

De structuur van de werkelijkheid

Evaluatie van de vergaderwijze van de gemeenteraad Rheden



Deze rapportage werd opgesteld door het Periklesinstituut in opdracht van de gemeenteraad van Rheden

Begeleidingscommissie

Bij het uitvoeren van de evaluatie, het programmeren van de bijeenkomsten en het opstellen van de rapportage werd het Periklesinstituut bijgestaan door de Begeleidingscommissie van de raad.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor het overnemen van gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatie- werken (artikel 16 Auteurswet 1912) richt men zich tot de uitgever.

© Periklesinstituut

Fotoverantwoording

Voorzijde: Impressie nieuwe gemeentehuis Rheden (Gemeente Rheden). Achterzijde: Kunstwerk in de hal van het oude gemeentehuis van Rheden

Inleiding	4
Samenvatting	5
1 Het Rhedens vergadermodel	6
Structuur, cultuur en vaardigheden	6
Het huidige vergadermodel	8
2 Het onderzoek	9
De enquête	9
De raadsconferenties	11
De interviews	12
De werkconferentie	13
3 Aanbevelingen	16
Slotwoord	26
Bijlage 1 Enquêteresultaten	27
Opzet van de enquête	27
Bestuurlijke verhoudingen	28
Algemene conclusies	33
Tevredenheid	34
Algemene conclusies	35
Conclusie per onderwerp	38
Bestuurlijke rollen en beleidsvorming	41
Het gebruik van raadsinstrumenten	41
Activiteiten in fasering	42
Participatie	47
Organisatie van de vergaderingen	49
Bijlage 2 Soorten democratie	50
Bijlage 3 Raadsconferenties	54
Bijlage 4 Interviews	57
Bijlage 5 Werkconferentie	62

Inleiding

Van de buitenkant is het er vaak niet aan af te zien: democratie vraagt nogal wat organisatie. Zeker in Rheden. Nu het gemeentehuis van Rheden wordt verbouwd, moet de gemeenteraad op verschillende plekken bijeenkomen. De vergaderingen worden gehouden in de zalen van een in de gemeente gelegen hotel, en zo nu en dan zijn er bijeenkomsten in de raadzaal van buurgemeente Arnhem. Fractie-vergaderingen en overleggen van de agendacommissie vinden plaats in een tijdelijk door de gemeente gehuurd kantorencomplex.

Tijdens die verbouwing is het geraamte van het gemeentehuis zichtbaar geworden. Verlost van de façade zijn de structuren van het gebouw zichtbaar. Steunbalken en dragende muren verrijzen om de politiek letterlijk een dak boven het hoofd te geven. En om straks de zitplaats van de democratie te stutten.

De verbouwing van het gemeentehuis gaat gepaard met de wens van de raad het eigen vergadermodel te evalueren. Zoals het geraamte van een bouwwerk dat letterlijk doet, stut het vergadermodel in overdrachtelijke zin de democratie. Het model beschrijft hoe vergaderingen zich tot elkaar verhouden, en bepaalt zo h oe de gemeenteraad tot besluitvorming komt.

Zo'n beschrijving is nooit definitief. Net zo goed als dat een gemeentehuis soms moet worden aangepast aan nieuwe wensen, vraagt ook de vergaderwijze onderhoud. En soms renovatie. De samenleving verandert, zo ook de gemeenteraad. De evaluatie van het vergadermodel bekijkt nog eens kritisch of de manier van beleids- en besluitvorming nog past bij de gewenste politieke cultuur en of de deelnemers van het vergaderproces het goed kunnen gebruiken.

Voor deze evaluatie heeft de gemeenteraad het Periklesinstituut verzocht deze uit te voeren. Hiervoor vulden de raadsleden en raadsvolgers een uitgebreide schriftelijke enquête in. Deze vragenlijst werd samen met een begeleidingsgroep van de raad samengesteld. Deze enquête werd onder raadsleden, raadsvolgers en de medewerkers van de griffie uitgezet. Op deze manier werd geborgd om, net als bij de verbouwing, de structuren die de werkelijkheid vormen in beeld te brengen. Hoe wenst de gemeenteraad van Rheden politiek te bedrijven? Wat voor raad wenst Rheden te zijn? En dan pas de vraag: welke vergaderwijze past daarbij?

De antwoorden op de vragenlijst werden voor de context eerst besproken in de begeleidingscommissie. Op basis daarvan stelden de onderzoekers een programma voor een tweetal raadsbijeenkomst vast om de resultaten met de raad (uiteraard de raadsvolgers inbegrepen) te delen, en hen de mogelijkheid te geven er op te reageren en er op te reflecteren. Daarnaast werden er diepte-interviews afgenomen met raadsleden. Op basis van deze uitkomsten stelde het Periklesinstituut vijf uitgangspunten voor het verbeteren van de vergaderwijze op. In een werkconferentie formuleerden de raadsleden en -volgers en de collegeleden er zelf aanbevelingen op.

In deze rapportage worden de aanbevelingen met hun aanleiding beschreven. In de bijlagen zijn de enqu eteresultaten en uitwerkingen van de raadsbijeenkomsten, interviews en de werkconferentie opgenomen.

Samenvatting

Het voeren van politieke vergaderingen betekent zo goed mogelijk met elkaar van mening verschillen. Pas na een vergaderingen waar voor de samenleving verschillende uitgangspunten, belangen en argumenten in debat zijn ingebracht kan de raad een gezaghebbende afweging maken.

Door verschillende omstandigheden komt de gemeenteraad van Rheden in het huidige vergadermodel niet aan 'goed debatteren' toe. Dit is niet aan een aspect toe te schrijven, en is niet alleen te wijten aan het vergadermodel. Culturele aspecten, vergadervaardigheden en verwachtingen spelen een op z'n minst even grote rol.

Dit gemis heeft gevolgen voor de manier waarop de raad zijn werkwijze nu hanteert. Er zijn verschillende beelden bij de rol van verschillende vergaderingen, vooral over de functie van de Voorbereidende vergaderingen wordt verschillend gedacht. Deze onduidelijkheid lijkt ook de oorzaak van een huidige inrichting van de informatiepositie en agendavorming. Deze passen niet bij de behoefte die de raad heeft zijn eigen rol deze bestuursperiode invulling te geven en de afspraken die er daarover met het college zijn gemaakt.

Met vijf aanbevelingen heeft de raad goede kansen zijn positie en rol te versterken en daarmee de kwaliteit van de politieke besluitvorming verder te verbeteren. Tijdens de implementatie van deze verbeteringen zal de raad verder verdiepend spreken over hoe de eigen democratie te willen organiseren. Het biedt goede uitgangspunten voor een betere samenwerking en rolverwachtingen tussen raad en college, wat uiteraard de besluitvorming ten goede komt, maar ook de werk- en tijdsdruk zal verlichten.

1. Neem een oordeelvormende fase op
2. Investeer in het goed met elkaar van mening verschillen en in argumentatieve vaardigheden
3. Geef de Agendacommissie een organiserende rol
4. Herzien de opzet van raadsvoorstellen
5. Zoek naar mogelijkheden het raadswerk makkelijker te maken

1 Het Rhedens vergadermodel

Geen raad start een bestuursperiode met een ‘eigen’ vergadermodel. Gek is dat niet. Een vergadermodel is in beginsel iets dat de gemeenteraad ‘erft’ van zijn voorganger. Wanneer je aan een nieuwe bestuursperiode begint is het onhandig om óók nog eens samen te verzinnen hoe je het besluitvormingsproces inricht; politiek bedrijven en de gemeente besturen is al moeilijk genoeg.

Daarnaast kan het best even duren voordat een raad z'n draai gevonden heeft. Een nieuwe bestuursperiode betekent vaak ook ‘nieuwe politiek’ met nieuwe raadsleden, en wellicht een andere vorm van samenwerking met het college.

De ene verandering heeft meer impact dan de andere, en de start van iedere bestuursperiode is weer uniek. Zo kent iedere bestuursperiode ook weer zijn eigen kanten. Nieuwe mensen en nieuwe politieke verhoudingen leveren een nieuwe dynamiek. Het is een van de redenen waarom we in een parlementaire democratie met regelmaat verkiezingen houden, tenslotte. En als er ook nog andere typen dagelijks bestuurders bijkomen, kan het verstandig zijn om ook eens naar de vergaderwijze te kijken.

Zeker de gemeenteraad van Rheden merkte dat het nodig was eens goed naar de manier van beleids- en besluitvorming te kijken. De veranderingen zoals hierboven genoemd, hebben de vergadercultuur flink veranderd. Daarnaast startte deze bestuursperiode met de wens om het college slechts op hoofdlijnen een opdracht mee te geven. Een dergelijke manier van besturen verandert de samenwerking tussen raad en college, en vraagt een grotere rol van de raad bij de beleidsvoorbereiding, en niet alleen een rol bij de besluitvorming.

Om de vergaderwijze te herzien, organiseerde het Periklesinstituut samen met een Begeleidingscommissie van de gemeenteraad een schriftelijke enquête, gevolgd door drie raadsbijeenkomsten om de resultaten ervan te vertalen naar aanbevelingen. In die eerste raadsbijeenkomst werden de resultaten van de enquête gedeeld, in een tweede verdiepingsbijeenkomst werden de belangrijkste bevindingen verdiepend besproken. De opbrengst van de enquête en de raadsbijeenkomsten werden aangevuld met vraaggesprekken met vertegenwoordigers van elke raadsfractie. Tot slot werden in een werkconferentie de bevindingen vertaald naar aanpassingen in de vergaderwijze. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de enquête, de interviews en de opbrengst van de werksessies.

Structuur, cultuur en vaardigheden

In de enquête, de interviews en de werkconferenties was er niet alleen aandacht voor de vergaderstructuur, ofwel de afspraken, ordening en regels. Ook aan de vergadercultuur, de manier van omgaan en onderliggende verhoudingen, en de vergadervaardigheden, de manieren waarop mensen gebruik maken van de structuur, kwamen aan de orde.

Deze drie – cultuur, structuur en vaardigheden – staan steeds met elkaar in verbinding. De werkcultuur binnen een gemeentebestuur maakt hoe mensen met elkaar omgaan, en welke verwachtingen ze van elkaar hebben. Ze wordt vormgegeven door hoe mensen elkaar zien,

elkaars rollen en verantwoordelijkheden accepteren en de houding waarmee men elkaar benadert.



Structuur



Cultuur



Vaardigheden

Waar deze omgangsvormen betrekking hebben op het formele vergader- en informatieproces wordt deze cultuur beschreven en genormaliseerd in de structuur van de vergaderwijze en bijvoorbeeld het Reglement van Orde. De structuur beschrijft, faciliteert en normeert de cultuur. Ook ongeschreven regels – ‘zo doen we het hier nu eenmaal’ – dragen hier aan bij. Net als gewoontes die beschrijvend zijn voor de manier waarop raad en college met elkaar omgaan.

Vaardigheden tot slot — communicatieve vaardigheden of het hanteren van de juiste raadsinstrumenten – zijn de manieren waarop de deelnemers de structuur gebruiken. Ze kunnen bepalend zijn voor de cultuur. Bijvoorbeeld het niet goed gebruiken van de ‘motie vreemd aan de orde van de dag’ of overdadig gebruik maken van het vragenrecht kan tot onderlinge frustraties leiden, het verzorgen van een goede argumentatieve onderbouwing leidt juist tot onderling begrip, zonder dat de politieke meningsverschillen uit de weg worden gegaan, enzovoorts.

Wanneer vaardigheden op structuur en cultuur zijn afgestemd, versterken ze elkaar. Bij de interpretatie van de resultaten van deze enquête is steeds gekeken naar welke elementen een bijdrage leveren aan de manier van werken — en met welke balans eventueel vergaderingen zijn te bewerkstelligen.

Deze drie elementen werken in de praktijk enorm op elkaar in. De structuur scherpt de regels, maar de manier waarop mensen die gebruiken, met elkaar omgaan en hun wederzijdse verwachtingen bepalen de effectiviteit van die structuur. Om die reden spreken wij liever van een vergaderwijze dan alleen van een vergadermodel.

Het huidige vergadermodel

Het huidige vergadermodel van Rheden kent drie soorten vergaderingen. Naast de reguliere raadsvergadering kent het huidige vergadermodel de Oriënterende vergadering en Voorbereidende vergadering. Deze laatste zijn besluitvoorbereidende commissievergaderingen conform artikel 82 van de Gemeentewet. In deze vergaderingen nemen naast de raadsleden ook door de raad benoemde commissieburgerleden¹ deel. In Rheden worden deze de *raadsvolgers* genoemd.

In de Oriënterende vergaderingen wordt informatie gedeeld en door de leden kennis verzameld voor toekomstige agendapunten. De informatie wordt meestal gedeeld in de vorm van ambtelijke presentaties en technische toelichting. De Oriënterende vergaderingen zijn meestal gehouden aan een thema en niet aan een beleidsvoornemen. Ze staan daarom op relatieve afstand van de politieke besluitvorming.

In de Voorbereidende vergaderingen bespreken de raadsleden en raadsvolgers gezamenlijk de ingediende voordrachten, zoals van het college. Tijdens de raadsvergadering stemmen de raadsleden over deze voordrachten, en eventuele ingediende amendementen en moties.

De leden van de Begeleidingscommissie gaven in het begin van het stadium zelf al aan in deze vormgeving de gewenste rol van de raad niet genoeg vorm te kunnen geven.

¹ Een commissieburgerlid is een niet-rechtstreeks gekozen lid van een besluitvoorbereidende vergadering. Zie ook: <https://periklesinstituut.nl/kennisbank-item/wat-is-een-burgerlid/>

2 Het onderzoek

Om er achter te komen welke vergaderwijze het best past bij de gemeenteraad van Rheden is hun huidige manier van werken op verschillende manieren geanalyseerd. Middels een vragenlijst, op werkconferenties en met diepte-interviews is de huidige vergaderwijze in beeld gebracht, en is geïnventariseerd hoe de raad in de toekomst wenst te vergaderen.

Middels de schriftelijke enquête is niet alleen de beleving van de huidige vergaderwijze in kaart gebracht, maar is ook een start gemaakt met de eerste 'ontrafeling' van vergaderstructuur en vergadercultuur. De precieze werking van deze twee elementen is soms niet goed te duiden zonder de vergaderdeelnemers (raadsleden, raadsvolgers, maar ook: collegeleden, de raadsvoorzitter en de griffier) te bevragen over hun beleving van de regels.

De resultaten van de enquête werden vergeleken met de feitelijke vergaderafspraken. Zo werden de theorie van de vergaderstructuur en de praktijk van de vergadercultuur naast elkaar geplaatst. Daarnaast werden de deelnemers bevraagd over de organisatie van vergaderingen. Middels een test werd hun visie op de organisatie van de lokale democratie en de rol van de gemeenteraad daarin onderzocht. In deze samenvatting zijn alleen de elementen opgenomen die gezien de resultaten verdere uitwerking vroegen. De volledige resultaten zijn in het volledige enquêteverslag in bijlage 1 te vinden.

De enquête

In het begin van de enquête werd de deelnemers gevraagd te reflecteren op onderlinge werkrelaties. Deze reflecties werden in zogeheten woordwolken weergegeven. Er komt geen sterke mening uit over deze onderlinge relaties of de sfeer tijdens de vergaderingen. Het woord 'goed' wordt veel gegeven, maar met woorden als 'gezapig', 'lief', 'prima', 'formeel', 'ritueel' komt het eerder over als *wel goed*, in plaats van een meer *uitgesproken goed*. De relaties met inwoners en verbonden partijen beoordeelt men als onvoldoende tot zelfs als non-existent.



Wat is de sfeer tijdens raadsvergaderingen?



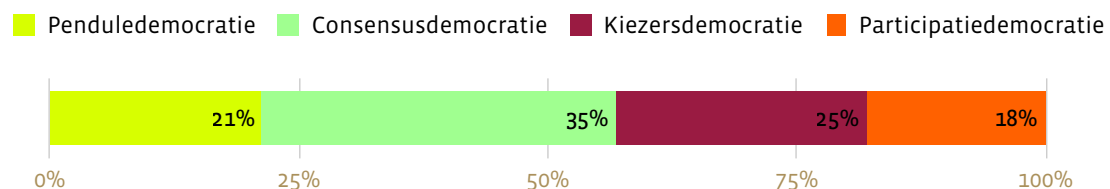
Wat is de sfeer tijdens oriënterende vergaderingen?

Middels stellingen gaven de deelnemers aan kritisch te zijn op de kwaliteit van de vergaderingen. Men geeft dit aan door gebrek aan interactie tussen de fracties. Ook op de hoofdlijnen blijven geeft men aan als een belangrijk gedeeld aandachtspunt. Vooral valt op, dat hoe verder het besluitvormingsproces vordert, hoe minder tevreden men is over de vergaderingen. Vooral de verschillen tussen de Informerende en Voorbereidende vergaderingen enerzijds en de besluitvormende raadsvergaderingen anderzijds is groot.

Men geeft aan ontevreden te zijn over de informatiepositie van de raad. Ook hier is de ontevredenheid vooral te meten dicht bij de besluitvorming, daar waar de raad de meeste grip erop zou moeten hebben. Positief wordt er gesproken over werkbezoeken, over vooral de noodzaak van informatiesessies van de ambtelijke organisatie en – iets minder – door collegeleden. De informatie die voor de besluitvorming ter beschikbaar wordt gesteld ondergaat kritiek over de bruikbaarheid. De deelnemers geven daarnaast aan meer zelf de regie te willen voeren over de agendavorming. Tot slot valt op dat er verschillend wordt gedacht over de rol van de raadsvolgers. Met name tot hoever het mandaat van de raadsvolger reikt. Uit de enquête blijkt ook dat men de werkdruk hoog ervaart. Een omstandigheid die de Rhedense raad deelt met te veel andere, zo niet alle, gemeenteraden.

	<>	o
Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze oriënterende vergaderingen.	0,5	2,1
Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze voorbereidende raadsvergaderingen.	0,4	1,8
Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze raadsvergaderingen.	0,2	1,6

In de enquête spraken de deelnemers zich ook uit over hoe zij de democratie in hun gemeente georganiseerd zien. Ook hier blijkt geen breed gedeeld inzicht. Over wat voor ‘soort’ raad men wilt zijn is geen directe consensus. Hoewel een meerderheid aangeeft het liefst een consensusdemocratie te willen zijn, scoren relatief gezien penduledemocratie en kiezersdemocratie hoog. Deze *aggregatieve* vormen (zie de toelichting in Bijlage 4) van democratie vragen een andere invulling van de organisatie van het politieke debat dan de consensusdemocratie maakt. De meningsverschillen zijn vooral te zien in hoe men ‘het debat’ definieert.



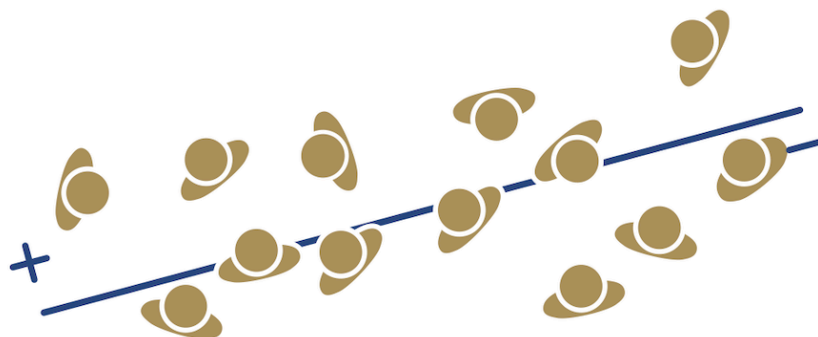
Tot slot sprak men zich tot over de organisatie van de vergadering. Er blijkt een grote meerderheid voor het houden van vergaderingen op dinsdag. Voor het houden van vergaderingen overdag was net geen meerderheid; 16 van de 31 geënquêteerden sprak zich uit voor het houden van avondvergaderingen. Voor het invoeren van een spreekijdregeling bij besluitvoorbereidende vergaderingen is geen meerderheid.

De raadsconferenties

In een tweetal werkconferenties bespreken de deelnemers de uitkomsten. Bij een eerste werkconferentie worden de verschillen wat algemener geduid. Een van de prominentere resultaten is dat er geen gedeeld beeld bestaat over de verhouding tussen de Voorbereidende vergadering en de raadsvergadering. Voor een deel van de deelnemers is de Voorbereidende vergadering de facto het besluitvormende debat waar men wordt geacht de finale afweging te geven; een ander deel vindt dat dit debat pas bij de stemming in de raadsvergadering moet plaatsvinden.

Dit beeld past goed bij de meningsverschillen over bijvoorbeeld de 'soort democratie' die Rheden zou moeten zijn. Aanhangers van een meer deliberatieve democratie zullen er de voorkeur aan geven 'het debat' zoveel mogelijk in een Voorbereidende vergadering te willen; voorstanders van een aggregatieve democratie zien het debat als een finale bijeenkomst in de gemeenteraad.

In de tweede werkconferentie zijn deze verschillen verder uitgediept. Middels een Meetlintdebat bespreekt men de rol van het college, de informatievoorziening en het belang van interactie in de besluitvoorbereidende vergaderingen. Bij het Meetlintdebat kiezen de deelnemers bij een stelling letterlijk een positie langs een op de grond geplaatst lint dat van 'helemaal voor' tot 'helemaal tegen' loopt. Men hoeft niet op deze uitersten te gaan staan, maar kan door plaats te nemen op een plek tussen de uitersten in reserves, nuances en andere mitsen en maren laten zien. Door het gesprek aan te gaan over deze verdeelde posities, komen juist de nuances in het gesprek naar voren.



Bij de stelling *Het college speelt een te grote rol tijdens de vergaderingen* staat men verdeeld over het lint. Men is het er over eens dat er meer informatie moet komen, maar oneens waar deze besproken moet worden. Een deel van de aanwezigen oordeelt dat er in de Voorbereidende vergaderingen (te) veel vragen aan het college worden gesteld om tot onderling debat te komen; een ander deel vindt dat deze vragen daar juist horen.

Bij de stelling *Nieuwe argumenten horen in principe niet thuis bij besluitvormende raadsvergaderingen* nemen de meeste deelnemers plaats aan de plus zijde. Een iets kleinere minderheid aan de min zijde wijst erop dat voor sommige fracties pas in de raadsvergadering

een raadslid over een onderwerp spreekt. Daarnaast wijst men er op dat amendementen en moties pas tijdens de raad worden ingediend.

Ook bij de stellingen *Aan het eind van de voorbereidende vergaderingen behoort ik te weten wat de argumenten van andere fracties zijn* en *Aan het eind van de voorbereidende vergaderingen behoort ik te weten wat de standpunten van andere fracties zijn* blijft een ongedeeld beeld achter, waar men enerzijds de onderlinge interactie mist, maar er niet over eens is waar en hoe deze plaats moet vinden in het huidige model.

De interviews

Op verzoek van de raad zijn er in de periode van 30 oktober tot 8 november 2023 telefonische diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers vanuit elke fractie. Daarnaast is er met de griffier en de burgemeester (via e-mail) gesproken over details van de vergaderwijze.

Uit de interviews blijkt een gedeeld besef dat de onderlinge verhoudingen goed moeten blijven. Men refereert vaak aan eerdere bestuursperiodes waar de vergadercultuur aanzienlijk minder constructief was en de kwaliteit van de politieke besluitvorming in de weg zat.

Hoezeer men de sfeer goed wenst te houden, mist men nu wel het onderling debat. De raad komt er in geen van de vergaderingen echt aan toe om goed met elkaar van mening te verschillen. Ook dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming. De raadsbesluiten missen hierdoor scherpheid, en inzichtelijkheid van de politieke afweging. Hiermee is een onduidelijk beeld ontstaan over de precieze rol van de Voorbereidende vergadering, en daarmee de precieze rol van de raadsvolgers. Deelnemers hebben er een verschillende kijk op waar de oordeelvorming stopt, en of de raadsvolgers gezien moeten worden als deelnemers aan het primaire politieke debat.

De huidige vergaderwijze wordt daarmee verschillend ingevuld. Waardoor de raad zagezegd niet aan debatteren toe komt. De informatiepositie en de afgrenzing helpt de raad er niet bij. De raad werkt deze periode met een coalitie-akkoord 'op hoofdlijnen' maar de implicaties voor de organisatorische afspraken tussen raad en college zijn onvoldoende uitgewerkt. Nieuwe afspraken over informatievoorziening zijn derhalve nodig, net als een beter inzicht welke (kaderstellende) rol de raad wil innemen of het college van de raad verzoekt. De interviews zijn in de bijlage 3 volledig uitgewerkt.

De werkconferentie

Uit enquête, raadsbijeenkomsten en interviews blijkt het ontbreken aan oordeelvormende interactie ('het debat') het grootste gemis van de huidige vergaderwijze te zijn. Deze fase van de besluitvorming mist een plaats, maar ook de vergadercultuur toont een lacune om met elkaar het politieke meningsverschil goed uit te spreken. Verschillende andere elementen zoals precisering van de rol van het college bij een hoofdlijnenakkoord, mate van kaderstelling door de raad en de werkdruk zouden de rol van de raad als afwegingsmechanisme moeten versterken, maar schieten te kort. Daarnaast heeft de raad nog geen goed beeld hoe invulling te geven aan de ambitie om de samenleving beter te betrekken bij de politieke beleids- en besluitvorming.



Tijdens de werkconferentie bespraken de leden in kleinere werkgroepen zes elementen om de vergaderwijze beter in te richten.

1. Beschermen vergadersfeer
2. Van termijnagenda naar strategische raadsagenda
3. De oordeelvorming belegd
4. Participatie
5. Opzet van raadsvoorstellen
6. Werkdruk moet afnemen

De bovengenoemde thema's zijn als belangrijkste kansen tot verbeteren in de werkconferentie door de raad in werkgroepen uitgewerkt. De opbrengt van deze werktafels is door de onderzoekers gebruikt voor het formuleren van de aanbevelingen.

Bij Werktafel 1 concludeert men dat er moet worden geïnvesteerd in luistervaardigheden. De verschillende beleving over waar het debat plaats moet vinden, of zelfs wat het moet zijn, lijkt er mede te aan hebben bijgedragen dat op de plaatsen waar zou moeten worden gedebatteerd het gesprek vaak beperkt blijft tot vragen aan het college (de Voorbereidende vergadering) of statements die minder goed leiden tot interactie (de raadsvergadering).



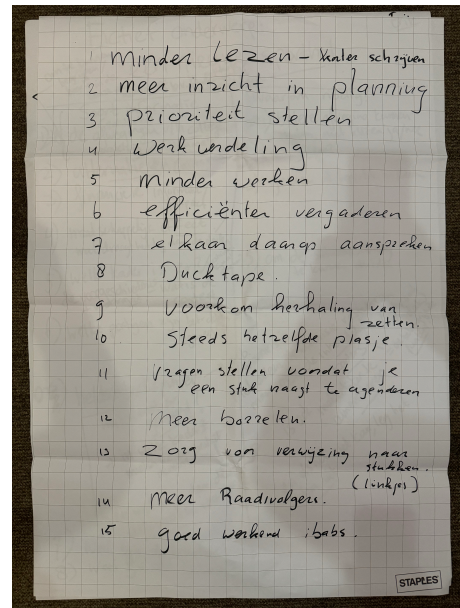
Om invulling te geven aan de veranderende rol van de raad, zal hij duidelijker moeten zijn hoe hij bij de de beleidsvorming betrokken wil zijn. De deelnemers van Werktafel 2 kwamen tot vier opties die door een Agendacommissie kunnen worden gehanteerd om hier onderscheid in te maken. Deze kan in de Strategische planning van de raadsagenda worden gehanteerd.

Tijdens een gesprek over het organiseren van de Oordeelvormende fase bij Werktafel 3 spreekt men een lichte voorkeur uit deze fase als een commissievergadering vorm te geven. Op deze manier kunnen raadsvolgers aan de vergadering deelnemen, en heeft de commissie mogelijkheden bijvoorbeeld specialisten of deskundigen uit te nodigen.

Het gesprek over het organiseren van de participatieambitie van de raad (Werktafel 4) levert een eerste vingeroefening op hoe deze vorm te geven. Men concludeert dat bijvoorbeeld een Agendacommissie de participatieve agenda in lijn moet brengen met de gewenste rol van de

raad. Deze rol van de raad moet goed worden bewaakt, ook als het gaat om de informatievoorziening. De rol die de raad wenst heeft immers gevolgen voor de tijdigheid, het volume en de slordigheid van de informatie die het college de raad doet toekomen. Tijdens Werktafel 5 maken de deelnemers hiervoor de uitgangspunten voor een nieuwe opzet.

De deelnemers van Werktafel 6 beschrijven mogelijkheden om de werk- en tijdsdruk te doen afnemen. Deze aanbevelingen zijn overgenomen of uitgewerkt.



Een van de flip-overs van Werktafel 6

3 Aanbevelingen

De gemeenteraad van Rheden heeft belangrijke en goede kansen om met de vergaderwijze het functioneren van de politieke besluitvorming te verbeteren. De vijf hieronder genoemde aanbevelingen versterken de positie van de raad, verbeteren de verwachtingen in de samenwerking tussen raad en college én vergroten de rol van de raad als politiek orgaan.

1. Neem een oordeelvormende fase op
2. Investeer in het goed met elkaar van mening verschillen en in argumentatieve vaardigheden
3. Geef de Agendacommissie een organiserende rol
4. Herzie de opzet van raadsvoorstellen
5. Zoek naar mogelijkheden het raadswerk makkelijker te maken

1. Neem een oordeelvormende fase op

Een oordeelvormende fase zorgt voor toename van de politieke interactie. Hierdoor krijgen de raadsleden en -volgers meer gelegenheid om op elkaars argumenten in te gaan, elkaar te bevragen en zodoende meer tot een argumentatieve afweging te komen. Dit zorgt voor verscherping van het beleid en een betere politieke legitimering ervan.

De beeldvormende fase kan worden versterkt met beter gebruik van meer algemene verkennende thema-bijeenkomsten.

De huidige vergaderwijze van de gemeenteraad van Rheden kent geen echte oordeelvormende fase. De zogeheten Oriënterende vergadering wordt gebruikt voor het informeren van raadsleden en raadsvolgers en het schetsen van een achtergrond van toekomstige beleidsvoorstellen. De vergaderingen kennen enige distantie tot de politieke besluitvorming. De Voorbereidende vergaderingen kennen eerder een beeldvormend karakter: de leden stellen vragen aan de indiener om de raadsvoordracht zélf te begrijpen, in plaats van gezamenlijk de oordeelvorming voor te bereiden.

Begrijpelijkerwijs is er in de raadsvergadering nog maar weinig ruimte voor oordeelvorming. De fractieoverleggen hebben al geleid tot een standpunt, en dan is het alleen al psychologisch gezien moeilijk nog beweging in een standpunt te krijgen.

Deze opzet gaat ten koste van wat wij noemen argumentatieve interferentie, het verschijnsel dat raadsfracties met argumentatie elkaar aan het denken zetten. En zorgt daarmee dus voor minder politiek in het besluitvormingsproces. Daarmee maakt de huidige opzet (of uitvoering ervan) een gezamenlijke afweging van de hele raad moeilijker, maar staat in plaats daarvan de individuele afweging per fractie centraal. Dit brengt derhalve ook verminderde de politieke legitimatie van een raadsbesluit met zich mee.

De huidige vergaderstructuur dient te worden voorzien van een expliciete oordeelvormende fase. Uit de werkconferentie van 16 november blijkt dat een vergadering waarbij raadsvolgers kunnen participeren meer voordelen dan nadelen kent (zie bijlage 5, Werktafel 3). De Oordeelvormende fase komt dan het best tot z'n recht in een separate daartoe georganiseerde vergadering. Deze vergadering krijgt de status van commissievergadering conform artikel 82 van de Gemeentewet, net als de huidige Oriënterende en Voorbereidende vergaderingen.

Overige voordelen zijn: de mogelijkheid om parallel meerdere vergaderingen te plannen, de mogelijkheid om experts uit te nodigen en enige flexibiliteit in de vorm. Dit heeft als voordeel dat de Oordeelvormende vergaderingen met een meer informeel karakter dan de Besluitvormende raadsvergadering zijn te organiseren.

Het nadeel is dat een commissievergadering in de publieke opinie wellicht minder statuur heeft. Heldere communicatie over de nieuwe vergaderwijze en duidelijke aankondigingen door de commissievoorzitters kan de positie van de Oordeelvormende vergadering op termijn verduidelijken.

Een tweede nadeel is dat op het eerste gezicht de primaire debatten niet per se worden gevoerd door rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers, maar met participatie van raadsvolgers. Hiervoor is het nodig goed in kaart te brengen wat de (argumentatieve) opbrengst van een Oordeelvormende vergadering is. Zo wordt de afweging helder, ook per ingenomen standpunt per fractie. Daarnaast zal er ook meer eenduidigheid over de invulling van de raadsvolgers worden verwacht, zeker wanneer deze als primaire woordvoerder van een fractie optreden.

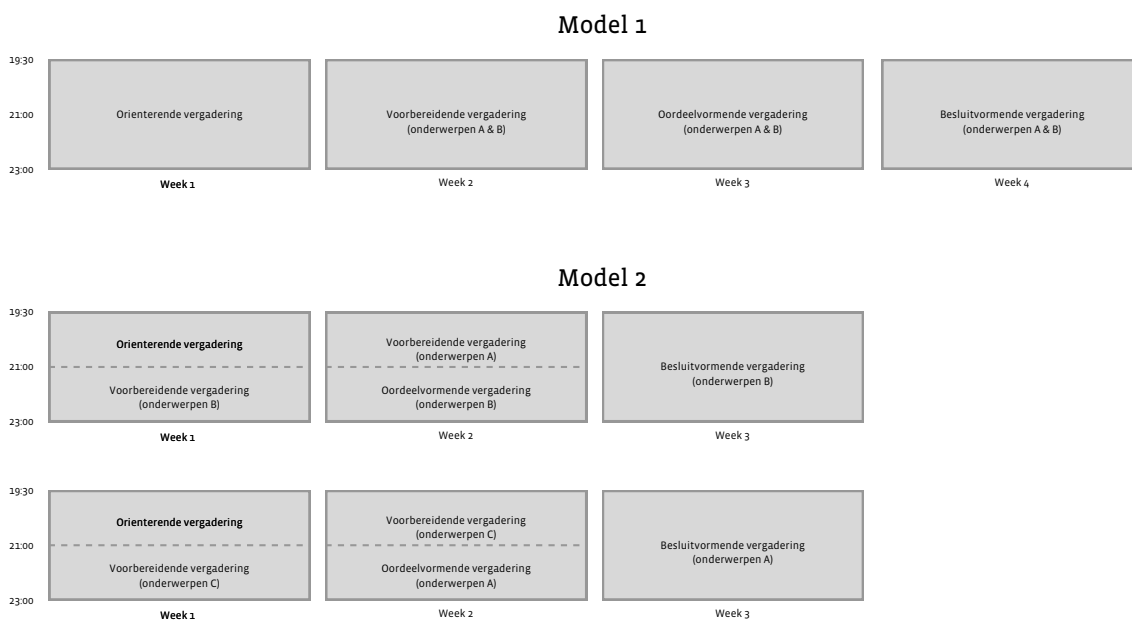
Vooraf dan doen de woordvoerders in de raad – raadsleden dus – er goed aan om in vergadering steeds helder te maken wat er al in de Oordeelvormende vergadering is besproken. De voorzitter van de raadsvergadering doet er eveneens goed aan te refereren aan de status van de reeds gehouden Oordeelvormende vergadering. Hierdoor zal het vergadersysteem ook voor inwoners inzichtelijker worden, wat uiteraard bijdraagt aan de procedurele legitimiteit van raadsbesluiten.

Twee modellen

Een consequentie van deze aanpassing van het vergadermodel is dat de doorlooptijd van raadsbehandeling langer wordt. Ook met het oog op de verplichte doorlooptijden na de invoering van de Omgevingswet of verwachtingen met een participatie is dit een aandachtspunt. Het is daarom aanbeveling deze aanpassing samen te laten gaan met de mogelijkheid flexibel op te treden met de fasering; niet ieder voorstel vraagt een met woordvoering gepaard gaande beeld- oordeel- én besluitvorming. De Agendacommissie kan zich eigen maken voorstellen te doen voor behandeling (zie ook aanbeveling 3).

De Oordeelvormende fase kan als separate vergadering worden geprogrammeerd. De vergadercyclus wordt dan met een week verlengd en in het vergadermodel komt er één vergaderavond bij, al is het onze verwachting dat de netto vergaderdruk met het toevoegen van een Oordeelvormende fase op termijn zal afnemen. De beeldvormende fase kan immers effectiever worden ingezet. Deze indeling is weergegeven in de afbeelding als Model 1.

Ook kan de Oordeelvormende fase de vergaderavond delen met een beeldvormende Voorbereidende vergadering. De belasting in vergaderavonden blijft dan dezelfde als in het huidige model, al wordt de doorlooptijd per agendapunt dan wel langer. In de afbeelding is dit Model 2 genoemd.



Verkennde bijeenkomsten

Naast deze Oordeelvormende vergadering spreekt de raad de wens uit een mogelijkheid te creëren om met de portefeuillehouder van het college vrijblijvender, zonder dat er een gevraagde beslissing voorligt te kunnen spreken over minder politiek-urgente kwesties. De Agendacommissie kan hier bij het opstellen van een Strategische agenda (zie aanbeveling 3) een voorstel voor doen.

2. Investeer in het goed met elkaar van mening verschillen en in argumentatieve vaardigheden

In de Oordeelvormende fase faciliteert de raad in het voeren van het politieke debat. Om de oordeelsvorming goed tot z'n recht te laten komen zal de raad moeten investeren in het gebruik ervan. Zoals: het (snel) analyseren van standpunten en argumenten, politieke hoofdlijnen uit een (verbaal of schriftelijk) betoog halen en het goed 'met elkaar van mening verschillen. Door vaardigheden voor de oordeelsvorming te ontwikkelen, wordt de scheidslijn tussen de verschillende fasen ook scherper.

Zoals uit het voorgaande blijkt, maakt de huidige vergaderwijze weinig mogelijk dat de raadsleden (of raadsvolgers) op elkaars argumenten in gaan. De raad komt, bot gezegd, niet aan debat toe.

Uit ons onderzoek blijkt dat niet alleen positionering van de Oordeelvormende fase tot het gebrek aan debat leidt. Uit de gesprekken met de raadsleden en -volgers blijkt ook dat er culturele aspecten zijn die inhoudelijk debat om verschillende redenen in de weg staan. Tijdens de werkconferentie heeft een deel van de aanwezigen zich gebogen over de vraag hoe de raad en raadsvolgers beter tot politiek-inhoudelijk debat kunnen komen.

De uitkomsten hiervan vragen geen directe aanpassing van de vergaderstructuur. De deelsessie heeft tips opgeleverd voor de uitvoering van de vergaderwijze, en het verbeteren van het debat. Deze tips kunnen als een voorwaarde voor het goed functioneren van de Oordeelvormende vergadering worden gezien. De aan deze aanbeveling toegeschreven aanscherping van de politieke afweging en verbetering van de politieke legitimiteit van de raadsbesluiten valt of staat met een goede uitvoering ervan.

Allereerst is er bij de uitkomst van de deelsessie gewezen op het belang van luistervaardigheden. Er bestond een gedeelde opinie dat tweede termijnen te vaak een herhaling van het eigen standpunt uit de eerste termijn zijn. Hier is de tweede termijn niet voor bedoeld; deze moet juist de mogelijkheid bieden op elkaars bijdragen uit de eerste termijn in te gaan.

Ook de voorbereiding voor de Oordeelvormende vergadering zal men moeten gebruiken voor het 'beter luisteren'. Het vraagt een andere manier van het onderzoeken van een raadsvoorstel: waar zit de politieke sturing van de raad? Op welke dilemma's wil ik (of mijn fractie) invloed uitoefenen? Welke argumenten heb ik nodig om anderen te overtuigen (of aan het denken te zetten) over mijn standpunt? Dit is een andere voorbereiding dan slechts de voorbereiding op 'wat vind ik er van?'

Tijdens de deelsessie wordt ook gewezen op het gebruik van wat wij 'trigger'-woorden noemen. Dit zijn woorden met vooral een emotionele lading of die bijdragen aan een frame. Deze woorden beïnvloeden de vergadersfeer in sterke mate. Het is de aanbeveling hier niet alleen zelf op te letten maar ook elkaar op (constructieve wijze) aan te spreken op het gebruik ervan.

Deze – en andere – tips vragen het natuurlijk dat ze worden geleerd, of liever: geïnternaliseerd of 'eigen gemaakt'. Aandacht ervoor en oefening ermee, bijvoorbeeld in training, draagt enorm bij in het doelmatig en authentiek gebruik ervan. Ook vraagt het tijd, want leren komt niet alleen met zien 'hoe het moet', maar vraagt ook ervaring en het krijgen van feedback. Bij dit laatste kunnen ook de voorzitters een rol nemen door deelnemers te wijzen op deze – en andere – tips. Op die manier kan de raad zich beter ontwikkelen als een debatterend bestuursorgaan, dat met goede inhoudelijke deliberatie werkt aan scherpe en begrijpbare besluiten. En zich daarmee ontwikkelt in een meer aansprekend volksvertegenwoordigend orgaan.

3. Geef de Agendacommissie een organiserende rol

De agendacommissie moet meer gaan optreden als spelverdeler, naast de huidige planmatige taken. De Agendacommissie bewaakt niet alleen de agendavorming of de vergaderdruk, maar ook de rol van de raad. Hiertoe kunnen verschillende behandelwijzen worden aangewezen, elk met oplopend initiatief van de raad.

Daarnaast kan de Agendacommissie, zeker in de invoeringsfase, feedback verzamelen over de vergaderwijze en de instrumenten, zoals de raadsvoordrachten van het college.

Deze bestuursperiode heeft de gemeenteraad van Rheden besloten het college een bestuursopdracht op hoofdlijnen te geven. Het collegeakkoord is dan ook als zodanig opgesteld. Dit is een bewonderenswaardig uitgangspunt. Anderzijds vraagt het wel dat de raad in een vroegtijdig stadium bij de beleidsvorming betrokken wordt. De constatering is dat dit, behoudens enkele positieve ervaringen met startnotities, nog niet tot wasdom is gekomen. Dit heeft ruwweg gezegd de positie van de raad eerder verzwakt dan versterkt.

Om het werken op hoofdlijnen beter te laten slagen, is het nodig de raad eerder te betrekken bij de beleidsvorming, in plaats van alleen maar bij de besluitvorming. Dit vraagt een duidelijker overzicht van de politieke planning, en een Agendacommissie die hier de strategische rol van de raad kan bewaken. Op dit moment is de Agendacommissie vooral een bewaker van de procedurele raadsagenda en zal zich dus moeten gaan ontwikkelen tot een bewaker van de strategische raadsagenda. Deze strategische agenda kan ook de ambitie van de raad tot het komen van een participatieve agenda herbergen.

Om als een strategische raadsagenda te kunnen functioneren, zal de vergaderwijze in de termijnagenda moeten worden aangevuld. Deze moet niet alleen een planning van te ontvangen collegevoordrachten gaan bevatten maar meer inzichtelijk moeten maken welke rol de raad gaat spelen in de beleidsvoorbereiding van deze collegevoorstellen. Dit wordt dan een strategische raadsagenda.

Tijdens de werkconferentie op 16 november heeft een deel van de raad en raadsvolgers hier al een eerste opzet toe gemaakt (zie bijlage 5). Het betreft een groslijst van te behandelen onderwerpen waar men vier verschillende mogelijke statussen aan heeft gegeven. De vier statussen zijn in de tabel hiernaast weergegeven.

De status omschrijft in afnemende volgorde de beleidsvormende rol van de raad, waarbij status I impliceert dat de raad vanaf de prille start de beleidsvorming op zich neemt.

De opbrengst van de werkconferentie op 16 november is uiteraard niet voldoende om te spreken van een strategische raadsagenda. De

- | | |
|----------|---|
| I | De raad neemt het initiatief voor een kaderstellende behandeling |
| S | Het college stelt een startnotitie op, met bijvoorbeeld ontwikkelingen, uitgangspunten en (buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente vallende) belemmering |
| A | Het college stelt een raadsvoorstel op, met daarin mogelijke alternatieven (en een afwegingskader) |
| R | Het college doet met een raadsvoorstel een voordracht voor het beleid |

Agendacommissie zal, in samenspraak met het college én gevoed door de raadsfracties, hier een definitief voorstel voor moeten doen. De Agendacommissie is daarna ook degene die namens de raad met (en vertegenwoordiging van het college) spreekt over het uitvoeren van de Strategische raadsagenda. De Agendacommissie is al verantwoordelijk voor (een advies over) de planning van de huidige, nu nog procedurele, raadsagenda.

Naast de vorming van de strategische raadsagenda heeft de raad ook een duidelijke wens uitgesproken voor het voeren van een participatieve agenda. Hiermee legt de raad vast bij welke onderwerpen en op welke wijze hij bewoners wenst te betrekken bij de beleidsvorming en/of besluitvorming. Tijdens de raadsconferentie hebben de aanwezigen hier ook een voorzet voor gedaan door onderwerpen of thema's te koppelen aan vormen van participatie en te formuleren wat deze op moet brengen. De opbrengst van deze deelsessie is verwoord in bijlage 5. Deze biedt een basis voor een verdere uitwerking door de raad, in samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie.

Net als de voorzet voor de strategische raadsagenda kan de Agendacommissie ook deze opbrengst gebruiken voor een opstellen van een voorstel voor een concept-participatieve agenda. De opsommingen van de op de werkconferentie opgestelde onderwerplijsten kan dan ook gecombineerd worden.

Het is overigens de aanbeveling dat de Agendacommissie zich verder verdiept en laat bijstaan in het opstellen van het concept voor de strategische en participatieve agenda. De mogelijkheden (en beperkingen) en mogelijke opbrengst van de verschillende vormen van participatie zijn nogal specifiek. In het ene geval zal een 'hoorzitting' meer resultaat geven dan een georganiseerd werkbezoek. Daarnaast zijn op de werkconferentie genoemde mogelijkheden uiteraard niet absoluut.

Na het opstellen van de onderwerpenlijst zal de raad, bijvoorbeeld op voordracht van de Agendacommissie, een prioritering in de onderwerpkeuze moeten maken. Zo zijn de wensen voor de behandelwijze én de tijdigheid voor raad, college en samenleving helder — en kan het college vroegtijdig deze behandeling voor de raad voorbereiden. Net als bij de samenstelling zal de Agendacommissie zich hierbij moeten laten voeden door de raadsfracties en helder zijn over de gemaakte afwegingen. Het is de begrijpelijke wens van de raad dat het draagvlak voor de strategische en participatieve agenda hoger is dan de-helft-plus-een.

4. Herzie de opzet van raadsvoorstellen

De aanlevering van informatie is een wettelijk bepaalde taak van het college. Daarnaast bereidt het college de besluitvorming van de raad voor. Om goed te passen bij de Oordeelvormende fase (aanbeveling 1) én de meer gespecificeerde rol van de raad, zullen nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop het college informatie en voordrachten verstrekt. Hiertoe moet een opzet of inlegvel voor raadsvoorstellen worden ontwikkeld, door raad, college én ambtelijke organisatie in gezamenlijkheid.

Wanneer het college een voordracht doet, vraagt het aan de raad niet alleen om een akkoord, maar juist om een afweging.

In de huidige opzet van de raadsvoorstellen blijkt niet altijd goed welke afweging er achter het voorgelegde raadsbesluit schuilt. De raad mist hierdoor de hoofdlijnen en wat precies 'het politieke' aan het voorgestelde besluit is. Men wordt ermee eerder uitgedaagd in te gaan op de (details van de) uitvoering dan op de politieke afweging die van het hoogste bestuursorgaan feitelijk mag worden verwacht. Naast de in de aanbevelingen 1 en 2 genoemde oorzaken, is dit een derde oorzaak waardoor de raad onvoldoende geprikkeld wordt om het politieke debat aan te gaan. Daarnaast mist de raad soms achtergrondinformatie, bijvoorbeeld hoe het initiatief tot het doen van een beleidsvoorstel is ontstaan. Voor een raad met leden in een deeltijdfunctie, en zeker voor kleinere fracties, is het vaak moeilijk onderwerpen te blijven traceren.

In overleg met bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van het college, de gemeentesecretaris en bijgestaan door enige beleidsambtenaren doet de raad er goed aan een lijst met wensen op te stellen waaraan raadsvoorstellen moeten voldoen. Deze lijst leidt dan tot een format voor voorstellen, of een oplegger daartoe. Door participatie van de gemeentesecretaris en de bijdrage van de beleidsambtenaren wordt beter belegd dat deze oplegger snel effectief in gebruik kan worden genomen. De vertegenwoordiging van de raad bij het opstellen van dit raadsvoorstelformat zou van de Agendacommissie of de begeleidingsgroep vergaderwijze kunnen komen. Deze leden zijn al betrokken is bij aanpassingen van de vergaderwijze en het werken van de raad. Tijdens de werkconferentie op 16 november gaf een deel van de raad al enige uitgangspunten voor het raadsvoorstel. De opbrengst van hun bijdrage is opgenomen in bijlage 5.

Allereerst moet het raadsvoorstel niet alleen de procedurele kant opnemen ('10.000 euro toe te voegen aan de begrotingspost Onderhoud bruggen en tunnels') maar ook duidelijk omschreven wat het beoogd maatschappelijk effect is ('vermeerdering van groen bij onderhoud bruggen en tunnels').

Het raadsvoorstel moet steeds een beleidsgeschiedenis bevatten, waarmee de raad ook de aanleiding van het voorstel kan zien. Ook eerdere uitspraken van de raad of eerder beleid die betrokken zijn geweest bij beleidsvoorbereiding moeten expliciete worden opgenomen. Wanneer er door het college al alternatieven zijn afgewogen (en afgevallen) dienen ze toch te worden genoemd. Zo kan de raad de denktrant inzichtelijk krijgen.

In sommige gevallen is het zelfs de aanbeveling een afwegingskader op te stellen. Dit voorstel is ook uitgewerkt in de deelsessie over de strategische raadsagenda (het A-voorstel). Het format dient natuurlijk wel ruimte te laten voor enige flexibiliteit zodat (beargumenteerd)

ervan kan worden afgeweken, maar werkt wel als een richtlijn om de raad om een besluit te vragen én aan te zetten tot het maken van een politieke afweging.

5. Zoek naar mogelijkheden het raadswerk makkelijker te maken

De in de laatste twee decennia fors toegenomen werkdruk onder raadsleden heeft een veelvoud aan oorzaken. Sommige oplossingen liggen buiten het bereik van de gemeente(raad). De raad kan wel echter zoeken naar mogelijkheden om niet alleen de werkdruk, maar ook de tijdsdruk te doen afnemen. Een pasklare oplossing is er niet.

De hierboven genoemde voorstellen zullen niet alleen de politieke rol van de raad versterken. Naar verwachting zullen ze ook bijdragen aan het overzichtelijker maken van het raadswerk. Dit kan leiden tot tijdswinst, of afgenomen stress.

Tijdens de werkconferentie op 16 november boog een deel van de raad zich over mogelijkheden tot de vermindering van de werkdruk. Voor een flink deel is de oplossing van de door raadsleden te groot ervaren tijdsdruk niet binnen de verantwoordelijkheden van de raad oplosbaar. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft mede op verzoek van de Kamer en aangemoedigd door ondermeer VNG aangekondigd op verschillende wijzen te kijken naar hoe het raadslidmaatschap kan worden versterkt en de gepercipieerde tijdsdruk kan afnemen.

Toch levert de deelsessie nog enkele ideeën op, ze zijn opgenomen in bijlage 5. Zo wordt de gebruikersvriendelijkheid van het raadsinformatiesysteem genoemd. Andere ideeën kennen een overlap met punten uit de andere deelsessies. Ze kunnen als extra criterium gelden voor de uitvoering van de aanbevelingen zoals hierboven geschetst. Zo maant de deelsessie tot bondigheid van de raadsvoorstellen en de tijdigheid ervan.

Over de werkdruk geeft men aan dat deze niet alleen als werkdruk maar ook als tijdsdruk of stress moet worden gelezen. Er is niet alleen sprake van veel werk (*kwantitatieve werkdruk*) maar ook van wat *kwantitatieve werkdruk* genoemd kan worden, waarmee zaken in een kort tijdsbestek moeten worden voorbereid, of er hogere prestatie- of politieke druk wordt ervaren. Het laatste levert niet zozeer wrijving in de agenda op maar kan tot stressgevoelens leiden. Het meer voorspelbaar opzetten van de strategische en participatieve agenda van de raad geeft bijvoorbeeld de raadsleden en -volgers meer de ruimte hun eigen tijd in te delen bij de voorbereiding. Dat leidt ook tot verminderde werkdruk.

Daarnaast wijst men op het belang van vergadervaardigheden, zoals ook al genoemd bij aanbeveling 2. Zo moet men moet aanleren dat herhalingen de positie van de raad niet beter maken (en de invloed van een raadslid zelden versterken). Het levert tijdswinst op. Ook betere afspraken tussen raadsvolgers-zijnde-woordvoerders en de raadsleden van de fractie kan tijdswinst opleveren. Het voorkomt herhaling in de raad. Ook beter inzicht in het strategische gebruik van raadsmogelijkheden kan tijdswinst opleveren, door bijvoorbeeld eerst eens (ambtelijk) informatie in te winnen voordat een politiek punt in vragen aan het college of een motie wordt gevat.

Als laatste wijst men op het belang van informele relaties. Elkaar goed leren kennen leidt er ook toe, hoe paradoxaal het ook klinkt, dat men beter met elkaar van mening kan verschillen.

Slotwoord

Het onderzoek naar de toepasbaarheid van de vergaderwijze heeft vijf concrete aanbevelingen opgeleverd. Het is de mening van de onderzoekers dat de gemeenteraad van Rheden, ondersteund en waargenomen door de raadsvolgers, er goede uitgangspunten mee heeft voor het scherper krijgen van zijn rol én de mogelijkheden om dat te doen.

Hoewel het altijd de bedoeling is geweest naar niet alleen de vergaderstructuur maar ook de vergadercultuur en vergadervaardigheden te betrekken in dit onderzoek, lijkt het er op dat vooral het culturele aspect in de resultaten het meest prominent is geweest. Tijdens de gesprekken, vooral tijdens de diepte interviews, constateerde de onderzoekers dat zoiets als 'bestuurlijke cultuur' of 'parlementaire cultuur' voorafgaand deze evaluatie onderling zelden onderwerp van gesprek zijn geweest. Laat staan dat de gemeentebestuurders er reflectief er over hebben gesproken.

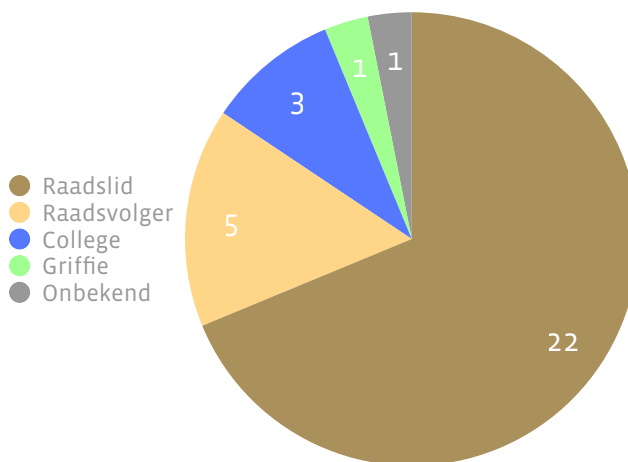
Het is onze verwachting dat de raad met de implementatie van de aanbevelingen het raadswerk én het politiek en democratisch besturen van de gemeente ziet verbeteren. Het is onze hoop dat de leden na deze implementatie niet stoppen met het bespreken van deze inrichting. Het organiseren van politieke besluitvorming moet in een democratie onderwerp van gesprek blijven. Democratie is immers levende materie; het verdient aandacht en zorg.

De openhartigheid en het geduld waarmee de leden van het gemeentebestuur en hun ondersteuners op de griffie het proces voor deze aanbevelingen hebben gegeven, zorgde ervoor dat er stevige aanbevelingen konden worden geformuleerd. Vanzelf ging dat niet altijd; het was soms zoeken naar de juiste modus hoe dingen met elkaar te bespreken. Uiteindelijk telt de opbrengst. En we zijn er zeker van dat die zich zal vertalen in een krachtigere democratie en meer effectief democratisch bestuur.

Bijlage 1 Enquêteresultaten

Voor de enquête is gebruik gemaakt van verschillende vraagtechnieken. Korte open vragen, meerkeuze-vragen en stellingen werden toegepast. Bij sommige vragensets kwamen meerdere thema's aan bod, en bij anderen lag de focus juist op één thema.

In totaal vulden 32 deelnemers de vragenlijst in. Van deze groep is het merendeel raadslid. In totaal maakten 22 raadsleden de enquête af. Van de raadsvolgers vulden 5 er de enquête in, net als 3 collegeleden. 1 antwoordsset is van medewerkers van de griffie, van 1 is de rol van de deelnemer onbekend. Bij het analyseren van de antwoorden is steeds gekeken of er verschillen zijn in de antwoorden van de verschillende doelgroepen. Waar er daar verschillen optreden, en het uitleg of duiding behoeft, is er in deze rapportage melding van gemaakt.



Opzet van de enquête

In de enquête werden de deelnemers op verschillende wijzen bevroegd. Met stellingen, open vragen en sorteer opdrachten deelden de deelnemers hun inzichten en belevingen op de manier van werken van de Alkmaarse raad en de samenwerking in het gemeentebestuur. Bij de stellingen is gekeken naar de gemiddelde uitkomst, maar vooral bestudeerden we de afwijkingsgemiddelden tussen de antwoorden.

De volgende onderwerpen kwamen erin aan bod:

- Bestuurlijke verhoudingen
- De rol van de raad
- Het functioneren van de Agendacommissie
- Gebruik van de raadsinstrumenten

Bestuurlijke verhoudingen

De enquête startte met vier open vragen. De deelnemers werd verzocht deze in één woord of één term te beantwoorden. Deze antwoorden leidden tot een zogeheten woordwolk. In deze figuratieve weergave zijn alle genoemde woorden en termen opgenomen. Woorden of termen die meermaals worden genoemd, worden bij elkaar geteld en zo met een grotere letter weergegeven. Hoe groter de letter, hoe vaker het woord of de term is genoemd.

Met deze vragen wordt in beeld gebracht hoe mensen rollen zien, en welke sfeer ze de samenwerking ervaren. De woordwolken gaan in op de verhoudingen van de raads- en commissieleden onderling, de relatie van de raad als bestuursorgaan met het college en de samenwerking met overige belanghebbenden zoals de samenleving en de verbonden partijen.

Het beeld uit de open vragen is divers. Enerzijds wordt de sfeer door de helft van de respondenten als positief beoordeeld, terwijl ongeveer 15% hier kanttekeningen bij plaatst. Niemand is echt negatief. Anderzijds wordt de raadsvergadering zelf niet heel positief beschouwd. Ongeveer 25% van de respondenten is positief, terwijl 40% kanttekeningen plaatst of negatief is.

De werkrelatie onderling is volgens 70% positief (25% kritisch of negatief), de werkrelatie tussen raad en college is volgens 50% positief (30% kritisch of negatief). Over de werkrelatie met uitvoerende organisaties en de Rhedense samenleving is het beeld een stuk minder positief, met respectievelijk 10% positief (45% kritisch of negatief) en 20% positief (30% kritisch of negatief).

Het vergadermodel ondersteunt kennelijk een cultuur waarin de sfeer goed is. Tegelijkertijd vindt een substantieel deel van de respondenten dat men teveel naar binnen gekeerd is. In onderstaand overzicht wordt per woordwolk ingezoomd op de bevindingen.

Vraag 1: Hoe zou je de vergaderingen van de raad in één woord omschrijven?

De kwalificatie 'langdradig' is bij de eerste vraag het meest gegeven. Het woord staat prominent in de woordwolk. Er worden woorden van vergelijkbare sympathie gegeven. Ook 'lang', 'technisch' en 'vermoeiend' zijn niet per se positieve duidingen van een raadsvergadering. Daar staat tegenover dat enkelen de vergaderingen 'constructief' vinden, en 'gestructureerd' vinden verlopen. Van woorden als 'onevenwichtig' of 'ritueel' is minder goed de betekenis te duiden.



Met de woordwolk blijft er een algemeen beeld hangen dat de raadsvergaderingen in Rheden niet spetteren. Dat kan een observatie zonder waardeoordeel zijn. Levendigheid is immers geen noodzaak voor een goed verloop van politieke besluitvorming — al lijken sommigen, ook in deze vraagstelling, daar wel behoefte aan te hebben.

Kwaliteit van een politiek besluit is allereerst te vinden in de inzichtelijkheid en invoelbaarheid van de afweging die wordt gemaakt. De termen van de woordwolk kan wel iets zeggen over de importantie die men geeft aan de (besluitvormende) raadsvergaderingen. Die lijkt, zo op dit eerste gezicht, niet hoog.

Vraag 2: Omschrijf in één woord de sfeer tijdens de raadsvergadering

‘Goed’, ‘gemoedelijk’ en ‘harmonieus’. Volgens de deelnemers verlopen de raadsvergaderingen in een prima sfeer. Hoe langdradig ze soms ook kunnen zijn, de ambiance is oké. Men speelt ‘niet op de man’ en stelt zich ‘collegiaal’ op. De gevoelens erbij zijn ‘normaal’, ‘formeel’ en ‘positief’. De term ‘gedreven’ laat zien dat de bijdragen er toe doen.



Slechts enkele woorden zijn anders van toon. Ze lijken nuance aan te brengen aan het gedeelde beeld van tevredenheid. Allereerst is er ‘lief’. In de context van het politieke debat wellicht een te vriendelijk woord. Ook als de sfeer goed blijft (en laat deze alsjeblieft ook goed blijven) is het de taak van politici elkaar te ondervragen over het ingenomen standpunt of zelfs tegenwerpingen tegen op onderbouwende

argumenten. Net als ‘gezapig’ zou de typering ‘lief’ zou er op kunnen duiden dat men de scherpte van standpunt bepaling niet opzoekt. Ook het al eerder genoemde ‘harmonieus’ zou in dat licht kunnen worden geïnterpreteerd.

Vraag 3: Omschrijf in één woord de sfeer tijdens de oriënterende vergaderingen.

Voorafgaand aan de besluitvormende vergaderingen houdt de gemeenteraad van Rheden twee soorten beleids- en besluitvoorbereidende vergaderingen. Bij deze raadscommissies kunnen de deelnemers ook de zogeheten raadsvolgers zijn.

Ook de typering van deze vergaderingen komt uit op het woord 'goed'. Men is 'nieuwsgierig', luistert 'geïnteresseerd' en het komt 'open' en 'ontspannen' over. De vergaderingen zijn er voor bedoeld om onderwerpen te verkennen, van meningsvorming of politieke standpuntbepaling hoeft nog geen sprake te zijn. Dat verklaart wellicht waarom er nog geen opmerking zijn over de mate van interactie tussen deelnemers bij deze vergadering. Laat staan de kwaliteit van deze interactie.



Vraag 4: Omschrijf in één woord de sfeer tijdens de voorbereidende vergaderingen

Bij de voorbereidende vergaderingen worden onderwerpen besproken die in een raadsvergaderingen voor besluitvorming zijn geagendeerd. Ook deze vergaderingen wordt door de deelnemers met het woord 'goed' beoordeeld, hoewel ook de woorden 'technisch' en 'langdradig' weer terugkomen.

De woorden 'open', 'verbindend' en 'collegiaal' beschrijven ook voor deze vergaderingen een gemoedelijke sfeer. Met 'detaillistisch' en 'informatiehonger' geven enkele deelnemers aan dat de vergaderingen niet altijd op hoofdlijnen blijven en er wellicht nog (technische) vragen aan het college worden gesteld.

Ook bij deze woordwolken is het zoeken naar opmerkingen die meer zeggen over de mate van interactie. 'Aftasten' en 'standpuntbepalend' zouden kunnen duiden op de voorbereiding van een politiek debat; 'profilerend' hint naar een expressieve kant van de vergadering.



In het huidige vergadermodel was het de opzet dat in de Voorbereidende vergaderingen fracties inhoudelijk met elkaar in gesprek gaan over de afweging die bij de besluitvorming wordt gemaakt. De woordwolk laat zien dat de Voorbereidende vergaderingen niet als dusdanig worden beleefd. Bij de woordwolk van de Besluitvormende vergaderingen lijkt dat óók

niet het geval te zijn. De vraag rijst waar de interactie die leidt tot de politieke afweging van de volksvertegenwoordiging dan wél wordt gemaakt.

Vraag 5: Omschrijf in één woord de werkrelatie tussen raadsleden en raadsvolgers onderling

Het mag geen verbazing zijn dat de werkrelatie tussen de leden van de volksvertegenwoordiging onderling ‘goed’ is. De gegeven beschrijving van de sfeer in de eerdere woordwolken laat al zien dat deze ‘prima’ is.

Toch is niet iedereen zeker. De relatie kan ook ‘verschillend’ en ‘onduidelijk’ zijn. Het doet de vraag rijzen of de taakopvatting van de raadsvolgers wel altijd even hetzelfde wordt beleefd, of zelfs ingevuld.



Vraag 6: Omschrijf in één woord de werkrelatie tussen raad en college

Ook in deze woordwolk neemt het woord ‘goed’ de meest prominente plaats in. ‘Constructief’ staat op de tweede plaats, gevolgd door ‘wisselend’. Vooral bij de kleinere woorden wordt de nuance zichtbaar.



Daar verschijnen naast ‘respectvol’, ‘collegiaal’ en ‘oké’ meer minder positief te duiden woorden omheen. ‘Matig’ en ‘geforceerd’ laten zien dat de relatie ook ‘gespannen’ kan zijn. ‘Aftastend’ en ‘afwachtend’ kan duiden dat het – een jaar na de verkiezingen en bijna even zo lang na de formatie – nog zoeken is de samenwerking in het gemeentebestuur vorm te geven.

Vraag 7: Omschrijf in één woord de werkrelatie tussen raad en organisaties die namens de gemeente Rheden taken uitvoeren

De werkrelatie met gemeenschappelijke regelingen en uitvoeringsorganisaties laat veel te wensen over. In dit beeld is de Rhedense raad niet uniek. Te veel raadsleden beschouwen de verbonden partijen als bakens in de mist. Hoewel het belang van hun werk natuurlijk niet kan worden ontzegd.

Er is geen directe aanleiding om in het vergadermodel aan sich veranderingen aan te passen om de betrokkenheid bij en van gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Wel zouden nevenstaande activiteiten kunnen helpen. Bijvoorbeeld door presentaties waar duidelijk de politieke sturing in naar voren komt, heldere terugkoppeling door rapporteurs van de raad en tijdige agendering van kaderstellende vraagstukken door het (algemeen) bestuur. Ook leden van de raad kunnen met hun agenderende instrumenten onderwerpen uit de gemeenschappelijke regelingen adresseren.



Vraag 8: Omschrijf in één woord de relatie tussen raad en de Rhedense samenleving

Voor de Rhedense raad lijkt het soms zoeken naar 'waar de burger zich bevindt'. De relatie wordt als 'goed' en 'betrokken' omschreven. Toch nemen woorden als 'afstand'/'afstandelijk' en 'onvoldoende' de overhand.



Vooral in het licht van de wens van de raad om het aantal participatieve instrumenten te vergroten, neigt deze woordwolk naar de conclusie dat alleen structurele oplossingen daar niet bij gaan helpen. Anders gezegd: met alleen de mogelijkheid tot participeren, zal deze niet toenemen. De raad zal deze participatie ook aan moeten moedigen en moeten enthousiasmeren om deel te nemen. Dit laatste zou wel eens bepalende kunnen zijn voor de structuur. De vorm waaronder deze participatie plaats vindt mag dan ondergeschikt zijn. Vooral ruimte om mogelijkheden tot participatie in te passen, biedt mogelijkheden om binnen voorwaarden maatwerk te leveren.

Algemene conclusies

Vanaf een afstand springt in het oog dat het woord 'goed' het vaakst wordt gegeven om de relaties in het gemeentebestuur te duiden. Nu is 'goed' een zeer subjectief woord. Een scherper beeld moet worden gevonden in de kleinere woorden uit de woordwolk bieden.

Bij de beoordeling van de vergaderingen van de raad en zijn commissies blijft er toch een beeld hangen dat de deelnemers er geen sterke mening over hebben. 'Goed' komt met woorden als 'gezapig', 'lief', 'prima', 'formeel', 'ritueel' eerder over als *wel goed*, in plaats van een meer uitgesproken goed! De vraag blijft hangen in welke vergaderingen of op welk moment politieke meningsverschillen worden beslecht.

Nu hebben er alleen al in dit eerste jaar van deze bestuursperiode goede vergaderingen (of beter: besluitvormingsprocessen) plaatsgevonden. De vraag moet wel worden gesteld in hoeverre het vergadermodel daar een bijdrage aan heeft geleverd. Culturele aspecten en vaardigheden van de deelnemers zijn immers ook factoren die de kwaliteit van een politiek besluitvormingsproces bepalen. Ook de politieke betrokkenheid en het gevoel van maatschappelijke urgentie spelen een rol.

Om de werking van het vergadermodel beter te beoordelen is het nodig naar niet één maar naar alle vergaderingen te kijken. Helpt het vergadermodel de raad goed met elkaar van mening te verschillen (en dan een afweging te maken) ook wanneer omgevingsfactoren zoals politieke urgentie of contextdynamiek géén rol spelen?

Tevredenheid

In het tweede deel van de enquête werd de deelnemers gevraagd te reageren op stellingen. Met 32 stellingen over verschillende thema's, waarbij de deelnemers op een schaal van -5 tot +5 moesten aangeven in hoeverre ze het met de stelling eens of oneens zijn. Waarbij -5 staat voor volledig mee oneens en +5 voor volledig mee eens.

Van elke stelling wordt aangegeven wat de gemiddelde score is. Dat betekent dat de individuele resultaten bij elkaar zijn opgeteld. Dat cijfer wordt gedeeld door het aantal gegeven antwoorden. Daarmee geven de deelnemers als het ware een gezamenlijk cijfer aan de stelling. Met andere woorden: wanneer twee deelnemers de enquête invulden met respectievelijk een '+4' en een '-2', komt het gemiddelde op $(4 - 2)/2 = 1$. In deze rapportage wordt het gemiddelde met een \bar{x} (de letter x met een streepje erboven) aangegeven.

Het afwijkingsgemiddelde

Naast het gemiddelde berekenden we ook het afwijkingsgemiddelde, de zogeheten standaarddeviatie. Dit cijfer geeft aan in hoeverre de meningen van de participanten uiteen liepen. Wanneer een stelling uit de vragenlijst door twee participanten door hen beide met een '1' is beoordeeld, is het gemiddelde $(1 + 1)/2 = 1$. Hetzelfde cijfer als in het bovenstaande voorbeeld. Maar dat de antwoorden in het eerste antwoord meer uiteenlopen, is van betekenis. De deelnemers uit het eerste voorbeeld zijn het immers oneens met elkaar, terwijl de deelnemers uit het tweede voorbeeld het juist eens zijn.

De standaarddeviatie geeft aan in hoeverre de deelnemers het met elkaar (on)eens zijn. In tabellen wordt met de kleine letter δ (delta uit het Griekse schrift) in deze rapportage het afwijkingsgemiddelde aangeduid.

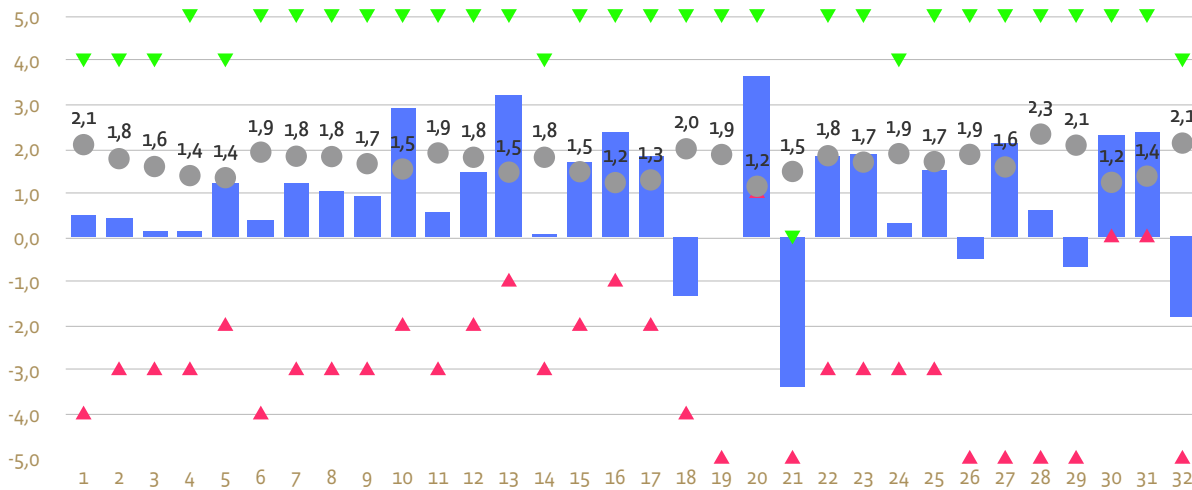
Hoe hoger dit cijfer: hoe meer de meningen verschillen. Door verschillende eerdere, vergelijkbare, onderzoeken met gemeenteraden te hebben uitgevoerd, houdt het Periklesinstituut aan dat een afwijkingsgemiddelde groter dan 2,1 hoog te noemen is. Een afwijkingsgemiddelde kleiner dan 1,7 is laag, een afwijkingsgemiddelde tussen 1,7 en 2,1 is normaal.

Symbolen in de diagrammen

De resultaten op de stellingen worden steeds in diagrammen weergegeven. De blauwe kolom geeft op de horizontale as het gemiddelde cijfer aan. Het afwijkingsgemiddelde wordt aangegeven met een grijze stip (●). Daarnaast zijn in de diagrammen de hoogst gegeven en laagst gegeven waarde aangegeven.

Deze markering zegt niets over de aantallen keren dat een maximum of minimum score is gegeven; één ervan is genoeg. In de diagram wordt hoogst genoteerde waarde aangegeven met een groene driehoek met de punt naar benen gericht (▼). Een rode driehoek met de punt naar boven (▲) geeft de laagst gegeven waarde aan.

Na de diagrammen zijn de resultaten per stelling ook in een tabel opgenomen. In de kolom aangegeven met \bar{x} staat het gemiddelde opgenomen, in de kolom δ is het afwijkingsgemiddelde genoteerd.



Algemene conclusies

De beantwoording van deze set vragen sluit aan bij de vorige uitkomst. Men is kritisch op de kwaliteit van de vergaderingen (0,0-0,5). Dit ligt niet aan de rol van het college (0,1 - dev.1,4). Maar wellicht wel aan een gebrek aan interactie (0,3 - dev. 1,9) tussen de fracties. Ook op de hoofdlijnen blijven is hierbij een belangrijk gedeeld aandachtspunt (3,2 - dev. 1,5). De verhoudingen onderling spelen een rol in de besluitvorming (1,2 - dev. 1,8), maar men voelt zich in behoorlijke mate verantwoordelijk voor een genomen besluit (2,9 - dev. 1,5). Het besluit is een redelijk heldere opdracht waarvan men de afweging kan uitleggen (1,1-1,4), alleen naar buiten toe niet altijd duidelijk.

Het vergadermodel zou de kwaliteit van de vergaderingen kunnen verbeteren door enerzijds de interactie tussen fracties te stimuleren en anderzijds deelnemers te dwingen op hoofdlijnen te blijven.

De resultaten van de stellingen laten weinig grote uitschieters zien. De grootste maximum scores zijn voor het recht op informatievoorziening (stelling 13, gemiddelde 3,7), informatieverspreiding (stelling 21, gemiddelde -3,4) en de stelling dat de raad vaker op hoofdlijnen moet blijven (3,2). Dit zijn de enige gemiddelde waarden boven 3. De gemiddelde van alle gemiddeld scores is 1,0.

Ook de standaarddeviaties zijn relatief laag. Het gemiddelde ervan is 1,7, waarmee het meningsverschil over de stellingen aan de onderzijde van de marge normaal uitkomt.

Dit houdt in dat de meeste antwoorden van de deelnemers rondom de nul zijn gegeven. Natuurlijk zijn er maximale waarden geven – zeker de +5 is in bijna 4/5e van de gevallen genoteerd – maar het merendeel van de antwoorden scoorde dichterbij de middenlijn.

Daarnaast valt op dat de deelnemers minder vaak de maximum negatieve waarde hebben aangevinkt.

Deze stellingen scoren minder vaak extreem negatieve waarden dan extreem positieve waarden. Bij de stellingen over de rolopvatting van de raad wordt de waarde -5 bij slechts één stelling gegeven (stelling 19, 'Informatie verkrijgen vind ik een taak van individuele raadsleden').

De meeste van de stellingen zijn positief geformuleerd (zoals 'de raad is goed in staat zijn eigen agenda te bepalen', stelling 24). In de regel worden de stellingen door de deelnemers even boven de nullijn gewaardeerd. Met andere woorden, de stellingen steeds met een weinig uitgesproken voldoende worden beantwoord, zonder grote meningsverschillen.

	<>	σ
1 Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze oriënterende vergaderingen.	0,5	2,1
2 Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze voorbereidende raadsvergaderingen.	0,4	1,8
3 Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze raadsvergaderingen.	0,2	1,6
4 Het college heeft een té prominente rol tijdens de raadsvergaderingen.	0,1	1,4
5 Aan het eind van een raadsbesluit heb ik het gevoel goed op andere fracties te hebben kunnen reageren.	1,2	1,4
6 Er is voldoende interactie tussen fracties tijdens vergaderingen.	0,3	1,9
7 Alleen wanneer de verhoudingen onderling in de raad goed zijn, kan de raad gezamenlijk optreden en daarmee besluiten nemen.	1,2	1,8
8 Als de raad een besluit heeft genomen, is voor de raad de opdracht aan het college duidelijk.	1,1	1,8
9 Als de raad een besluit heeft genomen, is voor het college de opdracht aan het college duidelijk.	0,9	1,7
10 Ik voel me verantwoordelijk voor de besluiten van de raad.	2,9	1,5
11 Als de raad een besluit heeft genomen, is de afweging voor iedereen duidelijk.	0,6	1,9
12 Als de raad een besluit heeft genomen, kan ik zijn afweging uitleggen aan anderen.	1,4	1,8
13 We moeten vaker op de hoofdlijnen blijven tijdens de vergaderingen.	3,2	1,5
14 De raad beschikt op tijd over voldoende kennis/informatie om tot politieke besluiten te komen.	0,1	1,8
15 Werkbezoeken zijn essentieel om je te laten informeren over een komend raadsbesluit.	1,7	1,5
16 (Informeel) informatiesessies van de ambtelijke organisatie zijn essentieel om je te laten informeren over een komend raadsbesluit.	2,3	1,2
17 (Informeel) informatiesessies van de collegeleden zijn essentieel om je te laten informeren over een komend raadsbesluit.	1,8	1,3
18 Ik ga liever met mijn fractie dan met andere leden van de raad op werkbezoek.	-1,3	2,0

		<>	σ
19	Informatie verkrijgen vind ik vooral een taak van fracties en individuele leden.	0,0	1,9
20	Ieder raadslid heeft er recht op over dezelfde informatie te beschikken.	3,7	1,2
21	Als ik een (technische) vraag heb gesteld aan het college of een ambtenaar zou het antwoord alleen aan mij ter beschikking moeten worden gesteld.	-3,4	1,5
22	De griffie behoort de bewaker te zijn van de kwaliteit van de informatie.	1,8	1,8
23	De raad bepaalt zijn eigen agenda.	1,9	1,7
24	De raad is goed in staat zijn eigen agenda te bepalen.	0,3	1,9
25	De raad heeft voldoende instrumenten om zijn eigen agenda te bepalen.	1,5	1,7
26	Ik heb een goed overzicht op de besluiten die de raad het komende jaar moet gaan nemen.	-0,5	1,9
27	Technische vragen moeten altijd voorafgaand aan een vergadering zijn beantwoord.	2,1	1,6
28	Het college wordt van tevoren geattendeerd op mondelinge vragen.	0,6	2,3
29	Het college krijgt mondelinge vragen van tevoren in te zien.	-0,6	2,1
30	Moties worden van tevoren rondgestuurd naar andere fracties.	2,3	1,2
31	Amendementen worden van tevoren rondgestuurd naar andere fracties.	2,3	1,4
32	Een 'motie-vreemd' is een ongebruikelijke manier om iets op de agenda te krijgen.	-1,8	2,1

Conclusie per onderwerp

De stellingen lijst is in onder te verdelen in drie thema's. Het eerste deel behandelt de *politieke besluitvorming*, waarmee inbegrepen de roloppvatting van de raad (of de opvatting van de andere doelgroepen daarvan) en de kwaliteit van de politieke besluitvorming. Daarna worden stellingen over *informatiepositie* en de *agendabepaling* behandeld.

Rolopvatting

De deelnemers geven aan een groot verantwoordelijkheidsgevoel te hebben. De stelling daarover (stelling 10 Ik voel me verantwoordelijk voor de besluiten van de raad) wordt met een gemiddelde van 2,9 beoordeeld. Het afwijkingsgemiddelde is laag (1,5).

Stelling	\bar{x}	σ
1 De gemeenteraad zit aan de knoppen bij politieke besluiten.	1,5	1,6
2 Als de gemeenteraad vergadert is het duidelijk dat het hoogste orgaan spreekt.	1,0	1,5
3 Als raad kunnen we goed duidelijk maken wat we van het college willen.	1,2	1,5
4 De taak van het college is om de raad ervan te overtuigen dat een raadsvoorstel een goed idee is.	1,2	2,0
5 Een raad die gericht is op het college straalt meer gezag uit dan een raad waar de raadsleden zich op elkaar richten.	0,2	2,0
6 De kwaliteit van het debat is sterk afhankelijk van de opstelling van het college.	0,4	1,9
7 Als de raad een voorstel bespreekt, voldoet het altijd aan de kaders die de raad zelf heeft gesteld.	-0,2	1,7
8 Besluitvormende raadsvergaderingen zijn de facto overbodig.	-2,5	2,1
9 Raadsvolgers zijn noodzakelijk voor het functioneren van de gemeenteraad.	2,6	2,1
10 Ik beschouw fractievolgers als collega-raadsleden.	2,0	2,7
11 Ik ben tevreden over de kwaliteit waarop raads- en besluitvoorbereidende vergaderingen worden voorgezeten.	1,1	1,6
12 De voorzitter van de vergadering moet meer handhaven op de regels.	0,8	1,2
13 De voorzitter geeft mij voldoende ruimte om mijn vragen te stellen.	2,3	1,6
14 De voorzitter geeft mij voldoende ruimte om mijn opmerkingen te plaatsen.	2,0	1,3
15 De voorzitter geeft mij voldoende ruimte om interrupties te plaatsen.	2,2	1,3
16 De voorzitter moet de vergadering strakker leiden.	0,9	1,9
17 We moeten vaker luisteren als de voorzitter optreedt.	1,0	1,4

Het oordeel geeft aan dat de deelnemers over het algemeen met tevredenheid terugkijken op een politiek proces, ook wanneer men bijvoorbeeld tegenstemde, of door concessies of compromissen niet alles heeft binnen gehaald. Daar moet bij worden geconstateerd dat stelling 11 Als de raad een besluit heeft genomen, is de afweging voor iedereen duidelijk fors lager scoort (0,6) en met een hoger meningsverschil (afwijkingsgemiddelde 1,9). Hoewel men zich verantwoordelijk acht, is het moeilijker om de gemaakte afweging te zien of uit te leggen

(stelling 12 Als de raad een besluit heeft genomen, kan ik zijn afweging uitleggen aan anderen, gemiddelde 1,4)

De relatief hoge waarde bij de stelling We moeten vaker op de hoofdlijnen blijven tijdens de vergaderingen. (Stelling 13, gemiddelde 3,2, afwijkingsgemiddelde 1,5) wijst aan dat de deelnemers constateren dat vergaderingen nog al eens in details kunnen verzanden. Deze uitkomst kan naast de uitslagen over de uitkomst van vergaderingen er op wijzen dat de deelnemers eerder afwegingen op kleinere details zien dan dat politieke kwesties worden afgewogen. Met andere woorden, besluiten van de raad laten minder goed zien welke politieke keuzes zijn gemaakt, en duiden vaker termen als uitvoerbaarheid of mate van (maatschappelijke) acceptatie.

Tevredenheid politieke besluitvorming

Bij de stellingen over de tevredenheid van de politieke besluitvorming vallen de verschillen in de waardering op. Kort door de bocht gezegd wordt men minder tevreden, hoe dichterbij de besluitvorming komt. Het afwijkingsgemiddelde daalt, dus in de matige tevredenheid is men het vaker eens.

Met het verzamelen van informatie en het vormen van beelden begint de raad goed aan het besluitvormingsproces, maar tot een naar ieders tevredenheid lopende besluitvorming leidt het niet. Vooral de mate van interactie lijkt een oorzaak te zijn. In de raadsvergaderingen is te weinig tijd om de afwegingen goed uit te spreken, in de oordeelvorming komen ze nu niet goed tot hun recht.

Informatiepositie

De deelnemers zijn niet zo heel tevreden over hun informatiepositie. De stelling De raad beschikt op tijd over voldoende kennis/informatie om tot politieke besluiten te komen soort met 0,1 net boven de nullijn. Het afwijkingsgemiddelde (1,8) erbij valt binnen de marge van wat normaal mag worden geacht, al is het voor deze resultaten relatief hoog.

Men hecht enorm aan een gelijk speelveld voor wat betreft informatie (3,7 - dev. 1,2) en beantwoording van vragen moet dan ook gedeeld worden (-3,4 - dev. 1,2). Men laat zich ook graag over de fracties heen informeren (-1,3 - dev. 2,0), alhoewel de meningen daar verdeelder zijn. Positief wordt er gesproken over werkbezoeken (stelling 15, gemiddelde 1,7), over vooral de noodzaak van informatiesessies van de ambtelijke organisatie (stelling 16, gemiddelde 2,3) en – iets minder – door collegeleden (stelling 17, gemiddelde 1,8).

De respondenten zijn het relatief eens met elkaar dat verschillende technische sessies belangrijk zijn om zich te laten informeren (1,7-2,3 - dev. 1,2-1,5) en dat de griffie een rol heeft in het bewaken van de kwaliteit van de informatie (1,8 - dev. 1,8). Maar men mist een bepaald volume. Ook de bruikbaarheid van informatie kan hier het oordeel beïnvloeden. 'Informatie' is op zich een nog ruim begrip. De informatie die door of via het college wordt aangereikt, of op andere manier door raadsleden of raadsvolgers wordt verzameld moet ook bruikbaar zijn voor het politieke debat. Men is het niet met elkaar eens als het gaat om de eigen verantwoordelijkheid bij het verkrijgen van informatie (0,0 - dev. 1,9).

Belangrijkste vraag die de raad moet beantwoorden is in hoeverre het vergadermodel de informatievraag moet ondersteunen. Is dit een verantwoordelijkheid van de raad gezamenlijk of individueel? En waar legt men de grens?

Kwaliteit raadsvoorstellen

Als onderdeel van de enquête werd de deelnemers gevraagd de kwaliteit van de raadsvoorstellen te beoordelen. Een kleine meerderheid beschouwt deze als voldoende (52 procent). De lengte en het detailniveau scoren een kleine voldoende, respectievelijk 57,1 en 57,8 op een schaal van 0 tot 100). Over de volledigheid is men iets minder tevreden, de score is met 53,1 onvoldoende. De publieksvriendelijkheid scoort ruim onvoldoende (44,8).

Agendabepaling

Getuige de uitkomsten zou de raad graag meer gebruik willen maken van zijn mogelijkheden de agenda te bepalen. De deelnemers zijn er als eerste wel normatief in. De stelling De raad bepaalt zijn eigen agenda (stelling 23) krijgt een 1,9. Ook lijkt men tevreden over de mogelijkheden daartoe. Stelling 25 De raad heeft voldoende instrumenten om zijn eigen agenda te bepalen wordt een 1,5 gegeven (afwijkingsgemiddelde 1,7). Het vergadermodel zou dus ondersteunend moeten zijn ten opzichte van het gebruik van een termijnagenda.

Descriptief is er meer ontevredenheid over de invloed op de agenda. Minder tevreden is met over het daartoe in staat zijn (stelling 24). Het gemiddelde is met 0,3 flink lager. Het afwijkingsgemiddelde is óók hoger: 1,9. Dit zou ook het relatief hogere afwijkingsgemiddelde bij stelling 23 kunnen verklaren.

Stelling	\bar{x}	σ
23 De raad bepaalt zijn eigen agenda.	1,9	1,7
24 De raad is goed in staat zijn eigen agenda te bepalen.	0,3	1,9
25 De raad heeft voldoende instrumenten om zijn eigen agenda te bepalen.	1,5	1,7
26 Ik heb een goed overzicht op de besluiten die de raad komend jaar moet gaan nemen.	-0,5	1,9
27 Technische vragen moeten altijd voorafgaand aan een vergadering zijn beantwoord.	2,1	1,6
28 Het college wordt van tevoren geattendeerd op mondelinge vragen.	0,6	2,3
29 Het college krijgt mondelinge vragen van tevoren in te zien.	-0,6	2,1
30 Moties worden van tevoren rondgestuurd naar andere fracties.	2,3	1,2
31 Amendementen worden van tevoren rondgestuurd naar andere fracties.	2,3	1,4
32 Een 'motie-vreemd' is een ongebruikelijke manier om iets op de agenda te krijgen.	-1,8	2,1

Middelen om de agenda te bepalen hebben, is immers niet hetzelfde als in staat zijn ze te kunnen gebruiken. Ook kunnen er andere omstandigheden zijn die het gebruik niet effectief maken. Bij de beoordeling van de raadsinstrumenten in deel X van de enquête komen deze mogelijkheden meer gedetailleerd aan bod.

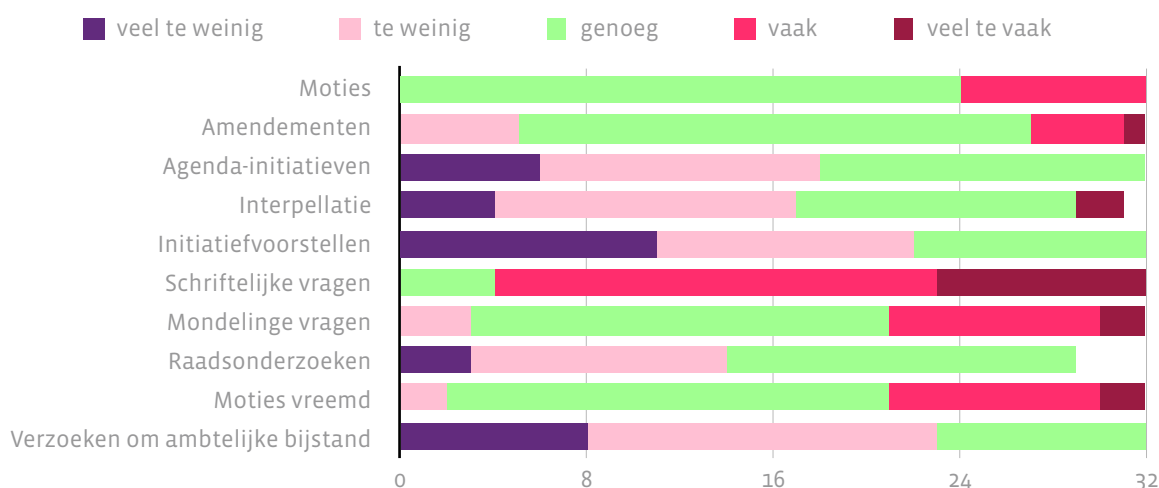
Bestuurlijke rollen en beleidsvorming

In het besluitvormingsproces onderneemt de raad verschillende activiteiten. Naast het formele vergaderen zijn er kennisbijeenkomsten en werkbezoeken. Daarnaast zijn er informele contacten tussen de fracties, bijvoorbeeld over de inzet van raadsinstrumenten. Ook deze bezigheden zijn onderdeel van de politieke besluitvorming.

In dit deel vroegen we de deelnemers in welke fase van het besluitvormingsproces ze het inzetten van raadsinstrumenten en andere activiteiten plaatsen. Dit geeft een beeld over de perceptie van de inrichten van de verschillende soorten vergaderingen.

Het gebruik van raadsinstrumenten

De respondenten geven aan dat moties en amendementen vaak vooraf tussen de fracties gedeeld worden (2,3 met dev. 1,2 en 1,4). Een 'motie-vreemd' is hierbij een gebruikelijke manier om iets op de agenda te krijgen, alhoewel niet iedereen het daarmee eens is (-1,8 met dev. 2,1). Verder is men het eens met de uitspraak dat technische vragen altijd voorafgaand aan een vergadering moeten zijn beantwoord (2,1 met dev. 1,6). Men verschilt echter fors van mening of het college van tevoren wordt betrokken bij mondelinge vragen (0,6 en -0,6 met dev. 2,3 en 2,1).



Initiatiefvoorstellen en verzoeken om ambtelijke bijstand zouden volgens de respondenten vaker moeten worden gebruikt door de raadsleden. In mindere mate geldt dit ook voor agenda-initiatieven, interpellatie en raadsonderzoeken. Het zou minder mogen met de inzet van schriftelijke en mondelinge vragen en in mindere mate moties vreemd.

De vraag is in hoeverre een model hier aan oplossing voor kan bieden. Het te veel of te weinig gebruiken van raadsinstrumenten is eerder een uiting van vaardigheden en cultuur dan de uiting van een gebruikt vergadermodel.

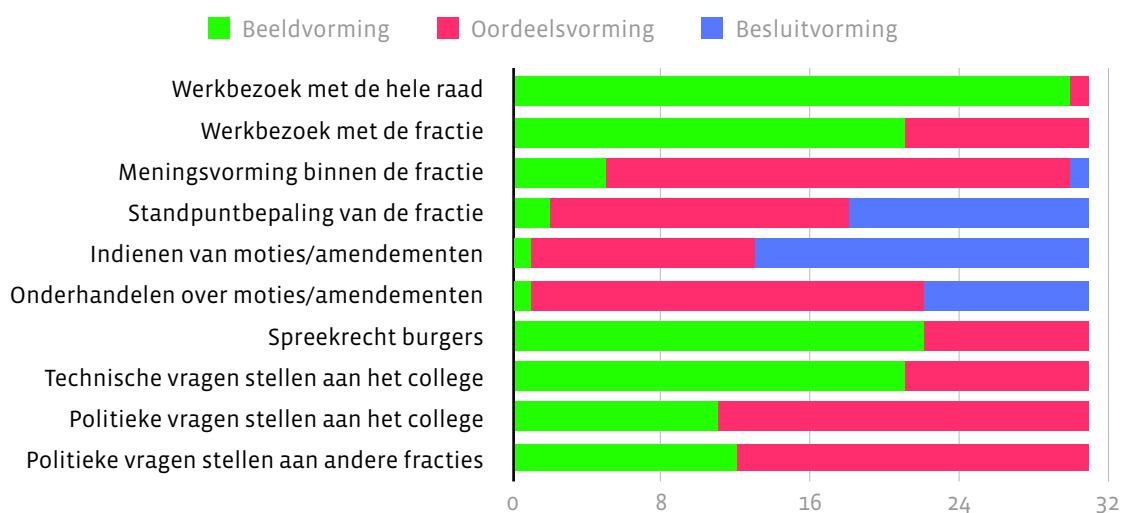
Moties tenslotte worden primair gebruikt om beleid veranderd te krijgen. Daarnaast ook om te laten zien wat er speelt in de samenleving of om onderwerpen op de politieke agenda te zetten. Ook vaak hoog genoemd is de overweging om politieke idealen in iets praktisch om te zetten.

Politiek scoren, anderen strategisch voor te blijven of fouten van het college tegengaan wordt het laagst beoordeeld in de overwegingen.

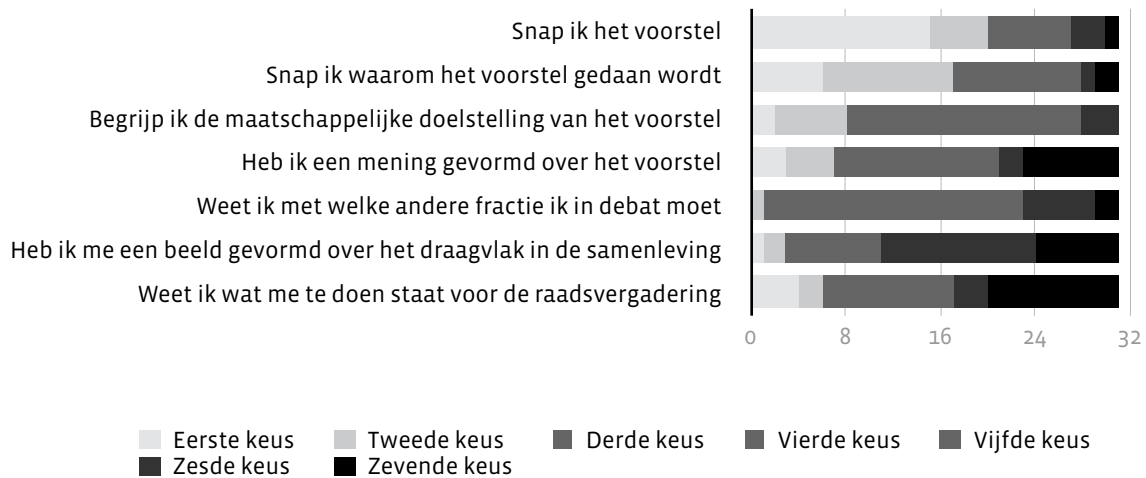
Er blijken verschillende interpretaties te zijn over wanneer welk instrument moet worden ingezet of wanneer welke activiteit moet worden ontplooit. Tijdens de raadsbijeenkomst merken enkele leden op dat dezelfde instrumenten verschillende doelstellingen kunnen hebben. Net als verschillende activiteiten. Dat is correct. De vraag is of deze verschillen dan altijd duidelijk zijn, en of doelstelling van instrumenten of activiteiten wel door alle leden hetzelfde worden geïnterpreteerd.

Activiteiten in fasering

Over een aantal onderdelen zijn de respondenten eensgezind over in welke fase van de besluitvorming dit thuishoort. Over een aantal andere onderdelen bestaat een flink verschil van inzicht. Standpuntbepaling van de fractie wordt door 50% in de oordeelvormende fase en door 45% in de besluitvormende fase geplaatst. Het indienen van moties en amendementen wordt door 40% in de oordeelvormende fase en door 60% in de besluitvormende fase geplaatst. Het spreekrecht van burgers en het stellen van technische vragen aan het college wordt door 65% in de beeldvormende fase geplaatst en door 35% in de oordeelvormende. Het stellen van politieke vragen aan het college en aan andere fracties wordt door 35% in de beeldvormende fase en door 65% in de oordeelvormende fase geplaatst.

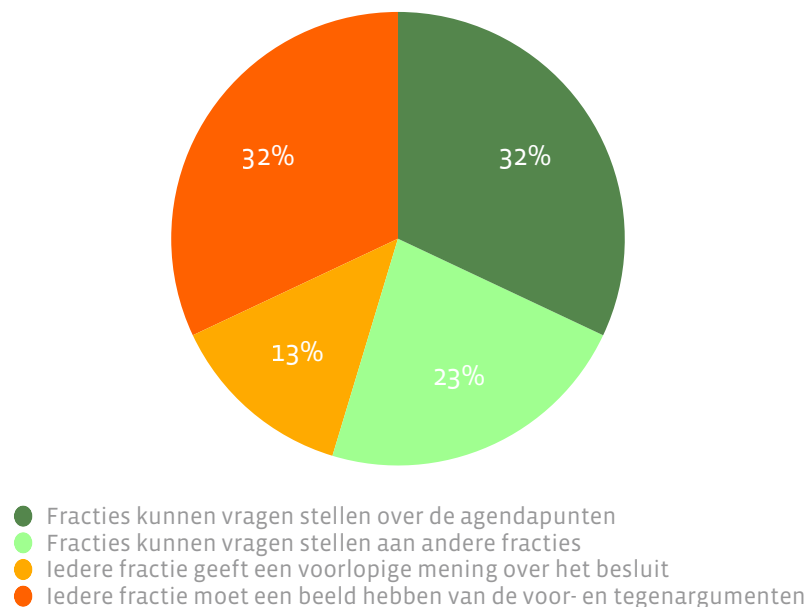


Voordat een uitspraak gedaan kan worden over welk model het meest passend is, zou over de plaats van de deliberatie een breder gedragen gemeenschappelijk beeld moeten zijn.



In een vraag over de gewenste opbrengst van de besluitvoorbereidende vergaderingen komt eenzelfde onevenwichtig beeld. De ondervraagden die menen dat besluitvoorbereiding vooral de ruimte moet hebben geboden om vragen te stellen is net zo groot als de groep die juist ziet dat er een beeld van de voor- en tegenargumenten moet zijn ontstaan. Slechts het innemen van een voorlopig standpunt scoort laag. Ook bij de stelling wat de persoonlijke opbrengst van de besluitvoorbereiding moet zijn, is het antwoord sterk wisselend.

De voorbereidende vergaderingen hebben als effect dat de respondenten vooral snappen welk voorstel gedaan wordt en tot op zekere hoogte ook waarom. Sommige respondenten hebben zich een mening kunnen vormen. De maatschappelijke implicaties zijn echter minder helder, net als het beeld op draagvlak in de samenleving. Onduidelijk is met welke fracties er een



meningsverschil is over het voorstel. Een aanpassing aan het vergadermodel zou meningsvorming en onderling debat in deze fase moeten ondersteunen.

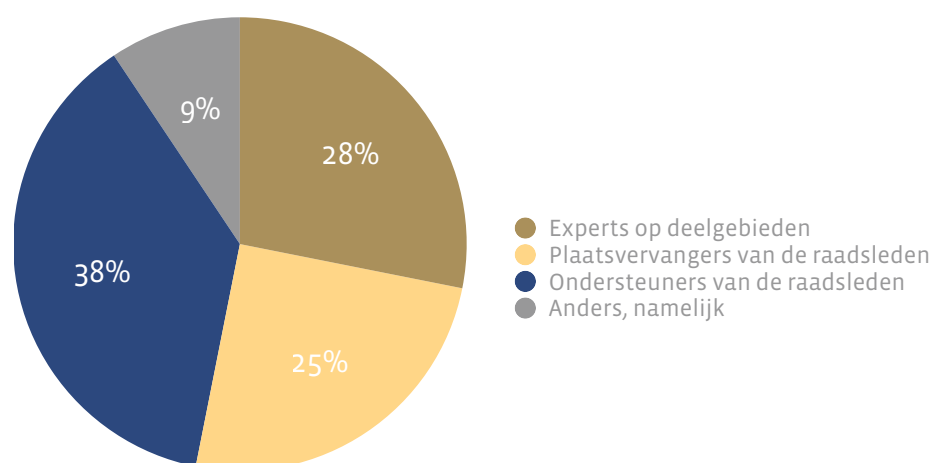
Dezelfde verschillen zijn merkbaar in de antwoorden op de stellingen met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen. De raad stelt tevreden te zijn over de mate waarin hij zich op kan stellen als 'het hoogste bestuursorgaan'. De stellingen over het gepercipieerd gezag scoren een voldoende met lage afwijkingsgemiddelden.

De meningsverschillen nemen toe wanneer men de rol van de besluitvormende vergaderingen beoordeeld. De stelling *Besluitvormende raadsvergaderingen zijn de facto overbodig* scoort ruim negatief (-2,5); men ziet de behoefte van een vergadering aan het eind van het besluitvormingsproces. De stelling wordt echter wel een hoger afwijkingsgemiddelde gegeven (2,1).

Ook bij stellingen over de rol van het college in het besluitvormingsproces kent grotere afwijkingsgemiddelde. De stelling *De taak van het college is om de raad ervan te overtuigen dat een raadsvoorstel een goed idee is* (stelling 4. Gemiddelde 1,2, afwijkingsgemiddelde 2,0) wordt niet geheel eenduidig beantwoord. Zo bestaat er verschil van inzicht of het de taak van het college is de raad te overtuigen dat een raadsvoorstel een goed idee is (1,2 dev. 2,0) en of een raad die zich richt op het college meer gezag uitstraalt dan een raad die zich voornamelijk op elkaar richt (0,2 dev. 2,0). Dit wordt nog ondersteund door de beantwoording dat de kwaliteit van het debat sterk afhankelijk is van de opstelling van het college (0,4 dev. 1,9).

De raadsvolgers

Tot slot valt op dat er verschillend wordt gedacht over de rol die de raadsvolgers innemen. Alhoewel raadsvolgers gemiddeld genomen als belangrijk voor het functioneren van de gemeenteraad gezien wordt, wordt dit niet door iedereen zo gezien (2,6 dev. 2,1). Ditzelfde beeld rijst op uit de beantwoording van de vraag of raadsvolgers als collega-raadsleden gezien worden (2,0 dev.2,7).



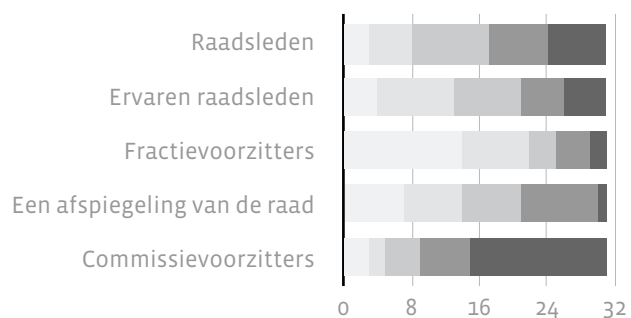
Uit de enquête – en de terugkoppeling – blijkt dat de fracties in Rheden verschillend omgaan met hun raadsvolgers. De stelling *Ik beschouw raadsvolgers als collega-raadsleden* heeft een voor deze resultaten zeer hoog afwijkingsgemiddelde (2,7). De ene fractie stelt raadsvolgers bij wijze van spreken voor als ‘raadsleden maar dan zonder stemrecht’, de andere ziet een meer onderzoekende rol en verwacht dat het debat pas door raadsleden wordt gevoerd. Voor beide manieren is iets te zeggen (ze hebben beide voordelen en kennen beide bezwaren) maar dat de modellen naast elkaar bestaan kan een goed gebruik van het vergadermodel in de weg staan. Het is belangrijk in ieder geval enige overeenstemming over de rol van de raadsvolgers én daarmee de rol van de oordeelvormende vergaderingen te bereiken.

Bij de stellingen over de bestuurlijke verhoudingen werd de deelnemers ook gevraagd de manier van het voorzitten van de commissie- en raadsvergaderingen ter beoordelen. Men geeft aan er in grote lijnen tevreden over te zijn. Al kan wel gezegd worden, dat de voorzitter veel verantwoordelijkheden toegeschreven krijgt. Dat vraagt voor de voorzitter een goede balans, en vaardigheden deze taken naast elkaar uit te voeren.

Bovenstaande conclusie wordt ondersteund door de beoordeling van de verschillende aspecten van het voorzitterschap: deze scores gemiddeld allemaal voldoende. Aandachtspunten zijn het bewaken van de tijd, het bewaken van de kwaliteit van de vergadering en mindere mate het bewaken van de kwaliteit van de vergaderopbrengst. Vooral de eerste twee krijgen een hoge prioriteit van de respondenten. Het bewaken van de orde scoort wat prioriteit betreft het allerhoogst, het bewaken van de tijd haalt de op een na hoogste.

De Agendacommissie

De Agendacommissie wordt in de enquête een brede rol toegedicht. Als belangrijkste taken van de agendacommissie zien de respondenten de taken die met planning te maken hebben. De eerstvolgende cyclus plannen wordt het meest genoemd (90%), met daarna de controle of het college zich aan de planning van de besprekingsstukken houdt (85%). Toch ziet een ruime meerderheid ook een taak als het gaat om het bespreken van de kwaliteit van de vergaderingen (60%).



Een meerjarige planning bijhouden kan op actieve steun van 60% van de respondenten rekenen, terwijl 20% het hiermee niet eens is. De griffie wordt genoemd in drie van de vier vrije antwoorden.

Naast de planning van de eerstvolgende cycli vinden de deelnemers dat de Commissie zich ook m het richten op het bijhouden van een meerjarige planning. Een meerderheid van de geënquêteerden (57 procent, figuur [NUMMER] vindt dan ook dat de raad zo'n meerjarenplanning er op na moet houden.

Ook moet de commissie evaluatief naar de vergaderingen kijken, al hoeft zij de kwaliteit niet te borgen. De respondenten zien de agendacommissie het liefst bemenst met fractievoorzitters en het minst graag met commissievoorzitters. Een afspiegeling van de raad en ervaren raadsleden zijn de twee meest genoemde andere opties. Dit beeld komt terug in de beantwoording van de open vraag. De meeste ondervraagden, ruim 61 procent ervan, geven aan dat het belangrijk is dat in de Agendacommissie alle fracties plaatsnemen. Ruim een kwart vindt dit zelfs noodzakelijk. Uit de open vragen blijkt dat men vooral op zoek is naar senioriteit en een houding van 'boven de partijen' van de deelnemers. Ook wordt er voor een roulatiesysteem gepleit.

Participatie

De raad is het hoogste orgaan, maar natuurlijk omdat hij de volksvertegenwoordiging is. Het is dus volstrekt logisch dat een gemeenteraad ook na de verkiezingen naar manieren zoekt om deze samenleving bij de beleids- en besluitvorming, en zelfs de uitvoering ervan, te betrekken.

De behoefte inwoners beter of anders te betrekken bij beleidsvorming is goed begrijpelijk. Inwoners geven steeds vaker zelf al aan bij beleid betrokken te worden. Veranderende wetgeving, zoals de Participatiewet, heeft ook bijgedragen aan een groei van de wens zelfredzaam te zijn. Daarnaast zijn de mogelijkheden tot een bredere participatieagenda aangemoedigd door de debatten over de toekomstige Wet Versterking participatie en de Omgevingswet.

Stelling	\bar{x}	σ
1 Onze burgers zijn niet geïnteresseerd in de gemeentepolitiek.	0,4	1,7
2 Onze burgers snappen onze raadsbesluiten.	-1,3	1,5
3 Als de raad een besluit heeft genomen, kan ik uitleggen of toelichten hoe dat tot stand is gekomen.	1,5	1,3
4 Ik heb het gevoel dat de samenleving betrokken is bij mijn raadswerk.	-0,3	1,5
5 Het spreekrecht is een effectieve manier voor inwoners om invloed uit te oefenen op de beleidsvorming.	1,1	2,1
6 Het spreekrecht is een effectieve manier voor inwoners om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.	0,9	1,7
7 Ik stel geregeld mijn mening bij nadat er is ingesproken.	0,0	1,1
8 Ik merk dat andere raadsleden/fracties geregeld hun mening bijstellen nadat er is ingesproken.	0,4	1,4
9 Als ik uitleg of toelicht hoe een besluit tot stand is gekomen, begrijpen mensen die uitleg.	1,1	1,1
10 De betrokkenheid in politieke besluiten is groot in onze gemeente.	-1,2	1,4
11 Burgers hebben onvoldoende invloed op het politieke proces.	0,8	1,7
12 Vragen van inwoners kan ik kwijt in mijn raadswerk.	1,5	1,5
13 Onze gemeenteraad betreft onze inwoners in voldoende mate bij de beleidsvorming.	-0,7	1,5
14 Onze gemeenteraad betreft onze inwoners in voldoende mate bij de besluitvorming.	-0,7	1,6
15 Met welke middelen zou je de inwoners de komende periode willen betrekken (max. 300 tekens)?		

In dit deel ondervroegen we de deelnemers over hun beleving bij de betrokkenheid van de samenleving, en de mogelijkheden om hen meer en/of beter te betrekken bij beleids- en besluitvorming.

Op het moment ervaart de raad maar weinig betrokkenheid van die samenleving. Uit de in deel 1 van de enquête opgestelde woordwolk blijkt al afstand. Ook bij de stellingen over de relatie met de samenleving blijkt weinig gepercipieerde betrokkenheid. Begrip over het raadswerk scoort negatief (Stelling 2. Gemiddelde -1,3). Uitleg door een raadslid lijkt wel een positieve bijdrage te leveren aan het begrip over raadsbesluiten. Men geeft in de

terugkoppelingsbijeenkomst aan dat deze uitleg niet zo zeer argumentatief is ("Welke afweging is er gemaakt?") dan wel procedurele ("Op welke manier is dit besluit tot stand gekomen?").

De effecten van het spreekrecht worden niet echt gemerkt. De leden geven aan dat spreekrecht niet per se een krachtig element is. Al wordt over de effectiviteit van het spreekrecht wel wisselend gedacht. Naar de perceptie van de deelnemers stellen de leden niet heel vaak hun mening bij in de besluitvorming.

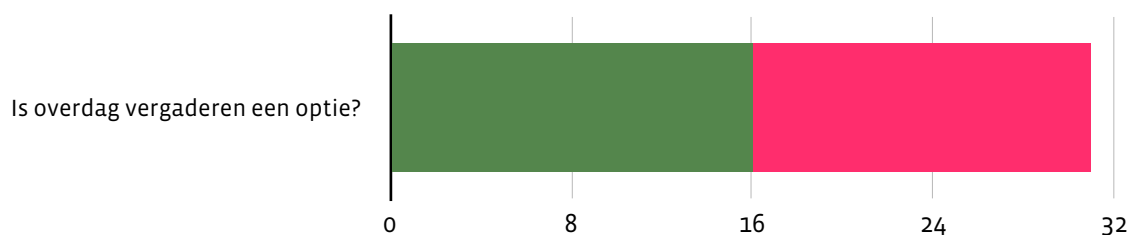
In de open vragen geven de deelnemers wel aan naar andere vormen op zoek te zijn om de samenleving te betrekken, zoals burgerberaden en informerende bijeenkomsten. Uit de enquête blijkt dat er op het moment nogal wat distantie wordt ervaren. Het toevoegen van instrumenten of mogelijkheden voor inwoners om te participeren alleen zal daarom de mate van participatie niet meteen vergroten. Dat hier in de perceptie van de respondenten ook een rol bij de raad ligt, blijkt uit de negatieve scores op de vraag of de raad de bewoners voldoende betreft (-0,7 dev.1,5-1,6).

De raad kan overwegen extra initiatieven te ontplooiën om eventuele nieuwe methoden om te participeren in de beleidsvoering onder de aandacht te brengen. En helder communiceren over de effectiviteit van de input. Tegelijkertijd is voorzichtigheid passend. Evaluaties van vormen van meervoudige democratie laten zien dat de deelname vaak geen goede afspiegeling van de samenleving participeert aan deze inspanningen. De raad, als hoogste orgaan eindverantwoordelijk voor de besluitvorming, zal hier waakzaam op moeten zijn.

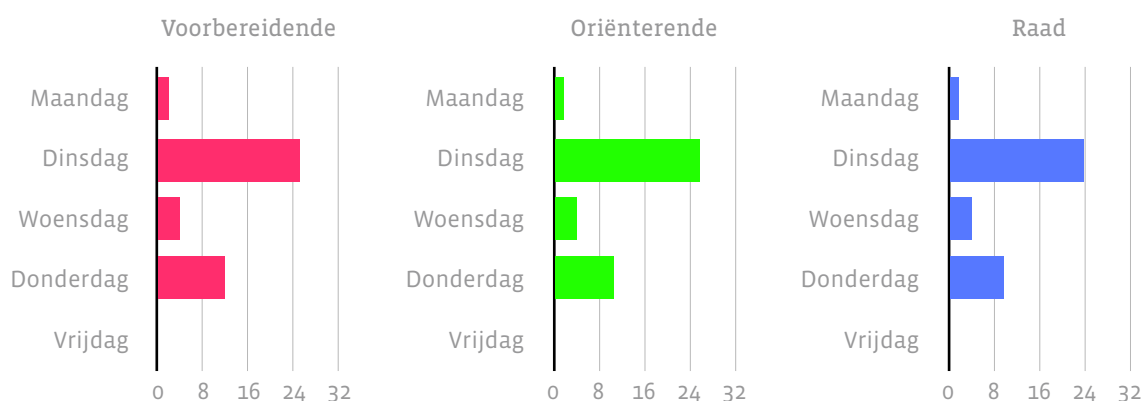
Organisatie van de vergaderingen

Om betere afspraken te maken over de momenten waarop wordt vergaderd, beantwoorden de geënquêteerden enkele vragen over de vergaderorganisatie.

Daaruit blijkt een ruime voorkeur voor dinsdag als vast vergaderdag. Bij de vraag of vergaderingen ook overdag kunnen worden georganiseerd zijn de stemmingen bijna gelijk verdeeld.



Men lijkt geen voorkeur te hebben voor een spreektijdenregeling in de besluitvoorbereidende vergaderingen. De helft van de deelnemers ziet wel de meerwaarde van een spreektijdbeperking in de raadsvergaderingen. Over de effecten van een spreektijdenregeling hebben de deelnemers naar het zich laat aanzien geen sterke mening. Wel is er twijfel over of de vaardigheden om kort te spreken op orde zijn. Het gemiddelde op de stelling *Onze raadsleden zijn spreekvaardigheid genoeg om met een spreektijdenregeling om te gaan* is met 0,6 niet nog en kent een relatief hoog afwijkingsgemiddelde (2,0).

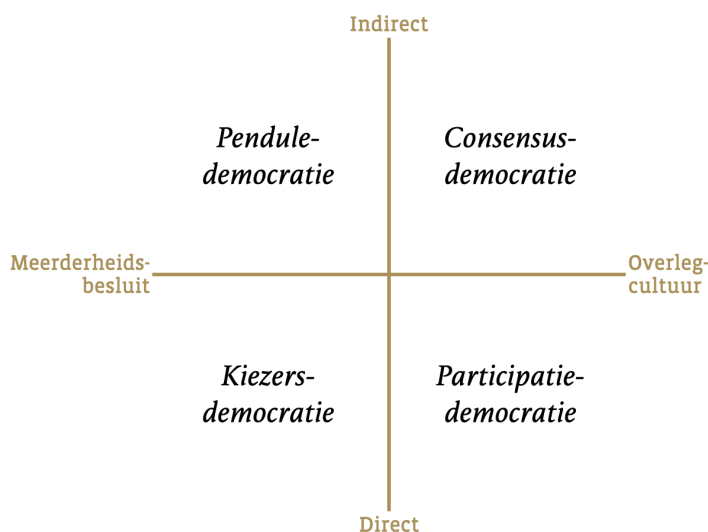


Bijlage 2 Soorten democratie

Democratie kent meerdere vormen. Allereerst zijn er verschillende democratische structuren — de democratie van de VS is anders georganiseerd dan in Nederland. Dichter bij huis zijn er ook opmerkelijke verschillen in democratische structuren van gemeenten ten opzichte van de om ons heen liggende landen: wel of niet een rechtstreeks gekozen burgemeester, duale of monistische stelsels, verantwoordelijkheden, enzovoorts.

Naast de democratische *structuur* kan ook de democratische *cultuur* verschillen. Democratische cultuur is niet zo zeer de manier waarop de democratie is vormgegeven, maar hoe mensen hem beleven. Hier zijn vier typologieën² voor te geven. Elk van deze soorten komen in zuivere vorm niet echt voor. Het zijn modellen, dus slechts een simplificatie van de werkelijkheid en nooit een beschrijving ervan.

De vier modellen beschrijven in grote lijnen hoe met name de deelnemers van democratie haar zien, en welke verwachtingen ze er bij hebben. De indeling geschiedt langs twee lijnen. De eerste beschrijft in twee uitersten. De eerste is de vraag hoe de volksvertegenwoordiger zich tot de samenleving verhoudt. Ligt de verantwoordelijkheid voor het debat bij volksvertegenwoordigers of zijn zij 'slechts' de spreekbuis van hun achterban? De tweede beschrijft of een meerderheidsbesluit of unanimitieit het streven moet zijn. Is democratie per definitie de stem van een meerderheid of moet je altijd proberen iedereen mee te krijgen?



Vier soorten democratie

² Uit Vitale democratie, Frank Hendriks. AUP (2006)

Om duidelijk te maken welke verwachtingen volksvertegenwoordigers van hún democratie hebben, zijn de modellen goed bruikbaar. De typologieën zijn dan de start van het gesprek over hoe de raadsleden zich willen verhouden tot elkaar en tot de bevolking. Ze spreken daarmee verwachtingen uit over de vorm en omvang van het onderling debat en het belang om en de wijze waarop de samenleving te willen betrekken bij de beleidsvorming.

In de praktijk zullen bestaande democratische culturen een mengvorm zijn. Daarnaast is het ene onderwerp meer geschikt voor een bepaalde vorm dan een andere. Een burgerberaad organiseren over een onderwerp wat breed leeft in de samenleving is makkelijker dan voor een onderwerp wat weinig tot de verbeelding spreekt.

Naast de praktische bruikbaarheid, hebben mensen vaak een voorkeursvorm. Deze is ingegeven door een eigen politieke oriëntatie maar ook weerspiegelt deze keuze de politieke en parlementaire cultuur van de eigen gemeente. Deze keuzes zijn bepalend voor de manier waarop politici hun deliberatie willen voeren, bijvoorbeeld welke ruimte de oordeelvormende fase in het vergadermodel in hoort te nemen. Ook zegt het niets over de omvang en vormen van participatie die de raad graag ziet georganiseerd.

Door middel van het beantwoorden van dilemma-stellingen gaven de deelnemers aan welke 'soort' democratie zij zelf het beste bij de gemeente vinden passen. Uit paren van stellingen moesten ze steeds kiezen welke stelling het best past. Uit deze antwoorden is de aggregatie gemaakt welke 'soort' democratie het best bij hun beleving en verwachtingen hoort. In deze enquête worden alleen de gezamenlijke resultaten gegeven. Zo worden de voorkeuren van alle leden duidelijk.

Penduledemocratie

In een penduledemocratie geldt het recht van de grootste. De uitkomst wordt bepaald door de stem van de meerderheid. Een voorbeeld van de penduledemocratie vind je in het Verenigd Koninkrijk of de VS.

Maar ook in de meer pluriforme meerpartijendemocratie van Nederland kan een penduledemocratie voorkomen. De meerderheid is dan niet één grootste fractie maar een coalitie van fracties, soms met een middenpartij die in beide 'kampen' kan optreden.

Bij een penduledemocratie wordt de uitkomst meer door de macht van het getal bepaald dan door inhoudelijk debat. De term penduledemocratie slaat op de beweging die deze vorm van democratie vaak maakt na verkiezingen. Nadat de ene meerderheid een bestuursperiode heeft geregeerd, zal vaak de minderheid, de oppositie, groeien en het regeerstokje overnemen. Een proces wat zich na volgende verkiezingen weer kan herhalen, waardoor een slingerbeweging ontstaat.

Consensusdemocratie

Het typische kenmerk van een consensusdemocratie is overleg. De bestuurders hebben veelvuldig overleg met belangengroepen, vakverenigingen en zelfs particuliere organisaties. Dit wordt het *maatschappelijk middenveld* genoemd.

De deliberatie gaat vaak gepaard met onderhandelingen met deze organisaties, en minder in het parlement. Het inhoudelijke overleg zijn al vóór de besluitvormende vergadering gevoerd.

De beraadslaging bij de besluitvormende vergadering is meestal ter legitimering. Het parlement legt uit hoe de overeenstemming tot stand is gekomen. Waar er consensus over is, maar ook welke concessies zijn gedaan en welke compromissen zijn bereikt. Politici in een consensusdemocratie zien zichzelf daarom meer als scheidsrechter van het politieke spel dan als speler er in. De legitimiteit van de zorgvuldige procedure staat voorop.

Kiezersdemocratie

Luisteren naar de burger, dat is de mores in een kiezersdemocratie. Vooral naar het oordeel van de burger. Voorstanders van deze vorm van democratie zijn propagandisten van het inzetten van aanvullingen op de parlementaire democratie zoals peilingen en referenda. Deze uitkomsten zijn leidend voor de stemming.

De kiezersdemocratie heeft er baat bij de kiezer goed te informeren; ze heeft kwalitatieve massamedia nodig waarmee kiezers snel een eigen mening kunnen vormen. In traditionele en sociale media zullen deskundigen en opiniemakers de hoofdrol spelen.

Ook politici zelf hebben daar een rol. Hun bijdrage in en om het parlement is niet zozeer op het parlement gericht, maar op de meningsvorming bij de bevolking. Het debat is niet intern – erop gericht om opponenten te overtuigen – maar om de achterban aan te moedigen. Ze doen dat met felle retoriek, populistische technieken worden daarbij niet geschuwd.

Participatiedemocratie

Samen komen we er wel uit, zeggen voorstanders van de participatiedemocratie. Dat samen, moet je letterlijk nemen. Politici van de participatiedemocratie organiseren graag meervoudige democratie zoals

hoorzittingen, burgerberaden, buurtpanels en andere deliberatieve vormen. Daar geldt dat iedere inbreng gelijk of gelijkwaardig is.

In deze vorm zien politici er op toe dat de participatie rechtmatig en rechtvaardig verloopt. Als een egalitaire bijdrage om de een of andere reden niet mogelijk is, gaat dat ten koste van de kwaliteit en legitimiteit van de uitkomst. Daarnaast doet participatiedemocratie een flink beroep op de tijd en politieke vaardigheden van kiezers.

In feite wordt in een kiezersdemocratie de verantwoordelijkheid van het parlement teruggelegd bij de inwoners. Zij delibereren, de politici zijn er om die dialoog aan te moedigen en meesprekers te ondersteunen of te begeleiden. Maar de bewoners doen het werk.

Bijlage 3 Raadsconferenties

Tijdens de raadsconferentie in september 2023 spraken de deelnemers middels het Meetlintdebat over de organisatie van de politieke besluitvorming en de samenwerking tussen raad en college.

Het Meetlintdebat is een debatvorm waarbij deelnemers hun positie kiezen langs een lint. Een letterlijk lint met aan de ene zijde een plus en aan de andere zijde een min. Na het noemen van de stelling wordt de deelnemers gevraagd fysiek op het lint plaats te nemen op een plek die het meest overeenkomt met hun gevoel. Dat hoeft niet helemaal 'voor' of 'tegen' te zijn, maar kan ook met reserves, nuances en andere mitsen en maren zijn. Juist over die nuances hoort immers te worden gesproken.



Bij de stellingen vraagt de gespreksleider bij de deelnemers door naar het 'waarom' van de gekozen positie. Hierdoor worden niet alleen posities zichtbaar, maar juist ook nuances, zorgen en overwegingen. Wanneer een van de raads- of collegeleden in het Meetlintdebat bijvoorbeeld met zijn positie kenbaar maakt dat de interactie onvoldoende is, wordt hem gevraagd uit te leggen hoe de vergaderingen beter worden wanneer de interactie toeneemt.

1. Het college speelt een te prominente rol tijdens vergaderingen

Een kleine meerderheid van de deelnemers gaat bij deze stelling op de eerste helft van de pluszijde staan. 'De intentie van de collegeleden is de goede,' zegt een van de deelnemers. Maar men constateert wel dat er heel veel informatie wordt gegeven tijdens de vergaderingen. De iets kleinere groep staat vanaf het midden aan de minzijde. Ze wijzen erop dat de leden zélf veel vragen. 'Wij stellen ons graag op als dienaars van de raad,' zegt een collegelid met lichte ironie. 'Als het college al een prominente rol heeft, dan is dat om dat wij hen die geven,' vat een raadslid samen.

Het beter vormgeven van de raadsinformatie zou wel kunnen helpen, meent een deelnemer. Dat levert niet per se meer of betere informatie op, maar wel voor de raad meer bruikbare informatie.

2. Het is de eigen verantwoordelijkheid van een raadslid of fractie om over voldoende informatie te beschikken in iedere fase van het besluitvormingsproces

De stelling levert een evenredige verdeling op, met een grotere groep verzameld rondom het midden. De deelnemers aan de minzijde wijzen op de rol van het college om de raad 'alle informatie te verstrekken die hij nodig heeft voor de besluitvorming' zoals de Gemeentewet het zegt. 'Je weet niet wat je niet weet,' zegt een deelnemer erbij. De leden aan de pluszijde leggen de benaderbaarheid van het college voor. 'Je kunt de wethouder even bellen.'

Aan beide zijden van het lint blijkt er toch een bepaalde behoefte te zijn aan meer informatiemanagement. 'We moeten wel snappen waarom een voorstel wordt gedaan op de manier waarop we het krijgen.'

3. Nieuwe argumenten horen in principe niet thuis bij besluitvormende raadsvergaderingen

Met een aanzienlijke meerderheid staan de deelnemers aan de pluszijde. 'In principe ben ik het er mee eens,' ligt iemand toe. Er zijn immers altijd gevallen denkbaar waar een raadslid pas op een laat moment nieuwe informatie krijgt. Deelnemers aan de minzijde leggen uit er op dat dit vaker voorkomt — wellicht vaker dan de leden aan de pluszijde denken. De leden aan de minzijde werpen echter tegen dat er vaak pas laat aan de standpuntbepaling wordt begonnen, soms pas na de Voorbereidende vergadering. Dan kunnen argumenten niet meer voor de besluitvorming ter overweging worden ingebracht.

Hoe dan ook moet een raadslid altijd de ruimte hebben om tijdens de raadsvergadering iets nieuws in te brengen, maar blijft er onenigheid over hoe 'gewoon' zo iets is.

4. Aan het eind van de voorbereidende vergaderingen behoor ik te weten wat de argumenten van andere fracties zijn

Voor deze stelling neemt de groep aan de pluszijde zelfs toe. 'Dat zou mooi zijn,' zegt een deelnemer. De leden aan de minzijde wijzen op amendementen en moties. Die worden pas tijdens de raadsvergadering ingebracht. Al hoeven de argumenten die daarbij horen niet nieuw te zijn, reporteren de deelnemers aan de pluszijde.

5. Aan het eind van de voorbereidende vergaderingen behoor ik te weten wat de standpunten van andere fracties zijn

Het viel de gespreksleiders op dat in het gesprek bij de vorige stelling op dat de woorden 'standpunt' en 'argument' door elkaar worden gebruikt. Deze stelling geeft een duidelijker beeld van het verschil. De meeste deelnemers staan aan de minzijde van het lint. 'We moeten elkaars argumenten hebben gehoord,' zegt een deelnemer. Deze bijdragen van anderen kan dan na de vergadering worden besproken en gewogen in bijvoorbeeld een fractievergadering. In de raad worden dan de standpunten gedeeld.

Bijlage 4 Interviews

In de periode van 30 oktober tot 8 november 2023 interviewde het Periklesinstituut raadsleden van de gemeenteraad van Rheden. In totaal werden 10 raadsleden geïnterviewd, één uit elke fractie. Als basis voor het gesprek diende de beelden en informatie die eerder opgehaald waren met een enquête en een tweetal bijeenkomsten met de gemeenteraad.

De interviews diepten de belangrijkste hieruit naar voren gekomen onderwerpen uit, en gingen daarnaast over de ervaringen met de huidige vergaderwijze en hoe de raad van Rheden er verbeteringen in kan aanbrengen.

In goede verhoudingen

Men is duidelijk te spreken over de onderlinge verhoudingen. ‘De sfeer is goed,’ zeggen vrijwel alle deelnemers. De geïnterviewden vinden hun collega’s in de raad benaderbaar en constructief ‘Iedereen kan mee doen, en iedereen wordt gehoord,’ omschreef een van de leden het. Ook na de vergadering zijn de onderlinge verhoudingen over fracties heen goed. Dat maakt het prettig werken.

Een enkeling verwijst naar bestuursperioden waar het politiek bedrijven door slechtere verhoudingen betrekkelijk stroever verliep. ‘De samenstelling is veranderd,’ legt iemand uit. ‘En diverser geworden.’

De betere verhoudingen hebben er ondermeer toe geleid dat het gemeentebestuur deze bestuursperiode met een hoofdlijnenakkoord werkt. Dit hoofdlijnenakkoord zorgt er ook voor dat men beter met elkaar om kan gaan. Toch mist men nog steeds het debat. ‘Het was eerder nog wel eens dichtgetimmerd.’ In die periodes kwamen politieke discussies de achterkamertjes niet uit. Dat zorgde nog wel voor frustratie en verslechterde omgangsvormen.

Werken met een hoofdlijnenakkoord wordt als een prima bestuurlijke innovatie ervaren, maar de impact ervan is nog niet overal doorgewerkt. Waaronder in de vergaderwijze. ‘Dit model past niet bij een hoofdlijnenakkoord,’ vindt een geïnterviewde. Men mist gezamenlijke oordeelvorming, een agendastellende en kaderstellende rol van de raad.

Waar is de oordeelvorming gebleven?

In het huidige vergadermodel komt vooral de gezamenlijke oordeelvorming er bekaaid vanaf. In de Voorbereidende vergaderingen worden vooral vragen aan het college gesteld. Aan het eind heeft deze vergadering wél opgeleverd dat iedere woordvoerder beter is gaan begrijpen wat een collegevoordracht behelst, maar een politieke afweging is er niet gemaakt.

In de raad komt het er dikwijls ook niet van. ‘Dan merk je goed dat iedere fractie zijn positie al heeft ingenomen,’ zegt een geïnterviewde. ‘Een vertoning,’ noemt een deelnemer het. Vreemd is dat overigens niet: bij de besluitvormende vergadering hoort het ook dat de kaarten al redelijk geschud zijn. Overleg is er overigens wel – de raadsleden vinden elkaar tenslotte benaderbaar en constructief – maar niet tijdens een oordeelvormende vergadering. De cultuur

is dan wel de achterkamertjes uit, maar niet verder gekomen dan de wandelgangen. De transparantie nodig voor politieke legitimiteit is er dus nog niet.

De constatering lijkt dat de huidige Voorbereidende vergaderingen vooral *beeldvormend* zijn, de raadsvergaderingen zijn – uiteraard – *besluitvormend*. Dat is ook de afspraak. De burgemeester corrigeert wel eens met de woorden ‘debat had in de Voorbereidende vergadering gemoeten’. En dan mist in het model de *oordeelvorming*. Of liever: in de uitvoering van het model. Enkele deelnemers vinden dat juist de *oordeelvorming* – het inhoudelijk debat – in de besluitvormende raad plaats moet vinden. ‘Inwoners kijken naar de raadsvergaderingen,’ weet een deelnemer. ‘Wanneer daar alleen besluitvorming plaatsvindt, krijgen ze niet het volledige beeld mee.’

Het ontbreken van de *oordeelvorming* is de meest geuite tekortkoming aan de huidige vergaderwijze. Hoewel enkele deelnemers er óók op willen wijzen dat een besluitvormingsproces enige flexibiliteit moet kennen. Men wijst op de uitgangspunten van het model zoals de gemeenteraad van Arnhem het hanteert. Men kiest daar per dossier of het beeld- of *oordeelvorming* behoeft. Als een onderwerp naar oordeel van de vergadering geen *oordeelvorming* behoeft, moet de agendacommissie er niet rigide aan vasthouden.

Feitelijk werken de meeste raden met een vergadermodel waar beeld-, oordeel- en besluitvorming duidelijk is gefaseerd op die wijze. In bijvoorbeeld Hoeksche Waard of Sliedrecht kiest men ook op basis van het onderwerp de behandelintensiteit. De raad moet zelf kunnen bepalen welke besluitvormingsprocedure het best past bij een dossier. Als er geen politieke meningsverschillen worden gesignaleerd, kun je het debat ook niet afdwingen. Hoewel een dergelijke aanpassing goed rekening moet houden met voorwaarden voor een goed debat, anders dan belegd in de vergaderstructuur: vergadercultuur en vergadervaardigheden.

Wie volgt de raadsvolgers?

Dat het nu niet tot debat komt, ligt deels aan de manier waarop de raad informatie krijgt. ‘Vaak heb je bij de Voorbereidende vergaderingen er net van gehoord, dus stel je eerst vragen,’ legt een ondervraagde deelnemer uit. Ook de manier waarop de vergaderingen zijn gepland kunnen een beperking zijn. Om het aantal vergaderdagen te beperken, worden vergaderingen parallel gepland. ‘Dan zit niet altijd de woordvoerder aan tafel.’

Wat daarbij een rol speelt is de samenstelling van de Voorbereidende vergaderingen. Daar zit vaak de Raadsvolger aan tafel. Dat zijn vaker de minder ervaren deelnemers aan het gemeentebestuur, legt een ondervraagde uit; het raadsvolgerschap wordt vaak als voorbereiding op hogere plek op de kieslijst gezien.

Een andere deelnemer wijst erop dat het niet de rechtstreeks gekozen leden zijn. ‘Van hen mag je niet altijd verwachten dat ze de last van de hele fractie op zich nemen’, zegt deze persoon, zeker als het om een betrekkelijk nieuw dossier gaat. Daarnaast zijn sommige raadsvolgers meer technische mensen, de fractiespecialisten. Dat zijn niet de mensen die politiek bedrijven, legt iemand uit. ‘Raadsvolgers laten zich leiden door wat op de agenda staat.’ De grote lijnen

zouden dan kunnen worden gemist. Dit beeld is niet éénduidig, maar de zorgen over een te grote verantwoordelijkheid van de Raadsvolgers wordt door alle ondervraagden wel gedeeld.

Toch moeten Raadsvolgers namens hun fracties kunnen spreken, zegt een meerderheid van geïnterviewden, maar niet áls raadsleden. 'Ze zijn niet op het niveau van raadsleden en kunnen dus ook niet zo functioneren.' Het huidige model maakt hun verantwoordelijkheid te solitair en vraagt te veel van ze. Er is alleen tussen beeldvorming van de Voorbereidende vergadering en de besluitvorming tijd om kwesties in de fractie te overleggen. Dit beperkt het onderling debat tussen fracties. 'Het zou beter zijn als de beeldvormende fase een expliciete plaats krijgt,' vindt een ondervraagde. Dit zou er toe leiden dat ook de oordeelvorming een betere plaats krijgt in het model.

Moeten de Raadsvolgers zich verder ontwikkelen? Als verkenner van de politieke besluitvorming in de Oriënterende en Voorbereidende vergaderingen functioneren ze prima. Maar overleg met de fractie en begeleiding is écht wel nodig om de oordeelvorming goed te organiseren. Enkele geïnterviewden zeggen daarnaast ook vakspecialisten uit de fractie te missen. En wijzen erop dat de planning van de Voorbereidende vergaderingen het niet toelaat als woordvoerder specialistisch op te treden; daar is de agendering te variabel voor. Een ander wijst erop dat een commissiemodel juist het voordeel van een programmatische aanpak heeft.

Verkennen is het nieuwe oriënteren

Volgens de deelnemers kunnen de Oriënterende vergaderingen de rol van de beeldvorming niet innemen. 'Dat zijn onderwerpen met meer afstand,' legt iemand uit. De oriënterende fase is geen formeel onderdeel van de cyclus en wordt ad hoc op onderwerpen ingezet. Zonder directe gevraagde beslissing of een beleidsvoornemen. De vergaderingen zijn verkennend. 'Vaak is de portefeuillehouder van het college er ook niet bij.'

De afstemming tussen de Oriënterende vergaderingen en de reguliere besluitvormingsprocessen zou wel beter kunnen, vindt men. Hoewel de geïnterviewden er geen concrete ideeën over uiten, zou programmering door de agendacommissie dit mogelijk kunnen maken. Deze commissie kan dan zorgen voor afstemming op een verkennende fase én de prioritering van politieke dossiers.

Een van de geïnterviewden herhaalt de in een raadsbijeenkomst al geuite wens om vaker met de raad onderwerpen verkennend te bespreken, ook mét de wethouder. Zonder gevraagde beslissing eens doorpraten over dilemma's van de lange termijn.

Verschillen in van mening verschillen

De besluitvorming verloopt overigens niet altijd volgens bovenstaand patroon. Er zijn dossiers waar de ervaring met de inhoud wat groter is, en er in de Voorbereidende vergaderingen best gedebatteerd zou kunnen worden. Of onderwerpen waar het voorafgaand aan de raadsvergadering nog ongewis is, bijvoorbeeld door ingediende amendementen of moties, en er een debat in de raadsvergadering plaats zou kunnen vinden. Ook dan komt het niet goed tot debat. Debat betekent hier: ingaan op elkaars argumenten.

‘We schuwen de scherpte,’ vindt een ondervraagde. De sfeer is goed, en voelt de behoefte deze ook goed te houden. ‘We streven ernaar een grotere meerderheid te zoeken dan de helft-plus-1,’ zegt een ander. Besluiten van de raad zijn daardoor gedragen, maar misschien ook ‘te compromis-gericht’, vinden enkelen. De goede sfeer wordt als een kwaliteit gezien; het gevolg is dat men niet echt wil of durft, problemen op te lossen.

Een nieuwe vergaderwijze — of aanpassingen aan de huidige — zou de leden meer moeten stimuleren om op elkaars argumenten in te gaan. Een enkeling vermoedt dat aanpassingen in het model er niet in gaan helpen. ‘De politieke cultuur is veel te veel naar binnen gericht.’ Juist het ontwikkelen van vaardigheden kan de raad helpen beter tot debat te komen en hoofd- en bijzaken te scheiden.

Anderen wijzen op de opzet van de collegevoordrachten. ‘Er wordt nooit een alternatief geschetst,’ merkt een deelnemer op. Raadsstukken en college voordrachten moeten óók meer het onderling debat stimuleren. ‘Je wordt toch vaak op een ambtelijk spoor gezet,’ zegt iemand. De opstellers van de stukken voor de raad zouden deze met een beter ontwikkelde ‘politieke antenne’ op moeten stellen. Het college heeft dat ook opgepakt, maar de resultaten zijn nog niet voldoende. ‘Het college zou meer transparant moeten zijn over de mogelijkheden,’ zegt iemand. En wellicht over de afwegingen en consequenties.

Hoe hangt de kaderstellende rol?

Hoewel wel met een hoofdlijnenakkoord wordt gewerkt, constateert men een reactieve raad. ‘De raad prioriteert niet,’ zegt een van de deelnemers. De agenda wordt de facto door het college bepaald. De pogingen om te werken met startnotities worden gewaardeerd. Vooral visienotities, zoals aankomend in het sociaal domein, worden als positieve ontwikkelingen genoemd. ‘We zijn het deze periode wel steeds beter gaan doen,’ vindt een deelnemer.

Verschillende deelnemers wijzen erop dat het niet alleen de ‘wil’ is. Ook de vaardigheden om goed uit te leggen hoe de raad zijn rol wil spelen zijn nog niet goed ontwikkeld. ‘Het huidige model is ook wel comfortabel,’ merkt iemand op. De raad wordt door het college goed bediend in de agendavorming. Misschien te goed? Is de raad, om het scherp te stellen, te lui?

In ieder geval ervaren de ondervraagden niet dat het om hún agenda gaat. ‘De tijd is nu tekort om zelf bijvoorbeeld een gesprek met inwoners te plannen. Er wordt door meerdere deelnemers aan de gesprekken een wens geuit voor een meer strategische kalender van de raad. De huidige Langetermijnagenda laat geen strategische planning toe, en wordt te weinig goed nageleefd. ‘Er staat wel een onderwerp op maar je weet niet wat er van je wordt verwacht,’ zegt iemand.

De agendacommissie zou ook de strategische rol van de raad in het besluitvormingsproces kunnen bewaken. ‘Dan kun je je verantwoordelijkheid nemen, in plaats van wachten tot het college je die geeft,’ illustreert een ondervraagde.

Organisatie participatie

Een belangrijk voordeel van het huidige model is de toegankelijkheid, zegt een deelnemer. 'De Rhedense samenleving kan eenvoudig aanhaken bij een onderwerp,' legt een deelnemer uit. Toch is er een meermaals genoemde wens de participatieve mogelijkheden te vergroten. Het Burgerberaad is goed bevallen, al miste men een goede afspiegeling. 'Het trekt wel bepaalde mensen met een politieke voorkeur, geen dwarsdoorsnede.'

De raad zou er goed op moeten letten dat een participatief traject een goed afspiegeling mogelijk maakt. Denk daarbij aan het wijkplatforms van Groningen-stad, de kernengerichte werkwijze van Raad op Pad in Raalte, het stadsgesprek in Harderwijk of de meer uitgebreide en gewogen enquête over ruimtelijke ordening en milieu van Maashorst. Bijvoorbeeld in onderwerpkeuze, door onderwerpen specifiek uit een wijk te kiezen, stelt iemand voor. Participatie zou vooral een grote rol moeten spelen om de aggregatieve rol van de raad te versterken: het ophalen van argumenten, ideeën en feiten. De raad moet wel het debat zélf voeren. Door meer uit de wijk te halen, kan de raad ook meer laten zien hoe politieke besluitvorming tot stand komt. Een van de ondervraagden hoopt dat de raad door anders te gaan werken op termijn zelf óók een betere afspiegeling van de samenleving wordt.

Bijlage 5 Werkconferentie

In een werkconferentie op 16 november 2023 bespraken de raadsleden in een zestal Werktafels de volgende thema's. De uitkomsten van deze gesprekken werden door hen samengevat op flip-overvellen. De opbrengst van Werktafel 1: Beschermen vergadersfeer pleit het niet toe op één vel over te dragen. Deze is verbaal overgedragen tijdens het plenaire deel van de Werkconferentie.

1. Beschermen vergadersfeer

De Raad van Rheden kent een goede vergadersfeer en goede onderlinge verhoudingen. Tegelijkertijd kommen debatten niet vaak genoeg tot de (politieke) scherpte. Hoe verbeteren we de openbare, argumentatieve interactie en beschermen we de goede vergadersfeer?

2. Van termijnagenda naar strategische raadsagenda

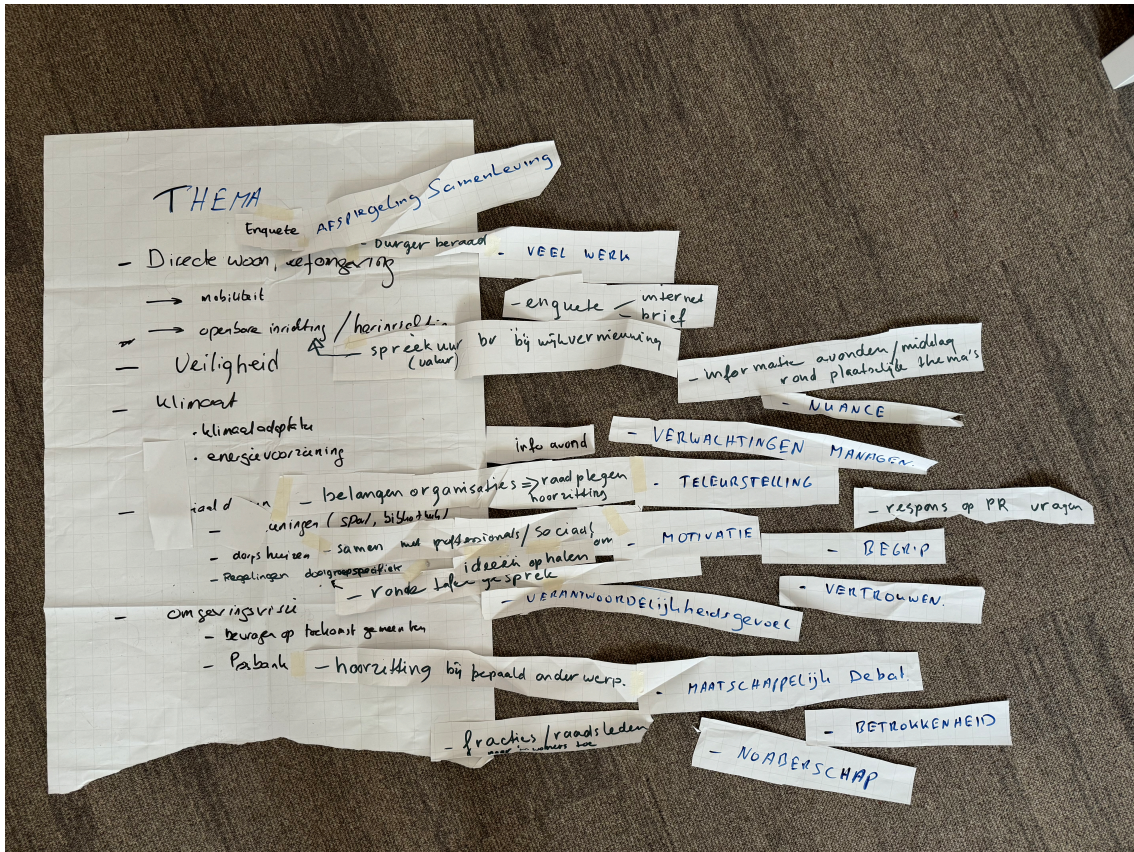
Op de langetermijnagenda staan de onderwerpen die de raad mag verwachten te behandelen. Het is daarmee een procedureel instrument. Om een strategisch instrument te worden moet de raad ook aangeven met welke beleidsintensiteit hij onderwerpen wenst te behandelen. Willen we uitgangspunten formuleren of een verwachten we een kant-en-klare voordracht van het college?

Onderwerp	AGENDA	K-S-V
Initiatief / Startnotitie / Samenwerking / Vast		
Ow.		S / K
Armoedebeleid		A-K
GMR's		I-K
Arbeidsparticipatie		S-S
Gezondheidszorg		V-V
WMO		AK (kennisdag)
Jeugdzorg		AK
Inwonersparticipatie		A
Kunst + cultuur		V
Huisvesting		A
Biodiversiteit		V
Landschap		S-V
Voornemen nieuw		S
Is er beleid dat voldoet?		C+R

Onderwerp	
Klimaatbeleid	
Energie transitie	
- Mobiliteit (bus)	
Financien	
Onderwijs	
→ Economie	
Migratie	
Openbare ruimte	
Veiligheid	
Wegverkeer	
Afval	
Recreatie / Toerisme	
Sport	
Milieu	
Ambtelijke organisatie	

4. Participatie

De raad wenst burgers meer te betrekken bij beleids- en besluitvorming. Dan moet de raad ook duidelijk maken wat de te verwachten opbrengst is. Wie bepaalt de beleidsrichting? Willen we ideeën voor de uitvoering of alleen doens-en-niet-doens? Met anderen woorden: wat staat er op onze participatie-agenda?



6. Werkdruk moet afnemen

Te veel raadsleden ervaren te veel werkdruk. Door een goede planning kan deze afnemen, maar te geforceerd naar arbeidsintensiteit willen afnemen kan er ook voor zorgen dat de rol van de raad verminderd. In deze werktafel bedenken jullie ideeën om de werkdruk meer in balans te laten zijn met de verantwoordelijkheden en taak van de draad.

