

Evaluatie Politieke Avond 2010-2014

Werkgroep Evaluatie Politieke Avond
Bureau Onderzoek en Statistiek
gemeente Nijmegen
maart 2014

Inhoud

I Inleiding en doel van de evaluatie	3
II Hoe is de evaluatie uitgevoerd?.....	4
III Samenvatting resultaten.....	5
IV Conclusies en aanbevelingen.....	8
Bijlage 1: Interviewronde raadsfracties en agendacommissie	10
Bijlage 2: enquête insprekers.....	18
Bijlage 3: wat vinden kraampjeshouders?	21
Bijlage 4: Interviewronde wethouders	22

I Inleiding en doel van de evaluatie

In de aanloop naar de bestuursperiode 2014-2018 is een werkgroep “Nieuwe Bestuursperiode” geformeerd onder voorzitterschap van M. van Nijnatten, waarin de fracties D66, PvdA, GroenLinks, VVD, SP, Gewoon Nijmegen en De Nijmeegse Fractie vertegenwoordigd zijn. Een van de opdrachten van deze werkgroep is het evalueren van de Politiek Avond:

De centrale vraag van de evaluatie luidt:

Voldoet de huidige opzet van de Politieke Avond en in hoeverre zijn aanpassingen noodzakelijk?

De achtergrond van deze evaluatie is meervoudig:

- Is het de ambitie van de raad om te sturen op samenhangende thema's. De Politieke Avond wordt georganiseerd rond afzonderlijke onderwerpen. Sluit dit aan bij de behoefte aan zorgvuldige en integrale besluitvorming? In de afgelopen raadsperiode is naast de Politieke Avond een Commissie Waalsprong ingesteld, om meer in samenhang sturing te kunnen geven aan de ontwikkelingen in de Waalsprong. Moet dit initiatief behouden/uitgebreid worden?
- De evaluatie heeft plaats tegen de achtergrond van veranderende verhoudingen tussen het lokale bestuur en inwoners van Nijmegen (“Meedoen in Nijmegen”). De gemeenteraadsvergaderingen moeten zorgvuldige inspraakmogelijkheden voor bewoners, organisaties en instellingen bieden.
- De gemeenteraadsbijeenkomsten moeten het platform van politiek debat zijn. Hoe is dit het beste te faciliteren?

II Hoe is de evaluatie uitgevoerd?

Drie leden van de werkgroep R. Elhafi, P. Kubben en M. Buck hebben samen met, de griffier en een medewerker van de afdeling Onderzoek en Statistiek 8 thema's benoemd die een rol spelen bij de evaluatie. Deze thema's zijn:

- samenhangende sturing op belangrijke politieke thema's
- tijdbesteding
- Politieke Avond als ontmoeting
- inspraak
- voorzitters kamerrondes
- agenda commissie
- besluitronde
- overige opmerkingen en aanbevelingen.

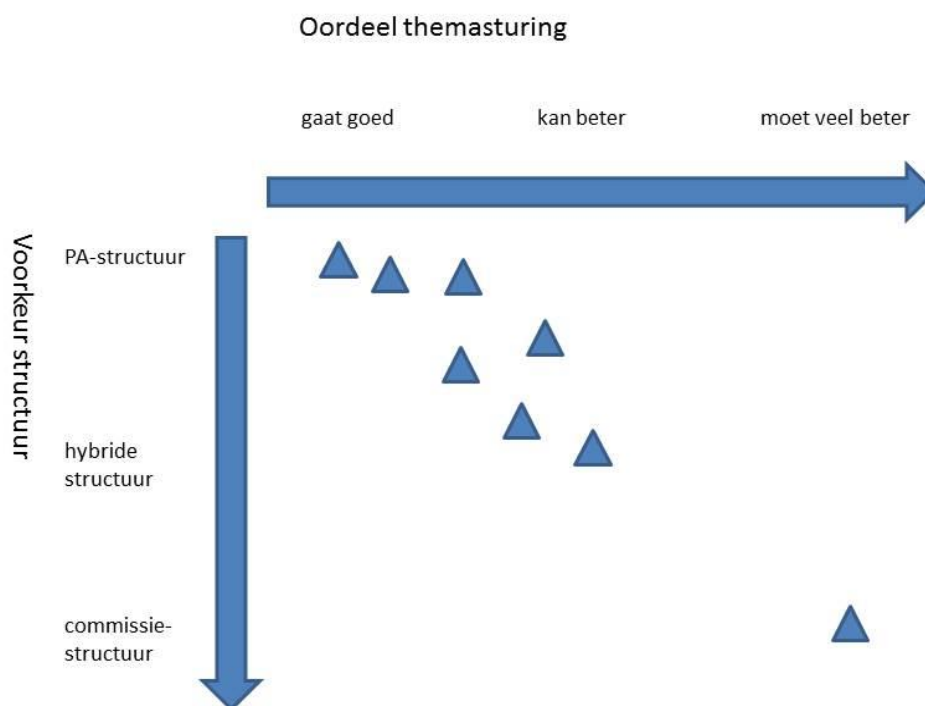
Om de meningen en ervaringen rond deze thema's in beeld te brengen zijn in januari/februari 2014 verschillende activiteiten ondernomen:

1. Een interviewronde onder alle fracties en de agenda commissie, door leden van de werkgroep Nieuwe Bestuursperiode met ondersteuning van Bureau Onderzoek en Statistiek. Alleen met de VSP en fractie Witsenhuijsen zijn geen gesprekken gevoerd, omdat het ondanks meerdere verzoeken niet tot een afspraak met deze partijen is gekomen (uitgebreid verslag van de interviewronde is te vinden in bijlage 1).
2. Een digitale enquête onder burgers die in de periode september 2013-februari 2014 ingesproken hebben, uitgevoerd door Onderzoek en Statistiek (zie bijlage 2).
3. Telefonische interviews met kraamhouders uit deze periode, uitgevoerd door Onderzoek en Statistiek (zie bijlage 3)
4. Een interviewronde onder de wethouders, uitgevoerd door de griffier, waarbij de focus lag op de positie van de wethouders in het besluitvormingsproces tijdens de Politieke Avond (zie bijlage 4).

III Samenvatting resultaten

Interviews raadsfracties en agendacommissie

Bij het onderwerp *themasturing* gaat het vooral om de vraag of sturing op thema's op dit moment voldoende is en welke vergaderstructuur *themasturing* het beste faciliteert: Politieke Avond of commissiestructuur. De opvattingen van de politieke partijen en raadsleden hierover zijn op een samenhangende en glijdende schaal te plaatsen. Er zijn partijen/raadsleden die vinden dat de *themasturing* nu goed/voldoende is en dat er dus geen aanleiding is tot aanpassingen in de vergaderstructuur. Anderen hebben wel behoefte aan verbetering in de *themasturing*, maar vinden dat die ingepast kan worden in de huidige vergaderstructuur. Tenslotte zijn er ook gesprekspartners die een duidelijke voorkeur hebben voor een commissiestructuur, omdat daarin naar hun mening *themasturing*, kennisverzameling en integrale afweging beter tot zijn recht komt.



Figuur 1 Impressie van opvattingen over vergaderstructuur en themasturing

De meeste gesprekspartners zitten in het kwadrant linksboven. Zij willen vasthouden aan de PA-structuur maar zien deels wel mogelijkheden en aanleiding om *themasturing* beter te laten verlopen:

- Veel gesprekspartners willen de commissie Waalsprong behouden, waarbij ook de mogelijkheid van nog één extra commissie genoemd wordt. Daarbij wordt ingebracht dat commissies ook een tijdelijk karakter kunnen hebben. Denk bv aan de decentralisatie van de Jeugdzorg. Daar kun je een commissie voor instellen die opgeheven wordt wanneer de decentralisatie afgerond is.
- Binnen partijen kan ook gestuurd worden op themaspecialisatie, daar zijn geen afzonderlijke commissies voor nodig.
- Door met vaste voorzitters te werken bij een thema wordt ook samenhang in kennis en behandeling bevorderd.

- Ook een centrale gestructureerde “informatieronde”, zoals nu ook rond WMO in praktijk functioneert, draagt bij aan samenhangende kennis.
- De portefeuille-indeling van wethouders moet aansluiten bij de politieke/strategische thema’s.

Een minderheid van de geïnterviewde raadsleden ziet in een commissiestructuur meer kansen voor samenhangende sturing en een inhoudelijk debat. Zo’n structuur geeft door de vaste bezetting meer mogelijkheden voor opbouw van kennis van het onderwerp en elkaars standpunten. Toch geven ook deze raadsleden soms aan dat er veel onderwerpen zijn die niet specifiek onder overkoepelende strategische thema’s vallen en daardoor prima in een Politieke Avondstructuur behandeld kunnen worden.

Over *tijdsbesteding, ontmoetingsfunctie en inspraak* op de Politieke Avond zijn de fracties over het algemeen redelijk tevreden.

Zoals ook al bij verbetermogelijkheden voor themasturing naar voren kwam vindt een deel van de raadsleden dat het werken met vaste *kamervoorzitters* de kwaliteit van de bijeenkomsten zou kunnen verbeteren. Omdat dit wel een groot beslag legt op raadsleden wordt ook gevraagd naar de mogelijkheid om niet-raadsleden de Kamerrondes te laten voorzitten.

Het werk van de *agendacommissie* wordt door de meeste fracties en raadsleden gewaardeerd. Principieel vinden de meesten echter dat de samenstelling van de commissie breder zou moeten zijn, met ook raadsleden uit de oppositie.

Opvallend is dat veel partijen kritisch zijn over (de kwaliteit van) het debat in de *Besluitronde*. Daarbij worstelt men met de dubbele functie die het debat in de Besluitronde heeft. Het is voor politieke partijen een belangrijk podium voor *politieke profilering*. Je kunt daar je kiezers duidelijk maken wat je opvattingen zijn en zult daarom standpunten die eerder in de kamerronde aan de orde zijn geweest willen herhalen. Tegelijkertijd frustreert dat het *politieke debat*: in de besluitronde komen nauwelijks nieuwe inzichten naar voren.

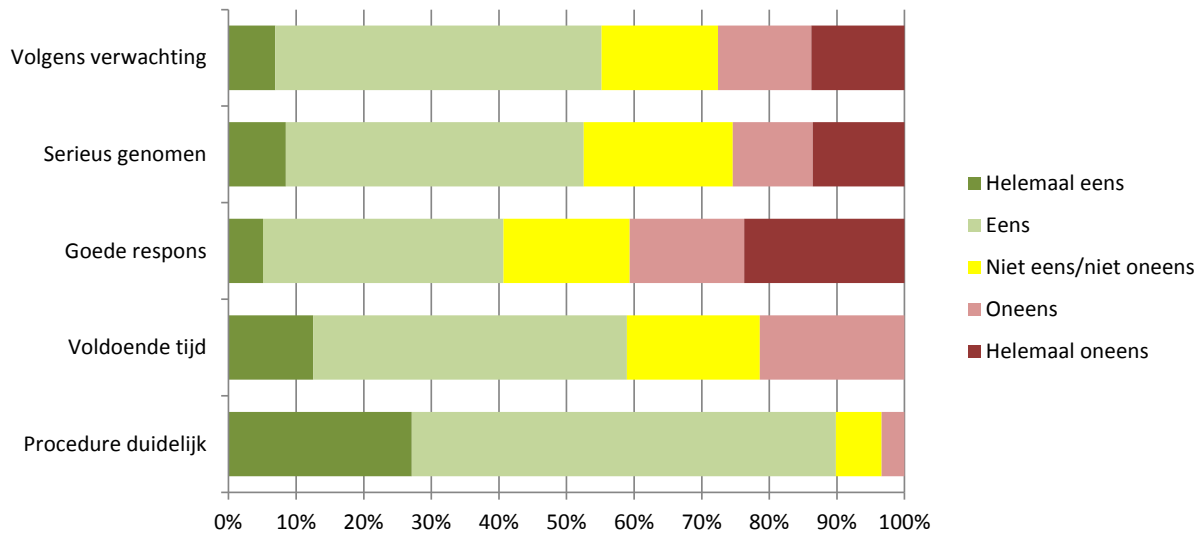
Een tweede thema dat rond de Besluitronde speelt is dat van de spreektijden. De meeste interviewpartners zijn tegen het gebruik van spreektijden en/of de huidige invulling van de spreektijdenregels. Voor een beter debat is men bereid langer te blijven. Waarbij men ook aantekent dat meer tijd niet automatisch een beter debat hoeft op te leveren.

Ervaringen insprekers en kraamhouder

Terwijl de politieke partijen tamelijk positief oordelen over de inspraak uit een deel van de insprekers die hebben meegedaan aan de enquête stevige kritiek.

Over de respons, de reacties die zij van de raadsleden hebben gekregen wordt het minst positief gedacht: 40% vindt niet dat zij een goede respons gekregen hebben, 40% wel. Daarnaast voelde een kwart zich niet serieus genoeg genomen, en 20% van dat dat ze niet genoeg tijd kregen.

De procedure was de overgrote meerderheid wel duidelijk.



Figuur 2 Waardering insprekers

Van ervaringen als inspraak is bekend dat de waardering een relatie kan vertonen met de uitkomst: als de inspraak niet het gehoopte resultaat oplevert oordelen de betrokkenen over veel aspecten negatief. Toch zijn lang niet alle negatieve oordelen rechtstreeks hieraan te relateren. Uit de toelichtingen van de respondenten komen o.a. de volgende opmerkingen/klachten naar voren:

- Raadsleden tonen in gedrag (geen vragen, geen reactie, zijn niet voorbereid) niet altijd belangstelling voor insprekers
- Inspraak is een formaliteit, lijkt geen effect te hebben op besluitvorming
- Inspraak in huidige vorm is geen uitwisseling van meningen en argumenten, er is geen tweerichting-verkeer
- De meest genoemde verbeteringsmogelijkheid betreft het flexibeler omgaan met de tijdslimiet.

Op de Politieke Avond kunnen burgers met een kraampje aandacht vragen voor een onderwerp dat hen bezig houdt. Dit komt veel minder voor dan inspreken. In de maanden vanaf de zomer 4 keer. Met één van deze kraamhouders is gesproken over zijn ervaringen. Daaruit kwam een vergelijkbaar geluid naar voren: de respons, de belangstelling vanuit de raadsleden viel tegen.

Ervaringen wethouders

De wethouders vinden dat zij over het algemeen hun rol tijdens de Politieke Avond voldoende kunnen vervullen.

Er zijn zeker onderwerpen (regionalisering, decentralisatie) waarbij het gewenst is de raadsleden mee te nemen in een proces van kennisontwikkeling en informatieverwerking. Binnen de Politieke Avondstructuur bestaan daar voldoende mogelijkheden voor. Bijvoorbeeld door het organiseren van informatiebijeenkomsten of door te werken met vaste voorzitters in de kamerrondes.

De wethouders zouden graag meer inhoudelijke politiek debat op de Politieke Avond willen horen/voeren. Nu krijgt vooral de vertegenwoordigende en controlerende rol van de raad aandacht, en komt de kaderstellende rol minder uit de verf.

IV Conclusies en aanbevelingen

De structuur van de Politieke Avond wordt breed gedragen. Er is zeker geen meerderheid om deze opzet te vervangen door een commissie-structuur.

Toch zijn er ook veel kanttekeningen en verbeterpunten genoemd, die overwogen moeten worden bij de inrichting van de nieuwe bestuursperiode:

Mogelijkheden om themasturing te verbeteren

- Organiseer een vaste informatiestructuur rond belangrijke thema's.
Een maandelijkse informatieavond is hierbij het meest genoemde voorbeeld.
- Positioneer de belangrijke thema's duidelijker.
Bijvoorbeeld door de nieuwe portefeuillevindeling van de wethouders aan te laten sluiten bij deze thema's. Of door de onderwerpen die behandeld worden tijdens de Politieke Avond specifiek te benoemen als horend bij een politiek thema. Er zal dan overigens zeker nog een behoorlijke hoeveelheid onderwerpen overblijven dat niet onder zo'n thema valt.
- Werk met vaste kamervoorzitters.
Zijn er mogelijkheden om de nadelen hiervan voor de fracties (te groot beslag op capaciteit) te beperken? Aanstellen van externe voorzitters is vooralsnog wettelijk niet toegestaan. Kunnen fractievolgers hier wel voor worden ingezet?

Meer politiek debat op de Politieke Avond

Zowel veel fracties/fractieleden als wethouders vinden dat het inhoudelijke politieke debat tekort schiet. Hoe kan dat verbeterd worden?

- Laat raadsleden met enige regelmaat reflecteren op hun rol.
Ze zijn volksvertegenwoordigers en hebben een controlerende rol, maar ook een kaderstellende rol. Kan de griffie hier een rol in spelen?
- Bekijk/definieer de functies en opzet van de Kamer- en Besluitronde opnieuw.
Hierbij kan gedacht worden aan het beperken van de agenda van de Besluitronde tot 1 of 2 belangrijke thema's of aan het door er voor te zorgen dat een politiek debat uit de Kamerronde niet hoeft te worden overgedaan (b.v door dat ook voor een groter publiek (in beeld en geluid) zichtbaar te maken.
- Ga soepeler om met het gebruik van spreektijd en de vaste eindtijd van de Besluitronde.

Inspraak

Politici en burgers hebben een verschillende beleving van inspraak. De bron daarvan lijkt te liggen in de verwachting die beide partijen hebben. Burgers denken bij de inspraak in dialoog te kunnen gaan met raadsleden, terwijl het in praktijk vooral één-richtingverkeer (zenden) is. Moet de inspraak meer een dialoog/gespreksvorm krijgen of moeten insprekers nog beter voorbereid worden op het karakter van inspraak?

Praktische aanpassingen

Ook op praktisch gebied zijn er verbeteringsuggesties gedaan:

- Verhelder de agenda van de Politieke Avond
Hieronder valt een heel scala van kleine wensen zoals het minder ambtelijk maken van de namen van de onderwerpen die in de Kamerronde geagendeerd staan, de agenda van de Politieke Avond makkelijker te vinden maken op de gemeentelijke website en het geven van namen aan inspraakreacties waardoor in één oogopslag duidelijk is bij welk onderwerp de reactie hoort.
- Pas de procedure van wensen en bedenkingen aan
Wensen en bedenkingen niet meer standaard bespreken en erover stemmen, maar rechtstreeks doen toekomen aan het college.

Bijlage 1: Interviewronde raadsfracties en agenda commissie

Thema 1: themasturing

Biedt de huidige Politieke Avond-structuur de beste mogelijkheid tot sturen rond thema's/politieke prioriteiten? In de afgelopen periode is, naast het PA-programma, een commissie Waalsprong ingesteld die tot veler tevredenheid functioneert (moeilijk thema, veel geld, terugkomende onderwerpen, kennis van inhoud en geschiedenis is belangrijk, vaste leden bouwen samen een kennissysteem op). Moet dit commissiemodel verdere uitwerking krijgen?

De meeste fracties/fractieleden prefereren de structuur van de Politieke Avond. Daarvoor geven ze verschillende redenen:

- Structuur Politieke Avond kan ook thematisch aansturen (meer) faciliteren
- Voordelen van PA-structuur worden erg hoog aangeslagen
- Format van commissie Waalsprong heeft ook nadelen
- Thema's die zich lenen voor themasturing: waalsprong/waalfront, Sociaal Domein, Decentralisatie jeugdzorg, binnenstad
- Relatie wethouderportefeuilles/themasturing/PA moet in de komende formatie meegenomen worden

Deze argumenten en overwegingen worden hieronder verder toegelicht.

Structuur Politieke Avond kan thematisch sturen (meer) faciliteren

Veel partijen/fractieleden hebben het gevoel dat de PA genoeg ruimte biedt voor themasturing. Je kunt als partij je eigen specialisten aanwijzen, zelf thema's benoemen en verdelen, raadsleden aan wethouders koppelen. Dit zorgt ook van een clustering van kennis en raadsleden rond thema's. Tegelijkertijd noemen veel geïnterviewde fractieleden wel als voordeel van de commissie Waalsprong dat die geleid heeft tot betere samenwerking en kennisuitwisseling tussen raad en college en binnen de raad.

Maar als het om opbouwen van kennishuishouding gaat zijn er ook andere mogelijkheden dan commissieformule denkbaar, bv de bijpraatsessies van Frings over WMO.

Het kan zijn dat er naast de commissie Waalsprong voor nog (hoogstens) één thema een commissie wordt ingesteld, dat moet dan liefst tijdelijk zijn. De structuur van de Politieke Avond moet primair blijven.

Voordelen Politieke Avond hoog aangeslagen

De voordelen van de Politieke Avond die benoemd en gewaardeerd worden zijn:

- Politieke avond is snel (in 4 weken behandeling en besluit)
- Iedere twee weken besluitronde
- Flexibel, met ruimte voor politieke actualiteit
- Duidelijke structuur, ook herkenbaar voor burgers: je weet waar je voor welk onderwerp op welk moment bespreking kunt verwachten

Nadelen commissie (Waal sprong)

De commissie Waal sprong werkt met vaste leden, de meeste fracties hebben twee leden in de commissie om brede deskundigheid en aanwezigheid (alleen beëdigde commissieleden mogen aan de vergadering deelnemen) te kunnen garanderen. Dit doet een grote aanslag op capaciteit van fracties (zeker in kleine fracties): het legt beslag op meerdere specialisten, hoe combineer je aanwezigheid in de commissie met bezoek aan andere kamers. Niet voor niets is de commissie Waal sprong vaak op een ander moment dan de PA.

Als je meer commissies zou hebben zou dat ook het aantal vergadermomenten vergroten. Overigens vindt niet iedereen dat hierdoor ook per raadslid meer vergadertijd nodig is: de vergadermomenten zijn wel talrijker, maar je bezoekt er minder van.

Een nadeel van het werken met vaste leden/specialisten is dat ze wel specialist zijn, maar niet altijd op het onderwerp dat op dat moment in de commissie aan de orde is, terwijl een ander raadslid dan niet mag komen.

Een commissie creëert een subcultuur. Zit je er niet in dan heb je niets met het onderwerp te maken, je doet er ook niet zijdelings info over op.

Een commissie heeft een vaste vergadercyclus, dit leidt soms ook tot vergaderingen als er weinig te bespreken is.

Thema's voor themasturing

Waal sprong eventueel in combinatie met Waal front

Decentralisatie werk/zorg apart of samen

Transitie jeugdzorg

Regionalisering

Algemeen bestuur/financiën

Groen/milieu/RO

Binnenstad

Overwegingen en kanttekeningen bij de voorgestelde thema's:

- Heeft de raad op elk van deze thema's voldoende te besluiten?
- Zijn de thema's ook inhoudelijk voldoende samenhangend? Als bv in een commissie Decentralisatie zowel werk of zorg is ondergebracht, vraagt dat dan niet heel verschillende kennis en specialisten?
- Commissies kunnen ook best tijdelijk zijn, als bv de decentralisatie van jeugdzorg is afgerond kan de commissie weer weg.
- De meeste partijen noemen slechts één of twee onderwerpen

Relatie wethouderportefeuilles/themasturing/PA

Een probleem rond themasturing, zowel in commissies of in een PA-systeem, is dat de thema's die genoemd worden de portefeuilles van wethouders doorsnijden: wethouders hebben onderwerpen in hun portefeuille die binnen meerdere thema's vallen, de onderwerpen uit één thema zijn soms verspreid over meerdere wethouders.

Moet dit een aandachtspunt zijn bij de komende collegevorming?

Een minderheid van de raadsleden ziet in (een uitbreiding richting) **commissiestructuur** meer mogelijkheden een inhoudelijk debat te voeren en themasturing inhoud te geven:

- Vaste samenstelling geeft een kwalitatief beter debat
- Voordelen van PA worden wel gevoeld, maar men is bereid die in te leveren voor een beter debat
- Twee ontwikkelingsrichtingen: hybride structuur, waarin gezocht wordt naar samengaan PA- en commissievorm, of commissiestructuur.

Deze argumenten worden hieronder toegelicht:

Vaste samenstelling geeft kwalitatief beter debat

Een vast samengestelde commissie geeft continuïteit, er is sprake van kennisopbouw, kennisopbouw is ook beter te organiseren. Dit zorgt voor niveau in de discussie. Daarnaast leer je ook de standpunten en overwegingen van de andere partijen goed kennen, waardoor je daar beter op in kunt spelen en elkaar beter kunt bereiken en samen tot een resultaat komen. Het feit dat je in de vergadering niet onder tijdsdruk staat werkt ook in het voordeel.

Vaste leden is een in kamersysteem per definitie niet mogelijk: door parallele programmering moet je als raadslid soms keuzes maken.

Overigens is het niet zo dat alle onderwerpen die door de raad behandeld worden een commissiestructuur vragen. Er zijn er ook genoeg die redelijk beperkt zijn en daardoor prima in een kamersysteem te behandelen zijn.

Voordelen van PA ondergeschikt aan nadelen

Ook degenen die voorkeur hebben voor een commissiemodel vinden dat met model van de Politieke Avond voordelen heeft, waarbij vooral tijdsbeheersing en ontmoeting genoemd zijn. Deze voordelen wegen voor hen echter niet tegen het nadeel van gebrek aan samenhang en daardoor tekortschietend inhoudelijk debat op.

Commissiestructuur of hybridestructuur

Als alternatief voor het model van de Politieke Avond wordt gedacht aan een volledige commissiestructuur, maar ook wel aan mengvormen tussen PA- en commissiestructuur. Bij dit laatste worden de verschillen met fracties/fractieleden die de PA-structuur willen handhaven en daarbij elementen (uit het commissiemodel) willen inbouwen om themasturing meer te faciliteren klein. Mogelijkheden die genoemd worden:

- Een Politieke Avond half/half programmeren, deels kamers (voor losse onderwerpen), deels commissies (voor thema's waar dat nodig is). Misschien op dezelfde avond, misschien de ene week kamers, de andere commissies, misschien commissies op aparte avonden
- Een duidelijke scheiding aanbrengen tussen een informierend gedeelte en een bespreek/kamergedeelte. Voor het informierend gedeelte/de kennisoverdracht zou je dan met een vaste groep/formule moeten werken. Dit lijkt op de werkwijze van Frings mbt WMO, die vaste "bijpraatmomenten" programmeert

Thema 2: Tijdsbesteding

De agendacommissie bepaalt hoeveel tijd de onderwerpen in de kamers krijgen (half uur, drie kwartier, uur). In de loop van de raadsperiode zijn de kamerrondes wel iets opgerekt (minder onderwerpen in half uur, meer langere onderwerpen)

Rond tijdsbesteding in de kamers bestaat een grote overeenkomst in de ervaringen van de raadsleden: over het algemeen zijn de inschattingen redelijk goed. Soms is er teveel tijd, soms te weinig, maar dat is binnen het huidige systeem niet te voorkomen.

Zeker zo belangrijk voor een tijdig verloop van de kamers zijn de opstelling van de voorzitter en de zelfdiscipline van de raadsleden. Betreurd wordt dat soms de wethouder niet alle vragen beantwoordt omdat de tijd voorbij is.

Veel partijen benadrukken dat het goed is dat er een tijdslimiet gesteld is aan de bijdrage van raadsleden: meer tijd betekent meestal niet meer inhoud.

Thema 3: Ontmoeting

De Politieke Avond beoogt een ontmoetingsmogelijkheid te bieden tussen raadsleden, fractievolgers, leden van het college en tussen het bestuur en inwoners, maatschappelijke instellingen en organisaties.

Rond de ontmoetingsfunctie van de Politieke Avond oordelen de raadsleden/fracties redelijk eensgezind en positief:

- het is goed elkaar en burgers tegen te komen
- een vergadering buiten de Politieke Avond om is veel doodser
- Gast van de raad is een goed initiatief.
- de heldere structuur van de politieke avond (waar moet je wanneer zijn voor welk onderwerp) maakt het toegankelijk voor de burger.
- kraampjes verlevendigen de avond.

Toch ook licht kritische kanttekeningen:

- je hebt vooral contact met raadsleden die zich op hetzelfde onderwerp richten
- je hebt (vooral in kleine fracties) weinig tijd voor contacten met burgers
- burgers weten de politieke partijen ook buiten de Politieke Avond om te vinden, daarvoor is de Politieke Avond niet speciaal nodig
- de naamgeving op de agenda is vaak duister/ambtelijk waardoor het onnodig moeilijk is voor oningewijden te weten wat er besproken wordt
- het zijn toch vaak dezelfde mensen die de Politieke Avond bezoeken
- zijn kraamhouders eigenlijk wel tevreden, ze lijken soms weinig respons te krijgen.

Thema 4: Inspraak

Iedere inspreker heeft in de Burgerronde, aan het begin van de Politieke Avond, 3 minuten om zijn reactie te geven. De ervaringen van de meeste partijen zijn vergelijkbaar:

- het totaal-oordeel is positief: men is tevreden
- enerzijds vindt men 3 minuten in principe genoeg voor een inspraakreactie, anderzijds blijft het in individuele gevallen vervelend/ongastvrij te moeten afkappen
- sommigen zien inspraak en behandeling in de besluitronde liefst op dezelfde avond, dan kan de burger met één bezoek toe. Anderen vinden het beter als inspraak gelijk met de

kamerronde plaats heeft, want dan kan een inspraakreactie ook werkelijk betekenis krijgen, op de avond van de besluitronde zelf liggen de meningen toch al vast.

- inspraak is soms ook een toneelstukje binnen het politieke spel
- bij grote hoeveelheid sprekers moet gespreid worden over meerdere kamers of meer tijd, dat gebeurt in de praktijk ook al
- het is goed als sprekers hun reactie van te voren op papier geven, ook dit gebeurt vaak al. In de naamgeving van deze inspraakdocumenten moet gelijk duidelijk zijn om welk onderwerp het gaat

Sommigen zouden het ideaal vinden als de inspraak direct aan de kamerbehandeling was gekoppeld: je hebt dan de juiste personen aan tafel, bent flexibeler in de tijd en voor de burger volgt de behandeling gelijk op de inspraak. Tegelijkertijd geven zij aan dat dit hen planningstechnisch niet haalbaar lijkt binnen de kamers. In de commissie Waalsprong is dit al wel zo geregeld. Tenslotte is een keer gesuggereerd het gebruik van andere middelen dan het woord aan sprekers zou moeten worden toegestaan (film, lied).

Thema 5: Voorzitter kamerrondes

Raadsleden worden als voorzitters voor de kamerrondes door de griffie ingepland, voorwaarde daarbij is dat het betreffende raadslid geen woordvoerder voor het onderwerp is. Hij/zij moet de kamer technisch voorzitten en hoeft geen inhoudelijke kennis van het dossier te hebben.

Rondom voorzitters van de kamerrondes zijn er twee thema's: de vraag of vaste, inhoudelijke voorzitters voor bepaalde onderwerpen danwel technische voorzitters te prefereren zijn en de kwaliteit van de voorzitters.

Vaste, inhoudelijke voorzitters of wisselende, technische voorzitters?

Er zijn binnen de raad en ook binnen fracties duidelijk verschillende ideeën welke situatie ideaal is. Als voordeel van een vaste voorzitter wordt vaak genoemd dat die door zijn inhoudelijke kennis van het onderwerp discussies beter kan leiden. Daar staan een praktisch nadeel tegenover: wie moet er voorzitten? Zoals het nu geregeld is zijn dat raadsleden. Als je vaste voorzitter bent, kun je zelf niet meer meediscussieren over een onderwerp. Daarnaast doet het een groot beslag op de capaciteit van fracties, ze moeten minstens twee specialisten hebben, een voorzitter en een deelnemer. Vooral voor kleine fracties is dat niet op te brengen. Je ziet ook nu al, terwijl er nog geen inhoudelijke betrokkenheid van de voorzitters gevraagd wordt, dat sommige partijen niet meedoen in het leveren van voorzitters.

Zou het een oplossing zijn om anderen dan raadsleden de kamers te laten voorzitten, bijvoorbeeld fractievolgers of deskundigen van buiten de raad?

Er zijn ook raadsleden die niet alleen om praktische redenen voor technisch voorzitters zijn maar het ook niet nodig vinden dat een voorzitter inhoudelijk op de hoogte is.

Kwaliteit voorzitters

Voor wat betreft de kwaliteit van de voorzitters wordt gesteld dat die wisselend is, met een tendens tot tevredenheid. Over hoe de kwaliteit van voorzitters verbeterd moet worden verschillen de meningen van "laissez faire" tot reguleren en ingrijpen.

Eenzijds stellen sommige raadsleden/partijen dat gebrek aan voorzitterskwaliteit zich vanzelf wel

oplost. Fracties, griffie, agendacommissie moeten de gelegenheid krijgen voorzitters informeel aan te spreken.

Anderen zetten meer in op een vaste evaluatie. De huidige evaluatie was te vrijblijvend, moet een betere vorm krijgen. Ook moeten er duidelijker kwaliteitseisen en richtlijnen voor het technisch voorzitterschap komen.

Allen vinden trainingen voor voorzitters belangrijk.

Thema 6: Agendacommissie

De agendacommissie is verantwoordelijk voor de programmering van de kamerrondes en ziet erop toe dat de informatievoorziening voor de politieke besluitvorming voldoende is. De commissie bestaat uit de griffier en drie raadsleden, die alle drie tot een coalitiepartij horen. Er heeft tot een paar jaar geleden wel een raadslid uit de oppositie in gezeten maar toen die uit de commissie stapte was er geen ander oppositieraadslid beschikbaar dat zijn plaats wilde overnemen.

Eenzijdige samenstelling commissie

Bij de meeste partijen wordt het wel betreurd dat er in de agendacommissie geen oppositielid is vertegenwoordigd. Ze vinden dit wel een nastrevenswaardig doel voor de komende raadsperiode. Als zich problemen rond agendering voordoen heb je met de huidige samenstelling de schijn van belangenverstremgeling tegen je.

Tegelijkertijd zijn de oppositieraadsliden van dit moment echter niet bereid in de commissie te gaan zitten. Dat komt mede door het gegeven dat het werk van de agendacommissie breed gewaardeerd wordt en volgens de meesten "politiek neutraal" wordt uitgevoerd. Op het moment dat daaraan getwijfeld wordt, zal de motivatie om in de commissie plaats te nemen ook groter worden. Zolang oppositiepartijen niet in de commissie willen wordt de eenzijdige samenstelling als onvermijdelijk geaccepteerd.

Eén partij vindt de eenzijdige samenstelling van de agendacommissie geen probleem: het is een technische commissie, wie zich aandient kan er in, politieke kleur is niet relevant.

Een paar raadsleden zeggen dat zij soms het idee hebben dat in de commissie de politieke achtergrond een rol speelt, bv door onderwerpen parallel te plannen waardoor ze niet allebei bezocht kunnen worden.

De burgemeester, die voorzitter is van de raad, is geen lid van de agendacommissie. Is dit een goede/wenselijke situatie? Dit thema is niet in ieder gesprek aan de orde geweest, maar waar dat wel het geval was, was men unaniem van mening dat de agendering iets van de raad zelf is, waar zij zelf over gaan en dat de situatie moet blijven zo die is. Wel gaven sommige raadsleden aan te begrijpen dat de burgemeester meer betrokken wilde worden bij de agendering: is misschien een rol als toehoorder in de commissie een oplossing?

Uitbreiding taken agendacommissie?

Er zijn een paar mogelijkheden tot taakuitbreiding van de agendacommissie naar voren gebracht in de gespreksronde:

- is het mogelijk zicht te krijgen op de agenda op wat langere termijn. Als je weet welke onderwerpen eraan komen kun je je daarop voorbereiden. Kan de commissie hier een rol in spelen?

- Kan de commissie proactief thema's voor de raad agenderen (eigen agendavorming van de raad)? Dit idee heeft ook tegenstanders: raadsleden hebben mogelijkheden genoeg om aandacht te vragen voor onderwerpen als zij dat nodig vinden, daar is de agendacommissie niet voor nodig. Maar kennen alle raadsleden deze wegen?
- Op sommige Politieke Avonden is de agenda erg vol, op andere juist leeg. Kan de agendacommissie daar niet actiever in sturen?

Thema 7: besluitronde

Kwaliteit debat

Kernvraag is of de besluitronde een goed politiek debat faciliteert. Hierover wordt door de fracties kritisch geoordeeld. Lang niet iedereen vindt dat het debat daar goed uit de verf komt. Oplossingen zijn echter niet makkelijk. Dilemma's die benoemd zijn:

- Vaak wordt de besluitronde ervaren als een "herhaling van zetten" waarin niets nieuws meer naar voren komt, veel discussies uit de kamers worden over gedaan. Dat kun je als fout/overbodig zien. Anderzijds is de besluitronde het politieke podium waarop de partijen zich aan de burgers presenteren en het is dus logisch dat zij hun standpunt daar willen etaleren, ook als ze dat al eerder gedaan hebben.
- Ook bij onderwerpen die eigenlijk weinig discussie nodig hebben zie je "schijndebat" ontstaan. Wanneer de ene politieke partij er iets over zegt kunnen de anderen niet achterblijven.
- Conclusie van deze twee punten: door het politieke spel wordt het inhoudelijke debat gefrustreerd.
- Het werken met spreektijden is in de loop van de raadsperiode geëvolueerd, van strak gehanteerd naar soms wel en soms niet. Ook hier een dilemma. Enerzijds dwingen spreektijden fracties zich tot de essentie te beperken en betekent meer tijd zeker niet zonder meer een beter debat. Anderzijds heeft het gebruik van spreektijden heel ongewenste uitwassen wanneer partijen niet meer in staat gesteld worden om hun mening toe te lichten en zeker wanneer het ertoe leidt dat wethouders niet meer toe (hoeven te) komen aan het beantwoorden van vragen.

De meeste fractieleden zijn voor werken zonder spreektijden. Daarbij zijn het optreden van de voorzitter en zelfdiscipline van de raadsleden belangrijk.

Hiermee samenhangend wordt soms opgemerkt dat de voorzitter de eindtijd van de Besluitronde (11 uur) te strikt hanteert. Veel raadsleden blijven liever wat langer als dat voor een goed debat nodig is.

Organisatie spreektijden en planning

Er worden ook praktische vragen/suggesties rond de vaststelling van spreektijden gedaan. Nu wordt spreektijd vastgesteld op basis van fractiegrootte (een basistijd van 6 minuten per fractie + 2 minuten per raadslid). Vooral de kleinere fracties hebben daardoor weinig spreektijd en kunnen soms niet alle onderwerpen uit de besluitronde behandelen. Is dit democratisch? Andere verdelingssuggesties zijn:

- Gelijke spreektijd voor alle partijen (grootte van fractie komt dan tot uiting in stemming)
- Minder spreektijd voor coalitiepartijen, zij hebben toch vaak minder te zeggen omdat ze vaker achter de voorstellen van het college staan.

De agenda en de beperkte tijd die er ingeruimd is voor de Besluitronde leveren vaak conflicten op. Omdat de Besluitronde laat begint (half 10) en kort duurt (tot 11 uur) kunnen er niet veel onderwerpen bediscussieerd worden. Als de agenda niet te vol is kan dat passen. Soms staan er echter heel veel onderwerpen op de agenda. Dit leidt logischerwijs tot twee suggesties:

- De besluitronde moet langer duren, waarbij zowel uitloop naar achter (langer blijven is geen probleem) als eerder beginnen (in combinatie met aanpassingen van het tijdschema/indeling van de Politieke Avond), als verplaatsing naar een andere avond genoemd worden.
- De agenda moet beter beheerd/beheerst worden, er mogen niet meer onderwerpen op dan in het tijdsbestek van de Besluitronde behandeld kunnen worden.

Als aandachtspunt bij de Besluitronde is ook genoemd dat het hierbij niet alleen gaat om besluitvorming door de raad, maar dat wat hier gebeurt ook herkenbaar moet zijn voor de burgers.

Praktische suggestie: debat verlevendigen door meer actualiteit, interpellaties, niet van brief spreken, staand spreken

Thema 8: overige aanbevelingen

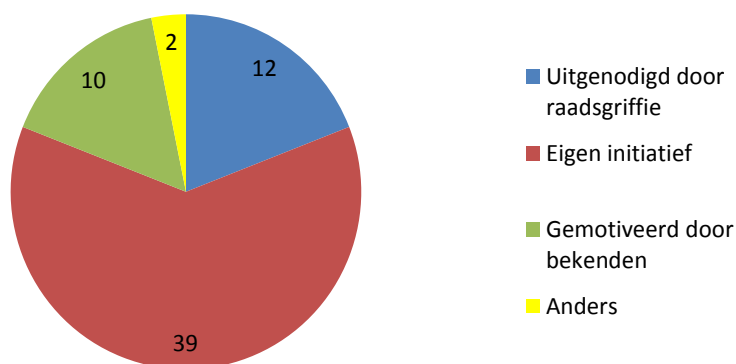
- Hoe gaat meer burgerparticipatie, ook in besluitvorming, invloed krijgen op besluitvorming in de raad? Dit thema wordt uitgewerkt door de werkgroep Burgerparticipatie
- Kunnen vanuit de raad niet meer initiatieven om gezamenlijk de stad in te gaan georganiseerd worden?
- De raad moet bereid zijn tot reflectie, er moet ook een zelfkritische cultuur zijn. Dat is lastig. Kan de griffie hier misschien een rol in spelen?
- Huidige wens- en bedenkingenprocedure is niet goed. Het gaat daarbij om het meegeven van opvattingen van de politieke partijen over onderwerpen waar het college zelf bevoegdheden heeft. De huidige procedure (alle bedenkingen van alle partijen behandelen in kamers en per stuk in stemming brengen in de raad waarna alleen die bedenkingen die een meerderheid krijgen naar het college gaan) kost veel tijd en leidt ertoe dat veel bedenkingen het college niet bereiken. Geef gewoon alle bedenkingen door.
- De communicatie over de agenda van de Politieke Avond moet duidelijker. Die staat wel op de site van de gemeente, maar is pas na veel doorklikken te vinden. Bovendien is de naamgeving van de onderwerpen in de kamers vaak moeilijk. Kan een “raadsapp” hierin nog iets betekenen?

Bijlage 2: enquête insprekers

Ook de insprekers is naar hun ervaringen met de politieke avond gevraagd. Mensen die tussen 1 september 2013 en 15 februari 2014 hebben ingesproken hebben per e-mail een uitnodiging ontvangen om een enquête in te vullen. Het ging hierbij om 134 personen. Van hen hebben 63 personen de enquête op tijd (gedeeltelijk) ingevuld om te worden meegenomen in de analyses.

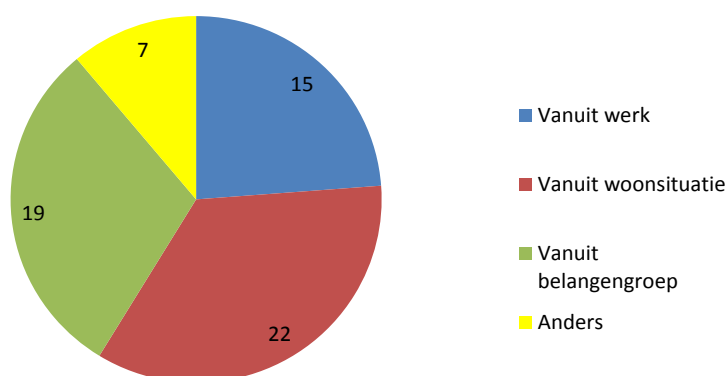
De insprekers

Zo kan allereerst een beeld worden geschetst hoe insprekers tot deelname aan de politieke avond zijn gekomen. In Figuur 3 is te zien dat de meeste respondenten op eigen initiatief hebben ingesproken. Het aantal mensen dat insprak op uitnodiging van de raadsgriffie is bijna even groot als het aantal mensen dat werd gemotiveerd door bekenden.



Figuur 3 Hoe zijn mensen tot inspreken gekomen?

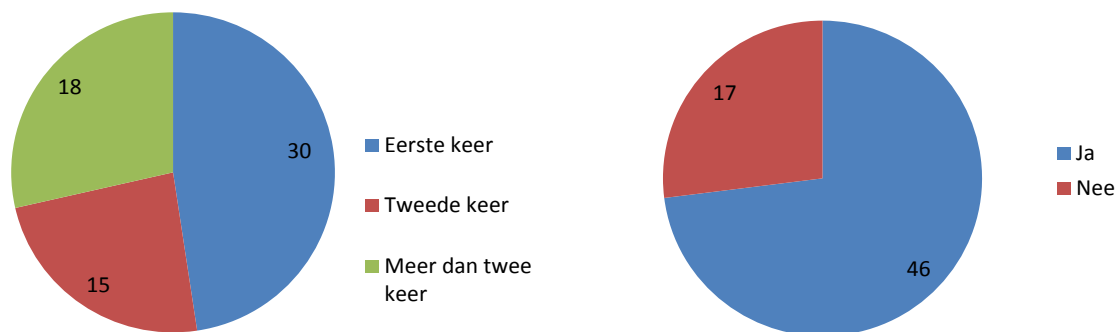
Figuur 4 laat zien dat insprekers op verschillende manieren betrokken zijn bij het onderwerp van hun inspraakreactie. Hierbij bestaat de grootste groep uit mensen die inspreken vanuit hun woonsituatie.



Figuur 4 Hoe zijn mensen betrokken?

Ook is gevraagd hoe vaak men gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken. In Figuur 5 is te zien dat bijna de helft van de respondenten voor de eerste keer heeft ingesproken. Wel hadden veel respondenten hun onderwerp al op een andere manier onder de aandacht

gebracht: Bijna driekwart van de insprekers heeft voor de politieke avond hun visie voor een politieke partij uiteengezet. Ongeveer een kwart had dit niet gedaan.

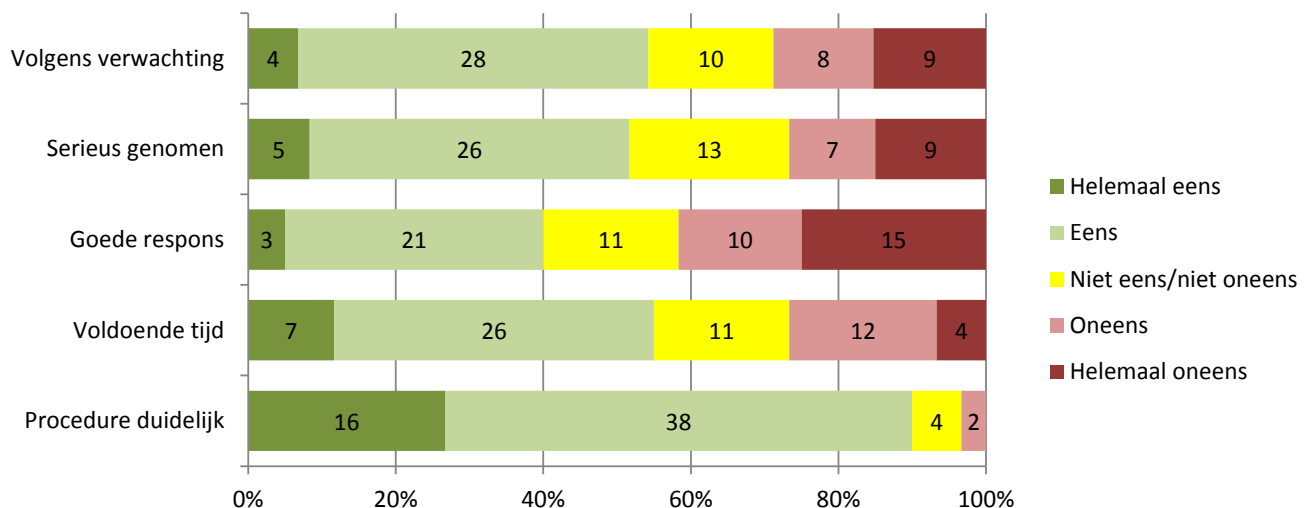


Figuur 5 Hoeveelste keer inspraak en eerder contact gehad met politiek partij

De waardering door de insprekers

De waardering die de respondenten uitspreken over verschillende aspecten van het inspreken biedt ruimte voor verbetering. Figuur 6 geeft inzicht in waar verbeterpunten liggen. Deze grafiek laat namelijk zien hoe insprekers hebben geantwoord op vijf stellingen rondom het geven van een inspraakreactie. Het ging om de volgende stellingen:

1. De procedure (waar moet ik zijn, wanneer, moet ik me melden) was me voldoende duidelijk.
2. Ik had voldoende tijd om mijn punt duidelijk te maken.
3. Ik kreeg goede respons van de raadsleden.
4. Ik voelde mij serieus genomen als inspreker.
5. Het geven van een inspraakreactie sloot aan bij de verwachtingen die ik ervan had.



Figuur 6 Eens/oneens met stellingen over inspraak

Het minst tevreden zijn insprekers over de respons die zij krijgen van raadsleden. Slechts 40% van de insprekers was van mening een goede respons te hebben gekregen. Maar liefst 25% was het hier helemaal mee oneens. Ontevreden insprekers gaven hier verschillende toelichtingen bij. De meest

genoemde toelichting (acht respondenten) betreft het uitblijven van respons. Een voorbeeld van een dergelijke toelichting:

“Mijn inspreekbeurt bevatte een drietal vragen waar door geen enkel raadslid op werd ingegaan.”

Een ander punt dat veel is genoemd (zes respondenten) betreft de voorbereiding door raadsleden. Respondenten geven aan dat aangeleverde informatie moet worden doorgenomen zodat raadsleden zich kunnen voorbereiden op het geven van goede reacties.

Insprekers zijn het meest tevreden over de duidelijkheid van de procedure. 90% van hen geeft aan dat de procedure duidelijk was. Slechts twee respondenten zijn het hiermee oneens.

Meer dan de helft van de insprekers is van mening dat er voldoende tijd was voor het inspreken. Desondanks is het flexibeler omgaan met de tijdslimiet het meest genoemde verbeterpunt (acht keer). Hoe vaker respondenten hebben ingesproken, hoe minder tevreden zij zijn over de tijd die zij krijgen.

Het meest genoemde aspect waarin de verwachting van de politieke avond afweek van de ervaring betrof de verkregen respons (zeven keer). Insprekers hadden meer reacties, vragen en interactie verwacht.

“Ik had verwacht reacties te krijgen en daarop te kunnen reageren”.

Een opmerking die bij meerdere stellingen wordt gegeven, is dat het gevoel bestaat dat inspreken slechts een formaliteit is. Dergelijke toelichtingen worden gegeven bij de stellingen of men voldoende tijd had, een goede respons kreeg en of het inspreken volgens verwachting verliep. Bij de stelling of er voldoende tijd was is dit zelfs de vaakst gegeven toelichting; het werd zes keer genoemd.

“Het is krap en voelt meer als formaliteit. Ik heb niet de indruk dat het werkelijk bijdraagt aan het veranderen-bijsturen van de visie van raadsleden”.

“Het is eigenlijk water naar de zee dragen. Ik begin ernstig te twijfelen aan deze vorm van ‘democratie’”.

Ongeveer de helft (29) van de insprekers heeft behoefte aan middelen om hun inspraakreactie te illustreren. Voor 30 insprekers is dit niet het geval. Het toelaten van ondersteunende middelen werd dan ook zes keer genoemd als tip om de politieke avond te verbeteren.

Bijlage 3: wat vinden kraampjeshouders?

In de periode tussen 1 september 2013 en 15 februari 2014 hebben vier kraampjeshouders zich gepresenteerd op de politieke avond. Zij zijn allen benaderd voor een telefonisch interview over hun ervaringen, wat één gesprek opleverde.

Het belangrijkste punt, dat meerdere keren naar voren kwam, was de beperkte belangstelling die het kraampje had gekregen. Er zijn minder raadsleden bij het kraampje langsgekomen dan verwacht. De kraampjeshouder vermoedde dat de belangstelling die een kraampje krijgt afhankelijk is van of het thema momenteel onderdeel is van politiek debat. De volgende verbeteringsuggestie werd dan ook gegeven:

“De raadsgriffie zou mensen en groepen moeten waarschuwen dat als een punt niet echt op de agenda staat voor een stevig debat, de mogelijkheid bestaat dat er weinig belangstelling voor een kraampje is. Dit om teleurstelling te voorkomen”.

Bijlage 4: Interviewronde wethouders

Aan de wethouders zijn in de gesprekken twee vragen voorgelegd:

1. Krijgen de portefeuillehouders voldoende de gelegenheid om hun rol tijdens de Politieke Avond te kunnen vervullen?
2. Zijn er vanuit het perspectief van de portefeuillehouders verbeteringen gewenst?

In de beantwoording ervan komt een aantal onderwerpen aan de orde dat door de geïnterviewden genoemd wordt. Het gaat om:

1. Commissievorm
2. Wijze van de invulling van de rollen van de raad: je bent volksvertegenwoordiger, stelt beleidskaders vast en controleert het college op de uitvoering
3. Politieke debat
4. Informatieve vragen in de kamer
5. Voorzitterschap kamer
6. Samenwerking met de raad

1. Commissievorm

Een commissie stelt de wethouder in staat om raadsleden goed mee te nemen in het besluitvormingsproces, aldus de wethouders die ervaring hebben met de commissievorm. Met name bij grote complexe dossiers, zoals dat het geval is bij het dossier van de Waalsprong. Onderwerpen als deze, maar ook de aankomende decentralisatie-vraagstukken, vragen een forse investering van raadsleden in termen van kennisontwikkeling en informatieverwerking. Het is daarbij lastig dat veel sturing en regievorming vanuit het college op de uitvoering zich onttrekt aan de raad. De commissievorm biedt de wethouder de mogelijkheid meer dan de kamers raadsleden mee te nemen in een inhoudelijker debat. Een commissie biedt bovendien een platform voor gezamenlijk werken, waarbij de focus ligt op een gezamenlijke kennisopbouw.

De vraag die hierbij in de gesprekken aan de orde kwam is of het meenemen van de raad in het besluitvormingsproces alleen mogelijk is in de commissievorm. Andere vormen zijn denkbaar, zoals bij het dossier regionalisering. Maandelijkse informatiebijeenkomsten voor raadsleden tijdens en buiten de Politieke Avond over inhoudelijk complexe onderwerpen zouden een tussenvorm zijn die al veel op zou leveren.

2. Wijze van de invulling van de rollen van de raad: je bent volksvertegenwoordiger, stelt beleidskaders vast en controleert het college op de uitvoering

De geïnterviewde wethouders zien verschillen in de invulling van de rollen van de raadsleden. Het accent ligt in de kamers meer op de volksvertegenwoordigende en controlerende rol dan op de kaderstellende. Het echte politieke debat over de beleidskaders, de dilemma's en mogelijke scenario's wordt, ondanks het gebruik van startnotities, gemist. De kaderstellende rol raakt door het systeem steeds verder uit beeld. In de nieuwe raadsperiode zou dit vraagstuk over welke rol je als raad pakt een belangrijk thema moeten zijn.

3. Politieke debat

Het gebruik van startnotities is bedoeld om het gevoel van de raad over te brengen op het college. Het inhoudelijke debat hierover komt echter niet goed tot zijn recht. De Politieke Avond faciliteert

dit onvoldoende. In de kamers ligt in vele gevallen de nadruk meer op het stellen van informatieve vragen dan op het stellen van beleidsvragen. Dat maakt het debat vlak. De kamerronde zou meer moeten functioneren als opinievorming en overleg met het college, zodat in de besluitronde de laatste beleidszaken langskomen. Je ziet echter vaak dezelfde vragen terugkomen in de besluitronde. Voorkomen moet worden dat de kamerronde een verkleinde gemeenteraad wordt.

4. Informatievoorziening

Het stellen van (gedetailleerde) technische vragen bij de behandeling van een onderwerp moet niet bestuurlijk gemaakt worden. Expliciete feitelijke vragen zouden veel meer per mail rechtstreeks door de wethouder beantwoord kunnen worden. In de kamer komt er dan meer ruimte voor debat. De decentralisaties die er in de nieuwe raadsperiode aankomen zijn enorm. In één keer komt er ontzettende veel informatie op de raad af. Het probleem daarbij is dat de raad voortdurend achterloopt qua informatie, hoe hou de raadsleden erbij betrokken? Wethouders zijn fulltime met deze onderwerpen bezig, raadsleden niet. Er vindt veel sturing en regievorming plaats vanuit het college dat zich onttrekt aan de raad, maar de raad krijgt uiteindelijk wel het besluit moment. Dit is een lastig dilemma. Bepaalde onderwerpen vragen een forse investering van raadsleden; in overleg met de griffie zou over deze onderwerpen een procesvoorstel moeten worden opgesteld. Daarmee kan dan naar de vormgeving van het besluitvormingsproces worden gekeken.

5. Voorzitterschap kamers

In vrijwel alle interviews kwam de rol van de voorzitters bij de kamerronde aan de orde. De invulling van deze rol zou meer ondersteunend moeten zijn aan het doel van de kamerbespreking. De voorzitter kan de taak van corrigeerder op zich nemen en het stellen van teveel technische vragen beperken door raadsleden erop te wijzen dat zij deze vooraf aan ambtenaren kunnen stellen. Het verbinden van de voorzitters aan vaste dossiers ondersteunt de kwaliteit van de kamerronde; hij/zij heeft meer kennis van het proces en kan hierdoor ingeval dat nodig is bij de behandeling van het onderwerp interveniëren.

Als andere aandachtspunten worden ook de agendering en tijdsindeling genoemd. Sommige onderwerpen die worden besproken worden als overbodig ervaren, anderen krijgen weinig tijd in verhouding tot maandenlange voorbereidingen. Daar staat tegenover dat tijd niet altijd de oplossing is en dat het belangrijker is hoe je de tijd die je hebt benut. De korte tijd dwingt ook om kort en bondig te zijn.

6. Samenwerking met de raad

Alle gesprekspartners zien het belang van het vooraf betrekken van de raad bij het besluitvormingsproces. Het is een zoeken naar de balans tussen de verantwoordelijkheid van het college en de politieke sturing vanuit de raad. Informatiebijeenkomsten, werkbezoeken of andere vormen van informatieoverdracht zijn goede vormen daarvoor en worden door de portefeuillehouders gewaardeerd. Commissies kunnen hierin een rol vervullen maar zijn niet perse noodzakelijk. Deze werkvormen zorgen ervoor dat je elkaar meer begrijpt en aanvoelt wat er in de raad respectievelijk in het college speelt. Blijft onverlet dat ieder haar eigen verantwoordelijkheid heeft. Dat vraagt om vertrouwen in elkaar. Het zoeken naar de balans is een uitdaging, immers de besluitvorming is een productie van twee bestuursorganen.