

Handreiking  
vernieuwend vergaderen:  
voorbeelden uit de praktijk

## COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie.  
De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via de website [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)

### *Samenstelling:*

Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie:  
mevrouw dr. R.H.J. Lenten  
mevrouw drs. L.D. Lemmens  
de heer C.J. Springveld  
de heer mr. Chr. L. de Vlieger

### *In samenwerking met:*

mevrouw drs. A.G.M. van Brunschot, de heer drs. M.J. Fraanje en de heer drs. M.R. Schurink van  
Bureau Berenschot

### *Ontwerp omslag:*

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

### *Vormgeving binnenwerk:*

Transparant, Hans Emeis, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: Dualisme; vergaderingen; vergadertechnieken

ISBN: 90 322 7634 4

NUR: 823

© VNG uitgeverij, Den Haag 2005  
[www.vnguitgeverij.nl](http://www.vnguitgeverij.nl)

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.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

# Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
<b>1 Vernieuwing van het vergaderstelsel</b>	<b>9</b>
1.1 Veranderingen in het commissiestelsel	9
1.2 Veranderingen in het vergaderstelsel	10
1.3 Besluitvorming in fasen	11
1.4 Drie hoofdvarianten van een vergadermodel	12
1.5 Voorbeelden uit de praktijk	12
1.6 Leeswijzer	13
<b>2 Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Taken raadscommissies	15
2.3 Agendasetting	16
2.4 Rol van het college	17
2.5 Participatie van burgers	17
2.6 Voor- en nadelen	18
2.7 Conclusie	19
2.8 Praktijkvoorbeelden	20
<b>3 Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 Taken Raadscommissies	23
3.3 Agendasetting	24
3.4 Rol van het College	24
3.5 Participatie van burgers	25
3.6 Voor- en nadelen	25
3.7 Conclusie	26
3.8 Praktijkvoorbeelden	26
<b>4 De raadscommissies voorbij</b>	<b>29</b>
4.1 Inleiding	29
4.2 Markt, forum of carrousel	29
4.3 Agendasetting	31
4.4 Rol van het college	32
4.5 Participatie van burgers	32
4.6 Voor- en nadelen	32
4.7 Een variant: één raadscommissie	33
4.8 Conclusie	34
4.9 Praktijkvoorbeelden	35

<b>5</b>	<b>Mengvormen en alternatieven</b>	<b>43</b>
5.1	Inleiding	43
5.2	Overbetuwe: beleidsmatige en duale raadscommissies	43
5.3	Eersel: raadscommissies én raadsbijeenkomsten	44
5.4	Enschede: territoriale raadscommissies	46
5.5	Conclusie	48
<b>6</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>49</b>
6.1	Inleiding	49
6.2	Overwegingen bij modelkeuze	49
6.3	Knelpunten	50
6.4	Randvoorwaarden	51
6.5	Tot slot	53
<b>Bijlage I</b>	<b>Lijst van respondenten</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage II</b>	<b>Lijst van gemeenten die informatie hebben verschaft over hun vergadermodel ten behoeve van deze handreiking</b>	<b>56</b>

# Woord vooraf

In het voorjaar van 2005 ontving het projectbureau van de Vernieuwingsimpuls het volgende mailbericht van één van haar regioconsulenten: 'Vanuit Groenlo/Lichtenvoorde kwam het verzoek een informatieve bijeenkomst voor raadsleden en griffiers te organiseren over verschillende vergadermodellen voor raad en commissies. Het verzoek komt van de Achterhoek, maar we geven heel Gelderland en Flevoland de gelegenheid'.

De behoefte aan informatie(uitwisseling) over dit onderwerp bleek vervolgens ook in gemeenten elders in het land sterk aanwezig en was voor de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie aanleiding om de handreiking zoals die nu voorligt uit te brengen: *Vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk*.

Bij veel raadsleden bestond - zij het sluimerend - al lange tijd onvrede over het vergaderstelsel. Invoering van het duale gemeentebestuur heeft die onvrede manifest gemaakt. Raadsleden realiseren zich, dat veel vergaderingen in het gemeentehuis voor de meeste burgers weinig uitnodigend zijn en plaatsen daarnaast vraagtekens bij het effect dat insprekers hebben tijdens die vergaderingen. Ook de combinatie van forse vergaderdruk in de avonduren en herhalingen tijdens de raadsvergaderingen van hetgeen eerder in commissievergaderingen is besproken, wekt nogal eens ergernis. De dualisering zou toch leiden tot minder vergadertijd? Raadsleden zouden nu toch werkelijk meer tijd kunnen gaan besteden aan het contact met burgers en maatschappelijke instellingen?

Veel gemeenteraden bezinnen zich momenteel dan ook op vernieuwing van hun bestaande vergaderstelsel en vele andere zijn daarmee al daadwerkelijk aan de slag gegaan. De praktijk laat zien, dat het commissiestelsel niet alleen op verschillende manieren wordt heringericht, maar dat er ook gemeenten zijn die de keuze hebben gemaakt om zonder raadscommissies te werken. De motieven om te vernieuwen kunnen zeer verschillend van aard zijn. Van belang voor de beslissing tot vernieuwing is brede overeenstemming in de raad over het waarom van een nieuw vergadermodel en wat men ermee wil bereiken. Belangrijke vraag daarbij is ook: welk model past het beste bij de eigen lokale context?

Deze handreiking wil vooral een praktisch overzicht bieden van de vernieuwende vergadermodellen die gemeenteraden hanteren als onderdeel van het cultuurveranderingsproces dat de dualisering met zich meebrengt. Hoewel deze bundel geen wetenschappelijke pretenties heeft, is wel zorgvuldig te werk gegaan. Met behulp van de bijdragen van de regioconsulenten van de Vernieuwingsimpuls zijn zoveel mogelijk voorbeelden van verschillende vergadermodellen in gemeenten verzameld. Dat leverde meer dan vijftig praktijkvoorbeelden op: ruim tien procent van de Nederlandse gemeenten!

De handreiking bevat twaalf praktijkvoorbeelden die zijn ingedeeld naar drie hoofdvarianten van vergadermodellen: het model waarin raadscommissies ingedeeld zijn naar beleidsterreinen, de variant waarin de raadscommissies ingedeeld zijn naar duale kerntaken en het vergadermodel zonder raadscommissies. Vervolgens wordt ook een aantal mengvormen en alternatieven van deze drie hoofdvarianten beschreven. Tot slot bevat de handreiking conclusies en aanbevelingen, waarin de overwegingen, knelpunten en randvoorwaarden worden geschetst ten aanzien van de verschillende modellen. Deze kunnen gebruikt worden door gemeenten die een nieuw vergadermodel willen invoeren. Indien gewenst kunnen de praktijkvoorbeelden afzonderlijk worden gelezen.

Aan de totstandkoming van deze handreiking heeft een aantal regioconsulenten een belangrijke bijdrage geleverd: de heer W.P.G.M. Scheepens, de heer mr. H.R. Westra, mevrouw mr. M.C. van de Plasse en de heer A.W. van der Zalm. Tevens bedankt de Vernieuwingsimpuls de volgende personen voor het meelesen van de handreiking: mevrouw F.M.J. van der Aa-Hahn, gemeenteraadslid in Enschede en lid van de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls en mevrouw drs. M. Veerbeek, beleidsmedewerker bij de sector Bestuurlijke en Juridische Zaken van de VNG.

Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie  
Den Haag, november 2005

# 1 Vernieuwing van het vergaderstelsel

## 1.1 Veranderingen in het commissiestelsel

Met de invoering van het dualisme is ook het commissiestelsel veranderd. Eén van de belangrijkste wijzigingen betreft het aanbrengen van een expliciet onderscheid tussen diverse soorten commissies. Uitgangspunt in het duale stelsel is dat de raad, het college en de burgemeester hun eigen commissies instellen en dat collegeleden geen lid meer zijn van commissies die door de raad zijn ingesteld en andersom. De raad kan raadscommissies, bestuurscommissies, onderzoekscommissies en andere commissies instellen en het college kan bestuurscommissies en andere commissies instellen (Gemeentewet, artikel 82 t/m 84). In de handreiking 'Commissies in het dualistische stelsel' van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie uit 2002 worden de taken, de samenstelling, het voorzitterschap en de instelling van raadscommissies, bestuurscommissies en andere commissies beschreven.

Tevens wordt in de handreiking 'Commissies in het dualistische stelsel' het verschil tussen de monistische en de duale commissies beschreven. In essentie komt het verschil erop neer dat de commissies van advies en bijstand aan het college of de burgemeester zijn omgedoopt in raadscommissies. De benaming is veranderd, omdat de oude naamgeving aangaf hoe monistisch de raadscommissies opereerden. Ze fungeerden vaak als een proeftuin voor het college waar draagvlak voor bepaalde voorstellen kon worden gepeild. Door intensief vooroverleg in fractie en commissie werd het collegevoorstel fijn geslepen. De raadscommissies nieuwe stijl hebben in principe twee hoofdtaken:

- Voorbereiding van besluitvorming van de raad.
- Overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

Aangezien deze taakomschrijving op het eerste gezicht doet vermoeden dat de positie van de raadscommissies ongewijzigd blijft, is het van belang te benadrukken dat in het duale stelsel de functie van raadscommissies in essentie dezelfde is als die van de plenaire raad: die van volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend lichaam. De raadscommissie is niet langer een voorportaal van de besluitvorming van het college, maar ondersteunt de besluitvorming in de raad.

Het open systeem van gemeentelijke commissies is in het duale stelsel intact gebleven. Dit betekent dat de gemeenten beleidsvrijheid hebben bij het bepalen van de rol die aan commissies wordt toegekend. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om geen commissies in te stellen. Dit was overigens in het monistische stelsel ook mogelijk. Met de komst van het duale stelsel wordt in steeds meer gemeenten de wijze waarop de raad en de raadscommissies hun werk doen, heroverwogen: welke functies vervullen raad en commissies, hoe

verhouden deze functies zich tot elkaar en welke vergadervormen passen daar het beste bij?

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie wil met deze handreiking over vernieuwende vergaderwijzen van raadscommissies en gemeenteraden, het veranderingsproces in gemeenten als gevolg van het dualisme stimuleren.

## 1.2 Veranderingen in het vergaderstelsel

Onvrede over het vergaderstelsel bestond bij veel raadsleden al wel sluimerend, maar de invoering van het duale gemeentebestuur heeft die onvrede manifest gemaakt. De lokale volksvertegenwoordigers zijn zich er terdege van bewust dat veel vergaderingen in het gemeentehuis voor de meeste burgers weinig uitnodigend zijn. Bovendien vragen zij zich af of de rol van insprekers tijdens die vergaderingen wel voldoende effect heeft. Daarnaast ergeren veel plaatselijke politici zich aan de vele en lange avonden die aan vergaderen worden besteed. De dualisering zou immers leiden tot minder vergadertijd, zo luidde volgens sommigen de Haagse belofte; ze zouden nu werkelijk meer tijd kunnen gaan besteden aan het contact met burgers en maatschappelijke instellingen. Maar dat blijkt in de praktijk vaak tegen te vallen. In de raadsvergadering herhalen raadsleden zonder gêne hetgeen eerder in de commissievergaderingen is besproken. De zoektocht naar wat kaderstelling eigenlijk is, heeft meer tijd gekost dan het heeft opgeleverd en lang niet alle gemeenten zijn erin geslaagd het besturen daadwerkelijk aan het college over te laten.

Als gevolg daarvan heroverwegen veel raden momenteel de wijze waarop de raad en de raadscommissies hun werk doen. De nieuwe Gemeentewet geeft hen daarvoor alle ruimte. De gemeenteraad heeft immers beleidsvrijheid bij het bepalen van de rol die aan commissies wordt toegekend. In de praktijk zien we dan ook dat het commissiestelsel op verschillende manieren wordt ingericht en dat steeds meer raden ervoor kiezen om zonder raadscommissies te werken. Griffiers en raadsleden geven aan dat vernieuwing van het vergaderstelsel in het algemeen niet zonder slag of stoot verloopt. Zoals uit het voorgaande blijkt, kunnen de motieven om te vernieuwen zeer verschillend van aard zijn. Om de neuzen in de raad dezelfde kant op te krijgen, is het van belang om de vernieuwing van het vergaderstelsel zorgvuldig voor te bereiden. Uit de praktijk blijkt dat men bij de voorbereiding daarvan kan starten met het beantwoorden van de volgende twee vragen:

- Waarom wil de gemeenteraad een nieuw vergadermodel invoeren?
- Wat wil de gemeenteraad met het nieuwe vergadermodel bereiken?

Het antwoord op de eerste vraag geeft de visie van de raad op het nieuwe vergadermodel weer. Met andere woorden: voor welke problemen in het huidige stelsel moet het nieuwe stelsel de oplossing zijn? Het antwoord op de tweede vraag laat zien welke doelstelling de raad met het nieuwe vergaderstelsel wil realiseren. Op basis daarvan kan de raad vervolgens bepalen hoe aan die visie en doelstelling invulling gegeven kan worden. De vraag daarbij luidt: Welk vergadermodel past het beste in de lokale context?

### 1.3 Besluitvorming in fasen

De griffier van de gemeente Voorst heeft een besluitvormingsmodel ontwikkeld, bestaande uit drie fasen.<sup>1</sup> Deze fasen luiden als volgt:

Fase 1: Beeldvorming.

Fase 2: Meningsvorming.

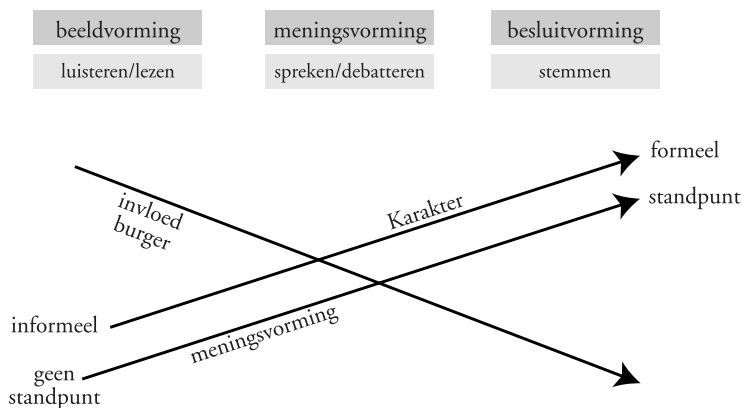
Fase 3: Besluitvorming.

In de eerste fase staat informatievergaring centraal. Om een goed onderbouwd besluit te kunnen nemen, moet de gemeenteraad zich immers in de eerste plaats gededegen informeren. De tweede fase bestaat uit meningsvorming door middel van debat. Als de raadsleden goed op de hoogte zijn van het probleem en de mogelijke oplossingen kunnen zij zich een mening vormen en deze ook uitdragen in het debat. Na het debat wordt een besluit genomen.

Besluitvorming is de derde en laatste fase in dit model.

De griffier van Voorst stelt dat deze drie fasen in de praktijk veelal door elkaar heen lopen of dat stappen (deels) worden overgeslagen: 'Hoe vaak zeggen we niet dat de commissievergadering in de raadsvergadering wordt overgedaan? En hoe vaak zien we niet dat de raad op basis van achteraf onvoldoende of onjuiste informatie in debat gaat? En hoe vaak komt een burger inspreken in de vergadering als de standpunten al ingenomen zijn? Voor alle betrokkenen is dat onbevredigend.'

In onderstaande figuur wordt dit besluitvormingsproces grafisch weergegeven.



Deze handreiking neemt dit besluitvormingsproces als uitgangspunt. De vergadermodellen die in deze bundel staan beschreven, worden elk langs de indeling in beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming gelegd. Daarbij komt steeds de vraag aan de orde welke stap in welk gremium wordt gezet. Met andere

<sup>1</sup> Zie het artikel van Hans Peet in Binnenlands Bestuur van 15 april 2005.

woorden: vindt de beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming in de raadscommissie(s) en/of in de raad plaats?

Ongeacht het vergadermodel geldt dat bewoners in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces de meeste invloed hebben. Dan is de opzet van de bijeenkomsten nog informeel van karakter en dat is bovendien het moment waarop raadsleden wellicht wel een mening hebben, maar zeker nog geen definitief standpunt hebben gevormd. Hoe dichter bij de finale besluitvorming, hoe minder ook de mogelijkheden voor burgers om hun stem te laten horen. We zullen verderop in deze handreiking zien dat veel vernieuwing juist heeft plaatsgevonden aan het begin van het besluitvormingsproces. Er worden dus nadrukkelijk via deze weg pogingen gedaan om de volksvertegenwoordigende rol te versterken.

#### **1.4 Drie hoofdvarianten van een vergadermodel**

Deze handreiking wil vooral een praktisch overzicht geven van de vernieuwende vergadermodellen die gemeenteraden hanteren als onderdeel van het vormgeven van de dualisering. Hoewel deze bundel geen wetenschappelijke pretenties koestert, is wel zorgvuldig te werk gegaan. Er zijn zo veel mogelijk voorbeelden van vergadermodellen in de praktijk verzameld. Daarvoor was de input van de regioconsulenten van de Vernieuwingsimpuls onmisbaar. Zij zochten in hun regio naar illustratieve voorbeelden van gemeenten die het roer hebben omgegooid of juist bewust hebben gekozen voor handhaving van de status quo. Deze inventarisatie leverde meer dan vijftig praktijkvoorbeelden op: ruim tien procent van de Nederlandse gemeenten! In bijlage II staat een overzicht van alle gemeenten die hebben gereageerd op het verzoek om ten behoeve van deze handreiking, informatie te verschaffen over hun vergadermodel.

Uit de verzameling van vergadermodellen zijn drie hoofdvarianten af te leiden, namelijk:

I Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen.

Bij dit vergadermodel werken gemeenteraden met raadscommissies die zijn ingedeeld naar beleidsinhoudelijke thema's. Denk daarbij aan de klassieke raadscommissies Welzijn, Ruimtelijke Ordening en Bestuurlijke Zaken.

II Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken.

Bij dit vergadermodel hebben gemeenteraden de raadscommissies de duale kerntaken gegeven. De commissies dragen dan bijvoorbeeld de namen Kaderstelling, Regelgeving, Beleidsevaluatie of Controle.

III De raadscommissies voorbij.

Tot slot kiest een groeiend aantal gemeenteraden voor een vergadermodel zonder raadscommissies. Deze gemeenten hebben de frequentie van de raadsvergadering verhoogd of ontplooiden nieuwe initiatieven zoals een Politieke Markt of Carrousel.

#### **1.5 Voorbeelden uit de praktijk**

Uit de inventarisatie van praktijkvoorbeelden (zie bijlage II) zijn twaalf gemeenten geselecteerd. Daarbij hebben de volgende selectiecriteria een rol gespeeld:

- Voorbeelden van elke hoofdvariant.
- Voorbeelden van mengvormen of afwijkende modellen.
- Gemeentegrootte.
- Geografische spreiding.

Deze handreiking bevat een beschrijving van de vergadermodellen die in de twaalf geselecteerde gemeenten worden toegepast. Deze beschrijvingen zijn terug te vinden in de kaders die aan het eind van elk hoofdstuk zijn opgenomen. Er zijn telefonische interviews gehouden met de griffiers of één van de raadsleden van de twaalf geselecteerde gemeenten; zij hebben uitgebreid verslag gedaan van de werkwijze van hun gemeenteraad. Ze werden niet alleen bevraagd over de werking van hun vergadermethode, maar ook over de rol van het college, hoe de agenda tot stand komt, op welk moment burgers in de besluitvorming worden betrokken en de voor- en nadelen van de werkwijze. Vervolgens is het vergadermodel van elk van de geselecteerde gemeenten gespiegeld aan de drie fasen van beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming. Zoals eerder gezegd, is steeds de vraag gesteld welk gremium welk deel van het besluitvormingsproces voor z'n rekening neemt. Zodoende laat deze handreiking zien dat gemeenten op verschillende plekken in het proces de knip leggen tussen deze drie fasen. Soms neemt de raadscommissie de beeld- en meningsvorming voor z'n rekening. Dan weer heeft de gemeente een Politiek Plein om de beeldvorming te faciliteren. In de raadsvergadering vindt vervolgens het debat plaats en worden knopen doorgehakt.

## 1.6 Leeswijzer

Het resultaat van dit werk is neergelegd in deze handreiking. In hoofdstuk 2 wordt de eerste hoofdvariant beschreven: de raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen. Ter illustratie worden drie gemeenten eruit gelicht die er - al dan niet bewust - voor hebben gekozen om de beleidsmatige raadscommissies te handhaven. In het daaropvolgende hoofdstuk komt de tweede hoofdvariant aan bod: de raadscommissies ingedeeld naar de duale kerntaken. In dit hoofdstuk staan twee voorbeelden van gemeenten die de duale kerntaken van de gemeenteraad aan de commissies hebben toebedeeld. Het vierde hoofdstuk schetst de derde hoofdvariant: een vergadermodel zonder raadscommissies. Hierin komen vijf gemeenten aan het woord die de raadscommissies 'in het museum hebben bijgezet'. Het vijfde hoofdstuk gaat in op een aantal mengvormen en afwijkende alternatieven voor de drie hoofdvarianten. Ook hierbij worden praktijkvoorbeelden beschreven. In het zesde en laatste hoofdstuk wordt een aantal slotopmerkingen gemaakt, dat van belang kan zijn voor elke gemeente die een nieuw vergadermodel wil invoeren.



## 2 Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen

### 2.1 Inleiding

Het is onjuist te stellen dat gemeenteraden die werken met beleidsmatig ingedeelde raadscommissies na de invoering van de dualisering op de oude voet zijn verder gegaan. De Gemeentewet heeft commissies immers andere taken toebedeeld. In het monistische tijdperk brachten de zogenoemde ‘commissies van advies’ advies uit aan het college. Vanaf maart 2002 bereiden de raadscommissies de besluitvorming van de raad voor en voeren zij overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

Niettemin is de handhaving van raadscommissies voor veel gemeenteraden aan het begin van de duale raadsperiode vaak een automatisme geweest. De griffier van de gemeente Rheden zegt dat dit ook in zijn gemeente het geval was. ‘We hadden ze al en dus houden we ze’, zo was de gedachte. Ook een raadslid van de gemeente Gouda vertelt dat in het voorjaar van 2002 de Goudse raad nog onbekend was met mogelijke alternatieven. In de gemeente Leek was de voortzetting van beleidscommissies wel een bewuste keuze, die ook nog eens bij twee evaluaties werd bevestigd. De gemeenten Rheden, Gouda en Leek dienen als praktijkvoorbeeld in dit hoofdstuk.

### 2.2 Taken raadscommissies

De Gemeentewet stelt in het algemeen dat raadscommissies tot taak hebben om ten eerste de besluitvorming in de raadsvergadering voor te bereiden en ten tweede overleg te voeren met het college respectievelijk de burgemeester. Ook stelt de Gemeentewet dat het voorzitterschap van een raadscommissie door een raadslid moet worden vervuld. Verder laat genoemde wet de raad de ruimte om de precieze functie, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de raadscommissie(s) verder in te vullen. Daarvoor dient de raad een verordening op de raadscommissie vast te stellen.

Ondanks de verschillen die er zijn tussen de verordeningen op de raadscommissies van gemeenten die met inhoudelijk georiënteerde raadscommissies werken, zijn de twee wettelijke hoofdtaken van die raadscommissies wel te herkennen. Het overleg met het college krijgt veelal invulling door in de raadscommissies informatieoverdracht te organiseren. Dat kan door het college te bevragen over voorstellen die burgemeester en wethouders bij de gemeenteraad hebben neergelegd. De portefeuillehouder uit het college krijgt dan de gelegenheid vragen van de fractiewoordvoerders te beantwoorden en zijn voorstel toe te lichten. In het kader van het voorbereiden van de raadsvergadering nodigen sommige raadscommissies externen uit om in de commissie uitleg te verschaffen over een onderwerp dat in de gemeente actueel is of gaat worden. Ook krijgen burgers soms in commissies de gelegenheid om mee te spreken op basis van gelijkwaar-

digheid. Dit is dus niet op basis van het spreekrecht. In Leek geven ambtenaren bijvoorbeeld regelmatig presentaties. De voorbereiding op een plenaire raadsvergadering komt verder tot uiting in de schifting die een raadscommissie maakt in de vele voorstellen, onderwerpen en thema's die een raad te verwerken krijgt. Over veel zaken waar de raad een besluit over moet nemen, bestaat brede consensus, zeker wanneer het om medebewindstaken gaat. De commissie kan dan besluiten om die onderwerpen als hamerstukken door te geleiden naar de plenaire vergadering.

De mate waarin het politieke debat in raadscommissies plaatsvindt verschilt per gemeente. Sommige gemeenteraden vinden dat het debat in de raadsvergadering gevoerd dient te worden. De commissies zijn dan bedoeld voor het vergaren van informatie. In het overleg met het college kunnen fracties wel vroegtijdig aangeven op welke punten vragen of aarzelingen bestaan en in welke richting het voorstel zou moeten worden bijgestuurd. Het echte politieke debat tussen de fracties vindt dan plaats in de raadzaal. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Rheden.

Daartegenover staan de raden waar besluitvorming is voorbehouden aan de plenaire vergadering. De standpunten worden uitgebreid uitgewisseld in de commissie. Tijdens de raadsvergadering leggen fracties nog wel een stemverklaring af, maar daarna worden de stemmen geteld. De gemeente Leek is daarvoor illustratief. Volgens de griffier duurt een raadsvergadering gemiddeld één uur, omdat het politieke debat zich hoofdzakelijk in de commissies afspeelt.

Het is een illusie te denken dat tussen deze twee uitersten geen tussenweg bestaat. Sterker nog, het blijft in de praktijk steeds schipperen. Een onderwerp is immers al gauw politiek en een debat is snel gestart. En als eenmaal één fractie zijn zegje heeft gedaan, volgen de andere fracties. Ondanks de afkeer die raadsleden hebben van het herhalen van een debat in de gemeenteraad lijkt het erop dat juist raadscommissies op inhoudelijke grondslag daar wel toe uitnodigen – ondanks alle goede voornemens. Zo sprak de gemeenteraad in Gouda af dat de raadscommissies vooral voor de uitwisseling van informatie en afhandeling van hamerstukken zouden worden gebruikt. 'Maar dat is niet uitgekomen', zegt een raadslid. 'Er wordt toch regelmatig nog dubbel over een zelfde onderwerp gedebatteerd'.

Een sterke vergaderdiscipline en een strenge commissievoorzitter kunnen dit wel voorkomen. Ook een griffie kan daarbij helpen door op de agenda van een raadscommissie aan te geven wat het doel is van een agendapunt. De griffier van de gemeente Rheden maakt onderscheid tussen zogenaamde hoor- en beslispunten. Rhedense raadsleden moeten zich bij hoorpunten in hun vraagstelling beperken tot feitelijke vragen. Bij beslispunten dient de commissie aan te geven of een onderwerp rijp is voor debat in de raad of dat het aldaar kan worden afgedaan als hamerstuk.

### 2.3 Agendasetting

In het duale stelsel is het formeel de gemeenteraad die de agenda van zijn eigen vergaderingen bepaalt. In de praktijk blijkt echter dat het college veelal nog de

onderwerpen aandraagt bij de griffie. Dit geldt voor 95 procent van de onderwerpen. Een model met beleidsmatige raadscommissie nodigt weinig uit tot eigen initiatief van de raad; de agenda van de raadscommissie vult zich vanzelf met onderwerpen vanuit de portefeuillehouder. De ene gemeente heeft een agendacommissie, de andere heeft een presidium – en weer een andere heeft ze allebei – om uit het collegeaanbod een agenda op te stellen. Soms kiest de raad zijn eigen weg en neemt hij de tijd voor een onderwerp waar het college juist snelle besluitvorming voor had bedacht. Maar veelal wordt de voorgestelde planning van burgemeester en wethouders overgenomen.

#### **2.4 Rol van het college**

De leden van het college van burgemeester en wethouders hebben sinds de dualisering een minder prominente rol in zowel commissie- als raadsvergadering. Geheel in lijn met de functiewijziging van commissies worden wethouders en burgemeester tijdens de commissievergadering vooral uitgenodigd om toe te lichten en uit te leggen. Tijdens de raadsvergaderingen spelen de leden van het college dezelfde rol, misschien zelfs nog iets meer op de achtergrond. Daar moet de raad tot besluitvorming komen en de wethouders zijn van dit gremium immers geen lid meer. De eerlijkheid gebiedt de Rhedense griffier en het Goudse raadslid te zeggen dat raadsleden het nog moeilijk vinden om zich tijdens een debat tot elkaar te richten. Vrijwel automatisch richten zij zich nog via de voorzitter tot het college.

#### **2.5 Participatie van burgers**

Om ervoor te zorgen dat niet alleen informatie uit het college ten grondslag ligt aan de besluitvorming van de raad, heeft de gemeenteraad van Leek besloten om burgers tijdens commissievergaderingen ruim baan te geven. Inwoners van deze Groningse gemeente mogen in elke vergaderronde volop meepraten met de raadsleden en het college. Burgers krijgen tijdens een raadscommissie van de voorzitter dan ook als eerste het woord. Vervolgens kunnen raadsleden - mede op basis daarvan - informerende vragen stellen aan het college. Als een wethouder namens het college de vragen heeft beantwoord, kunnen de woordvoerders van de verschillende fracties met elkaar in debat. Ook daaraan mogen burgers deelnemen. Volgens de griffier werkt dit naar grote tevredenheid van raadsleden en burgers. De dialoog met burgers is enorm toegenomen, evenals de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek.

Gemeenteraden stoeien echter nog wel met het inspreekrecht. Ze willen enerzijds recht doen aan de mogelijkheid voor inwoners om hun verhaal te doen tegenover hun volksvertegenwoordigers. Maar anderzijds laat de efficiency niet toe dat elke raadsvergadering goeddeels wordt besteed aan de inbreng van burgers. Dat is een reden voor Rheden om het spreekrecht tijdens raadsvergaderingen in te perken. Nu geldt nog een onbeperkt spreekrecht tijdens commissie en raad. Maar straks kunnen inwoners tijdens vergaderingen van de gemeenteraad alleen nog hun visie geven op onderwerpen die niet eerder in een commissievergadering zijn behandeld. De gemeente Leek en verschillende andere gemeen-

ten werken al volgens dit principe. Juist als aan de voorkant veel wordt geïnvesteerd in contacten tussen raadsleden en burgers, is aan de achterkant geen formeel inspreekrecht in de raad meer nodig, zo wordt geredeneerd. Daarnaast zoeken gemeenten naar middelen om burgers anderszins ruimte te geven om uiting te geven aan hun zorgen en irritaties. Leek organiseert bij belangwekkende onderwerpen informatieavonden. Zo is bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde op een belangrijke plaats reden geweest voor vier bijeenkomsten waar inwoners met raad en college konden meepraten ver voordat het finale voorstel ter discussie in de raad voorlag. In Gouda is onlangs de Commissie Dialoog ingesteld, waar Gouwenaren zelf onderwerpen kunnen aandragen waarvan zij vinden dat de gemeenteraad erover moet spreken.

## 2.6 Voor- en nadelen

De ervaringen met beleidsmatige raadscommissies zijn sterk verdeeld. Een lid van de Goudse gemeenteraad vindt dat de raad nog te veel het college volgt en zich nog te weinig bewust is van zijn eigenstandige rol en taak. Bovendien zijn debatten in de raadsvergadering nog te vaak een herhaling van de al gevoerde discussie in de raadscommissie. Het raadslid sluit dan ook niet uit dat de inmiddels in gang gezette evaluatie tot gevolg zal hebben dat de gemeenteraad van Gouda het na de verkiezingen van 2006 over een andere boeg gaat gooien. De griffier van Rheden is milder in zijn oordeel, maar hij herkent de twee kritiekpunten die het Goudse raadslid noemt. De Rhedense raad evalueerde al na anderhalf jaar zijn werkwijze, maar dat leidde vervolgens tot een bewuste keuze voor het behoud van een commissie-indeling naar beleidsonderwerp. De raadsleden hebben zich in Almere laten informeren over de Politieke Markt en daardoor 'weten we waarom we dat niet willen'. Om de nadelen van een collegevolgende raad en herhaling van debatten het hoofd te bieden, zal gezocht moeten worden naar aanpassingen binnen het bestaande model.

De griffier van Leek is enthousiast over de werkwijze van zijn werkgever. Afschaffing van de raadscommissies is volgens hem onbespreekbaar. Hij vindt een groot voordeel van de gehanteerde werkwijze dat raadsleden zich kunnen toeleggen op de onderwerpen waarin ze gespecialiseerd zijn. Ze hoeven niet tijdens raadsvergaderingen uitgebreid het debat te horen van onderwerpen die hen niet aangaan. Daarnaast geven raadscommissies aan fracties de ruimte om burgerraadsleden af te vaardigen. Vooral voor kleinere fracties is het handig dat ze voor commissievergaderingen woordvoerders kunnen inzetten die niet lid zijn van de raad, maar wel namens hen in een commissievergadering kunnen spreken. Dat geeft de raadsleden wat lucht in hun toch al volle agenda en heeft bovendien als voordeel dat de continuïteit binnen de raad wordt gegarandeerd. Na het afscheid van een raadslid schuiven deze duo- of burgerraadsleden vaak moeiteloos door.

## 2.7 Conclusie

In het eerste hoofdstuk hebben we het beleidsproces opgedeeld in drie fasen: 1) beeldvorming, 2) meningsvorming en 3) besluitvorming. Wat opvalt is dat de raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen vrijwel overal gebruikt worden voor fase 1 en 2. De commissievergaderingen lenen zich volgens velen uitstekend voor informatievergaring. Toch kiezen verschillende gemeenten met name bij de invulling van fase 1 ook voor andere initiatieven om burgers een grotere rol te geven in de beeldvorming. Later zullen we zien dat dit in alle drie hoofdvarianten het geval is.

In de fase van meningsvorming is in sommige gemeenten minder duidelijk waar het politieke debat plaatsvindt. Zoals eerder gesteld, kan ervoor worden gekozen de meningsvorming bij de commissie dan wel de raad neer te leggen. Dit zorgt voor een minimalisering van herhalingen. De praktijk wijst echter uit dat een dergelijk rigide onderscheid moeilijk hanteerbaar is. Griffiers en raadsleden zijn van mening dat het omwille van de transparantie belangrijk is om een duidelijke keuze te maken ten aanzien van het gremium waar het politieke debat plaatsvindt en dat ook expliciet te communiceren aan burgers.

De laatste fase van besluitvorming wordt vrijwel één-op-één afgedekt door de raadsvergadering. De raadsvergaderingen vervullen logischerwijze hun wettelijke taak van besluitvorming. In een monistisch systeem konden de woordvoerders van de verschillende fracties in een commissievergadering het college op weg helpen door aan te geven in welke richting een voorstel van burgemeester en wethouders moest worden bijgestuurd, zodat tijdens de raadsvergadering meer op hoofdlijn over het voorliggende onderwerp kon worden gesproken. Eigenlijk gebeurt dit nog steeds, hoewel formeel de raadscommissie niet meer het college adviseert maar de besluitvorming van de raad voorbereidt. De gemeenteraden zoeken dus nog naar de plaats waar het debat tussen de fracties dan moet worden gevoerd.

In onderstaande figuur staat weergegeven waar de beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming plaatsvindt in de gemeenten die in dit hoofdstuk als praktijkvoorbeeld zijn gebruikt. Deze figuur heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling om de gemeenten onderling te vergelijken en daarover een oordeel uit te spreken.

	Beeldvorming	Meningsvorming	Besluitvorming
Gouda	Raadscommissie		Raadsvergadering
Leek	Raadscommissie		Raadsvergadering
Rheden	Raadscommissie	Raadsvergadering	

## 2.8     Praktijkvoorbeelden

### Gouda (Zuid-Holland, 72.000 inwoners)

De gemeente Gouda werkt met drie beleidsmatige raadscommissies: Veranderende overheid, Samenleving met samenhang en Ruimtelijke, fysieke en economische ontwikkeling.

#### *Doelstelling*

Vóór de gemeenteraadsverkiezingen was er een keuze gemaakt om meer thema gericht te werken. De keuze viel op drie 'werktitels'. Op grond van deze 'werktitels' werd opnieuw gekozen voor inhoudelijke raadscommissies. Kort na de gemeenteraadsverkiezingen waren de raadsleden nog niet goed bekend met mogelijke alternatieven. De gemeenteraad van Gouda heeft daarbij wel aangegeven dat zij het raadzaam vond om de werkwijze van de gemeenteraad na een jaar (medio 2003) te evalueren.

Bij een deel van de raad bestaat op dit moment wel enige onvrede over de huidige werkwijze. Eind 2005 vindt er een evaluatie plaats, waaruit aanbevelingen voor de nieuwe raadsperiode moeten voortkomen. Het is mogelijk dat de raad op grond van deze aanbevelingen na de verkiezingen van 2006 alsnog besluit om het roer om te gooien.

#### *Betrokkenheid burgers*

Het inspreekrecht van burgers is in Gouda tijdens commissievergaderingen. Burgers kunnen alleen inspreken op onderwerpen die geagendeerd zijn. De instelling van een commissie Dialoog is bedoeld om burgers meer gelegenheid te geven eigen onderwerpen ter bespreking aan te dragen aan de hand van een door de raad gekozen thema. Deze commissie komt vier keer per jaar bijeen.

#### *Uitvoering*

De raadscommissies hebben als formele doelstelling het voorbereiden van de besluitvorming in de raad. De gemeenteraad nam zich voor om de commissievergaderingen meer te gebruiken voor het uitwisselen van technische gegevens, maar dit blijkt in de praktijk nog niet goed te werken. Ook in de raadscommissies vindt vaak een politiek debat plaats over de voorstellen van het college.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De raadscommissies besluiten aan het einde van elke vergadering welk onderwerp nog besproken moet worden in de raadsvergadering en welk onderwerp als hamerstuk kan worden afgedaan. Dat onderscheid levert tijd-winst op tijdens de raadsvergadering.

De raadsleden maken op dit moment nog onvoldoende gebruik van hun recht om zelf onderwerpen voor de raadscommissies en -vergaderingen aan

te dragen. Wel heeft de raad in deze periode een termijnagenda opgesteld, die gerelateerd is aan het raadsprogramma en de programmabegroting. Desondanks bepaalt het college op dit moment nog steeds de agenda.

### **Leek (Groningen, 19.500 inwoners)**

De gemeenteraad van Leek wordt ondersteund door drie beleidsmatig ingedeelde raadscommissies, namelijk Welzijn, Ruimte en Bestuur & Middelen.

#### *Doelstelling*

In 2002 heeft de raad kort na de invoering van het dualisme bewust gekozen voor handhaving van raadscommissies, waarbij wel het aantal werd teruggebracht van zes naar drie. Inmiddels zijn er twee evaluaties geweest en daarbij is deze keuze steeds herbevestigd. Een belangrijke reden voor deze keuze is dat raadscommissies aan fracties de ruimte geven om de werkdruk te verdelen. Kleine fracties kunnen bovendien burgerraadsleden in raadscommissies plaats laten nemen.

#### *Betrokkenheid burgers*

Burgers worden sterk betrokken bij de commissievergaderingen. Bij elk onderwerp mag altijd eerst het aanwezige publiek over een onderwerp het woord voeren. Bovendien kunnen inwoners van deze Groningse gemeente onderwerpen aandragen voor de vergaderingen van de raadscommissies. Volgens de griffier is de interactie met burgers toegenomen en tonen zij hun tevredenheid over de open werkwijze van de raad. Burgers hebben in de raadsvergadering alleen spreekrecht over onderwerpen die (nog) niet aan de orde zijn geweest in de commissievergaderingen.

#### *Uitvoering*

Tijdens commissievergaderingen zijn er twee soorten agendapunten. In de eerste plaats staan onder het kopje 'Overleg' de onderwerpen waarover het college met de fractiespecialisten wil spreken. Daarnaast zijn er thema's die worden besproken met als doel om een advies aan de raad te geven. De fractiespecialisten discussiëren over een voorstel, voordat het op de raadsagenda komt.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

Afschaffing van de raadscommissies is onbespreekbaar voor de raad van Leek. De vergaderingen duren zeker niet lang en raadsleden zijn blij dat ze geen vergaderingen hoeven bij te wonen waar ze niet over gaan. Volgens de griffier reageren burgers zeer positief op de ruime mogelijkheden om mee te praten.

## Rheden (Gelderland, 45.000 inwoners)

De gemeenteraad van de gemeente Rheden wordt geadviseerd door drie beleidsmatige raadscommissies: Bestuurlijke en Financiële Zaken, Inwonerszaken en Woon- en Leefomgeving.

### *Doelstelling*

Aanvankelijk was de keuze voor raadscommissies een automatische. Maar in 2003 werd het commissiestelsel geëvalueerd en werd de keuze voor de commissies bewust bevestigd. Een bezoek aan de Politieke Markt in Almere maakte voor de volksvertegenwoordigers duidelijk dat ze die opzet juist niet wilden. Vooral de strakke tijdshandling in Almere voor een onderwerp (als het tijd is, kan abrupt een debat worden stopgezet) wekte wrevel. Daarnaast was men er niet van overtuigd dat de afstand tussen raad en burger zo werkelijk wordt verkleind. De raad in Rheden vindt het grote voordeel van een raadscommissie dat de informatievergaring weloverwogen plaatsvindt.

### *Betrokkenheid burgers*

Het spreekrecht is niet beperkt tot de onderwerpen die op de agenda van een vergadering staan. Burgers hebben nu nog spreekrecht in zowel de commissie- als raadsvergaderingen. Het voornemen bestaat nu om dat in te perken. Een burger kan straks in de raad niet meer inspreken op onderwerpen waarvoor hij in de raadscommissies al aandacht heeft gevraagd.

### *Uitvoering*

De griffier maakt voor de commissievergaderingen onderscheid tussen zogenaamde hoor- en beslispunten. Commissieleden moeten zich bij hoorpunten in hun vraagstelling beperken tot feitelijke vragen. Bij beslispunten dienen fracties een standpunt in te nemen en aan te geven of een onderwerp in de raad voor debat dient terug te komen of dat het aldaar kan worden afgedaan als hamerstuk. In een commissievergadering vindt in principe geen debat over politiek zwaarwegende zaken plaats, dat is voorbehouden aan de raadsvergadering.

### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

Binnen de raad heerst algemene tevredenheid over de werkwijze. De griffier vindt wel dat de raad, met name in zijn agendabepaling, nog te veel het college volgt. Ook is het debat tussen de fracties onderling voor verbetering vatbaar.

# 3 Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken

## 3.1 Inleiding

Sinds de invoering van de dualisering legt de gemeenteraad zich in de praktijk toe op drie kerntaken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. De gedachte is dat de raad als volksvertegenwoordigend orgaan de kaders stelt voor de uitvoering van beleid, waarvoor het college verantwoordelijk is. Vervolgens is het ook aan de raad om toezicht uit te oefenen op de voortgang, effectiviteit en efficiency van de uitvoering. Daarbij heeft het college in het kader van haar verantwoording een actieve informatieplicht.

De focus op de drie hoofdtaken en het afstand nemen van het college waren voor een aantal gemeenteraden aanleiding om de oude indeling van de commissies naar de inhoudelijke portefeuilles van de wethouder of de afdelingen op het stadhuis los te laten en elke raadscommissie te belasten met één van de duale kerntaken. De gemeenten Cranendonck en Doetinchem zijn in maart 2002 met deze werkwijze gestart. Deze gemeenten worden als praktijkvoorbeeld gebruikt in dit hoofdstuk. Beide gemeenten zien een groot voordeel in deze aanpak, namelijk ontkokering.

## 3.2 Taken raadscommissies

De commissies hebben in de eerste plaats tot taak invulling te geven aan één van de duale functies van de gemeenteraad. Cranendonck kent twee commissies: een Beleidscommissie en Controlecommissie. De eerste stelt de kaders voor het te voeren beleid vast, de tweede controleert het college bij de uitvoering. Elke commissie heeft vijf vaste leden; van elke fractie één. Daarnaast kan elke fractie afhankelijk van het te behandelen onderwerp een fractiespecialist afvaardigen. Dus als een welzijnsonderwerp op de agenda van de beleidscommissie staat, mogen de inhoudelijke woordvoerders aanschuiven. Betreft het volgende agendapunt ruimtelijke ordening? Dan maken de welzijnsspecialisten plaats en schuiven hun fractiegenoten aan die in dat onderwerp gespecialiseerd zijn.

De griffier van Cranendonck erkent dat vooral de Controlecommissie wat opstartproblemen heeft gehad. De commissie was zoekende naar haar rol, maar slaagt er nu steeds beter in om eigenstandig haar agenda te bepalen. De agenda van de Controlecommissie is na een aarzelende start dan ook meer aan het vollopen. Dat heeft mede te maken met de Beleidscommissie die steeds vaker onderwerpen doorspeelt, omdat ze het onderwerp niet binnen haar taak vindt passen.

Doetinchem greep een ambtelijke reorganisatie in 2001 aan om de commissiestructuur meteen na de invoering van het dualisme een andere invulling te

geven. De commissies correspondeerden vóór 2002 één-op-één met de sectoren in de ambtelijke organisatie. De beleidssectoren die het organogram in het Doetinchemse stadhuis aanvankelijk bepaalden, werden echter overboord gegooid en vervangen door drie nieuwe pijlers: stads-, wijk- en publiekszaken. Voor de gemeenteraad een goed moment om de duale kerntaken leidend te maken bij de raadscommissies. De Gelderse stad kent nu drie raadscommissies: Beleidsontwikkeling, Regelgeving en Beleidsevaluatie.

De Commissie Beleidsontwikkeling bespreekt de plannen en ideeën voor de lange termijn. Gemeentelijke regelingen – zoals verordeningen, bestemmingsplannen en subsidieregelingen – zijn onderwerp van gesprek in de Commissie Regelgeving. Tot slot controleert de Commissie Beleidsevaluatie de uitvoering en financiële afwikkeling door B&W van ingezet beleid.

Overigens werkt Doetinchem wel met vaste commissieleden. Elke fractie mag twee vertegenwoordigers naar elke commissie afvaardigen. De commissieleden moeten dus in tegenstelling tot de variant met de inhoudelijke commissies over elk onderwerp dat aan de orde komt, kunnen meepraten. Dat is volgens een Doetinchems raadslid lang niet zo eenvoudig.

In beide gemeenten vindt de inhoudelijke discussie vooral in de raadscommissies plaats. Aan het eind van een agendapunt besluit de commissie of een onderwerp nog eens in de raadsvergadering moet worden besproken. Bij unanimititeit kan een voorstel als hamerstuk in de raad worden afgedaan. Als de standpunten helder zijn, wordt een stuk voor stemming geagendeerd. Alleen bij politiek-gevoelige onderwerpen wordt het debat in de raad voortgezet. Dit is sterk vergelijkbaar met de inhoudelijke commissies.

### **3.3 Agendasetting**

Na een moeilijke opstartperiode slaagt, volgens de griffier van Cranendonck, nu vooral de Controlecommissie erin om vaker eigen agendapunten in te brengen voor haar vergaderingen. Maar zowel in Noord-Brabant als Gelderland wordt de agenda beheerst door onderwerpen die door het college zijn aangedragen. Het beeld is bekend omdat dit ook te zien was bij de inhoudelijke raadscommissies: de griffie overlegt met het presidium of de agendacommissie over de onderwerpen die door het college zijn aangedragen en aldus wordt de agenda voor commissie- en raadsvergadering vastgesteld. Het burgerinitiatief maakt dat in Doetinchem ook burgers een onderwerp op de agenda kunnen krijgen. Tot nu toe is daar tamelijk veel gebruik van gemaakt.

### **3.4 Rol van het college**

Het college is tijdens de vergaderingen meer naar de achtergrond gegaan. Maar de aanwezigheid van wethouders bij de raadsvergadering leidt bij raadsleden tot de niet te onderdrukken neiging om zich in het debat via de voorzitter tot de portefeuillehouder en niet tot elkaar te richten. Om te voorkomen dat commissievergaderingen alsnog verworden tot een debat tussen raad en college, is het automatisme afgeschaft dat wethouders bij de raadscommissies aanschuiven. Ze zijn wel vrijwel altijd aanwezig en als de voorzitter het nodig acht, kan hij

besluiten om de wethouder aan tafel te vragen om een toelichting te geven. Ook hier is dus geen groot verschil met de inhoudelijke commissies te bespeuren.

### 3.5 Participatie van burgers

In beide gemeenten hebben burgers alleen spreekrecht in commissievergaderingen. Tijdens de raadsvergaderingen komen burgers niet aan het woord. Dit gegeven wordt in de twee gemeenten verschillend geduid. Het Doetinchemse raadslid heeft er vrede mee: 'Meestal zijn de kaarten al geschud in de raadscommissies en dan heeft het geen zin meer om in te spreken tijdens de raadsvergadering.' Maar de griffier van Cranendonck ziet het als een omissie: 'Het is voor de betrokkenheid van burgers niet goed dat zij geen spreekrecht hebben tijdens de raadsvergadering. Daar moeten we echt iets mee.'

In Doetinchem wordt nagedacht over methoden om burgers in een vroeg stadium bij de beleidsvorming te betrekken. Aangemoedigd door hun fusiepartner de gemeente Wehl, waar de raad alleen nog maar plenair bijeenkwam in een informerende en besluitvormende vergadering, heeft de nieuwe gemeenteraad informerende raadsbijeenkomsten geïntroduceerd. Bij belangwekkende onderwerpen zoals de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), nodigt de raad deskundigen en direct betrokkenen uit om te spreken over onderwerpen waar nog geen uitgewerkt plan van voorligt. Zo wordt een nieuwe invulling gegeven aan de beeldvorming.

### 3.6 Voor- en nadelen

De commissie-indeling naar duale kerntaken heeft in beide gemeenten onmiskenbaar als voordeel gehad dat de schotten tussen beleidsterreinen zijn neergehaald. In Doetinchem is dat zelfs misschien wat ver gegaan. Doordat de commissieleden vast zijn benoemd, moeten steeds de twee afgevaardigde fractieleiden alle onderwerpen samen bestieren. Fractiespecialisten kunnen niet aanschuiven bij hun onderwerp. Bovendien heeft de rigiditeit in commissiebenoeming tot gevolg dat de raadsleden, die moeten oordelen over de uitvoering in de Commissie Beleidsevaluatie, niet zelf hebben deelgenomen aan de besprekingen in de Commissie Beleidsontwikkeling. Dat maakt volgens een Doetinchems raadslid een goede toetsing erg lastig. Een werkgroep die de werkwijze evalueert, is inmiddels tot de conclusie gekomen dat bij de benoeming van de commissieleden meer flexibiliteit toegestaan zou moeten worden. Zo zouden bijvoorbeeld de onderwijswoordvoerders van de fracties in alle drie de commissies het woord moeten kunnen voeren.

De griffier van Cranendonck loopt tegen een ander relevant probleem op. Een commissie-indeling naar duale kerntaken vraagt om ambtelijke notities die in hun vorm aansluiten bij de commissie waarin ze worden besproken. Een notitie voor de Commissie Beleidsontwikkeling moet anders van karakter zijn dan een rapport voor de Commissie Beleidsevaluatie. Het dualisme moet kortom ook in de ambtelijke organisatie zijn doorgewerkt. En daar zit volgens de griffier nu net het probleem. 'Het monisme zit in de ambtelijke organisatie nog dieper ingebakken dan bij politici. Bij ambtenaren is nog een wereld te winnen.'

### 3.7 Conclusie

Wanneer we de drieslag 1) beeldvorming, 2) meningsvorming en 3) besluitvorming toepassen op de naar duale kerntaken ingerichte raadscommissies van Cranendonck en Doetinchem, zien we grote overeenkomsten met de naar beleidsterreinen ingedeelde commissies. Ook hier geldt dat fase 1 en 2 - en meer in het bijzonder de informatievergaring - hoofdzakelijk plaatsvinden in de commissievergaderingen en dat de besluitvorming de hoofdmoot vormt van raadsvergaderingen. Tevens is bij dit vergadermodel te zien dat - net zoals bij het model met commissies ingedeeld naar beleidsterreinen - de meningsvorming zowel een plaats heeft in de raadscommissie als in de plenaire vergadering. Daarbij moet worden aangetekend dat het politieke debat hoofdzakelijk in commissievergaderingen wordt gevoerd. Ook gemeenten met dit soort commissies zijn op zoek naar aanvullende middelen om de beeldvorming vorm te geven via informatiebijeenkomsten en vergaderen op locatie.

In onderstaande figuur staat weergegeven waar de beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming plaatsvindt in de gemeenten die in dit hoofdstuk als praktijkvoorbeeld zijn gebruikt. Deze figuur heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling om de gemeenten onderling te vergelijken en daarover een oordeel uit te spreken.

	Beeldvorming	Meningsvorming	Besluitvorming
<b>Cranendonck</b>	Raadscommissie		Raadsvergadering
<b>Doetinchem</b>	Raadscommissie		Raadsvergadering

Voor gemeenteraden die de verkokering willen tegengaan, kunnen raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken nuttig zijn. Het is dan wel raadzaam om ruimte te houden voor afwisselende deelname van verschillende raadsleden aan de commissievergaderingen. Want een beetje deskundigheid kan geen kwaad, zo leert de ervaring in Cranendonck en Doetinchem. Bovendien moet de ambtelijke organisatie de raad in staat stellen om zijn duale kerntaken te vervullen. Dit betekent dat de ambtelijke notities in hun vorm moeten aansluiten bij de commissie waarin ze worden besproken. Zie in dit kader de publicatie van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 'Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk' uit 2005.

### 3.8 Praktijkvoorbeelden

#### **Cranendonck (Noord-Brabant, 20.500 inwoners)**

Cranendonck telt twee raadscommissies die zijn ingedeeld naar de duale hoofdtaken van de gemeenteraad: de Beleidscommissie en Controlecommissie.

#### *Doelstelling*

De gemeenteraad wilde in 2002 na de invoering van het duale gemeentebe-

stuur met een andere opzet de duale kerntaken van de commissies sterker markeren. Halverwege de raadsperiode is een doorstart gemaakt. De commissievoorzitters zijn getraind voor het voorzitterschap in het duale bestel. Sindsdien is de kwaliteit van de debatten toegenomen en stelt de raad zich meer autonoom op ten opzichte van het college.

#### *Betrokkenheid burgers*

Burgers kunnen inspreken bij de commissies. Tijdens de raadsvergadering hebben burgers geen gelegenheid om van zich te laten horen.

#### *Uitvoering*

De Beleidscommissie bereidt de besluitvorming in de raad voor. De Controlemcommissie houdt toezicht op de uitvoering van het beleid door het college. Elke commissie heeft vijf vaste leden: van elke fractie één. Afhankelijk van het onderwerp schuiven andere fractieleden (bijvoorbeeld) de specialisten aan.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De duale raadscommissies werken ontkokering in de hand. Beide commissies kijken naar alle onderwerpen wat de zogenaamde integrale benadering van thema's ten goede komt. Nu het college en de raad aardigheid hebben gekregen in het dualisme, blijft het ambtelijk apparaat echter een aandachtspunt. Dat heeft zijn werkwijze nog nauwelijks aan het duale bestel aangepast, terwijl een notitie voor de Beleidscommissie om een andere opzet vraagt dan voor de Controlemcommissie. 'Hier is nog een wereld te winnen', aldus de griffier.

### **Doetinchem (Gelderland, 57.000 inwoners)**

De gemeenteraad van Doetinchem werkt met drie raadscommissies die zijn ingedeeld naar de duale kerntaken: Beleidsontwikkeling, Regelgeving en Beleidsevaluatie.

#### *Doelstelling*

Doetinchem was er vroeg bij met de nieuwe vergaderopzet. Al een jaar voor de invoering van het duale bestel dacht de gemeenteraad na over het loslaten van de inhoudelijk georiënteerde raadscommissies. Een ambtelijke reorganisatie waarbij de sectoren werden opgeheven, was de directe aanleiding. Een gemeentelijke herindeling was in 2004 aanleiding om het commissiestelsel opnieuw tegen het licht te houden. De fusiepartner van Doetinchem – de gemeente Wehl – had immers ervaring opgedaan met een overlegstructuur zonder raadscommissies. Maar de raad oordeelde dat dit op de grotere schaal van Doetinchem niet haalbaar was. Wel stelde de nieuwe gemeenteraad dat hij iets kon leren van de voormalige buurgemeente wat betreft het contact met burgers. Daarom nam de raad wel de Informerende Raadsbijeenkomst over.

### *Betrokkenheid burgers*

Burgers kunnen gebruikmaken van hun spreekrecht in de commissievergaderingen. Van dat recht wordt veel gebruik gemaakt. Tijdens de raadsvergadering kunnen burgers niet meer een laatste appèl doen op hun volksvertegenwoordigers. Dat is in het verleden wel anders geweest, maar inwoners deden niet vaak een beroep op het recht om in te spreken tijdens de raadsvergadering. En als dat wel gebeurde, werd de inbreng van de burgers door de fracties aangehoord, zonder dat zij hun reeds ingenomen standpunten wijzigden. Daarnaast heeft de gemeenteraad informerende raadsbijeenkomsten ingesteld om burgers juist ook in een vroeg stadium bij de lokale besluitvorming te betrekken, eigenlijk al tijdens de ambtelijke voorbereiding van nieuw beleid.

Tot slot kent Doetinchem al bijna drie jaar het burgerinitiatief. Tot nu toe is daar veel gebruik van gemaakt. Onlangs heeft de raad de bestaande werkwijze opnieuw bekeken en enkele onvolkomenheden eruit gehaald. Het bleek namelijk dat soms wensen in de vorm van een burgerinitiatief werden ingediend, terwijl deze gemakkelijker langs een andere weg konden worden beantwoord en meestal ingewilligd.

### *Uitvoering*

De Commissie Beleidsontwikkeling bespreekt de plannen en ideeën voor de langere termijn. Gemeentelijke regelingen zoals verordeningen, bestemmingsplannen en subsidieregelingen zijn het domein van de Commissie Regelgeving. De controle op de uitvoering en financiële afwikkeling door het college komt voor rekening van de Commissie Beleidsevaluatie. In de commissies vindt informatievergaring en meningsvorming plaats. De raadsvergadering beperkt zich hoofdzakelijk tot de besluitvorming. Alleen zeer belangrijke onderwerpen, zoals de bouw van een schouwburg, komen voor debat terug in de raad.

### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

Van elke commissie zijn per fractie twee leden lid. De raad ervaart het als een probleem dat deze van alle markten thuis moeten zijn. Bovendien is het lastig dat de leden van de Commissie Beleidsevaluatie niet betrokken zijn geweest bij eerder gevoerde besprekingen in de Commissie Beleidsontwikkeling wat een goede evaluatie lastig maakt. De raad wil daarom in de toekomst minder strak vasthouden aan de vastbenoemde commissieleden, zodat afhankelijk van het onderwerp ook wisselende fractiespecialisten kunnen aanschuiven.

# 4 De raadscommissies voorbij

## 4.1 Inleiding

De Gemeentewet biedt de raad de gelegenheid om raadscommissies in te stellen, maar van een verplichting is geenszins sprake. Dat is voor een groeiend aantal gemeenten aanleiding om in hun werkwijze het roer om te gooien en geen raadscommissies meer in te stellen.

De creativiteit in vergadermodellen bij gemeenteraden lijkt haast oneindig. Maar een constante in de motivaties voor de commissieloze structuur is wel te vinden: de drempel voor de gemeentepolitiek moet omlaag. Daarvoor is het belangrijk dat het politieke debat een duidelijke plaats krijgt in de vergadercyclus. In de beleving van veel vernieuwende raden zorgen raadscommissies - kort door de bocht - voor weinig aantrekkelijke debatten. 'In de commissies waren de standpunten meestal al uitgewisseld. Het debat in de raad was dus meestal een farce', stelt een raadslid van Tytsjerksteradiel. Deze gemeente dient als praktijkvoorbeeld in dit hoofdstuk, evenals Albrandswaard, Amersfoort, Brummen en Zeevang.

De afkeer van raadscommissies uit zich in gelijksoortige nieuwe modellen. De namen van de diverse modellen wijken af, maar de hantering van een strikt onderscheid tussen een informierend (ofte wel beeldvormend), opiniërend (ofte wel meningsvormend) en besluitvormend deel in de raadsvergadering is te zien in alle gemeenten die de raadscommissies in hun geschiedenisboekjes hebben bijgeschreven. Waar die fasen in gemeenten met inhoudelijke of duale kern-taakgerichte commissies vaak door elkaar lopen, is dit onderscheid in gemeenten waar de raadscommissies zijn afgeschaft veelal een stuk inzichtelijker.

## 4.2 Markt, forum of carrousel

De creativiteit in het vinden van vernieuwende vergaderwijzen blijkt alleen al uit de namen die gemeenteraden hebben meegegeven aan hun modellen. Van politieke markt tot raadsplein en van carrousel tot politiek forum. De diversiteit in naamgeving verhuult de vele overeenkomsten. Dat de raadsvergadering onderdeel is geworden van een groter geheel van inspraak, informatievergaring en discussie, waarvan de besluitvorming in de raadsvergadering het sluitstuk vormt, is daarvan misschien wel de belangrijkste.

De Friese gemeente Tytsjerksteradiel was er vroeg bij met het ter discussie stellen van de commissies oude stijl. Al in 2001, dus nog voor de invoering van de dualisering, besloot de gemeenteraad het zonder commissies te doen. Vanaf dat moment houdt de gemeenteraad aldaar twee keer in de maand een raadsvergadering, waarbij de agenda uit vier delen bestaat. Naast de vragenronde gaat het om een informierend, opiniërend en besluitvormend deel. De raad van de gemeente Zeevang hanteert hetzelfde onderscheid tussen de drie fasen in de besluitvorming, maar gunde de fasen elk een eigen avond. Vanaf 1 september 2005 komt de gemeenteraad om en om bijeen tijdens een voorbereidende en besluitvormende raadsvergadering.

Voor een gemeente met een omvang van 6.500 inwoners zijn deze twee raadsvergaderingen waarschijnlijk afdoende. Maar veel gemeenten zoeken daarnaast nog naar methoden om de informerende fase een aparte plaats te geven in het besluitvormingsproces. De gemeenteraden zoeken daarbij naar methoden om burgers en maatschappelijke organisaties vaker en beter bij de gemeentepolitiek te betrekken. Brummen stelde daarom twee Fora in, Albrandswaard kwam met de Carrousel en de gemeente Amersfoort met het Plein.

Naast de opiniërende en besluitvormende raadsvergadering kent Brummen een Forum Samenleving en een Forum Ruimte. Beiden worden voorgezeten door raadsleden en geven inwoners en plaatselijke organisaties alle ruimte hun visie ten overstaan van de gemeenteraad kenbaar te maken. Om de laagdrempeligheid te benadrukken, geldt voor deze bijeenkomsten geen reglement van orde. Politiek debat tussen de fracties is uit den boze; het gaat om vragen stellen, beantwoording en verduidelijking. Aan het eind van een vergadering wordt wel bepaald of een onderwerp kan worden doorverwezen naar één van de twee raadsvergaderingen.

De griffier van Albrandswaard stelt dat de Carrousel in de Zuid-Hollandse gemeente ervoor heeft gezorgd dat het vertrouwen in de lokale politiek onder burgers is toegenomen. De waardering voor de avonden waarop verschillende onderwerpen in een overzichtelijk tijdsbestek op verschillende plaatsen in het gemeentehuis worden besproken, is groot. Geen wonder want burgers kunnen heel gemakkelijk zelf onderwerpen aandragen voor de Carrousel. En het aanwezige publiek mag tijdens de bijeenkomst voluit meepraten. 'Het is alsof de politiek in de huiskamer wordt besproken', aldus de griffier.

Aan het einde van elke bijeenkomst in de Carrousel wordt besloten wat er verder met een onderwerp gaat gebeuren. Vier mogelijkheden staan open. In de eerste plaats kan blijken dat een onderwerp nog eens moet terugkomen tijdens een volgende Carrousel. Een andere mogelijkheid is dat het college aan het werk wordt gezet om - de burgers, organisaties en/of raad gehoord hebbende - met een voorstel te komen hoe een probleem moet worden aangepakt. Tot slot kan een thema worden doorverwezen naar de debat- en besluitavond, waarbij nog wel moet worden bepaald of het onderwerp nog debat in de raad behoeft of dat het onmiddellijk voor stemming kan worden voorgedragen.

De bijeenkomsten tijdens de Carrousel zijn nadrukkelijk niet alleen voor informatievergaring bedoeld. Hier worden ook al de eerste stappen gezet in de meningsvorming. Als gevolg daarvan is de lengte van de raadsvergaderingen ingeperkt. Voor debat tijdens de zogenaamde debat- en besluitavond (feitelijk is dit gewoon de raadsvergadering) is niet meer dan een uur ingeruimd.

Amersfoort liet zich - zoals vele gemeenteraden - inspireren door de alom bekende Politieke Markt van Almere, maar voorzag de opzet van de politieke avonden van een eigen tintje. In Amersfoort vindt, zo geeft de griffier aan, elke week een beeldvormend (het Plein), meningsvormend (de Ronde) en besluitvormend (het Besluit) deel van de vergadering plaats. Een politieke avond in Amersfoort start met het Plein. Bij het presidium kunnen (burger)raadsleden, wethouders, ambtenaren, burgers en maatschappelijke organisaties ruimte reser-

veren voor overleggen. Het Plein loopt de gehele avond door.

Na een uur begint de Ronde, die tot doel heeft het voorbereiden van besluitvorming, het peilen van meningen, het verstrekken van informatie (voorzover daar anderszins onvoldoende mogelijkheid voor is) en/of het vaststellen van besluitenlijsten en verslagen. Tijdens de Ronde worden tegelijkertijd meerdere bijeenkomsten gehouden. Elke fractie kan één lid afvaardigen. Tijdens de Ronde kunnen vier verschillende soorten bijeenkomsten plaatsvinden. Ten eerste een bijeenkomst waarin de voorbereiding van een besluit plaatsvindt. De agenda van deze vergadering bestaat uit raadsvoorstellen, initiatiefvoorstellen of moties en amendementen. Ten tweede een vergadering die bedoeld is om de opinie van de raad, ambtenaren of externen te peilen over een voorliggend onderwerp. Ten derde een informerende bijeenkomst waarin ambtenaren of wethouders een mondelinge toelichting kunnen geven of presentaties kunnen verzorgen. Ook hoorzittingen of vragenrondes aan burgers worden bij dit onderdeel ondergebracht. Hierbij is opvallend dat ook ambtenaren een onderwerp kunnen aanmelden. En ten vierde de interne voorbereidende overleggen die bedoeld zijn voor het agendaoverleg van het presidium, de werkgroepen van de raad en het fractievoorzittersoverleg. Deze bijeenkomsten zijn niet toegankelijk voor publiek.

Het Amersfoortse avondje politiek wordt afgesloten met het Besluit. Dit is eigenlijk een synoniem voor de eigenlijke raadsvergadering waar het politieke debat wordt gevoerd en de besluitvorming plaatsvindt. Normaal gesproken staat elke avond maar één onderwerp geagendeerd waarover gedebatteerd zal worden. De discussie wordt geopend door een raadslid dat zijn introductie laat uitmonden in enkele stellingen. Die vormen het uitgangspunt voor het verdere debat. Het college krijgt de gelegenheid om feitelijke onjuistheden weg te nemen en heeft na het debat een eigen termijn voor een reactie.

### 4.3 Agendasetting

Wanneer het automatisme van commissievergaderingen ontbreekt, is het opstellen van de agenda's voor de effectiviteit van het vergadermodel een belangrijke voorwaarde. De genoemde gemeenteraden hebben daarvoor een presidium en/of een agendacommissie ingesteld die in overleg met de griffie de onderwerpen over de diverse gremia verdeelt. In Brummen speelt ook het Forum zelf een belangrijke rol in de agendabepaling.

In de praktijk blijkt ook hier dat het college hofleverancier voor de agenda is. Om het aandeel van burgemeester en wethouders op de agenda terug te dringen, hebben enkele raden aan burgers, raadsleden en soms zelfs ambtenaren ruimschoots de gelegenheid gegeven om thema's aan te kaarten. Een inwoner van Albrandswaard heeft formeel maar vijftien handtekeningen nodig om zijn onderwerp bespreekbaar te maken. Maar hier wordt niet strak de hand aan gehouden; ook met minder handtekeningen zal de griffier vaak het gesuggereerde onderwerp voordragen voor de Carrousel. In Amersfoort kan een burger overlegruimte reserveren en via burgerinitiatief en anderszins onderwerpen aan dragen voor het Plein en de Ronde.

#### 4.4 Rol van het college

'Het zou zo moeten zijn dat het college zich tijdens het opiniërende deel van de raadsvergadering niet met de discussie bemoeit', stelt een raadslid over de vergaderingen in de raad van Tytsjerksteradiel. De opmerking verraaft dat tussen droom en daad vooral veel praktische bezwaren in de weg staan.

De voorbeelden van Albrandswaard, Amersfoort en Brummen leren dat het optuigen van het informerende deel in het besluitvormingsproces - meestal met als doel burgers bij de politiek te betrekken - als aantrekkelijk neveneffect heeft dat ook het college de ruimte heeft om de raad van informatie te voorzien en zijn voorkeuren kenbaar te maken. In Albrandswaard worden de portefeuillehouders uitgenodigd bij de bijeenkomsten van de Carrousel, in Amersfoort hebben de wethouders een informerende rol tijdens de Ronde en in Brummen zijn de wethouders aanwezig tijdens de Fora. Omdat zij dus in een vroeg stadium hun 'ei kwijt kunnen', zijn de collegeleden minder prominent aanwezig tijdens de raadsvergadering.

De agenda van de plenaire raadsvergadering kent in een aantal gevallen ook nog een vragenronde (zoals in Tytsjerksteradiel en Albrandswaard). De vragen van de raadsleden richten zich in veel gevallen rechtstreeks tot het college.

#### 4.5 Participatie van burgers

Nu de inspreekmogelijkheid niet meer standaard in de raadsvergadering wordt opgenomen, hebben de gemeenteraden nagedacht over de plek voor het contact met burgers. In Zeevang hebben burgers spreekrecht tijdens de voorbereidende raadsvergadering. Aan de andere kant van het IJsselmeer komen de inwoners van Tytsjerksteradiel in zowel de opiniërende als besluitvormende raadsvergadering aan het woord.

Voor de gemeenten met Fora, een Markt of Carrousel is het recht om in te spreken één van de mogelijkheden om mee te praten met de plaatselijke politiek. De vernieuwende overlegvormen zijn immers opgezet om burgers meer te betrekken bij de plaatselijke politiek. Naast alle mogelijkheden om tijdens de Carrousel mee te praten of onderwerpen te agenderen, kunnen burgers in Albrandswaard ook tijdens de raadsvergadering (debat- en besluitavond) hun woordje doen. Amersfoort heeft het inspreekrecht tijdens de Ronde een plaats gegeven. In Brummen is er zowel tijdens de voorbereidende als besluitvormende vergadering ruimte voor het inspreekrecht.

#### 4.6 Voor- en nadelen

Zeevang en Amersfoort zijn pas onlangs begonnen met hun nieuwe vergaderstelsel en kunnen dus nog niet verhalen over hun bevindingen. Maar de ervaringsdeskundigen in de andere gemeenten durven met enige voorzichtigheid te stellen dat de nieuwe systematiek heeft gezorgd voor meer betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming van hun gemeenten. De griffier van Brummen meldt een stijging in de opkomst tijdens de Fora. De mogelijkheden om tijdens de Fora politici aan te spreken, worden vaak gebruikt. Zijn collega van Albrandswaard spreekt van een hogere waar-

dering dan voorheen bij inwoners voor hun lokale politici.

Het blijkt wel de moeite van het overwegen waard om dit nieuwe type bijeenkomsten buiten de raadzaal te houden. Want deze omgeving prikkelt de raadsleden te veel om ook het informerende deel aan te grijpen voor politieke meningsvorming, terwijl die daar uitdrukkelijk niet voor is bedoeld. Men glijdt snel af naar vergadergedrag, zeker als de omgeving identiek is. Het gevolg is dat bijeenkomsten vaak uitlopen, terwijl de kracht van deze sessies juist ligt in de beperkte tijdspanne.

Een bijkomend voordeel is dat het ontbreken van raadscommissies tot gevolg heeft dat in de raadsvergadering niet meer al eerder naar voren gebrachte standpunten nog eens worden opgelepeld. Het risico bestaat wel dat in een model zonder raadscommissies in de plenaire raad een herhaling volgt van een eerder tijdens de Politieke Markt gevoerd debat. Daarom is een strenge voorzitter en zelfbeheersing van de heren en dames politici is dus een belangrijke vereiste.

Tytsjerksteradiel staat ondanks de inmiddels jarenlange ervaring zonder raadscommissies nog steeds open voor verfijningen van het systeem. Het belangrijkste dilemma is de vraag of de drie onderdelen op de agenda (informatie, opinie, besluitvorming) niet over verschillende avonden zouden moeten worden uitgesmeerd. Nu komen elke twee weken alle drie de onderdelen aan bod. Zou niet tijdens elke vergadering één van de delen centraal moeten staan?

Verschuilde griffiers melden dat het nieuwe vergadermodel zorgt voor een hoge werkdruk voor de griffie. Het vergt veel van het organisatorische vermogen om voor elke politieke markt weer een interessante externe spreker uit te nodigen en de aangemelde burgers binnen een redelijke termijn een plaats te geven, zonder dat de efficiency van de besluitvorming daaronder lijdt. Daarbij komt dat ook de nieuwigheid zorgt voor het ontbreken van routine. Zonder raadscommissies moet steeds weer worden bedacht bij welk onderdeel een onderwerp het best tot zijn recht komt.

Ondanks al zijn enthousiasme voor de wijze waarop de gemeenteraad van Albrandswaard met vernieuwende vergadermodellen aan de slag is gegaan, wil de griffier wel twee meer fundamentele kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats moeten griffiers en raadsleden die een nieuwe aanpak willen invoeren, bedenken dat er altijd een minderheid zal blijven oppositie voeren tegen vernieuwing. 'Het inpassen van een nieuwe methode kost jaren', waarschuwt hij. En in de tweede plaats geeft hij aan dat meer openheid niet altijd leidt tot meer tevredenheid. Ook als de gemeenteraad inwoners alle ruimte heeft gegeven om hun visie te geven op de voorgenomen aanleg van een weg in hun wijk, kan de raad nog steeds een voor hen onwelgevallig besluit nemen. Het enige wat je als raadslid kunt hopen, is dat de frustratie minder groot is als je inzichtelijk hebt gemaakt welke afweging je hebt moeten maken en hoe je uiteindelijk tot een besluit bent gekomen.

#### 4.7 Een variant: één raadscommissie

Een enkele gemeente heeft de raadscommissies ingeruild voor één raadscommissie. Dit wordt in de praktijk ook wel brede commissievergadering genoemd.

De samenstelling van deze commissie is gelijk aan de samenstelling van de raad. Het belangrijkste verschil tussen de commissie en de raad is dat de voorzitter van een commissie een raadslid moet zijn, terwijl tijdens een raadsvergadering de burgemeester de voorzittershamer hanteert. Dit kan voor raden een aanvullende reden zijn om één raadscommissie in te stellen in plaats van een onderscheid te maken tussen een voorbereidende en besluitvormende raadsvergadering. Overigens had de gemeenteraad van Zeevang aanvankelijk de voorkeur voor één raadscommissie, maar aangezien de burgemeester daarvan geen voorzitter kon zijn, besloot de gemeenteraad toch tot de instelling van een voorbereidende raadsvergadering.

Twee voorbeelden van gemeenten met één raadscommissie zijn het Overijsselse Dalfsen (26.000 inwoners) en het Noord-Brabantse Schijndel (23.000 inwoners). In Dalfsen houdt de raadscommissie zich bezig met de beeldvormende fase. Hier kunnen voorstellen in eerste termijn worden besproken. Tijdens de raadsvergadering komen het opiniërende en besluitvormende deel aan de orde. Schijndel heeft het informerende en opiniërende deel juist in de raadscommissie bijeengebracht. Dit is ook het gremium waar het college kan meepraten. Tijdens de besluitvormende raadsvergadering is de rol van het college beperkt tot het beantwoorden van vragen of het geven van een reactie op een ingediende motie of amendement.

#### 4.8 Conclusie

De respondenten geven aan dat het afschaffen van raadscommissies in de eerste plaats tot doel heeft gehad om de politiek voor burgers en daarnaast voor raadsleden weer aantrekkelijker te maken. In de praktijk heeft het tot gevolg gehad dat het informerende deel van het besluitvormingsproces een veel prominentere plaats heeft gekregen. Burgers en maatschappelijke organisaties worden tijdens de Carrousel, Politieke Markt of het Forum van harte uitgenodigd om met de lokale politici in gesprek te gaan. En met succes, zo melden de griffiers. Zij zien daadwerkelijk een voorzichtige toename van betrokkenheid. Wat de inzichtelijkheid voor burgers daarbij wel vergroot, is de keuze voor een vaste vergaderavond in de week. Elke inwoner van Albrandswaard weet dat hij op maandagavond zijn volksvertegenwoordigers in het plaatselijke gemeentehuis kan vinden.

Gemeenteraden hebben verschillende voorkeuren voor het juiste moment voor politiek debat. De één vindt discussie samen met informatievergaring een onderdeel van de voorbereiding. De ander stelt dat het inwinnen van informatie de hoofdmoot vormt van de voorbereiding en dat het debat juist in de raadsvergadering hoort.

In de volgende figuur staat weergegeven waar de beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming plaatsvindt in de gemeenten die in dit hoofdstuk als praktijkvoorbeeld zijn gebruikt. Deze figuur heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling om de gemeenten onderling te vergelijken en daarover een oordeel uit te spreken.

	Beeldvorming	Meningsvorming	Besluitvorming
Albrandswaard	Carrousel		Debat- en besluitavond
Amersfoort	Het Plein	De Ronde	Het Besluit
Brummen	Fora	Opiniërende raadsvergadering	Besluitvormende raadsvergadering
Tytsjerksteradiel	Raadsvergadering		
Zeevang	Vorbereidende raadsvergadering		Besluitvormende raadsvergadering

Raadsleden en griffiers noemen het niet als belangrijkste argument voor het loslaten van de raadscommissies, maar de nieuwe aanpak heeft niettemin als belangrijk voordeel dat de vergaderdruk voor raadsleden fors is afgenomen. De griffier van Zeevang rekent het voor zijn gemeente eenvoudig voor: ‘Voorheen hadden we elk politiek jaar zeven raadsvergaderingen. Ter voorbereiding op een raadsvergadering werden ook steeds drie commissievergaderingen belegd. We hadden kortom  $7 + 7 \times 3 = 28$  vergaderingen in een jaar. Nu krijgen we straks zeven voorbereidende en zeven besluitvormende vergaderingen in een jaar. Dat betekent in totaal dus een halvering van het aantal vergaderingen.’

Maar deze tijdswinst kan alleen geleverd worden als de stukken goed worden voorbereid door het ambtelijk apparaat en de raadsondersteuning. Besparing van tijd voor de raadsleden betekent bijna automatisch een toename van de werkdruk voor de ambtenaren en de griffie.

#### 4.9 Praktijkvoorbeelden

##### Albrandswaard (Zuid-Holland, 18.500 inwoners)

Op het politieke menu in Albrandswaard staan twee hoofdschotels: de carrousel en de debat- en besluitavond. De eerste heeft min of meer de taak van raadscommissies overgenomen en de laatste is niet meer dan de feitelijke raadsvergadering.

##### *Doelstelling*

Kort na de verkiezingen van 2002 startte de gemeenteraad met raadscommissies die waren ingedeeld naar de hoofdthema's van het raadsprogramma. Maar sinds 1 januari 2005 hebben de lokale politici van Albrandswaard een streep gezet door de raadscommissies. De belangrijke overweging: de raad was toe aan iets nieuws. Daarbij waren de fractievoorzitters geïnspireerd door een cursus dualisme.

##### *Betrokkenheid burgers*

Burgers kunnen voor de carrousel onderwerpen voordragen. Als het presidium akkoord gaat met agendering - en dat gebeurt meestal - kan de inwoner ook voluit meepraten tijdens het agendapunt dat hij zelf heeft aangemeld.

Bovendien kan de commissievoorzitter ook al besluiten het publiek mee te laten discussiëren. Tijdens raadsvergaderingen hebben burgers ook formeel spreekrecht.

#### *Uitvoering*

De Carrousel is een avond vol met korte en verschillende bijeenkomsten waar (tegelijkertijd) verschillende onderwerpen worden besproken. Voordat een onderwerp op de agenda van de raadsvergadering wordt gezet, wordt het altijd eerst besproken in de Carrousel. Aan het einde van een bespreking in de Carrousel wordt besloten hoe een onderwerp nu verder moet worden behandeld: nogmaals in de Carrousel of op een debat- en besluitavond.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

Een belangrijke plus voor de raadsleden is dat tijdens de plenaire raadsvergadering nu alle raadsleden aan het woord komen; voorheen waren het vooral de fractievoorzitters die het woord voerden. De griffier durft bovendien nu al te stellen dat de nieuwe opzet heeft bijgedragen aan grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Aandachtspunt bij deze werkwijze is wel de arbeidsintensieve voorbereiding door de griffie.

### **Amersfoort (provincie Utrecht, 133.000 inwoners)**

Amersfoort beschikt sinds 15 september 2005 niet langer over commissies in de klassieke zin van het woord. De raadscommissies zijn vervangen door een wekelijkse vergaderavond van de raad die start met Het Plein, vervolgt met De Ronde en wordt afgesloten met Het Besluit. Deze indeling is conform het onderscheid tussen beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming. De Ronde is qua status gelijk aan de vroegere raadscommissies zodat een besloten vergadering mogelijk is. De gemeente heeft zich laten inspireren door de politieke markt in Almere.

#### *Doelstelling*

Eén van de doelstellingen is het bieden van duidelijkheid aan de stad. Daarom is ook gekozen voor een vaste avond per week en een strakke agenda. Bovendien moet de nieuwe aanpak leiden tot meer duidelijkheid voor de raad zelf, waardoor er meer tijd overblijft voor contacten met burgers en snellere besluitvorming mogelijk is.

#### *Betrokkenheid burgers*

Al dan niet op uitnodiging kunnen burgers zowel tijdens het Plein als in de Ronde meepraten en onderwerpen agenderen. In de Ronde is ook het formele insprekrecht en het burgerinitiatief.

### *Uitvoering*

De raad heeft besloten beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming te scheiden door de introductie van Het Plein, De Ronde, en Het Besluit.

Deze drie vinden op één avond plaats.

Om 18.00 wordt gestart met het Plein, dat de hele avond doorgaat. Dit heeft tot doel het informeel uitwisselen van informatie tussen alle betrokkenen. Bij het presidium kunnen raadsleden, buitengewone fractieleden, portefeuillehouders, ambtenaren, inwoners en instellingen verzoeken om ruimte. Vervolgens vindt van 19.00-21.00 De Ronde plaats. De Ronde heeft tot doel het voorbereiden van besluitvorming, het peilen van meningen, het verstrekken van informatie (voorzover daar anderszins onvoldoende mogelijkheid voor is) en het vaststellen van besluitenlijsten en verslagen van de tijdens De Ronde gehouden bijeenkomsten. Het is de bedoeling dat niet zoals in vroeger tijden alle raadsleden bij elke bijeenkomst aanwezig zijn. Dit is ook onmogelijk aangezien ze gelijktijdig plaatsvinden. In principe zal er van elke fractie één vertegenwoordiger zijn.

Er kunnen vier verschillende soorten vergaderingen worden gehouden in de Ronde:

- De voorbereiding van een besluit; deze vergaderingen gaan bijvoorbeeld over raadsvoorstellen, initiatiefvoorstellen of moties en amendementen.
- Peiling: tijdens dit type vergadering kan de mening van de raad, ambtenaren of externen worden gespeeld en kan de raad zijn wensen en bedenkingen naar voren te brengen ex art. 169 lid 4 Gemeentewet.
- Informatie: hier wordt de mogelijkheid voor presentaties of mondelinge toelichtingen van ambtenaren of portefeuillehouders gegeven; ook hoorzittingen of vragenrondes aan burgers behoren hiertoe. Opvallend is dat ook een ambtenaar het initiatief kan nemen tot het aanmelden van een onderwerp. In het Reglement van Orde is onder Het Plein nadrukkelijk ook de ambtenaar genoemd die onderwerpen kan aandragen om de raad te informeren. Onder De Ronde staat hij niet apart genoemd, vanuit de veronderstelling dat daar alleen onderwerpen worden geagendeerd waar het college achter staat. Wel kan op verzoek van college of raad een ambtenaar daar een presentatie geven, maar er is dus wel een verschil in aanmeldingsmogelijkheid op Het Plein en in De Ronde.
- Interne voorbereidende overleggen: het betreft dan het presidium, de werkgroep Begroting en Verantwoording, de werkgroep Dualisering, het fractievoorzittersoverleg, etc. Deze interne overleggen vinden plaats zonder publiek.

Na een korte pauze van een halfuur vindt dan vanaf 21.30 Het Besluit plaats. Het Besluit staat voor de plenaire raadsvergadering waarin politieke debatten worden gevoerd en besluiten genomen. In principe staat er per keer slechts één onderwerp op de agenda voor echt debat (dit is mogelijk vanwege een ruime mate van delegatie en een zekere mate van discipline van de

raadsleden). De bespreking wordt gestart door een raadslid dat zijn introductie laat uitmonden in enkele stellingen die het debat vervolgens bepalen. Het college kan gaandeweg feitelijke onjuistheden aangeven en heeft na het debat een eigen termijn voor een reactie.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De gemeente is ten tijde van het schrijven van deze handreiking pas gestart met deze systematiek en heeft er nog geen ervaring mee opgedaan.

### **Brummen (Gelderland, 21.500 inwoners)**

Brummen heeft per 1 januari 2004 besloten de raadscommissies af te schaffen. De raadscommissies zijn vervangen door een systeem met een maandelijks cyclus met Fora, een opiniërende raadsvergadering en een besluitvormende raadsvergadering.

#### *Doelstelling*

De wens om tot vernieuwing te komen was doorslaggevend om het systeem om te gooien. Daarbij werd echter niet echt een heldere doelstelling geformuleerd. Wel is gaandeweg de betrokkenheid van externen als doelstelling opgenomen, het beter horen van burgers vindt de raad van belang.

#### *Betrokkenheid burgers*

Het versterken van de betrokkenheid gebeurt op verschillende manieren. Burgers hebben inspraakrecht in de opiniërende en besluitvormende vergadering. Daarnaast wordt in de Fora en in de opiniërende raadsvergadering de mogelijkheid ingeruimd voor actieve betrokkenheid van organisaties en burgers. Ook hanteert Brummen met succes het instrument van de gasten van de raad.

#### *Uitvoering*

In eerste instantie is de gemeente gestart met het organiseren van een opiniërende en een besluitvormende raadsvergadering. De opiniërende raadsvergadering is kaderstellend bedoeld en fungeert ook als zodanig. Dit zijn dynamische en spannende vergaderingen die ook goed bezocht worden. Het betreft vooral grote onderwerpen zoals jeugdbeleid, landgoederenbeleid of het integraal veiligheidsplan. In deze vergaderingen worden betrokken organisaties actief uitgenodigd. Voor deze organisaties wordt ook een plek op de agenda ingeruimd. Daarnaast hebben burgers op verzoek inspraakrecht. In deze vergadering vindt het richtinggevend politiek debat plaats. De besluitvormende raadsvergadering spreekt voor zich. Deze vergadering wordt gestart met een vragenuur. De bestuurscultuur in Brummen houdt in dat er veel wordt overlegd. De moties en amendementen zijn vaak onderdeel van deze besprekingen.

Werkendeweg bleek dat de raad de behoefte had om ook tussentijds informatie te krijgen en uit te wisselen over andere onderwerpen dan die uit de opiniërende vergaderingen ('achter de stukken kijken'). Ook wilde men meer input van burgers en organisaties. Daarom zijn er twee zogeheten Fora ingesteld (Samenleving en Ruimte), met twee raadsleden als vaste voorzitters. Incidenteel wordt een Forum Financiën bijeengeroepen. Aan deze Fora ligt een drietal voorwaarden ten grondslag: ondersteunen duale stelsel; rollen raad en college helder en goed inhoud kunnen geven; inwoners en organisaties beter betrekken zodat breder maatschappelijke draagvlak ontstaat. Externen schuiven aan tafel bij agendapunten. Deze bijeenkomsten zijn dan ook laagdrempelig en uitnodigend van karakter. Om de bijeenkomst te structureren, is er een aantal forumafspraken. Zo vindt in de Fora in principe geen politiek debat plaats, maar worden vooral vragen gesteld aan college, ambtenaren of burgers. Het forum heeft overigens ook een agendavormende functie, want aan het eind van de vergadering wordt bepaald of thema's of documenten rijp zijn voor de opiniërende of besluitvormende raad.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De raad is tevreden over de mate waarin de betrokkenheid van externen is gegroeid, dat is ook te zien aan de opkomst. Raadsleden zijn daardoor beter geïnformeerd. De sfeer tijdens en rondom de vergaderingen is goed en ook de mogelijkheden voor contact in de wandelgangen worden gebruikt. Het blijkt echter wel lastig in de Fora de politici te weerhouden van het voeren van een politiek debat. Een factor daarbij is dat deze Fora ook in de raadzaal plaatsvinden waardoor die neiging versterkt wordt. Verder bestaat de tendens om uit te lopen omdat de agenda en de onderwerpen niet aan tijden zijn gekoppeld en er altijd veel te zeggen is over een onderwerp. Tot slot is de besluitvormende raadsvergadering soms een herhaling van zetten van eerdere besprekingen.

#### **Tytsjerksteradiel (Friesland, 31.500 inwoners)**

De raadscommissies in Tytsjerksteradiel werden al in 2001 afgeschaft. De 23 raadsleden van de Friese gemeente komen elke twee weken bijeen voor een raadsvergadering.

#### *Doelstelling*

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft zich zorgvuldig voorbereid op het dualisme. Al in 2000 sprak de raad over hoe de nieuwe verhoudingen in de structuur vorm moesten krijgen. De primaire doelstelling voor een nieuwe opzet was: het terugbrengen van het politieke debat naar de raad. In de beleving van de raadsleden werden de besluiten van de raad in de raadscommissies voorgekookt, waarna de debatten en besluitvorming in de raad slechts voor de bühne waren. Daarom werden in 2001 de commissies reeds op proef afgeschaft. In 2002 werd deze proef bekrachtigd.

### *Betrokkenheid burgers*

Burgers hebben spreekrecht tijdens de raadsvergadering, zowel in het opiniërende als het besluitvormende deel. De raad denkt erover na hoe burgers eerder bij het besluitvormingsproces kunnen worden betrokken.

### *Uitvoering*

Elke vergadering bestaat uit vier delen: een vragenronde, een informatief, een opiniërend en een besluitvormend deel. De agendacommissie bewaakt de agenda van de raadsvergadering voor de lange en korte termijn. Het informatieve deel is bedoeld om informatie aan de raad te verstrekken vanuit het college, met ambtelijke ondersteuning of met een presentatie door derden. Tijdens het opiniërende deel behoort het college zich niet met de discussie te bemoeien. Het college kan alleen nog vragen beantwoorden, die naar voren komen gedurende het debat tussen de fracties waarin de raad de kaders aangeeft. Als een onderwerp naar het oordeel van de raad genoegzaam is besproken, gaat het college het verder uitdiepen. Het komt dan een volgende vergadering terug tijdens het besluitvormende deel. Op een stemverklaring na wordt tijdens dit onderdeel nauwelijks nog gedebatteerd.

### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De drie fasen van besluitvorming zijn nu gebundeld in één avond. De raad van de Friese plattelandsgemeente, met haar zestien kernen de vijfde gemeente van Fryslân (inclusief het wereldberoemde elfstedenbruggetje van Bartlehiem), overweegt om de vergadering op te knippen. Dat zou resulteren in één informerende bijeenkomst of werkbezoek per maand en één opiniërende/besluitvormende raadsvergadering per maand.

## **Zeevang (Noord-Holland, 6.500 inwoners)**

Per 1 september 2005 werkt de gemeenteraad van Zeevang zonder raadscommissies. Daarvoor in de plaats is naast de reguliere, besluitvormende raadsvergadering een voorbereidende raadsvergadering gekomen.

### *Doelstelling*

Een belangrijke overweging voor deze nieuwe opzet is de vergaderefficiëntie. De griffier rekent voor dat inclusief drie raadscommissies er jaarlijks 28 vergaderingen plaatsvonden. Door zeven maal drie raadscommissies te vervangen door één maal zeven voorbereidende raadsvergaderingen wordt dat aantal gehalveerd tot 14 vergaderingen. Verder meent de raad dat raadscommissies het monisme aanmoedigen. De hoop is dat in de nieuwe structuur de raad er beter in slaagt om over de hoofdlijnen te spreken.

### *Betrokkenheid burgers*

Het insprekrecht is bij de voorbereidende raadsvergaderingen ondergebracht.

### *Uitvoering*

In het reglement van orde is een schriftelijke vragenronde opgenomen. Na het verzenden van de stukken heeft de raad ongeveer tien dagen de tijd om de stukken te bekijken en vragen op detailniveau c.q. technisch niveau te stellen. Het college heeft vervolgens vier dagen de tijd om deze vragen te beantwoorden. Het weekend voor de vergadering (die op dinsdag wordt gehouden) krijgen alle raadsleden alle vragen en antwoorden toegestuurd. Hiermee wordt beoogd dat het 'traditionele vraag-en-antwoordspel' tussen raad en college gaat veranderen naar een meer politiek debat tussen de raadsleden zelf.

De raad heeft overwogen om in plaats van een voorbereidende raadsvergadering één raadscommissie in te stellen. Maar de raad wilde de discussie uit de weg gaan over het voorzitterschap van die commissie, die immers sinds de dualisering door een raadslid moet worden vervuld. Bovendien denkt de raad dat de burgemeester beter in staat is de hoofdlijnen van een debat te bewaken. Daarom vindt de voorbereiding op de besluitvorming nu plaats in een voorbereidende raadsvergadering.

### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De gemeente is ten tijde van het schrijven van deze handreiking pas gestart met deze systematiek en heeft er nog geen ervaring mee opgedaan.



# 5 Mengvormen en alternatieven

## 5.1 Inleiding

De drie voorgaande hoofdstukken schetsen vooral ideaaltypen. Elk van de ideaaltypen heeft voordelen, maar kent ook nog vragen. Een aantal gemeenten heeft - in een poging om de voordelen van de verschillende varianten te koppelen - twee modellen geïntegreerd. Overbetuwe startte met duaal ingerichte raadscommissies, maar na een evaluatie werd de kaderstellende commissie gesplitst in de Commissie Burger en de Commissie Ruimte. De volksvertegenwoordiging van Eersel werkt met een vergadercyclus van zeven weken waarin met twee duale raadscommissies, informerende en opiniërende raadsbijeenkomsten en een raadsvergadering wordt gewerkt. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ook Enschede eruit gelicht. In deze gemeente is men overgegaan van een stelsel met vijf inhoudelijke raadscommissies en vijf territoriale stadsdeelcommissies naar een stelsel van één stedelijke raadscommissie en vijf territoriale stadsdeelcommissies. Deze drie gemeenten met mengvormen staan in dit hoofdstuk centraal.

## 5.2 Overbetuwe: beleidsmatige en duale raadscommissies

### Overbetuwe (Gelderland, 41.000 inwoners)

De gemeente Overbetuwe beschikt over drie commissies. De Commissies Burger en Ruimte zijn ingedeeld naar beleidsthema. De Commissie Beleidsevaluatie & Controle heeft als belangrijkste functie: het college te controleren bij de uitvoering van beleid (een duale kerntaak). De besluitvorming is gereserveerd voor de plenaire raadsvergadering.

#### *Doelstelling*

Overbetuwe heeft de raadscommissies behouden, om verschillende redenen. Ten eerste was de hoeveelheid te behandelen onderwerpen en documenten zo groot dat verdeling daarvan nodig was om die 'behapbaar' te maken. Inmiddels is de hoeveelheid te behandelen onderwerpen en documenten afgenomen, maar dat wordt niet als reden gezien om de commissies af te schaffen. Ten tweede bieden de commissies de mogelijkheid burgers raadsleden in te schakelen. De partijen vinden dit een groot goed, niet alleen omdat dit de mogelijkheid biedt om het werk te verdelen maar vooral omdat dit de kans geeft om meerdere mensen te activeren.

Door de beleidscyclus te volgen, wordt duidelijk dat de raad daarin een eigen en onderscheiden verantwoordelijkheid heeft. Bovendien geeft het raadsleden de mogelijkheid een soort activiteit (kaderstelling of controle) te

kiezen die bij ze past. De knip in 'softe' en 'harde' onderwerpen bij de kaderstelling is op een later moment gemaakt om raadsleden de mogelijkheid te bieden onderwerpen die hen na aan het hart liggen te behandelen.

#### *Betrokkenheid burgers*

Naast de klassieke instrumenten van het inspreekrecht in commissie en raad - waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt - worden ook andersoortige instrumenten ingezet. De commissie op locatie en het politiek café zijn daarvan succesvolle voorbeelden met vaak 200 aanwezigen per keer.

#### *Uitvoering*

De Commissie Burger zorgt voor de beleidsontwikkeling, kaderstelling en regelgeving op het gebied van onder andere sport en sociale zaken. Dezelfde taken op de thema's ruimtelijke ordening, verkeer en milieu vormen het domein van de Commissie Ruimte. De Commissie Beleidsevaluatie & Controle richt zich op beleidsevaluatie en controle op alle inhoudelijke beleidsterreinen.

De commissies zijn in zekere zin klassieke raadscommissies omdat in de commissies de besluitvorming in de raad wordt voorbereid. Als standaardvragen aan het eind van de behandeling van een document worden dan ook gesteld: Is het geschikt voor de raad? Hoe liggen de verhoudingen? Als de leden van een commissies unaniem zijn in hun oordeel over een voorstel, vindt geen debat meer plaats in de raadsvergadering (hamerstuk). De agenda die door het presidium opgesteld wordt, vult zich vooral met onderwerpen aangeleverd door het college. Maar de initiatieven en sturing vanuit de raad (meer zelf onderwerpen aandragen, initiatiefvoorstellen, moties, amendementen) zijn flink toegenomen. Dat burgers iets aanleveren, blijft zeldzaam. Punten die van groot belang zijn en politiek debat met zich meebrengen worden zo veel mogelijk direct in de raad behandeld.

#### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

Men is over het algemeen tevreden over de wijze van inrichting van het vergaderproces. Ook de manier waarop de controle vorm krijgt, wordt positief beoordeeld. De commissie met deze taak zorgt ervoor dat dit niet het ondergeschoven kindje wordt. Wel is te merken dat de leden van de kaderstellende commissies eigenlijk ook de controle op hun eigen terreinen zouden willen doen. Dat zou alsnog leiden tot het model met inhoudelijke raadcommissies.

### 5.3 Eersel: raadscommissies én raadsbijeekkomsten

#### **Eersel (Noord-Brabant, 18.500 inwoners)**

De gemeenteraad van Eersel heeft een vergadercyclus van zeven weken. Daarin fungeren twee raadscommissies met duale kerntaken, namelijk de

Kadercommissie en Controlcommissie. Overigens heeft de raad met opzet gekozen voor de naam ‘Controlcommissie’ in plaats van controlecommissie, omdat de naam controle te beperkt is voor de visie die de raad heeft op de functie van die commissie. Control richt zich meer op evaluatie van beleid en verbeterprocessen en dat is ook de betekenis die is bedoeld.

Daarnaast komt de raad ook nog één keer in de zeven weken bijeen in een informerende en opiniërende raadsbijeenkomst. Ook werkt de raad met ad hoc werkgroepen. De cyclus heeft tot gevolg dat de formele raadsvergadering ook maar één keer in de zeven weken bijeenkomt.

### *Doelstelling*

De gemeenteraad wil een strak onderscheid hanteren tussen onderwerpen waar nog informatie voor nodig is, onderwerpen waar in technische zin over gesproken kan worden, onderwerpen waar debat over plaats kan vinden en onderwerpen waarover knopen kunnen worden doorgemaakt. Voor elke soort onderwerp is een aparte bijeenkomst, namelijk de informerende raadsbijeenkomst, de raadscommissies, de opiniërende raadsbijeenkomst respectievelijk de raadsvergadering.

### *Betrokkenheid burgers*

Het insprekrecht van burgers concentreert zich in de commissievergaderingen. Bij voorkeur sluiten zij met hun bijdragen aan bij onderwerpen die op de agenda staan. Inwoners van Eersel kunnen tijdens een raadsvergadering alleen inspreken over een onderwerp dat niet eerder in een commissievergadering is behandeld. Het is de bedoeling dat burgers (en vertegenwoordigers van burgers en organisaties) in de toekomst volop participeren tijdens Informerende raadsbijeenkomsten.

### *Uitvoering*

In de eerste week van de cyclus komt de agendacommissie bijeen. Een week later volgt de informerende raadsbijeenkomst. Deze heeft uitdrukkelijk tot doel de commissies te ontlasten. Onderwerpen die complex zijn en die vooralsnog niet gereed zijn voor bespreking worden geagendeerd voor dergelijke informerende bijeenkomsten. Daar komen vooral externe deskundigen en ambtenaren aan het woord. De wethouders zijn er wel bij, maar vervullen geen prominente rol.

De derde en vierde week zijn bestemd voor de Kader- respectievelijk de Controlcommissie. De besprekingen in de commissies zijn technisch en informeel van aard. De raadsleden kunnen het college hier om een toelichting vragen. De vierde week komt ook weer de Agendacommissie bijeen. De opiniërende raadsbijeenkomst staat gepland in de vijfde week. Hier vindt het debat plaats over grote onderwerpen op hoofdlijnen. Als ook een werkgroep actief is, krijgt die de ruimte in de zesde week. De cyclus wordt beëindigd met de raadsvergadering. Dit is de plaats voor het politieke debat en de besluitvorming.

### *Wat gaat goed en wat kan beter?*

De gemeenteraad is tevreden over het nieuwe model. In Eersel bestaat vooral grote tevredenheid over de informerende raadsbijeenkomst, omdat deze veel ruimte biedt om de betrokkenheid van burgers te vergroten. Dit blijkt voor alle partijen meerwaarde te hebben en het wordt positief gewaardeerd dat deze bijeenkomsten veelal op locatie, in andere kernen dan Eersel, plaatsvinden. Ook de vaste raadsavond op dinsdag heeft bij raadsleden én burgers gezorgd voor duidelijkheid. De commissies slagen erin om zich tot de hoofdlijnen te beperken waardoor de commissievergaderingen aanzienlijk korter zijn dan in het verleden.

De cyclus van zeven weken is wel lang. Daarom is afgesproken dat er voor spoedzaken op één van de vergaderdagen altijd een korte besluitvormende raad kan plaatsvinden. Ook dit overlegmodel biedt de wethouder weinig ruimte om zijn beleid te verdedigen. Alleen in de opiniërende raadsvergadering mogen wethouders voluit mee debatteren met de raad.

## 5.4 Enschede: territoriale raadscommissies

### **Enschede (Overijssel, 153.000 inwoners)**

De gemeente Enschede heeft één stedelijke commissie en vijf stadsdeelcommissies. De stedelijke commissie stelt de financiële kaders, de stadsdeelcommissies behandelen de onderwerpen die de betreffende wijk aangaan.

#### *Doelstelling*

De centrale doelstelling bij de wijziging van het vergadermodel was versterking van de positie van de raad. Daar lagen vier overwegingen aan ten grondslag:

- De raadsleden vonden dat zij laat aan de beurt waren in het besluitvormingsproces, waardoor hun invloed om bij te sturen gering was. Een nieuw stelsel diende ervoor te zorgen dat de gemeenteraad eerder aan de beurt zou zijn.
- Daarnaast was de doorlooptijd van dossiers erg hoog. Een nieuwe structuur moest de efficiency verhogen, zodat onderwerpen eerder zouden worden besproken.
- Vóór 1 januari 2005 kende de gemeente vijf inhoudelijke commissies en vijf stadsdeelcommissies. Dat leverde problemen bij de afstemming, omdat meerdere commissies tegelijkertijd over één onderwerp gingen.
- Tot slot wilde de raad weer baas worden over zijn eigen agenda. Voorheen kwam de raad niet verder dan reageren op wat het college aanleverde. Het nieuwe model moest daar verandering in brengen.

### *Betrokkenheid burgers*

Stadsdeelcommissies staan centraal in dit model. Deze commissievergaderingen kennen een formeel en informeel deel. Tijdens het formele deel worden de raadsvoorstellen besproken. Het informele deel geeft gelegenheid voor een open gesprek met burgers. Zij kunnen voor de rondvraag ook eigen onderwerpen ter bespreking voordragen. Tijdens de vergadering van de stedelijke commissie kunnen burgers alleen inspreken op onderwerpen die op de agenda staan.

Enschede kent ook het burgerinitiatief. Inwoners kunnen het initiatief nemen om een onderwerp op de agenda van een stadsdeelcommissievergadering te krijgen. Verder is een aanzienlijk budget beschikbaar voor initiatieven van groepen burgers die de leefbaarheid en kwaliteit van hun wijk willen vergroten. Voorwaarde daarvoor is dat er in de wijk draagvlak bestaat voor de voorstellen.

### *Uitvoering*

Bij de agendering van onderwerpen geldt het volgende motto: zo veel mogelijk zo dicht mogelijk bij de burgers. Kortom, als een onderwerp het stadsdeel niet ontstijgt, komt het op de agenda van de betrokken stadsdeelcommissie. In de meeste gevallen is duidelijk in welke commissie een onderwerp besproken moet worden. De raad wil zo veel mogelijk voorkomen dat onderwerpen dubbel worden besproken in de stedelijke en stadsdeelcommissies.

Het doel van de raadscommissies is advisering aan de raad. Een commissie kan besluiten dat een besproken onderwerp alleen nog maar een hamerstuk is tijdens de raadsvergadering. In sommige gevallen levert het debat geen consensus op en wordt een onderwerp voor verdere discussie doorgeschoven naar de raad. In dat geval wordt het debat in de commissievergadering gezien als de eerste termijn; de tweede termijn kan dan in de raadsvergadering plaatshebben.

Tijdens de Stedelijke commissievergadering zijn alle raadsleden in het stadhuis aanwezig. Niet omdat iedereen bij de vergadering van de stedelijke commissie zit, maar omdat gelijktijdig een zogenoemd randprogramma plaatsvindt. Burgers kunnen hier raadsleden aanspreken, of bijeenkomsten organiseren met lokale politici. Ambtenaren geven presentaties. Hier wordt de beeldvorming georganiseerd. Ook de informatieoverdracht van college naar raad vindt in het randprogramma plaats. De raadscommissies nemen het eerste deel van het debat voor hun rekening. Het finale debat en de besluitvorming is voorbehouden aan de raadsvergadering.

### *Wat gaat goed en wat kan beter*

Volgens de griffier zijn de raadsleden enthousiast over de nieuwe werkwijze. Het heeft 'een nieuwe impuls gegeven' aan het raadswerk. Vier voordelen komen prominent naar voren:

- De doorlooptijd is aanzienlijk korter geworden.
- Het is duidelijker geworden waar welk onderdeel van de besluitvorming plaatsvindt. De structuur is kortom duidelijker en helderder geworden.
- De planning is transparanter en eenduidiger geworden: maandagavond is de vaste vergaderavond; dat geeft duidelijkheid voor burgers en politici.
- De opzet is gunstig voor burgers: de toegankelijkheid tot de lokale, politieke besluitvorming is vergroot.

*De griffier noemt tevens een viertal aandachtspunten:*

- Raadsleden ervaren soms een gebrek aan tijd in de commissies. Ze vinden het ergerlijk als de voorzitter een debat afbreekt omdat de tijd om is.
- Nadeel van het randprogramma is dat meerdere activiteiten op hetzelfde moment plaatsvinden. Raadsleden moeten daardoor kiezen waar ze de hoogste prioriteit aan geven.
- Het hoge tempo is een probleem voor sommige fracties. Ze houden weinig tijd meer over om hun achterban te raadplegen over heikele onderwerpen.
- Tot slot is ook de afstemming tussen commissieleden in stadsdeelcommissies en fractiespecialisten een punt van aandacht.

## 5.5 Conclusie

In onderstaande figuur staat weergegeven waar de beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming plaatsvindt in de gemeenten die in dit hoofdstuk als praktijkvoorbeeld zijn gebruikt. Deze figuur heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling om de gemeenten onderling te vergelijken en daarover een oordeel uit te spreken.

	Beeldvorming	Meningsvorming	Besluitvorming
Overbetuwe	Raadscommissies		Raadsvergadering
Eersel	Informerende raadsbijeenkomst Raadscommissie	Opiniërende raadsbijeenkomst Raadsvergadering	Raadsvergadering
Enschede	Randprogramma	Stadsdeelcommissies & raadsvergadering	Raadsvergadering

# 6 Conclusie en aanbevelingen

## 6.1 Inleiding

Alvorens te kiezen voor een vernieuwend vergadermodel, dient een raad zich af te vragen wat ze wil bereiken: burgers meer betrekken bij de lokale politiek of het raadswerk efficiënter inrichten? Of misschien wel allebei, of juist iets heel anders? En als raadsleden graag zien dat de inwoners van hun gemeente zich vaker op het stadhuis laten zien, in welke fase van de besluitvorming willen zij hun mening dan horen: tijdens de beeldvorming of eerder tijdens het opiniërende deel van het besluitvormingsproces? Het is dus van belang om van tevoren na te denken over de vraag waarom een verandering van de vergaderstructuur gewenst is.

Deze handreiking kan gemeenteraden niet adviseren welk model het beste is. Elk model heeft zijn sterke punten, maar kent tegelijkertijd kwetsbaarheden. Raadsleden moeten zelf bepalen waar ze belang aan hechten; ze moeten afwegen welk model invulling geeft aan hun doel voor vernieuwing en past bij de bestuurscultuur en wensen van hun gemeente.

Deze bundel geeft wél aan wat de overwegingen waren voor andere gemeenteraden bij hun vernieuwingsproces, tegen welke knelpunten ze aanliepen en welke randvoorwaarden gelden voor welk model. Gemeenten kunnen deze voorbeelden gebruiken in hun afwegingen om tot de keuze van een ander vergadermodel te komen. Dit laatste hoofdstuk geeft puntsgewijs een overzicht van de overwegingen (paragraaf 6.2), knelpunten (paragraaf 6.3) en randvoorwaarden (paragraaf 6.4) ten aanzien van verschillende vergadermodellen.

## 6.2 Overwegingen bij modelkeuze

### *Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen*

- Raden die bewust vasthouden aan op beleidsthema's ingedeelde raadscommissies stellen het op prijs dat fractiespecialisten in commissievergaderingen de degen met de portefeuillehouder kunnen kruisen. Andere raadsleden hoeven dan niet aanwezig te zijn bij debatten over thema's waar ze minder interesse voor en kennis over hebben.
- Een bijkomend voordeel dat wordt genoemd, is de inzet van burgerraadsleden. Kleine fracties kunnen niet-raadsleden tijdens commissievergaderingen inzetten, zodat niet al het werk voor rekening komt van één of twee raadsleden.

### *Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken*

- Een commissie-indeling naar duale kerntaken benadrukt de hoofdtaken die de raad werden toebedeeld na de dualisering.
- Een dergelijke commissie-indeling ontmoedigt een beperkte blik op één beleidsthema en stimuleert een integrale aanpak van problemen. Een com-

missie die moet letten op beleidsevaluatie kijkt immers op een andere wijze naar het onderwerp ‘welzijn’, dan een commissie met alleen fractiespecialisten op dit onderwerp.

#### *De raadscommissies voorbij*

- De gemeenten die de raadscommissies hebben afgeschaft, willen in de eerste plaats de lokale politiek aantrekkelijker maken voor burgers. Met een politieke markt of carrousel willen ze voorkomen dat voor burgers relevante onderwerpen ontaarden in lange en ondoorgroendelijke vergaderingen tussen fractiespecialisten in een commissievergadering.
- In dit model stelt de gemeenteraad zijn eigen agenda op. Dat maakt hem minder afhankelijk van het college. De raad krijgt daardoor een meer eigenstandige positie ten opzichte van burgemeester en wethouders.
- Daarnaast heeft het afschaffen van de commissies voor veel raden als achterliggend doel gehad om de vergaderfrequentie te verlagen. Dat maakt het raadswerk beter ‘behopbaar’ en dus aantrekkelijker.
- Tot slot kan de besluitvorming worden versneld. Elke week een korte raadsvergadering als onderdeel van de politieke markt zorgt ervoor dat belangrijke onderwerpen niet hoeven te wachten totdat over een aantal weken de raadsvergadering weer eens bijeenkomt.

### **6.3 Knelpunten**

De voordelen die van een nieuw vergaderstelsel worden verwacht, blijken in de praktijk veelal uit te komen. Maar dat betekent niet dat raden onverdeeld gelukkig zijn met hun werkwijze. Ze lopen vaak tegen nieuwe knelpunten aan of oude blijven een rol spelen.

#### *Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen*

- Gemeenten met beleidsmatige raadscommissies zien dat ze nog vaak de agenda van het college volgen. Het handhaven van deze inhoudelijke raadscommissies betekent vaak de voortzetting van de werkwijze uit het monistische tijdperk. Daarbij horen oude patronen en gewoonten, die moeilijk te doorbreken zijn met een systeem dat veel op het oude lijkt.
- Dat lijkt ook de verklaring voor de vaak gehoorde klacht dat het debat tussen de raadsfracties in dit model moeizaam totstandkomt. De raadsleden discussiëren vooral met de portefeuillehouder, eigenlijk zoals ze het gewend waren in vervlogen, monistische tijden.
- De fracties in een stelsel met raadscommissies hebben vaak hun standpunt al bepaald voorafgaand aan een commissievergadering. De informatievergaring lijdt daaronder, want woordvoerders staan minder open voor nieuwe informatie die wellicht pleit voor een ander standpunt als de ruimte voor het wijzigen van een opinie nog maar gering is. Dat is ook wat burgers vaak frustrereert als zij komen inspreken tijdens een commissievergadering. In hun beleving wordt hun mening niet serieus genomen als de fractiewoordvoerder in reactie op hun inbreng gaat uitleggen waarom zijn partij toch voor een andere koers kiest.

#### *Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken*

- Het grote voordeel van een model met duale raadscommissies is de ontkokering. Maar het voorbeeld van Doetinchem laat zien dat die ontkokering wat ver kan gaan. In de samenstelling van de commissies kan enige flexibiliteit geen kwaad, zodat wisselende fractiespecialisten kunnen aanschuiven afhankelijk van het onderwerp dat aan de orde is.
- Lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers hebben in de afgelopen jaren op verschillende manieren geprobeerd het duale bestel vorm te geven. Uit de gesprekken bleek dat ambtenaren daarbij soms zijn achtergebleven, terwijl stukken en nota's een andere opzet moeten krijgen in een duale structuur. Is een notitie bedoeld voor het overbrengen van informatie? Of heeft het college een conceptbesluit geformuleerd? Een ambtelijke organisatie die nog niet is ingesteld op een duaal gemeentebestuur, is een knelpunt dat in alle modellen kan opspelen, maar in een structuur met duaal ingerichte raadscommissies komt dit knelpunt heel prominent aan de oppervlakte.

#### *De raadscommissies voorbij*

- De griffiers en raadsleden van de gemeenten die de raadscommissies hebben afgeschaft, zijn positief over de impact die de nieuwe aanpak heeft gehad op de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Ook zijn ze blij met de vermindering van het aantal vergaderingen. Een politieke markt of carroussel kost wel veel voorbereidingstijd.
- Tijdens politieke markten worden veel bijeenkomsten tegelijkertijd gehouden. Dat betekent dat kleine fracties voortdurend prioriteiten moeten stellen ten aanzien van het onderwerp dat ze het belangrijkste vinden. Vaak knelt voor hen het strakke vergaderschema.

#### *Modelonafhankelijke knelpunten*

- In de oude situatie was het voorzitterschap van een commissie een gegeven: de portefeuillehouder uit het college leidde de vergadering. De nieuwe gemeentewet stelt dat de voorzitters lid van de gemeenteraad moeten zijn. Gemeenteraden die werken zonder raadscommissies kiezen er ook voor om raadsleden de bijeenkomsten tijdens de politieke markt te laten voorzitten.
- In de praktijk blijkt dat gemeenteraden die mogelijkheid vaak aangrijpen voor een politieke benoeming. De voorzitterschappen worden netjes verdeeld over de grote fracties, waarbij bovendien eerder senioriteit dan voorzitterscapaciteiten een rol speelt bij de uiteindelijke keuze. En dat terwijl een goed en consequent voorzitterschap een belangrijke succesfactor is voor politieke fora, raadsbijeenkomsten én raadscommissies.

## **6.4 Randvoorwaarden**

#### *Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen*

- Een bewuste keuze voor het behoud van raadscommissies, vraagt ook om een bewuste keuze voor de plaats waar de raad het politieke debat wil hou-

den: in de commissie- of in de raadsvergadering? Bovendien moet ook de vraag worden beantwoord hoe en op welk moment burgers hun inbreng kunnen geven.

#### *Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken*

- Bovengenoemde randvoorwaarde geldt natuurlijk ook voor raadcommissies met duale kerntaken. De raden die voor dit model hebben gekozen, dienen eveneens aan te geven of het politieke debat in de commissies of in de raad moet worden gevoerd.
- De opzet met raadscommissies die zijn ingedeeld naar de duale kerntaken van de raad, stimuleert een integrale aanpak van lokale problemen. Enige deskundigheid blijft ook in dit model te prefereren. De kans op succes met deze aanpak wordt vergroot als behalve de vaste commissieleden ook de fractiespecialisten bij de verschillende commissies kunnen aanschuiven.

#### *De raadscommissies voorbij*

- Zoals gesteld in de paragraaf met knelpunten, vraagt een politieke markt om goede voorbereiding. Een goed geëquipeerde raadsgriffie is daarom een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een model zonder raadscommissies.
- Een politieke markt waar burgers kunnen binnenlopen bij diverse overleggen van fracties of raadscommissies, vraagt om een aanzienlijke capaciteit aan vergaderruimten. In het gemeentehuis of elders in de gemeente moet die voorziening aanwezig zijn of gecreëerd worden.
- Gemeenteraden met raadscommissies hebben vaak in hun verordening opgenomen dat fracties burgerraadsliden kunnen afvaardigen naar een commissievergadering om het fractiestandpunt te verkondigen. Deze bepaling zou ook behulpzaam zijn om kleine fracties te ontlasten in modellen zonder raadscommissies maar met een politieke markt, carrousel of forum.

#### *Modelonafhankelijke randvoorwaarden*

- Voordat een raad kiest voor vernieuwende vergadermodellen, moet hij goed nadenken over wat hij wil bereiken met de vernieuwing. De doelstellingen moeten voortdurend in het oog worden gehouden, bijvoorbeeld bij latere evaluaties.
- Goede voorzitters zijn – zoals gezegd – een belangrijke succesfactor voor elk systeem. Om die te krijgen, moeten fracties over hun partijgrenzen heen durven kijken en niet alleen politieke kleur een rol laten spelen bij het kiezen van de voorzitters van commissies of fora. Waarom zou je niet het nieuwe raadslid van die kleinere fractie kiezen als hij of zij goed in staat lijkt om vergaderingen te leiden?

- De creativiteit van raadsleden en griffiers blijkt oneindig bij de keuze voor een op hun gemeente toegespitst vergadermodel. Daarbij is het raadzaam om de wettelijke kaders niet uit het oog verliezen. Want niet alles is mogelijk; de Gemeentewet stelt voorwaarden aan bijvoorbeeld het uitnodigen tot een raadsvergadering, het openen van de vergadering, het houden van een besloten raadsvergadering en de stemmingen.

## 6.5 Tot slot

Veel gemeenten doen moeite om de transparantie in hun besluitvorming en de betrokkenheid van hun inwoners te vergroten. Om dat te bewerkstelligen, bestaat niet één remedie. Deze doelstellingen kunnen worden behaald in alle modellen. Burgers betrekken bij de besluitvorming kan net zo goed in een model met raadscommissies als zonder. Een raadscommissievergadering in het dorps huis van de gemeentekern waarover die avond wordt gesproken, betekent al een verlaging van de drempel en doorbreking van routine. Het plannen van bijeenkomsten van raadscommissies, de politieke markt, carrousel en de raadsvergadering op één vaste avond in de week, schept op een eenvoudige manier duidelijkheid. Kortom: met kleine en simpele aanpassingen kan veel worden bereikt. Een nieuw vergadermodel is niet altijd een vereiste. Het kan een goed middel zijn, maar het resultaat hangt sterk af van wat je wilt bereiken.

### Vijf tips voordat u start met vernieuwend vergaderen!

- 1 Ga na wat u wilt bereiken met een nieuw vergadermodel, voordat u uw keuze maakt. Formuleer concrete doelstellingen, die na verloop van tijd ook toetsbaar zijn in een evaluatie.
- 2 Laat u goed informeren over de mogelijkheden. Ga langs bij gemeenteraden die op een andere manier werken en informeer bij hen naar hun ervaringen. In de bijlage van dit boekje vindt u een overzicht van gemeenten die een bijdrage aan deze handreiking hebben geleverd. Raadsleden of griffiers van deze gemeenten willen u wellicht op weg helpen.
- 3 Kijk of de variant van uw voorkeur ook praktisch haalbaar is voor uw gemeente. Kan uw gemeente voldoen aan de randvoorwaarden?
- 4 Evalueer regelmatig hoe het gaat. Houd daarbij de oorspronkelijke doelstellingen in het oog. Sta open voor voortdurende aanscherping van de gekozen werkwijze.
- 5 Vernieuw niet om te vernieuwen. Kies niet voor een model, omdat buurgemeenten dat ook hebben of omdat dat toevallig in de mode is.



# Bijlage I      Lijst van respondenten

<b>Gemeente</b>	<b>Contactpersoon</b>
Albrandswaard	Dhr. A. Aarssen, griffier
Amersfoort	Mevr. M van Omme, griffier
Brummen	Mevr. M. Veenbergen, griffier
Cranendonck	Dhr. S. Backus, griffier
Doetinchem	Mevr. R. Duijn, raadslid PvdA
Eersel	Mevr. C. Haumann, griffier
Enschede	Dhr. R.M. Jongedijk, griffier
Gouda	Mevr. M. Woudstra, raadslid CDA
Leek	Dhr. W. Loonstra, griffier
Overbetuwe	Dhr. A. van den Brink, griffier
Rheden	Dhr. L. ten Horn, griffier
Tytsjerksteradiel	Dhr. H. Bouma, raadslid Gemeentebelangen
Zeevang	Dhr. E. Dijk, griffier

# Bijlage II Lijst van gemeenten die informatie hebben verschaft over hun vergadermodel ten behoeve van deze handreiking

## *Raadscommissies ingedeeld naar beleidsterreinen*

**Aa en Hunze** (Drenthe, 25.000 inwoners)  
**Cuijk** (Noord-Brabant, 24.500 inwoners)  
**Etten-Leur** (Noord-Brabant, 40.000 inwoners)  
**Gouda** (Zuid-Holland, 72.000 inwoners)  
**Heerenveen** (Friesland, 42.500 inwoners)  
**Leek** (Groningen, 19.500 inwoners)  
**Leeuwarden** (Friesland, 90.500 inwoners)  
**Oisterwijk** (Noord-Brabant, 26.000 inwoners)  
**Ouder-Amstel** (Noord-Holland, 13.000 inwoners)  
**Pijnacker-Nootdorp** (Zuid-Holland, 39.000 inwoners)  
**Purmerend** (Noord-Holland, 76.000 inwoners)  
**Rheden** (Gelderland, 45.000 inwoners)  
**Roosendaal** (Noord-Brabant, 77.500 inwoners)  
**Sluis** (Zeeland, 24.500 inwoners)  
**Somerem** (Noord-Brabant, 18.500 inwoners)  
**Tholen** (Zeeland, 24.500 inwoners)  
**Tilburg** (Noord-Brabant, 193.000 inwoners)  
**Wageningen** (Gelderland, 35.000 inwoners)  
**Zaanstad** (Noord-Holland, 140.000 inwoners)

## *Raadscommissies ingedeeld naar duale kerntaken*

**Cranendonck** (Noord-Brabant, 20.500 inwoners)  
**Doetinchem** (Gelderland, 57.000 inwoners)  
**Bronckhorst** (Gelderland, 37.500 inwoners)

## *De raadscommissies voorbij*

**Albrandswaard** (Zuid-Holland, 18.500 inwoners)  
**Almere** (Flevoland, 161.500 inwoners)  
**Amersfoort** (Utrecht, 133.000 inwoners)  
**Arcen en Velden** (Limburg, 9.000 inwoners)  
**Bergschenhoek** (Zuid-Holland, 15.500 inwoners)  
**Borsele** (Zeeland, 22.500 inwoners)  
**Brummen** (Gelderland, 21.500 inwoners)  
**Bunnik** (Utrecht, 14.000 inwoners)

**Castricum** (Noord-Holland, 35.500 inwoners)  
**Dalfsen** (Overijssel, 26.000 inwoners)\*  
**Delfzijl** (Groningen, 29.000 inwoners)  
**De Wolden** (Drenthe, 24.000 inwoners)  
**Gemert-Bakel** (Noord-Brabant, 28.000 inwoners)  
**Grave** (Noord-Brabant, 13.000 inwoners)  
**Grootegast** (Groningen, 12.500 inwoners)  
**Haelen** (Limburg, 10.000 inwoners)  
**Lisse** (Zuid-Holland, 22.000 inwoners)  
**Lelystad** (Flevoland, 69.500 inwoners)  
**Nederweert** (Limburg, 16.000 inwoners)  
**Oosterhout** (Noord-Brabant, 53.000 inwoners)  
**Schijndel** (Noord-Brabant, 23.000 inwoners)\*  
**Tynaarlo** (Drenthe, 32.000 inwoners)  
**Tytsjerksteradiel** (Friesland, 31.500 inwoners)  
**Uithoorn** (Noord-Holland, 27.000 inwoners)  
**Vlist** (Zuid-Holland, 10.000 inwoners)\*  
**Voorst** (Overijssel, 23.500 inwoners)  
**Wassenaar** (Zuid-Holland, 25.500 inwoners)  
**Wijk bij Duurstede** (Utrecht, 23.500 inwoners)  
**Zeevang** (Noord-Holland, 6.500 inwoners)

\* Deze gemeenten hebben één raadscommissie.

*Overig*

**Alphen aan de Rijn** (Zuid-Holland, 70.500 inwoners)  
**Dantumadeel** (Friesland, 19.500 inwoners)  
**Eersel** (Noord-Brabant, 18.500 inwoners)  
**Enschede** (Overijssel, 153.000 inwoners)  
**Overbetuwe** (Gelderland, 41.000 inwoners)  
**Venlo** (Limburg, 92.000 inwoners)  
**Vlaardingen** (Zuid-Holland, 73.500 inwoners)

Verschenen in de reeks *Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*

Leverbaar J/N	Titel	Jaar van verschijning	ISBN
J	Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk	2005	90 322 8141 0
J	Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? (3e Jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsimpuls)	2005	90 322 8134 8
Te bestellen via vernieuwingsimpuls@vng.nl en te downloaden via www.vernieuwingsimpuls.nl	Profielchets voor fractie, raadsleden en wethouder in een dualistisch bestel, vernieuwde versie	2005	-
J	Uit de praktijk: De kaderstellende rol van de raad	2004	90 322 8133 X
J	Handreiking Burgerinitiatief, geactualiseerd met voorbeelden uit de praktijk	2004	90 322 8128 3
J	De positie van de wethouder; de toekomst van het verleden? (2e Jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsimpuls)	2004	90 322 8132 1
J	Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad	2004	90 322 8127 5
J	Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk	2003	90 322 8126 7
J	Handreiking actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders	2003	90 322 8125 9
J	Handreiking Duaal debatteren	2003	90 322 8121 6
J	Handreiking voor de financiële en controle verordeningen (art. 212, 213, 213a Gemeentewet)	2003	90 322 7189 X
N (te downloaden via www.vernieuwingsimpuls.nl)	Dualisme uit de steigers (1e Jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsimpuls)	2003	90 322 8131 3
N (te downloaden via www.vernieuwingsimpuls.nl)	Lokale kiesstelsels vergeleken (over de vormgeving, het gebruik en de consequenties)	2002	90 322 7197 0
N (nog verkrijgbaar via vernieuwingsimpuls@vng.nl)	Pionieren met dualisme	2002	90 322 7272 1

Leverbaar J/N	Titel	Jaar van verschijning	ISBN
J	Handreiking De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie	2002	90 322 7188 1
N (nog verkrijgbaar via vernieuwingsimpuls@vng.nl)	Bestuursbevoegdheden in een dualistisch bestel	2002	90 322 7191 1
J	Handreiking Commissies in het dualistische stelsel	2002	90 322 7187 3
J	Handreiking duale begroting	2002	90 322 7186 5
J	Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad	2002	90 322 7185 7
J	De burgemeester gaat dual; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters	2002	90 322 717 5x
J	Reglement van orde in een dualistisch stelsel	2002	90 322 7182 2
N (te downloaden via <a href="http://www.vernieuwingsimpuls.nl">www.vernieuwingsimpuls.nl</a> )	Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad	2002	90 322 7273X
N (beperkt verkrijgbaar via vernieuwingsimpuls@vng.nl)	Handreiking burgerinitiatief (1e versie)	2001	90 322 7165 2
N (nog verkrijgbaar via vernieuwingsimpuls@vng.nl)	Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten	2001	90 322 7147 4
N (te downloaden via <a href="http://www.vernieuwingsimpuls.nl">www.vernieuwingsimpuls.nl</a> )	Handreiking Dualisering deelgemeentebesturen	2001	-
J	Handreiking kwaliteitshandvesten	2001	90 322 7166 0
J	Handreiking initiatiefvoorstellen; wanneer en hoe?	2001	90 322 7181 4
N	Het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur: wat verandert er en wanneer?	2001	90 322 7190 3
N	Dualistisch reglement van orde voor de gemeenteraad	2000	-

Vorenstaande titels zijn los te bestellen of in abonnement. Bij een abonnement op de reeks krijgt u 20% korting op alle reeds verschenen én nieuw te verschijnen delen.

Buiten de reeks is verschenen: Raad, laat je gelden; *Wegwijzer begrotingscyclus* (november 2005) in een coproductie van Respons en de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (beperkt verkrijgbaar via [vernieuwingsimpuls@vng.nl](mailto:vernieuwingsimpuls@vng.nl) en/of te downloaden via [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)).

Belangstelling? Kijk op [www.vnguitgeverij.nl](http://www.vnguitgeverij.nl). U kunt ons ook bellen: 070 - 373 88 88, faxen: 070 - 346 92 01 of e-mailen: [verkoop@vnguitgeverij.nl](mailto:verkoop@vnguitgeverij.nl)

