

Eendracht geeft kracht

Evaluatie van de vergaderpraktijk in Haarlem

Drs. Wouter de Jong
Bas Verkooijen MSc
Dr. Sabine van Zuydam

Presidium Haarlem

Mevrouw J. (Josine) Spier
Griffier

T. 023 511 30 31
E. jspier@haarlem.nl

Postbus 511
2003 PB Haarlem

Datum: 5 december 2019

Inhoudsopgave

Het evalueren van de vergaderpraktijk	3
Centrale boodschap	5
Inrichting van het vergadersysteem	10
1.1 / Proces van invoering huidig vergadersysteem	10
1.2 / Voorwaardenscheppende rollen	12
Praktijk van en ervaringen met het vergadersysteem	14
2.1 / Algehele waardering	14
2.2 / Inrichting van de vergadercyclus	15
2.3 / Informatievoorziening	16
2.4 / Agendering	17
2.5 / Debatvoering	18
2.6 / Rol en stijl van de raads-/commissievoorzitters	19
2.7 / Insprekers	20
Bijlage 1: Bronnen	21
Bijlage 2: Digitale vragenlijst	23
Bijlage 3: Vragenlijst insprekers	32
Bijlage 4: Vergadermodellen, spreektijdenregelingen en agendabeheer	34



Het evalueren van de vergaderpraktijk

Aanleiding

Op 20 juli 2017 heeft de in 2016 ingestelde Commissie Werkwijzen Raad (CWR) haar advies en aanbevelingen uitgebracht over een efficiënte werkwijze van de raad. Deze adviesnota resulteerde onder andere in aanpassingen van het Reglement van Orde (RvO) en de Algemene Commissieverordening (15 maart 2018). Concreet is de vergadercyclus aangepast van drie naar vier weken, is een seniorenconvent ingesteld en zijn werkwijzen aangepast (o.a. in het kader van geloofsbrieven, spreektijden en rondom het vragenuur). Zoals uit de adviesnota van de CWR blijkt, heeft de commissie ervoor gekozen aanbevelingen te doen op basis van de huidige werkwijzen en procedures van de Haarlemse raad, omdat 'het Haarlemse systeem zo gek nog niet is'. Besloten is om de nieuwe werkwijze na één jaar te evalueren. Het presidium heeft ons bureau gevraagd de evaluatie uit te voeren.

Doelstelling en vraagstelling

Met de huidige vergaderpraktijk beoogt de raad "een soepel functionerende raad ten behoeve van kwalitatief hoogwaardige besluitvorming" te zijn.¹ In de memo die door de griffie op woensdag 29 mei naar het onderzoeksbureau is toegestuurd, is als doelstelling voor de evaluatie opgenomen: "op basis van de evaluatie een actielijst op te stellen: aan welke uitgangspunten committeert de raad zich en op basis van dit gezamenlijk commitment: welke zaken moeten er anders/beter".²

Om te komen tot ons voorstel voor die actielijst is het allereerst van belang een betrouwbare en herkenbare evaluatie van de vergaderpraktijk te maken. De evaluatie geeft inzicht in de werking, de doeltreffendheid en de ervaringen van de betrokkenen. Het gaat dus om het proces (wat is er afgesproken en hoe regelen we het met elkaar?) en om de ervaringen hiermee (hoe werken afspraken uit in de praktijk, hoe gaan we met elkaar om?).

De doelstelling voor de evaluatie is dan ook als volgt geformuleerd:

Nagaan in hoeverre het vergadermodel en de uitwerking daarvan in de praktijk van de gemeenteraad in Haarlem tot efficiënte besluitvorming en een goed functionerende raad leiden. Nagaan in hoeverre de vergaderpraktijk voldoet aan de verwachtingen van de betrokken partijen. Via een lijst van acties voorstellen doen voor eventuele verbeteringen.

Een evaluatie van de werking van de vergaderpraktijk is erbij gebaat om dit vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven te bekijken. Wat efficiënt is voor de ene fractie kan naar het oordeel van een andere fractie afbreuk

¹ Raadsbesluit 'Aanpassingen Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem', 15 maart 2018.

² Memo eerste voorstel evaluatie vergadersysteem, 24 mei 2019.

doen aan de goede werking van het vergadermodel. Om tot een zorgvuldig en afgewogen oordeel te komen, zijn drie vragen gesteld:

- / Inrichting van het vergadersysteem: hoe werkt het op papier?
- / Praktijk van het vergadersysteem: hoe werkt het in de praktijk?
- / Ervaringen met het vergadersysteem: wat vinden betrokkenen ervan?

Onderzoeksuitvoering

Voor de beantwoording van de gestelde vragen en het realiseren van de doelstellingen zijn de volgende methoden ingezet:

- o Observatie van raadsvergaderingen (fysiek bij de vergadering van 19 september 2019 en enkele fragmenten van vergaderingen digitaal);
- o Documentanalyse op basis van door de griffie aangeleverde documenten (denk aan besluitvormingsdocumenten, stukken rondom de CWR, tussentijdse evaluaties, het Reglement van Orde, enzovoort);
- o Digitale enquête onder (schaduw)raadsleden waarin hen is gevraagd naar hun persoonlijke ervaring met de vergaderpraktijk. De enquête is ingevuld door 40 personen, dat is een respons van 66%;
- o Digitale enquête onder Haarlemse inwoners die tussen september 2017 en september 2019 hebben ingesproken bij de gemeente. De enquête is via de griffie verzonden naar 272 emailadressen en werd ingevuld door 67 personen. Dat is een respons van 25%;
- o Verkennende en verdiepende interviews met de burgemeester, griffie, het college, de gemeentesecretaris, alle afzonderlijke fracties en het presidium.³
- o Een vragenlijst voor insprekers.

De uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden vond plaats in de periode september tot en met november 2019. De conceptrapportage is op 22 november aan het presidium aangeboden. Op 2 december is deze conceptrapportage met het presidium besproken. De definitieve rapportage is op basis van deze bespreking aangepast en op 5 december 2019 aangeboden.

Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk las u de aanleiding, vraag- en doelstelling en de verantwoording van ingezette evaluatiemethoden. In hoofdstuk 2 presenteren wij de evaluatie van de uitkomsten in de vorm van een centrale boodschap en een actielijst met aanbevelingen. In de hoofdstukken 3 en 4 worden de gestelde evaluatievragen beantwoord. Tevens zijn vier bijlagen opgenomen met respectievelijk de gehanteerde bronnen, de uitgezette vragenlijsten en een vergelijking van enkele vergadermodellen, spreektijdenregelingen en wijze van agendavoorbereiding van enkele andere gemeenten.

³ Drie gespreksverslagen zijn niet geaccordeerd door de desbetreffende gesprekspartners.



Centrale boodschap

De doelstelling van de evaluatie luidde:

Nagaan in hoeverre het vergadermodel en de uitwerking daarvan in de praktijk van de gemeenteraad in Haarlem tot efficiënte besluitvorming en een goed functionerende raad leiden. Nagaan in hoeverre de vergaderpraktijk voldoet aan de verwachtingen van de betrokken partijen. Via een lijst van acties voorstellen doen voor eventuele verbeteringen.

De meningen over de effectiviteit en de efficiency van het huidige vergadermodel in Haarlem zijn sterk verdeeld. Veelvuldig wordt gesteld: 'zo doen wij dat nu eenmaal hier, dit is Haarlem'. Toch is ook vrijwel niemand echt tevreden.

Wat opvalt in de gemeenteraad van Haarlem, is een zeer sterk coalitie-oppositie denken. Daarmee wordt óók de invulling van het vergadermodel een politieke aangelegenheid. Wij troffen weinig notie aan van de raad als bestuursorgaan met integrale verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de gemeente Haarlem. Ook hebben we gemerkt dat de aandacht over het functioneren van de raad heel intern en procesgericht is. Dat laatste is jammer, omdat er wel degelijk een behoefte lijkt te bestaan om meer in te spelen op de maatschappelijke actualiteit en het gesprek met de samenleving. Wij durven te stellen dat er in de raad van Haarlem sprake is van een zekere zelfgenoegzaamheid: 'Haarlem is Haarlem en zo doen we dat hier nu eenmaal'. Er lijkt weinig openheid naar de eventuele voordelen van alternatieve vergadermodellen, zoals die bijvoorbeeld in bijlage 4 worden beschreven.

In deze context is het moeilijk om tot gedeelde visievorming te komen op de invulling van de kaderstellende en controlerende rollen, naast de volksvertegenwoordigende rol, welke laatste zich per definitie wat meer buiten het vergadersysteem afspeelt. Dat gebrek aan gedeelde visievorming heeft weer tot gevolg dat er onvoldoende draagvlak lijkt te zijn voor een gerichte set van aanpassingen in het vergadermodel. Weliswaar zijn er eerder (ondergeschikte) wijzigingen in het vergadermodel doorgevoerd, maar nooit met groot enthousiasme.

Ook heersen er heel specifieke en verschillende opvattingen over wat volksvertegenwoordiging is en bestaat er grote diversiteit in politieke stijl. Die diversiteit komt tot uitdrukking in uiteenlopende verwachtingen op elementen van het vergadermodel, zoals gewenste invulling van voorzitterschap en gewenste invulling van stukkenstroom. Ook valt het op dat in de raad van Haarlem zaken worden geagendeerd en details worden besproken die in veel kleinere gemeenten niet aan de orde komen. Onder de noemer van 'zaken die de samenleving bezighouden' wordt de agenda en worden de besprekingen stevig belast.

Dit alles zou kunnen leiden tot de conclusie dat alles maar beter bij het oude kan blijven. Zo ver willen wij niet gaan. Wij denken dat gezien de wel breed gedeelde ergernis over het vele en lange vergaderen, de tijd die gemoeid is met discussies over het proces, de vele onderwerpen die tussentijds aan de agenda worden toegevoegd en de neiging tot detail die in een gemeente van 40.000 inwoners vaak al niet meer voorkomt, het wel degelijk de moeite waard is te overwegen of grotere wijzigingen in het model hun vruchten kunnen afwerpen. Draagvlak hiervoor kan in onze ogen alleen ontstaan door eerst gezamenlijk te investeren in een gemeenschappelijke visie op wat het is bestuursorgaan te zijn in een grote stad als Haarlem (met de bijbehorende stevige productie van ingrijpende bestuursbesluiten) en begrip, waardering en ruimte voor politieke stijlverschillen.

Conclusies, aanbevelingen en actielijst

Het doel van de evaluatie luidde om op basis van de evaluatie een actielijst op te stellen. Deze actielijst baseren we op conclusies en aanbevelingen rond zeven onderwerpen.

We beginnen met hoofdaanbevelingen rond het vergadermodel, wijze van agendering en het gebruik van spreektijden. Daarnaast doen we nog een aantal aanbevelingen die strikt genomen niet met het vergadermodel te maken hebben, maar door veel gesprekspartners wel zijn aangereikt als minder bevorderlijk voor efficiënt en effectief vergaderen.

1. Vergadermodel

In diverse andere grotere gemeenten fungeren vergadermodellen die echt anders zijn dan het traditionele commissie-raadmodel dat in Haarlem functioneert.⁴ Met name het functioneren van het 'politieke en maatschappelijke voorgesprek' of beeldvormende fase dat nu vooral in commissieverband plaatsvindt, is volgens ons niet efficiënt, langdradig, veel te politiek en zeker voor verbetering vatbaar. Er zijn meerdere gemeenten die de beeldvormende fase (of informatiefase) sterk anders inrichten.

Het vergadermodel in Haarlem werkt herhaling van zetten in de hand. Zo wordt in de besluitvormende fase vaak het debat opnieuw gevoerd alsof het nog in de beeldvormende en oordeelsvormende fase zit. Als er geen nieuwe feiten zijn, of als er geen motie wordt ingediend, zou het moeten kunnen blijven bij een hamerstuk met maximaal een stemverklaring. Ook is de dialoog, die vooral in de oordeelsvormende fase plaatsvindt sterk onderontwikkeld. Het debat is meer een uitwisseling van standpunten. Er worden weinig mechanismen ingezet om meningsverschillen te overbruggen.

Tegelijkertijd zien wij een radicale wijziging van vergadermodel in Haarlem niet zonder meer als een reële optie, gezien het versnipperde landschap van meningen hierover in de raad. Er is door de genoemde Commissie Werkwijzen Raad (CWR) al eens een rondgang langs 100.000-plus gemeenten geweest met de conclusie dat het zo gek nog niet is in Haarlem. Voor een radicale wijziging zijn de meningen wat ons betreft nu nog te zeer verdeeld. Wij vermoeden dat een stevige wijziging tot zoveel focus op het 'hoe' van vergaderen leidt, dat dit het kernproces van besluitvorming in negatieve zin kan beïnvloeden. Bovendien is er een ondertoon van 'we doen het nu eenmaal hier op een bepaalde manier en dat is echt zo gek nog niet'.

Zonder voorinvestering in een gemeenschappelijke visie op de rol van de raad als (eindverantwoordelijk) bestuursorgaan voor de voortgang van publieke besluitvorming in een stad als Haarlem is het zonder meer voorstellen van een grote wijziging in het vergadermodel gedoemd in schoonheid te sterven.

Onze eerste aanbeveling (**actie 1.1**) is dan ook een raadsconferentie onder externe begeleiding met drie doelen:

- Visievorming op de raad als bestuursorgaan in Haarlem in deze tijd;
- Begrip voor en kennis van elkaars verschillende politieke drijfveren en stijlen;
- Kennismaking met alternatieve vergadermodellen van andere steden.

Een mogelijke denkrichting voor verbetering als eerste stap daarna zien wij in het (**actie 1.2**) **verkennen van opener, meer op 'fact finding' gebaseerde voorgesprekken in de beeldvormingsfase**. In diverse gemeenten worden daar diverse termen en modellen voor gehanteerd, zoals 'de ronde', 'carrousel', 'raadstafels', et cetera. Daarbij hoeft ook de frequentie van het overleg en het domein per (commissie-)overleg niet zo in een vast stramien te zitten, maar zou veel meer aanbod georiënteerd kunnen zijn.

Wij denken dat de start van een nieuwe raad het begin daarvan zou kunnen zijn. Met zo'n nieuwe raad een keer anderhalve dag inclusief overnachting de hei op als raad, college en (vertegenwoordigers van) ambtelijke organisatie met een goed programma over rol, positie en gewenste werkwijzen van de raad, is dan een waardevolle investering.

2. Agendering

In het algemeen is er veel kritiek op de overvolle agenda en het gebrekkige (lange termijn) agendamanagement. Naast de moties vreemd kunnen raadsleden bijvoorbeeld zelf bepalen welke stukken die ter kennisname worden aangeleverd, zij alsnog willen agenderen om te bespreken. Hier wordt in Haarlem vrijelijk gebruik van gemaakt. Wij constateren dat fracties op dit vlak erg collegiaal met elkaar omgaan. Vragen als 'waarom wil je dit?', 'is dit

⁴ Zie ter illustratie en ter inspiratie de vergadermodellen van een aantal andere grotere gemeenten in bijlage 4.

vorige keer niet al besproken?', 'is het zinvol om hier *nu* over te spreken?' worden nauwelijks gesteld vanuit een kramp om andere partijen iets te ontzeggen. Een soort van non-interventiegedrag dat (mede) wordt afgedwongen door de suggestie van 'anders worden we monddood gemaakt'.

We zien ook dat de raad zelf eigenlijk geen of weinig regie heeft op de agenda, maar vooral reageert op het aanbod vanuit het college. Wij bevelen aan dat de raad sterker dan nu regie neemt op de agenda en dat raadsleden elkaar ook aanspreken en corrigeren.

Stel daarnaast **(actie 2.1) een agendacommissie in met politiek mandaat met raadsleden, griffier en gemeentesecretaris**, die concreet bespreekt wat de komende twee cyclussen op de agenda van de raad staat. Die ook werkt met een lange termijnagenda, zodat zicht ontstaat op de verwachte agendabelasting. Die stukken ook technisch en op besluitvaardigheid beoordeelt en ze terugstuurt of laat herstellen wanneer ze onder de maat zijn. In andere gemeenten zijn daar goede ervaringen mee.⁵ Enerzijds omdat daarmee kleinere, irritante, onvolkomenheden in een korte klap kunnen worden hersteld en anderzijds omdat door steeds twee cycli vooruit te kijken, vanuit de lange termijn voorraadagenda er beter gestuurd kan worden op de belasting van de raadsagenda.

3. Spreektijden

Haarlem werkt met spreektijden en dat gaat met wisselend succes. Niemand vraagt om de afschaffing ervan. Minimaal wordt gevraagd om consequent en stringent te zijn in het toepassen van de spreektijden door de voorzitters. Maar ook wordt gerefereerd aan de betrekkelijk ruime spreektijdenregeling die er in Haarlem is. Ook geeft men aan bij krappe spreektijd zich aan te passen aan het regime. **(Actie 3.1) Het is dan ook te overwegen om de totale spreektijd van de fracties in te korten of om spreektijden in te voeren per agendapunt**, vanuit de gedachte dat minder spreektijd leidt tot een kernachtigere bijdrage. Daarbij kan het zinvol zijn zich te oriënteren op de spreektijdenregelingen elders en hoe die worden gehanteerd.⁶

4. Kwaliteit en toegankelijkheid van de stukken

Hoewel de kwaliteit en de toegankelijkheid van de stukken die aan de raad worden aangeboden in zijn algemeenheid als verbeterd worden beschouwd, zijn er nog veel klachten over de kwaliteit en inhoud van de aangeboden stukken. **(Actie 4.1) Investeer daarom als organisatie in een of twee medewerkers die voldoende tijd hebben om de kwaliteit van de stukken te beoordelen en samen met de organisatie in het voortraject te verbeteren**, zodat de hele raad het gevoel heeft bediend te worden met goede informatie en duidelijke toelichting. Laat deze medewerkers direct samenwerken met het duo gemeentesecretaris-griffier. Als het samenspel met de agendacommissie nieuwe stijl (actie 2.1) zich goed ontwikkeld heeft dat naar verwachting een positieve invloed op de aangeboden stukken en de behandelbaarheid.

Vanuit onze ervaringen in andere gemeente voegen wij nog de suggestie toe om als gemeenteraad te overwegen een **(actie 4.2) jaarlijkse prijs uit te reiken voor het beste raadsvoorstel**. Het is aan de gemeenteraad om hierin initiatief te tonen. Het heeft een positief wederzijds effect op ambtelijke organisatie en raad doordat jaarlijks een aantal raadsvoorstellen expliciet op kwaliteit worden beoordeeld en (de genomineerden) in het zonnetje worden gezet. Bovendien ontwikkelt zich meer begrip over wat er nodig is voor een raadsvoorstel om goed leesbaar, bruikbaar en behandelbaar te zijn.

Het raadsinformatiesysteem wordt vrij negatief beoordeeld, met name de zoekfunctie. Wij raden aan om **(actie 4.3) een gebruikersgroep van (schaduw)raadsleden in het leven te roepen die de (on)mogelijkheden van het raadsinformatiesysteem beoordeelt, monitort en aanbevelingen voor verbetering doet**.

5. Ontwikkel een aanpak voor de professionalisering van voorzitters

Voorzitters worden als cruciaal gezien voor een efficiënt en effectief verloop van de vergaderingen. Over de wijze van voorzitten van de huidige voorzitters van commissies en raad wordt verschillend geoordeeld. Een paar thema's komen daarin naar voren. Consequent en voorspelbaar voorzitten; eenduidig en gezaghebbend hanteren van het RvO; effectief begeleiden van het debat; inleiden en duiden van agendapunt en aard van de discussie en/of te nemen besluit. Er is voor zover wij kunnen waarnemen niet een profielschets of selectiecriteria voor voorzitters, of een reguliere evaluatie gevolgd door verbeteracties van de huidige voorzitters. Voorzitten is een vak, het is geen schande daarin te willen groeien, leren en verbeteren. Wij bevelen daarom aan **(actie 5.1)**

⁵ Zie voor de wijze van agendabeheer van een aantal andere gemeenten bijlage 4.

⁶ Zie voor diverse voorbeelden van spreektijdenregelingen bijlage 4.

een aanpak te ontwikkelen voor de selectie (uiteraard door de raad), de evaluatie van het functioneren en het trainen van voorzitters.

6. Inbedden van actualiteit

Heel duidelijk naar voren gekomen is de behoefte aan het in de politieke arena kunnen inspelen op de politieke actualiteit en (detail-)zaken te kunnen agenderen die de samenleving beroeren. Sommigen beoordelen dat daar meer dan genoeg ruimte voor is binnen het huidige systeem, anderen betogen dat met name een langere cyclus zo veel vertraging inbouwt dat de actualiteit nauwelijks te bedienen valt. De gevoelde behoefte leidt ook tot gekunstelde oplossingen zoals het aankaarten van zaken in de rondvraag om daarmee de ruimte te krijgen voor motie vreemd aan de orde van de dag. Ook is het voor het publiek erg onbevredigend als actuele zaken door de (over)volle agenda worden doorgeschoven of aan het einde van de agenda eraf vallen. Ook kunnen of mogen wethouders niet reageren op insprekers. Het is te **(actie 6.1) overwegen een speciaal kanaal te ontwikkelen voor actuele zaken, bijvoorbeeld een wekelijks, openbaar, vragenuurtje aan het college**, los van de verdere vergadercyclus. Daarmee zouden de rondvraag in de commissie en het vragenhalfuurtje in de raad kunnen worden ondervangen en wellicht zou dat ook een rem zetten op het aantal moties vreemd.

Voor wat betreft de behoefte om in te spelen op de actualiteit, geven wij daarnaast ter overweging om hiervoor ook opties te verkennen die, strikt genomen, buiten het vergadermodel vallen en die naar bevrediging in andere gemeenten functioneren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan **(actie 4.2) het periodiek organiseren van politieke debatten door de griffie op locaties in de stad** of **(actie 4.3) het opzetten van een 'discussie-estafette-rubriek' in de krant** (waarbij per keer bijvoorbeeld één partij een stelling aanlevert waarop twee andere partijen hun mening geven). Bij dergelijke experimenten is het van belang om vooraf vast te stellen wat de tijdsduur is van het experiment en wat criteria zijn om het succes (of het ontbreken daarvan) vast te stellen.

7. Gebruik van raadsinstrumenten

Wij hebben de indruk dat de raad van Haarlem vanuit cultuur en gewoonte maar een beperkte variëteit aan raadsinstrumenten inzet. Zo wordt uitbundig en zonder enige restrictie gebruik gemaakt van het instrument 'motie vreemd'. Wij zijn nog nooit een gemeente tegen gekomen waar dit instrument vaker dan een keer of tien-twintig per jaar voorkomt. Onze suggestie **(actie 5.1) is om specifiek gegevens (meerjarig) te verzamelen over het gebruik van raadsinstrumenten**. Zo'n data-analyse zou kunnen uitwijzen of bepaalde instrumenten 'bot' worden door veelvuldig gebruik ofwel dat andere instrumenten aan het 'verstoffen' zijn. Aanname hierbij is dat een goed functionerende gemeenteraad actief gebruikmaakt van de variëteit aan (formele en informele) instrumenten die hem ter beschikking staan. Een vergelijking van opgestelde conceptagenda's en de agenda's zoals die feitelijk zijn afgewerkt tijdens vergaderingen, zou ook inzicht kunnen bieden. Ook stimuleert zo'n analyse wellicht tot weer eens een 'frisse' blik op het raadswerk.

Actielijst

A: Hoofdaanbevelingen

Vergadermodel

- 1.1 – Organiseer een raadsconferentie onder externe begeleiding met drie doelen:
 - Visievorming op de raad als bestuursorgaan in Haarlem in deze tijd;
 - Begrip voor en kennis van elkaars verschillende politieke drijfveren en stijlen;
 - Kennismaking met alternatieve vergadermodellen van andere steden.
- 1.2 – Verken de mogelijkheid van verschillende varianten van een opener, meer op ‘fact finding’ gebaseerde voorgesprekken in de beeldvormingsfase.

Agendering

- 2.1 – Stel een agendacommissie in met politiek mandaat met raadsleden, griffier en gemeentesecretaris.

Spreektijden

- 3.1 – Overweeg om de totale spreektijd van de fracties in te korten of om spreektijden in te voeren per agendapunt.

B: Overige aanbevelingen

Kwaliteit en toegankelijkheid van de stukken

- 4.1 – Investeer als organisatie in een of twee medewerkers die voldoende tijd hebben om de kwaliteit van de stukken te beoordelen en samen met de organisatie in het voortraject te verbeteren.
- 4.2 – Reik een jaarlijkse prijs uit voor het beste raadsvoorstel.
- 4.3 – Roep een gebruikersgroep van (schaduw)raadsleden in het leven die de (on)mogelijkheden van het raadsinformatiesysteem beoordeelt en monitort.

Professionalisering voorzitters

- 5.1 – Ontwikkel een aanpak voor selectie, evaluatie van functioneren en trainen van voorzitters.

Inbedden van actualiteit

- 6.1 – Overweeg een speciaal kanaal te ontwikkelen voor actuele zaken, bijvoorbeeld een wekelijks, openbaar, vragenuurtje aan het college.
- 6.2 – Organiseer periodiek politieke debatten op locaties in de stad.
- 6.3 – Zet een ‘discussie-estafette-rubriek’ op in de krant.

Gebruik van raadsinstrumenten

- 7.1 – Verzamel specifiek gegevens (meerjarig) over het gebruik van raadsinstrumenten.

1

Inrichting van het vergadersysteem

1.1 / Proces van invoering huidig vergadersysteem

Weinig verandering in het vergadermodel sinds 2005

Het vorige vergadermodel van de gemeente Haarlem stamt uit 2005 en is in het eerste halfjaar van 2015 geëvalueerd. Het vergadermodel is sindsdien niet wezenlijk veranderd (basis is en blijft het commissie-raadmodel) maar op onderdelen aangepast.

Een belangrijk uitgangspunt vanaf 2005 was een driewekelijkse vergadercyclus. Door het parallelle systeem van commissievergaderingen waren alle raads-/commissieleden op de vergaderavonden (donderdag) op het stadhuis te vinden. Ook was er met twee commissievergaderingen per maand prioritering aan te brengen tussen advies- en besprekonderwerpen.⁷ De omstandigheden waarin het vergadermodel functioneerde waren echter veranderd, zo luidde de conclusie van de evaluatie in 2015. Zo was de portefeuillesamenstelling toentertijd niet meer hetzelfde als in 2006. De belangrijkste verandering in werkwijze die sinds 2005 doorgevoerd is, was de overgang naar papierloos werken in 2014.⁸

Om de mogelijkheden te verkennen voor een nieuw vergadermodel werd in september 2016 de Commissie Werkwijzen Raad (CWR) ingericht. De CWR kreeg de opdracht van de raad mee om “in samenhang met relevante interne en externe recente (en voor zover mogelijk toekomstige) ontwikkelingen te bezinnen op een efficiënte werkwijze van de raad”. Daartoe zou de commissie uiterlijk in juni 2017 een (voorlopig) eindrapport opleveren, zodat men na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 met een eventueel nieuw vergadermodel aan de slag kon.⁹

Resultaat van CWR is geen nieuw vergadermodel

In totaal bestond de CWR uit acht raadsleden van verschillende partijen; de burgemeester trad daarnaast op als adviseur van de commissie.¹⁰ De opdracht voor de CWR werd tijdens haar eerste vergadering in november 2016 ingekaderd in drie categorieën, te weten:

- / De vergaderwijze en -richtlijnen;
- / (Toekomstige) ontwikkelingen;

⁷ 20150828 - Korte notitie t.b.v. het gesprek over een ander vergaderstelsel voor de raad.

⁸ 20160916 - Presidium - Voorstel instellen CWR.

⁹ 20160916 - Presidium - Voorstel instellen CWR.

¹⁰ Het betrof de volgende raadsleden: dhr. Berkhout (GroenLinks), dhr. Brander (PvdA), dhr. Van Leeuwen (D66), dhr. Van den Raadt (Trots Haarlem), mw. Van der Smagt (VVD), dhr. Smit (OPHaarlem), mw. Van Zetten (Hart voor Haarlem) en dhr. Visser (ChristenUnie).

/ (Spel)regels en verordeningen.¹¹

Het eindrapport is in juni 2017 opgeleverd.¹²

Uit interviews blijkt dat het proces rondom de CWR bestempeld wordt als stroperig. Zaken waren moeilijk bespreekbaar, mede omdat er een tweedeling was tussen hervormingsgezinden en meer behoudende CWR-leden. Het eindproduct van de CWR is hoofdzakelijk een verzameling geworden van marginale aanpassingen. Een deel van de CWR-leden droeg uiteindelijk het oorspronkelijke voorstel niet meer.¹³ Via het presidium zijn er een aantal aanpassingen doorgevoerd in het vergadermodel.¹⁴

Van een drie- naar een vierwekelijkse vergadercyclus

De belangrijkste van die aanpassingen is dat de raad van een vergadercyclus van drie naar een vergadercyclus van vier weken is gegaan.¹⁵ In de oorspronkelijke opzet werd er één avond uitgetrokken per commissie, waardoor alle aandacht bij die ene commissie lag. Dit zou het systeem minder 'hijgerig' maken, agenda's makkelijker te organiseren en uit te voeren. Er was echter onvoldoende draagvlak om te tornen aan de donderdagavond als vaste vergaderavond. Daardoor is het parallel vergaderen van verschillende commissies gebleven. In tabel 1 is het verschil tussen de drie- en vierwekelijkse cyclus uiteengezet.

Tabel 1: Verschil tussen de drie- en vierwekelijkse vergadercyclus

<i>Driewekelijkse cyclus (tot april 2018)</i>	<i>Vierwekelijkse cyclus (vanaf april 2018)</i>
Vergaderingen op donderdag	
Vier commissies (Beheer, Bestuur, Ontwikkeling en Samenleving)	
Week 1: Twee keer twee commissies vergaderen parallel aan elkaar (17:00 – 20:00 uur en 20:00 – 23:00 uur)	Week 1: Twee commissies vergaderen parallel aan elkaar (17:00 – 23:00 uur, inclusief eetpauze)
Week 2: Uitloop van commissievergaderingen en eventuele raadsmarkt	Week 2: Twee commissies vergaderen parallel aan elkaar (17:00 – 23:00 uur, inclusief eetpauze)
Week 3: Raadsvergadering (19:30 – 23:00 uur)	Week 3: Eventueel raadsmarkten, werkbezoeken, informatiebijeenkomsten en dergelijke
	Week 4: Raadsvergadering (19:30 – 23:00 uur)

Duiding

Het vergadermodel in Haarlem is stabiel. Ruim veertien jaar wordt gewerkt volgens het raad-commissiemodel. Invoering van papierloos werken en de wijziging van een driewekelijkse raadsacyclus naar een vierwekelijkse cyclus springen het meest in het oog. Deze aanpassingen zijn naar ons oordeel niet het gevolg van een uitgestippelde strategie om de gemeenteraad, als hoogste bestuursorgaan van de stad, beter in positie te brengen. De drijfveer is veeleer dat voor verandering van een bepaald deel van het vergadermodel op een bepaald moment voldoende draagvlak is. Tot echte tevredenheid leidt zulks niet. Vanuit dit oogpunt is het vergadermodel in Haarlem weliswaar stabiel maar niet per se robuust.

¹¹ 20161114 - Conceptagenda CWR.

¹² 20170607 - Aanbiedingsbrief Advies CWR aan Commissie Bestuur en 20170706 - Advisering CWR - Definitieve versie.

¹³ 20170706 - Vastgesteld verslag Commissie Bestuur (agendapunt 8).

¹⁴ 20171117 - Besluitenlijst Presidium.

¹⁵ 20171123 - Aanpassing vergaderschema per april 2018.

1.2 / Voorwaardenscheppende rollen

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad, zo staat geschreven in artikel 125 van onze Grondwet. In deze paragraaf lichten wij vijf voorwaardenscheppende rollen uit voor efficiënte besluitvorming door de raad en een goed functionerende raad.

Voorzitter(s)

De raadsvoorzitter, of diens plaatsvervanger, is belast met het leiden van de raadsvergaderingen, het handhaven van de orde, het naleven van het RvO en hetgeen doen, de wet of het RvO hem verder opdraagt.¹⁶ Daarnaast is de raadsvoorzitter lid van het college van B&W en lid van het presidium. De huidige raadsvoorzitter is sinds september 2016 door de Kroon benoemd.

Daarnaast zijn er vier voorzitters die de verschillende Haarlemse commissies leiden. Deze commissievoorzitters worden door de raad uit zijn midden aangewezen voor de duur van de zittingsperiode van de fungerende raad.¹⁷ Uit interviews maken wij op dat het aanwijzen van de verschillende commissievoorzitters inzet is bij de coalitieonderhandelingen.

Griffie

De raadsgriffie staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.¹⁸ De griffier is de eerste adviseur van de gemeenteraad. In die hoedanigheid ondersteunt ze de voorzitter van de raad in zijn taak als voorzitter van de raadsvergadering. Daarnaast is de griffier secretaris van het presidium. Verder zijn er vier raadsadviseurs die de vier commissies ondersteunen. Zij ondersteunen de commissievoorzitters in de uitoefening van hun taak, maar adviseren ook de raadsleden over procedures, moties, amendementen, et cetera.

In het verleden is er in Haarlem voor gekozen om de griffie als 'procesgriffie' in te richten. Hierdoor heeft de griffie geen sterke poortwachtersfunctie. Waar een zwaardere griffie een inhoudelijke toets kan uitvoeren op raadsstukken, is in Haarlem gekozen voor een griffie die zich beperkt tot de kerntaken.¹⁹ De verordening aangaande de griffie(r) is niet actueel, want stamt uit 2003.

Presidium

Het presidium bestaat in Haarlem uit de raadsvoorzitter, diens plaatsvervanger en de voorzitters van de vier raadscommissies. Daarnaast is de griffier aanwezig in de hoedanigheid van secretaris van het presidium. In artikel 4 van het RvO worden de taken van het presidium benoemd. Hieronder vallen 'het besluiten over wijze van behandeling van stukken' en 'de werkwijze van de raad(commissies)'. Daarnaast bepaalt het presidium de wijze van afhandeling van de ingekomen stukken en stelt het de agenda van raads- en commissievergadering vast. Ook de begin- en eindtijden van agendapunten worden door het presidium vastgesteld, evenals de hoeveelheid spreektijd per fractie.²⁰ Uit het voorgaande blijkt dat het presidium de agendacommissie vormt in Haarlem. Hij stelt voorafgaand aan een vergadering de agenda voorlopig vast, waarna deze bij aanvang van een vergadering definitief wordt vastgesteld.²¹

Commissies

In Haarlem zijn de volgende vier commissies actief: Bestuur, Samenleving, Ontwikkeling en Beheer.²² Deze commissies ontleen hun bestaansrecht aan artikel 82 van de Gemeentewet: "De raad kan raadscommissies

¹⁶ Artikel 2, Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem.

¹⁷ Artikel 6 en 7, Algemene Commissieverordening Haarlem.

¹⁸ Artikel 107a, Gemeentewet.

¹⁹ Verordening instructie voor de griffier Haarlem.

²⁰ Artikel 4, Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem.

²¹ Artikel 8, Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem.

²² Artikel 21, Algemene Commissieverordening Haarlem.

instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen.” De verschillende commissies voorzien de gemeenteraad dan ook van advies, wat een effectieve besluitvorming in de raad tot gevolg moet hebben.

In de vier commissies kunnen raadsleden zich laten vervangen door iemand die niet gekozen is als raadslid (de zogenaamde ‘schaduwraadsleden’).²³ In totaal zijn er 22 schaduwraadsleden in Haarlem.²⁴ Meerhoofdige fracties mogen maximaal twee schaduwraadsleden aanwijzen; eenhoofdige fracties mogen gebruikmaken van maximaal drie schaduwraadsleden. Tenslotte mogen afgesplitste raadsleden geen gebruikmaken van schaduwraadsleden, omdat de bemensing dan zou gebeuren door personen die niet op de kieslijst hebben gestaan.

Seniorenconvent

Het seniorenconvent bestaat uit de fractievoorzitters (of hun plaatsvervangers) van de verschillende politieke partijen. De grootste fractie van de raad, deze periode is dat GroenLinks, levert de voorzitter van het seniorenconvent. Het gremium komt alleen bij elkaar als dat nodig wordt geacht; zaken die besproken worden zijn vertrouwelijk, politiek gevoelig of urgent van aard.²⁵

Duiding

De verordening op de griffie(r) stamt uit 2003. Naar ons oordeel verdient het prioriteit om deze verordening te actualiseren. Uit paragraaf 1.1 blijkt dat omstandigheden voor het raadswerk in de loop der jaren zijn gewijzigd. Het is zeer wel denkbaar dat dit ook consequenties heeft voor de ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad. In het bijzonder het uitgangspunt van een zogenoemde procesgriffie verdient wat ons betreft herijking.

²³ Artikel 5, Algemene Commissieverordening Haarlem.

²⁴ <https://gemeentebestuur.haarlem.nl/Gemeentebestuur/schaduwraadsleden/>.

²⁵ Artikel 4a, Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem.

2

Praktijk van en ervaringen met het vergadersysteem

2.1 / Algehele waardering

De Haarlemse (schaduw)raadsleden hebben in de vragenlijst (92,5%) en in de gesprekken te kennen gegeven het raadswerk met veel plezier te doen. Tegelijkertijd is er verdeeldheid over het aanzien van de lokale politiek. Coalitiepartijen zijn significant positiever (4,11 op een zevenpuntschaal) over het aanzien van de lokale politiek dan de oppositiepartijen (3,33 op een zevenpuntschaal).

Een meerderheid geeft aan dat het debat zelden op de persoon wordt gevoerd en 55% van de respondenten stelt dat de kwaliteit van de democratische besluitvorming op orde is in Haarlem. Ten aanzien van dit laatste punt lopen de meningen uiteen tussen coalitie- en oppositiepartijen en oordelen coalitiepartijen positiever over de kwaliteit van de democratische besluitvorming dan oppositiepartijen.

Tabel 2: Algemene waardering van het raadswerk

Stelling	(Helemaal) oneens	Neutraal	(Helemaal) eens	Gemiddelde (1 = helemaal oneens, 7 = helemaal eens)
Het aanzien van de lokale politiek in Haarlem is goed	41.2%	32.3%	26.5%	3,76
In onze gemeente is de kwaliteit van de democratische besluitvorming op orde	32.5%	12.5%	55%	4,28
Ik doe mijn werk als (schaduw)raadslid met veel plezier	5%	2.5%	92.5%	5,50
Bij ons in de raad wordt zelden het debat op de persoon gevoerd	30.8%	17.9%	51.3%	4,44

Ook is de (schaduw)raadsleden in de vragenlijst gevraagd of zij vinden dat de raad vooral *kaderstellend* of vooral *reactief* te werk gaat. Een meerderheid gaf aan te vinden dat de raad van Haarlem reactief ingesteld is. Oppositiepartijen zijn hier echter beduidend stelliger over dan coalitiepartijen.

Duiding

Dat 92,5% het (schaduw)raadslidmaatschap met veel plezier invult, is een mooi en betekenisvol cijfer. Het (schaduw)raadslidmaatschap vindt meestal naast allerlei activiteiten plaats. Uit onderzoek door de Raad voor het Openbaar Bestuur bleek dat raadsleden gemiddeld 15,9 uur per week aan het raadswerk besteden. Positief valt dan te waarderen dat de volksvertegenwoordigers in Haarlem dat werk ook met veel plezier doen. Een kritisch punt is dat in de beantwoording van meerdere vragen in de vragenlijst sprake is van een

waterscheiding tussen coalitie en oppositie. De gemeenteraad is een bestuursorgaan. De termen coalitie en oppositie komen niet voor in de Grond- en Gemeentewet. Te veel nadruk op onderscheiding binnen het collectief gemeenteraad (in oppositie en coalitie) brengt het risico met zich mee dat, ook op voorwaardenscheppende zaken zoals het vergadermodel, meer vanuit positie (oppositie of coalitie) dan vanuit 'wat het beste is voor het collectief' wordt gedacht. In de nadruk op coalitie versus oppositie zien wij zeker een van de verklarende factoren voor het feit dat het vergadermodel in de afgelopen veertien jaar niet fundamenteel is gewijzigd.

2.2 / Inrichting van de vergadercyclus

Een vaste vergaderdag wordt gewaardeerd

De donderdagavond als vast vergadermoment wordt over het algemeen gewaardeerd. Ruim 72% van de respondenten plaatste 'een vaste vergaderdag' in zijn top drie uitgangspunten van het huidige vergadersysteem. In het vorige vergadermodel ontstond een vaste vergaderdag vanuit de gedachte om alle raads-/commissieleden in week 1 en week 3 van de vergadercyclus in 'huis' te hebben.²⁶ Nu biedt het regelmaat; raads-/commissieleden richten hun sociale leven in op het feit dat de donderdagavond voor het raadswerk bestemd is en inwoners weten dat er op donderdag politiek bedreven wordt in Haarlem. Daarnaast zijn de raads-/commissieleden één donderdagavond in de maand vrij. Kanttekening hierbij is dat het idee om in week 3 een raadsmarkt te organiseren min of meer verloren is gegaan.

Vergaderingen worden als lang en hijgerig ervaren

De duur van de vergaderingen in Haarlem is te lang. In de vragenlijst gaf bijna 80% van de (schaduw)raadsleden aan het met deze stelling eens te zijn. Met name bij commissievergaderingen lopen betrokkenen tegen problemen aan. Zo duren de commissievergaderingen van 17:00 tot 23:00 uur, inclusief eetpauze. Dit vraagt van alle betrokkenen een fikse inspanning, zowel qua voorbereiding als qua concentratievermogen worden de vergaderingen meermaals bestempeld als 'marathonsessies'.

Uit gevoerde gesprekken rijst het beeld dat de ervaren belasting per commissie per periode fluctueert. Waar de belasting van de commissie Samenleving hoog was na de drie decentralisaties in 2015, worden op dit moment de commissies Beheer en Ontwikkeling als 'zwaardere' commissies beschouwd. In de 'rustige' commissies – momenteel Bestuur en Samenleving – wordt wel de volledige vergadertijd benut, van 17:00 tot 23:00 uur.

De overgang van de drie- naar de vierwekelijkse cyclus had, zo is in hoofdstuk 1 beschreven, ervoor moeten zorgen dat het systeem minder 'hijgerig' zou zijn. Er was qua tijd meer ruimte voor een commissievergadering en zo zou het eenvoudiger worden om de agenda's van portefeuillehouders op de verschillende commissies af te stemmen. In de praktijk heeft dit niet het gewenste effect gesorteerd; ook nu nog moeten commissieleden wachten op haastende portefeuillehouders.

Verschillen in waardering tussen coalitie en oppositie over voor hen belangrijke uitgangspunten van het vergadersysteem

In de enquête is de vraag opgenomen wat de drie belangrijkste uitgangspunten van het huidige vergadersysteem zijn (zie voor de opties 'vraag 5' uit bijlage 2). Zoals hierboven beschreven is, wordt een vaste vergaderdag bij uitstek belangrijk gevonden (72,5%), gevolgd door het voldoende tijd en ruimte hebben voor een debat of een bespreking (52,5%) en de tijdsbelasting van de vergaderstructuur (42,5%). Voor wat betreft het tweede punt (voldoende tijd en ruimte voor debat of besprekingen) lopen de meningen van coalitie- en oppositiepartijen opmerkelijk uiteen. Door veertien van de twintig *oppositierespondenten* wordt dit belangrijk gevonden, terwijl slechts zeven van de twintig *coalitierespondenten* dit in hun top drie plaatsen.

Naast de vraag over de belangrijkste uitgangspunten van het vergadersysteem is gevraagd in hoeverre (schaduw)raadsleden vinden dat er rekening wordt gehouden met de voor hen belangrijke uitgangspunten. Ook hier is een opvallend verschil zichtbaar tussen coalitie- en oppositiepartijen. Leden van de oppositie zijn ontevredener over het waarmaken van de uitgangspunten dan coalitieleden. Dit beeld werd bevestigd door de gesprekken die wij hebben gevoerd.

²⁶ 20150828 - Korte notitie t.b.v. het gesprek over een ander vergaderstelsel voor de raad.

Duiding

Aan de hand van de vragenlijst en gevoerde gesprekken is vast te stellen dat er onvoldoende draagvlak bestaat om in deze periode aan de donderdagavond als vaste vergaderavond te tornen. Over het wenselijke vergadertijdstip en de vaste vergaderdag bestaan wel verschillende inzichten. Net als bij de algemene waardering van het raadswerk, is in de inrichting van de vergaderpraktijk duidelijk zichtbaar dat er verschillen bestaan tussen 'coalitie' en 'oppositie'. Over die nadruk maakten wij eerder in dit hoofdstuk al een kritische opmerking.

2.3 / Informatievoorziening

Coalitie- en oppositiepartijen geven verschillende waarderingen aan de kwaliteit van vergaderstukken

De kwaliteit van vergaderstukken wordt in Haarlem gemiddeld gewaardeerd met een 6,1. De waardering van coalitie- en oppositiepartijen loopt echter sterk uiteen. Respondenten van coalitiepartijen geven de kwaliteit gemiddeld een 6,7, terwijl de respondenten van oppositiepartijen de kwaliteit waarderen met een 5,4. Dit uiteenlopende beeld werd in de gesprekken met de betrokkenen bevestigd. Over het algemeen heerst er consensus dat de kwaliteit van vergaderstukken hoger is dan voorheen, maar dat er tegelijkertijd ruimte is voor verdere verbetering. Goede vergaderstukken dragen immers bij aan goede, inhoudelijke en efficiënte debatvoeringen.

De kritiek op de kwaliteit van vergaderstukken focust zich met name op het feit dat deze veelal te uitgebreid zijn. Daarnaast ontbreekt frequent de doel- en probleemstelling en hierdoor is het voor (schaduw)raadsleden lastig om tot de kern van een vergaderstuk te komen. Daarnaast wordt opgemerkt dat stukken vaak erg ambtelijk zijn ingestoken, waardoor ze moeilijk leesbaar zijn. Door de (schaduw)raadsleden aangedragen verbeteringen zijn 'scherpere samenvattingen', 'kortere vergaderstukken', 'stukken die minder technisch zijn ingestoken', 'minder ambtelijk jargon' en 'minder herhalingen'.

Tijdigheid van het aanleveren van informatie door de ambtelijke organisatie

Net als de kwaliteit van vergaderstukken wordt de tijdigheid van het aanleveren van vergaderstukken door de Haarlemse ambtelijke organisatie wisselend gewaardeerd. De coalitie is hier positiever over (een 6,6 gemiddeld), terwijl de oppositie de tijdigheid als onvoldoende beschouwd (een gemiddeld cijfer van 5,2). Hierbij wordt met name naar de ambtelijke organisatie, en haar discipline, gekeken. Informatie die na een deadline wordt aangeleverd wordt door de (schaduw)raadsleden als vervelend ervaren, omdat men dan het verhaal moet herschrijven. Hier moet dan ook strakker op worden gehandhaafd.

De hoeveelheid aan beschikbare informatie leidt tot een 'onverzadigbare informatiebehoefte'

De hoeveelheid informatie die (schaduw)raadsleden ontvangen werpt in Haarlem een paradox op. Enerzijds vraagt men om *alle* informatie van het college, anderzijds klaagt men over *te veel* informatie. Vóór de digitalisering werd er enkel over het voorliggende vergaderstuk gediscussieerd; tegenwoordig zijn alle stukken digitaal beschikbaar. Een gevolg hiervan is dat raadsleden meer informatie willen (en krijgen), maar ook meer op de uitvoeringskant willen sturen. In een van de gesprekken werd dit de 'onverzadigbare informatiebehoefte' van (schaduw)raadsleden genoemd. De gevolgen hiervan voor de debatvoering worden in paragraaf 2.5 behandeld. Daarnaast hebben meerdere (schaduw)raadsleden te kennen gegeven dat het raadsinformatiesysteem niet naar behoren werkt. De zoekfunctie werkt volgens hen erg slecht en er is geen overzichtelijke functie om langlopende dossiers te raadplegen.

Duiding

De kwaliteit van vergaderstukken wordt in Haarlem gemiddeld gewaardeerd met een 6,1. Wederom bestaat een groot verschil in waardering tussen (schaduw)raadsleden van coalitie en oppositie. Het punt van de 'vergaderstukken' vraagt om verbetering, dat stellen wij vast. Het gaat dan niet alleen om de kwaliteit van de vergaderstukken, maar ook om de tijdige aanlevering van stukken. De rol van de griffie dient hierin nadrukkelijk te worden gezien. Een griffier kan optreden als 'poortwachter'. Overigens ligt hier niet dé oplossing. Andere mogelijkheden zijn om de bestuursadviseurs van wethouders nadrukkelijker aan te spreken rond de kwaliteit en tijdigheid van vergaderstukken. Nog een andere suggestie is om als gemeenteraad een jaarlijkse prijs uit te reiken voor het beste raadsvoorstel. Het is aan de gemeenteraad om hierin initiatief te tonen. Ook raden wij aan

om een gebruikersgroep van (schaduw)raadsleden in het leven te roepen die de (on)mogelijkheden van het raadsinformatiesysteem beoordeelt en monitort. Het risico van 'onverzadigbare informatiebehoefte' is een cultuuraspect en zou een mooi gespreksonderwerp binnen fracties kunnen zijn.

2.4 / Agendering

Geen (strakke) regie op de totstandkoming van de agenda

Er wordt niet, of nauwelijks, regie gevoerd op de agenda van de raad en de verschillende commissies. Dit is een veelgehoord signaal in de gevoerde gesprekken. De agendacommissie wordt in Haarlem gevormd door het presidium, dat weer bestaat uit de commissievoorzitters en de burgemeester en diens plaatsvervanger. De commissieagenda's zijn gebaseerd op de jaarplanning²⁷ en een actielijst. De jaarplanning van iedere commissie wordt gedurende het lopende jaar aangevuld met onderwerpen die niet van tevoren waren voorzien en/of op verzoek van de commissieleden hieraan worden toegevoegd. Stukken die echter onverwachts vanuit de ambtelijke organisatie op de agenda worden geplaatst doorkruisen het planningsproces. Dit gaat evenwel hand in hand met het tijdig aanleveren van vergaderstukken door de ambtelijke organisatie. Het presidium – en dus de commissievoorzitters – pakt aan de andere kant ook geen sterke poortwachtersrol, door actiever te sturen op de agenda. Het gevolg is dat de agenda als vol en niet goed beheersbaar wordt ervaren.

Het aantal agendapunten en de rol van de raad

Ook de raad heeft een verantwoordelijkheid in de beheersbaarheid van de agenda's. In de opstelling van de agenda wordt het BOB-model²⁸ gehanteerd. In de praktijk wordt het BOB-model niet gevolgd; er wordt vaak afgeweken van de oorspronkelijke raads- of commissieagenda's. Zo wordt in de besluitvormende fase vaak het debat opnieuw gevoerd alsof het nog in de beeldvormende en oordeelsvormende fase zit. Als er geen nieuwe feiten zijn, of als er geen motie wordt ingediend, zou het moeten blijven bij een hamerstuk met maximaal een stemverklaring, is meermaals gesteld. Daarnaast wordt in Haarlem veelvuldig gebruikgemaakt van moties vreemd aan de orde van de dag en worden veel ter kennisname stukken geagendeerd.

Moties vreemd aan de orde van de dag

Een 'motie vreemd aan de orde van de dag' is een korte, gemotiveerde verklaring over een onderwerp, dat niet op de agenda van de raad staat, waardoor een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken richting het college, dan wel de raad.²⁹ Omdat het proces van een initiatiefvoorstel lang(er) duurt en soms wordt ingehaald door de actualiteit, is een motie vreemd een veel snellere en efficiëntere manier van agendering. Hoewel een nuttig raadsinstrument, vraagt het gebruik ervan een zekere mate van zelfdiscipline van de fracties. Dit gebeurt in Haarlem echter te weinig; het is verworden tot een profileringsmiddel van met name de oppositiepartijen. Uit de vragenlijst komt dit beeld naar voren; coalitiepartijen vinden dat moties vreemd geen positieve bijdrage aan de vergaderingen leveren, terwijl oppositiepartijen dit juist wél vinden.

Ter kennisname stukken

Naast de moties vreemd kunnen raadsleden zelf bepalen welke stukken die ter kennisname worden aangeleverd zij alsnog willen agenderen om te bespreken. Hier wordt in Haarlem vrijelijk gebruik van gemaakt. Wij constateren dat andere fracties op dit vlak erg collegiaal met elkaar omgaan. Vragen als 'waarom wil je dit?', 'is dit vorige keer niet al besproken?', 'is het zinvol om hier nu over te spreken?' worden nauwelijks gesteld vanuit een kramp om andere partijen iets te onzeggen.

Om het ongebreideld agenderen van vergaderstukken tegen te gaan, worden stukken die des colleges zijn tegenwoordig beschikbaar gesteld via de besluitenlijst van het college, in plaats van op de lijst van ingekomen stukken. Dit heeft een sanerend effect, omdat raadsleden uit de besluitenlijst de stukken moeten halen die men wil agenderen.

²⁷ De jaarplanning van iedere commissie wordt maandelijks besproken met de afdelingshoofden, commissievoorzitters en -griffiers en eens per kwartaal met de portefeuillehouders, commissievoorzitters en -griffiers.

²⁸ Beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming.

²⁹ Artikel 1, Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem.

Inspelen op de actualiteit

Het grote aantal agendapunten wordt (mede) ingegeven door een behoefte onder (schaduw)raadsleden om in te spelen op de actualiteit. Deze wens vormde in de drieweekse vergadercyclus de oorzaak voor het feit dat men structureel tijd te kort kwam tijdens vergaderingen. Tegelijkertijd zorgt de vierwekelijkse vergadercyclus ervoor dat men minder frequent vergadert en daardoor minder vaak actuele zaken aan de orde kan stellen.

Duiding

Er lijkt een gelijktijdige wens te bestaan om in te spelen op de actualiteit, een zekere zucht naar details en om de agenda meer strategisch te beheersen. Hier botsen kortere termijn en langere termijn en het sturen hoofdlijnen en het (politieke) belang van details met elkaar. Voor dit vraagstuk is moeilijk een pasklare oplossing te vinden. Volksvertegenwoordigers mogen niet beknot of gestuurd worden in de manier waarop zij politiek bedrijven. Onze suggestie is om specifiek gegevens (meerjarig) te verzamelen over het gebruik van politieke instrumenten. Zo'n data-analyse zou kunnen uitwijzen of bepaalde instrumenten 'bot' worden door veelvuldig gebruik ofwel dat andere instrumenten aan het 'verstoffen' zijn. Aanname hierbij is dat een goed functionerende gemeenteraad actief gebruikmaakt van de variëteit aan (formele en informele) instrumenten die hem ter beschikking staan. Een vergelijking van opgestelde conceptagenda's en de agenda's zoals die feitelijk zijn afgewerkt tijdens vergaderingen, zou ook inzicht kunnen bieden.

Voor wat betreft de behoefte om in te spelen op de actualiteit geven wij ter overweging om hiervoor ook opties te verkennen die, strikt genomen, buiten het vergadermodel vallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het periodiek organiseren van politieke debatten door de griffie op locaties in de stad of het opzetten van een 'discussie-estafette-rubriek' in de krant (waarbij per keer bijvoorbeeld één partij een stelling aanlevert waarop twee andere partijen hun mening geven). Bij dergelijke experimenten is het van belang om vooraf vast te stellen wat de tijdsduur is van het experiment en wat criteria zijn om het succes (of ontbreken daarvan) vast te stellen. Anders is het risico te groot dat het uitvoeren van het experiment een vorm wordt van 'we zien wel waar het schip strandt' of 'hoopvol reizen'.

2.5 / Debatvoering

In debatten is veel aandacht voor details en er worden veel zaken herhaald

In Haarlem wordt niet op hoofdlijnen gedebatteerd, aldus 75% van de (schaduw)raadsleden. Hierin wijkt de mening van coalitie- en oppositiepartijen niet significant af. Er gaat onevenredig veel tijd naar details en zaken die collegebevoegdheden betreffen, was hierbij een onderbouwing. Vaak ligt de behoefte om in te spelen op de actualiteit ten grondslag aan deze debatten. Ook worden discussies uit commissies meermaals overgedaan in de raadsvergaderingen. Dit wordt onderschreven door 68% van de respondenten. Middels gesprekken en het analyseren van raadsvergaderingen constateren wij dat ook stemverklaringen leiden tot het herhalen van standpunten. Meermaals worden stemverklaringen gebruikt als derde termijn en leidt dit tot nieuwe discussies. Daarnaast leidt een lange stemverklaring tot onduidelijkheid over wat men nou daadwerkelijk vindt. Feitelijk zou een stemverklaring moeten blijven bij het uitspreken van maximaal twee zinnen ('wij stemmen voor/tegen, omdat...'). Hier zou strakker op moeten worden gehandhaafd door de voorzitter.

Verminderen van technische vragen en veel tijd kwijt aan procedures

Er zijn pogingen gedaan om het aantal technische vragen te verminderen, bijvoorbeeld door op maandagavonden technische sessies te organiseren. Feit is dat bij deze sessies raadsleden veelal niet aanwezig zijn en de technische vragen alsnog gesteld worden in de commissievergaderingen.

Daarnaast stellen betrokkenen dat er regelmatig procedurele discussies gevoerd worden met (commissie)voorzitter(s) over bijvoorbeeld spreektijden en de omgang met moties vreemd aan de orde van de dag. Dit heeft volgens betrokkenen een vertragend effect tijdens vergaderingen. Dit wordt onderschreven door de resultaten uit de vragenlijst; een meerderheid van de respondenten vindt dat er in de raad te veel over procedures wordt gediscussieerd.

Spreektijden zijn nodig

Bijna alle betrokkenen zijn over één ding eensgezind: het reguleren van spreektijden is in Haarlem een absolute noodzaak om te zorgen voor een ordentelijke vergadering. Dit wordt onderbouwd door de enquêteresultaten en de gevoerde gesprekken.

In de enquête is er bij de stelling 'Het reguleren van spreektijden draagt bij aan een evenredige bijdrage door verschillende partijen aan het debat' een significant verschil tussen coalitie- en oppositiepartijen. Coalitiepartijen zijn hier een stuk positiever over dan oppositiepartijen.

Handhaven van spreektijden moet eenduidiger

Naast de hoeveelheid spreektijd is het ook belangrijk om het handhaven van spreektijden aan te stippen. Uit gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat er door de raads- en commissievoorzitters verschillend wordt omgegaan met het handhaven van spreektijden. Er wordt niet eenduidig en consequent door de voorzitters gehandeld. Een deel van de (commissie)vergaderingen ontspoort dan ook wanneer een voorzitter bijvoorbeeld 'ineens wél streng optreedt'. Door consequent te handelen en één lijn te trekken, weten alle partijen waar ze aan toe zijn.

Duiding

Te veel nadruk op details in debatten, te veel procedurele kwesties in de raad, te weinig eenduidige en consequente handhaving van spreektijden. Op deze drie punten stellen wij vast dat er veel onbehagen bestaat onder de (schaduw)raadsleden. Een groot risico bij deze drie punten is dat het probleem vooral bij iemand anders ligt. Met andere woorden: er wordt snel gewezen naar anderen om tot verbetering te komen. Terwijl op dit moment zelfreflectie minstens zo belangrijk is. Specifiek voor de spreektijden stellen wij een behoefte vast aan strakke handhaving. Tegelijkertijd is tussen betrokkenen een groot verschil in hoe de verdeling van spreektijden idealiter gebeurt. De spreektijdenregeling in Haarlem levert voer op voor discussie. Om perspectief te bieden, leggen we drie mogelijke ontwikkelsporen voor: 1) de totale spreektijd van de fracties inkorten, 2) spreektijden invoeren per agendapunt, 3) spreektijd afschaffen. Optie 3 lijkt op weinig draagvlak te rekenen, maar zou een oplossing kunnen zijn voor het gebruikmaken van spreektijd, omdat die tijd er nu eenmaal is. Opties 1 en 2 gaan uit van de gedachte dat minder spreektijd leidt tot een meer *to the point* bijdrage. Optie 2 onderscheidt zich van optie 1 door de mogelijkheid van maatwerk.

2.6 / Rol en stijl van de raads-/commissievoorzitters

De belangrijkste taak van een voorzitter is om efficiënte en effectieve besluitvorming te bevorderen

In de vragenlijst is de (schaduw)raadsleden gevraagd naar de belangrijkste taken van een voorzitter (zie voor de opties 'vraag 20' uit bijlage 2). Hieruit kwam geen eenduidig beeld naar voren. De vier belangrijkste taken zijn het 'bevorderen van efficiënte en effectieve besluitvorming', het 'enkel technisch leiden van de vergadering', 'zorgen dat de beoogde doelstelling van de vergadering wordt gehaald' en het 'samenvatten van het resultaat'. Daarnaast is in de vragenlijst gevraagd naar verschillende stijlen van voorzitters. De (schaduw)raadsleden gaven daarin aan een strenge voorzitter te prefereren boven een toegeeflijke voorzitter. Daarnaast mag een vergadering met een gezonde dosis humor voorgezeten worden.

Fracties waarderen consequent en strak voorzitterschap

Betrokkenen waarderen een strak geleide vergadering, mits dit consequent gebeurt. Wanneer een voorzitter coulance toont, leidt dit er vaak toe dat het gezag van de voorzitter ondermijnd wordt. Daarmee wordt hij of zij slachtoffer van zijn of haar eigen coulance. De raadsvoorzitter is in dit verband in meerdere gesprekken aangehaald. Betrokkenen zien hem als een technisch goede voorzitter, die echter wel als vrij star wordt beschouwd. Betrokkenen signaleren dat daardoor regelmatig een 'machtsstrijd' ontstaat met raadsleden, terwijl iets meer humor, bravoure en gezag in het hanteren van het RvO onnodige (en tijd vragende) ordedebatten kunnen voorkomen.

In gesprekken is opvallend vaak de voorzitter van de commissie Beheer genoemd om zijn voorzittersstijl. Hij wordt met name gewaardeerd om zijn strakke manier van voorzitten en zijn gevoel voor tijdmanagement. Hij

geniet veel aanzien onder de (schaduw)raadsleden en zijn gezag wordt geaccepteerd. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is, is de keuze voor een commissievoorzitter politiek ingestoken.

Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat er tijdens vergaderingen regelmatig zaken in het RvO opgezocht moeten worden. De kennis is niet altijd paraat, wat, volgens sommigen, leidt tot nodeloze vertragingen gedurende de vergaderingen. De ondersteuning van de voorzitters door de (commissie)griffier(s) wordt in dit opzicht dan ook als beperkt ervaren. Daarnaast is er een zekere mate van gewoonterecht in de vergadercultuur geslopen, wat het voor voorzitters moeilijk maakt om zaken af te kappen. Een herijking van het RvO valt dan ook aan te bevelen.

Duiding

De verwachtingen over de taken van een voorzitter lopen uiteen, evenals die van de waardering van de huidige voorzitters. Uit deze evaluatie leiden wij af dat over de voorzitters sterke opvattingen bestaan, zowel positief als negatief. Wij raden de raadsvoorzitter en commissievoorzitters aan om structureel te werken met observatie, training en evaluatie van het voorzitterschap (en dit juist niet te beperken tot binnen het presidium). Overigens maken voorzitter en leden gezamenlijk de vergadering. In die zin kan de verantwoordelijkheid voor een goede vergadering nooit eenzijdig bij een voorzitter worden neergelegd.

2.7 / Insprekers

Inwoners krijgen drie minuten inspreektijd

De Haarlemmers hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de lokale politiek. In de vragenlijst geven de (schaduw)raadsleden aan het belangrijk te vinden dat inwoners kunnen inspreken. De beste fase om inwoners te betrekken is volgens 55% van de (schaduw)raadsleden de beeldvormende fase. Hier is in Haarlem dan ook invulling aan gegeven door inspreken mogelijk te maken in de commissievergaderingen. Inwoners krijgen drie minuten de tijd om in te spreken, waarna de commissievoorzitter of -leden vragen kunnen stellen ter toelichting. Op de website waar insprekers zich kunnen aanmelden, staat expliciet beschreven dat insprekers zich dienen te richten tot commissieleden en niet tot de verantwoordelijke wethouder. Een enkele keer geeft de commissievoorzitter de wethouder de gelegenheid om te reageren op de inbreng van een inspreker.³⁰

Gemengde reacties op de vragenlijst voor insprekers

De teneur over de gang van zaken is naar de mening van insprekers wisselend te noemen. Een deel van de respondenten is positief over de wijze waarop ze begeleid zijn en hebben het gevoel gehoord te zijn. Een ander deel van de insprekers is minder tevreden over de gang van zaken. In de reacties zijn drie hoofdlijnen te ontdekken. Zo wordt er naar de mening van deze groep respondenten niet écht geluisterd ("er werden weinig diepgaande vragen gesteld" en "raadsleden zitten gewoon te appen tijdens het inspreken") en is een deel van de mensen van mening dat drie minuten (in)spreektijd te kort is om een heldere, goed onderbouwde boodschap over te brengen. Tenslotte vindt een deel van de respondenten het onbevredigend dat een wethouder niet mag reageren op de insprekers; dit ondanks dat er expliciet op de website vermeld staat dat insprekers zich richten tot de commissieleden.

Duiding

'Zoveel mensen, zoveel wensen', is een staande uitdrukking. Een parafrase hierop is 'zoveel insprekers, zoveel verwachtingen'. De informatievoorziening op de website over inspreken is volgens ons helder. Toch bestaan bij insprekers verschillende beelden over de bedoeling achter het inspreken. Naar ons oordeel is een verbetering hiervan moeilijk. Verwachtingen laten zich nu eenmaal moeilijk sturen. Wij kunnen ons voorstellen dat het voor insprekers soms moeilijk te begrijpen is dat zij niet de volle aandacht hebben van de commissieleden. Een aandachtspunt voor commissieleden is dat zij tijdens een inspraakreactie het gezicht van de gemeente vormen. Een focus op de inspreker past daarbij. Tegelijkertijd realiseren wij ons ook dat commissieleden ook staande de vergadering werken aan beeld- en oordeelsvorming en dat het daarbij past om informatie te vergaren of afstemming te zoeken via mobiele devices. Rond de insprekers zien wij, samenvattend, geen acute problemen die om een directe oplossing vragen.

³⁰ <https://gemeentebestuur.haarlem.nl/informatie-over/invloed-uitoefenen-op-de-politiek/inspreken>.



Bijlage 1: Bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie / Fractie	Gespreksdatum
De heer J. Wienen	Burgemeester	11 september 2019
De heer J. Scholten	Gemeentesecretaris	11 september 2019
Mevrouw J. Spier	Griffier	11 september 2019 29 oktober 2019
De heer R. Dreijer Mevrouw Z. Klazes De heer B. van Leeuwen	Presidium	4 oktober 2019
Mevrouw M. Otten	Fractie Liberaal Haarlem	14 oktober 2019
Mevrouw I. Verhoeff Mevrouw I. Wisse	Fractie PvdA	14 oktober 2019
De heer E. Aerssens De heer J. Blokpoel Mevrouw A. Sterenberg	Fractie VVD	14 oktober 2019
De heer C. IJsbrandy De heer D. Mohr Mevrouw L. van Zetten Mevrouw M. Zoon	Fractie Hart voor Haarlem	14 oktober 2019
De heer J. Drost De heer J. Mittendorff	Fractie GroenLinks	21 oktober 2019
De heer M. Aynan De heer R. Schepers Mevrouw R. Stroo	Fractie Jouw Haarlem	21 oktober 2019
Mevrouw A. Kok De heer F. Smit	Fractie OPHaarlem	21 oktober 2019
De heer M. de Groot Mevrouw D. Leitner De heer M. Rijssenbeek	Fractie D66	21 oktober 2019

De heer J. Amand De heer J. Rijbroek	Fractie Trots Haarlem	21 oktober 2019
De heer G. Hulster De heer D. van Leeuwen	Fractie Actiepartij	28 oktober 2019
De heer F. Garretsen Mevrouw C. Eckhard	Fractie SP	28 oktober 2019
Mevrouw E. de Raadt	Fractie CDA	28 oktober 2019
De heer F. Visser	Fractie ChristenUnie	28 oktober 2019
Mevrouw E. van der Mede Mevrouw D. Taets van Amerongen Mevrouw M. Blaauboer Mevrouw L. Marijnissen	Raadsadviseurs	29 oktober 2019
De heer R. Berkhout De heer J. Botter Mevrouw M.T. Meijs De heer J. Scholten De heer M. Snoek De heer F. Roduner	College van B&W	29 oktober 2019
Mevrouw C. van Esveld	Griffiebureau-manager	29 oktober 2019
Mevrouw K. Bouwmeester	Raadsadviseur a.i.	8 november 2019

Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten wordt verwezen naar de voetnoten in de tekst.



Bijlage 2: Digitale vragenlijst

Vragenlijst ten behoeve van de evaluatie van het Haarlemse vergadersysteem

In april 2018 is de gemeenteraad van Haarlem gestart met het huidige vergadermodel. Afsproken is om de werking van het huidige vergadermodel na een jaar te evalueren. Necker van Naem voert deze evaluatie uit. Graag nodigen wij u uit om deze vragenlijst in te vullen, zodat we ook uw ervaringen met het vergadermodel kunnen meenemen.

Invullen van de vragenlijst duurt circa 15 minuten. Uw gegevens worden vertrouwelijk behandeld en in de rapportage zullen uw antwoorden niet tot u persoonlijk te herleiden zijn.

We willen u vragen deze vragenlijst zo snel mogelijk in te vullen, maar uiterlijk voor **maandag 21 oktober om 12:00 uur**.

Mede namens het presidium van de gemeenteraad van Haarlem, dank voor uw medewerking.

Deel: Algemeen

Vraag 1

Vraagtype: enkele keuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Ik ben actief als...

- a. Raadslid
- b. Schaduwraadslid

Vraag 2

Vraagtype: enkele keuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Heeft u zich in de vorige raadsperiode (2014-2018) als (schaduw)raadslid voor de gemeenteraad van Haarlem ingezet?

- a. Ja
- b. Nee

Vraag 3

Vraagtype: enkele keuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Maakt uw partij deel uit van de coalitie?

- a. Ja

b. Nee

Vraag 4

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Hoeveel uur besteedt u gemiddeld wekelijks aan het raadswerk?

<open veld>

Deel: Overkoepelende waardering

Vraag 5

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Wat zijn volgens u de belangrijkste uitgangspunten waaraan de vergaderstructuur moet voldoen?

U kunt maximaal drie antwoorden selecteren.

- a. Een vaste vergaderdag
- b. Geen overlap tussen commissievergaderingen
- c. Snelle doorlooptijd (tijd tussen aanlevering raadsvoorstel en besluitvorming)
- d. Werken met vaste woordvoerders (per beleidsterrein) in een vaste commissiesamenstelling
- e. Voldoende tijd/ruimte voor debat/bespreking
- f. Ruimte om eigen voorstellen te agenderen
- g. Regie op de eigen raadsagenda
- h. Ruimte voor inspraak
- i. Overzichtelijkheid van het vergaderstelsel
- j. Tijdsbelasting van de vergaderstructuur voor betrokkenen
- k. Anders, namelijk... <open veld>

Vraag 6

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De huidige vergaderstructuur houdt voldoende rekening met de voor mij belangrijkste uitgangspunten.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = helemaal oneens < - - - > 7 = helemaal eens

Vraag 7

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Wat is volgens u het sterkste punt van het huidige vergadermodel?

<open veld>

Vraag 8

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Wat is volgens u het grootste knelpunt van het huidige vergadermodel?

<open veld>

Vraag 9

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Als u een verandering zou willen doorvoeren om de werking van het huidige vergadermodel te verbeteren, wat zou die wat u betreft zijn?

<open veld>

Deel: Waardering per stelling

Vraag 10

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het aanzien van de lokale politiek in Haarlem is goed.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 11

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: In onze gemeente is de kwaliteit van de democratische besluitvorming op orde.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 12

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Ik doe mijn werk als (schaduw)raadslid met veel plezier.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 13

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Bij ons in de raad wordt zelden het debat op de persoon gevoerd.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Deel: Werkdruk

Vraag 14

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Hoe beoordeelt u het totale aantal vergaderingen per jaar?

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Veel te weinig < - - - > 7 = Veel te veel

Wilt u uw antwoord eventueel toelichten?

<open veld>

Vraag 15

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De duur van de vergadering is te lang.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Wilt u uw antwoord eventueel toelichten?

<open veld>

Vraag 16

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De mogelijkheid om schaduwraadsleden te benoemen leidt tot een evenwichtige werkdruk tussen grote en kleine fracties.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 17

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: In ons vergadermodel is de agendadruk evenwichtig gespreid over de vergaderavonden.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 18

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: als vraag 2 = ja

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De aanpassing van de vergaderfrequentie ervaar ik als positief.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 19

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: als vraag 2 = ja

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Door de aanpassing van de vergaderfrequentie naar een vierwekelijkse cyclus is de agendadruk nu meer gespreid dan dat in de vroegere driewekelijkse cyclus het geval was.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Deel: Rol van de voorzitter

Vraag 20

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Wat zijn voor u de belangrijkste rollen van de voorzitter in commissie- en raadsvergaderingen?

U kunt maximaal vier antwoorden selecteren.

- a. Enkel technisch leiden van de vergadering
- b. Zorgen dat de beoogde doelen van de vergadering worden gehaald
- c. Het inleiden van agendapunten

- d. *Samenvatten van het resultaat*
- e. *Bewaken van de zorgvuldigheid van de discussie*
- f. *Voorkomen van persoonlijke aanvallen*
- g. *Bevorderen van het debat*
- h. *Bevorderen van een effectieve en efficiënte besluitvorming*
- i. *Bevorderen van een democratische besluitvorming*
- j. *Bevorderen van een voor het publiek aantrekkelijke en heldere vergadering*
- k. *Anders, namelijk... <open veld>*

Vraag 21

Vraagtype: dilemma-vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Aan welk type stijl van voorzitten van commissie- en raadsvergaderingen geeft u de voorkeur?

Maak een keuze:

<i>Stijlvast</i>	<i>OF</i>	<i>Flexibel</i>
<i>Debat</i>	<i>OF</i>	<i>Dialoog</i>
<i>Streng</i>	<i>OF</i>	<i>Toegeeflijk</i>
<i>Zakelijk</i>	<i>OF</i>	<i>Met humor</i>
<i>Aansprekend</i>	<i>OF</i>	<i>Tolerant</i>

Deel: Beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming

De huidige vergaderstructuur is opgedeeld in drie vergaderfasen, gebaseerd op het BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming).

Vraag 22

Vraagtype: enkele keuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Komt elke vergaderfase in het huidige model voldoende tot zijn recht?

- a. *Ja*
- b. *Enigszins*
- c. *Nee*
- d. *Weet ik niet / geen mening*

Wilt u uw antwoord eventueel toelichten?

<open veld>

Vraag 23

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: als vraag 2 = ja

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Er wordt voldoende tijd besteed aan iedere van de drie vergaderfasen.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 24

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De invulling van de **beeldvormende** agendapunten tijdens een vergadering sluit aan bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Wilt u uw antwoord eventueel toelichten?

<open veld>

Op welke manier kan de aansluiting met de informatiebehoefte van de gemeenteraad worden verbeterd?

<open veld>

Vraag 25

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De invulling van de **oordeelsvormende** agendapunten tijdens een vergadering sluit aan bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Wilt u uw antwoord eventueel toelichten?

<open veld>

Op welke manier kan volgens u meer ruimte voor onderling debat worden geboden?

<open veld>

Vraag 26

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De invulling van de **besluitvormende** agendapunten tijdens een vergadering leidt tot een weloverwogen besluitvorming.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Wilt u uw antwoord eventueel toelichten?

<open veld>

Op welke manier kan de besluitvorming worden verbeterd?

<open veld>

Deel: Hoofdpijnen en duale verhoudingen

Vraag 27

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het aantal gestelde **schriftelijke** vragen door raadsleden aan het college is:

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Te weinig < - - - > 7 = Te veel

Vraag 28

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het aantal gestelde **mondelijke** vragen door raadsleden aan het college is:

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Te weinig < - - - > 7 = Te veel

Vraag 29

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Volstrekt onvoldoende < - - - > 7 = Uitstekend

Vraag 30

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Hoe beoordeelt u de tijdigheid van het toesturen van de vergaderstukken?

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Volstrekt onvoldoende < - - - > 7 = Uitstekend

Vraag 31

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Door het aantal gestelde **schriftelijke** en **mondelijke** vragen aan het college is er weinig tijd voor onderling debat.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 32

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: In Haarlem wordt gedebatteerd op hoofdlijnen.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 33

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Er vinden onnodige dubbelingen plaats in de verschillende debatten.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 34

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het reguleren van spreektijden draagt bij aan een evenredige bijdrage door verschillende partijen aan het debat.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 35

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De spreektijden in Haarlem zijn eerlijk verdeeld.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 36

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: In de raad wordt te veel over procedures gediscussieerd.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 37

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De manier waarop het raadsinstrument "moties vreemd aan de orde van de dag" nu wordt gebruikt levert een positieve bijdrage aan de vergaderingen.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 38

Vraagtype: **dilemmavraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

Maak een keuze. Onze raad is vooral...

Kaderstellend OF Reactief

Deel: Inwonersbetrokkenheid

Vraag 39

Vraagtype: **enkele keuze** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

Wat is volgens u het beste moment om inwoners te betrekken bij het besluitvormingsproces?

- a. De beeldvormende fase
- b. De oordeelsvormende fase
- c. De besluitvormende fase
- d. Alle drie de fases
- e. Anders, namelijk... <open veld>
- f. Geen van de drie fases

Vraag 40

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het is belangrijk dat inwoners kunnen inspreken.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 41

Vraagtype: **slidervraag** | Randomiseren: **nee** | Vraag filter: **nee**

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het is voor onze inwoners eenvoudig om betrokken te zijn bij het besluitvormingsproces.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Vraag 42

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De inbreng van onze inwoners komt in het besluitvormingsproces goed tot zijn recht.

Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.

1 = Helemaal oneens < - - - > 7 = Helemaal eens

Deel: Laatste vragen

Vraag 43

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Welke punten zou u in het kader van de evaluatie van de huidige vergaderpraktijk nog willen meegeven?

<open veld>

Vraag 44

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Zijn er (elementen van) vergaderpraktijken in andere gemeenten die mogelijk interessant zouden kunnen zijn voor de Haarlemse vergaderpraktijk? Waarom is dit wat u betreft het geval?

<open veld>

Deel: Eindpagina

Dit is het einde van de vragenlijst. Als u verder gaat, kunnen uw antwoorden niet meer worden aangepast.

Hartelijk dank voor uw deelname! Op 14, 21 of 28 oktober zullen we met u verder praten over de vragenlijst.

Indien u vragen heeft over de evaluatie kunt u contact opnemen met het onderzoeksteam van Necker van Naem (Bas Verkooijen, tel. [REDACTED] of [REDACTED]).



Bijlage 3: Vragenlijst insprekers

Vragenlijst ten behoeve van de evaluatie van het Haarlemse vergadersysteem

Geachte heer/mevrouw,

U heeft in de periode tussen september 2017 en heden ingesproken bij de gemeenteraad van Haarlem. In het kader van de evaluatie van het huidige vergadermodel, is de gemeenteraad van Haarlem benieuwd naar hoe u het inspreken ervaren hebt. Het onderzoeksbureau Necker van Naem voert deze evaluatie voor ons uit.

Om een beeld te kunnen schetsen van hoe u het inspreken ervaren heeft, vragen wij u om enkele vragen te beantwoorden. Uw antwoorden helpen onderzoeksbureau Necker van Naem bij een evaluatie van de werkwijze van de gemeenteraad Haarlem.

Uw antwoorden en gegevens worden anoniem en niet-herleidbaar verwerkt in de rapportage. Uw persoonsgegevens worden voor geen ander doel gebruikt dan de evaluatie en worden na oplevering van de rapportage vernietigd. Door de vragenlijst in te vullen geeft u toestemming om uw antwoorden te gebruiken voor de evaluatie.

Vraag 1

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Heeft u het gevoel dat u uw boodschap goed heeft kunnen overbrengen aan de raad? Welke elementen zijn daarbij voor u belangrijk?

<open veld>

Vraag 2

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Heeft u het gevoel dat u op het juiste moment in de raadsbehandeling uw boodschap heeft kunnen mededelen?

<open veld>

Vraag 3

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Was het voor u duidelijk hoe de raadsbehandeling verder is verlopen? Waarom wel, of waarom niet?

<open veld>

Vraag 4

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Mogelijk heeft u ook in het oude vergadermodel (van voor april 2018) ingesproken bij de gemeenteraad van Haarlem. Kunt u op basis daarvan beoordelen of, en zo ja waarom, de huidige vergaderstructuur een verbetering is wat u betreft?

<open veld>

Vraag 5

Vraagtype: enkele keuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: nee

Mogelijk hebben wij naar aanleiding van uw reactie nog enkele vragen. Zou onderzoeksbureau Necker van Naem in dat geval telefonisch contact met u op mogen nemen? U kunt dan hieronder uw contactgegevens achterlaten:

- a. Ja, via dit nummer: ... <open veld>
- b. Nee

Hartelijk dank voor het geven van uw mening!

Indien u vragen heeft over de evaluatie of onze werkwijze kunt u contact opnemen met het onderzoeksteam van Necker van Naem (Bas Verkooijen, tel. [REDACTED] of [REDACTED]).



Bijlage 4: Vergadermodellen, spreektijdenregelingen en agendabeheer

Aanleiding

Naar aanleiding van de bespreking van het conceptrapport met het Presidium is de vraag gesteld om iets meer een inkijk te geven in vergaderpraktijken van andere gemeenten. Nader gekeken wordt naar drie pijlers, te weten 'vergadermodellen', 'spreektijdenregelingen' en 'agendavorming'. Getracht is om op een korte, bondige, versimpelde wijze voorbeelden uit andere gemeenten weer te geven.

Vergadermodellen

Er zijn verschillende soorten vergadermodellen, variërend van het traditionele raad-commissiemodel tot de politieke markt. Hieronder staan de vergadermodellen van zes gemeenten nader beschreven. De verschillende modellen zijn in tabel 3 samengevat.

Almere: Politieke Markt

De Almeerse gemeenteraad vergadert elke donderdagavond op de Politieke Markt. In een carrousel bespreken raadsleden van 19:00 tot 21:00 uur actuele onderwerpen en vindt beeld- en oordeelsvorming plaats. Als een onderwerp voldoende besproken is, wordt erover besloten in de plenaire vergadering, deze begint doorgaans om 21:30 uur. Omdat de onderwerpen in de carrousel inhoudelijk en politiek al zijn besproken, hoeft er tijdens het plenaire deel niet meer langdurig over te worden gedebatteerd. De raadsleden die in de carrousel hebben meegepraat hebben met hun fracties kunnen overleggen. Dat betekent dat in de plenaire vergadering snel besluitvorming plaats kan vinden.³¹

De Politieke Markt is ontwikkeld, zo staat in het Reglement van Orde, om op een open, laagdrempelige en snelle manier politiek te kunnen bedrijven, waarbij de raad de volgorde en het tempo van te bespreken onderwerpen zelf bepaalt.³² Insprekers worden betrokken in de carrousel.

Amersfoort: Het Plein – De Ronde – Het Besluit

De Amersfoortse gemeenteraad vergadert op dinsdagavonden. Op Het Plein kunnen insprekers hun plan, idee of ambitie kunnen delen en is er sprake van beeldvorming. In De Ronde staan er vanaf 19:00 uur verschillende onderwerpen tegelijkertijd op de agenda en spreken raadsleden hierover in verschillende sessies. Tijdens deze oordeelsvormende fase kan worden ingesproken over onderwerpen die als 'peiling' of 'voorbereiding besluit' aan de orde komen. Daarnaast kunnen raadsleden vijftien minuten vragen stellen aan het college in de

³¹ <https://gemeenteraad.almere.nl/vergaderingen/>.

³² https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Almere/CVDR628715/CVDR 628715_1.html.

Actualiteitenraad voor onderwerpen die niet op de agenda staan en is er Het Besluit, waarin besluitvorming plaatsvindt.³³

Breda: Bredaas BeRaad

Iedere donderdagavond is er vanaf 19:30 uur raadsvergadering in Breda. Men start met de besluitvormingsfase. Hiervoor zit de voltallige gemeenteraad bij elkaar. Deze besluitvorming vindt drie keer per maand plaats in een hamerraad (kwartier) en één keer per maand in een debatraad (avondvullend). Na de hamerraad worden er diverse onderwerpen besproken in de beeld- en oordeelsvormingsfase. Dit gebeurt in drie rondes, met drie gelijktijdige sessies in verschillende ruimtes. Raadsleden worden tijdens deze vergaderingen bijgestaan door burgerraadsliden en inwoners en instellingen kunnen inspreken in de beeldvormende fase van de drie gelijktijdige sessies.

Door op een strakke wijze gebruik te maken van het BOB-model heeft de raad meer grip op zijn eigen agenda en is er ook meer ruimte voor onderling debat op politieke standpunten.³⁴

Deventer: Politieke Markt

De gemeenteraad van Deventer komt eens in de vier weken bijeen voor de raadsvergadering. Tijdens deze bijeenkomst debatteren de raadsleden over allerlei onderwerpen en vindt de besluitvorming plaats. Op de agenda staan hamerstukken en debatstukken. De agendapunten worden voorbereid aan een raadstafel. Twee weken voorafgaande aan de raadsvergadering vinden parallel drie raadstafels plaats. Deze zijn verdeeld naar onderwerpen in het sociaal, ruimtelijk en bestuurlijk domein. Tijdens deze raadstafels vindt beeld- en oordeelsvorming plaats. Raadsleden verkennen de onderwerpen, krijgen een presentatie en gaan in gesprek.

Maandelijks en voorafgaande aan de raadsvergadering organiseert de raad een forum. Dit is een informeel moment waarop de raad zich laat bijpraten over dingen die in de samenleving spelen. Zo worden er veel initiatieven gepresenteerd en worden er petitieën aangeboden aan de raad.³⁵

In dit vergadermodel krijgen inwoners, middels het forum, de ruimte om met hun bestuurders in gesprek te gaan. Dit biedt ook kansen in Haarlem, om in te spelen op de actualiteit. Ook zitten de domeinen 'sociaal', 'ruimtelijk' en 'bestuurlijk' niet in een vast stramien.

Ede: Politieke Dag Ede (PDE)

De raad van het Ede vergadert om de twee weken op donderdag van 15:00 tot 23:00 uur tijdens de Politieke Dag Ede (PDE). Bij informatieve bijeenkomsten worden de raadsleden bijgepraat over huidige of aankomende ontwikkelingen. Dit kan in de vorm van een presentatie van het college, bijeenkomsten van raads werkgroepen of de raad gaat op werkbezoek. Informatieve bijeenkomsten zijn altijd 's middags tussen 15:00 en 18:00 uur.

In de besluitvormende vergadering wordt gestemd over raadsvoorstellen en eventuele moties en amendementen. Een besluitvormende vergadering start altijd om 19:00 uur en duurt zolang als de agenda nodig heeft.

In de oordeelvormende vergadering bespreken de fracties raadsvoorstellen. Hier vindt ook de meeste discussie en debat plaats. In een volgende PDE volgt pas een besluit op deze onderwerpen. Dit geeft de raadsleden nog de tijd om moties en amendementen voor te bereiden. Een oordeelvormende vergadering volgt altijd ná een besluitvormende vergadering en wordt om 23:00 uur afgesloten.³⁶ Tenslotte kunnen belanghebbenden iedere maandagavond voorafgaand aan een PDE, tussen 18:30 en 19:30 uur, inspreken.³⁷

³³ <https://www.amersfoort.nl/bestuur-en-organisatie/to-3/gemeenteraad.htm>.

³⁴ <https://www.breda.nl/raadsvergadering-bredaas-beraad>.

³⁵ <https://gemeenteraad.deventer.nl/de-gemeenteraad>.

³⁶ <https://www.ede.nl/bestuur-en-organisatie/raadsvergaderingen/>.

³⁷ <https://www.ede.nl/bestuur-en-organisatie/blijf-op-de-hoogte-en-praat-mee/>.

Maastricht: Stads-, informatie- en raadsronden

De Maastrichtse raad vergadert in principe tweewekelijks op dinsdagavond. De vergaderavond telt drie blokken. Tijdens de eerste twee blokken vinden de stadsrondes, informatierondes en raadsrondes plaats. Het eerste blok begint om 17:00 uur en duurt tot 18:30 uur. Dan volgt een half uur pauze. Tussen 19:00 uur en 20:30 uur vindt het tweede blok plaats. Om 20:30 uur begint de plenaire raadsvergadering.³⁸

De stads-, informatie- en raadsronden vervangen de traditionele commissievergaderingen. De stadsronde betreft een stap tussen beeldvorming en oordeelsvorming waarin organisaties en inwoners uit de stad gevraagd wordt in dialoog te treden met elkaar en de raad betreffende een onderwerp.

In de informatieronde wordt informatie uitgewisseld tussen college en raadsleden. In een informatieronde worden nadrukkelijk geen standpunten en opvattingen gewisseld. Ten slotte vormt de raadsronde de oordeelsvormende fase; het heeft tot doel om het debat te voeren tussen raadsleden in het kader van het voorbereiden van besluitvorming, het peilen van meningen over aangelegenheden waarover het college een besluit neemt, het bespreken van een startdocument, het bespreken van door raadsleden aangekondigde moties en amendementen voor een raadsvergadering en het naar voren brengen van wensen en bedenkingen.³⁹

Tabel 3: Overzicht vergadermodellen

Gemeente	Beeldvorming	Oordeelsvorming	Besluitvorming	Insprekersgelegenheid
Almere	Carrousel		Plenaire raadsvergadering	Carrousel
Amersfoort	Het Plein	De Ronde	Het Besluit	Het Plein De Ronde
Breda	Drie gelijktijdige sessies		Hamerraad Debatraad	Beeldvormend deel van de sessies
Deventer	Raadstafels		Plenaire raadsvergadering	Forum
Ede	Informatieve vergadering	Oordeelvormende vergadering	Besluitvormende vergadering	Eén uur op de maandag voorafgaand aan de PDE
Maastricht	Informatieronde	Raadsronde	Plenaire raadsvergadering	Stadsronde

Spreektijdenregelingen

Ook spreektijdenregelingen zijn er in allerlei soorten en maten te vinden. Wat ze met elkaar gemeen hebben is dat er aandacht is voor de grootte van de fracties.

Hieronder staan de spreektijdenregelingen van drie gemeenten nader beschreven.

Den Haag

In het reglement van orde van de gemeente Den Haag staat opgetekend dat een fractie bestaande uit één raadslid beschikt over tien minuten spreektijd per vergadering. Een fractie bestaande uit twee tot en met vier raadsleden beschikt over twaalf minuten spreektijd. Een fractie bestaande uit vijf of meer raadsleden beschikt over veertien minuten spreektijd. Indien de inschatting is dat een raadsvergadering lang duurt, dan kan besloten worden om de spreektijd per fractie te vermeerderen met factor 1,25. Indien er sprake is van een korte raadsvergadering, dan kan besloten worden om de spreektijd voor elke fractie te halveren. Het college beschikt over een totale spreektijd die gelijk is aan een derde van de totale spreektijd van de fracties.⁴⁰

³⁸ <https://www.gemeentemaastricht.nl/bestuur/de-gemeenteraad/werkwijze-van-de-raad>.

³⁹ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Maastricht/CVDR602659/CVDR602659_1.html.

⁴⁰ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/'s-Gravenhage/344243/3442_43_6.html.

Groningen

De gemeente Groningen stelt per commissievergadering vast of deze twee of tweeënhalf uur duurt. Duurt de commissie twee uur, dan krijgt elke fractie vijf minuten spreektijd en het college dertig minuten. Duurt de commissie tweeënhalf uur, dan krijgt elke fractie zeven minuten spreektijd en het college veertig minuten. Tijdens raadsvergaderingen krijgt elke fractie tien minuten plus één minuut per fractielid. Het college krijgt tijdens een raadsvergadering de beschikking over een derde van de totale spreektijd.

Utrecht

In Utrecht krijgt iedere fractie een vaste hoeveelheid spreektijd van zes minuten en krijgt het college een spreektijd van 36 minuten toebedeeld. Daarnaast wordt per vergadering 35 minuten gereserveerd voor de post 'diversen' (antwoorden op interrupties, opening van de vergadering, besluitvorming, sluiting et cetera). De overgebleven resttijd wordt naar rato verdeeld over het aantal leden per fractie.⁴¹

Agendavorming

Alle gemeenten hebben een gremium dat de agenda van de gemeenteraad beheert. De meest voorkomende gremia die de agenda vaststellen zijn het Presidium of een agendacommissie en zij stellen de voorlopige agenda's van vergaderingen vast en doen voorstellen aan de raad voor de jaarlijkse vergaderplanning. Maar hoe ver reikt de bevoegdheid van zo'n orgaan ten aanzien van de agendavorming? Hierna volgen drie voorbeelden van gemeenten waar het agendavormende gremium meer bevoegdheden heeft.

Dalfsen: Voortgangsbewaking van gedane toezeggingen

In het Overijsselse Dalfsen is de agendacommissie niet alleen belast met het voorbereiden en vaststellen van voorlopige agenda's en de vergadercyclus van de raads- en commissievergaderingen. De agendacommissie bewaakt ook de voortgang van aan de raad(scommissies) gedane toezeggingen.⁴²

Heemstede: Technische toets van collegevoorstellen

In artikel 7.2 van de 'Regeling van de agendacommissie' staat opgetekend dat dit gremium in Heemstede tot taak heeft om collegevoorstellen in technische zin te beoordelen. Gekeken wordt of de voorstellen geschikt zijn voor behandeling in een commissie en/of de raad. Indien ze niet voldoen, retourneert de agendacommissie de voorstellen aan het college.⁴³

Waalwijk: Termijnagenda om een aantal cycli vooruit te kijken

De Waalwijkse agendacommissie maakt gebruik van een termijnagenda. De termijnagenda is het overzicht van te behandelen onderwerpen die door het college, de raad en inwoners zijn aangereikt. De agendacommissie draagt er zorg voor dat er een evenwichtige spreiding is van deze onderwerpen. Onderdeel hiervan is een beleidsagenda, die input levert voor discussiebijeenkomsten en op langere termijn voor de termijnagenda.⁴⁴

⁴¹ https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Gemeenteraad/Handboek_Raadsleden/3.11_Spreektijdenregeling.pdf.

⁴² https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Dalfsen/CVDR627855/CVDR627855_1.html.

⁴³ <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Heemstede/CVDR30026.html>.

⁴⁴ <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Waalwijk/CVDR613044.html>.