



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

De zittende macht

De invloed van de opstelling tussen raad en college op het raadsdebat

Gepubliceerd 31 januari 2023



Postbus 30435
2500 GK Den Haag
(070) 37 38 195
info@raadsleden.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Kern.....	3
Verantwoording.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Inleiding en aanleiding	4
<i>Probleemstelling.....</i>	<i>4</i>
<i>Hoofd- en deelvragen.....</i>	<i>5</i>
Theoretisch kader	7
Wat houdt een duaal gemeentebestuur in?	9
Hoe zijn de wensen en eisen van het duale gemeentebestuur terug te zien in de raadsaal?	9
<i>De verschillende opstellingen</i>	<i>10</i>
<i>Sociofugal of sociopetal?.....</i>	<i>11</i>
Wat zijn de voorwaarden voor een goed debat tussen raadsleden?.....	12
Hoe beïnvloedt ruimtelijke indeling de gang van debat- /besluitvorming?	13
<i>De kinetische factor en stemgeluid.....</i>	<i>13</i>
In hoeverre sluit de indeling van de Utrechtse raadzalen aan bij de wensen en eisen van het dualisme?	15
<i>Interactiefrequentie.....</i>	<i>18</i>
<i>Grootte van de gemeenteraad</i>	<i>19</i>
Conclusie.....	20
<i>Mogelijkheden voor toekomstig onderzoek.....</i>	<i>20</i>
Bijlagen.....	21
<i>Bijlage A.....</i>	<i>21</i>
<i>Bijlage B.....</i>	<i>24</i>
<i>Bijlage C.....</i>	<i>38</i>

Kern

De Utrechtse raadzalen zijn op basis van een analyse opgedeeld in drie categorieën: monistisch, semi-monistisch en duaal. Er is gebleken dat enkel de helft van de Utrechtse raadzalen als duaal te bestempelen is. In de andere gemeenten zijn raad en college, althans in opstelling, innig verbonden.

Na zes gemeenten – twee uit elke opstelling – dichter bestudeerd te hebben is gebleken dat in raadzalen met een monistische opstelling de raadsleden procentueel het meeste met elkaar interacteerden. Op de tweede plaats staat de duale opstelling; de semi-monistische opstelling sluit het hek. In zowel de gemeenten met een monistische als de gemeenten met een duale opstelling was het aantal onderlinge interacties hoger dan 50%, in de gemeenten met een semi-monistische opstelling was dat niet het geval. In deze gemeenten voerde het college de boventoon tijdens debatten. In de grotere gemeenten was het percentage onderlinge interactie tussen raadsleden altijd hoger dan in de andere, kleinere gemeenten.

Er lijkt dus een verband te bestaan tussen de positie van het college tegenover de raad en de mate van onderlinge interactie tussen raadsleden.

Inleiding en aanleiding

Op 26 februari 2002 werd de Wet dualisering gemeentebestuur zonder stemming door de Eerste Kamer aangenomen, nadat deze in september 2001 al de Tweede Kamer was gepasseerd (Eerste Kamer, z.d.). Tot dat moment was het gemeentebestuur monistisch, waar bestuur en controle met elkaar zijn vermengd. Het doel van deze wet lijkt eenvoudig: het gemeentebestuur op de schop. De nieuwe wet regelt onder andere dat het wethouderschap en het raadslidmaatschap van elkaar gescheiden worden. Dit betekent tevens dat niet-raadsleden ook wethouder kunnen worden. Daarnaast worden alle bestuursbevoegdheden bij het college gelegd. Voorheen hoorden deze bij het takenpakket van de raad. Doordat de overheid in de jaren daarvoor steeds meer (complexe) bestuurstaken op zich nam, schakelde de raad echter veelvuldig het college in om in de uitvoering te voorzien. Door de hoge mate van delegatie brokkelde de status van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente af (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al., 2007). Het dualisme zou de leidende positie van de raad in ere moeten herstellen. Om in hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken te voorzien kreeg de gemeenteraad ook meer bevoegdheden van de wetgever; elk raadslid kreeg het recht op ambtelijke bijstand en enquête. Daarnaast werden het recht van initiatief, amendement en interpellatie wettelijk vastgelegd. Ook kreeg de raad keuzevrijheid voor het instellen van een rekenkamer of rekenkamerfunctie.

Nu wethouders niet langer onderdeel uitmaakten van de raad, moesten er nieuwe raadsleden gevonden worden. Het aantal raadsleden dat in een raadzaal zitting mocht nemen veranderde namelijk niet. Om deze nieuwe raadsleden te voorzien van een plek en tegelijkertijd de nieuwe verhouding tussen raad en college duidelijk te maken, moesten veel gemeenten hun raadzaal verbouwen. Op dit moment zijn nog lang niet alle raadzaalen ingedeeld volgens de eisen van het dualisme. Dit heeft grote invloed op de besluitvorming. Debat moet immers plaatsvinden tussen raadsleden onderling, niet tussen de gemeenteraad en het college. Onderzoek wijst uit dat raadsleden doorgaans mondjesmaat gebruik maken van het instrumentarium; wanneer het college een dominante rol speelt in de raadzaal zet dit ook niet aan tot actieve en uitgebreide controle en kaderstelling (Peters & Castenmiller, 2019).

Probleemstelling

Toen het gemeentebestuur nog monistisch was, werden wethouders door en uit de gemeenteraad benoemd (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1997). Zij konden daardoor tegelijkertijd zowel raadslid als wethouder zijn en konden alleen door de gemeenteraad ontslagen worden als wethouder. Wethouders waren tevens aanwezig bij raadsvergaderingen en -debatten vanuit hun positie als raadslid. Deze opstelling is vanzelfsprekend niet een baken van democratie: de slager is zijn eigen vlees aan het keuren. Tijdens debatten bleek dat het vaak de "eigen" wethouder was die het voortouw nam, terwijl de andere fractieleden weinig spreektijd kregen (Van Vugt, 1984).

In het nieuwe, dualiserende, gemeentebestuur zijn wethouders niet langer onderdeel van de gemeenteraad. Zij worden nog wel door de gemeenteraad aangesteld, maar zijn er niet langer ondergeschikt aan. Dit betekent dat de democratische controle op wethouders sterker is. Doordat de rollenverhouding tussen het college en de gemeenteraad zijn veranderd, is hun fysieke positie in de gemeenteraad ook anders. Althans, dat is de bedoeling. Daar debatten tussen raadsleden onderling plaats horen te vinden, behoren leden van het college niet het middelpunt van de aandacht te zijn. Als zij al aanwezig zijn bij een debat, is het de bedoeling dat ze aan de zijlijn staan. Uit de praktijk blijkt echter dat nog lang niet alle raadzaalen zijn opgesteld volgens de wensen van het dualisme.

Over de gang van debatten in nationale parlementen is al uitvoerig geschreven, net als over de indeling van deze zalen. Zo hebben De Lara en Van der Vegt in hun boek *Parliament* (2016) alle nationale parlementen gecategoriseerd aan de hand van vijf ideaaltypen. Van Baalen en Bos (2008) schrijven hoe Tweede Kamerleden zich tijdens het uitvoeren van andere werkzaamheden weinig laten storen door het op dat moment lopende debat; sommigen zitten zelfs met de rug naar het spreekgestoelte gekeerd. Het moge duidelijk wezen dat de werkzaamheden van (Tweede) Kamerleden en gemeenteraadsleden dan sterk op elkaar lijken – zij vertegenwoordigen immers allebei het Nederlandse volk en controleren en stellen kaders voor een ander, uitvoerend orgaan – vanwege hun schaal verschillen zij toch aanzienlijk van elkaar.

Hier zit zodoende het kennishiaat: het is niet duidelijk in hoeverre de informatie over zetelopstelling en debatgang vertaalbaar is van nationale naar lokale parlementen. Dit onderzoek tracht dit gebrek op te vullen en op basis van de bevindingen een advies te geven over de indeling van raadzaalen.

Hoofd- en deelvragen

Om het kennisgat op te vullen is de volgende hoofdvraag gecreëerd: *Wat is de meest ideale opstelling van de raadzaal om het debat tussen raadsleden optimaal te bevorderen?*

Om tot een antwoord op deze vraag te komen wordt eerst een aantal deelvragen beantwoord.

Deelvragen

- Wat houdt een duaal gemeentebestuur in?
- Hoe zijn de wensen en eisen van het duaal gemeentebestuur terug te zien in de raadzaal?
- Wat zijn voorwaarden voor een goed debat tussen raadsleden?
- Hoe beïnvloedt ruimtelijke indeling de gang van debat/besluitvorming?
- In hoeverre sluit de indeling van Utrechtse raadzaalen aan bij de wensen en eisen van het dualisme?
- Wat zijn de attitudes van de Utrechtse gemeentebesturen over “hun” raadzaalen?

Advies

Wat is de beste opstelling voor raadzalen die debat tussen raadsleden onderling bevordert (i.p.v. dat raadsleden in een debat gaan met een wethouder)?

Theoretisch kader

Voor de opzet van dit onderzoek zijn meerdere concepten relevant. Ten eerste is het van belang om een helder beeld te krijgen over wat er precies bedoeld wordt met de termen monisme en dualisme. In de tekst hiervoor zijn de begrippen reeds kort genoemd, maar een dieper begrip is nodig om de concepten te kunnen hanteren in het onderzoek.

Het woord monisme komt van het moderne Latijn *monismus*, wat op zijn beurt is gebaseerd op het Griekse *monos* (alleen) (Van Veen & Van der Sijs, 1997). In het staatsrecht houdt monisme in dat de uitvoerende macht en de wetgevende macht (bijvoorbeeld de regering en de volksvertegenwoordiging) sterk met elkaar verweven zijn en zodoende één macht vormen. Tot 2002 betekende dat voor gemeenten dat het college van burgemeester en wethouders (B en W) ondergeschikt is aan de raad. Deze ondergeschiktheid is af te leiden uit verschillende kenmerken van de organisatie. Ten eerste wordt het college van B en W door en uit de gemeenteraad benoemd. Dat betekent ook dat wethouders tevens lid blijven van de gemeenteraad en alleen door dit orgaan kunnen worden ontslagen. Ten tweede ligt de bevoegdheidsgrondslag van het college van B en W bij de gemeenteraad. Alle bevoegdheden die zij hebben verkregen, zijn herleidbaar tot en bestaan bij de gratie van de gemeenteraad. Ten slotte oefent het college van B en W enkel zelfstandig zijn gekregen bevoegdheden uit voor zover de gemeenteraad daar toestemming voor heeft gegeven (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1997).

Dualisme, daarentegen, is een Frans leenwoord dat gebaseerd is op het Latijnse woord *dualis* (dat wat twee bevat) (La Langue Française, 2021). In het staatsrecht betekent dualisme dat de taken en bevoegdheden van de wetgevende en uitvoerende macht strikt gescheiden zijn. Voor het gemeentebestuur betekent dat dat het college van B en W en de gemeenteraad in hun samenstelling en bevoegdheden onafhankelijk van elkaar functioneren. Deze nevenschiktheid is te herkennen in verschillende kenmerken van de organisatie. Ten eerste genieten de gemeenteraad en het college van B en W allebei een eigen legitimatie. De benoeming van leden van het ene bestuursorgaan gebeurt onafhankelijk van het andere bestuursorgaan. Ten tweede hebben beide bestuursorganen een eigen oorspronkelijke wettelijke grondslag. De bevoegdheden van het ene orgaan worden dus niet ontleend aan het andere orgaan. Ten slotte is de zelfstandigheid van het college van B en W niet afhankelijk van de gemeenteraad, al kunnen ze niet compleet onafhankelijk van elkaar te werk gaan (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1997).

Dit onderzoek kijkt tevens naar de vorm en gang van debatten. In de literatuur wordt gebruik gemaakt van de studie over proxemics, ofwel proxemiek. Deze leer houdt zich bezig met de ruimtelijke verhoudingen tussen mensen en de invloed daarvan op communicatie (Rakel & Rakel, 2015). Osmond (1957) bedacht de termen 'sociofugal' en 'sociopetal' om te verwijzen naar de ruimtelijke indelingen die mensen samenbrachten of gescheiden hielden. Een sociofugale ruimte was zo ingedeeld dat communicatie verhinderd of verstoord werd. Sociopetale ruimtes, daarentegen, bevorderen interpersoonlijke communicatie juist.

In 1980 beantwoordde Langdon Winner de vraag 'Do artifacts have politics?' in zijn artikel met dezelfde titel. Zijn antwoord was kort maar krachtig: jazeker; artefacten zijn inherent

politiek. Dat komt doordat artefacten een functie hebben en zo een dienst verlenen. Welke dienst dat is en welke vorm die aanneemt kan door middel van het ontwerp van het artefact bepaald worden. Elke keuze die hierin gemaakt wordt is politiek. De keuze voor het één sluit immers de keuze voor de rest uit.

Wat houdt een duaal gemeentebestuur in?

Zoals eerder is geschreven wordt duaal bestuur gekenmerkt door een nevenschiktheid tussen bestuursorganen. Het college van B en W en de gemeenteraad hebben allebei een eigen oorspronkelijke wettelijke grondslag en de zelfstandigheid van het college is derhalve niet afhankelijk van de raad (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1997).

Volgens de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (1999) waren de eerste officiële gemeenteraden onder Thorbecke's Gemeentewet vrijwel geheel monistisch van aard. Daar de overheid als geheel zich weinig mengde in het leven van haar burgers, lag er ook voor gemeenten geen grote taak. Pas toen na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat ontstond nam het takenpakket van gemeenten toe. Veel van deze taken kwamen direct bij het college terecht, terwijl de raad andere taken aan het college delegeerde. Hierdoor ontstond er een "alledaags dualisme" (1999).

Sinds de ingang van de Wet dualisering gemeentebestuur is er meermaals onderzoek gedaan naar het gedrag van (nieuwe) raadsleden. Volgens De Groot (2009) heeft de dualisering een cultuurverandering gerealiseerd. Raadsleden die voor 2002 al in de gemeenteraad zaten zijn zich niet zozeer anders gaan gedragen, maar raadsleden die na de Wet dualisering gemeentebestuur verkozen zijn, gaan aanzienlijk anders met hun positie om dan eerdere raadsleden. In 2007 vinden zij hun sturende en controlerende taken belangrijker dan in 1999 (respectievelijk 0.90 en 0.84 op een schaal van 0 (niet belangrijk) tot 1 (zeer belangrijk) i.t.t. respectievelijk 0.69 en 0.70). Een meer proactieve gemeenteraad lijkt dus het resultaat te zijn van zelfselectie, niet van socialisatie (De Groot, 2009).

Hoe zijn de wensen en eisen van het duale gemeentebestuur terug te zien in de raadzaal?

In een duaal gemeentebestuur is er een strikte scheiding aanwezig tussen raadsleden en wethouders. Het is zodoende wenselijk dat deze staatsrechtelijke scheiding ook doorgevoerd wordt in de raadzaal. Raadsleden zijn met elkaar in gesprek, leden van het college kunnen daarbij aanwezig zijn maar dienen geen vast onderdeel van de groep uit te maken. Waar nodig kunnen zij vragen beantwoorden om het debat te verbeteren. De praktijk is echter weerbarstig. In de jaren 90 deed Goverde (1996) al onderzoek naar de indeling van Nederlandse raadzaalen. Hij constateerde destijds al dat het onderscheid tussen college- en raadsleden nauwelijks waarneembaar is. De opstelling is doorgaans georiënteerd op het college, waardoor zij snel het middelpunt van bijeenkomsten in de raadzaal zijn, in plaats van de gemeenteraad.

Om in te spreken maken de raadsleden doorgaans gebruik van een microfoon. In de raadzaalen komt op dit vlak één groot verschil naar voren. Waar in sommige raadzaalen alle zetels -inclusief die van de wethouders- voorzien van een microfoon, in andere raadzaalen zijn er enkel een spreekgestoelte en één of meerdere interruptiemicrofoons. Interruptiemicrofoons werden in 1965 geïntroduceerd in de Tweede Kamer op verzoek van

een omroeporganisatie om zo de debatten makkelijker en met een betere kwaliteit uit te kunnen zenden. Vanaf dat moment zijn de microfoons de discussie gaan structureren (Hoetink & Kaal, 2018). Hun aanwezigheid is aldus niet van een politiek-bestuurlijke oorsprong, maar het resultaat van pragmatiek. Echter betekent dit niet dat ze inmiddels niet een politieke invloed hebben in het debat. Een microfoon bij elke zetel verlaagt de drempel om (al dan niet gericht) te reageren; verplicht gebruik van aparte interruptiemicrofoons zorgt ervoor dat deelnemers goed moeten nadenken over hun inbreng omdat ze een fysieke afstand tot het verplichte communicatiemiddel hebben (A. C. Hoetink & Tanja, 2008).

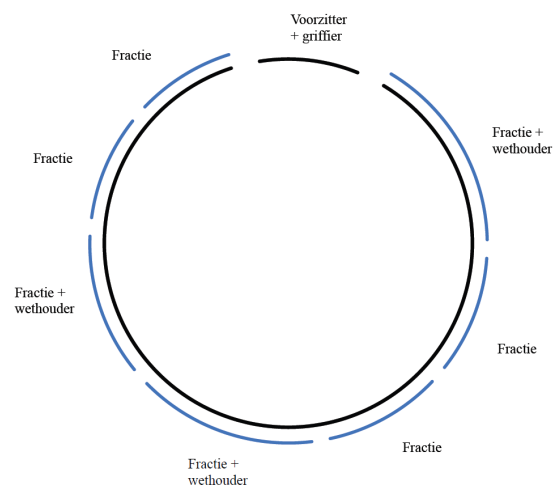
Stipdonk et al. (2008) stellen dat de nieuwe indeling van de raadzaal in Amsterdam Zuid-Oost geslaagd was in het realiseren van de dualisering: het publiek is zo gepositioneerd dat de voorzitter centraal zit en het DB op de rug wordt gekeken. "Ook tijdens de vergaderingen is het merkbaar dat het accent is verplaatst naar de raad." Daarom wordt in dit onderzoek de nadruk gelegd op de interactie tussen raadsleden onderling in vergelijking met de interactie tussen raadsleden en wethouders.

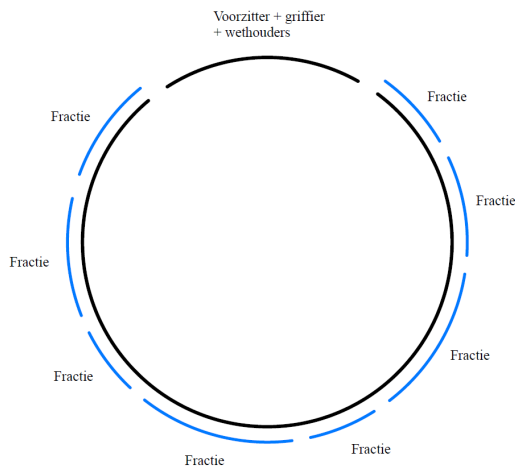
De verschillende opstellingen

Op basis van een analyse van alle Utrechtse raadzaalen is gebleken dat er 3 hoofdvormen te herkennen zijn die de positionering van college en raad weerspiegelen. De afbeeldingen geven de raad weer in de vorm van een cirkel; niet elke onderzochte raadzaal is op deze wijze ingedeeld, maar deze vorm geeft de verschillen in opstelling het beste weer.

Monistisch

De eerste hoofdvorm is de monistische opstelling, waarbij de wethouders ogenschijnlijk deel uitmaken van de gemeenteraad doordat zij aan dezelfde tafel zitten. Bij sommige gemeenten zaten de wethouders bij de eigen fractie.



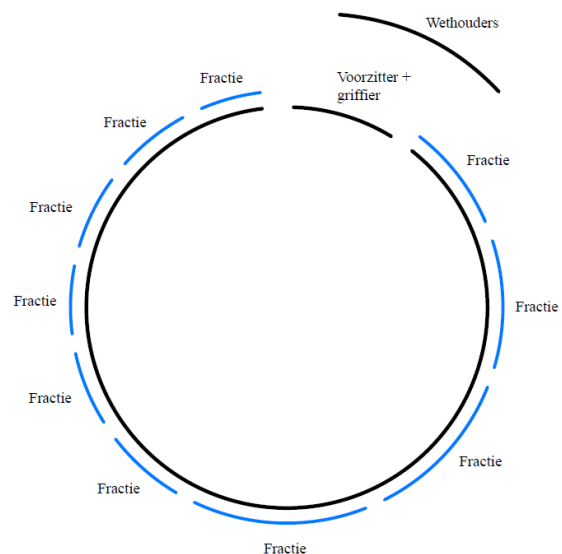


Semi-monistisch

De tweede hoofdvorm is de semi-monistische opstelling, waarbij de wethouders onderdeel uitmaken van het geheel (de cirkel, de ovaal, het hoefijzer, etc.) maar zij wel aan een aparte tafel zitten. Doorgaans zitten zij bij de voorzitter en de griffier, maar dat hoeft niet per se.

Duaal

De derde en laatste vorm is de duale opstelling, waarbij wethouders aan een aparte tafel buiten het geheel zitten. De raadsleden, voorzitter en griffier vormen een eigen groep, bijvoorbeeld omdat de zetels in een afgesloten vorm als een cirkel of ovaal staan, en de collegeleden zitten daarbuiten.



Sociofugal of sociopetal?

Voorts zullen de geïllustreerde opstellingen geduid worden aan de hand van de door Osmond (1957) bedachte termen. De opstellingen worden geduid in hoeverre interactie tussen alle aanwezige leden (dus inclusief de wethouders) bevorderd wordt.

In de monistische opstelling lijken wethouders zonder meer onderdeel uit te maken van de gemeenteraad. Deze opstelling is dus voornamelijk in lijn met de zogenoemde sociopetale ruimte, die interpersoonlijke communicatie bevordert.

In de semi-monistische opstelling lijken wethouders tevens op het eerste gezicht onderdeel uit te maken van de raad, waardoor het makkelijker is hen aan te spreken. Daarom is ook deze opstelling te duiden als een sociopetale ruimte.

De duale opstelling sluit een gedeelte van de aanwezigen – de wethouders – zonder pardon buiten. Vaak zit een aantal raadsleden zelfs met de rug richting het college gekeerd. Deze opstelling is derhalve een sociofugale ruimte, aangezien het problematischer is om iemand aan te spreken die achter je zit, dan iemand die je in het gezicht kijkt.

Wat zijn de voorwaarden voor een goed debat tussen raadsleden?

De bedoeling van het raadsdebat is dat raadsleden met elkaar in discussie gaan om uiteindelijk tot een oordeel te komen over een bepaald vraagstuk. Vanwege de kennis van de wethouders kan het nuttig – of zelfs noodzakelijk – zijn om hen te vragen verhelderende informatie te verschaffen (Schaap, 2019). Om uiteindelijk tot een weloverwogen besluit te komen is het van belang dat de kwaliteit van het debat aan een zeker standaard voldoet.

Volgens John Bijl, directeur van het Periklesinstituut, hebben drie factoren invloed op de kwaliteit van een debat: structuur, cultuur en vaardigheden.

Structuur

Met de structuur wordt hier niet alleen de fysieke opstelling van de raadzaal bedoeld, maar ook het vergaderingsmodel, bijvoorbeeld via termijnen. Dit vergadermodel moet bijvoorbeeld de ruimte bieden tot directe reactie van raadslid tot raadslid om het debat levendig te houden.

Cultuur

Volgens Boogers et al. (2021) kunnen bestuursculturen worden omschreven als 'het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving'. Aan de hand van twee dimensies (formalisme en politisering) presenteren zij vier bestuursculturen: de gemeenschapscultuur, die informaliteit met pragmatisme combineert; de vechtcultuur, die informaliteit met debatgerichtheid combineert; de debatcultuur, die formaliteit en debatgerichtheid combineert; en ten slotte de regentencultuur, die formaliteit en pragmatisme combineert. Afhankelijk van de heersende bestuurscultuur kan een gemeenteraad een voor- of afkeur hebben voor debatvoering, ongeacht de structuur of debatvaardigheden van raadsleden

Vaardigheden

Raadsleden moeten over voldoende inhoudelijke kennis beschikken om een oordeel te kunnen vellen. Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 blijkt dat de ondervraagde raadsleden het college een rapportcijfer van een 6.5 geven als het aankomt op de informatievoorziening richting de raad: wethouders geven zichzelf op dit onderdeel een 8 (Jansen et al., 2020). Hieruit blijkt dus een aardige discrepantie. Ook geeft 88.1% van de raadsleden aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij debatvaardigheden.

Hoe beïnvloedt ruimtelijke indeling de gang van debat- /besluitvorming?

Albert Mehrabian (2017) schat dat meer dan de helft van de impact van een boodschap de luisteraar bereikt via non-verbale communicatie. Non-verbale communicatie is dus cruciaal in het overbrengen van een boodschap. Bij non-verbale communicatie denkt men voornamelijk aan gezichtsuitdrukkingen, gebaren en stemgeluid, maar de ruimte hoort hier ook bij. Architecturale aanwijzingen in een ruimte kunnen gewenste patronen in menselijk gedrag versterken; het is niet voor niets dat een isoleercel kaal is en geen ruimte met de buitenwereld toelaat. Elk spatiaal ontwerp heeft een onderliggende filosofie. Om onderling debat binnen een groep personen te stimuleren, moet een ruimte daar dus onbewust aanwijzing toe geven. Zogenaemde "sociopetal spaces" zijn op zo'n manier ingericht dat ze onderlinge interactie bevorderen. Denk hierbij aan de manier waarop de woonkamer is ingericht, of een restaurant. Het tegenovergestelde van dergelijke ruimtes zijn de "sociofugal spaces" die zijn ontworpen om onderlinge interactie te vermijden, zoals in klaslokalen of wachtkamers. In deze ruimtes zijn onder andere de zitplaatsen zodanig opgesteld dat oogcontact moeilijk wordt, waardoor de drempel tot interactie stijgt (Sommer, 1969).

Volgens Goffman (1956) zijn mensen geneigd zich te gedragen naar de manier waarop zij worden gezien. Het is dus aannemelijk om te stellen dat wethouders die bij de eigen fractie zitten, eerder door andere raadsleden als onderdeel van de raad(svergadering) worden gezien en hun gedrag daarop aanpassen. Het klinkt dan aannemelijk dat niet alleen de andere raadsleden, maar ook de wethouders zelf zich dan meer zullen gedragen alsof ze raadsleden zijn en actief onderdeel van het raadsdebat uitmaken.

Het onderzoeksveld van de proxemiek onderzoekt de wijze waarop mensen zich tot elkaar binnen een gegeven ruimte en steunt op drie pilaren: afstand, ruimte en gedragswijzen en perceptie. Hall (1963) beschrijft acht variabelen binnen de pilaar van gedragswijzen en perceptie. Meerdere van die variabelen zijn relevant voor dit onderzoek, namelijk de kinetische factor (de afstand tussen individuen die de mogelijkheid biedt elkaar aan te raken) en luidheid van stem (de luidheid van de stem met betrekking tot de ruimte tussen de individuen).

De kinetische factor en stemgeluid

Onderzoek van Micheline et al. (1976) wijst uit dat personen die een centrale positie in een ruimte innemen, zoals het midden van een hoefijzer of naast de voorzitter, significant vaker communicatie initieerden (zie ook Glanzer & Glaser, 1961). Daarnaast blijkt dat de mate van interactie tussen personen hoger is wanneer zij tegenover elkaar zitten. Dominantie binnen groepsinteractie is meer waarschijnlijk voor degene die dus een centrale positie heeft en iemand tegenover zicht heeft zitten. Uit onderzoek van Ward (1968) blijkt tevens dat de groepsleden die de meeste mensen tegenover zich hadden zitten zelf het meeste spraken - en daardoor eerder als leidend werden gezien. In het onderzoek werden vijf studenten "willekeurig" verdeeld over acht zetels die in een cirkel waren gezet; de verdeling was willekeurig in de zin dat studenten niet zelf mochten kiezen waar ze zouden zitten, maar de loting was zo georganiseerd dat dezelfde 3 zetels altijd vrij bleven. Zo zaten er drie mensen

naast elkaar, met daar tegenover 2 mensen die een stoel aan weerszijden vrij hadden. De twee mensen die los naast elkaar zaten praatten meer én scoorden hoger op leiderschap. Dit lijkt in relatie te zijn tot het zogenoemde neighbor effect: mensen bouwen snel een connectie op met degene die naast hen zit en willen niet dat diegene nare dingen overkomt maar juist wel fijne dingen (Noh et al. 2015; Harmon et al., 2019). Dit verklaart gedeeltelijk het gedrag dat Steinzor (1950) vindt in zijn onderzoek naar discussiegroepen, waarbij interactie vaker plaatsvindt tussen mensen die tegenover elkaar zitten dan tussen mensen die naast elkaar zitten.

In hoeverre sluit de indeling van de Utrechtse raadzalen aan bij de wensen en eisen van het dualisme?

Heijkoop (2006) schrijft hoe er van institutionele veranderingen in het Nederlandse openbaar bestuur doorgaans maar weinig terecht komt. Dit kan verklaren waarom veel (kleinere) gemeentebesturen de facto monistisch van aard zijn. Heijkoop schrijft dat een belangrijk onderdeel van instituties de normen en verwachtingen zijn die institutionele raamwerken vormen over personen in bepaalde posities. Een raadzaal die collegeleden als raadsleden positioneert zal derhalve een andere verhouding creëren dan een raadzaal die het college als een aparte entiteit behandelt.

Wanneer de eerdergenoemde typologie naast de Utrechtse raadzalen gehouden wordt, komt men uit op de volgende verdeling:

Type verhouding	Gemeenten
Monistisch (5/24)	Amersfoort, Eemnes, Lopik, Renswoude, Oudewater
Semi-monistisch (7/24)	Baarn, Houten, IJsselstein, Leusden, Nieuwegein, Woerden, Zeist
Duaal (12/24)	Bunschoten, De Bilt, De Ronde Venen, Montfoort, Rhenen, Soest, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede

Voor de gemeenten Bunnik en Woudenberg was geen duidelijke informatie beschikbaar omtrent de huidige indeling van de raadzaal. De opstelling van de gemeente Woerden is afhankelijk van de vraag of wethouders het woord voeren; als dit zo is, is de opstelling semi-monistisch. Wanneer zij het woord niet voeren zitten zij aan een tafel buiten de raad en is de opstelling dus dual.

Enkel de helft van de onderzochte raadzalen voldoet aan de eis van het dualisme omtrent de fysieke verhouding tussen raads- en collegeleden; een vierde van de zalen zou daar nog aan toegevoegd kunnen worden wanneer men de scheiding ruim interpreteert.

Om de verhouding tussen raad en college in het debat weer te geven is ervoor gekozen om van elke indelingscategorie twee gemeenten uit te lichten en hun debatten te analyseren. De beslissing om een bepaalde gemeente te kiezen voor deze diepte-analyse was enigszins beperkt door het gebrek aan beschikbaar videomateriaal van de raadsvergaderingen. Deze analyse zal plaatsvinden middels de door Kaptein et al. (2009) gecreëerde techniek van debatstructurering. Deze techniek is gericht op het zichtbaar maken van de lijnen van interruptie: wie spreekt er en wie interrumpeert deze spreker? In het originele onderzoek werd er gefocust op het aantal interrupties tussen coalitie- en oppositiepartijen in een Tweede Kamerdebat. In dit onderzoek zal er onderzocht worden hoe vaak de wethouder zich in het debat mengt, dan wel zich afzijdig laat. Om een zo volledig mogelijk beeld te creëren is gepoogd de keuze voor debatten ietwat te standaardiseren door van elke gemeente zowel het begrotingsdebat van 2022 te behandelen, als een meer doorsnee debat.

De keuze is gevallen op de volgende gemeenten:

Monistische opstelling

- Amersfoort, 158.712 inwoners
- Renswoude, 5.642 inwoners

Semi-monistische opstelling

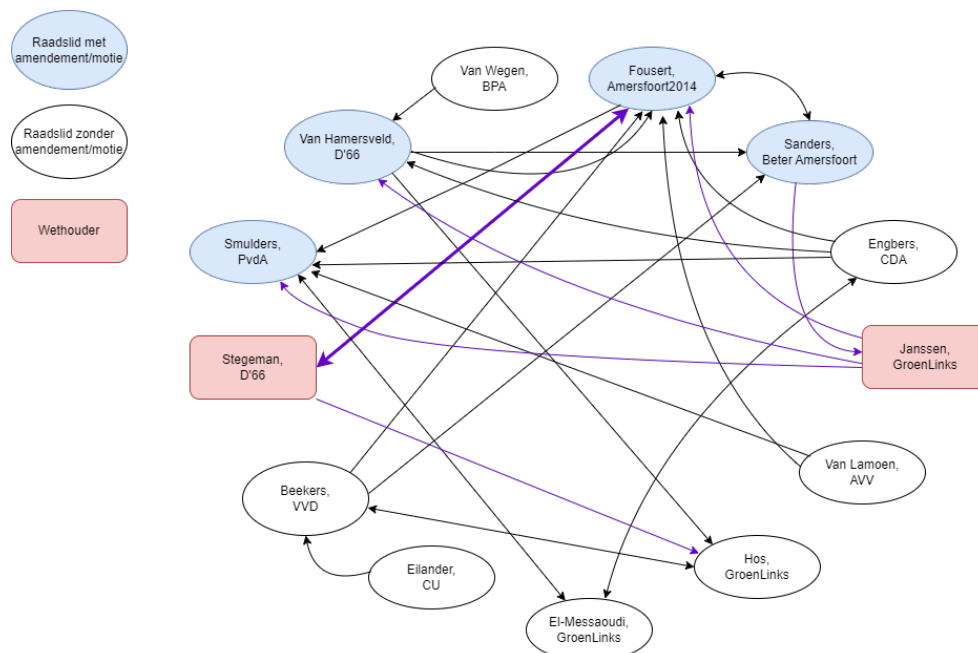
- Nieuwegein, 65.534 inwoners
- IJsselstein, 34.160 inwoners

Duale opstelling

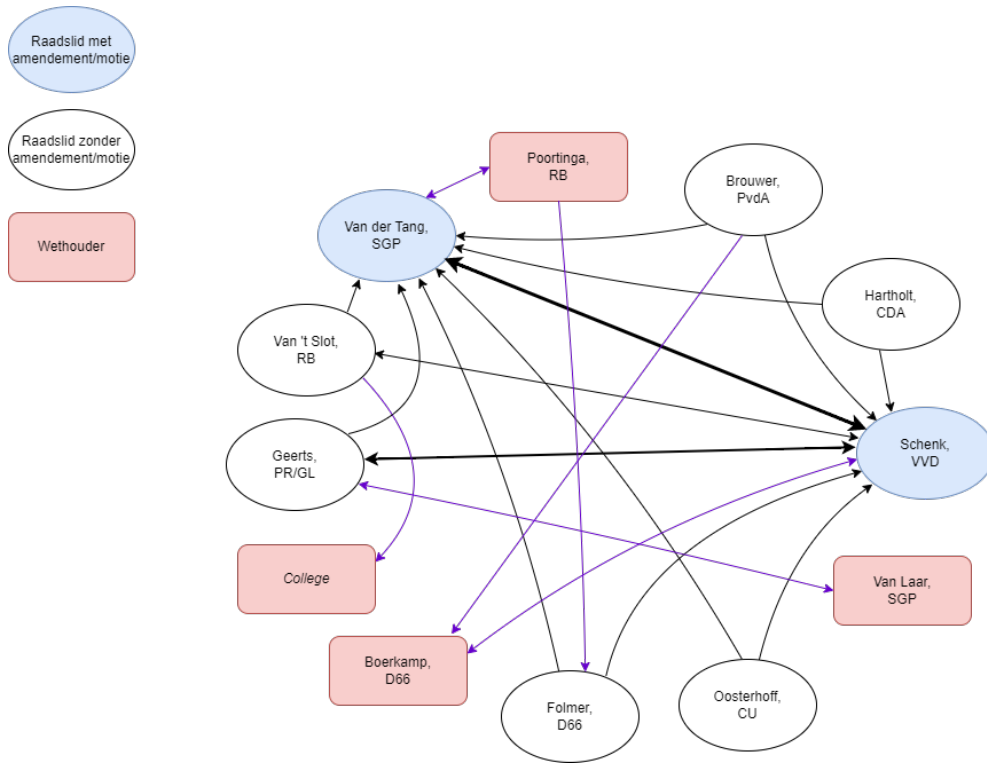
- Utrecht, 361.924 inwoners
- Rhenen, 20.264 inwoners

De observaties leverden diagrammen als de volgende op. De **witte** ovalen representeren raadsleden zonder een amendement of motie, de **blauwe** ovalen zijn raadsleden met een amendement of motie en de collegeleden worden vertegenwoordigd door de **rode** rechthoeken.

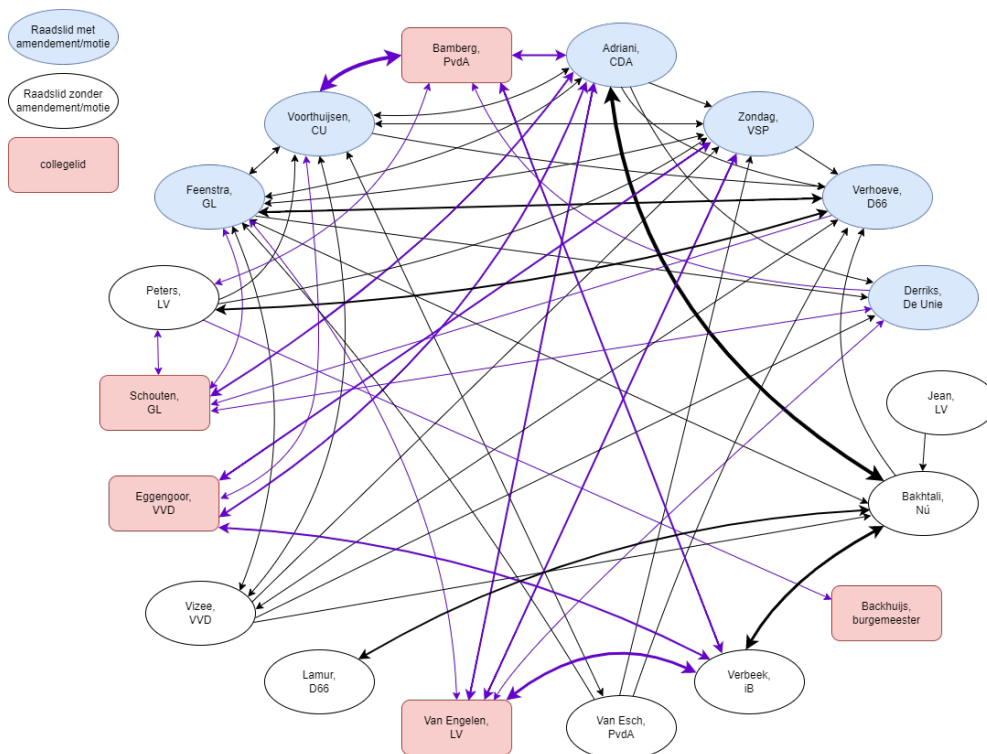
De lijnen geven de interacties tussen de personen aan. Met interactie wordt hier een directe dan wel indirecte verwijzing naar een persoon, of een interruptie op de huidige spreker bedoeld. De zwarte lijnen weerspiegelen de interacties tussen raadsleden onderling; de paarse lijnen de interacties tussen raads- en collegeleden. De dikte van de lijn geeft de frequentie van de interactie aan: hoe dikker de lijn, hoe hoger de frequentie. Een overzicht aan interactiefrequenties komt later aan bod.



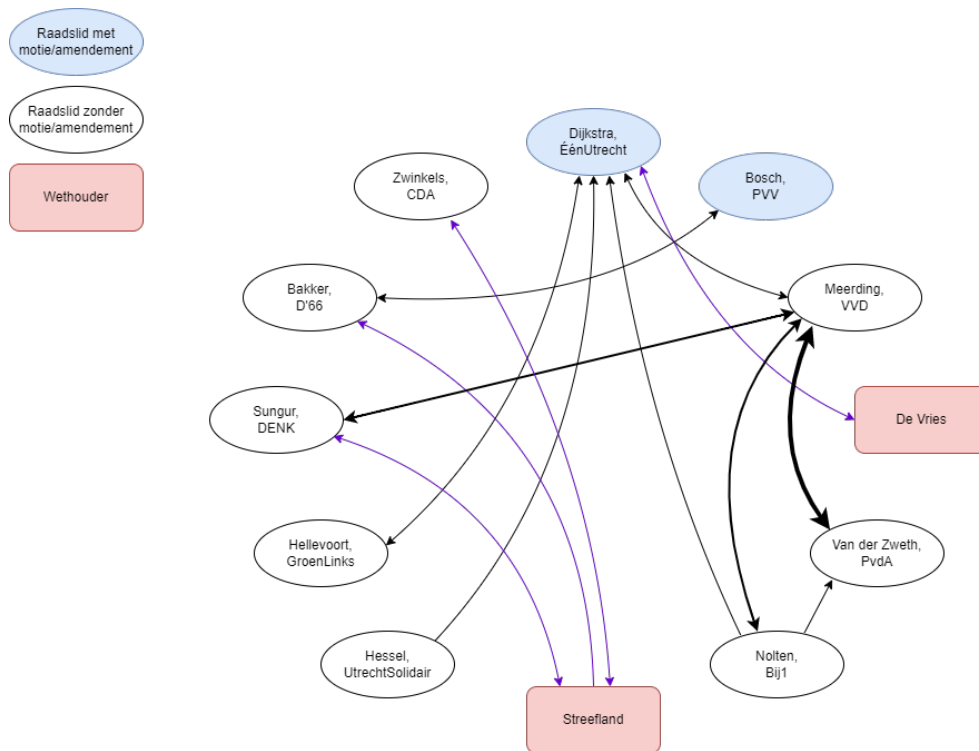
Gemeente Amersfoort, 31 mei 2022



Gemeente Rhenen, 20 september 2022



Gemeente Nieuwegein, 3 november 2022



Gemeente Utrecht, 15 september 2022

De rest van de diagrammen vindt u terug in bijlage B.

Interactiefrequentie

Wanneer de interacties per debat geteld worden geeft dat het volgende overzicht.

	Monistisch (Amersfoort + Renswoude)	Semi-monistisch (IJsselstein + Nieuwegein)	Duaal (Utrecht + Rhenen)
Totaal aantal interacties	161	163	217
Totaal aantal interacties raadslid-raadslid	123	67	132
Totaal aantal interacties raadslid-wethouder	38	96	85
Percentage interacties raadslid-raadslid	76.40%	41.10%	60.83%

Uit de geanalyseerde gemeenten blijkt dat in de duale opstelling het hoogste aantal onderlinge interacties plaatsvindt (132 versus 123 en 67). Uitgerekend naar percentages blijkt de monistische opstelling echter het hoogste aandeel onderlinge interacties te creëren. Belangrijk om in dit kader te noemen is de aard van de interacties met het college. In de monistische opstelling wordt minder vaak met de leden van het college geïnteracteed dan

in de semi-monistische en duale opstellingen, maar voornamelijk in de gemeente Amersfoort spreken raadsleden het college direct aan en worden er vragen aan hen gesteld, waardoor het debat alsnog verschuift. In de andere gemeenten viel deze gerichte communicatie minder op. In Renswoude doet zich een gelijksoortig fenomeen voor: de drempel tussen raad en college is dusdanig laag dat de voorzitter soms niet eens tussen beide komt om het woord aan de ene of andere persoon te geven.

Grootte van de gemeenteraad

Een factor die van invloed lijkt te zijn op de gang van het raadsdebat is de grootte van de gemeenteraad. Uit de observaties blijkt dat in de kleine gemeenten (Renswoude, IJsselstein en Rhenen) het percentage onderlinge interacties lager was dan bij de grote gemeenten (respectievelijk 44.44%, 31.82% en 44.19%), wat haaks staat op de bevindingen van Hare (1952), wie verwacht dat de mate van onderlinge interactie afneemt naarmate de omvang van de groep toeneemt. Ook hier bestaat dus ruimte voor verder onderzoek voordat er verregaande conclusies getrokken kunnen worden.

	Renswoude	Amersfoort	IJsselstein	Nieuwegein	Rhenen	Utrecht
# Zetels	11	39	23	33	19	45
# Interacties raadslid-raadslid	12	111	21	46	49	113
# Interacties raadslid-wethouder	15	23	45	51	24	61
# Totaal interacties	27	134	66	97	43	174
% Interacties raadslid-raadslid	44.44%	82.84%	31.82%	47.42%	44.19%	64.94%

Conclusie

De data reflecteert ten eerste dat er drie ideaaltypische opstellingen terug te vinden zijn in de raadzaal, te weten de monistische, de semi-monistische en de duale.

Uit een analyse van de gegevens blijkt dat in debatten van de gemeenteraden met een monistische opstelling de meeste interacties tussen raadsleden onderling plaatsvinden. Daarop volgt de duale opstelling en ten slotte de semi-monistische opstelling. Dit resultaat lijkt niet in lijn te zijn met

Tevens blijkt in alle drie de opstellingen dat in de grote gemeenteraden meer interactie tussen raadsleden onderling waargenomen kan worden dan in de kleine(re) gemeenten.

Op basis van deze gegevens lijkt het er dus op dat een monistische opstelling, waarbij het college onderdeel is van de raad, een beter onderling debat bewerkstelligt dan een meer duale opstelling.

Mogelijkheden voor toekomstig onderzoek

Tijdens de observatie kwamen enkele punten naar voren die geen onderdeel waren van het gehanteerde observatieschema, maar die er wel extra betekenis aan gaven. In het vervolg zal dus extra onderzoek nodig zijn naar andere gemeenten die een dergelijke opstelling hebben. In dit onderzoek is het aantal zetels in de gemeenteraad kort behandeld als mogelijke verklarende factor. Een aantal andere mogelijk interessante factoren zijn het aantal fracties in de raad, de verdeling van spreektijd (en of interrupties hier wel of niet onder vallen) en hoeveel partijen onderdeel van de coalitie dan wel de oppositie uitmaken.

De gemeenteraad vertegenwoordigt de gehele gemeente – een demografie en een gebied die ook gekleurd worden door haar geschiedenis. Lowndes en Roberts (2013) schreven al over de macht van het gekoesterde verhaal; niet alleen op nationaal niveau maar ook lokaal zullen er gedeelde verhalen zijn die het waarden- en normenkader vormgeven. Een gemeente in de biblebelt zal mogelijk een andere vergadercultuur hanteren dan een gemeente waarin de geloofsovertuiging anders ligt.

Bijlagen

Bijlage A

Hier vindt u alle geraadpleegde literatuur

Boogers, M., Zuydam, S. van & Ostaaijen, J. van. (2021). Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?: Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen. In Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen. Necker van Naem.
https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/tiu_nv_n_-_lokale_bestuursculturen_regionale_verschillen_-_rapportage.docx.pdf

de Lara, M. C. & van der Vegt, D. M. (2016). Parlement. XML.

Française, L. L. (2021). Dualisme : définition de « dualisme ». In La langue française.
<https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/dualisme>

Glanzer, M. & Glaser, R. (1961). Techniques for the study of group structure and behavior: II. Empirical studies of the effects of structure in small groups. *Psychological Bulletin*, 58(1), 1–27. <https://doi.org/10.1037/h0041302>

Goffman, E. (1956). Embarrassment and Social Organization. *American Journal of Sociology*, 62(3), 264–271. <https://doi.org/10.1086/222003>

Goverde, H. J. M. (1995). Architectuur en Representatie van de Macht. *Openbaar Bestuur*, 2, 4–9.

Groot, M. de. (2008). Democratic effects of institutional reform in local government: the case of the Dutch local government act 2002 (1ste editie). Universiteit Twente, Itbe, Bibliotheek.
https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/12832660/thesis_M_de_Groot.pdf

Hall, E. T. (1963). A System for the Notation of Proxemic Behavior. *American Anthropologist*, 65(5), 1003–1026. <https://doi.org/10.1525/aa.1963.65.5.02a00020>

Hare, A. P. (1952). A Study of Interaction and Consensus in Different Sized Groups. *American Sociological Review*, 17(3), 261. <https://doi.org/10.2307/2088071>

Harmon, N., Fisman, R. & Kamenica, E. (2019). Peer Effects in Legislative Voting. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 156–180.
<https://doi.org/10.1257/app.20180286>

Heijkoop, P. C. (2006). De implementatie van het duale bestuursmodel binnen de Gemeente Middelburg [Bachelorscriptie]. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hoetink, C. & Kaal, H. (2018). The Material Culture of Parliament. A case study of the Dutch Second Chamber, 1945–2000. *International Journal for History, Culture and Modernity*, 6(1), 13–48. <https://doi.org/10.18352/hcm.538>

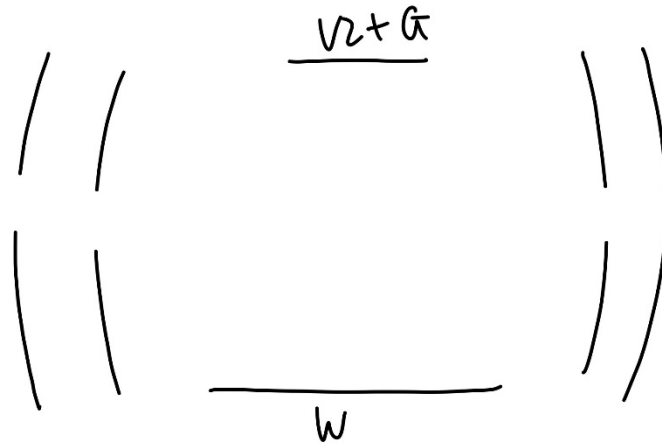
- Jansen, G., Denters, B. & Zuydam, S. van. (2020). Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 : Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt. Universiteit Twente. <https://doi.org/10.3990/3.9789036550659>
- Kaptein, R., Marx, M. & Kamps, J. (2009). Who said what to whom? Proceedings of the 32nd international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval - SIGIR '09. <https://doi.org/10.1145/1571941.1572151>
- Mehrabian, A. (2017). Communication Without Words. *communication theory*, 193–200. <https://doi.org/10.4324/9781315080918-15>
- Michelini, R. L., Passalacqua, R. & Cusimano, J. (1976). Effects of Seating Arrangement on Group Participation. *The Journal of Social Psychology*, 99(2), 179–186. <https://doi.org/10.1080/00224545.1976.9924770>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie & Directe Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen. (2007). Beleidsdoorlichting 6.2 Dualisering & Overhedenoverleg. <https://archieff.rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/beleidsdoorlichtingen/bzk-dualisering-en-overhedenoverleg.pdf>
- Noh, Z., Goddard, P., Hylton, P. L. & Parke, A. (2014). A test to confirm the Neighbour Effect. http://eprints.lincoln.ac.uk/id/eprint/20166/1/A%20test%20to%20confirm%20the%20neighbour%20effect_ZN.pdf
- Osmond, H. (1957). Function as the Basis of Psychiatric Ward Design. *Psychiatric Services*, 8(4), 23–27. <https://doi.org/10.1176/ps.8.4.23>
- Peters, K. & Castenmiller, P. (2019). Om de controle door de raad. https://www.eerstekamer.nl/overig/20190626/om_de_controle_door_de_raad_een/document
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (1997). Op de grens van monisme en dualisme. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/1997/11/01/op-de-grens-van-monisme-en-dualisme>
- Rakel, R. E. & Rakel, R. E. (2015). Textbook of Family Medicine E-Book. Elsevier Gezondheidszorg.
- Schaap, L. (2019). Lokaal Bestuur (8ste editie). Convoy Uitgevers Bv.
- Sommer, R. (1969). Personal Space: The Behavioral Basis of Design. Prentice Hall.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (1999). Dualisme en lokale democratie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/lokale-democratie/tijdslijn-lokale-democratie-3/1990-2000/1999-staatscommissie-dualisme-en-lokale-democratie/>

- Steinzor, B. (1950). The spatial factor in face to face discussion groups. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 45(3), 552–555. <https://doi.org/10.1037/h0061767>
- Stipdonk, V. V. P., Leeuwenburg, R. & Tjalma, H. (2008). De inrichting van het lokaal bestuur: beleving en gebruik van raadszalen, collegekamers en kantoren (1ste editie). SGBO. <https://docplayer.nl/8847047-Beleving-en-gebruik-van-raadszalen-collegekamers-en-kantoren-vincent-van-stipdonk-raimon-leeuwenburg-hester-tjalma-sgbo.html>
- Van Baalen, C. C. & Bos, A. S. (2007). In vergadering bijeen: Rituelen, symbolen, tradities en gebruiken in de Tweede Kamer. In *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (Vol. 10, pp. 61–75). <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/68046/68046.pdf>
- Van Veen, P. A. F. & van der Sijs, N. (1995). Monisme. In *Etymologisch woordenboek*. <https://etymologiebank.nl/trefwoord/monisme>
- Van Vugt, G. W. M. (1984). Naar een sterke gemeenteraad. Tjeenk Willink.
- Ward, C. D. (1968). Seating Arrangement and Leadership Emergence in Small Discussion Groups. *The Journal of Social Psychology*, 74(1), 83–90. <https://doi.org/10.1080/00224545.1968.9919804>
- Wet dualisering gemeentebestuur (27.751). (z.d.). Eerste Kamer der Staten-Generaal. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751_wet_dualisering
- Winner, L. (1980). Do artifacts have politics? Modern technology: Problem or Opportunity?, 109(1), 121–136. <https://www.jstor.org/stable/pdf/20024652.pdf>

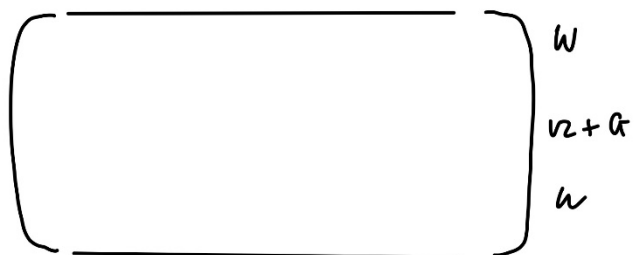
Bijlage B

Hier vindt u een overzicht aan eenvoudige schetsen van de opstellingen van de Utrechtse raadzalen.

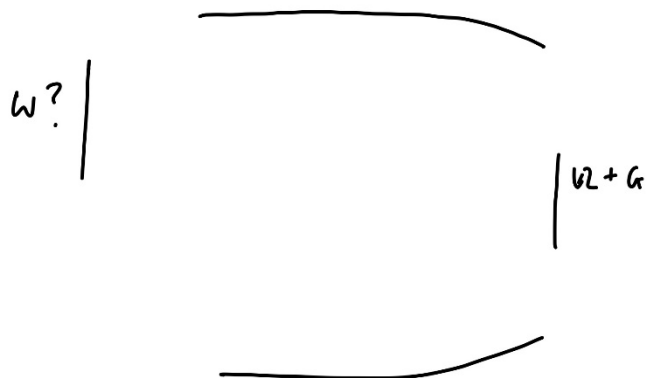
Amersfoort
Monistisch



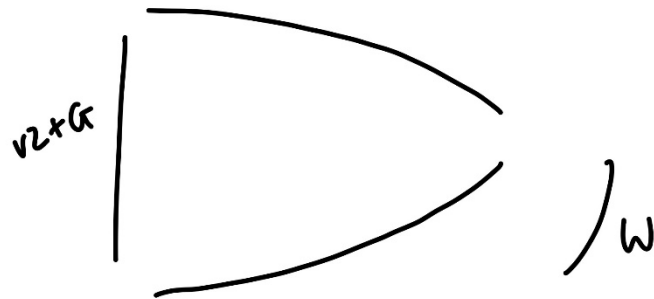
Baarn
Semi-monistisch



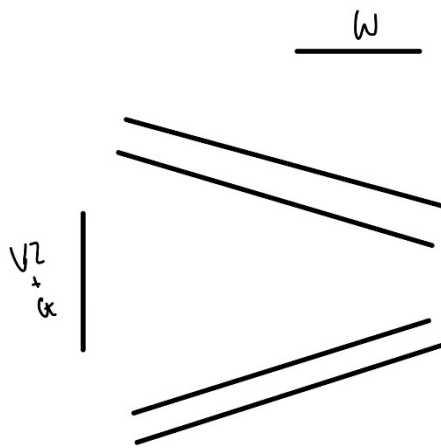
Bunnik
Onbepaald



Bunschoten
Duaal

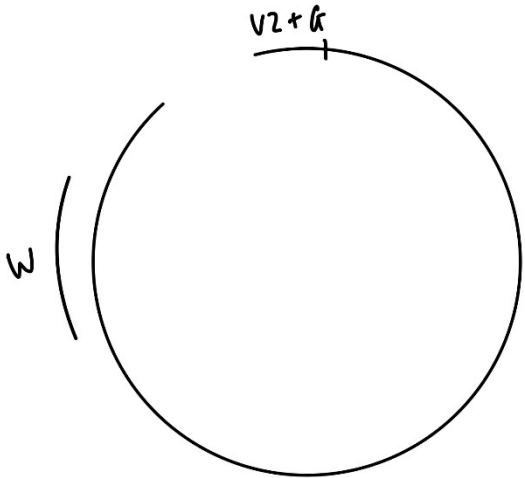


De Bilt
Duaal



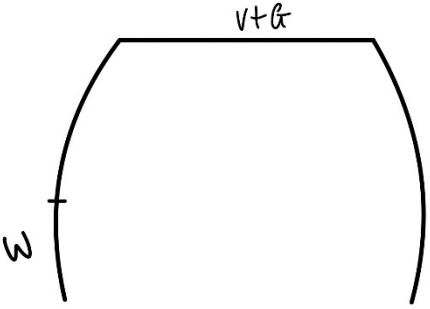
De Ronde Venen

Duvel

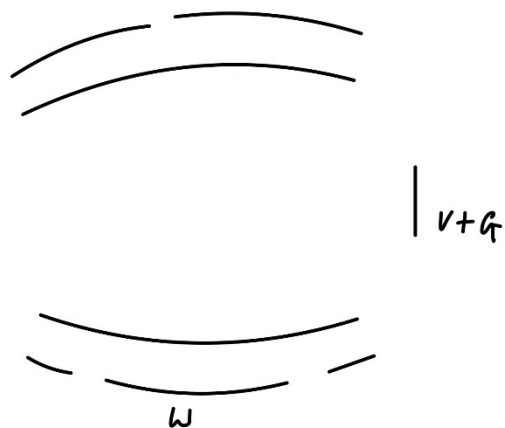


Eemnes

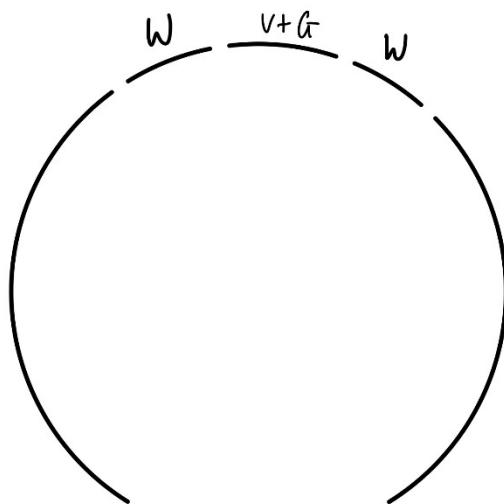
Manstisch



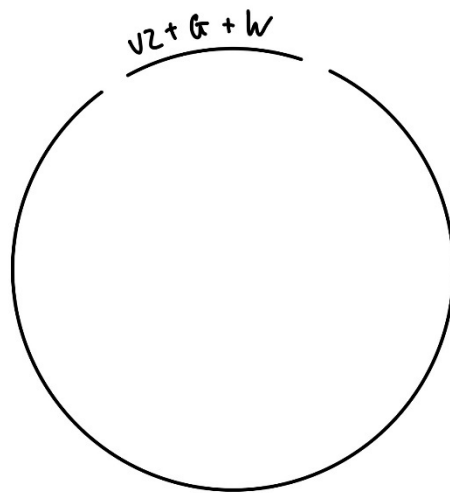
Howten
Semi-monistisch



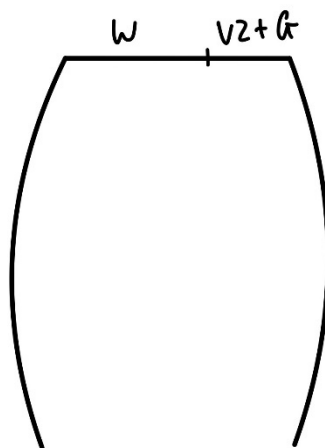
Ijsselstein
Semi-monistisch



Leusden
Semi-monistich



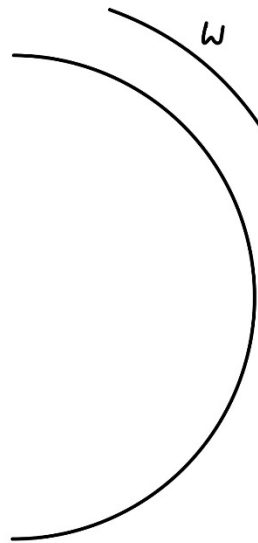
Lopik
Monistich



Montfoort

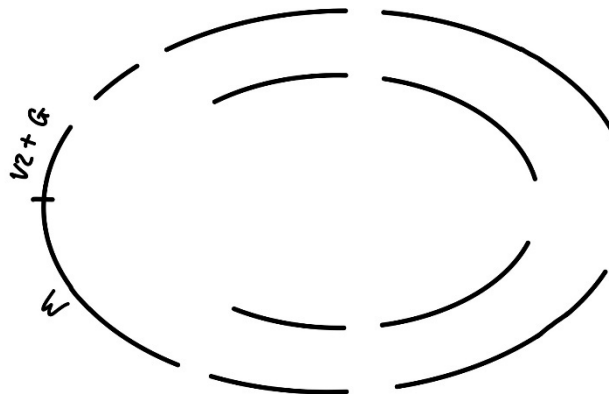
Dual

Locatie v2 + G niet duidelijk

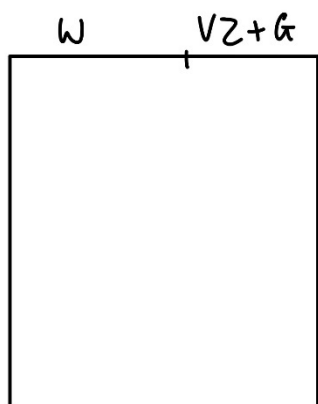


Nieuwegein

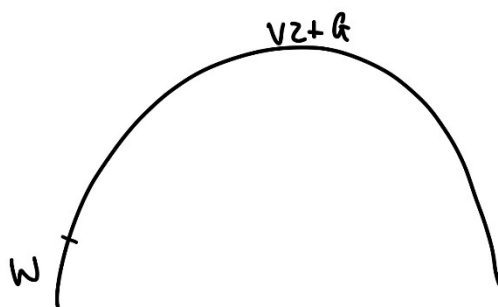
Semi-monistisch



Oudewater
Monistisch

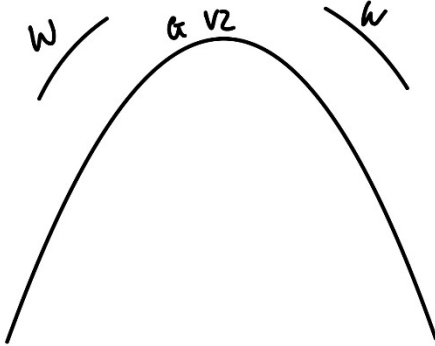


Renswoude
Monistisch



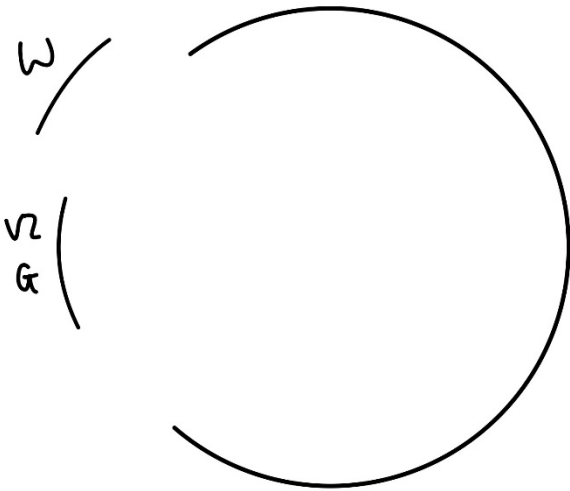
Rhemen

Duaat



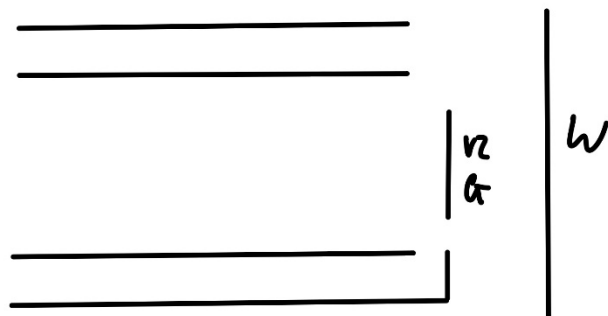
Soest

Duaat



Stichtse Vecht

Duaal



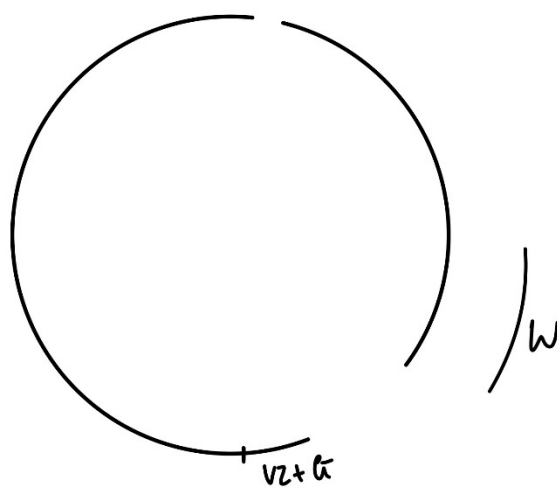
Utrecht

Duaal



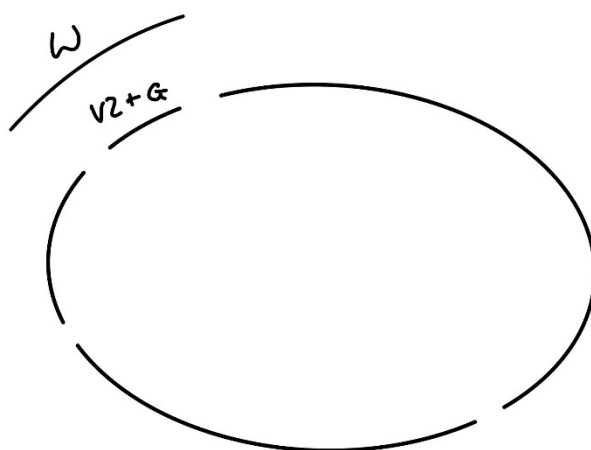
Utrechtse Heuvelrug

Duaal



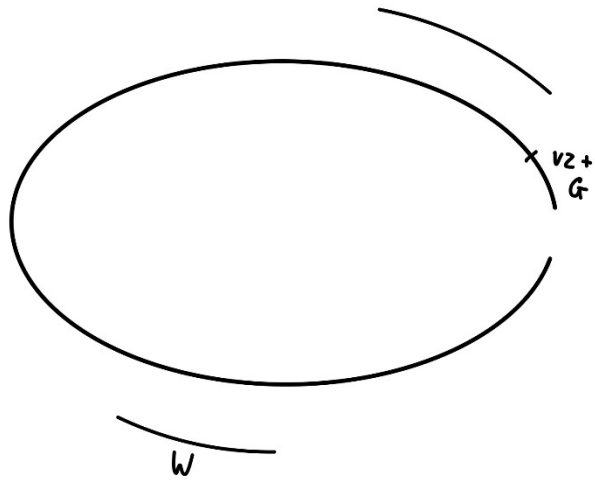
Veenendaal

Duaal



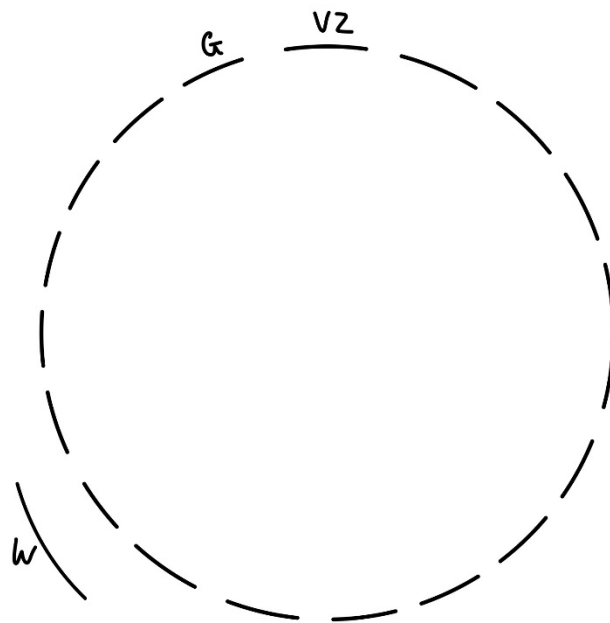
Vyfheerenlanden

Duaal

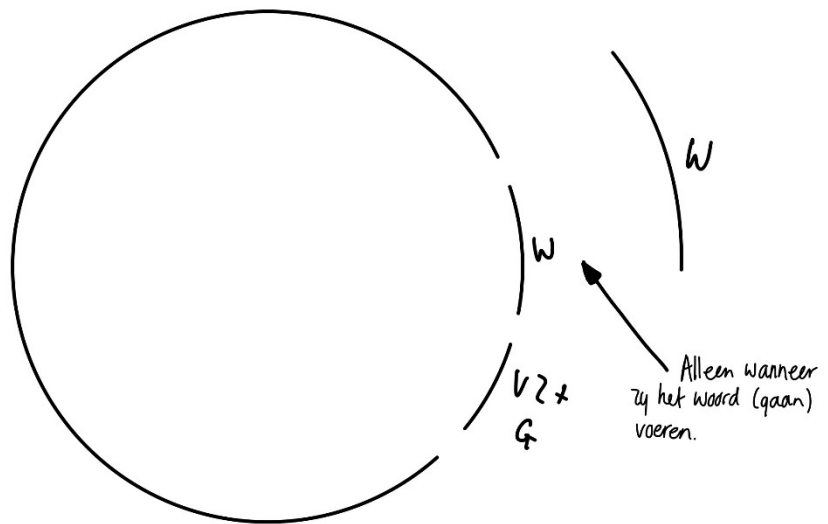


Wijk by Duurstede

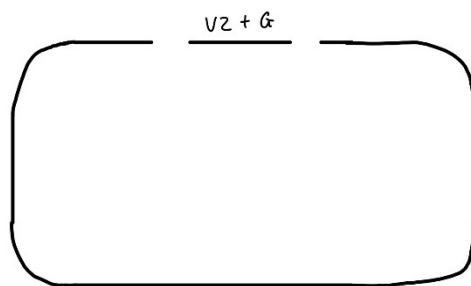
Duaal



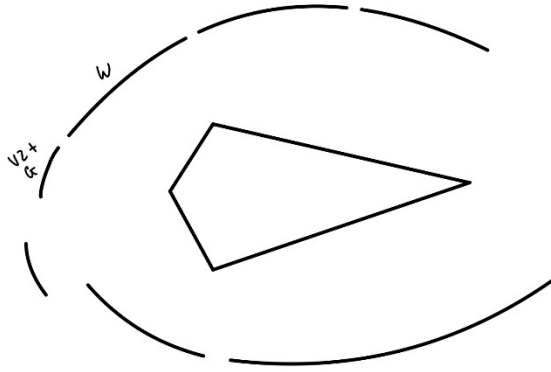
Woerden
Semi-monistisch



Woudenberg
Plaats w met duidelijk



Zeit
Semi-monistisch



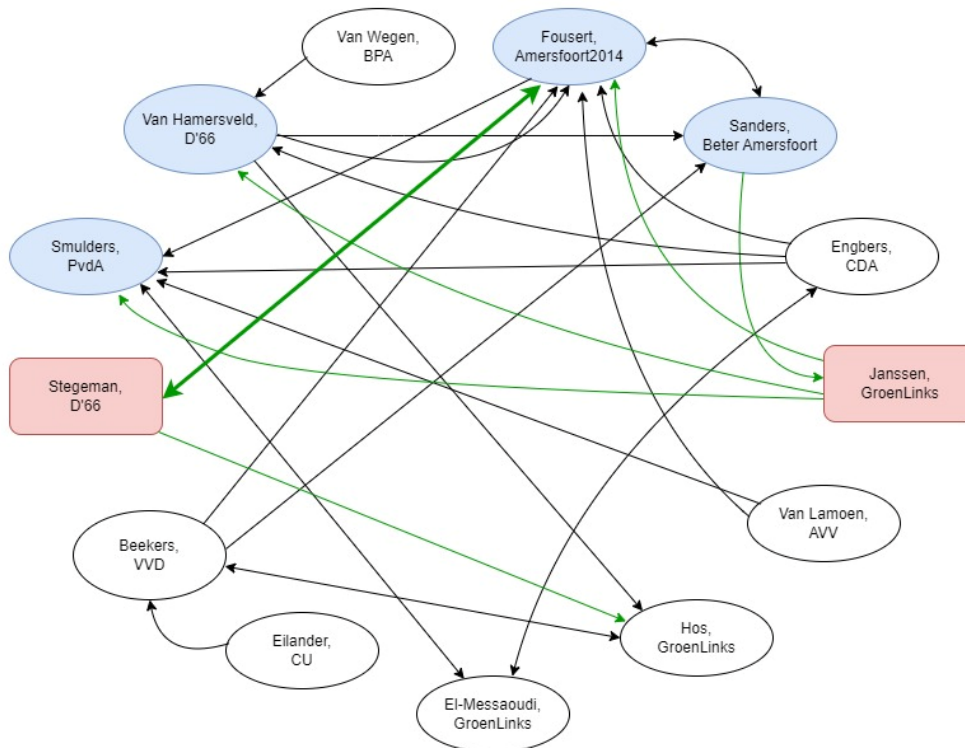
Bijlage C

Hier vindt u alle schematische weergaven van de bestudeerde debatten.

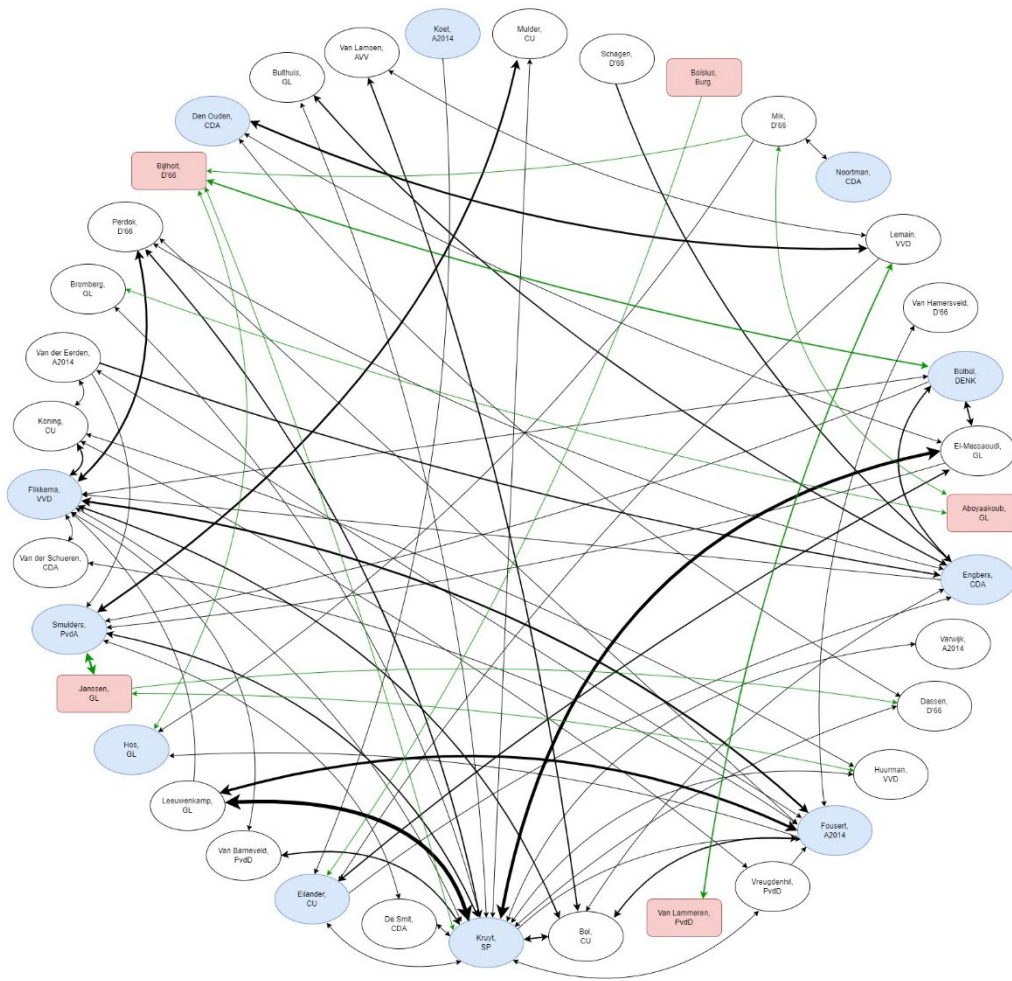
De zwarte lijnen geven de interacties tussen raadsleden onderling aan; de groene lijnen geven de interacties tussen raadsleden en collegeleden aan. Hoe dikker de lijn, hoe hoger het aantal interacties tussen twee personen.



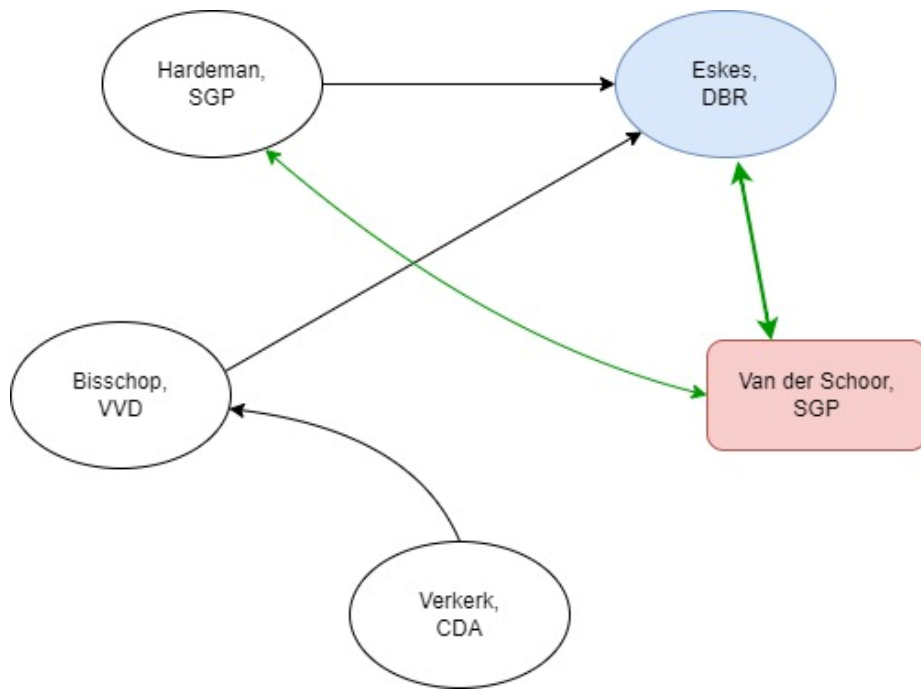
Amersfoort – 31 mei 2022



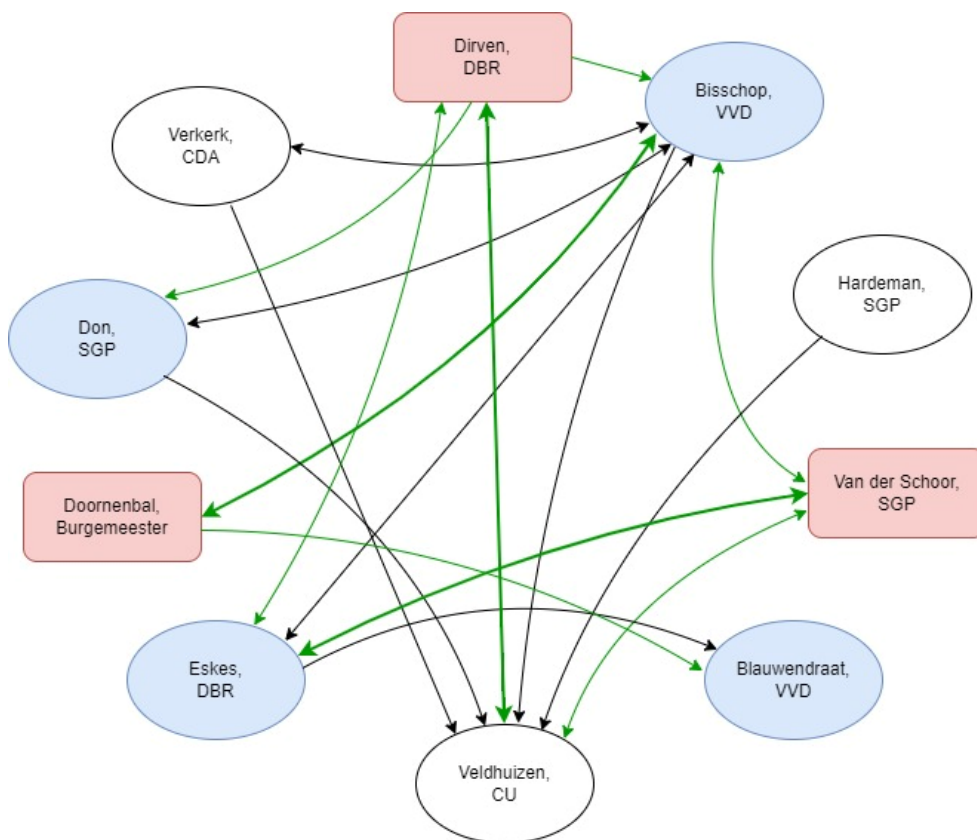
Amersfoort – begroting



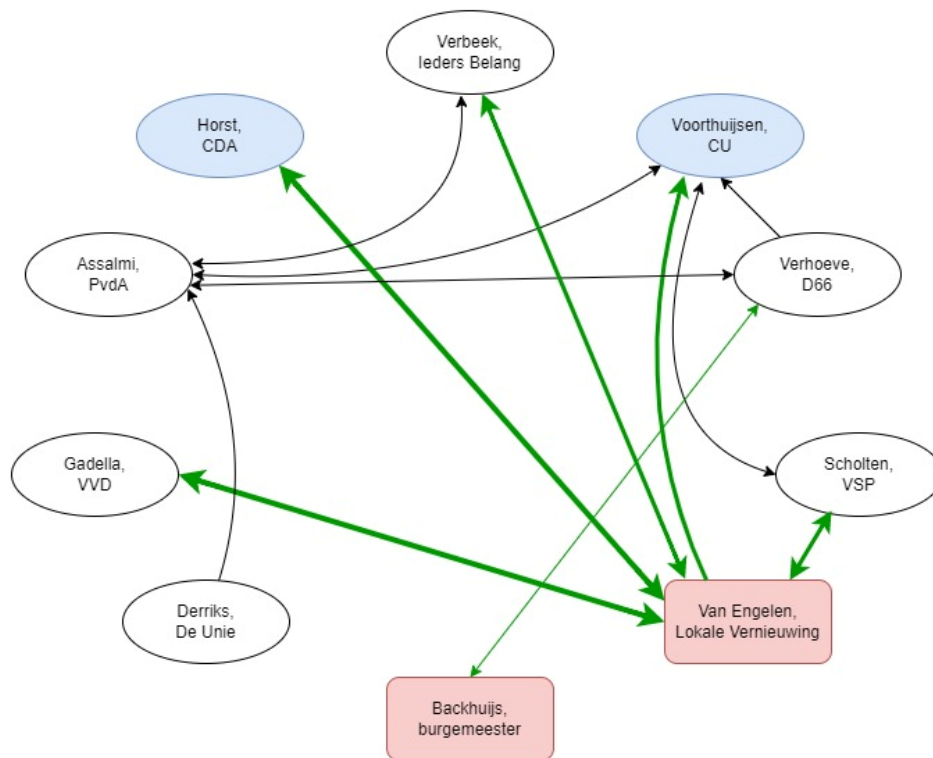
Renswoude – 18 oktober 2022



Renswoude – begroting



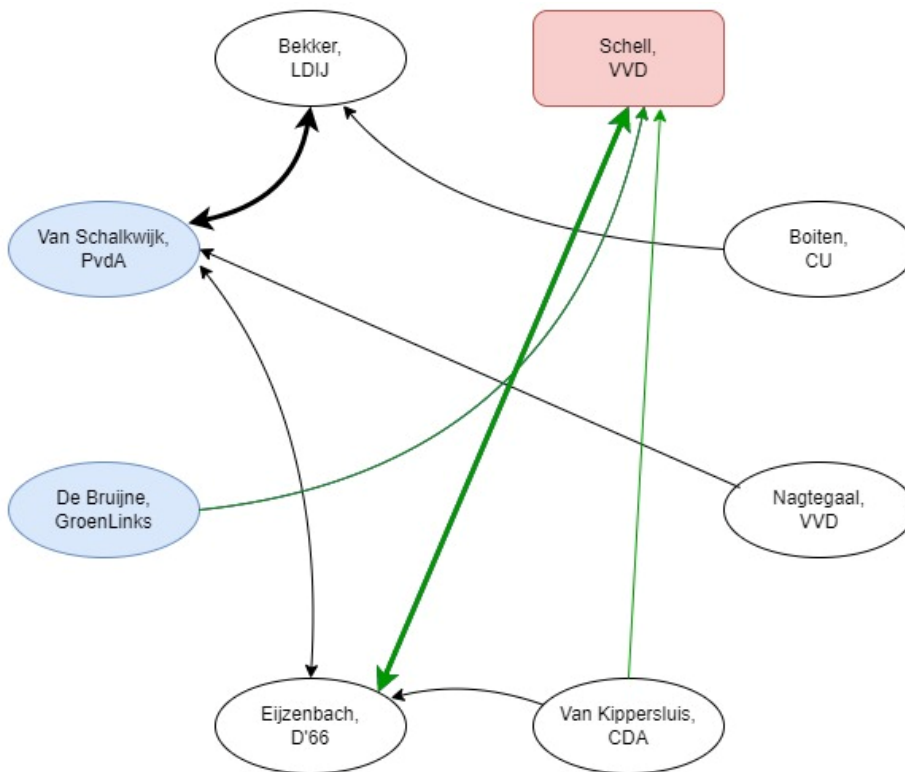
Nieuwegein – 15 september 2022



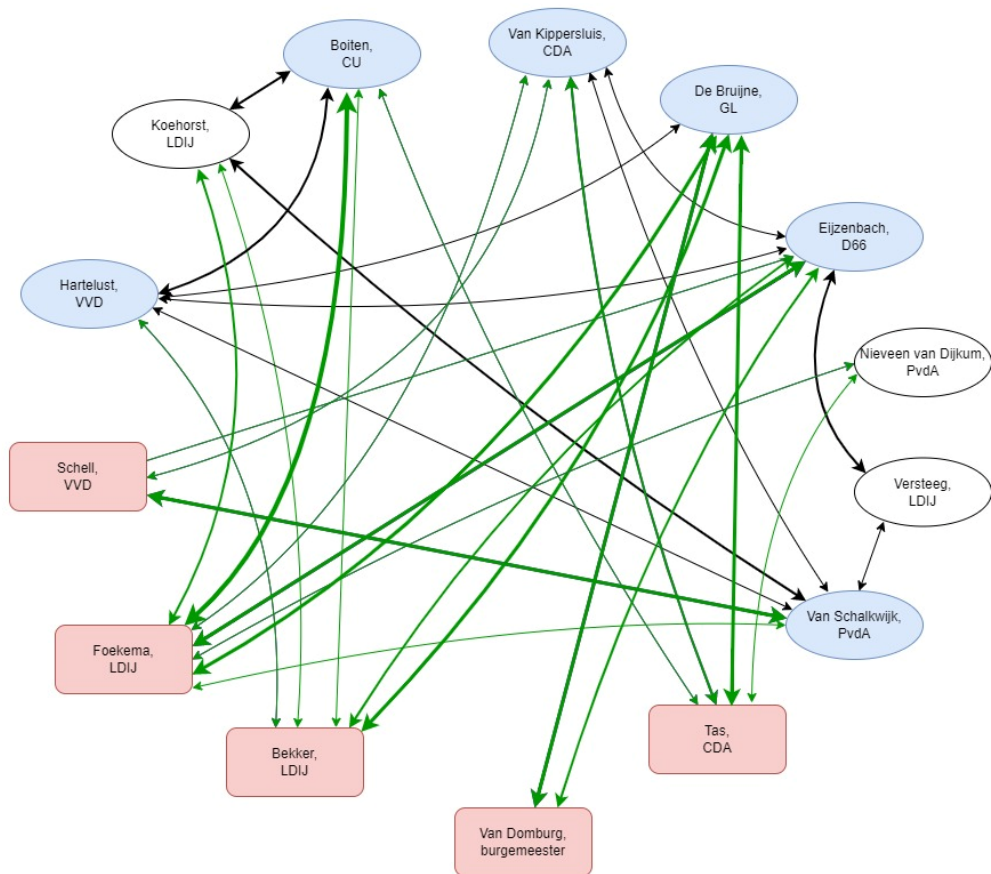
Nieuwegein – begroting



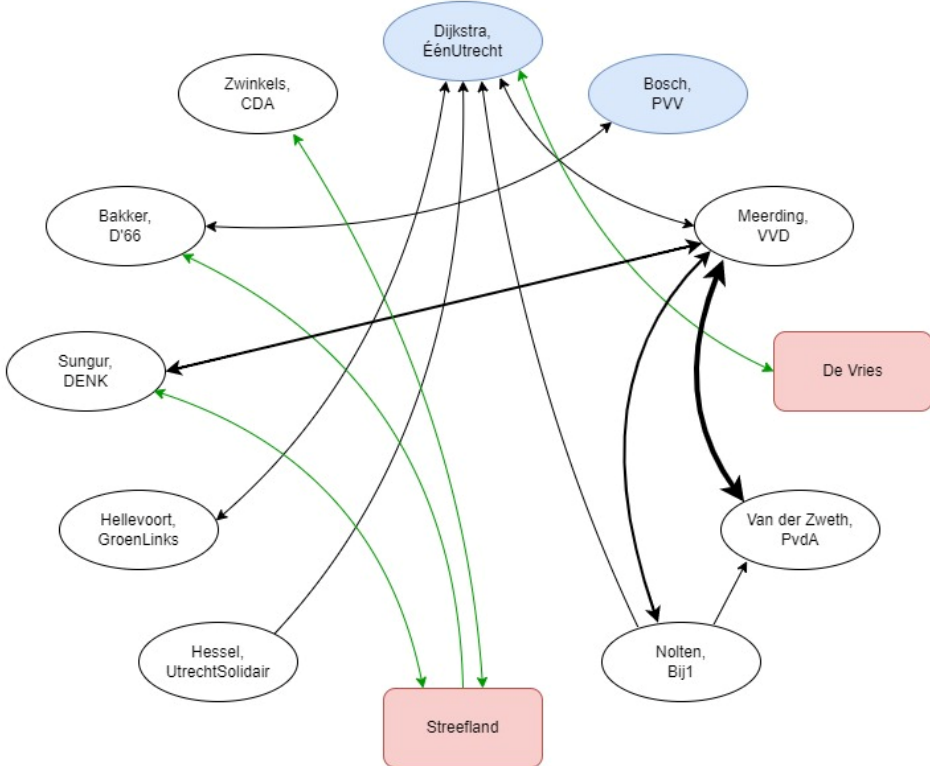
IJsselstein – 29 september 2022



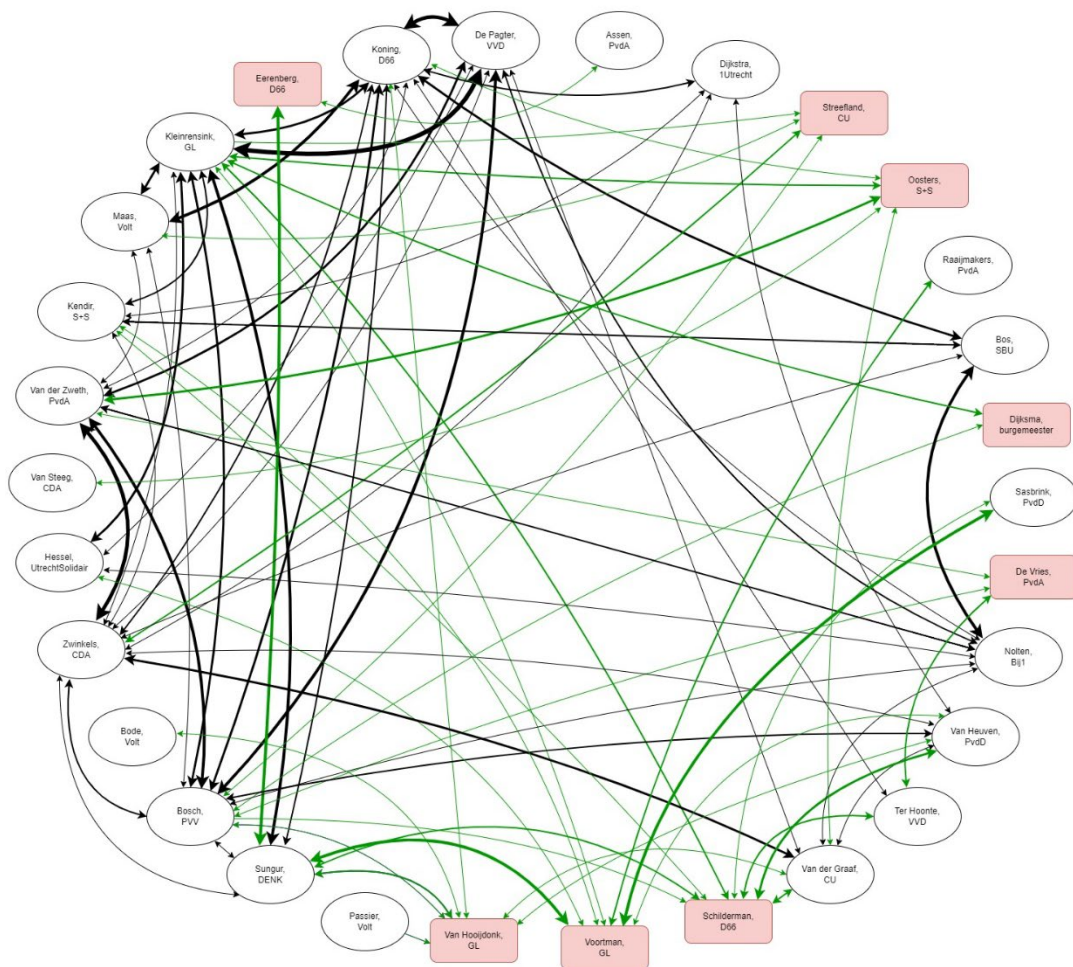
IJsselstein – begroting



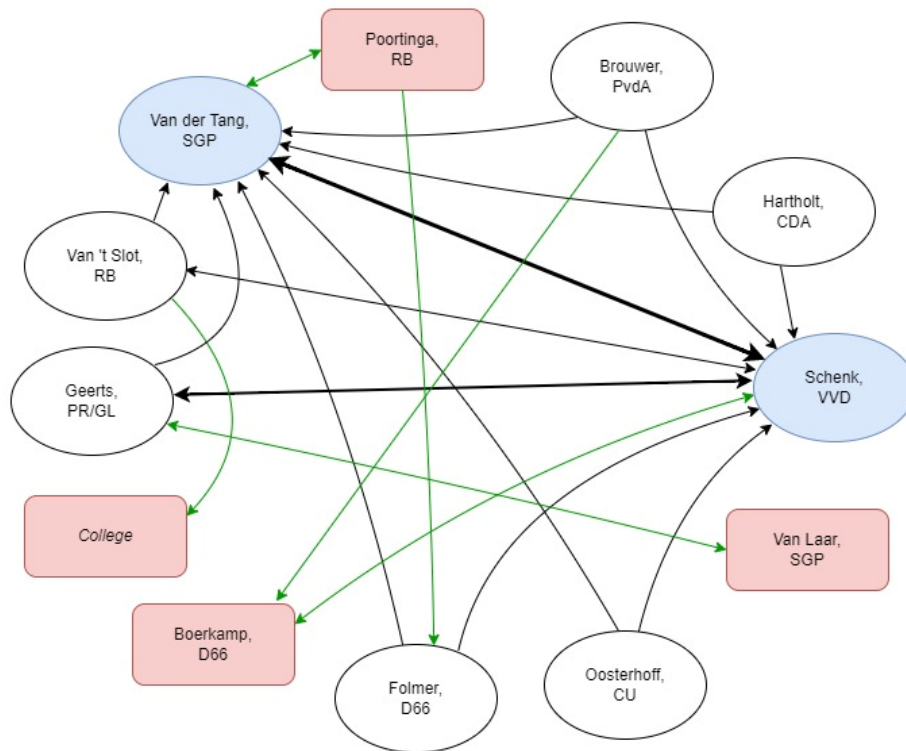
Utrecht – 15 september 2022



Utrecht – begroting



Rhenen – 5 juli 2022



Rhenen – begroting

