

Geestgronden

Evaluatie van de vergaderwijze van de
gemeenteraad van Alkmaar

2022 — 2023



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

Raadswerkgroep

Bij het uitvoeren van de evaluatie, het programmeren van de bijeenkomsten en het opstellen van de rapportage werd het Periklesinstituut begeleid door een werkgroep van de raad.

© Periklesinstituut

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Samenvatting	7
De enquête	8
Opzet van de enquête	8
Soorten vragen en thema's	8
Resultaten	9
Bestuurlijke verhoudingen	10
Tevredenheid	14
Het afwijkingsgemiddelde	14
Algemene conclusies	18
Conclusie per onderwerp	18
Rol van de Agendacommissie	20
Reflectie op de Agendacommissie	20
Taken van de Agendacommissie	21
Evaluatie van raadsvergaderingen	21
Raadsinstrumenten	23
Spreektijd	23
Overige raadsinstrumenten	25
Aanbevelingen	27
Verantwoording	35
Bijlage 1: uitkomsten enquête	36
Bijlage 2: adviezen van de raad	38

Inleiding

Zelfs bij de organisatie van de parlementaire democratie is de menselijke maat het uitgangspunt. Politiek is immers, zo zegt de dooddoener, mensenwerk. In voorbereiding naar de raadsvergadering nemen volksvertegenwoordigers niet alleen hun ideeën maar ook hun idealen mee. Niet alleen hun ratio maar ook hun emotie. En niet alleen hun toekomstperspectief maar ook hun geschiedenis.

Een hoog, droog land. Harde, onbewerkbare klei raakte door tij en overstroming vermengd met duinzand en turf. Hoger gelegen was het vruchtbare grond, maar wel pas nadat de verschillende gronden zich goed hadden vermengd. Op deze *geestgrond* vestigen zich in de eerste eeuw van onze jaartelling de eerste Alkmaarders. Ook zij moesten hun karakters mengen, verschillen bijleggen om een vruchtbare gemeenschap te starten. Een goede overwinning, is er immers eerst een op jezelf.

De gemeenteraad van Alkmaar is in maart 2023 een jaar op weg in een nieuwe bestuursperiode. Na een rumoerig afgesloten vorige bestuursperiode waar de raad constateerde dat het bedrijven van politiek niet altijd even gemakkelijk verliep. Een kort voor de verkiezingen gehouden evaluatie van de vergaderwijze wees op de behoefte aan enkele aanpassingen in de vergaderstructuur en vooral op enkele belemmeringen in de vergadercultuur van de raad, en de soms stroeve verhoudingen met het college. Er leek te weinig begrip voor elkaars rollen en de manier waarop mensen daar invulling aan geven, en ook in de raad onderling tussen de leden zelf.

Op een raadsbijeenkomst werden enkele verbeteringen in de vergaderwijze – met een aanpassing in het vragenuur en de mogelijkheid voor een zogeheten twee-minutendebat te houden – opgesteld. Deze zouden de raad meer mogelijkheid geven zelf in te gaan op de actualiteit. En zo de raad meer grip op z'n eigen agenda te laten houden en zelf meer de maat van de politiek te bepalen. Goede voornemens en enkele aanbevelingen over de vergadercultuur gaven de na de verkiezingen nieuw aan te treden raad het advies om de onderlinge verhoudingen een beter uitgangspunt voor het voeren van het politieke debat te laten zijn.

Een jaar later verzocht de raad het Periklesinstituut de vergaderwijze opnieuw te onderzoeken, als een 1-meting ten opzichte van de resultaten van de vorige bestuursperiode. Allereerst om de effectiviteit van en het gevoel bij de aanpassingen in de vergaderstructuur te toetsen, maar ook om te zien hoe de vergadercultuur (positief of negatief) bijdraagt aan de kwaliteit van de politieke beleids- en besluitvorming.

Voor dit raadstevredenheidsonderzoek werd dezelfde methode gehanteerd als het in het najaar van 2021 uitgevoerde onderzoek. Samen met een begeleidingsgroep van de raad werd een vragenlijst opgesteld. Deze enquête werd onder raadsleden, commissieleden en de medewerkers van de griffie uitgezet. De antwoorden op de vragenlijst werden voor de context eerst besproken in de begeleidingscommissie. Op basis daarvan stelden de onderzoekers een programma voor een raadsbijeenkomst vast om de resultaten met de raad (uiteeraard de commissieleden inbegrepen) te delen, en hen de mogelijkheid te geven er op te reageren en

tevens reflecteren. Hen werd vooral gevraagd op basis van deze resultaten en de gezamenlijke interpretatie nieuwe aanbevelingen te formuleren.

Om de resultaten op een juiste manier te kunnen duiden is het noodzakelijk enkele tijdstippen te noemen. De enquête werd op 22 februari 2023 naar alle deelnemers gestuurd, hierna werden zij tot 6 maart in de gelegenheid gesteld de enquête in te vullen. Op 7 maart werd bekend dat één fractie uit de coalitie de steun aan het college introk en viel het college. In de raadsvergadering van 13 maart nam de raad een zogeheten ontslagbesluit over de wethouders. Hoewel de aanloop naar de val van het college de kijk van de individuele deelnemers ongetwijfeld heeft beïnvloed, moet wel worden geconstateerd, dat de val zelf en het proces daarna, de resultaten niet kan hebben beïnvloed.

Dat kan ook worden gesteld voor de interpretatie van de resultaten. De bespreking van de resultaten met de begeleidingscommissie werd door praktische bezwaren verplaatst naar 19 april. Met als bijkomend voordeel dat de resultaten in een relatieve luwte van de coalitiebreuk konden worden besproken met de begeleidingsgroep. Tijdens deze bijeenkomst is de context van de bestuurscrisis aan de orde geweest. De onderzoekers bevroegen de leden van de begeleidingsgroep of en hoe een resultaat in het licht moest worden gezien van enerzijds de val van het college en anderzijds de 'normale' parlementaire of bestuurlijke cultuur van het Alkmaarse gemeentebestuur. Hetzelfde werd gedaan op de raadsbijeenkomst van 19 april.

•

De inwerking van een collegeval kan uiteraard nooit helemaal worden weggefilterd. Daar staat tegenover dat een bestuursbreuk ook niet geïsoleerd plaats vindt. Omstandigheden die bijdroegen aan het wegvallen van de steun aan de portefeuillehouders in het college, dragen ook bij aan de vergaderwijze, rolopvatting en houding van de bestuursorganen en hun leden, en dus de effectiviteit van de politieke beleids- en besluitvorming. Het is de overtuiging van de onderzoekers dat ook na de val van het college, en een nieuwe formatie en benoeming van wethouders de resultaten, de interpretatie ervan en vooral de aanbevelingen die er uit voortkomen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de manier waarop de Alkmaarse politiek de gemeente bestuurt.

Deze rapportage begint met de resultaten van de enquête, per onderdeel samengevat in conclusies. In het tweede deel zijn de uitkomsten van de enquête en de bespreking daarvan tijdens de raadsbijeenkomst op 19 april 2023, verwerkt en vertaald in aanbevelingen voor de nieuwe bestuursperiode.

Samenvatting

De gemeenteraad van Alkmaar kent een onstuimig begin van deze bestuursperiode. Hoewel de sfeer in de commissievergaderingen als ontspannen en goed wordt omschreven, is men ontevreden over de omgangsvormen in de raadsvergaderingen.

In het huidige gebruik van het vergadermodel zijn de raadsvergaderingen het moment waarop de fracties de meeste interactie kennen. Het debat wordt daar echter niet naar ieders tevredenheid gevoerd. Men vreest dat de vergaderdynamiek de kwaliteit van de besluitvorming in de weg staat. De sfeer wordt zelfs als minder goed dan in de vorige bestuursperiode ervaren.

De vergadersfeer lijkt gedomineerd te worden door een weinig ontwikkeld politiek dualisme. Met andere woorden, er is een sterke scheiding tussen fracties die zich verenigd hebben in een coalitie en de overige fracties, de oppositie. Dat de raad daardoor niet als één bestuursorgaan kan opereren, draagt bij aan de onvrede.

Om het functioneren als één bestuursorgaan te versterken is het nodig dat de raad investeert in het makkelijker met elkaar van mening te verschillen. Enerzijds door het meer voorbereiden van het politieke debat in de commissievergadering, anderzijds door zich beter uit te spreken over de gewenste politieke cultuur.

Ten opzichte van de vorige bestuursperiode heeft de raad het idee een betere grip op de eigen agenda te hebben. De aanpassingen in het vergadermodel van vorig jaar lijken daarmee hun effect te hebben gehad. Wel erkent men dat het goed gebruik van agendabeheer nog kan worden versterkt, zeker bij een agenda op lange termijn. Ook het gebruik van agenderende raadsinstrumenten kan worden verbeterd.

Aanbevelingen

1. Organiseer een raadsbijeenkomst over wederzijdse verwachtingen
2. Organiseer periodiek besprekingen over politiek bedrijven
3. Breng de voorbereiding van de deliberatie naar besluitvoorbereidende vergaderingen
4. Maak samenwerkingsafspraken tussen raad en college uitgangspunt van de nieuwe collegeperiode
5. Blijf investeren in het informele contact
6. Hanteer een langetermijnagenda als instrument voor de Agendacommissie
7. Scherp de doelstelling en verantwoordelijkheden van de Agendacommissie aan en vraag hen over zijn werkzaamheden en besluiten te rapporteren
8. Laat de Agendacommissie een integrale agenda bijhouden
9. Richt evaluatie van de kwaliteit van besturen in (met de werkgroep)
10. Geef de griffie een opdracht een handreiking voor de raadsinstrumenten op te stellen
11. Evalueer de beleving van spreektijden en overweeg training
12. Vraag de voorzitters te handhaven op omgangsvormen

De enquête

In totaal maakten 54 deelnemers de vragenlijst volledig af, van deze groep is het meerendeel raadslid, in totaal vulden 31 raadsleden en 19 commissieleden de enquête. 4 antwoordssets zijn van medewerkers van de griffie. Bij het analyseren van de antwoorden is steeds gekeken of er verschillen zijn in de antwoorden van de verschillende doelgroepen. Waar er daar verschillen optreden, en het uitleg of duiding behoeft, is er in deze rapportage melding van gemaakt.

Opzet van de enquête

De enquête richtte zich op drie elementen: *cultuur*, *structuur* en *vaardigheden*. Deze drie – cultuur, structuur en vaardigheden staan steeds met elkaar in verbinding. De werkcultuur binnen een gemeentebestuur maakt hoe mensen met elkaar omgaan, de structuur die deze cultuur beschrijft, faciliteert en normeert deze. En de vaardigheden van de personen die de structuur gebruiken bepaalt de effectiviteit — en creëert daarmee weer (de) cultuur.

Cultuur wordt vormgegeven door hoe mensen elkaar zien, elkaars rollen en verantwoordelijkheden accepteren en de houding waarmee men elkaar benadert. Waar deze omgangsvormen betrekking hebben op het formele vergader- en informatieproces wordt deze cultuur beschreven en genormaliseerd in de structuur van de vergaderwijze en bijvoorbeeld het Reglement van Orde. Ongeschreven regels – ‘zo doen we het hier nu eenmaal’ – dragen hier aan bij. Net als gewoontes die beschrijvend zijn voor de manier waarop raad en college met elkaar omgaan.

Vaardigheden tot slot — communicatieve vaardigheden zoals om kunnen gaan met meningsverschillen zonder op de man te spelen, maar ook andere competenties om de eigen rol opvatting vormgeven – zorgen dat structuur en cultuur op elkaar blijven afgestemd. En een positieve bijdrage leveren.

Soorten vragen en thema's

Om deze drie elementen goed in beeld te krijgen is gebruik gemaakt van verschillende vraagtechnieken. Met stellingen, korte open vragen, meerkeuzevragen en sorteer opdrachten deelden de deelnemers hun inzichten en belevingen op de manier van werken van de Alkmaarse raad en de samenwerking in het gemeentebestuur. Bij de stellingen is gekeken naar de gemiddelde uitkomst, maar vooral bestudeerden we de afwijkingsgemiddelden tussen de antwoorden.

Bij sommige vragensets kwamen meerdere thema's aan bod, en bij anderen lag de focus juist op één thema.

De volgende onderwerpen/thema's kwamen hierbij aan bod:

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

Deze thema's kwamen (grotendeels) ook aan bod in de evaluatie die in 2021 is gedaan, ter afsluiting van de vorige bestuursperiode. De onderzoekers hebben de resultaten van de huidige evaluatie ook op de voor hen meest opvallende punten vergeleken met de enquête-resultaten uit 2021.

Resultaten

De resultaten worden in de tekst toegelicht en uitgelegd, en daar waar nodig verduidelijkt met grafieken en tabellen. Deze afbeeldingen met grafieken en tabellen staan deels in de tekst, en deels in de bijlage.

De antwoorden die gegeven zijn bij de open vragen/commentaarvelden staan hier niet vermeld. Sommige antwoorden kunnen direct herleidbaar zijn tot een persoon, de onderzoekers hebben er daarom voor gekozen deze reacties niet te delen, maar alleen geanonimiseerd te gebruiken in de analyse.

Bestuurlijke verhoudingen

De enquête startte met vier open vragen. De deelnemers werden verzocht deze in één woord of één term te beantwoorden.

Deze antwoorden leiden tot een zogeheten woordwolk. In deze figuratieve weergave zijn alle genoemde woorden en termen opgenomen. Woorden of termen die meermaals worden genoemd, worden bij elkaar geteld en zo met een grotere letter weergegeven. Hoe groter de letter, hoe vaker het woord of de term is genoemd.

Vraag 1: Omschrijf in één woord de sfeer tijdens de raadsvergadering (afbeelding 1)

Er zijn weinig positief te duiden woorden in deze woordwolk te vinden. De meest genoemde term – ‘gespannen’ drukt de samengevatte gevoelens goed uit. Enkele woorden zijn negatiever dan dat, een andere is misschien lichter van toon. Een enkele positieve term kan het negatieve beeld niet veranderen: men is ongelukkig met de manier waarop de raad onderling functioneert.

Die stemming is duidelijk negatiever dan het in november 2021 gehouden onderzoek. In die enquête werd de deelnemers gevraagd de vergaderingen zelf te omschrijven – en niet specifiek de sfeer. De vergaderingen werden omschreven als ‘langdradig’, ‘rommelig’ en ‘voorspelbaar’. Dat is geen positieve connotatie, maar een aanzienlijk minder zwaarwegende beleving als nu aan de sfeer in tijdens de vergaderingen wordt geven.



Afbeelding 1 Sfeer in de raad

De huidige bestuursperiode startte met incidenten waar raadsleden in en om de vergaderingen elkaar stevig aanpakten. Het zette de toon tussen de betrokken raadsleden en de politieke inhoud verdween erdoor meer naar de achtergrond. Het is goed voor te stellen dat beide factoren een rol spelen. Het is ergerlijk wanneer collega's elkaar de maat nemen. Het is frustrerend als het in de weg staat van hetgeen waarom je de politiek bent in gegaan: de gemeente besturen.

Tijdens de raadsbijeenkomst waar de resultaten werden gepresenteerd zeggen de deelnemers dit beeld te herkennen. ‘Leuk is anders,’ stelt een deelnemer vast, maar de beschrijving klopt.

Vraag 2: Omschrijf in één woord de sfeer tijdens de commissievergaderingen (afbeelding 2)

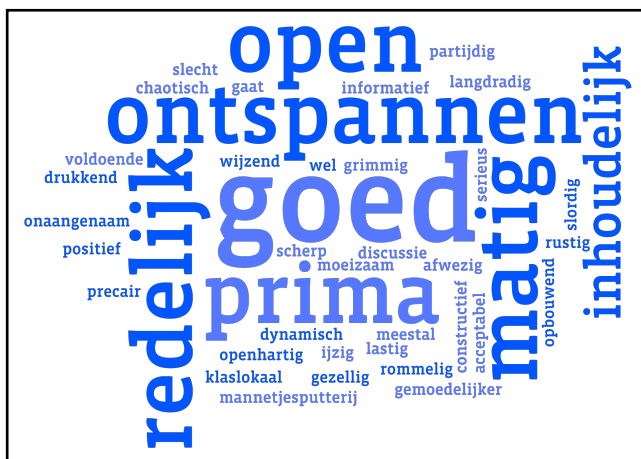
Hoe groot de afknapper van de eerste woordwolk ook is, het beeld van de sfeer bij de commissievergaderingen is behoorlijk anders.

‘Goed’ – het meest gebruikte woord – en ook ‘ontspannen’ en ‘open’. Anderen vinden de vergaderingen ‘langdradig’ of de kwaliteit ‘matig’ maar het overgrote beeld is positief te noemen. Zeker in vergelijking tot de hierboven beschreven sfeer van de raadsvergaderingen.

‘Het probleem zit dus in de raad,’ denkt een van de deelnemers. De verschillen zijn inderdaad opvallend. Wat maakt het dat dit grote verschil ontstaat? Enkele deelnemers leggen uit dat tijdens de behandeling van de agendapunten in commissieverband de ‘politiek’ ervan nog niet aan de orde is. Dat zou het verschil kunnen verklaren. Maar wat is dan het ‘politieke’ wat het verschil maakt? Hardop denkend bestaat het vermoeden dat de leden van de commissievergaderingen nog niet zo bezig zijn met de verschillende opinies tussen leden en

fracties. ‘De commissie is meer onderzoekend,’ zegt een deelnemer. ‘Bij de raadsvergaderingen moet je standpunt innemen,’ vult een ander aan.

Het lijkt er op dat meningsverschillen in de commissievergaderingen niet worden opgemerkt, terwijl ze er ongetwijfeld wel zijn. En als ze worden opgemerkt worden ze niet besproken. Hierdoor wordt vaak ‘het politieke’ opgespaard tot de laatste vergadering in het besluitvormingsproces. Het geeft de fracties minder tijd om hun onderlinge meningsverschillen goed uit te



Afbeelding 2 Sfeer in de commissie

diepen, waardoor het risico ontstaat dat het debat zich tot de oppervlakte van de argumentatie beperkt. Men constateert wel de meningsverschillen, maar onderzoekt niet of er onder minder onverenigbare principes zijn die verder reiken dan ‘we agree tot disagree’. Anders gezegd: de Alkmaarse raad zou wel eens te weinig tijd kunnen nemen om elkaar écht te ondervragen en elkaars standpunten te toetsen.

Het is niet de enige factor. De Alkmaarse raad kent een ‘fractievoorzittersmentaliteit’. In raadsvergaderingen wordt het woord niet altijd gevoerd door de woordvoerders die ook in de commissie bijdroegen, maar nemen de leden met meer anciënniteit vaak (ook) het woord. Deze hebben meer ervaring, maar ook een langere geschiedenis met elkaar. Sommige van deze leden gaan al langere tijd mee in het gemeentebestuur en hebben een eigen geschiedenis. En daardoor een geheel eigen groepsdynamiek. Die onderlinge verhoudingen beïnvloeden de toon en soms zelfs de maat van het debat, leidend tot een intern gerichte arena-cultuur die maar weinig aansluit op de toon van de commissievergaderingen.

formatie de samenwerking tussen de twee bestuursorganen in grote mate beïnvloed, is al een aanbeveling waard.

Vraag 4: Omschrijf in één woord de sfeer tijdens informele contacten en momenten buiten vergaderingen om (afbeelding 4)

Net als bij de beschrijving van de commissievergaderingen, wordt de sfeer onderling als ‘goed’, ‘prima’ en ‘redelijk’ omschreven. Twee kleinere opmerkingen zetten deze termen in een meer opvallend voetlicht. Met ‘gescheiden’ en ‘groepsvorming’ zeggen enkele deelnemers ook dat er een goede sfeer kan bestaan omdat men de personen met wie de sfeer wel eens minder goed kan zijn uit de weg gaat. Opmerkingen in de open commentaar-velden lijken die stelling te ondersteunen. ‘Met anderen heb ik niet zoveel’, schrijft iemand.

Net als bij de vorige vraag over de samenwerking tussen raad en college lijkt er sprake te zijn van een tweedeling. In waar het college een beter werkverhouding heeft met de leden die met een coalitieakkoord het college mogelijk hebben gemaakt, bestaat er ook een grens tussen coalitie- en oppositiefracties.



Afbeelding 4 Sfeer buiten vergaderingen om

Deze woordwolk zou dan laten zien dat de scheiding tussen coalitie en oppositie niet alleen een inhoudelijke is. Men gaat ook in de ‘wandelingen’ het meningsverschil en daarmee wellicht elkaar uit de weg. De uitleg van de deelnemers aan de raadsconferentie lijkt hier naar toe te gaan. De sfeer is dan goed, zolang het maar niet gaat over verschillen, of deze nu politiek of inhoudelijk van aard zijn, of voortkomen uit als vervelend ervaren resultaten van eerdere onderhandelingen.

Tevredenheid

In het tweede deel van de enquête werd aan de deelnemers gevraagd te reageren op stellingen. Met 22 stellingen over verschillende thema's, waarbij de deelnemers op een schaal van -5 tot +5 moesten aangeven in hoeverre ze het met de stelling eens of oneens zijn. Waarbij -5 staat voor volledig mee oneens en +5 voor volledig mee eens.

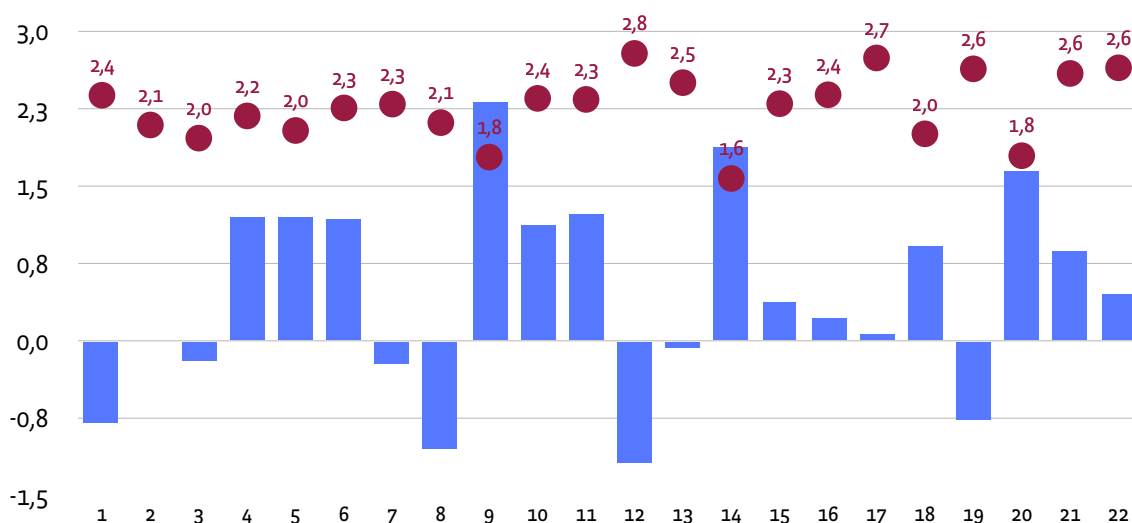
Van elke stelling wordt aangegeven wat de gemiddelde score is. Dat betekent dat de individuele resultaten bij elkaar zijn opgeteld. Dat cijfer wordt gedeeld door het aantal gegeven antwoorden. Daarmee geven de deelnemers als het ware een gezamenlijk cijfer aan de stelling. Met andere woorden: wanneer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

Het afwijkingsgemiddelde

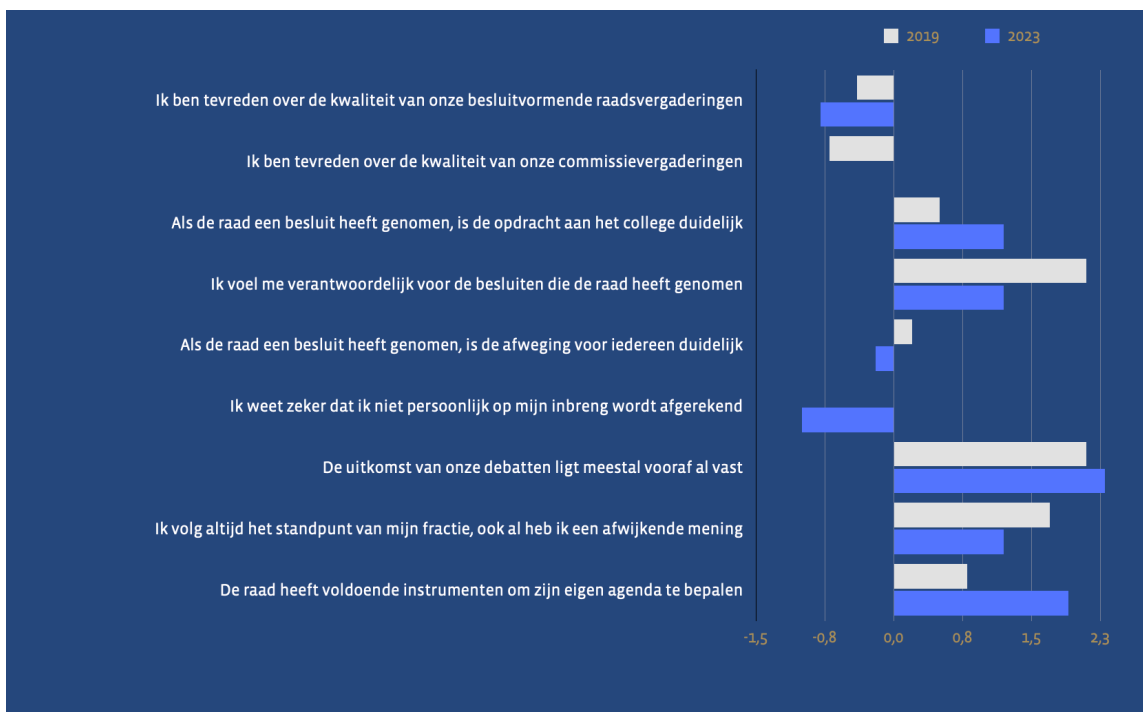
Naast het gemiddelde berekenden we ook het afwijkingsgemiddelde, de zogeheten standaarddeviatie. Dit cijfer geeft aan in hoeverre de meningen van de participanten uiteen liepen. Wanneer een stelling uit de vragenlijst door twee participanten door hen beide met een '1' is beoordeeld, is het gemiddelde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

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

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



Afbeelding 5 Stellingen - grafiek



Afbeelding 7 Stellingen - vergelijking met 2021

	Stelling	Gem	Deviatie	Min	Max
1	Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze besluitvormende raadsvergaderingen	-0,8	2,4	-5,0	5,0
2	Ik ben tevreden over de kwaliteit van onze commissievergaderingen	0,0	2,1	-5,0	5,0
3	De interactie tussen fracties is voldoende	-0,2	2,0	-5,0	5,0
4	Ik beschouw raads- en/of commissieleden van andere fracties als collega's	1,2	2,2	-4,0	5,0
5	Als de raad een besluit heeft genomen, is de opdracht aan het college duidelijk	1,2	2,0	-5,0	5,0
6	Ik voel me verantwoordelijk voor de besluiten die de raad heeft genomen	1,2	2,3	-5,0	5,0
7	Als de raad een besluit heeft genomen, is de afweging voor iedereen duidelijk	-0,2	2,3	-5,0	5,0
8	Wanneer ik iets inbreng tijdens een commissie- of raadsvergadering weet ik zeker dat ik daar niet persoonlijk op afgerekend word	-1,0	2,1	-5,0	5,0
9	De uitkomst van onze debatten ligt meestal vooraf al vast	2,3	1,8	-5,0	5,0
10	Alleen wanneer de verhoudingen tussen de raadsleden onderling goed zijn, kan de raad gezamenlijk optreden en daarmee besluiten nemen	1,1	2,4	-5,0	5,0
11	Ik volg altijd het standpunt van mijn fractie, ook al heb ik een afwijkende mening	1,2	2,3	-5,0	5,0
12	Ik ga liever met mijn eigen fractie dan met andere raadsleden op werkbezoek	-1,2	2,8	-5,0	5,0
13	De raad is goed in staat zijn eigen agenda te bepalen	-0,1	2,5	-5,0	5,0
14	De raad heeft voldoende instrumenten om zijn eigen agenda te bepalen	1,9	1,6	-4,0	5,0
15	De gemeenteraad zit aan de knoppen bij politieke besluiten	0,4	2,3	-5,0	5,0
16	De rollen van de gemeenteraad en het college zijn in het kader van het dualisme voldoende scherp afgebakend	0,2	2,4	-5,0	5,0
17	Als de gemeenteraad vergadert is het duidelijk dat het hoogste orgaan spreekt	0,1	2,7	-5,0	5,0
18	Als raad kunnen wij goed duidelijk maken wat wij van het college willen	0,9	2,0	-4,0	5,0
19	De kwaliteit van het debat is sterk afhankelijk van de opstelling van het college	-0,8	2,6	-5,0	5,0

	Stelling	Gem	Deviatie	Min	Max
20	Als de raad een besluit heeft genomen, kan ik uitleggen of toelichten hoe dat tot stand is gekomen	1,6	1,8	-3,0	5,0
21	Bijdragen van de deelnemers aan de raadsvergadering duren te lang	0,9	2,6	-5,0	5,0
22	Bijdragen van de deelnemers aan de commissievergaderingen duren te lang	0,5	2,6	-5,0	5,0

Afbeelding 6 Stellingen - tabel

Algemene conclusies

Het eerste beeld uit de stellingen gaat niet over de vragen zelf, maar over de resultaten. Daar valt het hoge meningsverschil op. Wanneer in een diagram gezet is een dergelijk gegeven beter te zien.

In het staaf- en puntdiagram uit afbeelding 5 zijn de gemiddelde waarden met de blauwe staven aangegeven. Zo is de gemiddelde waarde van stelling 7 *Als de raad een besluit heeft genomen, is de afweging voor iedereen duidelijk* beoordeeld met een gemiddelde van -0,2. Dit is geen ruime voldoende. Opvallender is het afwijkingsgemiddelde, in de tabel aangegeven met de rode stip. Voor deze stelling komt dat op 2,1.

Door verschillende eerdere, vergelijkbare, onderzoeken met gemeenteraden te hebben uitgevoerd, houdt het Periklesinstituut aan dat een afwijkingsgemiddelde groter dan 2,1 hoog te noemen is. Een afwijkingsgemiddelde kleiner dan 1,7 is laag, een afwijkingsgemiddelde tussen 1,7 en 2,1 is normaal en hoger dan 2,1 is hoog.

De hoge score op stelling 7 is echter geen uitzondering. Op meerdere stellingen zijn vrij hoge afwijkingsgemiddelden te noteren. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de leden op verschillende punten aanzienlijk met elkaar van mening verschillen.

Voor een deel kunnen deze verschillen worden verklaard door de manier waarop het gemeentebestuur zich in coalitie/oppositie heeft georganiseerd, zeggen de deelnemers aan de raadsconferentie waar de resultaten werden besproken. Te verifiëren is dit niet. De enquête is anoniem ingevuld waardoor het niet mogelijk is om te zien of de relatieve tevredenheid afkomstig is van leden van coalitiefracties en de relatieve ontevredenheid afkomstig uit oppositiefracties. Echter, het zéér hoge meningsverschil bij stelling 19 *'De kwaliteit van het debat is sterk afhankelijk van de opstelling van het college'* kan gelden als bevestiging.

Conclusie per onderwerp

Bij de inhoudelijke interpretatie van de stellingen vallen er enkele resultaten op. De eerste twee stellingen ondersteunen de resultaten uit deel 1 van de enquête, de woordwolken. Over de raadsvergaderingen zijn de deelnemers gemiddeld genomen ontevreden (-1,5). De besluitvoorbereidende commissievergaderingen scoren met 0,0 niet goed maar wel flink beter. De algemene tevredenheid voor de raadsvergaderingen scoort ook fors lager dan in de in 2021 gehouden enquête (-0,4 in 2021 tegenover -0,8 in 2023, zie figuur 7).

Bij de stellingen 5, 6 en 7 werden de deelnemers ondervraagd over het vergaderresultaat. Daaruit blijkt dat de helderheid van het besluit beter scoort (stelling 5, gemiddeld antwoord 1,2) dan de helderheid van het waarom van het besluit, de afweging. Allereerst scoort stelling 6 *Ik voel me verantwoordelijk voor de besluiten die de raad heeft genomen* al lager (0,9). Dat houdt in dat de leden het raadsbesluit wel zichtbaar achten, maar minder verantwoordelijkheid willen dragen voor de achtergronden van het besluit. Ook dit scoort aanzienlijk lager dan in 2021.

Dat beeld zet zich door in stelling 7. De stelling *Als de raad een besluit heeft genomen, is de afweging voor iedereen duidelijk* wordt een -0,2 gegeven. Dát er een besluit is genomen is derhalve naar het oordeel van de geënquêteerden inzichtelijker dan de afweging die aan het besluit ten grondslag ligt. Merk op dat het afwijkingsgemiddelde zich tegengesteld ontwikkeld, die neemt per stelling toe.

Over het algemeen lijkt de raad meer tevreden te zijn over zijn mogelijkheden om de eigen agenda te beïnvloeden. Dat blijkt ook wanneer deze resultaten worden afgezet tegen de opbrengst van de enquête uit 2021 (zie figuur 7). De tevredenheid over de mogelijkheden de raadsagenda zelf te beïnvloeden is verdubbeld (0,9 in 2021 naar 1,8 in 2023). De aanpassingen na het raadstevredenheidsonderzoek van 2021 hadden het oogmerk de raad meer grip op zijn eigen agenda te geven, dus men mag concluderen dat deze aanpassingen correct en effectief zijn geweest.

Toch is men minder tevreden over de manier waarop de raad deze instrumenten hanteert. Desgevraagd zeggen de deelnemers te erkennen dat de instrumenten goed zijn, maar er niet altijd goed gebruik van wordt gemaakt. Bij de nabespreking van deze nieuwe instrumenten later in deze enquête wordt daar meer bij stil gestaan.

Als laatste lijkt er een belangrijk verschil te zijn in de beleving van spreektijd. Men verschilt fors van mening (stelling 21 en 22, beide met een afwijkingsgemiddelde van 2,6) of de spreektijd te lang is. Ook hier wordt later in deze rapportage nog aandacht aan besteed.

Voor een volledig overzicht van alle stellingen en de antwoorden daarop, zie ook de tabel in afbeelding 6.

Rol van de Agendacommissie

Aan de start van deze bestuursperiode heeft de gemeenteraad van Alkmaar enkele aanpassingen gedaan in de manier waarop de agenda van de raad wordt voorbereid. Deze aanpassingen zijn gemaakt op basis van inzichten die uit het onderzoek van 2021 naar voren kwamen. Ze betroffen de rol en verantwoordelijkheden van de Agendacommissie op de agenda voor de eerstvolgende raads cyclus.

In dit raadstevredenheidsonderzoek is gevraagd naar een evaluatie van de huidige werkwijze van de Agendacommissie: hoe de raadsleden en commissieleden het functioneren van deze Agendacommissie ervaren en welke veranderingen in werkzaamheden ze eventueel zien.

Reflectie op de Agendacommissie

Met een evaluatieve vraag gaven de deelnemers aan of ze de rol van de Agendacommissie duidelijk vinden. Middels een open vraag werd de deelnemers gevraagd hun opinie over het functioneren van de Agendacommissie te beoordelen.

Hoewel het merendeel van de geënquêteerden (65 procent) de rol duidelijk acht, is het aantal wat die rol onduidelijk vindt te hoog. Er zou geen misverstand mogen bestaan over het functioneren en de verantwoordelijkheden van een a-politiek orgaan als de Agendacommissie. In de regel betekent dit onbegrip dat leden van een politiek orgaan als de gemeenteraad dergelijke commissie ongegrond politieke afwegingen gaat verwijten.

Hier passen enkele van de opmerkingen. Uit de open vragen blijkt het onbegrip over het functioneren van de Agendacommissie meer. 'Ik heb onvoldoende inzicht hoe de agenda tot stand komt,' schrijft een deelnemer daar. 'Ik weet zelf niet tot in detail wat de Agendacommissie precies doet', formuleert een ander het. Ook in deze open vragen wordt de Agendacommissie een politieke rol toegeschreven. 'Het is verder te veel een politiek orgaan,' vindt een geënquêteerde. 'Blijkt toch vaak een college-instrument,' stelt een ander. Een van de deelnemers meent dat de politieke rol iets van de laatste tijd is. 'Het was niet politiek en dat werd steeds politieker.'

Bij deze vraag zijn er in totaal 32 antwoorden gegeven. Daarvan zijn 6 antwoorden als neutraal te benoemen, 4 antwoorden wijzen in verschillende mate op een positieve bijdrage van de Agendacommissie. Drie zijn er negatief. Van de 32 antwoorden beschrijven er 9 dat de Agendacommissie een politieke rol inneemt, waarvan er twee zelfs de rol van de burgemeester in de Agendacommissie betrekken. Maar liefst 8 antwoorden omschrijven het te kleine zicht op de werkzaamheden.

Taken van de Agendacommissie

Na het evaluatieve deel werd de deelnemers gevraagd welke taken zij bij de Agendacommissie vinden horen. Dit levert een gemengd beeld op. Uit de resultaten van de enquête (zie ook afbeeldingen 8, 9, 10 en 11) blijkt een kleine meerderheid een voorstander van een taak bij het plannen van de brede agenda van de raad. Dat wil zeggen, dat de Agendacommissie kijkt naar de agenda voor de gemeenteraad voor de eerst volgende raadsvergadering(en), maar ook naar de agenda voor de besluitvoorbereidende commissievergaderingen.

Een significant deel van de ondervraagden is niet zeker of een Agendacommissie deze rollen zou moeten hebben. De aantallen bij de antwoordoptie 'geen van beide' zijn relatief hoog. De interpretatie hiervan lijkt enige onzekerheid te zijn. Zoals uit de analyse van de open vragen blijkt, is voor de leden de rol van de Agendacommissie niet altijd even helder.

De reactie hierop moet er dus een van duidelijkheid zijn: kies een scherp omlijnd model en ga er mee aan de slag. Leg periodiek uit hoe de Agendacommissie tot zijn advies over de agenda is gekomen, bijvoorbeeld door met de publicatie van besluitenlijsten met een korte stenografische toelichting. Vooral de opdracht om ook te kijken naar de planning van de raadsagenda op langere termijn biedt de (leden van) de Agendacommissie de mogelijkheid om informeel in fracties, maar ook in meer formele zin bij commissievergaderingen en raadsvergaderingen een terugkoppeling te geven van hun (a-politieke) werkzaamheden.

Deze route zal raads- en commissieleden meer gevoel geven over hoe de Agendacommissie zijn werk voorbereidt en uitvoert. Vragen, opmerkingen en reflectie zullen raads- en commissieleden én de leden van de Agendacommissie meer comfort geven bij de werkzaamheden. En waarschijnlijk er van leren hoe de raad als geheel meer grip op de agenda kan ontwikkelen.

Evaluatie van raadsvergaderingen

Bij één taak geeft slechts een minderheid van de geënquêteerden aan er geen verantwoordelijkheid van de Agendacommissie te zien. Het nabespreken van de vergaderingen en reflecteren op de kwaliteit van de deliberatie.

Het ligt voor de hand om deze taak elders te beleggen, bijvoorbeeld in een presidium. Dit orgaan bespreekt echter vaak ook de actuele politiek kwesties, zoals recentelijk hoe om te gaan met de coalitiebreuk. Ervaring leert dat een presidium met fractievoorzitters meer de handen vol heeft aan de actuele politieke dynamiek en daardoor niet aan reflectie op de kwaliteit van besturen toekomt. Het is daarom te overwegen de huidige begeleidingsgroep in stand te laten. Deze leden staan op meer afstand van de actuele politieke dynamiek en kunnen daarom met wat meer distantie naar de organisatie van politieke besluitvorming kijken. Een voorstel hiertoe wordt in de aanbevelingen opgenomen.

Uiteraard zullen in overleggen van de Agendacommissie ook reflectieve punten aan de orde komen. Deze zouden dan moeten worden teruggekoppeld aan dit presidium. In de enquête is niet gevraagd naar een beschrijving van verantwoordelijkheden voor een dergelijk presidium, al ligt het voor de hand hier het huidige fractievoorzittersoverleg voor aan te wijzen. Ook de

burgemeester kan hier een rol in spelen. Door haar functie is zij aanwezig bij zowel overleggen van de Agendacommissie (als voorzitter van de raad) als van het presidium (als 'toezichthouder' op de kwaliteit van de besluitvorming). De burgemeester is daardoor in de positie evaluatiepunten (bijvoorbeeld uit de Agendacommissie) in een overleg van het presidium te agenderen en te modereren. In grote lijnen is dit immers al de bestaande praktijk; dit kan met verwachtingen en aan scherpen verder worden verduidelijkt.

Raadsinstrumenten

Om de beleidsvorming te beïnvloeden heeft een raadslid toegang tot verschillende raadsinstrumenten. Enkelen daarvan (zoals het recht van amendement) zijn omschreven in de Gemeentewet, anderen worden met het Reglement van Orde mogelijk gemaakt door de gemeenteraad zelf. Ook voor de wettelijke instrumenten worden in menig Reglement van Orde nadere regels gesteld voor het inzetten ervan.

In dit deel van enquête werd aan de deelnemers gevraagd te reflecteren op het gebruik van raadsinstrumenten. De vragen zijn ook voorgelegd aan de commissieleden, die het gebruik van de instrumenten vaak voorbereiden. Voor de resultaten hiervan zie ook afbeeldingen 16, 17, 18 en 19. Naast dit kwalitatief onderzoek zijn door de griffie ook kwantitatief gegevens van het gebruik van de raadsinstrumenten verzameld. Deze zijn in deze rapportage opgenomen. Zie ook afbeeldingen 12, 13, 14, en 15.

Spreektijd

De gemeenteraad van Alkmaar kent een spreektijdregeling voor de raadsvergaderingen. Als *pilot* schafte de raad de spreektijdregeling voor de besluitvoorbereidende vergaderingen af. Uit de enquête geeft 46 procent van de geënquêteerden aan een spreektijd voor alle vergaderingen ingevoerd te zien. 27 procent ziet een spreektijdregeling alleen van toepassing voor de raadsvergadering, eenzelfde percentage ziet liever helemaal geen spreektijdregeling.

Binnen de tijd

Uit het kwalitatieve onderzoek van de griffie blijkt dat een ruime meerderheid van de vergaderingen binnen het afgesproken tijdsbestek is afgerond. Bij deze bestuursperiode gehouden commissievergaderingen eindigende allen op één na voor de afgesproken eindtijd 23:00 uur. Bij de raadsvergaderingen zijn die cijfers iets anders. Negen van de tien vergaderingen zijn binnen de gestelde tijd zijn beëindigd. Echter, drie daarvan betrof vergaderingen die gepland waren omdat de agenda niet op de geplande raadsavond kon worden afgewerkt. Daarbij: deze vergaderingen werden gevoerd mét de spreektijdregeling.

Waarschijnlijker is dat de agenda voor deze vergadering te vol was. Om niet over te hoeven gaan op 'extra' avonden zal de raad dus – bot gezegd – beter moeten plannen. Dit is echter alleen mogelijk wanneer de Agendacommissie met een langere termijnagenda ook de mogelijkheid krijgt een betere inschatting te doen wanneer (lees: in welk deel van het jaar) een onderwerp op de agenda van de raad kan of moet worden geplaatst. En op welke wijze de raad de behandeling wenst te voeren.

De Agendacommissie moet instrumenten krijgen om verder vooruit te kunnen kijken. En er is een ander conclusie. De helft van alle raadsvergaderingen betrof een 'extra' vergadering. Dat is veel. Het vraagt ook dat de raad kritisch kijkt naar de nu begrote vergaderfrequentie. Het huidige vergadermodel legt het merendeel van 'de politiek' bij de raadsvergaderingen. De raad kan er voor kiezen dat er meer van het politieke debat wordt voorbereid in de commissievergaderingen. Daarnaast vraagt deze agendering dat de raad ook beziet of de

huidig begrote vergaderfrequentie afdoende is. Moeten er niet gewoon meer raadsvergaderingen gepland worden?

Één van de extra raadsvergaderingen liep alsnog uit. Deze vergadering had ook relatief veel moties zonder onderliggend agendapunt op de agenda, zogeheten 'moties vreemd van de agenda'. Dit zijn bespreekverzoeken vanuit fracties, een belangrijk instrument voor de agendering van politieke onderwerpen (hoewel niet het enige instrument daartoe). Daarbij: dat 10 procent van de vergaderingen uitloopt, en ook nog door een volle agenda, is geen uitzonderlijkheid. Democratie en politieke deliberatie zijn immers typisch zaken die zich niet per se altijd in een tijdsbestek laten vatten. Leden van een gemeentebestuur weten maar al te goed dat dingen soms uitlopen. Al moet de mate en de aantallen keer acceptabel blijven.

Spreektijd als beleving

Naast de kwantitatieve meting van de tijd is er ook een kwalitatieve meting. Niet hoe lang de spreektijd is maar als hoelang deze wordt ervaren. Een verbale bijdrage kan soms langer lijken dan hij daadwerkelijk duurt. Andersom is ook waar: een relatief lange toespraak lijkt soms in een mum voorbij.

De factoren voor de beleving van deze spreektijd zijn in de eerste plaats de spreekvaardigheid van de spreker, en ten tweede de oriëntatie of luisterbereidheid van de toehoorders. In deel 2 van dit onderzoek is de deelnemers gevraagd naar de mening over de invulling van de spreektijd. Een zeer kleine meerderheid geeft aan de spreektijd bij raadsvergaderingen en commissies te lang te vinden (respectievelijk 0,9 en 0,2). Ook deze stellingen kennen beide een hoog afwijkingsgemiddelde, beide 2,6.

Men is het dus ook niet eens over de beleving van de spreektijd. Gesteld dat de absolute spreektijd niet bijzonder varieert, kan worden geconstateerd dat voor de een zijn de bijdragen interessant genoeg zijn, en voor een ander te lang duren. Welke bijdragen de spreekvaardigheden enerzijds en de oriëntatie en interessebereidheid anderzijds daaraan bijdragen, is in deze enquête niet onderzocht. De deelnemers aan de raadsconferentie waar deze resultaten zijn besproken konden geen extra verdieping of context bieden. Het geeft wel aanleiding om de beleving van spreektijd én de oriëntatie nog eens te bespreken.

Overige raadsinstrumenten

Bij de andere raadsinstrumenten lijkt men over het algemeen tevreden over het gebruik. Men spreekt de ambitie uit zelf meer initiatief te ondernemen, waaronder in het nogal arbeidsintensieve Initiatiefrecht, waar een of meerdere raadsleden zelf – met ambtelijke ondersteuning – een raadsvoorstel voorbereiden. De raad doet er goed aan de griffier te vragen de procedure ervoor te verduidelijken, door bijvoorbeeld een handreiking ervoor op te stellen.

Een minderheid van de geënquêteerden vindt dat er te vaak gebruik wordt gemaakt van het vragenrecht en de mogelijkheid om met een motie zonder agendapunt zelf een onderwerp te agenderen. Dit kan een verschil in politieke stijl zijn. Niet ieder raadslid bedrijft op dezelfde manier politiek. Dat zie je ondermeer terug in het gebruik van de raadsinstrumenten. De een grijpt sneller naar een motie vreemd, de ander probeert eerst met het stellen van een vraag aan het college agendering voor elkaar te krijgen. De percentages tevredenheid versus ontevredenheid lopen in Alkmaar niet uit de pas met vergelijkbare onderzoek in andere raden.

Gebruik van instrumenten

Toch lijkt het er op, dat er door leden vaak naar een voor hen vertrouwd instrument wordt gegrepen. Vooral bij de mogelijkheden te agenderen valt dit op. Vragenrecht en moties vreemd zijn immers voor een raadslid niet de enige instrumenten om het gemeentebestuur bij een onderwerp te betrekken. Andere instrumenten zou den voor het vervullen van de strategische wens geschikter (lees: effectiever) kunnen zijn. Het lijkt er op dat het de raadsleden mist aan fingerspitzengefühl welk instrument in welke omstandigheid te gebruiken.

Het zou helpen de raadsleden meer inzicht geven in het meer fijnmazig gebruik van de verschillende manieren om beleidsvorming te beïnvloeden, en vooral het strategisch gebruik van de verschillende instrumenten — en varianties van instrumenten.

Dit maakt raadsleden effectiever, en heeft ook voordelen voor de raad als geheel. Beter en meer geavanceerd inzicht in het gebruik van raadsinstrumenten kan onjuiste interpretaties bij het inzetten van instrumenten door anderen voorkomen. Raadsleden zullen een ingezet instrument vaak toch bezien vanuit de motivatie waarmee ze er zelf gebruik van zouden maken. De strategische keuze van de ander zou wel eens verschillend kunnen zijn. Dit kan leiden tot wederzijds onbegrip. Z'on misverstand staat het inhoudelijk debat in de weg. Het meer inzichtelijke maken van mogelijkheden tot gebruik van raadsinstrumenten en strategische keuzes kan dit onbegrip voorkomen.

Agenderingen

De motie vreemd lijkt een goed voorbeeld van een veelgebruikt instrument, met verschillende politiek-strategische motieven. Een vergadering kende een fors aantal 'moties vreemd'. Maar liefst 8 stonden er op de agenda, tevens de enige vergadering die niet voor de gestelde eindtijd kon worden beëindigd. Nader onderzoek moet uitwijzen of het noodzakelijk was deze onderwerpen door middel van een motie op de agenda te plaatsen. Raadsleden hebben immers meer agenderingsmogelijkheden. Ook hier kan een handreiking wellicht helpen, evenals feedback vanuit de Agendacommissie of coaching door de griffie. De raadsleden geven

zelf aan graag door de leden van de griffie geholpen te worden bij het gebruik van de raadsinstrumenten.

Over het nieuwe instrument Rondvragen in commissie en raadsvergaderingen zijn de leden over het algemeen tevreden. Deze mogelijkheid bestond ook al voor het onderzoek uit 2021, maar is aan het begin van deze bestuursperiode aangescherpt. De mogelijkheid is in de raad 8 keer gebruikt. Slechts één maal nam de vragenorde meer dan de vooraf vastgestelde 30 minuten in beslag. Voor een gebruik in het eerste jaar is dit een acceptabele marge. Ook het nieuwe instrument Twee-minutendeбат is met tevredenheid gebruikt; men zou het zelfs vaker gebruiken. In de twee keer dat het is ingezet bleef de debatronde ruim binnen de afgesproken tijd.

Aanbevelingen

De resultaten van de enquête zijn op 19 april aan de leden van de raads- en de commissieleden gepresenteerd. Zij werden in de gelegenheid opmerkingen te maken om de resultaten beter te berispen. De begeleiders van deze raadsbijeenkomst stelde hen daartoe ook vragen.

Daarna werd de deelnemers gevraagd om zelf te bepalen wat er voor nodig is om de vergaderwijze van de raad te verbeteren. In kleinere voeren werd het gevraagd in drie soorten veranderingen te benoemen in de manier waarop de raad vergadert en zichzelf organiseert:

1. Wat gaat er in de schatkist? Wat moeten we bewaren?
2. Wat gaat er in de gereedschapskist? Wat moeten we gaan doen?
3. Wat gaat er in de prullenbak? Wat moeten laten?

De deelnemers zijn in 5 groepen met deze vragen aan de slag gegaan, zie ook afbeeldingen 20, 21, 22, 23, en 24. Deze aanbevelingen zijn voor deze rapportage besproken met de begeleidingsgroep van de raad en worden aangevuld met de aanbevelingen en tips van de onderzoekers.

1. Organiseer een raadsbijeenkomst over wederzijdse verwachtingen

De gemeenteraad van Alkmaar kent een vergadercultuur met een sterke dominantie van enkele leden, die een dominante dynamiek vormen. De vergaderstructuur wordt in veel gevallen ingevuld met het bewaren van politieke twistpunten tot deze raadsvergaderingen, en niet al in commissievergaderingen worden geadresseerd. Deze parlementaire cultuur wordt gecombineerd met een bestuurlijke cultuur waar er een sterke relatie is tussen college en coalitie, en er beperkt sprake is van bestuurlijk en politiek dualisme.

Dit raadstevredenheidsonderzoek laat zien dat er flinke behoefte is deze bepalende aspecten van de cultuur te bepreken. Mens op een flink aantal punten waar de politieke deliberatie wordt gevoerd ontevreden.

De raad doet er goed aan deze onderwerpen in een daartoe uitgeschreven bijeenkomst te agenderen. Daar hoort bij dat men onderling beter bespreekt welke verwachtingen er leven tussen raadsleden onderling, en tussen raad en college, als organen in het gemeentebestuur.

Voor een deel is met de aankomende raadsbijeenkomst op 8 juli al invulling gegeven aan deze aanbeveling. Deze bijeenkomst zou ook kunnen worden gebruikt om aanvullende agendapunten op te halen voor een bijeenkomst over de wederzijdse verwachtingen. Deze bijeenkomst kan dan worden georganiseerd door de griffier en, vanzelfsprekend, de raadsvoorzitter.

Geef de griffier en de voorzitter de opdracht een bijeenkomst te organiseren waar raadsleden onderling wederzijdse verwachtingen kunnen uitspreken.

2. Organiseer periodiek besprekingen over politiek bedrijven

Naast de eenmalige bijeenkomst over verwachtingen, doet de raad er goed aan jaarlijks een bijeenkomst te organiseren over het politiek proces. In deze bijeenkomst wordt er evaluatief tekenen naar de manier van politiek bedrijven. Besteed hier nadrukkelijk aandacht aan de structuur (het vergadermodel en het gebruik van raadsinstrumenten), de cultuur (Hoe gaan we met elkaar om? Draagt de vergadersfeer bij aan goede besluitvorming?) En de vaardigheden (Wat moeten we leren om beter te worden in gezamenlijk besturen?).

Vraag de griffier jaarlijks een bijeenkomst of retraite te organiseren

3. Breng de voorbereiding van de deliberatie naar besluitvoorbereidende vergaderingen

Politieke besluiten zijn in beginsel afwegen tussen waarden. In een vergadermodel is deze deliberatie georganiseerd door de raads- en commissieleden eerst in de gelegenheid te stellen te zoeken naar de werking van een beleidsvoorstel en de (al dan niet wenselijke) consequenties ervan. Dit is de beeldvorming. In een tweede fase, de oordeelvorming, zoeken de leden naar de mogelijke (politieke) twistpunten. In de besluitvormende fase wegen de leden de argumenten bij de twistpunten af en komen ze tot stemming.

Bij het huidige gebruik van de vergaderstructuur lijkt de oordeelvormende en besluitvormende fase zich te verzamelen in de raadsvergadering. Het is niet altijd even voorspelbaar over welke kwesties in de raadsvergadering nog moet worden gedelibereerd, dan wel gedebatteerd.

De raad doet er goed aan te onderzoeken of het onderzoeken van de twistpunten een rol kan krijgen in de commissiebehandeling. Dit veroorzaakt meer ordening in het raadsdebat, waardoor de besluitvorming overzichtelijker wordt. Het ligt in de verwachting dat hierdoor ook de raad in staat wordt gesteld meer grip te houden op de inhoud van het debat, in de commissies én in de raad. Daar kunnen de voorzitters in ondersteunen, met samenvattingen en attenderingen of zelfs correcties.

Experimenteer door in commissies de deelnemers elkaar al te laten bevragen over uitgangspunten, dilemma's of zelfs voorlopige standpunten. Geef de voorzitter de ruimte om een algemene samenvatting te maken van de belangrijkste kwesties of twistpunten bij een voorstel.

4. Maak samenwerkingsafspraken tussen raad en college uitgangspunt van de nieuwe collegeperiode

Raad en college vormen, mét de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan, samen het gemeentebestuur. Het is in Alkmaar echter niet gebruikelijk dat deze organen verwachtingen naar elkaar uitspreken. In plaats van afspraken over de samenwerking in het gemeentebestuur wordt deze dan vormgegeven door ‘gewoontes’ en, belangrijker, aannames.

Nu het gemeentebestuur na het verlaten van de wethouders aan de start staat van een nieuwe collegeperiode, is er een goede aanleiding deze te beginnen met dergelijke afspraken. De eerste vraag hiertoe kan van het college komen: wat heeft het college van de raad nodig? Het college maakt voordrachten voor de raad — de raad zal zelf aan moeten geven op welke wijze ze deze wil ontvangen, en welke minimale eisen van informatievoorziening er in staan.

Deze afspraken zijn nadrukkelijk procedurele, niet inhoudelijk. Ze beschrijven bijvoorbeeld hoe en wanneer de raad betrokken wil worden in het beleidsvormingsproces. Daar kunnen wellicht al specifieke onderwerpen of beleidsterreinen in worden genoemd.

Ga met het college gezamenlijk, of iedere portefeuillehouder afzonderlijk in overleg over op welke wijze de raad verwachtingen heeft voor informatievoorziening en beleidsvoorbereiding.

5. Blijf investeren in het informele contact

Tijdens de raadsbijeenkomst is er door meerdere groepen aangegeven dat raadsleden met een langere geschiedenis in de raad erg bepalend zijn in de dynamiek. Onderling contact bij andere raadsleden en groepsvorming in het hele bestuursorgaan *gemeenteraad* (inclusief commissieleden) raakt erdoor ondergesneeuwd.

Het belang van dit informele contact moet dan ook niet worden onderschat. Politiek bedrijven is feitelijk niets anders dan zo goed mogelijk met elkaar van mening verschillen. Dat wordt vergemakkelijkt wanneer raadsleden elkaar kennen, en weten wat ze aan elkaar hebben. Het is makkelijker om inhoudelijk weerwoord te geven, wanneer je snapt waarom iemand een bepaald standpunt inneemt.

Informele bijeenkomsten helpen raadsleden dus elkaar beter te begrijpen, om daarna een beter en meer inhoudelijk debat samen te voeren. De deelnemers van de raadsbijeenkomst hebben nadrukkelijk uitgesproken elkaar vaker informele te willen treffen. Dat kan op drie manieren worden georganiseerd.

- Na formele vergaderingen in de hal van het stadhuis
- Op gezette tijden in een lokale horeca gelegenheid
- Jaarlijks (of meerjaarlijks) tijdens een gezamenlijk uitje

De 'post-vergaderingen-borrels' zijn eenvoudig door de griffier te organiseren. Het is aan de leden zelf er in hun agenda rekening mee te houden. Daarnaast kan bijvoorbeeld de Agendacommissie enkele data noemen waarop raadsleden elkaar langer treffen, bijvoorbeeld na specifieke raadsvergaderingen. Ook raadsleden zelf kunnen dit initiatief nemen.

Het organiseren van een lagere bijeenkomst – een zogeheten heidag, of zelfs heiweekend – kan worden gecombineerd met aanbevelingen 1 en 2. Een inhoudelijke bespreking staat de doelstelling van een informeel samenzijn immers niet in de weg, en kan het inhoudelijke deel zelfs versterken. Daarnaast kan ook een gezamenlijk werkbezoek bijdragen aan het informeel contact.

Vraag de griffie op gezette tijden na de vergadering de mogelijkheid voor een na-borrel in de centrale hal. Vraag bijvoorbeeld de voorzitter de deelnemers (en bezoekers) op deze mogelijkheid te attenderen.

Stel in samenspraak met de Agendacommissie een kalender op waar informele momenten op worden gepland.

Vraag de griffier bij formele raadsbezoeken of retraites nadrukkelijk de mogelijkheid tot nadere kennismaking en informeel contact te organiseren

6. Hanteer een langetermijnagenda als instrument voor de Agendacommissie

Het gemeentebestuur van Alkmaar kent een meerjaarlijkse planning. Als instrument voor de Agendacommissie heeft het een maar beperkte werking. De planning is die van de ambtelijke organisatie, en heeft vooral effect voor de collegeagenda. Ook wanneer de raad zijn agenda volgend maakt aan deze planning is de aanlevering van raadsstukken te onvoorspelbaar.

Raad en college doen er goed aan betere afspraken te maken deze planning, en in het verlengde daarvan, de rol die de raad wil innemen bij de beleidsvorming, de daarvoor benodigde stukken en de vorm van de agendering. De afspraken gemaakt met aanbeveling 4 kunnen daarvoor een blauwdruk zijn. De raad kan deze agenda gebruik om bijvoorbeeld beeldvorming te plannen met externe bijeenkomsten, of het toevoegen van eigen agendapunten.

Op deze manier werken zal een omslag vragen. Voor de raad, voor de Agendacommissie, voor het college én voor de ambtelijke organisatie. Ook. Zal het document niet in een keer perfect zijn. Maar dit moet geen reden zijn om er niet aan te beginnen. Juist in deze bestuursperiode kan de het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie veel kennis op doen hoe de raad

met een meerjarenplanning meer grip kan krijgen op de agendering, en daardoor beter in staat is de benodigde ruimte voor de politieke besluitvorming te plannen.

Laat afspraken met het college tot een voor de raad bruikbare termijnagenda. Evalueer het gebruik regelmatig.

7. Scherp de doelstelling en verantwoordelijkheden van de Agendacommissie aan en vraag hen over zijn werkzaamheden en besluiten te rapporteren

Uit het raadstevredenheidsonderzoek blijkt dat te veel leden onduidelijk is wat de rol en functie is van de Agendacommissie. Daarnaast blijkt er een behoefte aan meer transparantie hoe besluiten van de Agendacommissie te verhelpen.

Vooraf de scheiding tussen Agendacommissie en de rol van het Presidium wordt als onduidelijk ervaren. Sommige besluiten (liever: adviezen) van het Presidium leken juist door de Agendacommissie genomen te moeten worden. Daarnaast treft de Agendacommissie ook het samenwerking en de raad, wat in de regel als het terrein van het Presidium wordt beschouwd.

Beide organen doen er goed aan hun respectievelijke rollen nog eens goed te omschrijven, en aan elkaar voor te leggen. Daarna kan de Agendacommissie zijn taak nog eens aan de leden van de raad en commissies verduidelijken.

Het beste stelt de Agendacommissie zelf een plan op hoe de raad beter te informeren. Dit hoeft geen lijvig communicatieplan te zijn, maar wel een set van voornemens en afspraken met die naam, waarvan de uitvoering ervan kan worden voorbereid. Dat kan met een informele terugkoppeling in fracties, een publicatie van de besluitenlijst, een algemene schriftelijke uitleg tot aan een vast periodiek moment op de raadsagenda 'terugkoppeling uit de Agendacommissie' door bijvoorbeeld de voorzitter ervan. Het gebruik van de in aanbeveling 6 genoemde raads kalender kan helpen de raad te informeren over komende agenderingen en op de hoogte te houden van bijvoorbeeld wijzingen.

Besprek de rollen van Agendacommissie en Presidium onderling. Breng een duidelijke scheiding aan, en breng daarbij ook de onherroepelijke overlap in kaart. Spreek af hoe bij deze overlap te handelen.

Vraag de Agendacommissie een communicatieplan op te stellen

8. Laat de Agendacommissie een integrale agenda bijhouden

De gemeenteraad van Alkmaar heeft verschillende besluitvoorbereidende commissies ingesteld. De huidige indeling van de commissies kan in blijven bestaan. De manier waarop de agenda van deze commissies wordt gevormd, is echter aan aanscherping toe. Op dit moment is niet geheel duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de agenda's van deze commissies.

Wanneer de raad gaat werken met een integrale kalender zoals beschreven in Aanbeveling 6, ligt het voor de hand dat de Agendacommissie waakt over de agenda's van alle vergaderingen van de raad en zijn commissies. Deze agenda's moeten dan wel tot stand komen met inbreng (en feedback) van de respectievelijke voorzitters, met betrekking tot de uitvoerbaarheid.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat de gemeenteraad van Alkmaar te vaak moet uitwijken naar de zogeheten 'extra avonden' in de vergaderplanning. De Agendacommissie doet er goed aan de kwantiteit van de raadsvergaderingen te bestuderen en in overleg met de commissie- en raadsvoorzitter te huidige vergaderkalender te herzien. Het ziet er naar uit dat de raad vaker moet vergaderen dan nu is gepland.

Geef de Agendacommissie de opdracht een integrale agenda op te stellen en bij te houden. Plan in de kalender waar nodig vaker raadsvergaderingen. Bespreek de agenda's geregeld met de commissievoorzitters.

9. Richt evaluatie van de kwaliteit van besturen in (met de werkgroep)

Wanneer de raad deze aanbevelingen implementeert, geeft hij vorm aan proces van verandering in besturen. In aanbeveling 6 is al aangegeven dat dit impact heeft op de manier van werken op alle organen in het gemeentebestuur en ook de ambtelijke organisatie. Het vraagt aandacht dit te monitoren. Niet alleen binnen de context van de raad, maar ook met input van anderen.

De raad doet er goed aan deze veranderingen te bereiden met een werkgroep, bijvoorbeeld genaamd Werkwijze raad. Deze kan gesprekken voeren met elkaar, en een vertegenwoordiging van de het college en de ambtelijke organisatie buiten de context aan de actuele politiek, los van concrete agendapunten.

Politiek is het vak van met elkaar van mening verschillen. Het vraagt dat men soms even 'boven het proces kan uitstijgen' om te bezien of men nog wel de dingen op de goede manier doet.

Het verdient de aanbeveling de taken naast andere rollen van met name Agendacommissie en Presidium (waar meer persoonlijke of politieke kwesties kunnen worden besproken) te specificeren. De samenstelling kan dezelfde zijn als de begeleidingsgroep van deze evaluatie.

Wat: Richt een Werkgroep Werkwijze raad in en vraag deze de veranderingen en implementaties uit deze aanbeveling te monitoren en de samenwerking in het gemeentebestuur te monitoren.

10. Geef de griffie een opdracht een handreiking voor de raadsinstrumenten op te stellen

Deze periode is gestart met een introductie van de beschikbare instrumenten. Deze evaluatie geeft aan dat de raad behoefte heeft aan opfrissing en wellicht verdieping. Vooral de mogelijkheden om zelf voorstellen voor de raadsagenda te doen heeft toelichting nodig.

Tijdens de raadsbijeenkomst (en in het gesprek met de begeleidingscommissie) in benadrukt dat ondersteuning door de griffie (medewerkers) altijd mogelijk is. Daarnaast kan een handreiking voor de belangrijkste agenderende instrumenten de raad ondersteunen in het mee geavanceerd gebruik van deze instrumenten.

Vraag de griffier een handreiking op te stellen voor het toevoegen van onderwerpen aan de raadsagenda, en voor het opstellen van een raadsinitiatief. Neem daarbij de Verordening op de ambtelijke bijstand nog eens door met presidium, of de in te stellen Werkgroep Werkwijze raad.

11. Evalueer de beleving van spreektijden en overweeg training

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat de spreektijden in de raad- en commissievergaderingen geen grote invloed hebben op het uitlopen van de vergaderingen. Wel geven de ondervraagden aan spreekbeurten als lang te ervaren. Dat gaat dus meer over de beleving van de tijden dan de letterlijke lengte.

Het verdient de aanbeveling niet kwantitatief maar kwalitatief naar spreekbeurten te kijken. Dat betekent: de ingevulde spreektijd beoordelen op impact bij anderen. In beginsel kan een fractie daar zelf al mee beginnen. Organiseer feedback in fracties, gebaseerd op de observaties van anderen dan de spreker. Is te zien dat een spreekbeurt van een fractiegenoot door anderen wordt opgemerkt? Daarnaast zijn er meer objectieve criteria zoals vragen van andere fracties, interrupties of weerleggingen in de tweede termijn. De spreker meet hier in hoeverre een bijdrage leidt tot interruptie.

Eventueel kan op basis van deze observaties nieuwe vaardigheden om bijdragen meer effect te geven worden geagendeerd in trainingen of workshops.

Stel een evaluatiemethode op waarmee fracties zelf de impact van spreekbeurten kunnen meten. Vraag de griffie de uitkomsten van deze observaties te verzamelen en (eventueel) een trainingsaanbod er op samen te stellen.

12. Vraag de voorzitters te handhaven op omgangsvormen

Politiek is mensenwerk, en mensen debatteren met emotie. Zeker in de dynamiek van een spannende vergadering kunnen opmerkingen op de inhoud veranderingen in meer op de persoon geplaatste opmerkingen.

De raad wil hier nadrukkelijk verandering in. Dat is in de eerste plaats een afspraak die de leden met zichzelf maken, en ook elkaar op moeten corrigeren. De voorzitters kunnen een bijdrage leveren door de deelnemers er aan deze afspraak te herinneren wanneer iemand toch in de valkuil trapt een persoonsgerichte opmerking te maken.

Dit vraagt uiteraard ook van de aanwezige raads- of commissieleden de voorzitter bij te staan in deze interventie. En het is de aanbeveling deze interventies altijd na te bespreken. Na de vergadering wel te verstaan.

Vraag de voorzitters te handhaven op persoonsgerichte opmerkingen en steun de voorzitters daarin.

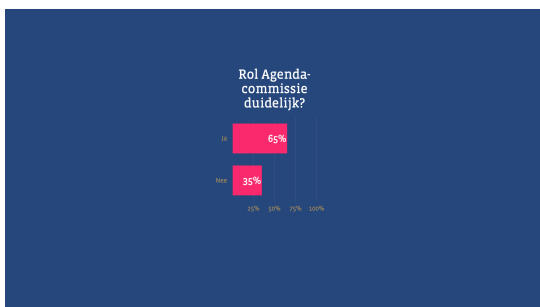
Verantwoording

Het Periklesinstituut hecht er waarde aan dat in onze onderzoeken de ondervraagden in een voor hen veilige omgeving openhartig kunnen zijn over hun ervaringen, interpretaties en ideeën. Voor de door ons uitgevoerde onderzoeken en gesprekken hanteren we daarom de volgende voorwaarden.

De informatie en gegevens die tijdens het houden van bijeenkomsten en enquêtes door de deelnemers is aangereikt, is in deze rapportage geanonimiseerd verwerkt. Dit wordt de deelnemers aan het begin van elk gesprek of enquête kenbaar gemaakt. In de rapportage van het onderzoek zal geen tot personen herleidbare informatie worden opgenomen en zullen geen personen worden genoemd indien de verstrekkers van de informatie dat hebben gevraagd. Dit strekt zich ook uit naar het doen van mondelinge, schriftelijke of andere vormen van toelichting op dit rapport door medewerkers van het Periklesinstituut of derden die onder verantwoording van het Periklesinstituut werken.

De door personen beschikbaar gestelde informatie wordt door het Periklesinstituut alleen gebruikt in het kader van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvraag. Alle verslagen, enquêteresultaten, aantekeningen en schriftelijke informatie zal door het Periklesinstituut worden gearchiveerd en beheerd, en bewaard, conform alle wettelijke richtlijnen hiertoe. Ook houden we hier de bovengenoemde vertrouwelijkheid bij in acht.

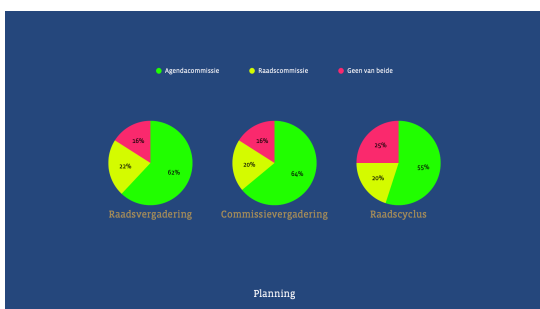
Bijlage 1: uitkomsten enquête



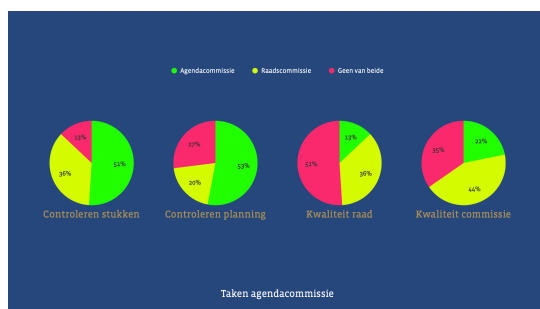
Afbeelding 8 Agendacommissie - rol



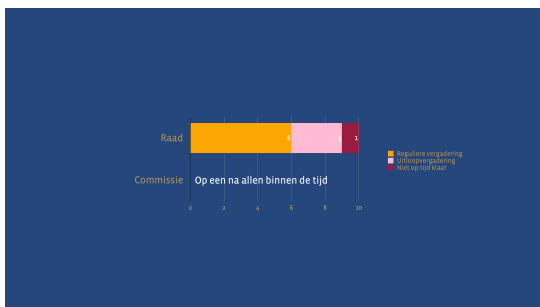
Afbeelding 9 Agendacommissie - meerjarenplanning



Afbeelding 10 Agendacommissie - planning



Afbeelding 11 Agendacommissie - taken



Afbeelding 12 Duur vergaderingen

Rondvraag

- 8 keer gebruikt
- Van 2 tot 7 onderwerpen
- Een maal langer dan 30 minuten

Afbeelding 13 Rondvraag

Tweeminutendebat

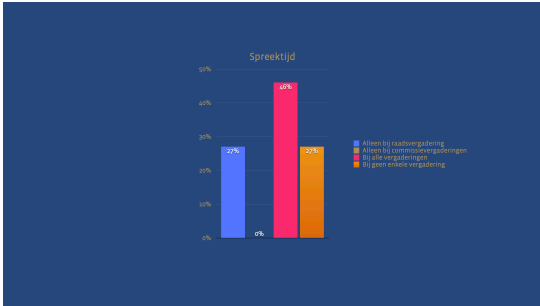
- 2 keer gebruikt
- Respectievelijk 24 en 12 minuten

Afbeelding 14 Twee-minutendebat

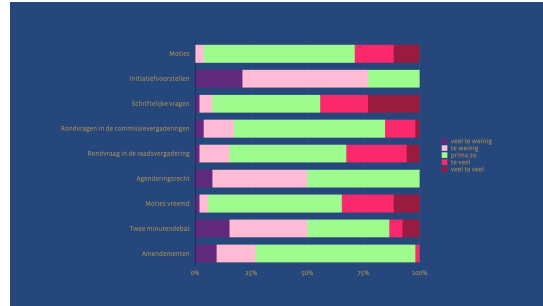
Motie zonder agendapunt

- Tussen 1 tot 4 per vergadering
- Een maal 8 per vergadering

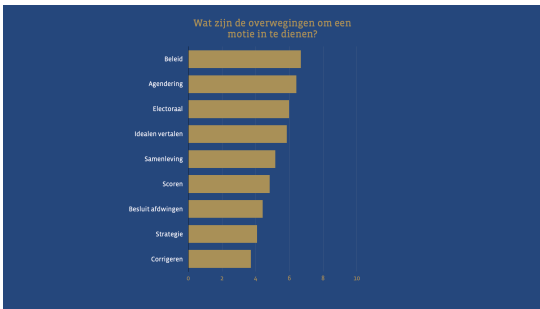
Afbeelding 15 Moties zonder agendapunt



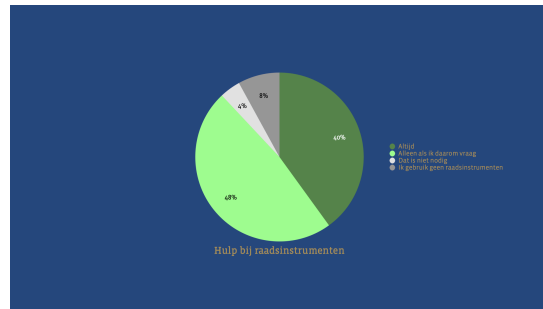
Afbeelding 16 Spreektijd - gebruik



Afbeelding 17 Raadsinstrumenten - gebruik

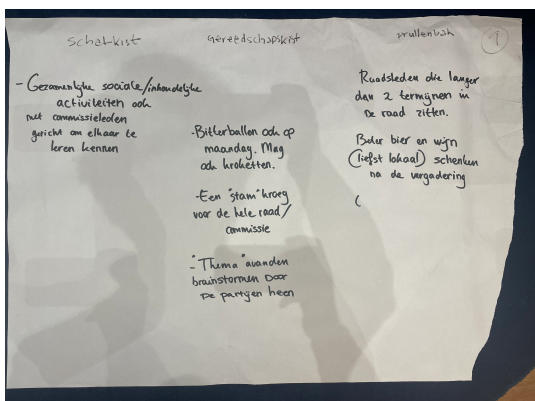


Afbeelding 18 Overwegingen indienen moties

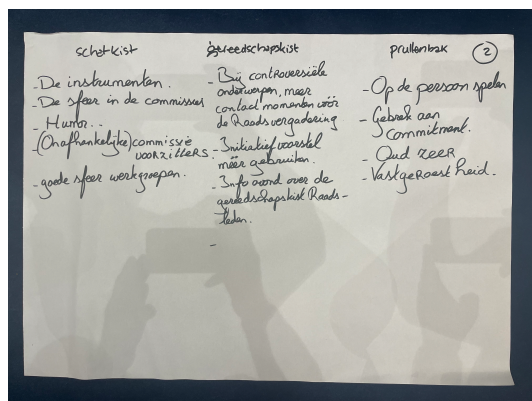


Afbeelding 19 Ondersteuning griffie bij gebruik raadsinstrumenten

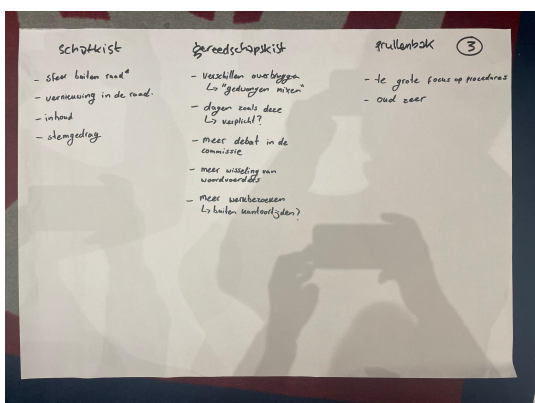
Bijlage 2: adviezen van de raad



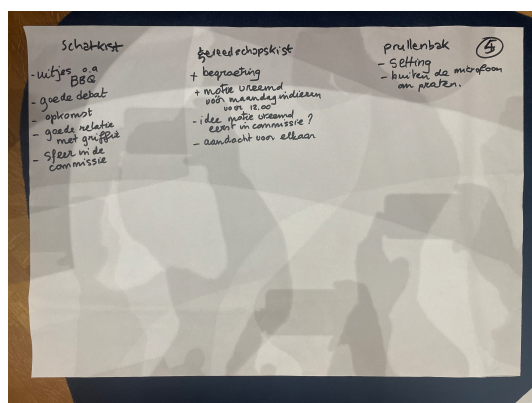
Afbeelding 20



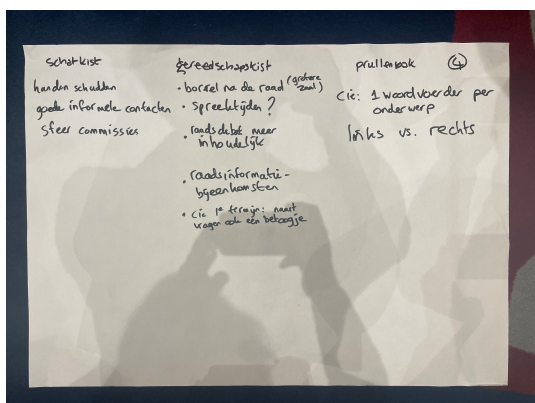
Afbeelding 21



Afbeelding 22



Afbeelding 24



Afbeelding 22

