

Mogelijkheden versterken positie raad binnen ZB-stelsel en met commissiestelsel

Bespreeknotitie t.b.v. ZB

Marcel van Dam, 24 oktober 2023

Samenvatting

In deze bespreeknotitie zijn drie mogelijkheden uitgewerkt om als raad beter in positie te komen door meer te gaan sturen op de politieke agenda.

De eerste optie is het verbeteren van het huidige ZB-stelsel, vooral door het versterken van de rol en positie van de agendacommissie. Dit is het zogeheten *ZB+stelsel*. Hierin gaat de agendacommissie nadrukkelijker keuzen maken, zet behandeltrajecten uit en werken aan de hand van een middellange termijnagenda met input vanuit college en raad. De agendacommissie werkt op een duidelijk mandaat van de raad. Hiermee worden ook de mogelijkheden voor de fracties vergroot om onderwerpen op de politieke agenda te zetten. Hiermee kan de raad duidelijker sturen op de eigen agenda en zo beter in positie komen.

De tweede mogelijkheid is het wijzigen van het vergadermodel in een commissiestelsel, volgens een variant die gebruikelijk is in gemeenteland. Er komen vaste raadscommissies die elk onderwerpen op een bepaald beleidsterrein behandelen. De agendacommissie (op dezelfde wijze versterkt als in het *ZB+stelsel*) wijst de onderwerpen aan de commissies toe. De sturing op de agenda door de raad wordt daarmee versterkt. Bovendien kan er een soort teamgeest ontstaan binnen zo'n commissie, met meer eigenaarschap over de agenda. Ook kan er meer flexibel en effectiever worden vergaderd.

De derde optie om de positie van de raad te versterken door meer greep op de agenda te krijgen is de invoering van een commissiestelsel met sterke raadscommissies. In deze variant gaan die raadscommissies volledig over hun eigen agenda en is er ook geen agendacommissie meer nodig. Ook hierbij is er meer sturing op de agenda door de raad, kan er meer flexibel worden vergaderd en kan er een teamgeest ontstaan. Dat laatste waarschijnlijk sterker dan in de andere commissievariant omdat de commissie zelf over de agenda gaat. Zo'n stelsel met sterke raadscommissies wordt in weinig gemeenten gehanteerd.

De drie mogelijkheden zijn in de notitie uitgewerkt met ook voorbeelden en een schets wat het betekent voor onder meer raadsleden en steunfractieleden. Ten behoeve van de bespreking van deze notitie in een ZB zijn aan het eind vragen opgenomen.

1. Aanleiding

Tijdens een informeel overleg van raads- en steunfractieleden over de wijze waarop de raad werkt, is verkend of en in hoeverre een vergaderstelsel met vaste raadscommissies kansen biedt om de positie van de raad als hoogste orgaan van de gemeente te versterken. Afgesproken is om een notitie hierover op te stellen om te bespreken in een ZB. In deze notitie zouden verschillende ideeën worden uitgewerkt over hoe een commissiestelsel zou kunnen werken. Ook zouden in deze notitie manieren om het huidige vergadersysteem te verbeteren worden verkend, met als achterliggend doel het versterken van de rol en positie van de raad. Onderdeel hiervan is ook de rol en positie van de agendacommissie. De input van een later, vergelijkbaar informeel overleg over de rol van de agendacommissie is dan ook verwerkt in deze notitie. Het is een informatieve notitie, zonder advies of aanbevolen richting. Op basis van deze notitie kan in een ZB de raad de gewenste koers aangeven. De voorliggende bespreeknotitie is hiertoe opgesteld.

2. Opzet en werkwijze

Er zijn in een commissiestelsel veel varianten mogelijk. In deze notitie zijn twee mogelijkheden uitgewerkt die duidelijk van elkaar verschillen, zodat het hele palet aan mogelijkheden optimaal in beeld kan worden gebracht. Het zijn dus nadrukkelijk *niet* de varianten waartoe de keuze beperkt zou zijn of de mogelijkheden die voor Zaanstad het beste passen. Omdat het doel is om de rol en positie van de raad te versterken, met name waar het gaat om sturing op de agenda, wordt in de uitwerking vooral daar het accent op gelegd. Die doelstelling is ook leidend voor de variant met verbeteringen binnen het huidige stelsel, waarmee deze notitie start. De notitie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 staan de aanpassingen aan het huidige stelsel om de rol en positie van de raad te versterken. In paragraaf 4 worden de 2 varianten van een commissiestelsel beschreven. In paragraaf 5 zijn de vragen opgenomen die tijdens de behandeling van deze notitie in een ZB centraal staan.

Deze notitie is opgesteld door de interim-griffier in samenspraak met een werkgroep bestaande uit Marilou Hulsthoof, Natasja Cornelisse en Jitske Brommet. De interim-griffier is verantwoordelijk voor de inhoud.

3. Verbeteringen in huidige werkwijze: het ZB+stelsel

Het huidige ZB-stelsel biedt mogelijkheden de positie van de raad te versterken door grotere sturingsmogelijkheden op de agenda en andere wijzen van behandeling. Daarvoor zijn twee nauw samenhangende aanpassingen nodig: 1) een sterkere rol en positie voor de agendacommissie, die 2) op basis daarvan namens en voor de raad keuzen maakt ten aanzien van de agenda: wat, wanneer en hoe. Dit resulteert in een *ZB+stelsel*, dat mogelijk nog verder verbeterd kan worden door 3) ook kritischer met de vergadertijd om te gaan. De beschreven aanpassingen zijn binnen het huidige RvO mogelijk.

3.1 Noodzakelijke aanpassing 1: Versterking rol en positie agendacommissie

Op dit moment heeft de agendacommissie vrijwel geen zicht op wat het college wanneer aanlevert en zien fracties maar beperkte mogelijkheden om zelf iets te agenderen of voorstellen te doen voor de wijze van behandeling. Ook past de agendacommissie tussentijds agenda's voor ZB's soms nog aan in verband met stukken die het college lopende de cyclus aanlevert, waardoor het voor de raad lastig is overzicht te houden en zich adequaat te kunnen voorbereiden. Verder betreft de agendering van stukken alleen de eerstvolgende cyclus – de agendacommissie plant latere vervolgstappen zelden al in. In een *ZB+stelsel* gaat dat anders.

In het *ZB+stelsel* speelt de agendacommissie een centrale rol bij het opstellen van de agenda's voor de ZB's en de concept-agenda voor de raad. Naast de stukken vanuit het college gaat het daarbij ook om verzoeken vanuit de raad om een bepaald thema of vraagstuk te behandelen. De agendacommissie bepaalt niet alleen wat wanneer wordt behandeld, maar ook *hoe* het wordt behandeld en kijkt daarbij naar het hele behandeltraject. Tevens ziet de agendacommissie erop toe dat de raad voldoende voorbereidingstijd heeft. Het betekent onder meer dat de agendacommissie regelmatig keuzen gaat maken ten aanzien van de agendering, wat onvermijdelijk weer betekent dat niet iedereen altijd tevreden gesteld kan worden.

De agendacommissie kan deze rol invullen als ze voldoende stevig is samengesteld, werkt op basis van een mandaat van de raad en zich gesteund weet door de raad.

Samenstelling

Deze grotere en centrale rol betekent dat de agendacommissie regelmatig keuzen moet maken. De vergadertijd is immers beperkt. Een onderwerp kan daarnaast op uiteenlopende manieren worden behandeld: sommigen zullen een expertmeeting willen organiseren, terwijl dit voor andere raadsleden niet noodzakelijk is. Ook kan het voorkomen dat het college een voorstel direct op de agenda wil plaatsen, terwijl de agenda al vol is. Als er meer stukken en behandelvoorstellen zijn dan er vergadertijd beschikbaar is, maakt de agendacommissie een afweging en besluit vervolgens over de

agenda. Om zulke keuzen zorgvuldig te kunnen maken, moet de agendacommissie evenwichtig en robuust zijn samengesteld. Evenwicht samengesteld, d.w.z. een goede afspiegeling van de raad en voldoende breed om zo alle overwegingen en perspectieven bij het maken van keuzen te kennen en daarin mee te nemen. De agendacommissie moet ook voldoende robuust zijn om de druk van alle kanten te weerstaan om bepaalde keuzen te maken. Een voldoende brede agendacommissie is ook van belang om goed te kunnen functioneren als een lid ziek of verhinderd is. Tegelijkertijd is de agendacommissie in het *ZB+stelsel* een a-politieke commissie, die door de gemeenteraad wordt gemandateerd om namens en in het belang van de raad te functioneren (zie ook de paragraaf 'Mandaat van de raad' hieronder). In het kader van een slagvaardige raad is het wenselijk om een niet al te grote groep raads- en steunfractieleden zitting te laten nemen in de agendacommissie. Alles afwegend is vijf leden voor de agendacommissie in het *ZB+stelsel* een passend aantal. Als deze vijf ook afkomstig zijn uit de voorzitters-poule is de verbinding met de groep voorzitters ook gelegd.

Mandaat van de raad

De versterkte agendacommissie werkt voor de raad en heeft daarvoor een mandaat. Dat mandaat is in hoofdlijnen omschreven in artikel 7.1 van het RvO: de agendacommissie heeft als taak de behandelprocedures, tijdstippen en vergaderduur vast te stellen. Om als agendacommissie daadwerkelijk de keuze te kunnen maken die aansluiten op wat de raad wil, is een verdere invulling van die taak nodig. Denk bijvoorbeeld aan de volgende kaders –in box 1 worden deze toegelicht:

- a) Voor het begin van een vergadercyclus stelt de agendacommissie de agenda's vast. Daarbij worden alleen stukken die dan beschikbaar zijn geagendeerd
- b) Bij complexe of grote dossiers kan de agendacommissie besluiten de minimale voorbereidingstijd voor de raad te verlengen
- c) De behandelwijze van een dossier en de agendering ervan kan meerdere vergadercycli beslaan
- d) De agendacommissie bepaalt de opzet en inrichting van de behandeling
- e) In aantoonbaar spoedeisende gevallen kan de agendacommissie van deze kaders afwijken

Als de raad bijvoorbeeld twee keer per jaar met de agendacommissie bespreekt hoe het agenderingsproces verloopt en eventueel naar aanleiding daarvan deze kaders aanpast of aanvult, blijft het mandaat van de agendacommissie actueel. Bovendien blijft met zo'n periodiek overleg manier over en weer begrip bestaan voor keuzen, overwegingen en mogelijkheden.

Door eens per cyclus de agenda's voor die hele cyclus te bepalen is een vergadering eens in de vier weken van de agendacommissie voldoende. Met hooguit een enkele keer een mailronde voor spoedeisende zaken.

Box 1 Toelichting op mogelijke kaders agendacommissie

In de tekst is een mogelijk mandaat van de agendacommissie genoemd met vijf kaders.

- a) Voor het begin van een vergadercyclus stelt de agendacommissie de agenda's vast. Daarbij worden alleen stukken die dan beschikbaar zijn geagendeerd.
- e) In aantoonbaar spoedeisende gevallen kan de agendacommissie van deze kaders afwijken
In het *ZB+stelsel* stelt de agendacommissie steeds voorafgaand aan een cyclus de agenda's voor die hele cyclus in één keer vast met een doorkijk naar latere cycli. Net als elders gaat dat als volgt: in de week voor de start van de nieuwe cyclus (vaak de week van de raadsvergadering ter afsluiting van de lopende cyclus) stelt de agendacommissie de agenda's voor die nieuwe cyclus definitief vast en worden die ook niet meer tussentijds aangevuld met nieuwe stukken. Alleen stukken die er daadwerkelijk zijn worden daarbij geagendeerd. En vanzelfsprekend worden stukken die te laat worden aangeboden voor een cyclus niet alsnog geagendeerd, behoudens de spreekwoordelijke uitzonderingen.
- b) Bij complexe of grote dossiers kan de agendacommissie besluiten de minimale voorbereidingstijd voor de raad te verlengen
- c) De behandelwijze van een dossier en de agendering ervan kan meerdere vergadercycli beslaan

De agendacommissie gaat de behandelstappen op maat gesneden inrichten en doet dat uiteraard mede op basis van voorstellen of verzoeken vanuit de raad. Dat kan bij complexere dossiers inhouden dat de besluitvorming bestaat uit meerdere opeenvolgende beeldvormende stappen, bijvoorbeeld

eerst een expertmeeting, dan een gericht werkbezoek en vervolgens een technische sessie. Voor dergelijke dossiers kan de agendacommissie in het *ZB+stelsel* bepalen dat de raad meer voorbereidingstijd krijgt dan de vaste twee weken. Ook kan de agendacommissie dan bepalen dat de behandeling meerdere cycli omvat.

Natuurlijk hoeft meer tijd voor de raad niet te betekenen dat de totale besluitvorming langer duurt. Complexe dossiers vragen zorgvuldige behandeling door de raad. Ook en vooral als het ambtelijke en bestuurlijke traject ter voorbereiding op raadsbesluitvorming geruime tijd vergt – dat voortraject kan in de praktijk zomaar langer dan een jaar duren. Dan is het belangrijk dat dit niet buiten beeld en zonder betrokkenheid van de raad gebeurt. Zorgvuldige en voortvarende politieke besluitvorming vereist dan dat de raad vroegtijdig en uitgebreid betrokken is bij het hele traject. Bijvoorbeeld door als raad bij aanvang van het hele proces de kaders vast te stellen en tussentijds geïnformeerd te worden over voortgang en planning. Als de raad tijdig weet wanneer iets komt, kan ook vroegtijdig al het behandeltraject worden ingericht. In het *ZB+stelsel* kan de agendacommissie hierin een belangrijke waarborg zijn en een sleutelrol vervullen.

d) De agendacommissie bepaalt de opzet en inrichting van de behandeling
Naast het wat en wanneer betekent sturing op de agenda ook dat de raad, via de agendacommissie, in het *ZB+stelsel* bepaalt *hoe* een punt wordt behandeld. Als een werkbezoek onderdeel is van de beeldvorming, bepaalt de agendacommissie vooraf wat daarin aan de orde moet komen. Als een technische sessie onderdeel is van het behandeltraject bepaalt de agendacommissie de opzet en de inhoud. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een expertmeeting. Eventueel kan zoiets worden voorbereid door een aparte werkgroep vanuit de raad, de agendacommissie hoeft het natuurlijk niet allemaal zelf te doen. De wijze van behandeling staat natuurlijk op de agenda vermeld, zodat raad en eventueel college, organisatie of derden zich adequaat kunnen voorbereiden.

Steun van de raad

De agendacommissie heeft verder ook de steun en het vertrouwen vanuit de raad nodig om haar centrale rol in de sturing op de agenda te kunnen spelen. Juist omdat de agendacommissie regelmatig keuzen moet maken, wat onvermijdelijk betekent dat niet iedereen daar altijd blij mee is, is steun vanuit de raad onontbeerlijk. Dat geldt ook als een fractie een keer teleurgesteld is of het oneens is met een keuze van de agendacommissie: *“My party, right or wrong”*. Want de agendacommissie is het belangrijkste instrument voor de raad om op de eigen agenda te kunnen sturen en kan die functie alleen vervullen als ze gesteund wordt door de raad. Dat belang is aanmerkelijk groter dan een incidentele keer als fractie teleurgesteld zijn in een keuze van die agendacommissie.

3.2 Noodzakelijke aanpassing 2: uitbreiding instrumenten agendering van wat, wanneer en hoe

Met aanpassing 1 wordt al een belangrijke stap gezet om als raad veel meer te kunnen sturen op de agenda: versterking van de positie van het orgaan dat deze sturing voor en namens die sturing doet. Daarbij is ook al aangestipt dat sturing op de agenda draait om de vraag: wat komt wanneer en hoe aan de orde? Daartoe wordt in het *ZB+stelsel* het instrumentarium uitgebreid.

Uitbreiding mogelijke behandelwijzen en sturing daarop

Vooraf voor de beeldvormende fase kunnen meer behandelwijzen worden ingezet dan nu gebruikelijk is. Ook kan daar inhoudelijk meer richting aan worden gegeven. Nu beperkt de beeldvormende fase zich vooral tot technische sessies waarin van ambtelijke zijde een stuk wordt toegelicht. De raad kan bij complexere dossiers evenwel op veel meer manieren informatie vergaren, zoals via expertmeetings, rondetafelgesprekken, hoorzittingen en gerichte werkbezoeken als onderdeel van het behandeltraject. In het *ZB+stelsel* worden deze nu minder gebruikelijke behandelwijzen vaker ingezet. De aanloop naar de besluitvorming kan bij ingewikkelde vraagstukken daarbij ook bestaan uit meerdere beeldvormende stappen. Hoe de behandeling ook wordt gedaan, in het *ZB+stelsel* bepaalt de agendacommissie vooraf de inhoud en opzet.

Behandeltrajecten uitzetten

De agendacommissie bepaalt dus de hele behandelwijze van een stuk. Soms is een enkele behandeling voldoende (bijvoorbeeld alleen stemagenda), vaker zijn het twee of meer behandelstappen. Het kan ook voorkomen dat de gehele behandeling meerdere cycli omvat. Door bij aanvang het hele behandeltraject uit te zetten, geeft de agendacommissie duidelijkheid en weet iedereen wat er wanneer gaat gebeuren. Zo kunnen alle betrokkenen zich goed voorbereiden.

Aan fracties die voorstellen om iets op de agenda te zetten, zal worden gevraagd naast de politieke vraag ook het gewenste behandeltraject aan te geven, zodat de agendacommissie het voorstel goed kan beoordelen en eventueel inpassen. De griffie kan fracties hierbij adviseren.

Middellange termijn agenda

Om als agendacommissie in het *ZB+stelsel* op deze manier te kunnen handelen, werkt de agendacommissie op basis van een middellange termijnagenda raad. Input hiervoor zijn a) een periodieke vooruitblik van het college van voorstellen en stukken die onderweg zijn met de beoogde data. b) Verzoeken en voorstellen vanuit raadsfracties voor te behandelen thema's of onderwerpen. En c), de behandelstappen bij een voorstel of onderwerp. Een fictief voorbeeld van zo'n middellange termijnagenda raad is opgenomen in bijlage 1. Dit instrument vergroot niet alleen de mogelijkheden om te sturen en het overzicht, maar ook de voorspelbaarheid en daarmee de mogelijkheden voor raad, college en organisatie om zich voor te bereiden.

3.3 Mogelijke aanpassing 3: Meer diepgang, betere uitwisseling van informatie en standpunten

Met 14 fracties is voldoende diepgang in de bespreking van een onderwerp of dossier een uitdaging. Sturing op de agenda betekent ook sturing op hoe iets wordt behandeld. Om meer diepgang te krijgen zonder extra te gaan vergaderen, kan in het *ZB+stelsel* de mogelijkheid worden geïntroduceerd dat een raads- of steunfractielid het woord voert namens meerdere fracties. Dat vermindert het aantal sprekers en maakt meer diepgang in de vergadering mogelijk. Wie namens wie spreekt kan van vergadering tot vergadering verschillen.

Ook kritischer zijn ten aanzien van agendering is een mogelijkheid – niet alles hoeft op de agenda en niet alles hoeft direct op de agenda. Sommige cycli zitten nu veel voller dan andere. Door daar rekening mee te houden en meer te spreiden is er binnen de reguliere vergadertijd meer ruimte om onderwerpen diepgaander te behandelen. Dat vereist dat de agendacommissie in het *ZB+stelsel* zulke keuzen maakt – zie ook het voorgaande. Mogelijk dat bij verzoeken vanuit de raad om iets te behandelen met drempelsteun gewerkt moet gaan worden: dan komt iets alleen op de agenda als bijvoorbeeld 1/5 van de raadsleden uit 1/5 van de fracties het verzoek steunt. Dat geldt dan dus ook voor stukken uit het college – over een voorstel aan de raad moet worden besloten, maar voorafgaande beeldvormende of oordeelsvormende behandeling is geen verplichting. Door minder punten op de agenda te zetten, kunnen andere punten diepgaander worden behandeld.

Deze laatste aanpassingen zijn anders dan de eerste twee niet noodzakelijk voor het *ZB+stelsel*, maar bieden wel extra mogelijkheden de rol en positie van de raad te versterken.

3.4. Gevolgen *ZB+stelsel* voor raadsleden, steunfractieleiden, fracties en sessievoorzitters

Veranderingen werkwijzen raadsleden, steunfractieleiden en fracties

Deze veranderingen om tot een *ZB+stelsel* te komen hebben weinig gevolgen voor de werkwijze van fracties en van raads- en steunfractieleiden ten opzichte van het huidige ZB-stelsel. Er wordt net als nu met sessies gewerkt waarin een onderwerp of stuk wordt besproken, de inzet en de lijn van de fractie wordt intern voorbereid, net als de verdeling van de woordvoerderschappen. Wel kunnen fracties meer invloed proberen uit te oefenen op de agenda, bijvoorbeeld door de agendacommissie voor te stellen bepaalde dossiers of vraagstukken te behandelen. Deze verzoeken kunnen ook gaan over het moment of de wijze van behandeling. Dat beperkt zich zeker niet tot de agenda van de eerstvolgende

vergadering, maar strekt zich ook uit over latere vergaderingen. Verder krijgen fracties meer overzicht op de middellange termijn zodat ze zich ook beter daarop kunnen voorbereiden.

Veranderingen voorzitters

Voor sessievoorzitters die geen lid zijn van de agendacommissie verandert er in een *ZB+stelsel* ook niet zoveel: regelmatig zitten ze een of meer sessies voor en zijn voor het overige gewoon raads- of steunfractielid. Leden van de agendacommissie die ook ZB-voorzitter zijn, krijgen wel een wat andere rol. Naar verwachting vergadert de agendacommissie in een *ZB+stelsel* eens per cyclus, dus zeg maar een keer per 4 weken. Dat is minder vaak dan nu. De agendacommissie zal in het *ZB+stelsel* meer dan nu keuzen maken. Dat zijn keuzen waarmee je niet altijd iedereen blij maakt, dus af en toe zal er tegenwind opsteken. Door als agendacommissie de overwegingen voor deze keuzen met de andere ZB-voorzitters te delen, kunnen zij de vergaderingen goed leiden.

Bijdrage aan doel: versterken positie raad, mits ...

Door aanpassingen in het huidige stelsel kan de raad meer sturing gaan uitoefenen op de eigen agenda en daarmee de eigen rol en positie versterken. Daar hoort wel een “mits” bij: veranderingen in de structuur zijn nodig, maar niet voldoende voor die sterkere positie van de raad. Raad, agendacommissie en fracties moeten de nieuwe mogelijkheden ook gaan benutten: keuzen maken, bepalen hoe zaken op de agenda komen, zelf initiatieven nemen – kortom gaan sturen. Dat vraagt een cultuurverandering. Het kan zonder meer, het is een kwestie van echt gaan doen.

4. Commissiestelsel: twee varianten uitgewerkt

In een commissiestelsel zijn er vaste raadscommissies die volledig gewijd zijn aan bepaalde beleidsdomeinen. Zo'n raadscommissie heeft als doel op bepaalde beleidsterreinen of thema's besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden of daarover met het college of de burgemeester te overleggen. Deze commissies hebben vaste leden (raad en steunfractie), die door de raad worden benoemd. Artikel 82 van de Gemeentewet is de juridische basis. In bijlage 2 zijn meer achtergronden van een commissiestelsel beschreven en is ter illustratie een fictieve agenda en een eveneens fictief vergaderschema opgenomen.

Voor deze notitie zijn twee duidelijk verschillende varianten van een commissiestelsel uitgewerkt. In de minst vergaande variant is er een agendacommissie met een rol en positie vergelijkbaar met die in het *ZB+stelsel*. Deze agendacommissie deelt de stukken aan raadscommissies toe en bepaalt op basis van de resultaten van de commissiebehandeling de vervolghandeling in de raad. De meest vergaande variant kent sterke raadscommissies die volledig over hun eigen agenda gaan, voorstellen en zaken behandelen en zelf bepalen of en wanneer iets vervolgens naar de raad gaat. Er is in deze variant geen agendacommissie, omdat de raadscommissies zelf op hun stukkenstroom sturen. De eerste variant komt op uiteenlopende manieren voor in gemeenteland. Het tweede model lijkt op de werkwijze van de Tweede Kamer maar wordt in weinig gemeenten gehanteerd. Rotterdam is een van de schaarse voorbeelden. Door beide varianten te laten zien, kan een goede afweging worden gemaakt.

In deze notitie is ervoor gekozen om voor beide commissievarianten de volgende uitgangspunten te nemen:

- maximaal 2 parallele vergaderingen op donderdag met dinsdag als vaste uitloop;
- werkwijze volgens BOB-structuur: beeldvorming – oordeelsvorming - besluitvorming;
- sturing op het verloop van de vergadering zodat deze binnen de beschikbare tijd wordt afgerond, bijvoorbeeld door met indicatieve begin- en eindtijden van agendapunten te werken waarop de voorzitter kan sturen;
- 1 woordvoerder per agendapunt per fractie;
- meerdere leden uit 1 fractie kunnen lid zijn van een raadscommissie;

Dat kan allemaal anders, maar dat is nu niet essentieel voor het gesprek over een commissiestelsel. Opgemerkt zij nog dat een neveneffect van beide varianten een grotere flexibiliteit in de vergadertijd is, doordat er niet meer met vaste begin- en eindtijden per onderwerp hoeft te worden gewerkt: zodra de behandeling van een agendapunt gereed is, kan met het volgende agendapunt worden gestart.

Daarmee wordt de vergadertijd effectiever benut. In paragraaf 4.1 en 4.2 worden de twee varianten nader beschreven.

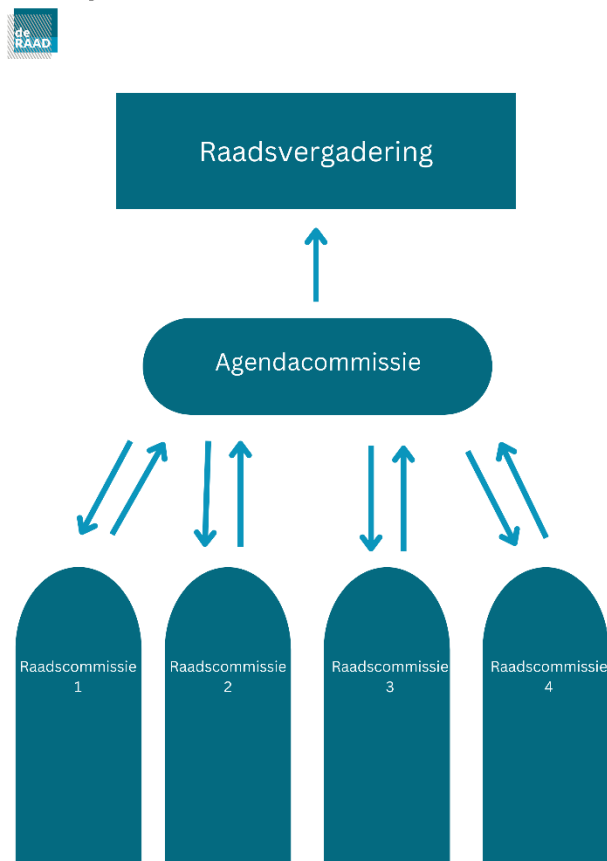
4.1 Raadscommissie variant 1 – de agendacommissie centraal

Beschrijving werking

Kenmerkend voor variant 1 is dat elke raadscommissie vergadert op basis van een conceptagenda die door agendacommissie is opgesteld. Die conceptagenda bevat ook de wijze van behandeling, dus of een agendapunt een technische sessie is of bijvoorbeeld een rondetafelgesprek en hoe deze bijeenkomsten dan zijn ingericht. Bij aanvang van de vergadering stelt de raadscommissie de agenda vast. Na de vergadering van de raadscommissie worden de resultaten van de behandelingen teruggekoppeld naar de agendacommissie, die dan beslist over verdere voortgang en afhandeling van de voorstellen en stukken. Natuurlijk neemt de agendacommissie de voorkeuren m.b.t. het vervolg vanuit de vergadering van de raadscommissie mee in haar besluiten over het vervolg.

In figuur 1 is deze variant weergegeven.

Model 1: de agendacommissie centraal



Rol en positie agendacommissie

De agendacommissie heeft in deze variant een centrale rol. Deze rol komt overeen met de versterkte rol van de agendacommissie in het *ZB+stelsel*: de agendacommissie bepaalt wat, wanneer en hoe aan de orde komt, op basis van het mandaat van de raad en benut daarbij ook instrumenten als de middellange termijnagenda raad. Een extra taak die de agendacommissie in deze commissievariant heeft is nog bepalen in welke raadscommissie een stuk of onderwerp wordt behandeld als dit het domein van twee raadscommissies raakt – dit staat ook op de middellange termijnagenda. De agendacommissie wordt gevormd door de commissievoorzitters.

Rol voorzitters

De rol van de voorzitters verandert duidelijk t.o.v. het huidige ZB-systeem en grotendeels op dezelfde wijze als in het *ZB+stelsel*. Ze spelen een veel grotere rol dan nu bij de voorbereidingen op de behandeling, de agendavorming en de hele procesgang van de besluitvorming. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het proces hebben de commissievoorzitters geen politiek-inhoudelijke bemoeienis meer met dossiers op het beleidsterrein van de raadscommissies waarvan ze voorzitter zijn. Daarmee blijft de voorzittersrol een bovenal technische aangelegenheid. Waar zij minder tijd kwijt zijn aan de inhoudelijke voorbereidingen, vraagt het voorzitterschap duidelijk wel meer tijd voor de procesmatige voorbereidingen op de behandeling. In beginsel wordt een vergadering van een raadscommissie de hele avond voorgezeten door dezelfde voorzitter.

Tijdens commissievergaderingen stuurt de voorzitter erop dat de agenda binnen de tijd wordt afgehandeld. Hoe de voorzitter dat doet, is vooral afhankelijk van de wijze waarop de raad hiermee wil omgaan. Als de raad ervoor kiest om binnen het commissiestelsel met spreektijd per fractie per commissievergadering te gaan werken (zoals nu in de raadsvergadering), is dat het tijdsbewakingsinstrument voor de voorzitter. Als de raad daar niet voor kiest, bieden de indicatieve begin- en eindtijden van de agendapunten houvast. Mocht behandeling van een punt aanmerkelijk langer duren dan gedacht, dan legt de voorzitter aan de vergadering voor wat dat betekent voor de gehele agenda: behandeling van het desbetreffende punt een volgende keer voortzetten of een ander agendapunt laten vervallen.

Veranderingen werkwijzen raadsleden, steunfractieleden en fracties

In een commissiestelsel volgens deze variant verandert voor de raads- en steunfractieleden het politieke werk ten opzichte van het huidige ZB-stelsel. Onderdeel van die voorbereidingen binnen de fractie is naast het bepalen van de inzet en lijn van de fractie ook wie bij welk punt woordvoerder is. Als commissielid kunnen ze invloed proberen uit te oefenen op de agenda, bijvoorbeeld door voor te stellen dossiers of vraagstukken te behandelen of ten aanzien van het moment of de wijze van behandeling. Dat beperkt zich zeker niet tot de agenda van de eerstvolgende vergadering, maar strekt zich ook uit over latere vergaderingen. De commissiegriffier kan daarbij adviseren. Het is ook iets om binnen de fractie te bespreken. Met de kanttekening dat in deze variant de agendacommissie uiteindelijk beslist.

Bijdrage aan doel: versterken positie raad, mits ...

De raadscommissie gaat in deze variant dus meer dan nu over de eigen agenda, zowel voor wat betreft de onderwerpen als de wijze van behandeling. Dat betekent meer eigenaarschap van de commissieleden voor die agenda. Daarmee wordt de positie van de raad versterkt: meer sturing op de eigen agenda. Bovendien ontstaat er een soort teamgeest, waardoor leden elkaar binnen de commissie over partijgrenzen heen makkelijker kunnen vinden bij wijzigingsvoorstellen, initiatieven of verzoeken met betrekking tot de agenda. Een neveneffect van het werken met een vergaderagenda voor de hele avond is dat er flexibeler en effectiever met de behandeltijd per punt kan worden omgegaan: korter waar mogelijk, langer waar nodig. De “mits” bij het *ZB+stelsel* dat structuurverandering een eerste stap is en dat ook een cultuurverandering nodig is, geldt ook voor deze commissievariant maar minder sterk. Doordat de stelselingreep groter is, komt iedereen vanzelf al uit de huidige “groef” en is gedragsverandering toch al aan de orde.

4.2 Raadscommissie variant 2 – de sterke raadscommissie

Beschrijving werking

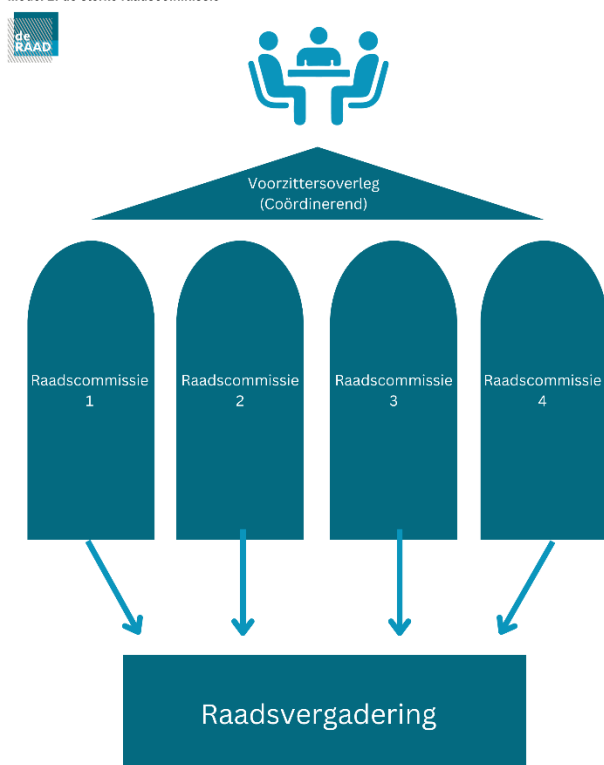
In de tweede commissievariant bepaalt elke raadscommissie de eigen agenda. Aan de hand van stukken en verzoeken op het beleidsterrein van de raadscommissie wordt in de voorbereidingen een conceptagenda opgesteld, inclusief de wijze van behandeling per agendapunt. De voorzitter van de raadscommissie, veelal samen met de vicevoorzitter (-s) van de raadscommissie draagt zorg voor deze voorbereidingen en wordt daarbij geadviseerd en gefaciliteerd door de vaste commissiegriffier. De raadscommissie kan zelf afspraken maken met de portefeuillehouder of toezeggingen “ontlokken” en de raadscommissie beslist zelf over verdere voortgang en afhandeling van voorstellen en stukken. Voorzitter en vicevoorzitter (-s) zorgen dat ze steeds goed weten wat er leeft en speelt binnen de raadscommissie om op basis daarvan de conceptagenda en de vervolgstappen te kunnen bepalen. Commissieleden die zelf een onderwerp op de agenda willen hebben, stemmen dat binnen de raadscommissie af. Denkbaar is dat de commissie met een eigen middellange termijn agenda gaat werken. Wanneer een stuk of een onderwerp het domein van twee raadscommissies raakt, stemmen de voorzitters onderling af in welke commissie het aan de orde komt.

Voorzittersoverleg, geen agenda commissie

Er is in deze variant geen agenda commissie maar wel een voorzittersoverleg dat fungeert als orgaan ter afstemming, coördinatie en reflectie. Het voorzittersoverleg bestaat uit de voorzitters en vicevoorzitters van de raadscommissies en bespreekt zaken die de raadscommissies overstijgen: tijdige aanlevering van stukken vanuit het college, agendadruk, ervaringen met minder gebruikelijke behandelwijzen zoals hoorzitting, expertmeeting of rondetafelgesprek, etc. Dit voorzittersoverleg komt dan zo eens per twee of drie maanden bijeen.

Dit model is weergegeven in figuur 2.

Model 2: de sterke raadscommissie



Rol voorzitters

De rol van de voorzitters verandert dus t.o.v. het huidige ZB-systeem. Ze spelen een veel grotere rol dan nu bij de voorbereidingen op de behandeling, de agendavorming en de hele procesgang van de besluitvorming. Vanuit die verantwoordelijkheid voor het proces hebben ze geen politiek-inhoudelijke bemoeienis meer met dossiers op het beleidsterrein van de raadscommissies waarvan ze voorzitter zijn. Daarmee blijft de voorzittersrol een bovenal technische aangelegenheid. Waar zij minder tijd kwijt aan de inhoudelijke voorbereidingen, vraagt het voorzitterschap duidelijk wel meer tijd voor de procesmatige voorbereidingen op de behandeling. In beginsel wordt een vergadering van een raadscommissie de hele avond voorgezeten door dezelfde voorzitter.

Veranderingen werkwijzen raadsleden, steunfractieleden en fracties

Voor de raads- en steunfractieleden verandert met een commissiestelsel volgens variant 2 op een aantal punten het politieke werk. Onderdeel van die voorbereidingen binnen de fractie is naast het bepalen van de inzet en lijn van de fractie ook wie bij welk punt woordvoerder is. Commissieleden kunnen invloed proberen uit te oefenen op de agenda, bijvoorbeeld door voor te stellen dossiers of vraagstukken te behandelen of ten aanzien van het moment of de wijze van behandeling. Dat beperkt zich zeker niet tot de agenda van de eerstvolgende vergadering, maar strekt zich ook uit over latere vergaderingen. De commissiegriffier kan daarbij adviseren. Het is ook iets om binnen de fractie te bespreken en het ook met andere commissieleden te bespreken.

Bijdrage aan doel: versterken positie raad

De raadscommissie gaat in deze variant dus in grote mate over de eigen agenda, zowel voor wat betreft de onderwerpen als de wijze van behandeling. Dat betekent meer eigenaarschap van de commissieleden voor die agenda, ook meer dan in de eerste commissievariant. Daarmee wordt de positie van de raad versterkt: meer sturing op de eigen agenda. En mogelijk nog sterker dan in de andere commissievariant zullen commissieleden een soort team gaan vormen en elkaar over partijgrenzen heen vinden. Verder kan er net als in de andere commissievariant flexibeler met de vergadertijd worden omgegaan. Omdat hier de stelselverandering nog groter is dan bij de andere commissievariant zal de invloed op het gedrag nog groter zijn en daarmee op de voor versterkte sturing noodzakelijke cultuurverandering.

5. Drie vragen aan het ZB

Voor de behandeling in een ZB van deze bespreknotitie staan de volgende vragen centraal

1. Welke aspecten spreken aan en welke juist niet van:
 - a) een *ZB+stelsel*
 - b) een commissiestelsel variant 1
 - b) een commissiestelsel variant 2
2. Een mogelijkheid om meer zicht te krijgen op het werken met een commissiestelsel is om het een vergaderavond uit te proberen. Daartoe worden dan op die avond onderwerpen die beleidsmatig bij elkaar horen op één agenda gezet en in een doorlopende vergadering behandeld. Parallel worden dan in de andere zaal de onderwerpen op een ander beleidsterrein in een doorlopende vergadering met één agenda behandeld. Hoe staat u tegenover het idee om een avond een commissiestelsel uit te proberen?
3. Versterken rol en positie agendacommissie
Zowel voor het *ZB+stelsel* als een commissiestelsel volgens variant 1 is een sterkere rol voor de agendacommissie noodzakelijk. (Voor een commissiestelsel volgens variant 2 is een agendacommissie in het geheel niet nodig, maar dat stelsel is een zo vergaande verandering en wordt in gemeenteland zo weinig gehanteerd, dat het mij niet zinvol lijkt daar verder op voor te bereiden.) Binnen het huidige RvO is wat dat betreft veel mogelijk. Ook al is er nog niet besloten over een eventuele wijziging van het vergaderstelsel, dan is versterking van de rol en positie van de agendacommissie al een optie. Wat vindt u van het idee om de rol en positie van de agendacommissie te versterken aan de hand van de volgende punten:

- a) Het aantal leden te vergroten naar vijf
- b) Een middellange termijnagenda raad te gaan ontwikkelen en gebruiken
- c) De vergaderfrequentie te verlagen naar eens per cyclus, door de agenda's voor de hele cyclus vooruit vast te stellen
- d) De agendacommissie het wat, wanneer en hoe van de behandeling van agendapunten te laten bepalen
- e) Werkendeweg het mandaat van de raad op te stellen
- f) Periodiek een overleg tussen de raad en agendacommissie over de invulling van de rol en het mandaat te voeren.

Bijlage 1 Fictieve middellange termijn agenda raad

Datum	Wat	Agendapunt *	Type *	Behandelwijze
11-1	ZB	Kapbeleid, startnotitie	Rv	Beeldvorming, werkbezoek
		Actualisatie cultuurnota	Rv	Oordeelsvorming
		Bestemmingsplan Kapelweg eo	Rv	Beeldvorming, technische sessie
		Kleinschalige windenergie	Rv	Beeldvorming, expertmeeting
		Rekenkamerbrief Zaanse algoritmes (verzoek van fracties a, b, c)	AI	Beeldvorming, expertmeeting
				
18-1	ZB	Kapbeleid, startnotitie	Rv	Beeldvorming, technische sessie
		Kleinschalige windenergie	Rv	Beeldvorming, werkbezoek
		Bestemmingsplan Kapelweg eo	Rv	Oordeelsvorming
				
25-1	ZB	Jeugd en armoede (verzoek fracties d,e,f)	AI	Beeldvorming, expertmeeting
		Kapbeleid, startnotitie	Rv	Oordeelsvorming
		Kleinschalige windenergie	Rv	Beeldvorming, technische sessie
		Rekenkamerbrief Zaanse algoritmes (verzoek van fracties a, b, c)	AI	Oordeelsvorming
				
1-2	Raad	Actualisatie cultuurnota	Rv	Besluitvorming
		Bestemmingsplan Kapelweg eo	Rv	Besluitvorming
		Kapbeleid, startnotitie	Rv	Besluitvorming
		Rekenkamerbrief Zaanse algoritmes	Motie vreemd	Besluitvorming
				
8-2	ZB	Sociale wijkteams	AI	Beeldvorming, expertmeeting
		Jeugd en armoede (verzoek fracties d,e,f)	AI	Beeldvorming rondetafelgesprek
				
15-2	ZB	Kleinschalige windenergie	Rv	Oordeelsvorming
				
22-2	Reces			
29-2	ZB	Bestemmingsplan Forum I	Rv	Beeldvorming, technische sessie
		Bestemmingsplan Forum II	Rv	Beeldvorming, technische sessie
				
7-3	Raad	Kleinschalige windenergie	Rv	Besluitvorming
		Bestemmingsplan Forum I	Rv	Besluitvorming
		Bestemmingsplan Forum II	Rv	Besluitvorming
				
14-3	ZB	Jeugd en armoede (verzoek fracties d,e,f)	AI	Oordeelsvorming
		Verkeerscirculatieplan	Rv	Beeldvorming, werkbezoek
		Klimaatadaptie buitengebied	Rv	Beeldvorming, technische sessie
				
21-3	ZB	Verkeerscirculatieplan	Rv	Beeldvorming, technische sessie
		Bestemmingsplan Forum III	Rv	Beeldvorming, technische sessie
				
28-3	ZB	Klimaatadaptie buitengebied	Rv	Beeldvorming, expertmeeting
				
4-4	Raad	Bestemmingsplan Forum III	Rv	Besluitvorming
		Jeugd en armoede	Initiatiefvoorstel	Besluitvorming
				
11-4	ZB	Klimaatadaptie buitengebied	Rv	Oordeelsvorming
				
18-4	ZB			
25-4	Raad	Klimaatadaptie buitengebied	Rv	Besluitvorming
2 ^e Trimester '24		AI Sociale wijkteams	AI	Beeldvorming, rondetafelgesprek
		RV Jaarstukken	Rv	Beeld-, oordeels- en besluitvorming
				
3 ^e Trimester '24		Sociale wijkteams	Rv	Oordeels- en besluitvorming
		Begroting 2025-2028	Rv	Beeld-, oordeels- en besluitvorming
2025				

* RV = raadsvoorstel

AI = agenda-initiatief

Bijlage 2 Achtergronden en illustratie commissiestelsel

In een commissiestelsel zijn er vaste raadscommissies die volledig gewijd zijn aan bepaalde beleidsdomeinen. Zo'n raadscommissie heeft als doel op bepaalde beleidsterreinen of thema's besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden of daarover met het college of de burgemeester te overleggen. Deze commissies hebben vaste leden (raad en steunfractie), die door de raad worden benoemd. (Voor de liefhebber: artikel 82 van de Gemeentewet is de juridische basis.) Op de agenda van zo'n commissie staan de punten die betrekking hebben op het desbetreffende beleidsdomein. Afhankelijk van de agendapunten vergadert zo'n commissie een of meerdere keren per cyclus, met in ons geval steeds parallel een andere commissie. Omdat een commissie vaste door de raad benoemde leden heeft, wisselen zij in beginsel niet tijdens de commissievergaderingen. Niet alle beleidsdomeinen zijn politiek-bestuurlijk even druk, waardoor sommige commissies vaker bijeenkomen dan andere. In de praktijk worden raadscommissies ook wel aangeduid als vakcommissies.

Ter illustratie: fictieve agenda vakcommissie Mobiliteit en Duurzaamheid

In de praktijk kan een commissiestelsel op uiteenlopende manieren vorm krijgen. Om daar gevoel bij te krijgen is hieronder een fictieve agenda van een vergadering van de fictieve Raadscommissie Mobiliteit en Duurzaamheid weergegeven. De belangrijkste kenmerken en keuzen van een vakcommissie zijn aan de hand van deze denkbeeldige agenda te illustreren.

Fictieve agenda Raadscommissie Mobiliteit en Duurzaamheid

Voorzitter: De Lange, commissiegriffier: De Korte

19.00u

1. Opening en vaststellen agenda

19.05u

2. Afspraken en toezeggingen

19.15u

3. Beeldvorming Programmaplan Groen

20.45u

Pauze

21.00u

4. Oordeelsvorming Zonnepanelen in beschermde stadsgezichten

Insprekers A. van Zon, B. de Wind

21.50u

5. Oordeelsvorming Aanbevelingen Rekenkamer n.a.v. rapport "Van niets naar Nergens"

22.45u

6. Mededelingen vanuit de regio en vanuit portefeuillehouder

23.00u

7. Sluiting

NB: aanvangstijden agendapunten indicatief. Spreektijden voor de fracties en het college gelden voor de gehele vergadering

Op deze fictieve agenda van de even fictieve vakcommissie Mobiliteit en Duurzaamheid staan voor deze vergadering zeven punten. *Agendapunt 1* is Opening en vaststelling agenda – in een commissiestelsel heeft de vakcommissie een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de vergaderagenda. Dat kan betekenen dat de volgorde van de punten wordt gewijzigd, of dat er onderwerpen bijkomen of afgaan. Dit is dezelfde werkwijze die we nu kennen van de raadsvergadering. De vergadering start om 19.00u en zal om ongeveer 23.00u worden gesloten. De begintijden van de agendapunten zijn verder indicatief.

Als *punt 2* staat een vast agendapunt: de lijst met gemaakte afspraken en gedane toezeggingen binnen de vakcommissie. Door deze elke vergadering kort langs te lopen, waarbij uiteraard alleen iets wordt gezegd als er wat valt op te merken, blijft de lijst actueel en bij iedereen op het netvlies.

Agendapunt 3 is hier Beeldvorming Programmaplan Groen. *Agendapunt 4* is de oordeelsvorming over Zonnepanelen in beschermde stadsgezichten. Dit betreft een raadsvoorstel om de Welstandsnota op een aantal punten te wijzigen. De twee insprekers die zich voor dit punt hebben gemeld, krijgen bij aanvang van de behandeling gelegenheid hun punt over het voetlicht te brengen. In dit fictieve voorbeeld is ervoor gekozen dat de inspraak is gekoppeld aan het desbetreffende agendapunt. Een andere mogelijkheid zou zijn om alle inspraak aan het begin van de vergadering te doen. *Agendapunt 5* is eveneens oordeelsvorming, nu over de aanbevelingen van de Rekenkamer n.a.v. haar rapport Van Niets naar Nergens. Bij dit punt hebben zich geen insprekers gemeld. Omdat het om de oordeelsvorming gaat, is dit het gesprek tussen de commissieleden onderling en met de verantwoordelijke portefeuillehouder. In de eerdere beeldvorming hebben de commissieleden over dit rapport met de Rekenkamer gesproken.

In het voorbeeld is *agendapunt 6* Mededelingen vanuit verbonden partijen en vanuit de portefeuillehouder een vast agendapunt. Het biedt regioraadsleden op het beleidsterrein van de vakcommissie gelegenheid de commissieleden over actuele zaken te informeren. Ook voor de portefeuillehouder is er die gelegenheid. Door ervaring wijs geworden staat dit punt achteraan op de agenda zodat de aan dit punt te besteden vergadertijd binnen de perken blijft. Om ongeveer 23.00u is *agendapunt 7* aan de beurt: de sluiting van de vergadering.

Voorbeeld vergaderschema cyclus commissiestelsel

Om een nog wat duidelijker beeld te krijgen van het werken in een commissiestelsel staat hieronder een voorbeeld van een vergaderschema in een cyclus. Daarbij is uitgegaan van een stelsel met 4 vakcommissies en verder de indeling zoals nu, dus donderdagavond als vaste vergaderavond, dinsdagavond als vaste uitloopavond en eens in de 4 weken een raadsvergadering. Omdat de werklast per vakcommissie per periode kan verschillen, zal soms de ene en dan weer de andere vakcommissie in een cyclus vaker vergaderen.

Week		1		2		3		4	
Vakcommissie	Dag (avond)	di	do	Di	do	di	do	di	do
Bestuur en Middelen			X						
Ruimtelijke Ordening en Projecten			X				X		
Zorg, Welzijn en Samenleving					X		X		
Mobiliteit en duurzaamheid					X	X			
Raadsvergadering									X
De kruisjes markeren een vergadering van de vakcommissie. Leesvoorbeeld: de vakcommissie Bestuur en Middelen vergadert in deze cyclus in week 1 op donderdag, die avond parallel aan de commissie Ruimtelijke Ordening en Projecten. Deze laatste commissie vergadert in deze cyclus ook nog een keer in week 3, eveneens op donderdag – dan parallel aan de commissie Zorg, Welzijn en Samenleving									

Voor alle duidelijkheid: het is een voorbeeld, alleen bedoeld om het werken met een commissiestelsel te illustreren. Ook het aantal en de aanduidingen van de commissies zijn slechts voorbeelden.