

Onderzoek

Hoe kan het gekozen vergadermodel (BOB) van de gemeenteraad van Loon op Zand geoptimaliseerd worden?



Datum: maart 2023
Opdrachtgever: Presidium
Opsteller: M. Schuurmans

Inleiding

Eind december 2022 is in het presidium een plan van aanpak besproken over de volgende onderzoeksvraag: Hoe kan het gekozen vergadermodel (BOB) van de gemeenteraad van Loon op Zand geoptimaliseerd worden?

Het plan van aanpak is goedgekeurd met de opmerking om ook een doorkijk te maken naar andere vergadermodellen en een aanbeveling te doen indien er wordt gedacht dat een ander vergadermodel beter aansluit bij de wensen van de raad.

Waarom is dit onderzoek gewenst?

Vanaf vergaderjaar 2017 wordt in Loon op Zand het BOB-model gehanteerd voor vergaderingen. Voor die tijd bestond een raadscyclus uit een informatie/opiniërende avond en een raadsvergadering. Nog dáárvoor werd vergaderd in het traditionele commissiesysteem. Omdat men in 2016 op een aantal punten niet tevreden was met de cyclus van dat moment is er gekozen voor een BOB-methodiek. De doelstellingen die daaronder lagen waren:

- Het willen voeren van kwalitatief hoogwaardige gesprekken;
- Het (beter) benutten van expertise van inwoners, ondernemers, (andere) deskundigen en de ambtelijke organisatie;
- Het meer en beter betrokken zijn bij (belangrijke) processen en gesprekken en het ruimte bieden aan elkaar om open met elkaar van gedachten te wisselen;
- Efficiënt en effectief vergaderen.

Eind 2019/begin 2020 is er op verzoek van het presidium een evaluatie gestart en hebben er evaluatiegesprekken met alle fracties plaatsgevonden. Hiervan is ook een verslag gemaakt, echter is niet duidelijk geworden wat met de opgehaalde informatie is gedaan. Mogelijk is de Corona-hectiek hier een reden van. Met dit onderzoek wordt er alsnog een invulling gegeven aan de wens vanuit het presidium/gemeenteraad op het huidige vergadermodel te evalueren.

Voor dit onderzoek is er uitvoerig met alle fracties, met de burgemeester en de gemeentesecretaris gesproken over het onderwerp. Opvallend was de openheid en oprechtheid van de gesprekken. Hierbij is een voldoende representatief beeld ontstaan.

Tot slot een disclaimer: dit onderzoek is uitgevoerd n.a.v. een eindopdracht voor de studie "startend griffier". Over het onderwerp kan je veel meer vertellen en het kan veel verder worden uitgediept dan tot waar dit onderzoek gaat in het kader van de eindopdracht.

Leeswijzer

Als eerste treft u het resultaat aan van de markverkenning en is er gekozen om drie categorieën van modellen verder uit te lichten en om de voor- en nadelen te beschrijven.

Daarna wordt er een samenvatting van de uitkomsten van de gesprekken met de fracties, de burgemeester en de gemeentesecretaris gegeven. De uitkomsten zijn gerangschikt op beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming en overig.

Deze rapportage sluit af met een conclusie en een aantal aanbevelingen voor het presidium en/of gemeenteraad.

Marktverkenning

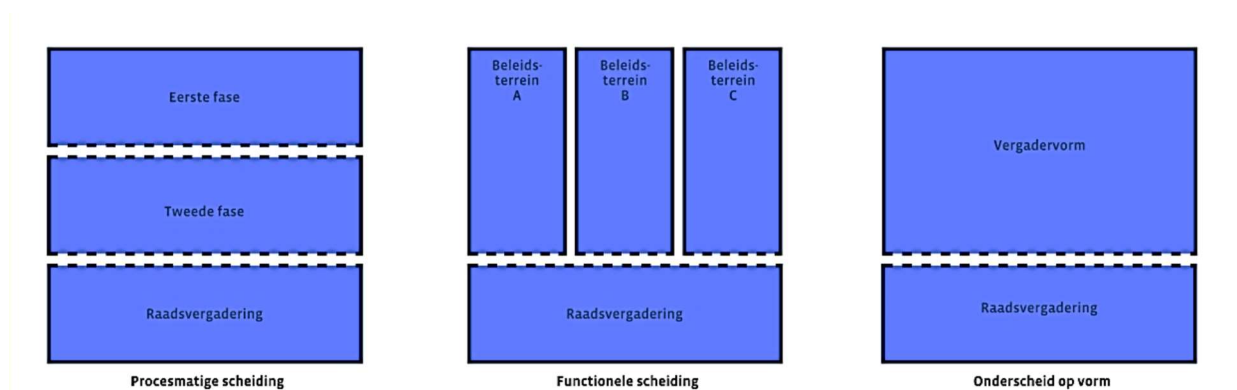
Vergadermodellen kunnen worden opgedeeld op basis van drie categorieën¹:

- functionele scheiding;
- procesmatige scheiding en
- onderscheid op vorm.

Het vergadermodel dat momenteel wordt gehanteerd bij de gemeente Loon op Zand heeft een procesmatige scheiding. In dit model zijn de fases van besluitvorming duidelijk gescheiden. Een voorbeeld van dit model is het BOB-model, zoals in Loon op Zand wordt gehanteerd. In het BOB-model zijn de drie fases van de besluitvorming van de gemeenteraad opgedeeld in drie delen: Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Voor elke fase kan een aparte bijeenkomst of vergadering worden georganiseerd. Het BOB-model kan ook nog steeds gebruik maken van commissies. De commissievergadering dient dan bijvoorbeeld als Beeldvormende of Oordeelsvormende bijeenkomst. Opgemerkt dient te worden dat in Loon op Zand voor dit laatste niet is gekozen.

Ten tweede zijn er vergadermodellen die gericht zijn op een functionele scheiding. De commissies zijn functioneel ingericht per beleidsterrein. Tijdens de commissievergaderingen wordt per beleidsterrein de besluitvorming voorbereid. De besluitvorming vindt plaats in een raadsvergadering.

Als laatste zijn er vergadermodellen die onderscheid maken op de vorm. Dat betekent dat de beeldvormende en oordeelsvormende fases van het besluitvormingsproces plaatsvinden op een manier die past bij het onderwerp of het besluit dat moet worden genomen. Dat betekent dat de ene keer een commissievergadering plaatsvindt en de andere keer een rondetafelgesprek. Zoals bij elk model heeft ook dit model een raadsvergadering waarin de besluitvorming plaatsvindt. De verschillende modellen kunnen ook gecombineerd worden, zoals eerder benoemd met het BOB-model en het commissiemodel. Hieronder staat een schematisch overzicht van de drie modellen en worden de voor- en nadelen van de modellen toegelicht.



¹ Notitie, nieuw vergadermodel gemeenteraad XXX (vertrouwelijk verkregen), 2022.

❖ **Procesmatige scheiding (BOB-model)**

In het BOB-model worden de drie fases van besluitvorming duidelijk gescheiden. De vorm van een beeldvormende bijeenkomst is vrij in te vullen, net zoals het tijdsplan dat wordt gekozen. Zo kunnen de beeldvormende² bijeenkomst en de oordeelsvormende bijeenkomst op één avond plaatsvinden of er kunnen één, twee of meerdere weken tussen zitten. De besluitvorming vindt plaats tijdens de raadsvergadering. Vaak wordt verwacht dat een onderwerp voor een beeldvormende vergadering in dezelfde cyclus in de oordeelsvormende en besluitvormende vergadering moet zitten. Echter, wanneer wat in welke cyclus wordt geplaatst is aan de Raad zelf. Afhankelijk van de zwaarte van het onderwerp en het belang van een goede beeldvorming zouden er bijv. best twee cyclussen kunnen zitten tussen de beeldvormende vergadering en de uiteindelijke raadsvergadering.

Voordelen:

- Er zit een zorgvuldige opbouw in de opmaat naar besluitvorming door de duidelijke scheiding van fases met voldoende tijd voor tussentijds overleg;
- De groep raadsleden is bij de beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende fase gelijk³. Daardoor beschikt iedereen over dezelfde informatie en iedereen krijgt de gevoerde discussies mee. Dit zorgt voor stroomlijning en een efficiënte manier van vergaderen;
- Er is meer ruimte om inwoners te betrekken bij het besluitvormingsproces;
- De raad heeft meer regie over de raadsagenda en hoe beeldvormende bijeenkomsten worden vormgegeven. Dit omdat er in het algemeen vanuit wordt gegaan dat dit enkel kan slagen als er sprake is van een lange termijnagenda.

Nadelen:

- Er kan meer discussie ontstaan over het bepalen van de vorm en inhoud van beeldvormende bijeenkomsten;
- De griffie en de ambtelijke ondersteuning zijn mogelijk meer tijd kwijt aan het organiseren van beeldvormende bijeenkomsten.

❖ **Functionele scheiding (commissiemodel)**

In dit model vinden er drie (kan ook meer of minder) commissievergaderingen plaats waarin de besluitvorming wordt voorbereid. Hier wordt bijvoorbeeld informatie verzameld of draagvlak gezocht. Op een later moment vindt een raadsvergadering plaats, waar de besluiten worden genomen.

Voordelen:

- Ook personen die geen raadslid zijn maar wel bij een fractie zijn betrokken, kunnen in commissies actief zijn, waardoor het werk verdeeld wordt over meerdere personen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het hebben van ingestelde commissies het voordeel kan hebben dan burgerraadsleden/fractievolgers een vergoeding kunnen krijgen voor hun aanwezigheid bij de vergadering;
- Door de functionele scheiding kunnen raads- en commissieleden zich toeleveren op één specifiek domein of beleidsterrein.

² Tijdens de beeldvormende vergadering wordt vooral oriënterend gesproken met elkaar. In een ideale situatie staat deze fase los van de politieke kleur en overtuigingen van raadsleden. Hoe beter men er blanco in kan gaan hoe efficiënter deze vergadering zal zijn. Je ziet regelmatig dat het college deze fase ook wel gebruikt, om alvast een denkrichting op te halen. Dit behoort niet de insteek te zijn in deze fase.

³ Dit dient genuanceerd te worden, aangezien je hier van kan afwijken in je Reglement van Orde.

Nadelen:

- Tijdens de raadsvergadering worden de commissievergaderingen dunnetjes overgedaan, omdat de groep die aan oordeelsvorming doet anders is dan de groep die de besluiten neemt;
- Er vindt geen integrale benadering van onderwerpen plaats door het scheiden van commissies daardoor is er meer sprake van 'verkokering';
- Inwoners kunnen alleen inspreken en leveren daardoor geen effectieve bijdrage aan het debat en kunnen niet met de raad in gesprek gaan.

❖ **Onderscheid op vorm (politieke marktmodel)**

In het politieke marktmodel wordt per onderwerp of dossier gekeken welke vorm het beste past bij de besluitvorming. Vaak wordt er voor gekozen om de gehele besluitvorming op één avond te laten plaatsvinden, waarbij er eerst een vergadervorm wordt gekozen om te informeren en te debatteren, vervolgens vindt vaak direct daarna de raadsvergadering plaats waarin een besluit wordt genomen.

Voordelen:

- Snelle besluitvorming doordat bijna alles op één of twee avonden plaatsvindt;
- Inspraak en betrokkenheid door inwoners op een laagdrempelige manier.

Nadelen:

- Door alles op één avond te doen zijn er vaak parallelle sessies nodig, dit vereist capaciteit bij de fracties, de griffie maar ook logistiek met het oog op voldoende geschikte ruimtes;
- Beperkte inhoudelijke transparantie doordat alles op één avond plaatsvindt waardoor er relatief snel een besluit wordt genomen;
- Fracties kunnen daardoor moeilijker overleggen met hun achterban, fractie of inwoners;
- Er zit geen tijd tussen de fases waardoor er geen ruimte is om de opbrengst van een debat of informatieavond te wegen in de fractie of te bespreken met de achterban.

In griffie update live! dat het in februari jl. had over de verschillende vergadermodellen werd het volgende aangegeven. Meer dan de helft van de gemeenteraden hanteert nog het commissiemodel. Op de 2^e plek met 19% van de gemeenteraden staat een model dat alleen plenaire vergaderingen kent. De voorbereiding van de vergaderingen gebeurt in de fracties. Het BOB-model is in opkomst met 15%. Verder is er nog een afgeleide van de eerste variant, namelijk de variant dat er 1 commissie is die de voorbereiding doet (13% van de gemeenteraden). Tot slot hanteert 3% van de gemeenteraden de Ronde-tafelmethode. Waarbij de burgerparticipatie centraal staat en waar regelmatig burgers/experts aanschuiven.

Gesprekken met de fracties, de burgemeester en de gemeentesecretaris

Tussen 7 februari en 28 februari hebben er gesprekken plaatsgevonden met alle fracties en met de burgemeester. Op 24 maart heeft er nog een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris.

Hieronder zijn op hoofdlijnen alle opmerkingen over het betreffende onderwerp meegenomen, of opmerkingen die, naar maar mening, van invloed zijn op de te beantwoorden vraag.

Algemeen

Diegenen die ik gesproken heb, hebben voldoende zicht op de BOB-methode. Iedereen weet prima te verwoorden waar elke fase in theorie voor staat. Door een van de fracties is aangegeven dat toen de gemeente koos voor het BOB-model de gemeente is gaan kijken bij een andere gemeente die ook BOBT, maar dan wel met behoud van een commissies.

Met name de raadsleden die nog met het commissiemodel hebben gewerkt geven aan dat dit oudere model wel prettig te vinden. Ze hebben het idee dat dit voor meer expertise zorgt en omdat elke fractie mensen met bepaalde aandachtsgebieden hebben wordt het ervaren dat het makkelijker schakelen is met andere raadsleden. Men kan elkaar makkelijker vinden. Ook hebben een aantal raadsleden het idee dat de uitwisseling van informatie met het college en dan specifiek de betreffende wethouder sneller, efficiënter en effectiever was. Er is zelfs aangegeven dat men het gevoel heeft dat er toen ook makkelijker informatie werd gedeeld tussen college en raadscommissie.

Misschien wel het meest aangehaald in de gesprekken die er hebben plaatsvonden is het ontbreken van een lange termijn agenda. De wens om een lange termijn agenda is diep geworteld.

Beeldvormend

Het overall oordeel van nagenoeg iedereen is dat dit wel redelijk gaat. Maar bij het doorvragen wat er goed gaat kan dit niet helder worden aangegeven en is men tevreden omdat er sprake is van een beeldvormende vergadering en ze dus niet ontevreden zijn. Bij de vraag wat er beter kan, is de lijst met antwoorden een stuk langer en zijn de wensen diverser:

- Er mag meer gebruik worden gemaakt voor experts, inwoners met kennis over het onderwerp of met een (duidelijke) mening en/of betrokkenen over het onderwerp in het algemeen. Er is geen helder beeld of de raad voldoende betrokken is bij het uitnodigen van sprekers. Sommige raadsleden zijn van mening dat ze niet of nauwelijks inbreng kunnen hebben en andere geven aan dat de raad voldoende actief betrokken is bij het uitnodigen van sprekers.
- Niet alles wordt geagendeerd voor beeldvorming, terwijl er vanuit verschillende fracties of individuele raadsleden daar wel behoefte aan is.
- Er is vaak aangegeven dat het wat vaker op locatie vergaderen wenselijk is en dan op een locatie die passend is bij het onderwerp dat op de agenda staat. De locatie wordt niet alleen van belang gevonden, omdat het een extra dimensie

geeft aan het onderwerp, maar ook omdat men denkt dat het een laagdrempelige manier is om inwoners en bedrijven aan te laten sluiten bij de vergadering.

- Zeer informeel overleg, wat prima is, maar door een aantal raadsleden is de wens uitgesproken om ook deze vergadering (als ze op het gemeentehuis plaatsvinden) op te nemen. Misschien kan dit ook bijdragen aan de bekendheid van de beeldvormende vergaderingen.

Oordeelsvormend (Opiniërend)

Er wordt aangegeven dat er weinig sprake is van een echt debat binnen de gemeenteraad. Dit vergadermoment is vaak ook geen gesprek tussen de raadsleden, maar een gepingpong tussen raadsleden en college. Het te weinig komen tot een echt debat of discussie wordt door sommige fracties als een (groot) gemis gezien. Nu gaat het te vaak over de punt en de komma van een stuk en niet over de inhoud. Of men hoort elkaar alleen maar aan, en daar blijft het dan ook bij. Hetzelfde gesprek wordt vaak meerdere keren gevoerd en er wordt lastig tot de kern gekomen. Pas bij de besluitvorming wordt er echt stelling ingenomen.

Besluitvormend

Te vaak herhaling van zetten/stappen. De opiniërende vergadering wordt vaak nog eens dunnetjes overgedaan. Een aantal fracties geven aan dat er te vaak amendementen/moties uit het niets opdoemen, waarover dan te weinig kan worden gesproken.

Overig:

- Er is een aantal keer expliciet benoemd dat het niet wenselijk is om nog meer te vergaderen;
- Voorzitters mogen hun rol beter pakken;
- Er is aangegeven dat bij de komst van nieuwe raadsleden er een inwerkprogramma is dat vooral ziet op inhoud, maar minder op proces. Andere raadsleden zijn van mening dat er heel veel mogelijk is, dus ook het volgen van cursussen etc. maar dat hetgeen wordt aangeboden vaak te vrijblijvend is.
- Kwaliteit van de aangeleverde stukken kan beter.
- Wie is de "baas" van de raadsagenda?
- Vergaderingen zijn vaak te lang en er zit te weinig tijd tussen de vergaderingen in.
- Hoe kan je als gemeenteraad dichter bij de inwoners komen?

Conclusie en aanbevelingen

Een vergadermodel is slechts ondersteunend. Het succes van ieder model valt als staat met de deelnemers van het proces.

Op basis van alle informatie die ik heb gelezen, heb gehoord en heb gezien zou ik niet aanraden, sterker nog afraden, om op dit moment over te stappen op een nieuw vergadermodel. Dit omdat:

- Gelet op diegene die ik heb gesproken ik wel durf te stellen dat men in het algemeen vindt dat het beter kan, maar niet dat het slecht gaat;
- De aandachtspunten/problemen die zijn beschreven vaak, zo niet altijd, los staan van het gekozen vergadermodel. Oftewel, een keuze voor een ander vergadermodel lost de meeste "problemen" niet op. Ook bij een nieuw vergadermodel zullen deze "problemen" opdoemen. Veel van de aangehaalde aandachtspunten zien op gedrag van mensen;
- Een nieuw vergadermodel veel vergt van de raadsleden, griffie (en ambtelijke organisatie) en dat het te verwachten rendement mijns inziens niet opweegt tegen de inspanning (tijd en middelen) die het met zich meebrengt;
- Ik sterk het gevoel heb gekregen naar aanleiding van alle gesprekken dat het voor de gemeenteraad onvoldoende duidelijk is hoe zij zich zien als Raad. Wat voor een Raad wil men zijn? Deze vraag is naar mijn mening dusdanig van belang en cruciaal dat eerst deze vraag beantwoord dient te worden, alvorens men kan besluiten welk vergadermodel het beste aansluit en ondersteunt;
- Er een grote wens is, vanuit raadsleden zelf, om beter sturing te geven aan de raad en het zijn van kapitein op je eigen schip, maar dat vertrouwen, cohesie en lef op dit moment onvoldoende aanwezig zijn, om in deze sturing te voorzien en om voldoende tegenwicht te bieden aan college en burgemeester.

De volgende aanbevelingen kunnen worden gedaan, om het huidige vergadermodel, te optimaliseren:

- Spreek met elkaar duidelijke regels af voor zover deze er nog niet zijn of onvoldoende helder zijn. Maak bespreekbaar met elkaar wat je van elkaar verwacht, zowel binnen de fractie als tussen de fracties. Durf elkaar aan te spreken op elkaars gedrag en omarm deze feedback. Maar kijk ook kritisch naar jezelf. Het succes van ieder model staat of valt met de deelnemers aan het proces. Wanneer de deelnemers rolvast zijn, zich houden aan de geschreven en ongeschreven spelregels en intrinsiek gemotiveerd zijn een succes te maken van de uitvoering, kunnen de verschillende actoren doen wat zij moeten doen en slaagt een model.
- Ga met elkaar in gesprek over de vraag: Wat voor raad willen we zijn en wat hebben we daarvoor nodig. Bij deze ben ik zo brutaal om, buiten mijn opdracht om, aan te geven dat deze vraag mede cruciaal is voor de zoektocht naar een griffier. Wat voor raad willen we zijn, wat voor gemeentesecretaris en burgemeester hebben we en wat voor griffier hebben we daarvoor nodig cq. past daarbij.
- De enige die gaat over de agenda van de raad is de gemeenteraad zelf. Wees de kapitein van je eigen schip en pak, ook als agendacommissie, je rol. Een van de belangrijkste middelen die er zijn als raad om sturing te geven is het hebben van een lange termijnagenda. Overigens kan die voor een heel groot deel al gedestilleerd worden uit de begroting. Een lange termijn agenda geeft een handvat om sturing te geven op output, maar ook op spreiding van stukken. En zeker niet onbelangrijk is

het een manier om vanuit het eindpunt (zijnde een raadsbesluit) te bezien wat de raad nodig heeft om tot een weloverwogen besluit te komen. Wil je in het kader van beeldvorming experts, omwonenden of andere uitnodigen? Wil je op werkbezoek? Welke tijd heeft de gemeenteraad nodig om tot het besluit te komen en hoe zetten we dat af in de tijd?

- Pak je verantwoordelijkheid en bereidt je goed voor op een vergadering, agendacommissie, presidium etc. En voor de raadsleden die deel uitmaken van het presidium zou ik willen adviseren om het presidium goed voor te bereiden, zodat je van te voren met elkaar duidelijk hebt wat je wenst te bereiken en wat je nodig hebt hiervoor.
- Heb lef met elkaar en durf met elkaar af te tasten wat wenselijk is. Bijv. met betrekking tot de vraag hoe je dichterbij de inwoners komt. Er zijn meer raadsleden die out-of-the-box willen denken, maar het tegen elkaar uitspreken lijkt lastig te zijn. Geef elkaar de ruimte om met ideeën te komen en waardeer elkaar hierin. Misschien halen wel 102 ideeën het niet, maar door het met elkaar over te hebben, kom je wel steeds beter tot de kern: wat voor raad willen we zijn en wat hebben we hier voor nodig.
- Bespreek met de gemeentesecretaris en de burgemeester de wens om tot betere (raads)voorstellen te komen. Gebleken is dat zowel de burgemeester als de gemeentesecretaris openstaan voor verbetering, sterker nog er is een proces ingezet vanuit de ambtelijke organisatie om tot betere voorstellen te komen. De noodzaak wordt vanuit die kant dus ook gezien. Breng in beeld wat er goed gaat (het merendeel), maar wat ook beter kan. En mocht het echt zo zijn, dan een stuk gewoon onvoldoende is, sla dan een keer een piketpaaltje en agendeer het niet voor de raadsagenda. Zoals gezegd, enkel en alleen de raad gaat over zijn eigen agenda. Daarover opgemerkt, het college en de burgemeester zullen (bijna) altijd de ruimte pakken die ze krijgen en die hun goed uitkomt. Is dit erg? Nee, want zo werkt het nagenoeg overal, maar wees er wel bewust van. Wil je meer aan je eigen roer staan, geef ze dan gewoon die ruimte niet. Ook hier speelt voorbereiding en overleg onderleg weer mee in de effectiviteit die je wenst te behalen.
- Er is een grote behoefte om tot een (beter) debat te komen. In de eerste plaats is het goed om op te merken dat het voeren van een debat geen doel op zich moet zijn. Het voeren van een debat is een middel om elkaar te overtuigen van elkaars standpunten. Hierbij kan het zo zijn dat de eindconclusie van beide fracties hetzelfde kan zijn, maar de reden waarom men wel of niet iets wil anders is. Simpel voorbeeld: beide fracties willen meer bomen in het openbaar gebied. De ene fractie is het daar volledig mee eens, omdat meer groen de positieve beleving en gezondheid van mensen bevordert. De andere partij vindt dit argument eigenlijk flauwekul, maar wil ook meer bomen vanwege de klimaatveranderingen (opvangen van hittestress en wateradaptie). Hoe geef je een goed debat vorm die ziet op inhoud en niet afdwaalt tot een debat over punten en komma's. Aangeraden wordt om hier een training over te volgen. Daarbij dient meegenomen te worden de inrichting van opiniërende rondes (1^e en 2^e termijn) en hoe je deze zo efficiënt en effectief mogelijk kan benutten. Geldt ook voor de procesafspraken van de raadsvergadering.
- Heb als gemeenteraad aandacht voor de permanente doorontwikkeling en professionalisering van de raad. Zet bij voorkeur het onderwerp als vast besprekspunt op de agenda.

Onderzoek

Hoe kan het gekozen vergadermodel (BOB) van de gemeenteraad van Loon op Zand geoptimaliseerd worden?



Datum: maart 2023
Opdrachtgever: Presidium
Opsteller: M. Schuurmans

Inleiding

Eind december 2022 is in het presidium een plan van aanpak besproken over de volgende onderzoeksvraag: Hoe kan het gekozen vergadermodel (BOB) van de gemeenteraad van Loon op Zand geoptimaliseerd worden?

Het plan van aanpak is goedgekeurd met de opmerking om ook een doorkijk te maken naar andere vergadermodellen en een aanbeveling te doen indien er wordt gedacht dat een ander vergadermodel beter aansluit bij de wensen van de raad.

Waarom is dit onderzoek gewenst?

Vanaf vergaderjaar 2017 wordt in Loon op Zand het BOB-model gehanteerd voor vergaderingen. Voor die tijd bestond een raadscyclus uit een informatie/opiniërende avond en een raadsvergadering. Nog dáárvoor werd vergaderd in het traditionele commissiesysteem. Omdat men in 2016 op een aantal punten niet tevreden was met de cyclus van dat moment is er gekozen voor een BOB-methodiek. De doelstellingen die daaronder lagen waren:

- Het willen voeren van kwalitatief hoogwaardige gesprekken;
- Het (beter) benutten van expertise van inwoners, ondernemers, (andere) deskundigen en de ambtelijke organisatie;
- Het meer en beter betrokken zijn bij (belangrijke) processen en gesprekken en het ruimte bieden aan elkaar om open met elkaar van gedachten te wisselen;
- Efficiënt en effectief vergaderen.

Eind 2019/begin 2020 is er op verzoek van het presidium een evaluatie gestart en hebben er evaluatiegesprekken met alle fracties plaatsgevonden. Hiervan is ook een verslag gemaakt, echter is niet duidelijk geworden wat met de opgehaalde informatie is gedaan. Mogelijk is de Corona-hectiek hier een reden van. Met dit onderzoek wordt er alsnog een invulling gegeven aan de wens vanuit het presidium/gemeenteraad op het huidige vergadermodel te evalueren.

Voor dit onderzoek is er uitvoerig met alle fracties, met de burgemeester en de gemeentesecretaris gesproken over het onderwerp. Opvallend was de openheid en oprechtheid van de gesprekken. Hierbij is een voldoende representatief beeld ontstaan.

Tot slot een disclaimer: dit onderzoek is uitgevoerd n.a.v. een eindopdracht voor de studie "startend griffier". Over het onderwerp kan je veel meer vertellen en het kan veel verder worden uitgediept dan tot waar dit onderzoek gaat in het kader van de eindopdracht.

Leeswijzer

Als eerste treft u het resultaat aan van de markverkenning en is er gekozen om drie categorieën van modellen verder uit te lichten en om de voor- en nadelen te beschrijven.

Daarna wordt er een samenvatting van de uitkomsten van de gesprekken met de fracties, de burgemeester en de gemeentesecretaris gegeven. De uitkomsten zijn gerangschikt op beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming en overig.

Deze rapportage sluit af met een conclusie en een aantal aanbevelingen voor het presidium en/of gemeenteraad.

Marktverkenning

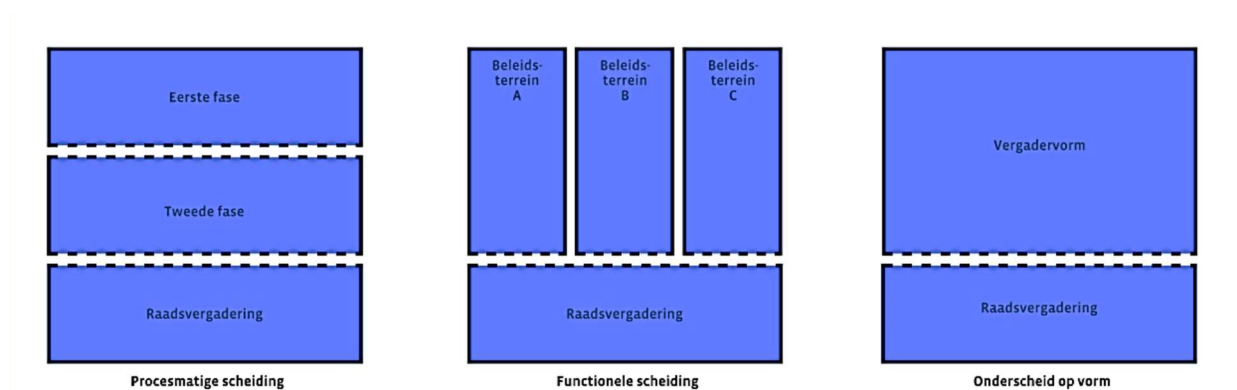
Vergadermodellen kunnen worden opgedeeld op basis van drie categorieën¹:

- functionele scheiding;
- procesmatige scheiding en
- onderscheid op vorm.

Het vergadermodel dat momenteel wordt gehanteerd bij de gemeente Loon op Zand heeft een procesmatige scheiding. In dit model zijn de fases van besluitvorming duidelijk gescheiden. Een voorbeeld van dit model is het BOB-model, zoals in Loon op Zand wordt gehanteerd. In het BOB-model zijn de drie fases van de besluitvorming van de gemeenteraad opgedeeld in drie delen: Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Voor elke fase kan een aparte bijeenkomst of vergadering worden georganiseerd. Het BOB-model kan ook nog steeds gebruik maken van commissies. De commissievergadering dient dan bijvoorbeeld als Beeldvormende of Oordeelsvormende bijeenkomst. Opgemerkt dient te worden dat in Loon op Zand voor dit laatste niet is gekozen.

Ten tweede zijn er vergadermodellen die gericht zijn op een functionele scheiding. De commissies zijn functioneel ingericht per beleidsterrein. Tijdens de commissievergaderingen wordt per beleidsterrein de besluitvorming voorbereid. De besluitvorming vindt plaats in een raadsvergadering.

Als laatste zijn er vergadermodellen die onderscheid maken op de vorm. Dat betekent dat de beeldvormende en oordeelsvormende fases van het besluitvormingsproces plaatsvinden op een manier die past bij het onderwerp of het besluit dat moet worden genomen. Dat betekent dat de ene keer een commissievergadering plaatsvindt en de andere keer een rondetafelgesprek. Zoals bij elk model heeft ook dit model een raadsvergadering waarin de besluitvorming plaatsvindt. De verschillende modellen kunnen ook gecombineerd worden, zoals eerder benoemd met het BOB-model en het commissiemodel. Hieronder staat een schematisch overzicht van de drie modellen en worden de voor- en nadelen van de modellen toegelicht.



¹ Notitie, nieuw vergadermodel gemeenteraad XXX (vertrouwelijk verkregen), 2022.

❖ **Procesmatige scheiding (BOB-model)**

In het BOB-model worden de drie fases van besluitvorming duidelijk gescheiden. De vorm van een beeldvormende bijeenkomst is vrij in te vullen, net zoals het tijdsplan dat wordt gekozen. Zo kunnen de beeldvormende² bijeenkomst en de oordeelsvormende bijeenkomst op één avond plaatsvinden of er kunnen één, twee of meerdere weken tussen zitten. De besluitvorming vindt plaats tijdens de raadsvergadering. Vaak wordt verwacht dat een onderwerp voor een beeldvormende vergadering in dezelfde cyclus in de oordeelsvormende en besluitvormende vergadering moet zitten. Echter, wanneer wat in welke cyclus wordt geplaatst is aan de Raad zelf. Afhankelijk van de zwaarte van het onderwerp en het belang van een goede beeldvorming zouden er bijv. best twee cyclussen kunnen zitten tussen de beeldvormende vergadering en de uiteindelijke raadsvergadering.

Voordelen:

- Er zit een zorgvuldige opbouw in de opmaat naar besluitvorming door de duidelijke scheiding van fases met voldoende tijd voor tussentijds overleg;
- De groep raadsleden is bij de beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende fase gelijk³. Daardoor beschikt iedereen over dezelfde informatie en iedereen krijgt de gevoerde discussies mee. Dit zorgt voor stroomlijning en een efficiënte manier van vergaderen;
- Er is meer ruimte om inwoners te betrekken bij het besluitvormingsproces;
- De raad heeft meer regie over de raadsagenda en hoe beeldvormende bijeenkomsten worden vormgegeven. Dit omdat er in het algemeen vanuit wordt gegaan dat dit enkel kan slagen als er sprake is van een lange termijnagenda.

Nadelen:

- Er kan meer discussie ontstaan over het bepalen van de vorm en inhoud van beeldvormende bijeenkomsten;
- De griffie en de ambtelijke ondersteuning zijn mogelijk meer tijd kwijt aan het organiseren van beeldvormende bijeenkomsten.

❖ **Functionele scheiding (commissiemodel)**

In dit model vinden er drie (kan ook meer of minder) commissievergaderingen plaats waarin de besluitvorming wordt voorbereid. Hier wordt bijvoorbeeld informatie verzameld of draagvlak gezocht. Op een later moment vindt een raadsvergadering plaats, waar de besluiten worden genomen.

Voordelen:

- Ook personen die geen raadslid zijn maar wel bij een fractie zijn betrokken, kunnen in commissies actief zijn, waardoor het werk verdeeld wordt over meerdere personen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het hebben van ingestelde commissies het voordeel kan hebben dan burgerraadsleden/fractievolgers een vergoeding kunnen krijgen voor hun aanwezigheid bij de vergadering;
- Door de functionele scheiding kunnen raads- en commissieleden zich toeleveren op één specifiek domein of beleidsterrein.

² Tijdens de beeldvormende vergadering wordt vooral oriënterend gesproken met elkaar. In een ideale situatie staat deze fase los van de politieke kleur en overtuigingen van raadsleden. Hoe beter men er blanco in kan gaan hoe efficiënter deze vergadering zal zijn. Je ziet regelmatig dat het college deze fase ook wel gebruikt, om alvast een denkrichting op te halen. Dit behoort niet de insteek te zijn in deze fase.

³ Dit dient genuanceerd te worden, aangezien je hier van kan afwijken in je Reglement van Orde.

Nadelen:

- Tijdens de raadsvergadering worden de commissievergaderingen dunnetjes overgedaan, omdat de groep die aan oordeelsvorming doet anders is dan de groep die de besluiten neemt;
- Er vindt geen integrale benadering van onderwerpen plaats door het scheiden van commissies daardoor is er meer sprake van 'verkokering';
- Inwoners kunnen alleen inspreken en leveren daardoor geen effectieve bijdrage aan het debat en kunnen niet met de raad in gesprek gaan.

❖ **Onderscheid op vorm (politieke marktmodel)**

In het politieke marktmodel wordt per onderwerp of dossier gekeken welke vorm het beste past bij de besluitvorming. Vaak wordt er voor gekozen om de gehele besluitvorming op één avond te laten plaatsvinden, waarbij er eerst een vergadervorm wordt gekozen om te informeren en te debatteren, vervolgens vindt vaak direct daarna de raadsvergadering plaats waarin een besluit wordt genomen.

Voordelen:

- Snelle besluitvorming doordat bijna alles op één of twee avonden plaatsvindt;
- Inspraak en betrokkenheid door inwoners op een laagdrempelige manier.

Nadelen:

- Door alles op één avond te doen zijn er vaak parallelle sessies nodig, dit vereist capaciteit bij de fracties, de griffie maar ook logistiek met het oog op voldoende geschikte ruimtes;
- Beperkte inhoudelijke transparantie doordat alles op één avond plaatsvindt waardoor er relatief snel een besluit wordt genomen;
- Fracties kunnen daardoor moeilijker overleggen met hun achterban, fractie of inwoners;
- Er zit geen tijd tussen de fases waardoor er geen ruimte is om de opbrengst van een debat of informatieavond te wegen in de fractie of te bespreken met de achterban.

In griffie update live! dat het in februari jl. had over de verschillende vergadermodellen werd het volgende aangegeven. Meer dan de helft van de gemeenteraden hanteert nog het commissiemodel. Op de 2^e plek met 19% van de gemeenteraden staat een model dat alleen plenaire vergaderingen kent. De voorbereiding van de vergaderingen gebeurt in de fracties. Het BOB-model is in opkomst met 15%. Verder is er nog een afgeleide van de eerste variant, namelijk de variant dat er 1 commissie is die de voorbereiding doet (13% van de gemeenteraden). Tot slot hanteert 3% van de gemeenteraden de Ronde-tafelmethode. Waarbij de burgerparticipatie centraal staat en waar regelmatig burgers/experts aanschuiven.

Gesprekken met de fracties, de burgemeester en de gemeentesecretaris

Tussen 7 februari en 28 februari hebben er gesprekken plaatsgevonden met alle fracties en met de burgemeester. Op 24 maart heeft er nog een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris.

Hieronder zijn op hoofdlijnen alle opmerkingen over het betreffende onderwerp meegenomen, of opmerkingen die, naar maar mening, van invloed zijn op de te beantwoorden vraag.

Algemeen

Diegenen die ik gesproken heb, hebben voldoende zicht op de BOB-methode. Iedereen weet prima te verwoorden waar elke fase in theorie voor staat. Door een van de fracties is aangegeven dat toen de gemeente koos voor het BOB-model de gemeente is gaan kijken bij een andere gemeente die ook BOBT, maar dan wel met behoud van een commissies.

Met name de raadsleden die nog met het commissiemodel hebben gewerkt geven aan dat dit oudere model wel prettig te vinden. Ze hebben het idee dat dit voor meer expertise zorgt en omdat elke fractie mensen met bepaalde aandachtsgebieden hebben wordt het ervaren dat het makkelijker schakelen is met andere raadsleden. Men kan elkaar makkelijker vinden. Ook hebben een aantal raadsleden het idee dat de uitwisseling van informatie met het college en dan specifiek de betreffende wethouder sneller, efficiënter en effectiever was. Er is zelfs aangegeven dat men het gevoel heeft dat er toen ook makkelijker informatie werd gedeeld tussen college en raadscommissie.

Misschien wel het meest aangehaald in de gesprekken die er hebben plaatsvonden is het ontbreken van een lange termijn agenda. De wens om een lange termijn agenda is diep geworteld.

Beeldvormend

Het overall oordeel van nagenoeg iedereen is dat dit wel redelijk gaat. Maar bij het doorvragen wat er goed gaat kan dit niet helder worden aangegeven en is men tevreden omdat er sprake is van een beeldvormende vergadering en ze dus niet ontevreden zijn. Bij de vraag wat er beter kan, is de lijst met antwoorden een stuk langer en zijn de wensen diverser:

- Er mag meer gebruik worden gemaakt voor experts, inwoners met kennis over het onderwerp of met een (duidelijke) mening en/of betrokkenen over het onderwerp in het algemeen. Er is geen helder beeld of de raad voldoende betrokken is bij het uitnodigen van sprekers. Sommige raadsleden zijn van mening dat ze niet of nauwelijks inbreng kunnen hebben en andere geven aan dat de raad voldoende actief betrokken is bij het uitnodigen van sprekers.
- Niet alles wordt geagendeerd voor beeldvorming, terwijl er vanuit verschillende fracties of individuele raadsleden daar wel behoefte aan is.
- Er is vaak aangegeven dat het wat vaker op locatie vergaderen wenselijk is en dan op een locatie die passend is bij het onderwerp dat op de agenda staat. De locatie wordt niet alleen van belang gevonden, omdat het een extra dimensie

geeft aan het onderwerp, maar ook omdat men denkt dat het een laagdrempelige manier is om inwoners en bedrijven aan te laten sluiten bij de vergadering.

- Zeer informeel overleg, wat prima is, maar door een aantal raadsleden is de wens uitgesproken om ook deze vergadering (als ze op het gemeentehuis plaatsvinden) op te nemen. Misschien kan dit ook bijdragen aan de bekendheid van de beeldvormende vergaderingen.

Oordeelsvormend (Opiniërend)

Er wordt aangegeven dat er weinig sprake is van een echt debat binnen de gemeenteraad. Dit vergadermoment is vaak ook geen gesprek tussen de raadsleden, maar een gepingpong tussen raadsleden en college. Het te weinig komen tot een echt debat of discussie wordt door sommige fracties als een (groot) gemis gezien. Nu gaat het te vaak over de punt en de komma van een stuk en niet over de inhoud. Of men hoort elkaar alleen maar aan, en daar blijft het dan ook bij. Hetzelfde gesprek wordt vaak meerdere keren gevoerd en er wordt lastig tot de kern gekomen. Pas bij de besluitvorming wordt er echt stelling ingenomen.

Besluitvormend

Te vaak herhaling van zetten/stappen. De opiniërende vergadering wordt vaak nog eens dunnetjes overgedaan. Een aantal fracties geven aan dat er te vaak amendementen/moties uit het niets opdoemen, waarover dan te weinig kan worden gesproken.

Overig:

- Er is een aantal keer expliciet benoemd dat het niet wenselijk is om nog meer te vergaderen;
- Voorzitters mogen hun rol beter pakken;
- Er is aangegeven dat bij de komst van nieuwe raadsleden er een inwerkprogramma is dat vooral ziet op inhoud, maar minder op proces. Andere raadsleden zijn van mening dat er heel veel mogelijk is, dus ook het volgen van cursussen etc. maar dat hetgeen wordt aangeboden vaak te vrijblijvend is.
- Kwaliteit van de aangeleverde stukken kan beter.
- Wie is de "baas" van de raadsagenda?
- Vergaderingen zijn vaak te lang en er zit te weinig tijd tussen de vergaderingen in.
- Hoe kan je als gemeenteraad dichter bij de inwoners komen?

Conclusie en aanbevelingen

Een vergadermodel is slechts ondersteunend. Het succes van ieder model valt als staat met de deelnemers van het proces.

Op basis van alle informatie die ik heb gelezen, heb gehoord en heb gezien zou ik niet aanraden, sterker nog afraden, om op dit moment over te stappen op een nieuw vergadermodel. Dit omdat:

- Gelet op diegene die ik heb gesproken ik wel durf te stellen dat men in het algemeen vindt dat het beter kan, maar niet dat het slecht gaat;
- De aandachtspunten/problemen die zijn beschreven vaak, zo niet altijd, los staan van het gekozen vergadermodel. Oftewel, een keuze voor een ander vergadermodel lost de meeste "problemen" niet op. Ook bij een nieuw vergadermodel zullen deze "problemen" opdoemen. Veel van de aangehaalde aandachtspunten zien op gedrag van mensen;
- Een nieuw vergadermodel veel vergt van de raadsleden, griffie (en ambtelijke organisatie) en dat het te verwachten rendement mijns inziens niet opweegt tegen de inspanning (tijd en middelen) die het met zich meebrengt;
- Ik sterk het gevoel heb gekregen naar aanleiding van alle gesprekken dat het voor de gemeenteraad onvoldoende duidelijk is hoe zij zich zien als Raad. Wat voor een Raad wil men zijn? Deze vraag is naar mijn mening dusdanig van belang en cruciaal dat eerst deze vraag beantwoord dient te worden, alvorens men kan besluiten welk vergadermodel het beste aansluit en ondersteunt;
- Er een grote wens is, vanuit raadsleden zelf, om beter sturing te geven aan de raad en het zijn van kapitein op je eigen schip, maar dat vertrouwen, cohesie en lef op dit moment onvoldoende aanwezig zijn, om in deze sturing te voorzien en om voldoende tegenwicht te bieden aan college en burgemeester.

De volgende aanbevelingen kunnen worden gedaan, om het huidige vergadermodel, te optimaliseren:

- Spreek met elkaar duidelijke regels af voor zover deze er nog niet zijn of onvoldoende helder zijn. Maak bespreekbaar met elkaar wat je van elkaar verwacht, zowel binnen de fractie als tussen de fracties. Durf elkaar aan te spreken op elkaars gedrag en omarm deze feedback. Maar kijk ook kritisch naar jezelf. Het succes van ieder model staat of valt met de deelnemers aan het proces. Wanneer de deelnemers rolvast zijn, zich houden aan de geschreven en ongeschreven spelregels en intrinsiek gemotiveerd zijn een succes te maken van de uitvoering, kunnen de verschillende actoren doen wat zij moeten doen en slaagt een model.
- Ga met elkaar in gesprek over de vraag: Wat voor raad willen we zijn en wat hebben we daarvoor nodig. Bij deze ben ik zo brutaal om, buiten mijn opdracht om, aan te geven dat deze vraag mede cruciaal is voor de zoektocht naar een griffier. Wat voor raad willen we zijn, wat voor gemeentesecretaris en burgemeester hebben we en wat voor griffier hebben we daarvoor nodig cq. past daarbij.
- De enige die gaat over de agenda van de raad is de gemeenteraad zelf. Wees de kapitein van je eigen schip en pak, ook als agendacommissie, je rol. Een van de belangrijkste middelen die er zijn als raad om sturing te geven is het hebben van een lange termijnagenda. Overigens kan die voor een heel groot deel al gedestilleerd worden uit de begroting. Een lange termijn agenda geeft een handvat om sturing te geven op output, maar ook op spreiding van stukken. En zeker niet onbelangrijk is

het een manier om vanuit het eindpunt (zijnde een raadsbesluit) te bezien wat de raad nodig heeft om tot een weloverwogen besluit te komen. Wil je in het kader van beeldvorming experts, omwonenden of andere uitnodigen? Wil je op werkbezoek? Welke tijd heeft de gemeenteraad nodig om tot het besluit te komen en hoe zetten we dat af in de tijd?

- Pak je verantwoordelijkheid en bereidt je goed voor op een vergadering, agendacommissie, presidium etc. En voor de raadsleden die deel uitmaken van het presidium zou ik willen adviseren om het presidium goed voor te bereiden, zodat je van te voren met elkaar duidelijk hebt wat je wenst te bereiken en wat je nodig hebt hiervoor.
- Heb lef met elkaar en durf met elkaar af te tasten wat wenselijk is. Bijv. met betrekking tot de vraag hoe je dichterbij de inwoners komt. Er zijn meer raadsleden die out-of-the-box willen denken, maar het tegen elkaar uitspreken lijkt lastig te zijn. Geef elkaar de ruimte om met ideeën te komen en waardeer elkaar hierin. Misschien halen wel 102 ideeën het niet, maar door het met elkaar over te hebben, kom je wel steeds beter tot de kern: wat voor raad willen we zijn en wat hebben we hier voor nodig.
- Bespreek met de gemeentesecretaris en de burgemeester de wens om tot betere (raads)voorstellen te komen. Gebleken is dat zowel de burgemeester als de gemeentesecretaris openstaan voor verbetering, sterker nog er is een proces ingezet vanuit de ambtelijke organisatie om tot betere voorstellen te komen. De noodzaak wordt vanuit die kant dus ook gezien. Breng in beeld wat er goed gaat (het merendeel), maar wat ook beter kan. En mocht het echt zo zijn, dan een stuk gewoon onvoldoende is, sla dan een keer een piketpaaltje en agendeer het niet voor de raadsagenda. Zoals gezegd, enkel en alleen de raad gaat over zijn eigen agenda. Daarover opgemerkt, het college en de burgemeester zullen (bijna) altijd de ruimte pakken die ze krijgen en die hun goed uitkomt. Is dit erg? Nee, want zo werkt het nagenoeg overal, maar wees er wel bewust van. Wil je meer aan je eigen roer staan, geef ze dan gewoon die ruimte niet. Ook hier speelt voorbereiding en overleg onderleg weer mee in de effectiviteit die je wenst te behalen.
- Er is een grote behoefte om tot een (beter) debat te komen. In de eerste plaats is het goed om op te merken dat het voeren van een debat geen doel op zich moet zijn. Het voeren van een debat is een middel om elkaar te overtuigen van elkaars standpunten. Hierbij kan het zo zijn dat de eindconclusie van beide fracties hetzelfde kan zijn, maar de reden waarom men wel of niet iets wil anders is. Simpel voorbeeld: beide fracties willen meer bomen in het openbaar gebied. De ene fractie is het daar volledig mee eens, omdat meer groen de positieve beleving en gezondheid van mensen bevordert. De andere partij vindt dit argument eigenlijk flauwekul, maar wil ook meer bomen vanwege de klimaatveranderingen (opvangen van hittestress en wateradaptie). Hoe geef je een goed debat vorm die ziet op inhoud en niet afdwaalt tot een debat over punten en komma's. Aangeraden wordt om hier een training over te volgen. Daarbij dient meegenomen te worden de inrichting van opiniërende rondes (1^e en 2^e termijn) en hoe je deze zo efficiënt en effectief mogelijk kan benutten. Geldt ook voor de procesafspraken van de raadsvergadering.
- Heb als gemeenteraad aandacht voor de permanente doorontwikkeling en professionalisering van de raad. Zet bij voorkeur het onderwerp als vast besprekspunt op de agenda.