwerp;

Binnen de projectopdracht zal – na een keuze voor een vergadermodel – overigens nog (nadere) aandacht worden besteed aan aspecten betreffende onder meer inwonerkraft, ict en huisvesting.

Vergadermodellen

Wanneer gekeken wordt naar gemeenteraden in Nederland, dan onderscheiden we in hoofdzaak drie vergadermodellen, namelijk:

1. het commissie-/raadsmodel;
2. het politieke markt model;
3. het BOB-model (**B**eeldvorming, **O**ordeelsvorming, **B**esluitvorming)

De hiervoor genoemde vergadermodellen zullen hierna worden toegelicht.

Ad 1. Commissie-/raadsmodel

Kenmerken:

- Periodieke (maandelijks) commissievergadering(en) met debat over agendapunten van de raadsvergadering;
- Commissies zijn ingedeeld naar beleidsterrein of naar kerntaken, sommige gemeenten hebben een algemene raadscommissie.

Voordelen:

- Ook niet-raadsleden kunnen commissielid zijn, waardoor het werk niet alleen over de raadsleden verdeeld hoeft te worden (en anderen dan raadsleden de mogelijkheid wordt geboden bestuurlijke ervaring op te doen);
- Gehele beraadslaging (veelal) op één locatie.

Nadelen:

- Besluitvormingsproces duurt relatief lang;
- Raadsvergadering kan een herhaling van de commissievergadering worden, waarbij raadsleden hetzelfde verhaal opnieuw houden;
- Inwoners kunnen alleen inspreken, niet meedoen aan een gesprek/debat.

Ad 2. Politieke marktmodel

Kenmerken:

- Wekelijks tot maandelijks (varieert per gemeente) in meerdere zalen tegelijkertijd;
- Per onderwerp wordt een passende vorm bepaald: rondetafelgesprek, informatie door ambtenaar of debat;
- Dezelfde avond of in de eerstvolgende vergadering besluitvorming.

Voordelen:

- Snelle besluitvorming;
- Mogelijkheden voor inspraak inwoners, in vroege fase in besluitvormingsproces;
- Direct en laagdrempelig contact met de burger;
- Een vaste vergaderavond.

Nadelen:

- Raadsleden kunnen niet bij elk onderwerp zijn. Kleine fracties hebben fractievolgers of niet-raadsleden nodig;
- Beperkte inhoudelijke transparantie;
- Meer bezetting griffie nodig door parallelle sessies.

Ad 3. BOB-model

Kenmerken:

- Eerst grondige beeldvorming daarna het politieke proces van debat en besluitvorming;
- Met de werkvorm in de beeldvormende fase kan – naar behoefte - worden gevarieerd.

Voordelen:

- Veel ruimte voor inwoners om zelf initiatieven in te brengen;
- Meer regie raad op de raadsagenda;
- Transparantie door duidelijke fasering in het (behandel)proces.

Nadelen:

- Meer openheid/betrokkenheid leidt niet altijd tot meer tevredenheid (bij inwoners);
- Eenmaal politiek debat over (grote) onderwerpen.

Wij stellen vast dat alle drie genoemde modellen zowel voor- als wel nadelen in zich hebben. Van daar uit is dan ook te concluderen dat er niet een standaard vergadermodel is dat alleen voordelen kent. Het succes van de vergaderstructuur wordt overigens met name bepaald door de wijze waarop er in de praktijk – samen - invulling aan wordt gegeven, ofwel de vergadercultuur.

Er dient echter wel een keuze te worden gemaakt. Teneinde daartoe te kunnen komen hebben wij de drie modellen getoetst aan de eerder in deze notitie geformuleerde doelen die de raad van de gemeente Het Hogeland wil bereiken en waaraan het vergadermodel ondersteunend dient te zijn. Op basis van deze toetsing opteren we voor het BOB-model en hebben daarvoor de volgende argumenten:

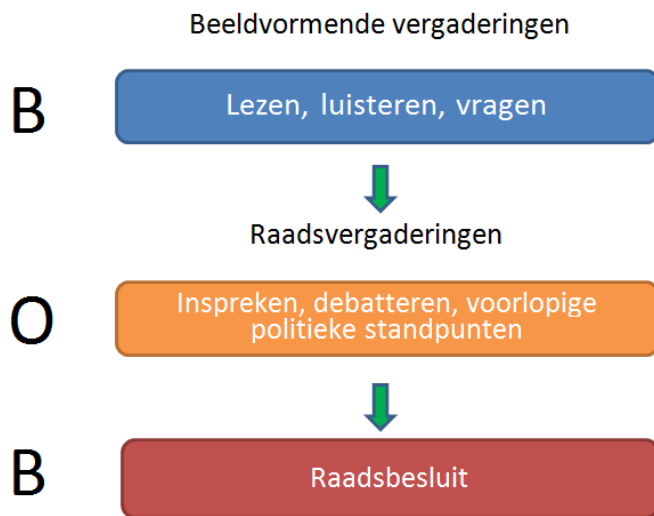
- * een stevige(r) positie voor inwoners (initiatief);
- * mogelijkheden raad om naar de inwoners toe te gaan voor beeldvormend overleg;
- * een stevige (r) positie voor de raad (de raad “aan de voorkant” en regie op de eigen agenda);
- * transparantie van het gehele proces;

De wijze van invulling van het BOB-model zal hierna worden toegelicht. Daarmee ontstaat – naast de hiervoor genoemde basale argumentatie - ook een concreter antwoord op de vraag of het model in voldoende mate beantwoordt aan de geformuleerde doelen.

Het BOB-model nader uitgewerkt

Steeds meer gemeenteraden hanteren het zogenoemde BOB-model als middel om hun besluitvormingsprocessen te structureren. BOB staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming; drie fasen die elk hun eigen voorbereiding en toepassing hebben en waarvoor een raad verschillende werkvormen kan hanteren.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Op de afzonderlijke fasen van het BOB-model en de (mogelijke) invulling ervan zal hierna – per fase afzonderlijk – worden ingegaan.

Beeldvorming / Informerende bijeenkomsten, participatie inwoners

In deze fase kan de raad – als volksvertegenwoordigend orgaan - actief in contact treden met inwoners om zich te laten informeren over hun initiatieven en ideeën, te zoeken naar oorzaken van maatschappelijke problemen en met de betrokkenen na te denken over oplossingen. Dit laatste kan plaatsvinden aan de hand van reeds opgestelde voorstellen of notities, maar ook daar zonder. De meer praktische wijze van invulling – dus welke overlegvormen c.q. werkvormen – worden gebruikt, is niet vast omljnd.

Voor de mogelijke wijzen van invulling hebben is gekeken naar de werkvormen binnen de afzonderlijke BMW-gemeenten en ook naar datgene wat uit ervaringen elders geleerd kan worden. Verder is zowel de ambtelijke- als wel de raadseigen projectgroep Inwonerkracht gevraagd suggesties aan te leveren, die passen bij de gemeente Het Hogeland. In abstracto komen we vervolgens tot de hierna te noemen twee hoofdvormen waarbinnen – naar behoefte – op praktische wijze gedifferentieerd kan worden.

1. Interactieve informerende bijeenkomsten van, door en met inwoners

Doel is inwoners zo veel mogelijk te betrekken bij het initiëren, het beoordelen en uitvoeren van plannen en beleid. Uiteraard dienen hier de wettelijke kaders in acht te worden genomen. Het idee is een soort centraal of lokaal (afhankelijk van het onderwerp) te houden Ronde Tafel Gesprekken te organiseren.

Deze bijeenkomsten kunnen heel divers zijn, maar het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de Raad hier ook ideeën ophaalt die aangedragen worden door inwoners. Inwonerparticipatie dus!

In dit soort bijeenkomsten zijn de fracties vertegenwoordigd door raadsleden of eventueel fractieassistenten. Verdere deelnemers kunnen ambtenaren, deskundigen en dergelijke zijn. Onderwerpen kunnen uitdrukkelijk ook door inwoners worden ingebracht en deze kunnen eventueel, indien relevant, tot raadsvoorstellen worden uitgewerkt (burger initiatief).

Deze bijeenkomsten worden bij voorkeur gehouden op een vaste avond in de week. Er moet veel ruimte zijn om met diverse vormen te experimenteren. Buurt- en wijk- en bedrijfsbezoeken, overleg met belangengroepen, speeddate sessies zijn voorbeelden. Ook bijeenkomsten die (via de Agendacommissie) op uitnodiging van derden georganiseerd worden. Het uitgangspunt bij de bijeenkomsten op locatie (beeldvormende fase) is dat zij voor iedereen toegankelijk zijn en dus openbaar, een raadslid voorzitter kan zijn van de bijeenkomst en deze wordt voorbereid door de Agendacommissie.

2. Informerende bijeenkomsten op basis van gemeentelijke voorstellen/plannen

In bijeenkomsten, die naar behoefte centraal of lokaal kunnen worden gehouden, presenteert het bestuur zijn plannen en/of resultaten. De onderwerpen kunnen op velerlei terrein zijn (bijvoorbeeld ruimtelijk of sociaal). De insteek hier is hoofdzakelijk informatief, niet politiek. Uiteraard is er tijdens deze bijeenkomsten interactie met inwoners.

Aandachtspunt bij de invulling van de beeldvormende fase

De opkomst van (al dan niet georganiseerde) inwoners bij met name bijeenkomsten op basis van gemeentelijke voorstellen en plannen (zie hierboven) is een aandachtspunt. De mensen die naar dergelijke bijeenkomsten komen, zijn vooral de tegenstanders of teleurgestelde burgers. Een manier om dit meer in balans te brengen, is door mensen gericht uit te nodigen. Dat vergt een flinke investering. Het vereist allereerst duidelijkheid over wat de raad wil doen of bereiken met een bijeenkomst. En vervolgens vereist het dat goed wordt doordacht welke mensen op welk moment worden uitgenodigd.

Oordeelsvormende (ook wel opiniërende) raadsvergadering

In deze fase vindt de politieke discussie plaats. Voor inwoners, bedrijven en organisaties de mogelijkheid voorafgaand daaraan in te spreken. De raadsleden debatteren over de onderwerpen die op de agenda staan. Dit kunnen raadsvoorstellen zijn die voorbereid zijn door het college, maar ook door anderen. Bij dit laatste kan gedacht te worden aan voorstellen die tot stand gekomen zijn op initiatief van burgers dan wel raadfracties. In de discussie (het debat) nemen de raadsleden de inbreng van inwoners (insprekers) mee. Dit geldt ook bij de bepaling van hun voorlopige politieke standpunt.

Aansluitend aan het debat wordt vastgesteld of voorstellen al dan niet (direct) doorgeleid kunnen worden naar de besluitvormende vergadering. Wordt een voorstel besluitrijp geacht, dan wordt daarover dezelfde raadsvergadering nog een besluit genomen (veelal als hamerstuk). Wanneer meerdere fracties hebben aangegeven zich nog te willen beraden, dan vindt besluitvormende agendering voor de eerstvolgende raadsvergadering plaats.

Aandachtspunt bij de oordeelsvormende fase

Er dient aandacht te zijn voor het voorzitterschap van de oordeelvormende vergadering. Meer concreet, dient de invulling ervan aan te sluiten bij de wijze waarop dat in de Gemeentewet is geregeld (casus Hoogezand).

Besluitvormende Raadsvergadering

In deze vergadering worden de formele besluiten genomen. Fracties kunnen amendementen en moties indienen. Er bestaat alleen spreekrecht bij de ingekomen stukken. De burgemeester zit de vergadering voor.

Vergaderfrequentie

Het doorlopen van de drie fasen van het BOB-model kan – in de tijd - schematisch als volgt worden ingevuld:

Week 1	Agendacommissie
Week 3	Beeldvormende fase
Week 4	Oordeelvormende fase
Week 4	Besluitvormende fase

Commissies

Hiervoor is een uiteenzetting gegeven van vergadermodellen en de voorgestelde keuze voor het BOB-model beargumenteerd en de invulling ervan uitgewerkt. Duidelijk is dat binnen het BOB-model geen traditionele raadscommissies bestaan ter voorbereiding van de (maandelijkse) raadsvergaderingen. Dit betekent echter niet dat er in het geheel geen commissies meer zullen zijn. Het ligt in de rede dat de nieuwe raad een aantal (gedeeltelijk wettelijk vastgelegde) (technische) commissies zal kennen. Dit zijn in ieder geval:

- De Vertrouwenscommissie
- Het Presidium (Agenda Commissie/Senioren Convent)
- Het Audit Committee /Rekening Commissie

Verder is het ook mogelijk een ad hoc commissie in te stellen.

Vertrouwenscommissie

Deze wordt gevormd door de fractievoorzitters en houdt zich bezig met burgemeester gerelateerde zaken, zoals het voorbereiden van de profielschets voor de burgemeester en de voorbereiding van de periodieke klankbordgesprekken.

Presidium

Het presidium wordt gevormd door de fractievoorzitters en functioneert primair als agendacommissie voor de raad. In die rol bekijkt ze voor elk onderwerp op welke manier het door/in de raad behandeld gaat worden. Naast genoemde primaire taak, heeft het presidium ook tot taak als vertrouwelijk klankbord te fungeren voor de burgemeester.

Audit Committee (of rekeningcommissie)

Deze commissie wordt gevormd door de financiële fractiespecialisten. Ze bereidt de raadsbehandeling van de financiële (jaar-)stukken voor en is het aanspreekpunt voor de rekenkamercommissie en de accountant.

Ad-hoc commissie

De raad kan op ad-hoc-basis een commissie (of werkgroep) instellen die zich op grond van een door de raad vastgestelde taakopdracht bezighoudt met een (actueel) thema. Aan een dergelijke commissie worden geen besluitvormende taken overgedragen. De commissie rapporteert aan de raad en kan daarbij voorstellen (aan de raad) doen. De samenstelling van de commissie is afhankelijk van de inhoud en van het thema.

Tenslotte

Het is reeds eerder genoemd 'vergaderen met BOB' is geen blauwdruk, maar een groeimodel. De raad zal in de praktijk moeten ervaren of de werkwijze(n) passend is/zijn of niet. In het presidium kan worden geëvalueerd hoe de ervaringen zijn en gekeken worden hoe de voordelen van het BOB-model het beste kunnen worden bereikt. Daarbij zal ook nadrukkelijk aandacht dienen te zijn voor de cultuurcomponent. Na een periode van één jaar kan een bredere evaluatie worden gehouden, die vervolgens aan de gemeenteraad wordt aangeboden.

Februari 2018

De projectgroep vergaderwijze raad

H.Jonkman

S. Journée

H. Dost

P. Boneschansker

H. Reijsoo

J. van der Meer

Overzicht geraadpleegde bronnen:

- *Raad voor het Openbaar Bestuur:*

15,9 uur De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie

http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_15_9_uur.pdf

- *Vereniging Nederlandse Gemeenten:*

Op het tweede gezicht, GEMEENTELIJKE VERGADERPRAKTIJKEN NADER BESCHOUWD

https://vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2013/20140217-actieprogramma-lokaal-bestuur-tweede-gezicht-vergaderpraktijken-2009.pdf

- *Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur:*

Op weg naar meervoudige democratie

https://vng.nl/files/vng/2016_van_den_donk_op-weg-naar_20160603.pdf

- *Raadslid.Nu / Instituut Maatschappelijke Innovatie:*

Raadslid en Burgerkracht

http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/raadslid_en_burgerkracht.pdf

- *Gemeente Hoogeveen:*

Vergaderstructuur Hoogeveen – overdrachtsdocument (2014)