Afstudeerscriptie - Lezersversie

Invloed van het vergadermodel op de vergadercultuur van gemeenteraden

Ruben Fennema

5 juli 2021

Thorbecke Academie

Inleiding

Vergadermodel en vergadercultuur. Oftewel de vergaderstructuur en vergadercultuur. Twee begrippen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Iedere gemeenteraad werkt ermee en bezit het. Als raadslid, burgerlid of collegelid werk je elke week met het vergadermodel en ervaar je sferen, werkwijzen, omgangsvormen, aannames, etcetera, die in de loop van tijd zijn ontwikkeld tot een bepaalde cultuur.

Het Periklesinstituut onderzocht in hoeverre het vergadermodel, de *structuur*, invloed heeft op de vergader*cultuur* van een gemeenteraad. Maar voordat een vinger gelegd kan worden op de invloed die het model op de cultuur heeft, moet eerst helder zijn wat een vergadermodel precies doet en hoe het werkt. Daarnaast is het ook nodig duidelijk te krijgen wat wordt verstaan onder een vergadercultuur en welke aspecten daarbij komen kijken.

Met deze verkorte lezersversie van de afstudeerscriptie van Ruben Fennema staan de twee begrippen 'vergadermodel' en 'vergadercultuur' centraal en wordt er gekeken hoe het model zich verhoudt tot de cultuur. We hopen dat met de resultaten en informatie die uit dit onderzoek zijn gekomen raadsleden als individu en de raad als geheel het eigen model optimaal kunnen benutten én de cultuur constructief te laten zijn. Dit met als doel om uiteindelijk tot betere politieke, democratische besluitvorming te komen.

Het gehele onderzoek is voor de geïnteresseerden hier te vinden

Inhoudsopgave

Inleiding **2**
Inhoudsopgave **3**
Vergadermodel (structuur) **4**
Waarom gebruikt de gemeenteraad een vergadermodel? 4
Hoe werkt een vergadermodel? 4
Wat is het beste model? 5
Ordening van verschillen tussen vergadermodellen 6
Vergadermodellen op basis van typeringen 7
Hoe kijken gebruikers van vergadermodellen naar de structuur van hun eigen vergadermodel? 8
Vergadercultuur **10**
Waarom is het vergadermodel belangrijk voor de vergadercultuur? 10
Wat is een vergadercultuur? 11
De eigen vergadercultuur omschreven door gebruikers van vergadermodellen 11
Invloed vergadermodel op vergadercultuuraspecten 13
Conclusies en aanbevelingen **16**
Literatuurlijst* **18**

Vergadermodel (structuur)

Waarom gebruikt de gemeenteraad een vergadermodel?

De besluitvorming door gemeenteraden vindt plaats middels verschillende vergaderingen. Hoe een gemeenteraad vergadert, is niet in wetten vast gelegd. De raad bepaalt zelf hoe hij het beste tot besluitvorming komt, middels een gehanteerd vergadermodel. Het vergadermodel is daarmee een middel dat ingezet wordt, om tot goede en afgewogen politieke besluitvorming te komen. De inrichting van een vergadermodel bepaalt daarmee dus hoe effectieve besluitvorming tot stand komt.

Elke gemeenteraad maakt gebruik van een vergadermodel. Een goed vergadermodel helpt bij zorgvuldige besluitvorming in het politieke proces (Periklesinstituut, 2021). Daarnaast bepaalt het vergadermodel hoe de gemeenteraad vergadert en wat voor soort bijeenkomsten daarbij horen (Daadkracht, 2020).

De inrichting van het vergadermodel is voor elke gemeente uniek, je zou haast kunnen zeggen dat er 352 verschillende vergadermodellen zijn. Dat is logisch, een vergadermodel is een eigen instrument van de raad, en elke gemeenteraad richt het vergadermodel in, op een eigen manier, passend bij de gemeente. Er zijn daardoor dus verschillende vergadermodellen in gebruik.

Met het gehanteerde vergadermodel wil de gemeenteraad zo effectief mogelijk vergaderen om zo tot politieke, democratische besluitvorming te komen. Wanneer de gemeenteraad een besluit neemt, is daar al heel wat aan vooraf gegaan. Informatiebijeenkomsten, voorgesprekken, vragenrondes, commissievergaderingen en misschien zelfs een werkbezoek. Al die bijeenkomsten en overleggen vormen samen het besluitvormingsproces en zijn zo samen het vergadermodel van de gemeente.

Daarnaast zorgt het vergadermodel voor overzichtelijkheid voor burgers, ondernemers, organisaties en andere belanghebbenden in de gemeente. Zo weet men hoe er tot besluitvorming wordt gekomen en in welke fase een bepaald raadsvoorstel zich bevindt. Daarmee is het proces ook transparant voor de samenleving.

Hoe werkt een vergadermodel?

Het BOB-model vormt de basis voor veel besluitvormingsprocessen. Dit wordt toegepast door organisaties en instanties waar besluitvorming aan te pas komt. Het BOB-model is in 1951 bedacht door Robert Bales en Fred Strodtbeck en geeft een heldere structuur voor kwalitatieve besluitvorming (HRMAllround).

- Bij *beeldvorming* wordt gezamenlijk een beeld verkregen over de situatie en de mogelijkheden betreffende een bepaald probleem. Vragen als ‘wat het probleem is’ en ‘wie erbij zijn betrokken’ worden besproken.
- Bij *oordeelsvorming* worden zo veel mogelijk oplossingen gegeven voor het probleem dat moet worden opgelost. Ook worden in deze fase criteria opgesteld die de basis vormen waarop het uiteindelijke besluit moet worden genomen.
- Bij de laatste fase, *besluitvorming*, wordt een keuze gemaakt uit de verschillende alternatieven die op tafel liggen. Wanneer niet iedereen zich kan vinden in een bepaalde keuze, wordt per meerderheid besloten.

In de loop der jaren is het BOB-model ook door gemeenteraden geadapteerd als besluitvormingsproces. Weliswaar is politieke besluitvorming een andere context dan dat Bales en Strodbeck beschreven, maar de verschillende stadia van besluitvorming zijn ook hier van toepassing. Het BOB-model is in een relatief korte tijd bij raden maar ook Provinciale Staten populair geworden.

Ongeacht welk vergadermodel een gemeenteraad hanteert zullen er, om tot besluitvorming te komen, dezelfde fasen aan bod komen. Voordat tot besluitvorming overgegaan kan worden, moet de raad eerst geïnformeerd worden over het betreffende raadsvoorstel. Met verschillende fracties in een raad wordt er vaak van mening verschilt over een voorstel, waarbij oordeelsvorming te pas komt. Pas dan kan er een besluit worden genomen. Daarmee komen de fasen die Bales en Strodbeck beschrijven, continu van pas. Het hangt dus per vergadermodel af hoe deze fasen ingericht worden. Soms is dat één fase per vergadering, soms is de indeling minder duidelijk.

Hieronder worden de drie fasen voor politieke besluitvorming kort beschreven.

Verkennende fase (Beeldvorming)

In de eerste fase oriënteren de raadsleden zich over een raadsvoorstel en wordt er informatie verzameld die ter voorbereiding dient voor de volgende fase. In de verkennende fase hebben raadsleden de kans om vragen te stellen (Van Vree en Schut, 2018). Raadsleden vormen zich een beeld over het onderwerp.

Meningsvormende fase (Oordeelsvorming)

In de tweede fase nemen raadsleden langzaamaan een standpunt in en deze mening wordt kenbaar gemaakt aan de andere raadsleden en het college. Andere fracties kunnen en mogen daarop reageren. Door middel van argumentatie wordt getracht het eigen standpunt aan te scherpen én de ander te overtuigen van het zelfingenomen standpunt. Dit is mogelijk door in debat te gaan. De raadsleden vormen een opinie/oordeel in deze fase (Van Vree en Schut, 2018).

Beslissende fase (Besluitvorming)

In deze fase wordt door de raadsleden voor of tegen een raadsvoorstel gestemd. Voordat de stemming aan orde komt, is er nog gelegenheid voor het indienen van een amendement en reacties daarop. Ook is er in deze fase nog ruimte voor onderling debat. Dit wordt de besluitvormende fase genoemd.

Wat is het beste model?

Naast dat er verschillen tussen modellen per gemeente zijn, zijn er binnen de termen – zoals BOB, commissiemodel, politieke markt etc. – ook verschillen te zien. Om het nog ingewikkelder te maken zijn er tussen modellen als BOB en commissiemodel ook overeenkomsten te ontdekken.

Uit een inventarisatie van de vergadermodellen — verkregen middels een enquête die gestuurd is naar alle raads- en provinciegriffiers — is door de griffiers een omschrijving gegeven van het vergadermodel. Hieruit bleek ook dat er tussen en binnen modellen overeenkomsten, maar vooral ook verschillen te zien zijn. Je zou daarom kunnen zeggen dat elk van de 352 gemeenten en 12 provincies hun eigen model hebben — en dat er dus 364 vergadermodellen worden gehanteerd .

Er bestaat daarom geen 'beste model'. Wat voor de ene gemeenteraad een goed werkend vergadermodel is, kan het voor een andere gemeente met datzelfde model niet goed uitpakken. Een

vergadermodel is daarmee altijd 'maatwerk'. Het moet niet alleen perfect passen voor de gebruikers van het vergadermodel, want zij moeten er mee kunnen werken, het moet ook passen bij de gemeente en haar inwoners.

Ook al lijken modellen op hoofdlijnen hetzelfde of kan de naam hetzelfde zijn, iedere gemeente maakt een eigen model. Al is het maar door de kleine aanpassingen die in de loop der jaren zijn ontstaan. Als het goed is kan men er de 'eigenheid' van de gemeente en het gemeentebestuur in terugzien.

In principe komen drie fasen, beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming voor in alle vergadermodellen en varianten daarvan. Het is aan de gemeenten en provincies om keuzes te maken hoe deze fasen in het vergadermodel ingericht worden. Dit leidt er toe dat een BOB- of commissiemodel in de praktijk verschillende varianten kent dat naast overeenkomsten ook verschillen laten zien.

Kortom, het vergelijken van vergadermodellen, alleen gebaseerd op de naam, is lastig. Nog ingewikkelder wordt het wanneer je, zoals in dit onderzoek, wil kijken naar de invloed van het vergadermodel op de vergadercultuur.

Ordening van verschillen tussen vergadermodellen

Om toch tot een overzichtelijk geheel te komen van de vergadermodellen heeft het Periklesinstituut typeringen aangebracht die een duidelijk onderscheid maken van de verschillen tussen vergadermodellen. Deze typeringen zijn in het onderzoek gebruikt om de verschillen tussen vergadermodellen en de invloed van die modellen op de vergadercultuur aan te tonen. De drie aangebrachte typeringen worden hieronder elk toegelicht.

Procesmatige scheiding

De eerste scheiding die aangebracht kan worden bij de typering van vergadermodellen is een procesmatige scheiding. Met een procesmatige scheiding wordt een duidelijke scheiding van de drie fasen (beeldvorming, opinievorming, besluitvorming) om tot een besluit te komen, bedoeld. Voor elke fase is het duidelijk wanneer en hoe iets plaatsvindt. De scheiding is ook te zien in de aparte bijeenkomsten/vergaderingen die voor elke fase bestemd zijn of in duidelijke agendering.

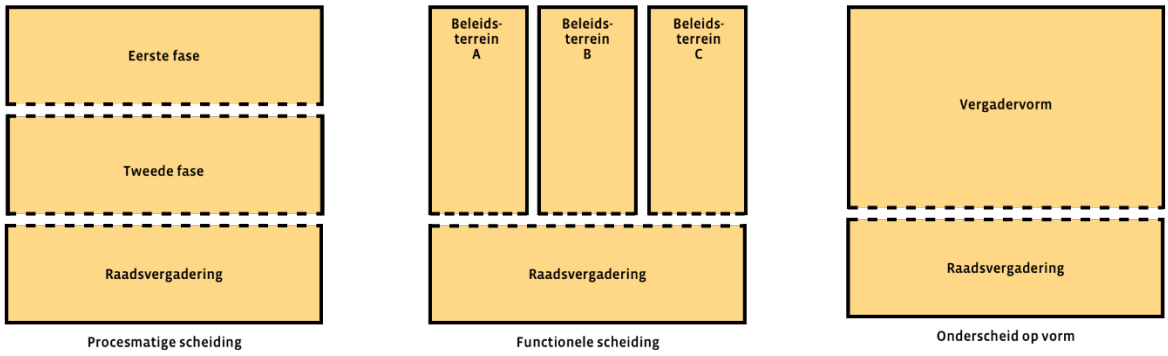
Functionele scheiding

Een functionele scheiding is te zien bij vergadermodellen die gebruik maken van verschillende commissies, die zich elk richten op een bepaald beleidsterrein/thema. Bij zulke commissies zijn niet alle raadsleden aanwezig en naast raadsleden zijn er ook burgerleden die zitting (kunnen) hebben in zo'n commissie.

Werk- of vergadervorm

Het laatste onderscheid dat gemaakt kan worden is die van een werk- of vergadervorm die sommige gemeenten hanteren. Hiermee kan een speciale avond met verschillende sessies bedoeld worden, maar ook bijvoorbeeld rondetafelgesprekken. Bij een vergadervorm is er nagedacht over hoe (bepaalde) besluitvormingsfasen vorm te geven binnen een vergadermodel.

Hieronder worden de drie typeringen elk middels een afbeelding verduidelijkt.



Figuur 1 Typeringen onderscheid vergadermodellen

Vergadermodellen op basis van typeringen

Op basis van de drie aangebrachte typeringen kunnen zes vergadermodellen beschreven worden waarbij één of een twee scheidingen worden toegepast.

Vergadermodel met alleen een procesmatige scheiding

Bij dit model zijn de fasen van besluitvorming (beeldvorming, opinievorming en besluitvorming) duidelijk van elkaar gescheiden en deze vinden vaak ook in aparte vergaderingen plaats. Onder dit model vallen veel gemeenten die het BOB-model hanteren. Het BOB-model wordt in de praktijk verschillend toegepast, maar heeft wel de fasen duidelijk van elkaar gescheiden. Naast gemeenten die het BOB-model hanteren vallen de gemeenten die slechts één commissie gebruiken voor bijvoorbeeld beeldvorming en/of oordeelsvorming, hier ook onder. Een voorbeeld van een gemeenteraad, waarvan het vergadermodel alleen een procesmatige scheiding heeft, is Stein. Deze gemeente maakt gebruik van het BOB model en de fasen worden middels agendering apart behandeld.

Vergadermodel met alleen een functionele scheiding

Bij een vergadermodel dat alleen een functionele scheiding heeft wordt in twee of meerdere commissies de besluitvorming voorbereid. Deze commissies zijn meestal ingericht naar een specifiek beleidsterrein. In de raadsvergadering vindt besluitvorming plaats. De gemeenten die hieronder kunnen vallen zijn de gemeenten met een raadscommissiemodel, waarbij de besluitvorming wordt voorbereid in de commissies. Daarnaast horen ook de gemeenten die één keer in de maand vergaderen en op zo'n avond uit elkaar gaan in verschillende commissies, bij dit model. Harderwijk is een voorbeeld van een gemeente waarvan het vergadermodel alleen een functionele scheiding heeft, waar in verschillende commissies de besluitvorming wordt voorbereid.

Vergadermodel met alleen een werk- of vergadervorm

Bij dit model wordt gebruikgemaakt van een speciale werk- of vergadervorm die de verschillende fasen in het besluitvormingsproces vormgeven. Beeld- en oordeelsvorming worden in dit model via een speciale werk- of vergadervorm op dezelfde avond georganiseerd. Het verschilt per gemeente of besluitvorming ook op dezelfde avond plaatsvindt of dat dit een week of twee weken later gebeurt.

Vergadermodel met zowel een procesmatige- als functionele scheiding

Hier wordt zowel een procesmatige- als functionele scheiding gehanteerd. Dit houdt in dat de fasen gescheiden zijn in verschillende vergaderingen en dat er daarnaast met meerdere commissies vergaderd wordt. De scheiding in de fasen is te zien in de informatiebijeenkomsten of beeldvormende avonden die los van de commissies georganiseerd worden. Een voorbeeld van een gemeente die onder deze typering valt is Den-Helder.

Vergadermodel met een procesmatige scheiding en een werk- of vergadervorm

Bij dit vergadermodel wordt van een werk/vergadervorm gebruikgemaakt waarbij deze werk/vergadervorm wordt ingezet voor een bepaalde fase(n) in het besluitvormingsproces. Dit kan bijvoorbeeld alleen bedoeld zijn voor beeldvorming of oordeelsvorming of voor beide fasen (middels duidelijke agendering). Wanneer er alleen beeld- of oordeelsvorming plaatsvindt, vindt de andere fase op een andere manier en tijd plaats. De procesmatige scheiding is terug te zien in de aparte bijeenkomsten voor de verschillende fasen. Het vergadermodel van de gemeente Voorst valt onder deze typering.

Vergadermodel met een functionele scheiding en een werk- of vergadervorm

Bij het laatste vergadermodel wordt er naast de commissies ook nog gebruikgemaakt van een speciale werk- of vergadervorm. Zo'n werk- of vergadervorm wordt ingericht om bijvoorbeeld met inwoners in gesprek te gaan. Oldebroek is een voorbeeld van een gemeente die onder deze typering zou kunnen vallen.

Hoe kijken gebruikers van vergadermodellen naar de structuur van hun eigen vergadermodel?

Typering	Aantal	Percentage
Procesmatige scheiding	112	29,9%
Functionele scheiding	97	25,9%
Procesmatige- en functionele scheiding	92	24,5%
Procesmatige scheiding en werk- of vergadervorm	35	9,3%
Functionele scheiding en werk- of vergadervorm	23	6,1%
Werk- of vergadervorm	16	4,3%
	375	

Tabel 1 Aantallen keuze voor typeringen

Bovenstaande tabel laat zien dat er drie typeringen zijn die het meest gekozen zijn door de respondenten: de procesmatige scheiding, een functionele scheiding én de combinatie van die twee.

Uit de enquête onder de gebruikers van vergadermodellen (raadsleden, burgerleden en collegeleden) bleek tevens dat de gebruikers uit een zelfde gemeente verschillend naar de structuur van hun eigen vergadermodel keken. Raadsleden uit dezelfde gemeente deelden hun eigen model verschillend in. Dat is ook terug te zien in de antwoordkeuzes voor een bepaalde typering.

Onderstaande tabel geeft het aantal gemeenten per typering weer. In totaal hebben er van 77 gemeenten respondenten de enquête ingevuld.

Typering	Aantal gemeenten
Procesmatige scheiding	45
Functionele scheiding	32
Werk/vergadervorm	11
Procesmatige- én functionele scheiding	44
Procesmatige scheiding én werk/vergadervorm	24
Functionele scheiding én werk/vergadervorm	19

Tabel 2 Aantal gemeenten per typering

Geconcludeerd kan worden dat er binnen gemeenten, gebruikers het vergadermodel verschillend interpreteren en wellicht daardoor ook anders gebruiken. Dit kan van invloed zijn op de effectiviteit van besluitvorming, alsook de vergadercultuur, wanneer dit zich lang in de praktijk blijft voordoen.

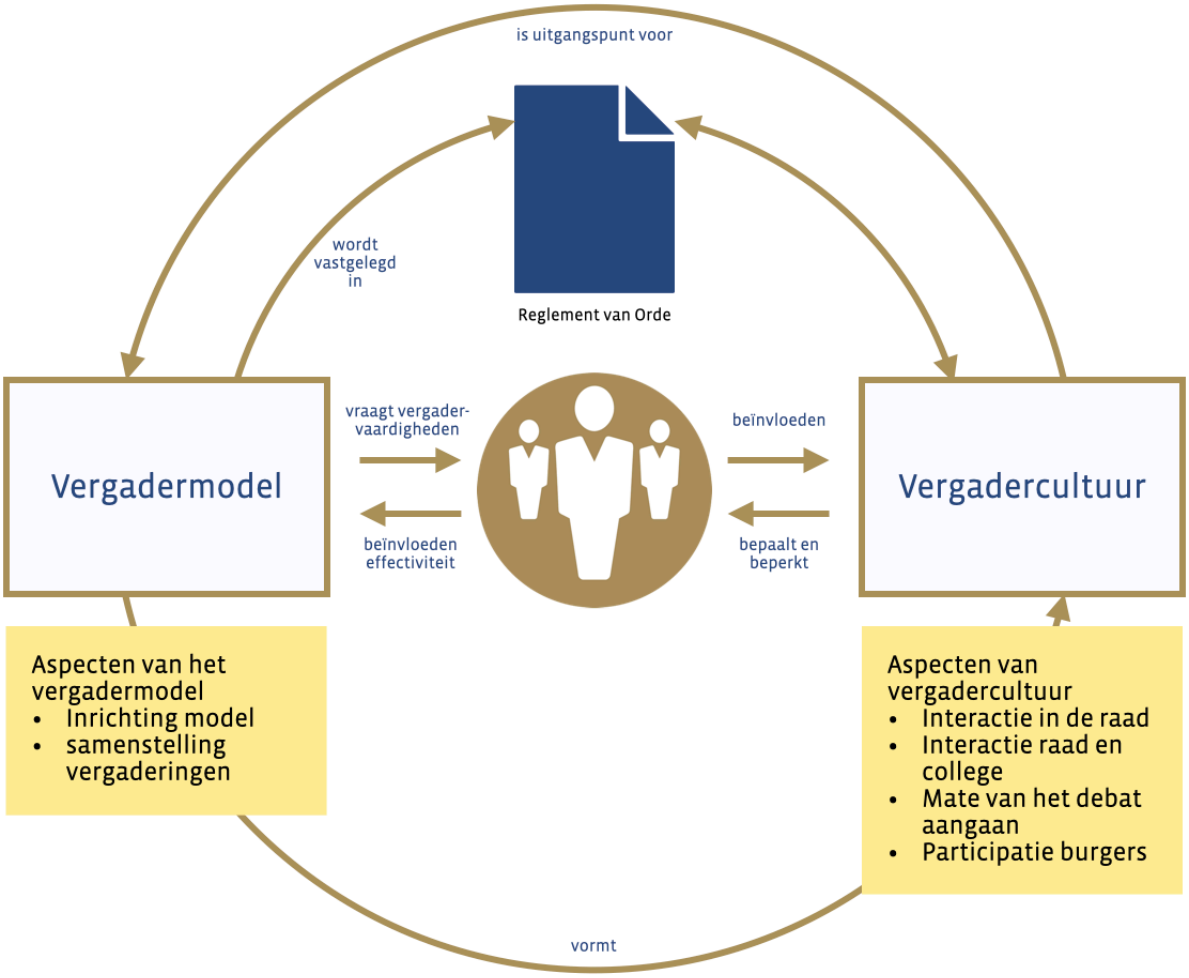
Waar bij de drie typeringen met de meeste respondenten er van één gemeente meerdere respondenten waren die dezelfde scheiding zagen, is bij de drie typeringen met de minste respondenten dit niet of veel minder het geval. Van deze laatste drie typeringen kan afgevraagd worden of de gemeenten waar de respondenten bij horen, wel van deze typering gebruikmaken.

Vergadercultuur

Waarom is het vergadermodel belangrijk voor de vergadercultuur?

Tussen het vergadermodel en de vergadercultuur bestaat een wisselwerking. Een vergadermodel en daarmee de vergaderstructuur die een gemeenteraad hanteert, heeft invloed op de vergadercultuur die een gemeenteraad heeft. Bij de inrichting van een vergadermodel maakt de raad keuzes over spreektijden, rolverdeling tussen raad en college, waar het zwaartepunt van de besluitvorming ligt, hoe de interactie tussen fracties wordt georganiseerd etcetera. Daardoor ontstaat een bepaalde vergadercultuur. Andersom gebeurt hetzelfde. Een vergadercultuur heeft zo haar invloed op het inrichten van het vergadermodel en de uiteindelijke werking ervan. Zo ook op het gebruik.

Onderstaand model laat de wisselwerking tussen structuur en cultuur zien. De afbeelding in het midden zijn de gebruikers van vergadermodellen. Dit zijn de raadsleden, eventuele burgerleden, collegeleden en de voorzitters.



Figuur 1 conceptueel model

Wat is een vergadercultuur?

Voor er dieper op de vergadercultuur van gemeenten ingegaan wordt, is het eerst handig om een definitie van het begrip cultuur te geven. Van Gunsteren (1994) beschrijft cultuur als: 'Cultuur is onderdeel van instituties en relaties, is te vinden in manieren waarop mensen met elkaar omgaan.'

Er is weinig tot geen literatuur te vinden die specifiek gaat over de vergadercultuur van een gemeenteraad. Onder een vergadercultuur worden onder andere informele gedragscodes verstaan die zijn ontstaan als oplossingen voor bepaalde problemen waar een gemeenteraad tegenaan liep. Dit kunnen gewoonten, automatismen en rituelen zijn en worden (Van Vree en Schut, 2018).

Daarnaast zijn er nog ongeschreven regels. Dit zijn regels die niet formeel bepaald en vastgelegd zijn. Ze bestaan ongeschreven en zijn onuitgesproken ontwikkelde regels die de gang van zaken tijdens vergaderingen mede (kunnen) bepalen (Verbeet en Rinnooy Kan, 2014).

Aan de respondenten van het onderzoek is de vraag gesteld waaraan zij denken bij het horen en zien van het woord vergadercultuur. Hierbij zijn de volgende aspecten vaak genoemd:

- Omgang met elkaar
- Respect voor elkaar
- Omgangsvormen
- Onderlinge sfeer
- Ongeschreven regels
- Het debat
- De manier van vergaderen
- Vergaderen om het vergaderen
- Naar elkaar luisteren

Uit bovenstaande beschrijvingen wordt duidelijk dat bij een vergadercultuur gedacht wordt aan hoe er met elkaar als raad omgegaan wordt, de sfeer die daarmee ontstaat en de manier hoe er vergaderd wordt en welke ongeschreven regels daarbij gelden.

De eigen vergadercultuur omschreven door gebruikers van vergadermodellen

De respondenten is gevraagd om de vergadercultuur van hun eigen gemeenteraad te omschrijven in één woord. Van tevoren zijn een paar voorbeelden van mogelijke omschrijvingen gegeven om de respondenten aan het denken te zetten, bijvoorbeeld '*Arena*', '*Kudde*' of '*Heksenketel*' De ene groep maakte gebruik van de omschrijvingen die als voorbeeld dienden. De andere groep gaf zelf een omschrijving of benaming.

Uit de resultaten bleek dat de eigen vergadercultuur verschillend werd omschreven door respondenten van dezelfde typering. Bij de typeringen waren er een aantal omschrijvingen die vaker genoemd zijn. Tussen de verschillende typeringen zijn verschillen te zien in de omschrijvingen die vaak genoemd zijn door de respondenten. Dit laat zien dat er zowel verschillend gedacht wordt over de vergadercultuur binnen dezelfde typering als tussen de verschillende typeringen.

De omschrijvingen worden per typering in onderstaande tabel gepresenteerd. De linkerkolom geeft de omschrijving van de vergadercultuur weer en bij de rechterkolom staan omschrijvingen die zijn gegeven om de raad als groep te omschrijven. In de volledige versie van het onderzoek zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de typeringen beschreven.

Typering	Vergadercultuur	Raad als groep
Procesmatige scheiding	Kudde Arena	Heksenketel Twee groepen Collectief
Functionele scheiding	Constructief Arena Collectief	Constructief Betrokken
Werk/vergadervorm	Arena Ontmoetingsplaats	Collectief Divers
Procesmatige- én functionele scheiding	Ontmoetingsplaats Arena Collectief Kudde Respectvol	Collectief Constructief Divers
Procesmatige scheiding én werk/vergadervorm	Heksenketel Ontmoetingsplaats	Divers Collectief Vertegenwoordiging
Functionele scheiding én werk/vergadervorm	Kudde Arena	Collegiaal Vertegenwoordigers

Tabel 3 Overzicht typeringen en omschrijvingen vergadercultuur

Hieronder een paar opvallende benamingen en omschrijvingen van de vergadercultuur en over de raad als groep, die door respondenten gegeven werd (voor meer omschrijvingen, zie ook de volledige scriptie).

Een toilet. Iedereen kan zijn (onnodige) plasje doen.

(over de vergadercultuur)

Zwembad. Gezamenlijke gerichtheid, veel geluid, soms ook geschreeuw dat door de akoestiek intenser klinkt en vermoeid kan maken, niet allemaal op dezelfde plek, niet allemaal in dezelfde richting gaande, naast zwemmen ook ruimte voor leren en stunten, lastig overzicht te hebben als je in het bad bent. Als je buiten het zwembad bent lastig te begrijpen hoe het werkt, wat er gebeurt of wat de samenhang is/het overzicht te hebben.

(over de vergadercultuur)

Collectief. Twee soorten mensen doen mee, hoofd vs onderbuik, ratio vs emotie.

(over de raad als groep)

Strijdvaardig. Mensen staan voor hun besluit en willen hun mening graag geven. Bij verschillende punten kan het soms best pittig zijn. Maar het is ook heel gezellig.

(over de raad als groep)

Invloed vergadermodel op vergadercultuuraspecten

Met dit onderzoek is een eerste stap gezet om de invloed van het vergadermodel op de vergadercultuur in beeld te brengen. Vergadercultuur is een breed begrip en omvat verschillende aspecten. Slechts enige publicaties noemen expliciet elementen die op de vergadercultuur slaan. Bij dit onderzoek is de mate van invloed van het vergadermodel op elf vergadercultuuraspecten onderzocht. De respondenten konden op een schaal van 1 tot 10 (1= zeer negatief, 10= zeer positief) aangeven in hoeverre het vergadermodel een positieve of negatieve invloed op een bepaald cultuuraspect heeft.

Per typering is gekeken naar de mate van invloed door middel van de gemiddelde scores die uit de antwoorden van de respondenten kwamen. De scores van de verschillende typeringen zijn met elkaar vergeleken, maar enorm grote verschillen waren niet te zien. De exacte scores en de kleine verschillen die te zien waren zijn te lezen in de complete versie van dit onderzoek.

Hieronder wordt per vergadercultuuraspect, de invloed die het model op dat aspect heeft, beschreven.

Interactie tussen raadsleden onderling

Het verschilt per vergadermodel hoe de interactie tussen raadsleden georganiseerd wordt. Dit heeft ermee te maken dat de samenstelling van de vergaderingen verschillend kan zijn. Bij de besluitvormende vergadering is de gehele raad aanwezig, maar bij de fasen vooraf hoeft dit niet per se het geval te zijn. Daarnaast is er ruimte in een vergadermodel om op informele manieren interactie mogelijk te maken tussen raadsleden. Bij een speciale werk/vergadervorm is dat bijvoorbeeld terug te zien.

Interactie tussen raad en college

De interactie tussen raad en college is ook verschillend georganiseerd in vergadermodellen. Zo wordt er via commissies op een andere manier met de betreffend wethouder vergaderd dan wanneer de gehele raad aanwezig is. Er was weinig verschil te zien in de gemiddelde scores van de typeringen. Het is aan de raad om te bepalen hoe hij de interactie met het college vorm wil geven.

Het debat onderling aangaan als raad

Ondanks dat het debat op verschillende manieren en op verschillende momenten gevoerd wordt bij de verschillende typeringen, zijn er geen grote verschillen te zien in hoeverre het vergadermodel een positieve/negatieve invloed daarop heeft. Het vergadermodel kan wel sturen om het debat meer een plek te geven, bijvoorbeeld door een aparte vergadering speciaal voor oordeelsvorming (debat) in te richten. Uiteindelijk is het aan de raad om ook echt met elkaar onderling in debat te gaan, en elkaar te bevragen op standpunten.

Participatie burgers/interactie raad met burgers

Bij dit aspect zijn grote verschillen te zien tussen de gemiddeldes van de verschillende typeringen. De typering 'werk/vergadervorm' scoort veel hoger dan de andere typeringen. Dit kan verklaard worden doordat de speciale werkvorm juist is ingericht om burgers te betrekken bij het besluitvormingsproces. Hierbij dient wel als kanttekening geplaatst te worden dat de respondenten ook aangeven dat het lastig blijft om burgers te betrekken. Over het algemeen geven veel respondenten aan dat de participatie van burgers beter kan.

Duidelijkheid doel vergadering/bijeenkomst

Dit is het vergadercultuuraspect dat over het algemeen het meest positief scoorde qua gemiddeldes van alle zes de typeringen. Verschillen zijn niet te zien tussen de typeringen. Duidelijke agendering en ervoor zorgen dat gebruikers van vergadermodellen vroegtijdig op de hoogte gesteld worden van de bedoeling van de vergaderingen, helpt duidelijkheid creëren.

Aan bod komen van alle fasen

Het vergadermodel heeft in zekere mate invloed op dit vergadercultuuraspect. In principe komen alle fasen van het besluitvormingsproces aan bod in een vergadermodel. In de praktijk kan het echter voorkomen dat beeldvorming of oordeelsvorming overgeslagen wordt od tegelijktijdig plaatsvindt, terwijl dat vooraf niet de bedoeling was. Vergadermodellen richten de fasen op verschillende manieren in. Het ene model combineert de fasen. Dit is veel bij commissies te zien. Het BOB-model scheidt de fasen duidelijk van elkaar, vaak ook door middel van aparte vergaderingen.

Voorzitterschap

Er zijn geen grote verschillen te zien tussen de mate van invloed die de typeringen op dit cultuuraspect hebben. De inrichting van het vergadermodel heeft niet een hele grote invloed op het voorzitterschap. Het kan zijn dat bij het ene vergadermodel door meerdere commissies of verschillende bijeenkomsten tegelijk, meerdere voorzitters nodig zijn, dan een vergadermodel waar de raad gezamenlijk bij elkaar komt tijdens bijeenkomsten en vergaderingen. De kwaliteit van voorzitters verschilt wel en het is vaak de ervaring die voorzitters in de loop van tijd beter maakt.

Hoeveelheid technische vragen

Aangegeven werd door veel respondenten dat het vergadermodel hier niet veel invloed op heeft. Het vergadermodel kan wel sturen om technische vragen wel of geen plek te geven tijdens vergaderingen, maar de praktijk blijkt vaak anders te werken. Het is aan de gebruikers van het model om zich daaraan te houden.

Bespreken van voorstellen op hoofdlijnen

Bij dit aspect waren geen grote verschillen te zien tussen de typeringen van vergadermodellen. Het vergadermodel kan uitnodigen om voorstellen in details te bespreken. Wanneer een onderwerp in verschillende fasen behandeld wordt, kan dit ertoe leiden dat raadsleden in details treden. Bij commissies kan dit ook gebeuren vanwege het inhoudelijke karakter. Het vergadermodel kan enigszins sturen om tot de kern te blijven, door middel van spreektijd. Ook bij dit aspect ligt het eraan hoe de gebruikers van een vergadermodel hiermee omgaan en in hoeverre er geprobeerd wordt de voorstellen op hoofdlijnen te bespreken.

Plaatsvinden van herhalingen

Dit is het cultuuraspect dat gemiddeld het laagste scoort van alle cultuuraspecten. Bij vergadermodellen met commissies willen in de besluitvormende vergadering deze nog weleens herhaald worden. Echter wordt bij de andere typeringen van vergadermodellen ook aangegeven dat er (te) veel herhaling plaatsvindt. Een scheiding van de fasen in het proces van besluitvorming kan ervoor zorgen dat er minder herhaald wordt, doordat een bepaalde fase alleen bestemd is voor bijvoorbeeld oordeelsvorming. Echter wordt ook door respondenten van een procesmatige scheiding gezien dat er alsnog herhaald wordt in de besluitvormende vergadering. Het model kan wel sturen, maar ook hier is het aan de raadsleden om de herhaling wel of niet tegen te gaan.

Duur van een vergadering/bijeenkomst.

Ook dit cultuuraspect ligt qua gemiddeldes lager dan de andere cultuuraspecten. Er wordt door veel respondenten aangegeven dat het vergadermodel qua structuur weinig invloed op de duur van een vergadering heeft. De raad en/of commissie is verantwoordelijk voor de eigen tijdsduur. Dit kan hoogstens beperkt worden met spreektijd en/of een vaste eindtijd.

Rol en positie raad

Uit de resultaten van dit onderzoek kwam naar voren dat van alle typeringen de grootste groep respondenten vond dat de raad *reactief* in plaats van *proactief* is en dat het vergadermodel hier *geen* invloed op heeft. De raad neemt over het algemeen weinig het initiatief en het college is degene die met de voorstellen komt en de leidende rol heeft. Dat betekent dus dat de raad hier zelf verantwoordelijk voor is en het ook in de handen van de raad ligt om met dit feit wel of niet iets te doen.

Conclusies en aanbevelingen

Met dit onderzoek kunnen een aantal conclusies worden getrokken over de wisselwerking tussen vergaderstructuur en -cultuur. Op basis van die conclusies formuleren we aanbevelingen voor gemeenteraden en individuele raadsleden. Dit met als doel om deze te gebruiken de effectiviteit van vergaderen te verbeteren en dus tot betere, politieke en democratische besluitvorming te komen.

Structuur vergadermodel

Uit dit onderzoek is gebleken dat respondenten van dezelfde gemeente verschillend kijken naar de structuur van het vergadermodel. Het is van belang om gezamenlijk als raad te weten hoe het vergadermodel in elkaar steekt en wat er allemaal mogelijk is binnen een model.

Dit komt ten goede van de effectiviteit van besluitvorming en kan mogelijk ook een positieve invloed hebben op de vergadercultuur. Wanneer alle ogen dezelfde kant opkijken en iedereen duidelijk weet hoe het model werkt, wordt het vergadermodel beter benut met als gevolg effectievere besluitvorming. Het vergaderen zelf verloopt prettiger, wat een positief gevolg kan hebben voor de vergadercultuur.

Een mooi moment om hier aandacht aan te besteden is aan de start van een nieuwe bestuursperiode, als onderdeel van een start- of inwerkprogramma van de raad. Het wordt aanbevolen om als raad gezamenlijk, eventueel met het college en burgerleden (indien van toepassing) erbij, in gesprek te gaan over de structuur van het eigen vergadermodel.

Met dit onderzoek zijn scheidingen, en daarmee typeringen aangebracht om de verschillen tussen vergadermodellen te duiden. Pak als raad deze scheidingen erbij om te kijken welke van toepassing zijn op het eigen vergadermodel. De typeringen zijn ook handig om te gebruiken bij het aanpassen van het huidige vergadermodel, of bij de zoektocht naar een nieuw model. Wat acht de raad belangrijk om als scheiding(en) of typering terug te zien in de structuur van het model en hoe wordt dit vervolgens vormgegeven?

Vergadercultuur

Met dit onderzoek is een eerste stap gezet in het definiëren en omschrijven van de vergadercultuur van gemeenteraden door gebruikers van vergadermodellen. Het bleek dat respondenten verschillende omschrijvingen gaven van de eigen vergadercultuur. Dit was ook te zien binnen een bepaalde typering en tussen de verschillende typeringen. Er wordt verschillend gedacht door raadsleden, burgerleden en collegeleden over de eigen vergadercultuur.

Het zou goed zijn om als raad de vergadercultuur bespreekbaar te maken. Dit kan gedaan worden door de verschillende gedachtes die er zijn over de vergadercultuur, met elkaar te delen. Dit kan interessante inzichten opleveren ten gunste van het verbeteren van de vergadercultuur, maar dus ook voor het effectiever laten werken van het vergadermodel.

Aanpassing model

Het is goed om als raad te kijken naar wat de achterliggende redenen zijn om bijvoorbeeld het huidige vergadermodel te willen aan te passen. Liggen de problemen/oorzaken aan het model zelf of komen er culturele aspecten aan te pas? Daarnaast moet worden afgevraagd of de aanpassing van het model wel het juiste middel is. Is er bijvoorbeeld een relatie te zien tussen het model en dat cultuuraspect? Met dit onderzoek bleek namelijk ook dat er aspecten zijn waar het vergadermodel geen of nauwelijks invloed op heeft.

Samenvattend

Het vergadermodel wordt gevormd door de gebruikers. De raad bepaalt hoe effectief besluitvorming tot stand komt. Een vergadermodel is een middel, of instrument, dat daar voor wordt ingezet, maar het is aan de raad hoe daar mee om te gaan en hoe het te gebruiken. Wanneer duidelijk met elkaar wordt besproken hoe het model werkt, wat de gewenste vergadercultuur is en hoe om te gaan als raad wanneer gemaakte afspraken zich in de praktijk anders voordoen, kan gezamenlijk tot politieke, democratische besluitvorming gekomen worden. Het is de verantwoordelijkheid van elk raadslid, burgerlid en collegelid om daaraan bij te dragen. Zo kan de raad, als hoogste orgaan van de gemeente, het beste functioneren.

Literatuurlijst*

Daadkracht. (2020). Nationaal raadsledenonderzoek 2019.

HRMAllround. Het BOB-model.

Periklesinstituut. (2021). Vergaderen en politieke besluiten nemen doe je samen. Het verbeteren ervan ook. Geraadpleegd op https://www.periklesinstituut.nl/onze-diensten/volksvertegenwoordiging/

Van Vree en Schut. (2018). Debat- en vergaderwijzer voor gemeenteraden en raadsleden. Vergaderkundig Bureau van Vree.

Verbeet, G en Rinnooy Kan, A. (2014). Voorzitter! Nijgh & Van Ditmar.

* Hier staan alleen de bronnen vermeld die genoemd worden in deze lezersversie.
De volledige literatuurlijst is te vinden in de afstudeerscriptie.