

Participatie en het BOB-model

De griffier als spil



Colofon:

Datum:

5 december 2022

Opdrachtgever:

Vereniging van Griffiers, t.a.v. Mevr. H. Den Oudsten, directeur

hester.denoudsten@griffiers.nl

06-10896571

Begeleidingscommissie:

Johan Janssen, raadsgriffier gemeente Zeist

Ruurd Palstra, raadsgriffier gemeente Velsen

Margriet Veeger, raadsgriffier gemeente Lisse

Onderzoekers:

Jules Vullings

Nick Woudstra



Inhoudsopgave

Colofon:	2
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding onderzoek.....	5
1.2. Onderzoeksvragen.....	5
1.3. Onderzoeksverantwoording.....	6
2. Het BOB-model	7
2.1. Het BOB-model.....	7
2.1.1. Beeldvormende fase.....	7
2.1.2. Oordeelsvormende fase	8
2.1.3. Besluitvormende fase	9
2.2. Verschillende vergadermodellen	9
3. Actoren in het proces.....	11
3.1. Rollen en verantwoordelijkheden	11
3.1.1. Raadsleden	11
3.1.2. Collegeleden	12
3.1.3. Griffie	13
3.1.4. Inwoners.....	14
3.2. Ontwikkelingen in de gemeentepolitiek	14
3.2.1. Raadsakkoorden	14
3.2.2. Ombudspolitiek	15
4. Enquête resultaten en analyse	16
4.1. Het functioneren van het vergadermodel in het betrekken van inwoners.....	16
4.2. Inwonerparticipatie	17
4.3. Informatievoorziening in de beeldvormende fase	19
4.4. De rol van de griffier in het vergadermodel op het gebied van participatie	20
4.5. Wat zouden griffiers veranderen	21
5. Participatie en het BOB-model	22
5.1. De griffier en participatie	23
5.2. Praktische handvatten voor griffiers	23
5.2.1. Durf ruimte te geven aan initiatief en blijf experimenteren	23
5.2.2. Versterk de banden met de ambtelijke organisatie om de griffie te ontlasten	24
5.2.3. Eigenaarschap bij de gemeenteraad	25
5.2.4. Probeer inzicht te krijgen in de participatiewens van inwoners	25
5.2.5. Organiseer participatie met de gehele gemeenteraad, aanvullend op de volksvertegenwoordigende rol van fracties	26



5.2.6. Laat inwonerparticipatie (in het vergadermodel) aansluiten bij de algemene visie op participatie van de gemeente	26
5.2.7. Voer het gesprek met je raad	26
Bijlage 1. Vragenlijst.....	27



1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

Het BOB-model is in de loop van de jaren steeds meer ingeburgerd als vergadermodel voor vele gemeenteraden.¹ In dit model doorlopen voorstellen en onderwerpen achtereenvolgend een beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende fase. Binnen het model is vaak ruimte ingebouwd voor inspraak en participatie, maar de wijze waarop (en de impact die het heeft) verschillen per gemeente. Tegelijkertijd blijkt het in de praktijk vaak lastig voor deelnemers van buiten de raad om daadwerkelijk te participeren. Dat wil zeggen dat inspreken over het algemeen lukt, maar dat het complexer is om als raad nieuwe perspectieven binnen te halen die ook kunnen leiden tot gewijzigde besluitvorming.

Deze context kregen we van de Vereniging van Griffiers (VvG) mee bij de vraag om het BOB-model te evalueren. De wens was daarbij om naast de werking van het BOB-model ook de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van alle betrokkenen te onderzoeken. Specifieke aandacht werd daarbij gevraagd voor de ruimte die deelnemers van buiten hebben om andere perspectieven in te brengen en de vraag in hoeverre er voor raadsleden belemmeringen zijn om hierover echt het gesprek aan te gaan, inclusief het geven van weerwoord.

1.2. Onderzoeksvragen

Doel van de evaluatie is om te komen tot concrete aanbevelingen gericht op het versterken van participatie in het BOB-model en aanknopingspunten geven voor de griffiers om hierover het gesprek aan te gaan met hun raad. Deze wens werd geuit in de wetenschap dat griffiers zich verantwoordelijk voelen voor de verbetering van het vergadermodel van hun raad, maar verschillend denken over de vraag in hoeverre zij ook een rol hebben in het versterken van inspraak en participatie.

Bij de vraagstelling voor dit onderzoek heeft de Vereniging van Griffiers zich laten inspireren door de lezing van Evelien Tonkens over het gezag van de raad en onderzoek over de invloed van het vergadermodel op de vergadercultuur van de gemeenteraad. Het onderzoek is ingericht aan de hand van drie lijnen:

- / De verwachtingen ten aanzien van inspraak en participatie bij de invoering van het BOB-model, waarbij we onderzoeken wat de doelstellingen waren ten aanzien van het BOB-model en specifiek de rol en invloed van deelnemers van buiten;
- / De huidige stand van zaken, waarbij aan de orde is in hoeverre de verwachtingen zijn waargemaakt. We bekijken de uitvoering in de praktijk en hebben aandacht voor de verschillen in de toepassing tussen gemeenten;

¹ Gemeenteraden en Provinciale Staten gebruiken beiden het BOB-model. In dit rapport spreken wij voor de leesbaarheid over gemeenteraden en raadsleden, maar kunt u hier ook Provinciale Staten en Statenleden lezen.



- / Duiding en verklaring van de verschillen tussen de verwachtingen en de realisatie, met aanbevelingen voor de toekomst. Hierbij is specifiek aandacht voor de lokale verschillen.

1.3. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een documentenanalyse en literatuuronderzoek. Daarnaast is een enquête gehouden onder alle griffiers, waarin zij gevraagd zijn naar hun ervaringen en inzichten. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit Hester den Oudsten, Margriet Veeger, Johan Janssen en Ruurd Palstra.

De vragenlijst is met een digitale enquête voorgelegd aan griffiers uit gemeenten en provincies. De vragenlijst is via de VvG uitgezet bij de doelgroep. Hier hebben 78 griffiers op gereageerd. Hierna zijn de enquêteresultaten geanalyseerd. Een deel van de griffiers had aangegeven verder te willen praten over ervaringen met participatie binnen het vergadermodel. Met een deel van deze griffiers is contact opgenomen.

In eerste instantie is er een vragenlijst (overeenkomstig met de originele vragenlijst) onder de raadsleden van de desbetreffende gemeentes. Hier kwam beperkte respons op. In overleg met de VvG is er gekozen om verdiepende gesprekken te voeren met de griffiers om praktische handvatten te formuleren voor participatie binnen het vergadermodel.

Gedurende het proces is er meermaals gesproken met de begeleidingscommissie om te komen tot dit onderzoek.



2. Het BOB-model

2.1. Het BOB-model

Het BOB-model is een model van vergaderen en besluitvorming waarin drie fasen worden onderscheiden: Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming.

De oorsprong van het BOB-model ligt in het onderzoek naar interactieprocessen van Robert Bales en Fred Strodtbeck.² Beide onderzoekers deden in de jaren vijftig onderzoek naar besluitvormingsmodellen en introduceerden in 1951 het BOB-model. Het model was gebaseerd op de drie fasen theorie, waarbij zij stelden dat besluitvorming in drie fasen tot stand komt:

1. Oriëntatiefase, waarin vragen gesteld worden en informatie wordt gegeven;
2. Evaluatiefase, waarin het vragen naar en het geven van meningen centraal staat;
3. Controlofase (vragen naar en doen van voorstellen, resulterend in besluiten)

Deze drie fasen theorie is de basis voor het BOB-model en voorkomt dat besluiten te snel genomen worden. In de kern komt het neer op het eerst verzamelen van de benodigde informatie, het op orde krijgen van het dossier. Vervolgens worden de meningen hierover gedeeld en besproken, om uiteindelijk tot besluitvorming te komen. Deze theorie is vertaald naar een politiek besluitvormingsproces, waarbij politici eerst geïnformeerd worden over een vraagstuk, daar een politiek debat over voeren alvorens zij een besluit nemen en stemmen over het voorliggende voorstel.

In het raadswerk komen we verschillende vergadermodellen tegen, waar de BOB-methodiek op verschillende wijzen in geïmplementeerd kan zijn. Daarnaast hebben raadsleden hier zelf ook gelegenheid toe, door in de opbouw van hun betogen volgens deze systematiek te werk te gaan.

2.1.1. Beeldvormende fase

De eerste fase van het BOB-model betreft de beeldvorming. In deze fase staat het verkrijgen van een goed beeld van het vraagstuk of onderwerp door de raad centraal. Er wordt een probleem aangekaart, mogelijke oplossingen worden geschetst, ontwikkelingen en trends worden weergegeven of er vindt een technische sessie plaats waarin de deelnemers worden bijgepraat over thematiek of een actuele stand van zaken. Daarnaast kunnen verschillende invalshoeken en alternatieven worden toegelicht, waarbij ook de consequenties van deze alternatieven duidelijk moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt is dat deelnemers aan deze beeldvormende sessies een goed beeld krijgen van hetgeen voorligt, welke keuzes van hen worden gevraagd en welke opties er zijn. Een belangrijk kenmerk van de beeldvormende fase is dat deze *apolitiek* plaatsvindt. Er wordt dus geen politiek gevoerd door de deelnemers en er vindt geen debat plaats met elkaar of de organiserende of begeleidende persoon (of bestuursorgaan) van de sessie.

² Zie o.a. managementsite.nl en crisiskunde.nl



Voor raadsleden die belangrijke besluiten moeten nemen, is het essentieel om een goed beeld te hebben van de situatie en om de verschillende mogelijkheden te kunnen verkennen. Een goed geïnformeerd raadslid kan immers het beste een juiste afgewogen keuze maken die past bij de opvattingen van het raadslid en de fractie. De discussie over de kloof tussen politiek en samenleving speelt al geruime tijd, waarbij de historisch lage opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 wederom een duidelijk signaal was. Reden voor raadsleden om hier extra aandacht aan te besteden en zelf als gemeenteraad regie te pakken, beter zichtbaar te zijn en het contact met de samenleving te verdiepen en intensiveren. De gemeenteraad versterkt haar volksvertegenwoordigende rol door meer naar buiten te treden en contact te leggen met inwoners, ondernemers en andere betrokkenen. De beeldvormende fase is daar hét moment voor. Daarbij is de beeldvormende fase geschikt om als raad een rol te pakken in de participatie, die steeds vaker ambtelijk (in opdracht van het college), wordt uitgevoerd.

Door als raad een goede beeldvormende fase te organiseren wordt de kaderstellende rol van raadsleden versterkt. Dit betekent ook dat de beeldvormende fase veel eerder in het proces van besluitvorming kan plaatsvinden dan de oordeelsvormende en besluitvormende fase. Bijvoorbeeld doordat een raad beeldvormend een aantal kaders meegeeft aan het college die uitgewerkt moeten worden.

Er worden door gemeenten vele verschillende werkwijzen, vormen en benamingen gebruikt voor dergelijke beeldvormende avonden, waarbij meerdere gemeenten ook nog een onderscheid maken tussen het type beeldvorming dat plaatsvindt. Een greep uit de verschillende vormen: forum, beeldvormende commissie, luisterzitting, rondetafelgesprekken, voorbesprekingsronde, open podium, raadsplein, opinieplein, plein, politieke markt, de ronde, de avond van de raad, sprekersplein, beeldvormende vergadering, informatiemarkt, oriëntatieavond, etc.

2.1.2. Oordeelsvormende fase

Als men goed geïnformeerd is, gaat het vraagstuk naar de tweede fase van het BOB-model: de oordeelsvormende fase. In deze fase wordt het vraagstuk besproken door de raadsleden en fracties en kunnen zij met elkaar in debat gaan. De verworven kennis en inzichten uit de eerste fase kunnen zij nu gebruiken om hun volksvertegenwoordigende rol uit te voeren. Door goed geïnformeerd te zijn, kunnen zij belangen afwegen, voor- en nadelen van de voorliggende keuzes bespreken en aangeven en toelichten welke keuze zij beogen te maken. Deelnemers dragen hun politieke standpunt uit, beargumenteren deze en proberen anderen te overtuigen van hun visie.

In de praktijk wordt deze fase niet enkel gebruikt om eigen standpunten te ventileren en met andere fracties in debat te gaan, maar wordt het college van B&W ook politiek bevraagd. De portefeuillehouder krijgt dan de mogelijkheid om toe te lichten welke keuze het college van B&W voorstelt en waarom die hun voorkeur geniet. Fracties en raadsleden kunnen anderen proberen te overtuigen mee te gaan in het voorstel, het voorstel aan te passen of zelfs een geheel andere weg in te slaan. Daarbij kunnen zij actief kaders meegeven aan het college om een voorstel op te stellen, dat op een later moment weer terugkomt bij de raad ter bespreking en besluitvorming.

Een andere mogelijkheid is dat er door het college reeds een voorstel is opgesteld dat in de beeldvormende fase informatief is besproken. In dat geval is dit het moment voor raadsleden om de verdieping te zoeken, aan te geven welke richting het voorstel volgens hun visie op moet en aan welke



voorwaarden het moet voldoen. Op deze wijze kan je als raadslid een proactieve houding innemen en je kaderstellende en volksvertegenwoordige rol goed uitvoeren.

2.1.3. Besluitvormende fase

De derde en laatste fase van het BOB-model is de besluitvormende fase. Dit is het sluitstuk van het proces dat een vraagstuk doorloopt, aangezien er op het einde een besluit bij meerderheid van de stemmen wordt genomen. Tijdens de oordeelsvormende fase is duidelijk geworden welke voorkeuren de verschillende fracties hebben, welke kaders zij willen meegeven en welke argumenten zij daarvoor hebben. In aanloop naar de besluitvormende fase kan men zich hierop voorbereiden. Tevens heeft elk raadslid de mogelijkheid om een motie of amendement in te dienen bij het voorstel en de raad daardoor te vragen om bepaalde accenten of wensen mee te geven aan het college of het voorstel te wijzigen alvorens erover wordt besloten. Beraadslaging en debat hebben in deze fase meer het karakter van strategische machtsuitoefening. Het gaat vaak om het behouden of versterken van posities of het veilig stellen van specifieke doelen. Op het einde van de beraadslagingen worden de leden gevraagd hun stem uit te brengen, waarbij de meerderheid van de stemmen doorslaggevend is voor het uiteindelijke besluit.

Naast het maken van een keuze, heeft deze fase niet alleen als doel om tot besluitvorming te komen, maar ook om publiekelijk te verantwoorden op basis van welke argumenten de meerderheid van de raad tot deze beslissing komt. Indien tijdens de oordeelsvormende fase is gebleken dat alle fracties het met elkaar eens zijn, staat een vraagstuk doorgaans geagendeerd als hamerstuk. Er wordt dan louter over gestemd, maar niet meer over gesproken.

2.2. Verschillende vergadermodellen

Er zijn vele soorten vergadermodellen die door gemeenten worden gebruikt, waarbij ook veel ruimte is voor flexibiliteit binnen een model zelf. Daardoor is het ook mogelijk dat binnen dezelfde gemeente het ene thema een ander traject doorloopt dan een ander. Waar het ene onderwerp al is voorbereid door het college en middels een voorstel de verschillende fasen van het BOB-model doorloopt, kan een ander onderwerp eerst beeldvormend door raad en inwoners worden verkend, alvorens er een probleemoplossing of richting gekozen wordt ter uitwerking door de ambtelijke organisatie. Flexibiliteit is belangrijk en biedt ruimte voor maatwerk en geeft de raad de mogelijkheid om aan het begin van een proces mee te denken en zijn invloed uit te oefenen.

Uit onderzoek van Binnenlands Bestuur uit 2020 blijkt dat het BOB-model als vergadermodel in opkomst is in de gemeenteraden, maar dat het commissiemodel het meest gebruikte vergadermodel is voor gemeenteraden.³⁴ Ruim de helft van de gemeenteraden gebruikt het commissiemodel. In dit model worden raadsvergaderingen voorbereid via vakcommissies. Indien een gemeente vergadert volgens het zogenoemde commissiemodel, betekent dit echter niet dat er geen beeldvorming plaatsvindt. Zij hebben nog steeds de mogelijkheid om voordat een onderwerp in de commissie wordt behandeld, het beeldvormend te bespreken. Andere varianten die voorkomen in gemeenten zijn de volgende modellen:

³ [Steeds meer raden aan het bobben \(binnenlandsbestuur.nl, 2020\)](#)

⁴ In hoofdstuk 4 van deze rapportage treft u de resultaten van ons eigen onderzoek uit 2022.



- / Alleen plenaire raadsvergaderingen, zonder voorafgaande commissievergadering. In dit model vindt de voorbereiding op de raad plaats via de fractievergaderingen. Dit gebeurt in 19% van de gemeenteraden.
- / Het BOB-model wordt toegepast in 15% van de gemeenteraden.
- / Het model waarbij één commissie de voorbereiding van de gemeenteraad doet wordt gebruikt in 13% van de gemeenteraden. Dit model lijkt op het commissiemodel, maar verschilt hiervan doordat er in tegenstelling tot de vakcommissies sprake is van één algemene commissie.
- / De rondetafelmethode wordt tenslotte gebruikt in 3% van de gemeenteraden. In dit model staat de burgerparticipatie centraal en schuiven inwoners, belangstellenden en experts regelmatig bij de raadsleden aan om in gesprek te komen over het beleid en de uitvoering van de gemeenten.



3. Actoren in het proces

3.1. Rollen en verantwoordelijkheden

Het succes van ieder model staat of valt met de deelnemers aan het proces. Wanneer de deelnemers rolvast zijn, zich houden aan de geschreven en ongeschreven spelregels en intrinsiek gemotiveerd zijn een succes te maken van de uitvoering, kunnen de verschillende actoren doen wat zij moeten doen en slaagt een model. In dit hoofdstuk lopen we de verschillende actoren in het proces langs.

3.1.1. Raadsleden

In alle fasen van het BOB-model zijn raadsleden en gemeenteraad in zijn geheel aan zet, waarbij voor het goed doorlopen van het model het van groot is dat zij zich per fase aan de taakopvatting houden die bij erbij hoort. Dit betekent dat zij in de beeldvormende fase een open blik hebben, zich goed laten informeren en geen politiek bedrijven. In de oordeelsvormende fase kunnen zij vervolgens hun politieke kleur etaleren om vervolgens in de laatste fase te besluiten. Zelfbewustzijn van dit proces is een belangrijke voorwaarde tot slagen. Een raadslid heeft immers een volksvertegenwoordigende rol en wil zijn of haar achterban bedienen, tegelijkertijd dient het ook het algemeen belang af te wegen en daardoor een verantwoorde en weloverwogen keuze te maken.

Om hiertoe te komen, dienen zowel raadsleden als fracties al geheel het BOB-model op de juiste wijze te benaderen. Wanneer een raadslid, voorzien van een dichtgetimmerd standpunt, naar een beeldvormende of oordeelsvormende vergadering komt, zal hij of zij minder geneigd zijn om open naar informatie of argumenten van anderen te luisteren. Dat kan worden voorkomen door een open blik te hebben of door andere praktische afspraken, zoals fractievergaderingen ná de beeldvormende ronde in te plannen waardoor onderwerpen nog niet zijn voor besproken. Sterker nog, de kracht van een beeldvormende bijeenkomst is het overdragen van informatie, waarbij het dossier 'op orde komt'. Standpunten kunnen daarom pas na deze fase ingenomen worden.

Bij de oordeelsvorming worden de standpunten bepaald. Enerzijds doordat raadsleden delen hoe zij tegen het voorliggende vraagstuk aankijken, anderzijds doordat de leden onderling in gesprek komen over de voorliggende vraag en de reacties daarop van de verschillende fracties. Ook het college is in deze fase van belang: bij de oordeelsvorming scherpt het college door middel van antwoorden op politieke vragen de oordeelsvorming van de raadsleden, waardoor zij een voorlopig standpunt kunnen innemen. Van de raadsleden wordt daarom in deze fase gevraagd om stelling te nemen en met politieke vragen de andere raadsleden en het college om verduidelijking te vragen. Het resultaat van de oordeelsvormende fase moet zijn dat raadsleden weten hoe de verschillende fracties tegen een standpunt aankijken, zodat in de voorbereiding op de besluitvorming fracties moties en amendementen kunnen voorbereiden. Het risico in deze fase is dat raadsleden zich (nog) niet uitspreken, waardoor het ongewis blijft hoe partijen tegen een voorstel aankijken. De besluitvorming kan in dat geval niet goed worden voorbereid. De oordeelsvormende fase eindigt met een advies aan de raad:

- / In hoeverre is het voorstel beslisrijp? Over een beslisrijp voorstel kan worden besloten. Een voorstel wordt niet beslisrijp geacht, wanneer het voorstel niet aansluit op het vraagstuk waarop het is geagendeerd of wanneer een voorstel onjuist informatie bevat of niet eenduidig is.



- / In hoeverre hebben partijen een definitief standpunt ingenomen, waarover verder debat niet wenselijk is? In dat geval kan het voorstel door als hamerstuk naar de raad, waarbij partijen alleen nog hun voor of tegen hoeven uit te spreken. Wanneer partijen nog geen definitief standpunt hebben ingenomen, gaat het voorstel door als bespreekstuk. Een veelgehoorde misvatting onder raadsleden is dat partijen het bij een hamerstuk met elkaar eens moeten zijn over hun standpunt, dat wil zeggen dat zij het of allemaal eens of allemaal oneens moeten zijn met het voorstel. Dat is niet het geval. Ook wanneer twee van de zeven fracties tegen een voorstel zijn, kan het nog steeds als hamerstuk geagendeerd worden. In dat geval betekent het hamerstuk dat de voorstanders de tegenstanders niet meer overtuigen en andersom.

In de besluitvormende fase nemen raadsleden hun definitieve positie in ten opzichte van het voorstel. Bij bespreekstukken zullen raadsleden proberen hun opponenten te overtuigen door via amendementen het voorstel aan te passen, dan wel via een motie een extra opdracht mee te geven of uitspraak te doen. Het risico bij behandeling van een bespreekstuk is dat de oordeelsvormende fase wordt overgedaan. Daarnaast hoor je geregeld in de raadszalen dat een voorstel te belangrijk is om niet te bespreken, en partijen daarom een bijdrage leveren in de besluitvormende fase die geen enkel effect heeft op de stemverhouding en ook niet tot doel heeft om een motie of amendement in te dienen. Ook dit doet afbreuk aan het model en draagt er toe bij dat de effectiviteit van het BOB-model niet tot uiting komt en vergaderingen onnodig lang duren.

De drie rollen van de raad kunnen in elke fase tot uitvoer worden gebracht. Daarbij vallen twee zaken op. De volksvertegenwoordigende rol heeft doorgaans meer nadruk in de beeldvormende en de oordeelsvormende vergaderingen, maar dit laat onverlet dat deze rol ook in de besluitvormende fase tot uiting kan komen. De beeldvormende fase kan bij uitstek gebruikt worden door de raad om het college een aantal kaders mee te geven bij de uitwerking van een voorstel.

3.1.2. Collegeleden

In het gehele besluitvormingsproces vervult het college van B&W een belangrijke rol. De meeste voorstellen aan gemeenteraden worden gedaan door het college, waarbij de portefeuillehouder deze samen met de ambtelijke organisatie heeft voorbereid. Daarnaast is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten van de raad. Besluitvorming en de politieke keuzes worden echter gemaakt door de gemeenteraad. Voorstellen dienen daarom ook alternatieven te hebben, zodat de raad ook echt wat te kiezen heeft. Aangezien een gemeenteraad op hoofdlijnen stuurt, speelt het college ook een belangrijke rol om de beeldvormende fase juist te organiseren. Tijdigheid en de wijze van communiceren, informeren en de raad betrekken is hierbij cruciaal. Een gemeenteraad die aan de voorkant van een proces is betrokken, kan meedenken en wordt geconsulteerd over een vraagstuk en juist voorbereid de politieke beraadslagingen ingaat, is sterk gepositioneerd en daardoor ook in staat om op een gedegen wijze belangen af te wegen en beslissingen te maken.

Een valkuil voor het college kan zijn dat het als een zwakte wordt gezien wanneer de raad het beleid of de voornemens daarvan bijstuurt. Met andere woorden dat wanneer de raad stelling neemt en daarin afwijkt van het collegestandpunt, dit als falen van het college wordt beschouwd. Niets is echter minder waar. Door vanuit het college de BOB-methodiek te omarmen en te accepteren dat de raad door het op orde krijgen van het dossier in de beeldvormende fase en het uitwisselen van inzichten en standpunten in de oordeelsvormende fase uiteindelijk in de besluitvormende fase tot een andere uitkomst besluit,



heeft de BOB-methodiek de raad in positie gebracht en daarmee optimaal bijgedragen aan het democratisch proces.

In de beeldvormende fase zien we in verschillende gemeenten dat het voor een college lastig is om de beeldvorming voor meer te gebruiken dan alleen de toelichting op het voorliggende voorstel. Vaak is de informatie die in de beeldvorming wordt verstrekt, gericht op de argumentatie om voor het voorstel te stemmen. Daarmee verengt de beeldvorming zich, terwijl deze fase juist gebruikt is om meer te delen tussen raad en college dan hetgeen al in de stukken is beschreven. Dit geldt ook voor de beeldvorming die tot doel heeft het college kaders mee te geven bij de verdere uitwerking.

3.1.3. Griffie

De griffie, met de griffier aan het hoofd, speelt een cruciale rol in het gehele BOB-model. Als eerste adviseur van de gemeenteraad, maar ook als ondersteuner, facilitator en bewaker van het gehele proces. De griffie zorgt ervoor dat voorstellen bij de raad terecht komen, denkt actief mee over de agendering en bespreking, stemt met portefeuillehouders, ambtenaren en externen af en behartigt de belangen van de gemeenteraad in de ambtelijke organisatie. De griffie houdt regie over het gehele proces, trekt waar nodig aan de bel, signaleert en herkent zowel kansen als mogelijke valkuilen en handelt hiernaar. Door op deze wijze als procesbegeleider en -bewaker te fungeren, is de griffie deels bepalend voor het succes van elke fase in het BOB-model.

De griffie kan de raad ondersteunen in zijn rol in de verschillende fasen door de raadsleden in positie te brengen en op procesniveau te adviseren wat er van hen wordt verwacht. Dat kan door middel van annotaties bij de agenda's en de voorstellen. Daarnaast heeft de griffie een belangrijke rol richting de ambtelijke organisatie, door te staan voor de positie van de raad en het belang hiervan uit te dragen. Dit betekent niet alleen dat helder gemaakt wordt wat de rol van de raad is, maar ook dat de fasen van besluitvorming bij de beleidsmedewerkers worden herkend en de voorstellen die aan de raad worden gedaan hierop worden aangepast. De griffie kan hiermee bijvoorbeeld bewerkstelligen dat vanuit de ambtelijke organisatie gewerkt wordt met startnotities bij de grotere beleidsvoorstellen, die in de beeldvormende fase worden gebruikt om het college kaders mee te geven bij de verdere uitwerking van de voorstellen.

Tenslotte kan de griffie naar alle actoren in het proces een belangrijke rol spelen in feedback op de wijze waarop wordt vergaderd en hoe de verschillende actoren in het besluitvormingsproces zich opstellen. De griffie heeft hierin een unieke positie, doordat zij nauwe contacten met de ambtelijke organisatie onderhoudt, dicht op het college werkt en daarmee goed ingevoerd is in de werkwijze en besluitvorming van het college en doordat de griffier als eerste adviseur van de raad bij alle raadswerkzaamheden betrokken is. Vaak hebben gemeenteraden georganiseerd dat in één of meerdere gremia van de raad wordt teruggeblikt op de vergadercyclus, bijvoorbeeld in een presidium of fractievoorzittersoverleg. Deze bijeenkomsten bieden een uitgelezen mogelijkheid voor de griffier om de raad van feedback te voorzien. Daarnaast is de griffier vaak ook betrokken bij het werk van de agendacommissie, waarmee aan de voorkant van de vergadercyclus een podium wordt geboden aan de griffier om mee te sturen op de wijze van behandelen van voorstellen en de raad actief te adviseren over het proces en de rol die daarin wordt verwacht van de leden.



3.1.4. Inwoners

Binnen een gemeente heeft ieder zijn of haar eigen rol, maar uiteindelijk heeft iedereen een gezamenlijk doel: het beste voor de inwoner voor elkaar krijgen. Voor de gemiddelde inwoner is er ook één gemeente, zonder daarbij onderscheid te maken tussen de verschillende rollen en betrokkenen. Inwoners kunnen elke vier jaar stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen en worden vertegenwoordigd door de raadsleden, maar in toenemende mate wordt er aandacht gevraagd voor participatie en het vaker en meer betrekken van inwoners bij het besluitvormingsproces. Dit gaat verder dan het inspreken bij een vergadering van de gemeenteraad. In hoofdstuk 4 wordt er uitgebreider stilgestaan bij de rol van inwoners en participatie in het BOB-model.

De rol die inwoners in het proces hebben verschilt per gemeente. In het reglement van orde van de raad is beschreven wanneer een inwoner zijn invloed kan uitoefenen in de vergaderingen. Naast het recht om in te spreken, kunnen in dat reglement ook andere vormen geregeld zijn, zoals meespreken of actieve betrokkenheid in een van de fasen van de besluitvorming. Overigens is de betrokkenheid en invloed van de inwoners op de besluitvorming niet alleen afhankelijk van de mogelijkheden die de raad daarvoor biedt. In het participatiebeleid van de gemeente is ook bepaald welke rol inwoners hebben in de fase voordat voorstellen ter besluitvorming naar de raad gaan.

De invloed die het college geeft en de invloed die er bij de raad is, kunnen communicerende vaten zijn. Wanneer inwoners in de voorbereidende fase bij het college veel invloed hebben gehad op de inhoud van een voorstel, ligt het voor de hand dat de raad dit belangrijk acht en de input vanuit de inwoners niet zo maar aan de kant legt. Dat betekent vaak ook dat inwoners hun inbreng richting het college niet nog eens bij de raad zullen overdoen. Desondanks hoeft dit geen gegeven te zijn, bijvoorbeeld doordat het college de input van de inwoners niet kan of wil verwerken in de voorstellen of doordat de raad voornemens is contrair te besluiten.

3.2. Ontwikkelingen in de gemeentepolitiek

3.2.1. Raadsakkoorden

Het functioneren en de inrichting van een vergaderstructuur zoals het BOB-model is voor een groot deel afhankelijk van de deelnemers, maar ook van de (politieke) context waarin er wordt geopereerd. Verreweg de meeste gemeenten werken met een coalitieakkoord, maar het raadsakkoord maakt een opmars. In 2014 waren er 22 gemeenten, de afgelopen bestuursperiode waren er 56 gemeenten die werkten met een dergelijk akkoord. Ook na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 is het bij veel gemeenten (nog steeds) onderdeel van gesprek. Ondanks dat het nog te vroeg is om een daadwerkelijk aantal te benoemen, lijkt de stijgende trend zich niet te hebben doorgezet. Een raadsakkoord kent diverse vormen en benamingen (o.a. raadsagenda, strategisch akkoord), waarbij er ook onderscheid is tussen hoe verregaand zij zijn. In sommige gemeenten is het akkoord dat raadsbreed wordt ondertekend, op een andere plek betreft het een overeenkomst of afspraak tussen de partijen om bepaalde belangrijke thema's gezamenlijk op te pakken, waarbij een dergelijk document ook nog naast een coalitieakkoord kan bestaan.

Een raadsakkoord heeft doorgaans als doel de raad op een aantal specifieke thema's een actieve en leidende rol te geven en de betrokkenheid van de samenleving bij haar eigen omgeving te vergroten. Dit



is een opdracht aan de raad zelf en kan zich eveneens vertalen in bestuursopdrachten aan het college. Een griffie bewaakt dit proces en kan alle betrokkenen adviseren bij de uitvoering van een dergelijk akkoord. Indien er een dergelijk akkoord is overeengekomen, betekent dit ook wat voor de inrichting van het vergadermodel. Een thema dat is opgenomen als prioriteit en die men raadsbreed wil oppakken, vraagt een zorgvuldig traject. De beeldvormende fase is belangrijk om iedereen op dezelfde vlieghoogte te krijgen, waarbij de oordeelsvormende fase het moment is om met elkaar het gesprek te voeren over inhoud en het maken van (politieke) keuzes.

3.2.2. Ombudspolitiek

Bij ombudspolitiek positioneren raadsleden zich als intermediair tussen de inwoner en overheid. In veel gevallen zijn dit volksvertegenwoordigers van lokale en activistische partijen. Vaak zijn hun raadsleden sterk geworteld in de lokale gemeenschap, zeer betrokken binnen het maatschappelijk middenveld en kennen als gevolg daarvan hun achterban goed. Voor het verzamelen van informatie houden ze met regelmaat spreekuren. Daarnaast zijn dit type partijen ook buiten verkiezingscampagnes op straat te vinden om het gesprek met inwoners aan te gaan. Signalen worden vervolgens (via het college) doorspeeld naar bijvoorbeeld ambtenaren die concreet iets kunnen doen aan hun problemen.

Aan de ene kant kan deze vorm van politiek bedrijven minder mondige burgers, die een drempel voelen om politiek en overheid aan te schrijven, een stem geven. Daarmee kan het tegelijkertijd een methode zijn om de betrokkenheid vanuit de samenleving bij de politiek te stimuleren. Bovendien kan individuele casuïstiek breder leven waardoor de raad als geheel in een vroeg stadium kan anticiperen en ingrijpen op maatschappelijke problematiek. Het resultaat is dat het vertrouwen van inwoners in ombudspolitieke partijen en daarmee de gemeentelijke democratie vergroot wordt. De electorale successen van lokale partijen in de afgelopen jaren zijn daar een uiting van. Daar staat echter tegenover dat ombudspolitiek op gespannen voet kan staan met het dienen van het algemeen belang als raadslid.

Volksvertegenwoordigers kunnen privé immers zo betrokken zijn bij een bepaalde kwestie dat het een zorgvuldige politieke afweging van verschillende deelbelangen belemmert. Zeker op lokaal niveau kan dan al snel vriendjespolitiek of de schijn daarvan op de loer liggen.



4. Enquête resultaten en analyse

In de periode 12 tot 30 mei 2022 is een vragenlijst uitgezet onder alle gemeente- en provinciegriffiers in Nederland. Dit heeft geleid tot de volgende respons:

	Ingevulde enquêtes
Gemeente	74
Provincie	3

Aangezien dit onderzoek zich richt op het BOB-model is er specifiek gevraagd naar het vergadermodel dat gebruikt wordt in de gemeente en provincie van de invuller. 80% van de invullers geeft aan dat de gemeente of provincie gebruik maakt van het BOB-vergadermodel. 30% van de invullers geeft aan dat hun gemeente of provincie gebruik maakt van een vergadermodel met raadscommissie. Het was mogelijk om meerdere modellen aan te kruisen aangezien niet alle vergadermodellen binnen één hokje te plaatsen zijn. De overige invullers geven aan dat er in hun gemeente of provincie wordt gebruik gemaakt van een agendacommissiemodel of een vergadermodel zonder commissies (alleen een plenaire gemeenteraad).

4.1. Het functioneren van het vergadermodel in het betrekken van inwoners

In de vragenlijst is griffiers de vraag gesteld wat zij als belangrijke voordelen zien van het BOB-model. Hier zijn twee duidelijke antwoordcategorieën te onderscheiden:

1. De participatie van inwoners: griffiers geven aan dat er veel ruimte is voor inwoners om invloed uit te oefenen, en dat raadsleden hier ook meteen op kunnen reageren. Inhoudelijke onderwerpen worden hiermee niet meteen politiek waardoor er echt geluisterd kan worden naar elkaar. Het gesprek tussen raad en samenleving staat voorop.
2. Tijdswinst en efficiëntie: griffiers geven aan dat het BOB-model zorgt voor een duidelijke onderscheid in fasen en daarmee dossiers efficiënt behandeld kunnen worden. Het biedt daarnaast flexibiliteit in de agenderen van stukken en het plannen van vergaderingen.

Griffiers die werken met een BOB-model zijn beduidend positiever over inwonerparticipatie in hun vergadermodel dan griffiers die werken met commissies of alleen plenaire raadsvergaderingen.

Toch zien griffiers ook nog flink wat verbeterpunten in de implementatie van het BOB-model. De vergaderstructuur vraagt het actief volgen van de raadsagenda door inwoners om op het juiste moment in de cyclus in te spreken. Griffiers geven aan dat de tijdigheid van inwonerbetrokkenheid een uitdaging



is in de implementatie. De mogelijkheid is er in het systeem, maar is onvoldoende terug te zien in de praktijk. Deels omdat de raad te weinig gebruikt maakt van de mogelijkheid, deels omdat de mogelijkheid tot 'meespreken', inspreken of een andere vorm van participatie van inwoners niet bekend is bij het grote publiek.

Daarnaast komt meermaals terug dat participatie binnen het vergadermodel, bijvoorbeeld in de beeldvormende fase, het participatietraject van het college bij beleidsvorming in de weg kan lopen. In de praktijk gaan deze twee trajecten vaak gelijk op.

Wat verder meermaals terugkomt is het kiezen van onderwerpen waarop het gehele BOB-model doorlopen wordt. Griffiers geven aan dat niet alle onderwerpen geschikt zijn voor uitgebreide behandelingen in de beeldvormende fase, of dat dit voor sommige onderwerpen niet nodig is. Het vooraf inventariseren van onderwerpen waarop de raad graag beeldvormend aan de slag wil met inwoners, organisaties en andere belanghebbenden kan ertoe leiden dat het potentieel beter wordt benut.

4.2. Inwonerparticipatie

Een belangrijk deel van de vragenlijst ging over het betrekken van inwoners via het vergadermodel. Het betrekken van inwoners kan op meerdere manier en op verschillende momenten in het proces. In de vragenlijst is gevraagd hoe griffiers dit ervaren.

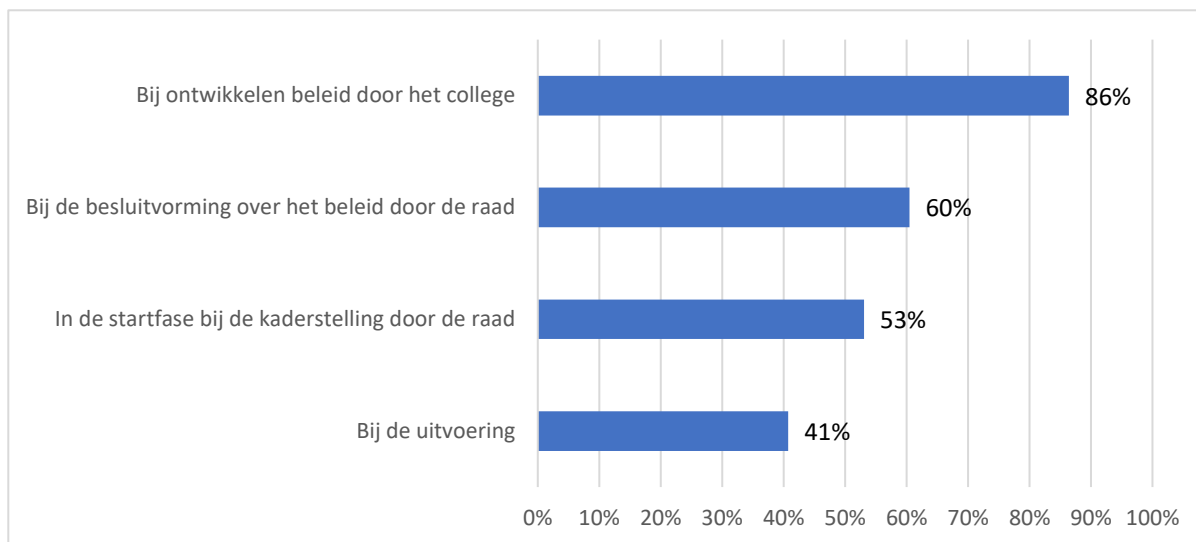
Op de stelling: 'Ons vergadermodel stimuleert de participatie van inwoners en belanghebbenden' antwoorden griffiers dat het vergadermodel de intentie en de middelen heeft om inwonerparticipatie in te richten maar dat hier beperkt gebruik van wordt gemaakt. Meerdere griffiers geven aan dat dit ligt aan de capaciteit op de griffie. Er is actieve communicatie nodig over voorliggende voorstellen, de mogelijkheden om te participeren en de momenten waarop dit mogelijk is, en daar is geen ruimte voor in de dagelijkse werkzaamheden.

Meerdere griffiers geven aan dat de coronaperiode niet geholpen heeft in het betrekken van inwoners. Door de vele digitale vergaderingen, en bij fysieke vergaderingen niet toestaan van publiek, heeft ervoor gezorgd dat inwoners verder van de gemeenteraad zijn af komen te staan. Verder geven griffiers aan dat de cultuur in een raad en gemeente bepalend is, en dat het vergadermodel hier beperkte invloed op heeft. Het vergadermodel blijft een vergadermodel in veel gemeenten. Het idee dat een andere manier van het inrichten van de vergadering bijdraagt aan de participatie van inwoners is te kort door de bocht. Hier is meer voor nodig.

Als er geparticipeerd wordt, is dat vroeg in het proces. Maar dan voornamelijk door het college. Dat zien wij ook terug bij de stelling: "Op welke plek in het besluitvormingsproces vindt de participatie plaats?". Hier geeft 86% van de griffiers aan dat participatie plaatsvindt bij het ontwikkelen van het beleid door het college. In de startfase bij de kaderstelling door de raad vindt volgens 53% van de griffiers participatie plaats.



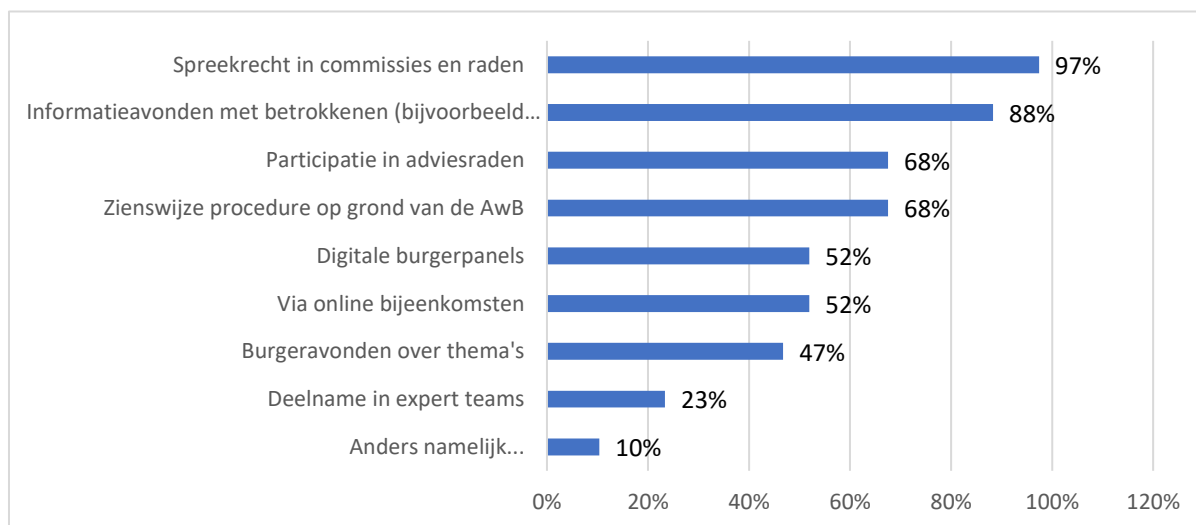
Figuur 1. Op welke plek in het besluitvormingsproces vindt de participatie plaats?



Griffiers geven aan dat het lastig is om in de startfase van de raadsbehandeling goed met inwoners in gesprek te komen. Vaak is het dan al te laat voor echte participatie en kan er alleen bijgestuurd worden. Griffiers geven aan dat er idealiter in de startfase van beleidsvorming nog geen kader ligt, maar dat dit doormiddel van beeldvormende sessies wordt gevormd, maar dat dit in de praktijk lastig te realiseren is.

De meeste invloed wordt door inwoners uitgeoefend door middel van het spreekrecht in commissies en raden. Ook de informatieavonden met betrokkenen scoren hoog. Griffiers geven aan dat spreekrecht vaak wordt gebruikt door inwoners als er al een uitgewerkt plan ligt, en inwoners het daar niet mee eens zijn. In beeldvormende fase wordt dit weinig gebruikt.

Figuur 2. Op wat voor manier worden inwoners actief betrokken/benaderd bij het besluitvormingsproces.



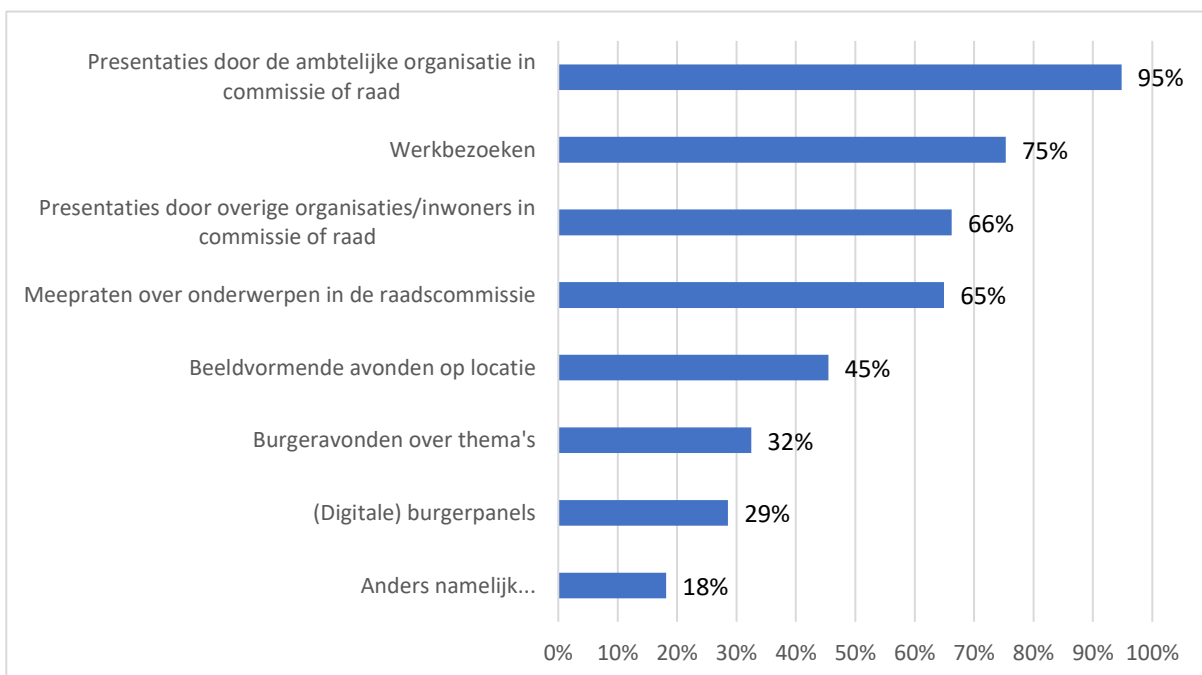
Griffiers geven wel aan dat het spreekrecht een waardevol middel is waar goed naar geluisterd wordt door de gemeenteraad. Het gebeurt regelmatig dat naar aanleiding van sprekers er moties en amendementen in worden gediend om plannen aan te pakken. Griffiers geven ook aan dat inwoners over het algemeen het gevoel hebben dat er naar hen geluisterd wordt als zij hebben ingesproken.

Er wordt door griffiers wisselend geantwoord op de vraag of alle inwoners betrokken kunnen worden bij bijeenkomsten van de gemeenteraad. De meeste griffiers geven aan dat er in hoge mate sprake is van 'usual suspects' bij raadsbijeenkomsten. Tegelijkertijd is er veel inzet om dit te veranderen. Bijvoorbeeld doormiddel van social media, lokale nieuwsmedia, via organisaties zoals de jongerenraad of via digitale platforms. Een deel van de gemeenten maakt gebruik van een segmentatiemodel waarin de wensen van groepen inwoners op het gebied van participatie zijn uitgesplitst. Deze gemeenten proberen verschillende groepen inwoners op verschillende wijzen te bereiken. Hier wordt positief over gereflecteerd in de vragenlijst.

4.3. Informatievoorziening in de beeldvormende fase

De rol van inwoners in de beeldvormende fase is beperkt. Griffiers geven aan dat raadsleden zich in de beeldvormende vooral laten informeren doormiddel van presentaties door de ambtelijke organisatie en werkbezoeken. Daarna volgen presentaties van inwoners, organisaties en meepraten door inwoners in de vergadering.

Figuur 3. Op wat voor manier laten raadsleden zich informeren (in de beeldvormende of oordeelsvormende fase)?



Hiermee wordt het potentieel van de beeldvormende fase in het raadsmodel beperkt benut. Inwoners spelen doorgaans een kleine rol in de beeldvorming rond inhoudelijke onderwerpen. Enkele griffiers geven aan dat dit de verantwoordelijk is van de individuele fracties en dat zij geen zicht hebben op de fractievergaderingen. Zij denken dat een belangrijk deel van inwonerparticipatie via deze weg verloopt.

De organisatie van activiteiten in de beeldvormende fase ligt volgens de griffiers vooral bij de ambtelijke organisatie en de raadsgriffie. Het komt zelden voor dat raadsfracties of inwoners zelf iets op de agenda zetten van de gemeenteraad. Dit bevestigt bovenstaande beeld.

Op de stelling: 'De gemeenteraad ontplooit regelmatig op eigen initiatief activiteiten in het kader van participatie' geven griffiers aan dat dit moeilijk was in coronatijd en vrijwel niet gebeurt. Wel agenderen individuele raadsleden, of fracties, soms onderwerpen voor reguliere bijeenkomsten. Ongeveer 10 griffiers geven hierbij aan dat het daarbij lastig is in verband met de capaciteit van de griffie. Er is weinig tot geen ruimte om dit soort activiteiten te ondersteunen en organiseren.

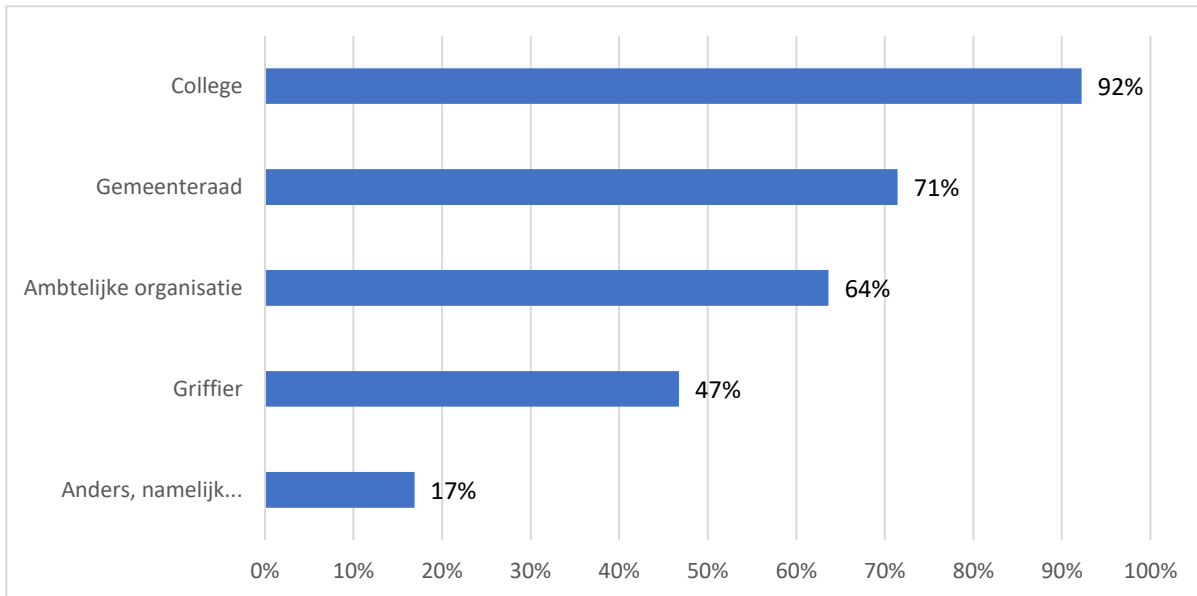
4.4. De rol van de griffier in het vergadermodel op het gebied van participatie

Een groot deel van de griffiers geeft aan dat het 'bevorderen/stimuleren en borgen van inwonerparticipatie een onderdeel is van het griffierschap. Ook hier komt de beperking van een kleine griffieorganisatie terug als uitdaging. De capaciteit van griffies is niet meegegroeid in de uitvoering van taken op het gebied van inwonerparticipatie. Tevens moet er een opdracht liggen van de gemeenteraad. Een deel van de griffiers geeft aan dat de raad participatie meer naar zich toe zou moeten trekken, en minder aan het college over zou moeten laten. Dan kan er ook een duidelijkere rol voor de griffie ontstaan. Toch geven griffiers aan dat het contact met inwoners primair een taak is van volksvertegenwoordigers en dat participatie binnen een vergadermodel en via de officiële wegen alleen complementair hieraan kan zijn. Het vraagt daarin een omslag van de gehele organisatie, inclusief raad en college.

In een flink deel van de ondervraagde gemeenten blijkt een werkgroep te zijn die zich bezighoudt met participatie. Dit kan in de agendacommissie, het presidium of in een aparte werkgroep zoals een raads werkgroep versterking democratie, werkgroep raadscommunicatie of werkgroep inwonerparticipatie. De griffier neemt vaak deel aan de sessies van werkgroepen met dit doel. Toch blijft volgens de griffiers het college verantwoordelijk voor het inrichten van inwonerparticipatie, ook gezien de verplichting voortvloeiend uit de gemeentewet.



Figuur 4. Wie is verantwoordelijk voor inwonersparticipatie?



4.5. Wat zouden griffiers veranderen

Er is griffiers gevraagd wat volgens hen de beste methode zou zijn om inwoners beter te betrekken in de beeldvormende fase. Daaruit werden de volgende methoden het meest genoemd:

- Een politiek beraad of bijeenkomst, zoveel mogelijk op locatie. Bijvoorbeeld in wijken waar bepaalde onderwerpen spelen.
- Een digitale enquête of burgerpeiling.
- Organiseren van laagdrempelige ontmoeting tussen raadsleden en inwoners.
- Een combinatie van werkbezoeken, hoorzittingen en rondetafelgesprekken.

Over het algemeen wordt er door de griffiers benadrukt dat het gaat om een combinatie van middelen, en dat primair de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden door henzelf ingevuld moet worden. Toch geven griffiers in grote meerderheid aan dat er een duidelijke reflex is om, ook in de beeldvormende fase, te kiezen voor een reguliere vergaderingen van raads- en commissieleden. Daarnaast wordt er snel gegrepen naar reguliere raadmiddelen zoals een presentatie of een werkbezoek. Griffiers zouden graag meer creatieve vormen van gesprek gebruiken om inwoners beter te betrekken zoals ronde tafels, wereldcafé, politieke markten en sprekerspleinen.



5. Participatie en het BOB-model

Er zijn veel opties mogelijk om participatie te organiseren in het BOB-model, mede afhankelijk van de gekozen structuur die een gemeente hanteert. In de kern komt het er echter altijd op neer dat goed doordacht dient te worden welke plaats en welke rol inwoners en belanghebbenden krijgen in besluitvormingsprocessen, en dat vervolgens in de vergadering(en) beide daarop worden afgestemd. De kern van het huidige democratische bestel is dat de belangrijke politieke beslissingen genomen worden door gekozen volksvertegenwoordigers. In het lokaal bestuur (provincies, gemeenten) wordt al jaren in de praktijk gewerkt met vormen van participatieve democratie als aanvulling op de representatieve democratie. Deze ontwikkeling naar een meervoudige democratie komt deels doordat de gemeente als 'eerste overheid' dichtbij de leefwereld van bewoners staat en mensen graag betrokken zijn bij concrete problemen die hen raken, maar ook lijkt er een bereidheid te zijn binnen provincies en gemeenten zelf om initiatieven te ondernemen die leiden tot vernieuwing of versterking van de lokale democratie.⁵

De wijze waarop participatie wordt georganiseerd, het moment en de invloed die zij hebben zijn drie belangrijke pijlers om het op de juiste manier in het vergadermodel in te bedden. Verwachtingsmanagement is daarbij zeer belangrijk, zowel richting deelnemers als richting de gemeenteraad. Voor inwoners die participeren is het van belang om goed te weten welke vraag er voorligt, hoe het vervolgproces eruit ziet en of zij mogen meedenken, meeschrijven of meebeslissen? De gemeenteraad dient de uitkomst van het participatietraject serieus te nemen en de uitkomst te accepteren, ook als het niet past bij de wensen van de raad of politieke voorkeur van een fractie. Om teleurstellingen aan beide zijden te voorkomen, moeten er daarom duidelijke kaders worden meegegeven waarbinnen het participatietraject plaatsvindt.

Daarnaast is het moment van participeren belangrijk. Inwoners of belanghebbenden hebben altijd de mogelijkheid om in te spreken bij een vergadering van de gemeenteraad, maar de effectiviteit is afhankelijk van de fase waarin een voorstel zich bevindt. Kijkend naar het BOB-model, betekent dit dat participatie het meest succesvol is in de beeldvormende fase. In het begin van een traject kijken raadsleden met een open blik naar vraagstukken en zijn zij ontvankelijk voor informatie, andere perspectieven en verschillende invalshoeken. Zij laten zich informeren, vormen daarbij een beeld van de voorliggende situatie en vraagstukken en nemen de inbreng van het participatieproces mee in hun afwegingen naar een politieke keuze. Dit is dan ook de beste fase om participatie te organiseren, inwoners te consulteren en die te betrekken bij je afwegingen. De oordeelsvormende fase is beperkter en leent zich minder voor participatie van inwoners of derden. In deze fase kunnen raadsleden weliswaar nog overtuigd worden om hun standpunt te wijzigen, in de praktijk blijkt dat dit slechts mondjesmaat plaatsvindt. Daarnaast is de oordeelsvorming bij verreweg de meeste gemeenteraden louter ingericht voor een debat tussen raadsleden en college en kunnen 'buitenstaanders' niet meepraten aan tafel. Zij hebben soms de mogelijkheid om in te spreken, maar dit betreft doorgaans een inspraak van enkele minuten zonder ruimte voor verdieping, dialoog en context. Een inspraakreactie in de oordeelsvormende fase kan echter wel een vervolg zijn op een doorlopen participatietraject in de beeldvormende fase, om bepaalde punten uit te lichten en aan te kaarten in het daaropvolgende debat in de oordeelsvormende fase.

⁵ ProDemos - De rol van griffiers bij inwonersparticipatie in het lokaal bestuur 2020



5.1. De griffier en participatie

Er bestaat geen twijfel over de centrale rol van de griffier in het besluitvormingsproces en de meerwaarde die een griffier heeft bij de uitvoering van het BOB-model. Minder evident is echter de rol van de griffier bij participatieprocessen. Is de griffier de aanjager, facilitator, adviseur, begeleider of niet eens betrokken? Griffiers geven zelf aan dat zij het bevorderen/stimuleren van inwonersparticipatie weliswaar als onderdeel van griffierschap zien, contact met de samenleving en inwoners blijft volgens hen toch ook vooral primair een taak van raadsleden als volksvertegenwoordigers. Een belangrijk argument hiervoor is de vaak beperkte capaciteit binnen de griffie om hier aandacht aan te besteden. Feitelijk is de griffier de belangrijkste speler in het samenbrengen van bovenstaande factoren. De griffier is de eindverantwoordelijke functionaris en eerste adviseur van de raad. De griffier is hoeder van de democratie en houdt vanuit die rol toezicht op de procesvoering. Ook op het gebied van participatie, waar de rol en betrokkenheid van de raad scherp in de gaten moet worden gehouden. In het speelveld van griffier is het van belang de verschillende krachten samen te bezien en regie te voeren op een goed proces.

Het raadsgriffierschap is nog steeds een relatief jong vak en volop in ontwikkeling. Dit betekent dat er soms beperkingen zijn of er keuzes gemaakt moeten worden. Het biedt tegelijkertijd ook kansen! Kansen voor ontwikkeling, groei en het creëren van meerwaarde. Meerwaarde aan de kwaliteit van het politieke besluitvormingsproces, aan het samenspel tussen gemeenteraad en college én aan de relatie tussen gemeenteraad en de samenleving. Door als griffier een actieve rol te spelen op het gebied van participatie en met name de beeldvormende fase hiervoor te benutten, kan je bijdragen aan de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en het vertrouwen in de democratie, overheid en politiek versterken. In de volgende paragraaf worden meerdere handvatten benoemd om als griffier uitvoering te geven aan deze rol.

5.2. Praktische handvatten voor griffiers

In het kader van het onderzoek is er gesproken met griffiers. Deze input is verwerkt in de bevindingen van het gehele rapport, maar uit deze gesprekken zijn ook handvatten voor de praktijk opgehaald.

5.2.1. Neem het voortouw

In dit rapport is de belangrijke rol van de griffier in het gehele besluitvormingsproces benadrukt. In alle fasen van het BOB-model is de griffie betrokken. Daarnaast is de griffier namens de raad ook direct aanspreekpunt voor medewerkers van de ambtelijke organisatie, inwoners en derden. Benut als griffier deze positie om je raad goed te positioneren en een proactieve houding aan te laten nemen. Een raad die actief kaders stelt, zijn controlerende rol juist uitvoert en verantwoordelijkheid neemt, zorgt voor een legitiem en sterk democratisch proces.

5.2.2. Durf ruimte te geven aan initiatief en blij experimenteren

Het BOB-model biedt veel ruimte voor alternatieve vormen van besprekingen, presentaties en vergaderingen. Om volop van deze mogelijkheden gebruik te maken, kan het helpen om de gebruikelijke werkwijze op momenten los te laten. Zo blijkt uit de praktijk dat een deel van de griffiers consequent alle vergaderingen en bijeenkomst laat opnemen. Hierin een pragmatische houding hanteren opent deuren



voor meer interactieve en creatieve werkvormen in de beeldvormende fase. Er is wettelijk namelijk geen verplichting om niet-officiële vergadering te registreren. Een bijkomend voordeel is dat een informelere vergadering of bijeenkomst meer laagdrempelig is voor inwoners, waardoor wellicht een ander publiek bereikt wordt. Dit biedt ook mogelijkheden voor raadsleden om op andere locaties bijeen te komen, denk aan wijk- en dorpshuizen of locaties die onderwerp van gesprek zijn. Ga eens met raadsleden praten over het sportbeleid in een kantine, of bespreek die belangrijke herinrichting van een dorpskantine in het lokale café. Door jezelf als griffier niet te beperken met facilitaire of praktische restricties, wordt meer mogelijk. Daarnaast kan je gemeenteraad ook andere instrumenten inzetten dan de geijkte om een onderwerp te bespreken. Via digitale tools kan je eenvoudig inwoners consulteren, input ophalen en/of een gesprek organiseren. Het biedt eveneens mogelijkheden om specifieke doelgroepen te peilen, zoals jongeren.

De beeldvormende fase biedt veel ruimte en flexibiliteit om het in te richten op een wijze die passend is bij de 'couleur locale'. Per gemeente kunnen wensen, ambities en structuren verschillen. Naast de verschillen tussen gemeenten om het proces in te richten, kan je ook binnen de gemeente afwisselen en experimenteren. Per onderwerp kan de gewenste aanpak verschillen, wat ruimte biedt voor maatwerk. Het ene onderwerp kan een langlopend traject zijn dat al in de vorige raadsperiode aan de orde was, het andere een nieuw initiatief waarin een verkenning of probleemanalyse de eerste stap is nog zonder een onderliggend voorstel of denkrichting. Benut de flexibiliteit van de beeldvormende fase, durf te wisselen van werkvorm en zet maatwerk in om het passend en werkbaar te maken. Verwachtingsmanagement is hierbij van groot belang. Zorg te allen tijde voor het juiste verwachtingspatroon voor alle betrokkenen (raad, college, inwoners, organisaties, etc.) in het proces om teleurstellingen en frustraties te voorkomen.

De voorzitter tijdens dergelijke bijeenkomsten kan dit duidelijk benoemen aan het begin van de beeldvormende sessie. Daarbij dient hij/zij ook goed in de gaten te houden dat iedereen rolvast blijft. Als adviseur van de voorzitter kan de griffier in zowel de voorbereiding op de sessie als tijdens de bijeenkomst een belangrijke rol spelen om dit te borgen.

5.2.3. Versterk de banden met de ambtelijke organisatie om de griffie te ontlasten

De formatie, kennis en tijd op griffies wisselt en is afhankelijk van de grootte, de ambities van de raad en de budgetruimte die zij daarvoor willen reserveren. De capaciteit op griffies is echter nergens oneindig. Schroom daarom niet om samen op te trekken met je collega's van de ambtelijke organisatie. Expertise op het gebied van communicatie en participatie is vaak belegd binnen de organisatie, waardoor je als griffie niet zelf de kar geheel hoeft te trekken. De ambtelijke organisatie of behandelend ambtenaar kan tevens een ondersteunende rol spelen in het (mede-) organiseren en faciliteren van bijeenkomsten in de beeldvormende fase. Denk hierbij aan het organiseren van werkbezoeken, presentaties en andere informerende sessies.

Zoals eerder benoemd speelt het moment van participatie een belangrijke rol en is de beeldvormende fase het meest geschikt. Dit betekent dat het ook belangrijk is om aan de voorkant betrokken te zijn als raad én dus als griffie. Op het moment dat een voorstel al min of meer in beton is gegoten, is er mogelijk al een participatietraject in doorlopen alvorens de raad het behandelt, is er weinig speelruimte om nog af te wijken. Wil de raad aangehaakt zijn bij het participatietraject en de totstandkoming van een voorstel, is nauwe afstemming met de ambtelijke organisatie van belang. Dit vraagt ook om een goede



samenwerking met het college en een actuele strategische termijnagenda waarop je als griffier (samen met de agendacommissie) kan sturen en adviseren. Participatietrajecten kosten tijd, wat betekent dat vooruit plannen, tijdig aangehaakt worden én blijven voorwaardelijk zijn voor het wel of niet slagen van het traject.

5.2.4. Eigenaarschap bij de gemeenteraad

De volledige potentie van een vergadermodel kan slechts worden benut als de raad zich eigenaar hiervan voelt. Een griffier kan een strategische rol pakken, als adviseur optreden of aanjagen maar doet er verstandig aan om het initiatief en de regie bij de gemeenteraad te laten. Bespreek welke ambities de raad heeft op het gebied van participatie en op welke thema's. Dit biedt houvast voor zowel griffie, raad als ambtelijke organisatie en college. Een raad dient niet passief te zijn, maar zelf proactief te opereren. Dit betekent niet per se dat men zelf het participatietraject uit hoeft te voeren, maar wel dat men aan de voorkant wordt betrokken. Aan het begin van een traject betrokken worden, vergroot het commitment. Een raad kan kaders meegeven voor het participatietraject en/of criteria meegeven wat het traject succesvol maakt. De griffier kan hier vervolgens actief op acteren en de rol en betrokkenheid van de raad bewaken.

Een methode om de raad meer sturing te geven en actiever te positioneren, is het starten van een beleidsproces met een startnotitie waarin de rol van de gemeenteraad gedurende het beleidsproces beschreven staat. Dit brengt eigenaarschap en sturing bij de raad, maar betekent tegelijkertijd ook meer werk voor de griffie en organisatie. Niet alle trajecten hebben dit verzwaarde traject nodig. Een goede afweging is hierbij essentieel.

5.2.5. Probeer inzicht te krijgen in de participatiewens van inwoners

Dé inwoner bestaat niet. Inwoners zijn divers en verschillen in de wijze waarop zij willen participeren. Een oudere inwoner woonachtig in een bungalow op de Utrechtse Heuvelrug verschilt in participatiebehoefte van een oudere inwoner woonachtig in een achterstandsbuurt in Roosendaal. De mogelijkheden die worden geboden aan inwoners om te participeren in de gemeenteraad worden het meest benut als ze aansluiten bij het type inwoner in de gemeente. Een manier om hier inzicht in te krijgen zijn segmentatiemodellen.

Een segmentatiemodel is een manier om kwantitatieve data om te zetten naar type mensen. Deze typeringen hebben allen een eigen participatiebehoefte, zowel qua vorm als qua inhoud. Deze modellen worden veel gebruikt in merkonderzoek en door marketeers, maar zijn ook zeer geschikt voor gemeenten. In veel gemeenten wordt er al gewerkt met een soort segmentatiemodel, bijvoorbeeld door de afdeling communicatie. De wijze waarop men betrokken en benaderd wil worden, kan enorm uiteenlopen. De één spreekt graag een avond met een delegatie van de raad, de ander wil graag digitaal zijn of haar mening geven. Om participatie tot een succes te maken, verschillende doelgroepen te bereiken en niet louter de usual suspects te horen, is het raadzaam om een participatietraject vanuit verschillende invalshoeken te benaderen.

Een deel van de inwoners is lastig te bereiken. Uit de gesprekken met griffiers blijkt het goed te werken om inwoners, of specifieke groepen inwoners, actief uit te nodigen voor beeldvormende sessies. Dit verlaagt de drempel om te participeren.



5.2.6. Organiseer participatie met de gehele gemeenteraad, aanvullend op de volksvertegenwoordigende rol van fracties

Hoewel raadsleden een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben in het benaderen van inwoners en zorgen dat zij midden in de samenleving staan, is het voor sommige (kleine) fracties en inwoners prettig om in één keer het gesprek aan te gaan met meerdere fracties. Voor inwoners is het prettig omdat zij niet alle fractievergaderingen langs hoeven om hun verhaal te vertellen, en voor kleine fracties is het beter behapbaar, omdat zij minder menskracht hebben om overal aanwezig te zijn.

5.2.7. Laat inwonerparticipatie (in het vergadermodel) aansluiten bij de algemene visie op participatie van de gemeente

Het college is in principe aan zet als het gaat om inwonerparticipatie bij beleid, projecten en plannen. Voor inwoners maakt dit in veel gevallen echter niet uit. De gemeente is de gemeente, of dat nu college, raad of ambtelijke organisatie is. Daarnaast betekent het niet dat je als gemeenteraad geen rol kan spelen. Het initiatief tot participatie kan gezien de bevoegdheid bij het college liggen, maar een raad kan altijd aangeven dat zij bij bepaalde trajecten betrokken en meegenomen wil worden. Denk hierbij aan aansluiten bij bewonersbijeenkomsten of voorzitterschap bij gesprekstafels.

Het participatiebeleid van de gemeente kan als uitgangspunt genomen worden voor de behandeling van het onderwerp in de raad. Dat kent twee aspecten: niet het reeds gevoerde traject over doen en verwachtingsmanagement aan de kant van de raad en college. Een volle tribune kan overkomen bij de raad als een mislukt participatietraject, terwijl dit zeker niet de betekenis hoeft te zijn. Ruimte voor gesprek en nuance werkt juist aanvullend op het door het college gevoerde participatieproces.

5.2.8. Voer het gesprek met je raad

De griffie is de eerste adviseur en ondersteuner van de gemeenteraad. Een sterke, professionele griffie zowel in termen van kwantiteit (omvang) als kwaliteit (niveau van ondersteuning) versterkt de positie en het vakmanschap van de raad. Om als griffie de juiste ondersteuning te kunnen bieden, is capaciteit en kennis nodig. Een raad met ambities op het gebied van participatie, zal op dit gebied ook moeten durven investeren in de raadsondersteuning. Een goede ondersteuning is van groot belang voor het goed functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen.



Bijlage 1. Vragenlijst

Algemeen

Q1: Wat is uw functie?

- Griffier
- Griffiemedewerker
- Raadsadviseur

Q2: In welke gemeente vervult u deze functie?

- Namen en (achter de schermen CBS-nummers), te selecteren

Q3: Was er in uw gemeente in de vorige raadsperiode sprake van:

- Coalitieakkoord
- Raadsakkoord
- Anders, namelijk...

Q4: Uit hoeveel fte bestaat uw griffie?

- Invullen

Vaststellen vergadermodel

Q5: Welk vergadermodel gebruikt uw gemeente -> uitleg van modellen opnemen:

Meerkeuze

- Vergadermodel zonder raadscommissies
- Vergadermodel met raadscommissie
- Agendacommissiemodel
- BOB-methode
- Rondetafelmethode
- Anders, namelijk...

Q6: Hoe zijn de commissies ingericht?

Alleen als bij q1 raadscommissies of BOB-model is geselecteerd

- Commissievergaderingen naar specifiek beleidsterrein (bijvoorbeeld sociaal of ruimtelijke ordening)
- Commissievergaderingen naar functie (beeldvormend, opinievormend en besluitvormend)
- Commissievergaderingen naar functie en naar beleidsterrein
- Anders, namelijk...



Q7: Hoeveel wekelijkse cyclus wordt er in uw gemeente gehanteerd?

- Invullen in weken

Functioneren van het vergadermodel

Q8: Wat is volgens u het **sterkste** punt van het huidige vergadermodel in het betrekken van inwoners?

Q9a: Wat is volgens u het grootste **knelpunt** in het betrekken van inwoners

Q9b: Ligt dat aan het vergadermodel of aan iets anders?

Q10: Als u een verandering zou willen doorvoeren om inwoners meer bij het werk van de gemeenteraad te betrekken, wat zou die wat u betreft zijn?

Inwonerparticipatie

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

Overall toelichting

- Q11: Het is voor onze inwoners eenvoudig om betrokken te zijn bij het gehele besluitvormingsproces (5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q12: Onder wiens verantwoordelijkheid vindt inwonerparticipatie over het algemeen plaats: (10-puntsslider met aan de ene kant college <> andere kant gemeenteraad)
- Q13: Op welke plek in het besluitvormingsproces vindt de participatie plaats (meerdere antwoorden mogelijk)
 - In de startfase bij de kaderstelling door de raad
 - Bij ontwikkelen beleid door het college
 - Bij de besluitvorming over het beleid door de raad
 - Bij de uitvoering
- Q14: Inwoners worden betrokken in de besluitvorming van de gemeenteraad. (5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q15: De inbreng van onze inwoners komt in het gehele besluitvormingsproces goed tot zijn recht (5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q16: We laten alle betrokkenen meepraten, ook al kost dat extra tijd ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q17: Spreekrecht van inwoners leidt regelmatig tot aanpassing van besluiten ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q18: Inwoners worden actief betrokken bij de totstandkoming van raadsvoorstellen ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q19: Ons vergadermodel stimuleert de participatie van inwoners en belanghebbenden ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q20: Alle inwoners weten de weg te vinden naar de gemeenteraad, niet louter usual suspects. ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))



- Q20b (als q20 is nee) Hoe probeert de gemeente deze mensen wel te bereiken?
- Q21: De gemeenteraad zoekt inwoners en andere belanghebbenden actief op om invloed op de besluitvorming uit te oefenen ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q22: Op wat voor manier worden inwoners actief betrokken/benaderd bij het besluitvormingsproces (meerkeuze)
 - Beeldvormende avonden op locatie
 - Informatieavonden met betrokkenen (bijvoorbeeld inwoners uit de wijk)
 - Via online bijeenkomsten
 - Via digitale kanalen (social media, online vragenlijsten, etc.)
 - Anders namelijk...
- Q22: Op welke manier laten raadsleden zich informeren (in de beeldvormende of oordeelsvormende fase)
 - Werkbezoek
 - Presentaties aan de raad door de ambtelijk organisatie
 - Presentaties aan de raad door overige organisaties/inwoners
 - Informatierondes met inwoners/organisaties
 - Anders, namelijk..
- Q23: De gemeenteraad ontplooit regelmatig op eigen initiatief activiteiten in het kader van participatie ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q24: De organisatie van deze activiteiten ligt doorgaans bij:
 - De raadsleden zelf
 - De griffie
 - Worden opgedragen aan het college
- Q25: Wat is volgens u het meest efficiënte/beste instrument om inwoners te betrekken bij het besluitvormingsproces? (open vraag)

De volgende stellingen gaan over uw rol als griffier.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

Overal toelichting

- Q26: Zie ik het bevorderen/stimuleren/borgen van inwonersparticipatie als een belangrijke taak van mijn griffierschap. ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q27: Geef ik advies over het betrekken van inwoners aan de gemeenteraad ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q28: Geef ik advies over het betrekken van inwoners aan de ambtelijke organisatie en/of college ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))
- Q29: Heb ik voldoende kennis en capaciteit (op de griffie) om de gemeenteraad goed te adviseren over inwonersparticipatie (eens-oneens)
- Q30: Wie is er verantwoordelijk voor goede inwonersparticipatie: (meerdere antwoorden en open toelichtingenveld toevoegen)
 - College
 - Gemeenteraad



- Ambtelijke organisatie
- Griffier
- Anders, namelijk
- Q31: In mijn gemeente is er een aparte werkgroep (of vergelijkbaar orgaan) van de gemeenteraad die zich bezig houdt met inwonersparticipatie / het betrekken van inwoners bij de besluitvorming ((5-puntsschaal (1 = helemaal oneens, 5 = helemaal eens))).

De resultaten van de enquête verwerken wij in het onderzoek. Daarnaast zullen wij verder in het onderzoek contact opnemen met enkele gemeenten om een verdere analyse te maken van het vergadermodel in uw gemeente.

Heeft u verder nog vragen of opmerkingen?

