

Weten we nu alles?

Over de rol en het gebruik van het raadsinformatiesysteem door gemeenteraadsleden

Mr. I. P. (Ilse) de Jonge
ilse@ideja-advies.nl, 06-249 29 811

Masterscriptie MPIM 2017-2019
Erasmus Universiteit Rotterdam
Eerste begeleider: Dr. V.M.F. (Vincent) Homburg
Tweede begeleiders: Prof. Dr. V.J.J.M. (Victor) Bekkers
Prof. Dr. W. E. (Wolfgang) Ebbers

Voorwoord

Den Haag, Maart 2019

Beste Lezer,

Voor u ligt mijn tweede scriptie. Ik hoop dat ik dit voorwoord over tien jaar nog eens lees en bedenk dat het schrijven van mijn scriptie niet makkelijk is geweest. En ik hoop dat u, de lezer, de scriptie leest alsof het dat wel was. Want dat zijn volgens mij de betere scripties.

Ik keek het meest uit naar het schrijven van mijn voorwoord. Omdat dit, traditiegetrouw, de plek is waar ik mensen kan bedanken. En ik vind dat dat op z'n plek is, want ik heb deze scriptie vooral te danken aan de mensen om mij heen. Om te beginnen bij Seija, mijn zusje die mij heeft geïnspireerd om gewoon nog maar eens te gaan studeren. Studeren was nog nooit zo gezellig, en ik voel me nog meer met je verbonden dan ooit.

De eerste versie van deze scriptie heeft het helaas niet gehaald, ondanks de hulp die ik hierbij kreeg. Ik vind het belangrijk om ook deze mensen te bedanken voor hun input, vertrouwen, inspiratie en tijd. Zelfs al zien zij niks van zichzelf terug in dit stuk wil ik er toch een paar bij naam noemen: Peter Seignette, Jeanine Verhoef, Sabine Wesseldijk, Ester de Jong en Wouter Welling.

Het onderzoek is daarna aangepast, en een compleet ander onderzoek geworden. Dat heeft wat flexibiliteit geveegd. Iets dat ik niet kon zonder de hulp van mijn vrienden, familie en mijn collega's die het vertrouwen in mij niet verloren, en mij dat steuntje in de rug of de uitgereikte hand wisten te geven op precies die momenten dat ik dit het hardste nodig had. Ik heb geleerd dat een kop koffie en een goed gesprek soms het enige kan zijn dat nodig is om weer door te kunnen. Dank jullie wel daarvoor Femke Kok, Sandra Taal, Marjolein Minderhout, Jan van Veenen, Dirk Schravendeel, Martina Braun en Laurus van Essen. Uiteraard ook mijn scriptiecirkel, Annemieke Wassink, Tamara van Hols, Irene Holst en Timo Bravo Rebolledo: dank voor jullie geduld met mij, en voor het tegenlezen in voor jullie ook drukke tijden. Inmiddels zijn we vele herinneringen, vier scripties en drie baby's verder. Kunnen jullie het geloven? Mijn dank gaat ook uit naar Guido Enthoven, die me leek te begrijpen en de tijd voor me nam. En naar alle griffiers, medewerkers van gemeenten en gemeenteraadsleden die mij belangeloos te woord hebben gestaan.

Maar het meeste heb ik te danken aan Peter Castenmiller. Zonder hem had deze scriptie hier niet voor u gelegen. Hij was de collega die mij liet weten dat ik het wél kon op het moment dat ik het niet dacht te kunnen. Die mij vertelde dat een scriptie net is als een verhaal vertellen, en de lezer daarin meenemen. En verhalen vertellen, dat kan ik wel. Hij was de persoon die mij toegang gaf tot zijn telefoonboek, en mij voorzag van structuur, inspiratie en bovenal vertrouwen.

Voor u ligt mijn tweede en laatste scriptie. Wilt u mij daar zo nu en dan aan herinneren?

Ilse de Jonge

Inhoud

1. Samenvatting.....	5
2. Introductie.....	6
2.1 Aanleiding.....	6
2.2 Doel- en probleemstelling.....	6
2.3 Relevantie.....	7
2.3.1 Wetenschappelijke relevantie	7
2.3.2 Maatschappelijke relevantie	8
2.3.3 Positionering MPIM	8
3. Onderzoeksaanpak	9
3.1 Onderzoeksstrategie en leeswijzer	9
3.2 Datacollectie.....	10
3.3 Selectie van respondenten	10
3.3.1 De griffie(r).....	10
3.3.2 Gemeenteraadsleden.....	12
3.3.3 Overige deskundigen	13
3.4 Het begrip ‘raadsinformatiesysteem’	13
3.4.1 Informatiesysteem versus kennissysteem.....	14
3.4.2 De keuze voor het raadsinformatiesysteem	15
3.5 Data analyse	15
3.6 Kwaliteitsindicatoren en beperkingen.....	16
4. Welke motieven kunnen uit de literatuur worden afgeleid?.....	17
4.1 ‘Verplicht’ gebruik van ICT op de werkvloer	17
4.1.1 De ‘coping responses’ van Bhattacharjee.....	17
4.1.2 ‘Coping responses’ bij raadsleden	18
4.2 Typen informatiebronnen.....	21
4.2.1 Typen informatiebronnen volgens Enthoven.....	21
4.2.2 Typen informatiebronnen voor raadsleden	22
4.3 Verschillende fasen van het informatieverwerkingsproces.....	24
4.3.1 Het informatieverwerkingsproces van Enthoven	24
4.3.2 Het informatieverwerkingsproces bij raadsleden	26
4.4 Individuele verschillen	28
4.5 Conclusie.....	29
5. Welke motieven kunnen uit interviews worden afgeleid?	31
5.1 Coping responses in de praktijk	31
5.2 Typen informatiebronnen in de praktijk	37

5.3	Het informatieverwerkingsproces in de praktijk.....	39
5.4	Individuele verschillen in de praktijk	42
5.5	Conclusie.....	44
6.	Afsluiting en reflectie.....	46
6.1	Conclusie.....	46
6.3	Aanbevelingen.....	47
6.4	Reflectie	48
6.5	Beperkingen	49
6.6	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	49
7.	Literatuurlijst	51

1. Samenvatting

In dit onderzoek geef ik met behulp van drie deelvragen antwoord op de hoofdvraag welke rol raadsinformatiesystemen spelen in de oordeelsvorming van gemeenteraadsleden en hoe deze wijze van gebruik van deze informatiesystemen door raadsleden kan worden verklaard. Dit doe ik aan de hand van een literatuur- en een veldonderzoek. Allereerst bespreek ik het gedrag van raadsleden en de rol van het raadsinformatiesysteem aan de hand van een drietal theorieën uit de literatuur: de *coping* mechanismen van Bhattacharjee, oftewel een theorie die verklaart hoe gebruikers omgaan met verplicht gebruik van ICT op de werkvloer, en twee theorieën van Enthoven: de eerste over het gebruik van verschillende typen informatiebronnen door Tweede Kamerleden en de tweede over het informatieverwerkingsproces van Kamerleden. Alle drie de gebruikte theorieën uit de literatuur zijn nog niet eerder toegepast op gemeenteraadsleden. Omdat de individuele verschillen tussen raadsleden groot zijn, zal ik tevens kort de factoren die daar een rol bij spelen onder de loep nemen, alvorens de modellen uit de literatuur in de praktijk te onderzoeken. Naast het literatuuronderzoek heb ik om dit te kunnen doen een veldonderzoek uitgevoerd in zeven verschillende gemeenten, waar ik medewerkers, griffiers en raadsleden heb gesproken over hun informatieverwerkingsprocessen en de zoektocht naar informatie en de rol die het raadsinformatiesysteem daarbij speelt. Deze interviews heb ik aangevuld met gesprekken met een aantal deskundigen. Op basis van de interviews en de besproken literatuur kan worden geconcludeerd dat het raadsinformatiesysteem onontbeerlijk is voor raadsleden. Het raadsinformatiesysteem is begin-, eind- en zwaartepunt in een zoektocht naar informatie, een informatieverwerkingsproces dat elk raadslid keer op keer opnieuw doorloopt. Dit valt mede te verklaren door de wijze waarop het proces in de praktijk is ingericht, een proces gericht op vergaderingen. Het raadsinformatiesysteem biedt ondersteuning op verschillende wijzen en momenten in deze gehele (vergader)cyclus. Het zwaartepunt daarvan varieert enigszins, net als de hoeveelheid overige bronnen die nog wordt geraadpleegd door het raadslid. Het raadsinformatiesysteem vertrekt niet alleen andere bronnen maar is op zichzelf ook een 'eigen' bron van informatie. Hoewel alle raadsleden het systeem zien als een *opportunity* verschilt de wijze waarop raadsleden gebruik maken van dit min of meer verplicht gestelde systeem wel wat per persoon. Persoonkenmerken en factoren zoals leeftijd, ervaring, 'digivaardigheid' en politieke factoren hebben hier invloed op, maar ook welke van de vier *coping* mechanismen het raadslid vertoont kan hier invloed op hebben.

2. **Introductie**

2.1 **Aanleiding**

De volksvertegenwoordiging is de ruggengraat van onze samenleving. De basis van de democratie. De gemeenteraad is hier het meest duidelijke en bereikbare verschijningsvorm van: de gekozen volksvertegenwoordiging op lokaal niveau.

Informatie is nodig om beslissingen te kunnen nemen. Zonder informatie kan er geen afweging worden gemaakt. Een goede informatievoorziening aan de gemeenteraad is daarmee cruciaal om de volksvertegenwoordiging en dus de democratie haar werk te laten doen. Maar wat is goede informatievoorziening? Hoe wordt de gemeenteraad het beste bediend? Griffies doen hun best om de gemeenteraadsleden te bedienen, zo goed als ze kunnen. Dit heb ik met eigen ogen gezien tijdens mijn werk als adviseur bij PBLQ. Griffiers en griffiemedewerkers zijn overduidelijk professionals met hart voor hun werk. Maar weten ze wel h  e ze de raadsleden het beste kunnen bedienen? Griffiers zijn immers geen informatiemanagers.

Griffiers over het hele land zijn al sinds 2002 (het jaar van de wetswijziging dualisering, waarover later meer), hun gemeente aan het helpen in het proces van technische vooruitgang en digitalisering. Waar het in 2002 nog gebruikelijk was om papieren vergadersets te gebruiken bij vergaderingen, sturen we nu onze collega een whatsappje, vergader ik via beeldverbinding eenvoudig met mijn collega in Groningen en werkt mijn oma op de iPad. De technische vooruitgang zet door, de technische mogelijkheden breiden uit met de tijd. Toch lijkt het in veel gemeentes die ik in mijn carrière van dichtbij heb mogen bekijken vooral te gaan om een digitalisering van het papieren proces. Na de eerste stappen op deze weg heeft nu iedereen in de raadszaal een iPad voor zich in plaats van een stapel papier. Het raadsinformatiesysteem is ingeburgerd en geen gemeente kan meer zonder. Het wordt gebruikt om vergaderingen bij te houden, vooraf en achteraf, het kan door burgers geraadpleegd worden maar ook door raadsleden. Maar dit is toch niet alles? Er is vast veel meer mogelijk. Zo ontstond bij mij de vraag: hoe kijken raadsleden tegen hun informatievoorziening aan? Op welke wijze maken zij gebruik van de mogelijkheden die beschikbaar zijn? De basis voor dit onderzoek was geboren.

2.2 **Doel- en probleemstelling**

Het doel van mijn onderzoek is het verklaren van een wijze van gebruik van raadsinformatiesystemen door gemeenteraadsleden (of raadsleden) door uit interviews met en observaties van het werk van raadsleden achterliggende motieven en determinanten van gebruik van raadsinformatiesystemen af te leiden.

Dit brengt mij tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke rol spelen raadsinformatiesystemen in de oordeelsvorming van gemeenteraadsleden en hoe kan de wijze van gebruik van deze informatiesystemen door raadsleden worden verklaard?

Deze vraag wil ik gaan beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. *Welke gebruiken en motieven van het gebruik van raadsinformatiesystemen kunnen uit de literatuur worden afgeleid?*
2. *Welke motieven, gebruikservaringen en voorkeuren voor het gebruik van raadsinformatiesystemen kunnen uit interviews en observaties worden afgeleid?*

3. *Welke verklaring voor het gebruik van raadsinformatiesystemen door raadsleden in hun rol als volksvertegenwoordiger kan op basis van literatuur, gebruikservaringen, voorkeuren en motieven worden opgesteld?*

Aan de hand van deze deelvragen zal ik komen tot beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek.

2.3 Relevantie

2.3.1 Wetenschappelijke relevantie

De democratie bestaat uit een drietal belangrijke pijlers: de rechterlijke macht, de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Zonder deze drie pijlers kan de Nederlandse democratische samenleving met een wettelijk vastgelegde scheiding der machten niet bestaan. Alle drie deze machten hebben informatie nodig om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Zo concludeerde Taal (2016) in haar onderzoek dat kennisdeling essentieel is voor de rechterlijke macht om haar taken uit te kunnen voeren. Het zelfde geldt voor de andere machten, de regering (de uitvoerende macht) en het parlement (de wetgevende macht). Hoe is het met de informatievoorziening aan volksvertegenwoordigers gesteld? Helaas is daar maar weinig onderzoek naar gedaan. Enthoven heeft geprobeerd dit gat op te vullen met onderzoek naar de rol van informatie en informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging op nationaal niveau (Enthoven & Jullens 2010, Enthoven 2011). Of zijn bevindingen ook op lokaal niveau zijn door te voeren is weinig over bekend: een duidelijke lacune. Er wordt nauwelijks onderzoek gedaan naar de informatievoorziening aan volksvertegenwoordigers vanuit de hoek van de informatiemanagement en ICT, en nog minder naar gemeenteraadsleden en raadsinformatiesystemen. Castenmiller & Dolle (2015) concludeerden dit al in 2015: een goede informatievoorziening is essentieel, en de bijzondere positie van de gemeenteraad blijft onderbelicht. Sinds 2015 is er weinig veranderd. Onderhavig onderzoek zou een bijdrage moeten leveren aan dit gemis, want dit maakt onderdeel uit van waar bestuurskunde om draait, immers de kern van het democratisch bestel. Hoe kunnen we informatiemanagement en ICT in dienst stellen van de democratie?

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de wetenschap doordat concepten zoals het gebruik van ICT op de werkvloer (in een context van verplicht gebruik) wordt toegepast op een nieuwe groep. Voor zover bekend is deze theorie nog niet eerder toegepast op gemeenteraadsleden. Dit is in het algemeen een belangrijk wetenschappelijk aandachtspunt: regelmatig wordt de literatuur over gebruik van technologie geschreven gezien vanuit een context van vrijwillig gebruik. Dan wordt er een bepaalde keuzemogelijkheid verondersteld die er niet altijd is. Door juist de verplichte kant te belichten, raadsleden kunnen immers hun werk niet doen zonder dat zij gebruik maken van het beschikbaar gestelde raadsinformatiesysteem, wordt ook dit wetenschappelijk gebied verder aangevuld. Bhattacharjee (Bhattacharjee, Davis, Connolly & Hikmet, 2017), een belangrijke naam die vaker langs zal komen in dit onderzoek, constateerde zelf ook al dat dit gebrek aan literatuur een gemis is. Ik ga graag op onderzoek uit.

2.3.2 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is relevant voor vrijwel elke gemeente in Nederland. Een kleine rondvraag wijst al direct uit dat veel gemeenten met vraagstukken rondom de informatievoorziening aan de gemeenteraad worstelen, en ook Castenmiller & Dolle (2015) constateerden dit meermaals in de praktijk. Het ambtelijk apparaat wil de gemeenteraad op de beste manier bedienen, maar niemand weet precies wat de beste manier is. De griffie probeert alles in goede banen te leiden maar heeft met een politieke context te maken die dit allesbehalve gemakkelijk maakt. Alle raadsleden zijn anders. Maar zijn er geen algemene uitspraken te doen over hoe een raadslid met informatie omgaat? Wanneer er meer onderzoek wordt uitgevoerd naar de beweegredenen rondom deze informatievoorziening, en vooral de informatiebehoefte van de gemeenteraad, kan dit in de praktijk tot ondersteuning van de besluitvorming leiden.

Omdat in de meeste gemeenten het papieren proces jaren geleden is gedigitaliseerd, is er weinig geïnnoveerd in de processen. Ondertussen ontwikkelt de techniek door. Mogelijkheden breiden uit, ook op het gebied van ICT en ondersteuning van informatievoorziening. Technisch wordt steeds meer mogelijk, maar tijdens mijn rondgang bij verschillende gemeenten werd heel snel duidelijk: de mogelijkheden worden niet ten volle benut. Meer onderzoek hiernaar zou een goede bijdrage kunnen leveren aan de praktijk.

2.3.3 Positionering MPIM

Deze scriptie is geschreven in het kader van de Master of Public Information Management (MPIM). Dit onderzoek sluit aan op een aantal onderwerpen die in het kader van deze opleiding aan bod zijn gekomen, zo zou het een goede aanvulling zijn geweest bij de modules over informatiemanagement en openbaar bestuur, maar ook in het kader van het techniekdebat (vertrouwen in de techniek) en gebruik van techniek op de werkvloer. De MPIM combineert bestuurskunde met een meer technisch onderdeel rondom informatievoorziening en ICT. Het onderwerp raadsinformatiesystemen brengt dit perfect samen. De rol van de gemeenteraad is in het geheel van de MPIM weinig naar voren gekomen, maar is naar mijn mening onterecht enigszins onderbelicht gebleven. Dit onderzoek geeft een extra impuls aan dit gemis.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Onderzoeksstrategie en leeswijzer

In dit onderzoek ga ik op zoek naar motieven en gebruiken van gemeenteraadsleden. 'Het gemeenteraadslid' bestaat echter niet. Er zijn in Nederland 380 gemeenten¹ met in totaal ongeveer 9000 raadsleden² met elk een eigen politieke ideologie, persoonlijkheidskenmerken en eigenschappen. Ook is er nog weinig onderzoek gedaan naar dit onderwerp. Dit maakt het noodzakelijk om een keuze te maken tussen twee belangrijke onderzoeksstrategieën: kwalitatief of kwantitatief onderzoek (Bryman & Bell, 2015, p. 37). Kwantitatief onderzoek legt de nadruk op het kwantificeren in de collectie en analyse van data, en op het testen van theorieën. De kwalitatieve onderzoeksstrategie legt echter de nadruk op het genereren van theorieën (inductief onderzoek). Om de deelvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zou een kwantitatief onderzoek kunnen worden opgezet, bijvoorbeeld door het breed uitzetten van een enquête onder heel veel gemeenten en raadsleden. Kwalitatief onderzoek geeft echter, in de beperkte tijd beschikbaar, de mogelijkheid om dieper op de materie in te gaan en motieven en gebruiken van raadsleden meer in diepte te bespreken en te leren begrijpen en dat heeft hier de voorkeur. Ook vloeit bij kwalitatief onderzoek de theorie voort uit het onderzoek: de onderzoeksstrategie is deductief van aard (Bryman & Bell, 2015). dit houdt in dat er een hypothese wordt gededuceerd uit de theorie, waarna er data wordt verzameld en de aan de hand van de bevindingen kan de hypothese worden bevestigd of verworpen. Omdat er weinig theorie bekend is over het onderwerp waar dit onderzoek over gaat is dit de meest passende strategie voor dit onderzoek. De *outline* van belangrijkste stappen in kwalitatief onderzoek ziet er volgens Bryman & Bell (2015, p. 395) als volgt uit:

1. General Research Questions;
2. Selecting relevant Site(s) and subjects;
3. Collection of relevant data;
4. Interpretation of data;
5. Conceptual and theoretical work;
 - 5a Collection of further data;
 - 5b Tighter specification of the research question(s);
6. Writing up findings/conclusions.

Ik heb deze stappen als volgt doorlopen: Na (1) het opstellen van de onderzoeksvraag ben ik aan de slag gegaan met het vinden van (2) de juiste respondenten en subjecten; zie paragraaf 3.3. Daarna ben ik aan de slag gegaan met het verzamelen van data. Zie paragraaf 3.2 voor de wijze waarop ik dat heb gedaan, in zowel literatuur als in interviews uitgewerkt (hoofdstukken 4 en 5). Om die data vervolgens (4) te interpreteren in hoofdstuk 4 voor de literatuur en hoofdstuk 5 voor de interviews. Stap (5) bestaat uit meerdere onderdelen: het verzamelen van meer data met behulp waarvan de onderzoeksvraag duidelijker werd en verder kon worden gespecificeerd. Door zowel literatuur als interviews door elkaar heen te onderzoeken, in plaats van het gebruiken van een stapsgewijze 'logische' volgorde van onderzoek zoals gebruikelijk is bij kwantitatief onderzoek, was het mogelijk om de literatuur, hypothesen en interviews op elkaar in te laten spelen. Een aantal interviews met deskundigen/sleutelfiguren in het veld van

¹ Aantal in 2018. Bron: VNG zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling/nieuws/hoeveel-gemeenten-telt-nederland-in-2019>

² Bron: VNG, zie

https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/persoonlijke_gegevens_raadsleden_2017.pdf

mijn onderzoek (waarover meer in paragraaf 3.3), konden de vragen die ontstonden gedurende het onderzoek meer duiding krijgen en verder worden bijgestuurd. Zo zijn (6) de conclusies en bevindingen tot stand gekomen, waarover meer in hoofdstuk 6. Tot slot kijk in hoofdstuk 6 ook terug op het onderzoek en kom ik met een aantal aanvullende suggesties voor vervolgonderzoek.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een literatuur- en veldstudie. De door mij gebruikte strategie brengt mij zowel in het literatuuronderzoek als in de interviews tot een sneeuwbalmethode. Zie hiervoor paragraaf 3.2.

3.2 Datacollectie

Aanvullend op de onderzoeksstrategie, is ook de wijze van datacollectie van belang: deze moet immers aansluiten op het type onderzoek dat is gekozen. Een bekende wijze van datacollectie is de sneeuwbalmethode. Ik heb deze methode zowel voor de literatuur als voor de interviews gebruikt. *Snowball Sampling* (de eerder genoemde sneeuwbalmethode) is volgens Bryman & Bell (2015) een strategie die de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen. Het is een type *sampling* dat met name bij kwalitatief onderzoek wordt toegepast. Een risico hierbij is dat het niet om een representatieve groep respondenten gaat zodat het lastiger is om algemene uitspraken te doen. Dit is zeker iets om rekening mee te houden in dit onderzoek. Door de sneeuwbal verschillende kanten op te laten 'rollen' (verschillende startpunten en vervolginterviews) hoop ik dit enigszins te ondervangen.

Voor de literatuurstudie heb ik naast de literatuur die aangereikt is tijdens de MPIM opleiding of in interviews voornamelijk wetenschappelijke databases onderzocht, met name de catalogus van de Erasmus Universiteitsbibliotheek. In de gevonden literatuur ben ik via de literatuurlijsten en voetnoten verder gaan zoeken naar aanvullende literatuur: sneeuwballen. Dezelfde methode heb ik gebruikt bij de interviews. Door de griffiers te vragen om raadsleden te benoemen die ik mocht interviewen werd ook hier de sneeuwbalmethode toegepast. Tijdens de interviews kwam soms ook relevante literatuur naar voren. Op die literatuur heb ik ook weer de sneeuwbalmethode toegepast. Zo hebben de interviews en de literatuur ook beïnvloed en andersom. Meer over de praktische uitvoering van de sneeuwbal-interviewmethode is te vinden in paragraaf 3.3.

3.3 Selectie van respondenten

3.3.1 De griffie(r)

Een belangrijk startpunt van mijn onderzoek was de griffie, en meer in het bijzonder de griffier. De griffier is sinds 2002 een vaste functie bij elke gemeente. In 2002 is met een wetswijziging³ het gemeentebestuur gedualiseerd (Kruijten, Schaap, Van Ostaaijen, & Van Hulst, 2016): het College en de gemeenteraad zouden voortaan duidelijk onderscheiden verantwoordelijkheden krijgen. De wetgever was van mening dat daar ook een eigen ambtelijke ondersteuning voor de gemeenteraad bij hoort. Zo ontstond de functie van griffier. De griffier moest zelf invulling geven aan zijn eigen (nieuwe) functie. De griffier is eigenlijk de secretaris die de gemeenteraad

³ Zie de wet van 28 februari 2002, gepubliceerd op 5 maart 2002, te raadplegen via <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stb-2002-112.html>

ondersteunt. Tot 2002 was dit de gemeentesecretaris, de ambtelijk secretaris die zowel de raad als het college ondersteunde. Sinds de wetswijziging is de secretaris de ambtelijk secretaris van het college en directeur van de ambtelijke organisatie, en is de griffier de ambtelijk secretaris van de gemeenteraad en eerste adviseur van de burgemeester in diens taak als voorzitter van de gemeenteraad. Zodoende maakt de griffier geen deel uit van het gemeentesecretariaat en wordt direct benoemd (en ontslagen) door de gemeenteraad. De griffier wordt zo nodig ondersteund door een aantal medewerkers (met name in grotere gemeenten), gezamenlijk vormen zij de griffie.

De rol van de griffie is interessant in het kader van mijn onderzoek omdat zij de spil is in het proces dat is ingericht rondom raadsinformatie en het raadsinformatiesysteem. In onderzoek van Kruijven et al. (2016) wordt de rol van de griffier de intermediair genoemd. Dit zijn mensen die tussen twee systemen in werken, tussen het politieke en het bestuurlijke systeem in. Intermediairs leggen verbindingen tussen verschillende systemen en over grenzen heen. Ze moeten daarom kennis hebben van beide 'werelden': de griffier ondersteunt de raad, de (vice) voorzitter, de individuele fracties en individuele raadsleden en moet dus snel kunnen schakelen tussen verschillende rollen en belangen.

De griffier houdt zich volgens Kruijven et al. (2016) met de volgende zaken bezig:

- Taakveld: organiseren
Organiseren van raads- en commissievergaderingen. Notuleren van raads- en commissievergaderingen.
- Taakveld: faciliteren
Ambtelijke stukken samenvatten. Overleggen met externe partijen namens de raad. organiseren trainingen voor nieuwe raadsleden. Organiseren bijeenkomsten over specifieke thema's. organiseren bijeenkomsten met raadsleden van buurgemeenten. Organiseren bijeenkomsten met maatschappelijke partijen. Organiseren van bijeenkomsten voor inwoners over de lokale democratie.
- Taakveld: vertegenwoordigen
Adviseren beleidsambtenaren over de inhoudelijke kwaliteit van hun stukken. Adviseren van de burgemeester over zaken die de gemeenteraad betreffen adviseren de gemeentesecretaris over zaken die de gemeenteraad betreffen.
- Taakveld: adviseren raadsleden
Adviseren raadsleden over formele procedures en beslissingstermijnen. Adviseren raadsleden over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken. Verschaffen raadsleden politiek-strategisch advies. attenderen de raad op bestuurlijke trends. Attenderen de raad op maatschappelijke trends. Bemiddelen bij spanningen tussen raadsleden. Voorstellen doen aan de raad om werkprocessen te verbeteren.

Raadsgriffiers zijn een goed startpunt voor mijn onderzoek, niet alleen omdat ze voor de uitvoering van een groot deel van deze genoemde werkzaamheden afhankelijk van het raadsinformatiesysteem zijn, en dus goed weten hoe het werkt en in elkaar steekt, maar ook omdat ze daarmee de gemeenteraad ondersteunen en zodoende de raadsleden als geen ander kennen. De griffier kan met de keuze van het raadsinformatiesysteem de gemeenteraad ondersteunen dus heeft zeker een belangrijke stem en waarschijnlijk ook mening. Tegelijkertijd wordt van ze verwacht geen politieke agenda te hebben en neutraal te zijn in hun ondersteuning, iets dat ze voor dit onderzoek een prettige gesprekspartner maakt met een beperkte politieke invloed of lading.

3.3.2 Gemeenteraadsleden

Via de griffiers ben ik op zoek gegaan naar gemeenteraadsleden. Ik zou graag uitspraken kunnen doen over 'het gemeenteraadslid' en de wijze waarop hij (of zij natuurlijk, maar voor het gemak noem ik het raadslid in het vervolg van dit onderzoek 'hij' ongeacht het geslacht van de betreffende persoon) op zoek gaat naar informatie. Met in totaal ongeveer 9000 gemeenteraadsleden⁴ mag het duidelijk zijn dat 'het gemeenteraadslid' niet bestaat. Hoe kan ik dan toch komen tot algemene uitspraken? Kwalitatieve interviews geven de mogelijkheid om dieper in te gaan op de motieven en waarom raadsleden op bepaalde wijzen van handelen. Ik ben in dit onderzoek als volgt te werk gegaan: Ik heb de griffiers tijdens de interviews gevraagd om twee raadsleden te identificeren die op enige manier aan elkaar tegengesteld werden. Zo vermijd ik te worden doorgestuurd naar de '*usual suspects*'. Soms moesten de griffiers even nadenken wie ze dan aan de andere kant van het 'spectrum' konden neerzetten maar in de meeste gevallen is het gelukt om ze aan te wijzen. Het lukte helaas niet om deze raadsleden ook allemaal te spreken te krijgen (ik heb in zes verschillende gemeenten griffiers gesproken, waarvan ik in vier gemeenten ook daadwerkelijk raadsleden te spreken heb gekregen, in de overige gemeenten kreeg ik helaas niet op tijd of geen respons op mijn verzoek).

Tijdens ieder interview met een griffier heb ik gevraagd naar de algemene karakteristieken van de gemeente, inclusief de rol van het raadsinformatiesysteem en de gemeenteraad. Ook heb ik de griffier gevraagd naar de wijze waarop 'de' gemeenteraadsleden informatie tot zich nemen en hoe zij informatie (en daarmee ook het raadsinformatiesysteem) gebruiken in hun oordeelsvorming. De uitspraken waren vrij algemeen van aard en gaven mij daarmee een algemene indruk van de wijze van inrichting van de gemeente. De gesprekken met de gemeenteraadsleden konden dit beeld vervolgens aanvullen en tegelijkertijd met een meer persoonlijk beeld inkleuren. Tijdens ieder gesprek kwamen er een aantal vermoedens naar boven die mogelijk de grote verschillen zouden kunnen verklaren.

Ik heb de griffiers gevraagd om de contactgegevens van twee gemeenteraadsleden die in een bepaald opzicht aan elkaar 'tegengesteld' zijn. Op deze wijze kwam ik tot een selectie van de volgende raadsleden die ik geprobeerd heb te interviewen. Zo kwam ik in één gemeente bij een raadslid terecht die formele informatie voornamelijk belangrijk vindt en als een echte dossiertijger de stukken van A tot Z leest, waar tegenover een raadslid werd gezet dat meer vertrouwt op informele informatie omdat het naar eigen zeggen niet mogelijk is om alle stukken te lezen en te begrijpen. In een andere gemeente sprak ik een raadslid die al heel lang in de gemeenteraad zit en een groot eigen archief heeft ontwikkeld, en daar tegenover een jonger, relatief nieuw raadslid die naar eigen zeggen nog erg aan het zoeken is. In twee andere gemeenten werd ik verwezen naar aan de ene kant een raadslid die alle stukken lijkt te lezen en daarbij grondig en gedegen te werk gaat (die 'alles wil weten'), waar tegenover een raadslid werd gezet die minder stukken lijkt te lezen (eigen voorkeur of omdat hij/zij daar meer moeite heeft) en meer op gevoel handelt en dicht bij de samenleving staat. De andere twee raadsgriffiers bekeken mijn vraag juist vanuit een meer technische benadering. Zij reikten mij een raadslid aan dat is opgegroeid met techniek, tegenover een ouder raadslid van de oude stempel, en een raadslid dat veel vertrouwen heeft in techniek en daar ook veel mee doet tegenover een raadslid dat nog wat moeite lijkt te hebben om optimaal van het raadsinformatiesysteem gebruik te kunnen maken.

⁴ Bron: VNG, zie

https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/persoonlijke_gegevens_raadsleden_2017.pdf

3.3.3 Overige deskundigen

Naast de genoemde interviews heb ik nog een aantal personen geïnterviewd, die kennis en ervaring hebben opgedaan in de wereld van de griffie en de gemeenteraad, en die kennis van zaken hebben over het onderwerp van mijn onderzoek: de deskundigen. Ik heb in deze interviews geprobeerd een aantal aannames die voortkwamen uit de verschillende interviews met griffiers en gemeenteraadsleden te toetsen. Deze interviews heb ik gehouden in een stadium van mijn onderzoek waar ik al aannames had opgedaan in gesprekken met griffiers en raadsleden om te kunnen toetsen. Ik heb de volgende mensen geïnterviewd:

1. Frank Kurz-Pohlman; i-adviseur gemeente Rotterdam, en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het raadsinformatiesysteem in een van de grootste gemeenten van Nederland. Een gemeente met een grote griffie die ook veel specifieke aandacht besteedt aan de techniek ter ondersteuning van de gemeenteraadsleden.
2. Guido Enthoven; directeur van onderzoeksbureau IMI en tevens auteur van het promotieonderzoek 'Hoe vertellen we het de Kamer?' over de informatierelatie tussen regering en parlement, waarover meer in hoofdstuk 4. Enthoven is meermaals terug te vinden, tevens in de literatuurlijst van dit onderzoek.
3. Peter Castenmiller; als onderzoeker regelmatig betrokken bij verschillende onderzoeken over gemeenteraad en griffie, en tevens als adviseur de auteur van meerdere gemeentelijke adviezen over kwaliteit van informatievoorziening aan de gemeenteraad. Ook hij is terug te vinden in de literatuurlijst van dit onderzoek.

3.4 Het begrip 'raadsinformatiesysteem'

De term raadsinformatiesysteem en vergadersysteem worden veel door elkaar gebruikt in de praktijk. Om dit te begrijpen is het belangrijk om kort de geschiedenis van de gemeenteraad in te duiken. De wijze waarop vergaderd wordt is namelijk bij de meeste gemeenten de afgelopen jaren niet sterk veranderd, ondanks de komst van nieuwe technieken zoals internet en ICT. Alhoewel de griffie er althans al vanaf 2002 (sinds de eerder genoemde wetswijziging) aanwezig is om de gemeenteraad te ondersteunen, is er in hun werk door de komst van nieuwe technieken meestal niet heel veel veranderd, zo begreep ik onder meer uit de afgenomen interviews (waarover meer in hoofdstuk 5). Waar griffiers eerst door middel van stapels papier zorgden dat de vergaderingen werden voorbereid en raadsleden werden geïnformeerd, is bij de meeste gemeenten het papieren proces inmiddels gedigitaliseerd. Dat betekent dat het raadsinformatiesysteem voornamelijk gebruikt wordt als een vergadersysteem; de agenda's en bijlagen worden er in geladen, die door de raadsleden kunnen worden ingezien. De documenten hoeven dus simpelweg niet meer geprint te worden. Het raadsinformatiesysteem helpt zo het papierloos vergaderen, maar dit is niet erg innovatief. Daarom vraag ik mij af: is een raadsinformatiesysteem niet meer dan alleen een vergadersysteem? Daarvoor moeten we eerst meer weten over het verschil tussen informatie en kennis, en tussen een informatiesysteem en een kennissysteem.

3.4.1 Informatiesysteem versus kennissysteem

De definitie van informatie is volgens de Van Dale (Boon & Geeraerts, 2005): de betekenis die de mens toekent aan gegevens door middel van afspraken omtrent de vorm waarin deze gegevens worden gepresenteerd. Informatie moet worden onderscheiden van kennis. Kennis is op de visuele ladder een stap hoger dan informatie (Taal, 2016, p. 26). Informatie wordt kennis wanneer iemand de informatie leest, begrijpt, interpreteert en toepast. Onderzoekers die de strikte definitie hanteren vinden dat kennis niet gedeeld kan worden, omdat het aan de persoon gebonden is. Taal hanteert zelf in haar onderzoek de interpretatie dat kennis niet alleen in de hoofden van mensen kan bestaan, maar ook als opgeschreven kan worden. Binnen die definitie is het wél mogelijk om kennis over te dragen, en niet alleen informatie. Dat maakt een kennissysteem tot een mogelijke realiteit: een systeem om kennis mee over te dragen. Wanneer we er van uit gaan dat kennis kan worden overgedragen, komt de logische vervolgvraag: wat is het verschil tussen een informatiesysteem en een kennissysteem?

Een systeem is een verzameling van onderling samenhangende componenten. Een informatiesysteem verzamelt, verwerkt, presenteert, transformeert en interpreteert gegevens binnen een organisatie. De NORA⁵ hanteert hiervoor de volgende definitie: 'Een samenhangend geheel van gegevensverzamelingen en de daarbij behorende personen, procedures, processen en programmatuur alsmede de voor het informatiesysteem getroffen voorzieningen voor opslag, verwerking en communicatie.' Een vergadersysteem, enkel bedoeld om vergaderingen te ondersteunen met agenda's en stukken, zou onder deze definitie kunnen passen.

De definitie van een kennissysteem is lastiger te bevatten. Schuwer constateerde in zijn proefschrift over kennissystemen al in 1993 dat auteurs opvallend genoeg vaak niet omschrijven wat een kennissysteem is (Schuwer, 1993, p.12). Er zijn veel verschillende definities beschikbaar. Hij komt uiteindelijk tot de volgende definitie (Schuwer p.17): "Een kennissysteem is een computerprogramma dat in eindige tijd een vraag beantwoordt op basis van een gegeven verzameling regels, een gegeven database, en alle gegevens die met behulp van de regels vanuit de database afgeleid c.q. berekend moeten worden om de vraag te beantwoorden". Hoewel deze definitie misschien niet iedere lezer gelijk duidelijkheid verschaft, is het mij wel duidelijk dat een kennissysteem iets toevoegt, meer is dan alleen een 'vergadersysteem' of digitalisering van het papieren proces (ondanks het feit dat deze definitie inmiddels flink gedateerd is). Taal (2016) beschrijft de wijze waarop kennissystemen zijn ontwikkeld vanuit drie golven: De eerste golf in de jaren '80/'90 waarbij veel organisaties technologie als de enige manier om kennismanagement te introduceren zagen en zo het probleem van kennismanagement op te lossen (Taal, 2016, p.33), met desillusie tot gevolg toen bleek dat dit concept van kennismanagement te moeilijk is om enkel door een technologie op te laten lossen. Men kwam tot de conclusie dat kennis nooit in zijn geheel kan worden gecodificeerd. Zo ontstond er een tweede golf, die meer focuste op de menselijke factor van kennisdeling en dus op het verbinden van mensen binnen een organisatie of netwerk. Tot slot kwam meer recentelijk de derde denkgolf, een nieuwe manier van denken en werden kennissystemen meer gezien als '*collaborative knowledge management systems*' of 'web 2.0 technologie' (Hester 2010, in Taal, 2016). Wat hier bijzonder aan is, is dat er meer aandacht is voor context, dynamische en interactieve applicaties. Een kennissysteem is dus 'meer' dan een informatie- of een vergadersysteem, volgens deze meest recente wijze van denken in de literatuur.

⁵ Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, zie: <https://www.noraonline.nl/wiki/Informatiesysteem>

3.4.2 De keuze voor het raadsinformatiesysteem

Wanneer we aannemen dat een raadsinformatiesysteem daadwerkelijk een kennissysteem is, dan is dit meer dan alleen een vergadersysteem. Meer dan alleen een digitaliseringsproces in het kader van 'papierloos vergaderen'.

De griffie maakt, weliswaar met veel zorg en aandacht, een keuze voor een raadsinformatiesysteem. Dit betekent in de praktijk dat er een keuze gemaakt wordt voor een bepaalde aanbieder, zoals Notubiz, iBabs of Gemeente Oplossingen: een aantal bekende bedrijven die producten aanbieden aan gemeenten. Zij bieden diensten aan waarmee de vergaderingen kunnen worden ondersteund, opgenomen om ze te kunnen terugluisteren, apps waarmee aantekeningen gemaakt kunnen worden op tablet of iPad, en andere 'vergaderapps' die het vergaderproces moeten ondersteunen.

Volgens Castenmiller et al. (2013) vertonen al deze systemen grote overeenkomsten, ondanks dat er verschillen zijn in kwaliteit van de zoekfunctie en gebruiksvriendelijkheid. Zo is het gebruikelijk dat de agenda's van komende raads- en commissievergaderingen en de onderliggende stukken digitaal beschikbaar zijn, en vaak bevat het raadsinformatiesysteem ook eerdere bestuurlijke documenten over een onderwerp, te vinden met behulp van zoekwoorden of dossiernummers: oudere raadsvoorstellen, besluiten en verslagen kunnen zo worden opgevraagd. De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen om hun raadsinformatiesysteem ook voor het publiek toegankelijk te maken via de eigen website. Er zijn gemeenten waar het systeem als "RIS" op de website wordt aangeduid, en er zijn ook gemeenten waar het via de vergaderagenda benaderbaar is. Sommige gemeenten hebben een combinatie van een publiekelijk toegankelijk systeem en een besloten deel dat alleen voor raadsleden zelf toegankelijk is (Castenmiller et al., 2013).

Idealiter is een raadsinformatiesysteem, meer dan alleen een 'vergaderapp', maar een 'samenhangend geheel' zoals de NORA het noemt. Maar door de ontwikkelingen van de leveranciers, is de scheidslijn tussen vergaderfunctionaliteiten en 'meer' echter haast niet meer te trekken. We gaan van de gebruiker uit, en voor de gebruiker is het onderscheid nauwelijks waarneembaar. De vergaderapp is voor de gebruiker, zoals het raadslid, vaak de openbaring van het raadsinformatiesysteem, namelijk dat wat voornamelijk gebruikt wordt. Zo loopt dit voor veel raadsleden door elkaar, bleek ook uit de interviews (waarover later meer). De scheidslijn kan niet strak worden getrokken: vergadersysteem, informatiesysteem en kennissysteem. Het is belangrijk om dit in het achterhoofd te houden bij het lezen van dit onderzoek.

3.5 Data analyse

Juist bij kwalitatief onderzoek dreigt het risico op subjectiviteit (Verschuren & Doorewaard, 2015). Bij de data-analyse is het daarom extra van belang de gebruikte technieken niet uit het oog te verliezen. Verschuren en Doorewaard zeggen hierover: *"in de eerste fase van de theorievorming maakt de onderzoeker gebruik van alle beschikbare bronnen en technieken. De onderzoeker is nieuwsgierig en stelt zich open op waardoor het begin van het onderzoek nog zo open mogelijk wordt gehouden. Er worden vooral losse aantekeningen gemaakt van verschijnselen en pas later in het onderzoek wordt geprobeerd deze verschijnselen te duiden: 'open codering', het proces waarin gegevens met elkaar worden vergeleken. De onderzoeker probeert materiaal te coderen en bepaalde concepten aan het materiaal te koppelen."*

Bryman & Bell (2015, p.13): in het proces van coderen worden de data opgebroken in componenten en die componenten worden gelabeld en de linkende elementen worden opgezocht. Ik heb in dit onderzoek de interviews gecodeerd door bepaalde concepten die in ieder gesprek boven kwamen aan elkaar te koppelen. Een voorbeeld hiervan is het antwoord op de vraag welke verschillen de geïnterviewden zagen binnen de gemeenteraad wanneer het gaat over gebruik van het raadsinformatiesysteem of de zoektocht naar informatie in het algemeen. De meeste geïnterviewden zagen bijvoorbeeld dat het verschil tussen of een raadslid in de coalitie of in de oppositie zit, een verschil in informatiebehoefte kan opleveren. Door de uitspraken over het verschil tussen coalitie en oppositie naast elkaar te leggen kon ik komen tot algemene uitspraken over dit onderwerp. Deze wijze van vergelijken heb ik ook gebruikt om overige algemene uitspraken te doen over raadsleden en griffiers. Meer over de uitkomsten hiervan is te vinden in hoofdstuk 5. Het feit dat het hier gaat om een minder gestructureerd onderzoek blijkt ook weer uit de data-analyse; de interviews en het literatuuronderzoek hebben elkaar voortdurend bijgestuurd. De latere interviews zijn meer geënt op beschikbare literatuur dan de eerdere, maar door middel van codering van de interviews konden veel besproken onderwerpen toch bij elkaar gebracht worden voor algemene conclusies in hoofdstuk 6.

3.6 Kwaliteitsindicatoren en beperkingen

Beperkingen aan dit onderzoek zitten uiteraard in de beperkte tijd en beschikbare middelen. Daarom is er een keuze gemaakt voor een beperkt aantal gemeenten en een evenzo relatief beperkt aantal raadsleden. Maar de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie brengt op zichzelf ook zijn beperkingen met zich mee. Bryman & Bell (2015) zien dat kwalitatief onderzoek het risico meebrengt te subjectief te zijn. De stempel van de onderzoeker wordt in deze onsystematische en meer persoonlijke wijze van onderzoeken, meer dan bij kwantitatief onderzoek, op het onderzoek gedrukt. Ook is dit type onderzoek volgens Bryman & Bell lastiger te repliceren, er is een gebrek aan transparantie en er is het risico van generalisering door de ongestructureerde wijze van onderzoeken en de kleinere hoeveelheid onderzoekssubjecten.

Criteria voor het evalueren van onderzoek zijn (Bryman & Bell, 2015, p.49): betrouwbaarheid (met name van belang bij kwantitatief onderzoek), het vaak ondergewaardeerde repliceerbaarheid, en validiteit. Repliceerbaarheid is lastiger te creëren bij kwalitatief onderzoek omdat de stempel van de onderzoeker meer op het onderzoek gedrukt wordt. Toch heb ik alle stappen zo helder mogelijk beschreven, en tevens in de bijlage (bijgevoegd, of anders op aanvraag) alle transcripten van de interviews gevoegd. Alhoewel de transcripten grotendeels geanonimiseerd zijn, ben ik zelf wel in het bezit van de contactgegevens van deze personen, waardoor het in theorie mogelijk is soortgelijke vragen nogmaals te stellen. Het literatuuronderzoek is gemakkelijker na te bootsen met behulp van de literatuurlijst in hoofdstuk 7. Voor wat betreft validiteit (volgens Bryman & Bell het belangrijkste criterium), zijn er verschillende categorieën van validiteit waar te nemen: meet-validiteit (met name van belang bij kwantitatief onderzoek), interne validiteit (is de waargenomen causaliteit inderdaad juist?), externe validiteit (zijn de resultaten van dit onderzoek te generaliseren?) en ecologische validiteit (zijn wetenschappelijke bevindingen ook toepasbaar in het dagelijks leven?). De ecologische validiteit heb ik grotendeels ondervangen door het uitvoeren van een veldstudie, waar ik mensen in hun eigen natuurlijke (werk)omgeving heb geïnterviewd. De interne en externe validiteit blijven aandachtspunten waar ik bij de beantwoording van deelvraag twee (in hoofdstuk 5) meer aandacht aan zal besteden.

4. Welke motieven kunnen uit de literatuur worden afgeleid?

Om de eerste deelvraag van dit onderzoek, welke gebruiken en motieven van het gebruik van raadsinformatiesystemen uit de literatuur kunnen worden afgeleid, te kunnen beantwoorden zal ik de voor dit onderzoek gebruikte literatuur bespreken aan de hand van een aantal belangrijke pijlers: verplicht gebruik van ICT systemen en weerstand en de bijbehorende *coping responses* van raadsleden aan de hand van Bhattacharjee (paragraaf 4.1) en de indeling in typen informatiebronnen en het proces van informatieverzameling aan de hand van Enthovens' onderzoeken naar Kamerleden (paragraaf 4.2 en 4.3), om in paragraaf 4.4 nog een paar woorden te wijden aan de te verwachte categorisering van individuele raadsleden en tot slot in paragraaf 4.5 tot een deelconclusie te komen op basis van deze literatuur.

4.1 'Verplicht' gebruik van ICT op de werkvloer

4.1.1 De 'coping responses' van Bhattacharjee

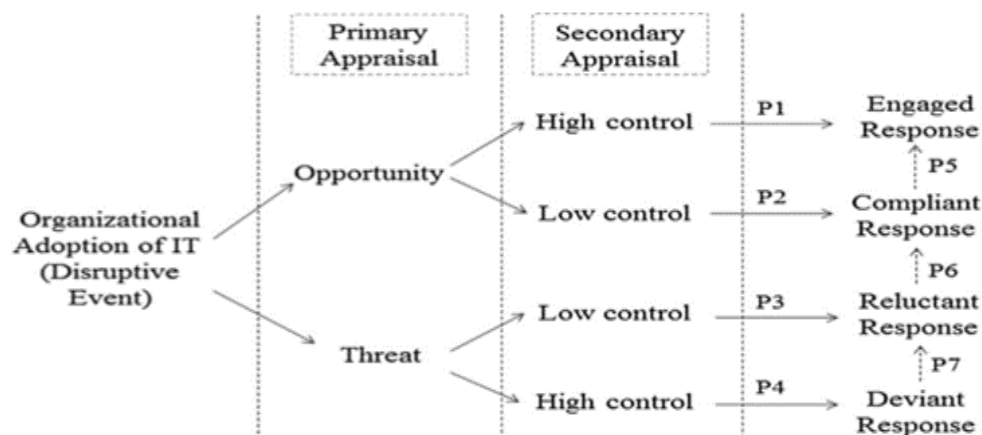
Hoewel de griffie probeert een goed afgewogen keuze te maken, is werken met het voor hen uitgekozen raadsinformatiesysteem niet per definitie de voorkeur van ieder raadslid. Toch heeft het raadslid hier geen of althans betrekkelijk weinig vrije keuze in: wanneer het besluit is genomen om hier mee te gaan werken 'moet' het raadslid wel meedoen om mee te komen in de besluitvormingstrajecten. De trein is gaan rijden en het raadslid moet snel instappen.

Er is veel onderzoek gedaan naar ICT-acceptatie. Toch is het meeste van dit onderzoek gedaan in een context van vrijwillig gebruik van ICT: wordt een bepaald ICT systeem of toepassing daadwerkelijk gebruikt en zo ja op welke manier. Er wordt hierbij geen rekening gehouden met het verschil tussen een verplichte en een vrijwillige context. In de context van de werkvloer, of zoals hier die van de gemeenteraad, hebben gebruikers weinig vrije keuze om wel of niet met de gegeven techniek, in dit geval het raadsinformatiesysteem, te gaan werken. De vraag is daarom niet óf ze het gaan gebruiken, maar meer hóe het gebruikt zal worden. Zelfs mensen met een negatieve perceptie van de techniek zullen worden verleid om de techniek te gebruiken in een dergelijke setting. Dit kan echter wel de nodige emoties met zich meebrengen, en emoties kunnen op hun beurt weer het gedrag beïnvloeden, zo constateert Bhattacharjee (Bhattacharjee et al., 2017).

Verplicht gebruik van techniek op de werkvloer brengt volgens Bhattacharjee risico's met zich mee. Zo leidt het potentieel tot een lage moraal, onvrede, een afnemende productiviteit en effectiviteit en in het algemeen tot tegenstand (*resistance*) bij de gebruikers. Toch zullen de gebruikers er mee moeten leren omgaan. Daarom gaat Bhattacharjee in op de 'coping responses' van de gebruikers: de wijze waarop de gebruikers omgaan met de geïntroduceerde techniek. Daarbij ontstaan twee fasen: in de eerste fase is de vraag of de gebruikers de op de werkvloer geïntroduceerde techniek zien als een kans (*opportunity*) of als een bedreiging (*threat*). Wanneer de gebruiker de techniek ziet als een *opportunity*, is de kans op acceptatie groter dan wanneer het wordt gezien als *threat*. Bij de tweede fase die hierop volgt, is het gevoel van controle bij de gebruiker van belang: de vraag is of de gebruiker een gevoel van controle over het eigen gedrag én controle over de omgeving ervaart. Wanneer men een groot gevoel van controle ervaart, is men meer geneigd de techniek te gebruiken dan wanneer dat gevoel ontbreekt, zo stelt Bhattacharjee. Hij classificeert daarom vier typen respons die gebruikers

kunnen hebben bij het verplichte gebruik van ICT, die voortvloeien uit de mate van gevoel van controle uit deze tweede fase, namelijk:

1. *Engaged*; de gebruiker voelt een positieve emotie bij de techniek, voelt zich comfortabel bij het gebruik en heeft een gevoel van controle. Deze gebruiker zal op zoek gaan naar innovatieve wijzen van gebruik van de geïntroduceerde techniek.
2. *Compliant*; de gebruiker is enigszins gelimiteerd in het gebruik van de techniek door gebrek aan kennis of enthousiasme maar over het algemeen tevreden. Mogelijk vertoont de gebruiker risicomijdend gedrag maar ziet de techniek als noodzakelijk.
3. *Reluctant*; de gebruiker ziet het als noodzaak om de techniek te gebruiken, om te kunnen voldoen aan de eisen die de organisatie stelt. Mogelijke emoties zijn angst en frustratie, vaak samenhangend met de onmogelijkheid om de techniek 'goed' te kunnen gebruiken.
4. *Deviant*; de gebruiker ziet de geïntroduceerde technologie als een bedreiging voor het werk en voor de eigen autonomie, en zal de techniek als disruptief zien en als zodanig gebruiken.



Afbeelding 1 – Bhattacharjee's 'coping responses'

De totstandkoming van deze vier *responses* op basis van twee fases, waarin de techniek allereerst als kans of als bedreiging wordt ingeschat, en vervolgens de mate van controle wordt ingeschat door de gebruiker, is schematisch weergegeven in afbeelding 1. Het model geeft een verklaring voor bepaald gedrag, wat een uitingsvorm is die gepaard gaat met emoties. Volgens Bhattacharjee zijn alle personen op de werkvloer in te delen in één van deze vier categorieën. Aan de hand daarvan kan gedrag op de werkvloer worden verklaard.

4.1.2 'Coping responses' bij raadsleden

Elk van de vier categorieën van *coping responses* van Bhattacharjee representeert een combinatie van emotionele- en gedragscomponenten richting een techniek die wordt geïntroduceerd op de werkvloer. De verwachting is dat al deze vier typen reacties op het gebruik

van een geïntroduceerde techniek zoals het raadsinformatiesysteem ook bestaan. Waar een raadslid die het raadsinformatiesysteem als een kans ziet en er een groot gevoel van controle bij heeft, zal waarschijnlijk een '*engaged*' reactie volgen, terwijl een raadslid dat de raadsinformatiesysteem als een bedreiging ziet en tegelijkertijd weinig controle ervaart, een meer '*reluctant*' houding zal hebben in zijn of haar gebruik van het raadsinformatiesysteem. Elk raadslid een eigen coping respons. Hoewel de inwendige respons of emotie lastig is waar te nemen, is dat anders voor het bijbehorende gedrag, dat voortvloeit uit één van deze vier *coping responses*. Voorbeelden van gedrag dat kan worden verwacht bij raadsleden, en de motieven voor gebruik van het raadsinformatiesysteem te verwachten bij raadsleden voor elk van de vier *coping responses*:

1. *Engaged*: Wanneer het raadslid een *engaged coping respons* heeft, dan ervaart het raadslid veel controle en tevens veel vertrouwen in het systeem. Dat uit zich bijvoorbeeld in het voortouw nemen op de werkvloer, waarbij het raadslid op zoek gaat naar andere wijzen van gebruik van het raadsinformatiesysteem. Dit kan bijvoorbeeld door hier op eigen initiatief naar op zoek te gaan door vragen te stellen aan de griffie over aanvullende mogelijkheden binnen het systeem, of door in gesprek te gaan over aanvullende mogelijkheden in het systeem die nu nog niet gebruikt worden, of door zelf op zoek te gaan, bijvoorbeeld in privé kringen of op internet. Een andere manier waarop deze *coping* respons zich zou kunnen uiten is wanneer het raadslid enthousiast is over het systeem en actief de collega-raadsleden helpt en informeert over de toepassingen en mogelijkheden van het systeem. Er zijn verschillende uitingswijzen mogelijk bij een *engaged* respons, maar het enthousiasme over het systeem is toch wel het meest opvallend bij dit type. Motieven van gebruik van het raadsinformatiesysteem zitten daarom met name in het enthousiasme bij dit type raadslid. Het systeem maakt het werk beter en makkelijker, en daarover uit het raadslid zich openlijk enthousiast.
2. *Compliant*: Deze wijze van *coping* is naar verwachting de minst opvallende van de vier. Omdat het raadslid met deze *coping* respons over het algemeen vrij tevreden is, maar niet overenthousiast, zal zijn gedrag nauwelijks waarneembaar zijn of opvallen. Wanneer er een handleiding beschikbaar wordt gesteld zal die worden gelezen, en het systeem zal in gebruik worden genomen volgens instructie van de griffie en zoals van het raadslid 'wordt verwacht', en zo zal het raadslid dit zelf ook zien en voelen. Het raadslid heeft het gevoel dat netjes gebruik maken van het systeem van hem verwacht wordt en noodzakelijk is om 'mee te kunnen doen'. Het gevoel van controle zoals de *engaged* gebruiker dit ervaart en daarmee het bijbehorende enthousiasme is niet aanwezig, maar door instructies uit te voeren kan gevoel van controle wel groeien, en in de tussentijd zal het raadslid rustig aan de slag gaan met wat wél binnen zijn mogelijkheden ligt. Motieven voor gebruik van het raadsinformatiesysteem zijn bij dit raadslid vooral te vinden in de 'verplichting' of noodzakelijkheid en het feit dat het 'nou eenmaal zo hoort'.
3. *Reluctant*: Het raadslid met een *reluctant* wijze van *coping* voelt zich minder op zijn gemak dan de *compliant* gebruiker. Hij heeft niet alleen het zelfde gebrek aan controle, maar ziet het geïntroduceerde systeem ook nog eens als een *threat*. Dit leidt tot negatievere emoties dan de *reluctant* gebruiker, met name angst en frustratie. Dit zorgt ervoor dat ook hij weliswaar doet 'wat er van hem verwacht wordt' maar daarbij meer onbegrip zal tonen, gekenmerkt door uitspraken zoals "is

dit nodig, het oude systeem werkt toch prima". Naast een drukke baan en andere zaken die het raadslid moet doen moet nu óók nog eens een systeem eigen gemaakt worden. Hij is bijvoorbeeld van 'de oude stempel' en van mening dat het papieren systeem ook prima functioneerde. Motieven voor gebruik van het raadsinformatiesysteem zitten bij dit raadslid vooral in het feit dat het verplicht is gesteld of althans noodzakelijk is om zijn werk te kunnen uitoefenen, want veel zin heeft hij er niet in.

4. *Deviant*: Wanneer het raadslid dit als *coping mechanisme* heeft, zal hij waarschijnlijk meer opvallend gedrag vertonen dan de vorige twee categorieën, waarbij wat meer openlijk 'de kont tegen de krib wordt gegoid'. Het raadslid zal zo veel als mogelijk weigeren het systeem te gebruiken en dit ook laten weten. Het systeem heeft volgens hem niks goeds te bieden en wordt gezien als een *threat*. Wat de *deviant* respons onderscheidt van het eerder genoemde typische 'oudere raadslid dat al even meeloopt', is het gevoel van controle dat de *deviant* gebruiker ervaart. Met het 'gewoon' uitprinten van documenten zoals de *reluctant* gebruiker dit doet kan hij dan ook niet over zijn emoties heenstappen. Waar mogelijk wordt het systeem omzeild, en het enige motief om het te gebruiken is dwang, of om aan te kunnen tonen dat het systeem niet deugt.

Elk van deze *coping responses* leidt tot een ander motief en wijze van gebruik van het raadsinformatiesysteem. De verschillen zijn daarmee groot per 'type' raadslid, wanneer we ieder raadslid in één van deze vier categorieën kunnen indelen. In het volgende hoofdstuk zullen we bezien of de te verwachten *coping responses* en bijbehorend gedrag bij raadsleden ook daadwerkelijk wordt aangetroffen in de praktijk.

Toch zou ik hier nog wel een paar woorden willen wijden aan de te verwachten *compliant* en de *reluctant responses* bij raadsleden. Hoewel Bhattacharjee niet inhoudelijk ingaat op de wijze waarop het gedrag zich manifesteert, wekt de manier waarop hij deze vier *coping responses* omschrijft wel een bepaalde verwachting op in de zin van opvallend en minder opvallend gedrag. De twee 'extremen' aan de boven- en onderkant van afbeelding 1, zullen naar verwachting meer opvallend gedrag vertonen dan de 'middenmoot'. Ik verwacht daarom dat de hoofdmoot van de raadsleden juist minder opvallend gedrag zal vertonen: niet overenthousiast, maar ook niet openlijk kritisch. Raadsleden hebben meer aan hun hoofd dan zich zorgen maken (of enthousiast maken) over het raadsinformatiesysteem. Ze zijn immers geen raadslid geworden door of voor hun technische kennis en enthousiasme over het systeem: het systeem moet vooral dienen ter ondersteuning van hun werkzaamheden, als een randvoorwaarde. Waar we er ook van uit gaan dat er water door de kraan stroomt in een openbare ruimte zoals het gemeentehuis, gaan we het pas merken als dat onverhoopt een keer níet het geval is. Het laatste waar raadsleden zich mee bezig willen houden is het water in de kraan of het raadsinformatiesysteem, dat moet gewoon werken. Er is niet voor niets weinig onderzoek gedaan naar raadsinformatiesystemen: het is geen onderwerp waar men zich graag mee bezig houdt. Tijdens het veldonderzoek, waarover meer in het volgende hoofdstuk, zullen we een indeling maken van de geïnterviewde raadsleden, om te kijken welk gedrag we daadwerkelijk in de praktijk kunnen waarnemen.

4.2 Typen informatiebronnen

4.2.1 Typen informatiebronnen volgens Enthoven

Omdat er weinig literatuur te vinden is over het gedrag van gemeenteraadsleden in hun zoektocht naar informatie, heb ik hiervoor literatuur over Tweede Kamerleden gebruikt, en dan met name de onderzoeken van Enthoven, die gepromoveerd is op informatie-zoekgedrag van Kamerleden. Zijn onderzoek heeft vele raakvlakken met onderhavig onderzoek. Kamerleden verschillen immers niet sterk van gemeenteraadsleden: beiden zijn het gekozen volksvertegenwoordigers en beiden hebben zij te maken met het zelfde proces van veel vergaderen, politieke context en veel informatie en belangen en beïnvloeding van alle kanten.

Kamerleden krijgen, net als gemeenteraadsleden, een 'massieve hoeveelheid informatie te verwerken' (Enthoven, 2011, p.47). Vele pagina's tekst, rapporten, e-mails en agenda's moeten worden gelezen, er moeten vele vergaderingen voorbereid zonder een voorafgaande standaard agenda of structuur. Enthoven: *"Er is geen organisatie die een dergelijk beroep doet op de informatieverwerkingscapaciteit van haar leden"*, dus om door de bomen het bos te kunnen blijven zien zullen zij bepaalde selectiemethoden aan moeten nemen om te focussen op details of te specialiseren. Een *overload* aan informatie, waarin de volksvertegenwoordigers zo nu en dan verzuipen (Enthoven & Jullens 2010, p.18). Hoe gaat men hier mee om? *"De waardering van de kwaliteit van informatie is soms overzichtelijk, maar vaak ook lastig. Er zijn betrouwbare kranten en minder betrouwbare kranten, maar bij digitale nieuwssites en 'communities' is dit onderscheid soms niet zo goed te maken."* (Lodder, in Enthoven & Jullens 2010, p.19). Enthoven & Jullens concluderen: *"Het gaat niet om het verzamelen van alle of zoveel mogelijk informatie, maar om het maken van slimme selecties. Een denkrichting hierin is maatwerk: informatieselectie passend bij de behoefte van een individuele gebruiker."*

Er zijn vele soorten informatie uit verschillende informatiebronnen beschikbaar. Enthoven & Jullens onderscheiden twee (clusters van) externe informatiebronnen:

1. De media: kranten, vakbladen, internet (google, twitter, nu.nl en andere nieuwsites). Media variëren in thematiek, diepgang en kleuring van het nieuws, waardoor gebruikers zelf kunnen kiezen met welke filter zij informatie tot zich nemen, en het internet en nieuwe media zoals Twitter bieden snelheid, waardoor de gebruiker in staat is continu up-to-date te zijn.
2. De samenleving: persoonlijke contacten, lobbyisten, brieven van burgers, personen 'op straat' of die anderszins uit eigen beweging de volksvertegenwoordigers benaderen. Maar ook contact met deskundigen of andere betrokkenen bij een bepaald onderwerp past binnen deze categorie. De kracht van het directe contact is dat men zelf, zonder filter, kan uitzoeken welke opinies en belangen er in de samenleving spelen, en welke effecten het beleid op straat en op de werkvloer heeft; een risico is echter dat de nuances in een vraagstuk verloren kunnen gaan. *"Hoe sterker de Kamer zich oriënteert op de meningen van individuele mensen, hoe lastiger het wordt om kwaliteitseisen aan de betreffende informatie te stellen."* (Lodder, in Enthoven & Jullens, 2010)

Opvallend is dat Enthoven het informatiesysteem van de Kamer niet noemt als aparte informatiebron, terwijl de beschikbare systemen (Parlando, Parlis en Plein2) wel uitgebreid worden belicht in hun onderzoek en ook van groot belang voor de Kamerleden zijn. Zo zoeken de Kamerleden stemmingsuitslagen of doorzoeken de archieven van de Kamer, en wordt dit als een belangrijke informatiebron gezien, ondanks de kritiek op de zoekfunctie die wel regelmatig geuit wordt. Het zoekstelsel wordt niet door iedereen als even gebruiksvriendelijk ervaren.

Een Kamerlid moet snel kunnen beoordelen of de informatie en/of de bron betrouwbaar is, of het actueel is, gezaghebbend et cetera. Dat geldt uiteraard voor allebei de (clusters van) informatiebronnen, zowel bij bronnen uit de media als bij samenleving. Enthoven (2010) onderscheiden naast deze twee belangrijke clusters dan ook drie typen informatie die van belang zijn voor Kamerleden:

1. *Formele informatie*: wordt via de formele lijn vanuit de regering aan de Kamer gezonden;
2. *Contextinformatie*: bijvoorbeeld uit journalistiek of van internet of uit een kennisinstelling afkomstig en geeft meer duiding en informatie over de context;
3. *Partijinformatie*: standpunten vanuit de partij of fractiegenoten.

Door het onderscheid te maken in typen informatie kan de rol van het raadsinformatiesysteem voor verschillende typen informatie gemakkelijker worden uitgesplitst. Daarover meer in de volgende paragraaf, waarin we tevens zullen bezien of deze typen van informatie ook terug te zien zullen zijn bij raadsleden.

4.2.2 Typen informatiebronnen voor raadsleden

Te verwachten is dus dat raadsleden niet alleen vergelijkbaar gedrag vertonen als Kamerleden maar ook vergelijkbare informatiebronnen tot hun beschikking hebben, ze doen immers vergelijkbaar werk als volksvertegenwoordigers. Ik verwacht de informatie *overload* ook tegen te komen in de praktijk, en we kunnen de indeling in twee clusters van informatie (media en samenleving) van Enthoven ook toepassen op raadsleden. Zowel bij media als bij samenleving is er echter wel, in aanvulling op de positie van Kamerleden, de vraag hoe lokale informatie zich verhoudt tot landelijke (of zelfs internationale) informatie. Er zullen lokale media actief zijn, en ook zal er op lokaal niveau directer contact en daardoor ook mogelijk directere beïnvloeding plaatsvinden. Burgers die een raadslid willen overtuigen van hun standpunt hoeven niet hun route in 'Den Haag' te kennen om volksvertegenwoordigers te spreken te krijgen of het Malieveld te bestormen, maar kunnen ze dichterbij vinden: in de supermarkt, op het gemeentehuis of bij de buurtbijeenkomst. Dit is een belangrijk verschil tussen Kamerleden en gemeenteraadsleden. Raadsleden zullen nationale (of zelfs internationale) trends in de gaten moeten houden en tegelijkertijd de vertaalslag op lokaal niveau kunnen maken. Wel verwacht ik in de praktijk beide (clusters van) informatiebronnen tegen te komen. Ik denk dat het van toegevoegde waarde is om deze twee clusters daarom nader uit te splitsen:

1. Mediabronnen:
 - a. Lokale media
 - b. Landelijke/internationale media
2. Samenleving-bronnen:
 - a. Lokale samenleving
 - b. Landelijke/internationale trends

De vervolgvraag is dan, welke rol het raadsinformatiesysteem speelt in deze (clusters van) informatiebronnen en met name ook welke rol het raadsinformatiesysteem speelt bij de selectie van de bronnen die raadsleden tot in beschikking hebben. Ik verwacht dat het raadsinformatiesysteem in beide clusters van Enthoven een grote rol speelt, omdat het zowel kan dienen als systeem voor de burger (veel gemeentelijke websites bieden de burger de mogelijkheid om via de website in te loggen op het raadsinformatiesysteem om zo informatie

over en van de gemeenteraad rechtstreeks te kunnen raadplegen), als voor de media (de griffie zal waarschijnlijk ook informatiebronnen uit de media meezenden, of de raadsleden kunnen dit zelf toevoegen in hun persoonlijke toegangsonderdeel tot het systeem, waarmee aantekeningen te maken zijn en zaken kunnen worden gedeeld). Bij lokale bronnen naar waarschijnlijkheid nog meer dan bij landelijke bronnen. De gemeenteraad beslist nu eenmaal over lokale (gemeentelijke) kwesties.

Naast de twee (clusters van) bronnen van informatie heeft Enthoven (2011) ook een indeling gemaakt in drie typen informatie, waargenomen in de praktijk: formele informatie, contextinformatie en partijinformatie. Welke rol spelen deze typen informatie bij het informatiezoekproces van het raadslid en wat is daarbij de rol van het raadsinformatiesysteem?

1. *Formele informatie:* Dit type informatie zal hoogstwaarschijnlijk vrijwel geheel ter beschikking gesteld worden vanuit de gemeente, door de griffie in het raadsinformatiesysteem. Dat betekent dat de rol van het raadsinformatiesysteem bij dit type informatie zeer groot is. Het gaat om informatie die volgens de formele lijn aan de gemeenteraad wordt gezonden, dat gaat per definitie via de griffie. Het motief van raadsleden om voor dit type informatie gebruik te maken van het raadsinformatiesysteem zit naar verwachting dan ook vooral in het min of meer verplichte karakter van het raadsinformatiesysteem (zie paragraaf 4.1). Zonder het systeem wordt informatie gemist en daardoor kan niet effectief vergaderd worden.
2. *Contextinformatie:* Dit type informatie is minder formeel, en daardoor ook meer gevarieerd. Het ene raadslid zal naar verwachting meer contextinformatie tot zich nemen, of tot zijn beschikking hebben dan de ander. Hoewel een deel van de contextinformatie ter beschikking gesteld zal worden via het raadsinformatiesysteem (denk aan achtergrond die de griffie wil meegeven wanneer er bepaalde stukken ter besluitvorming worden neergelegd bij de raad), zal een deel ook door het raadslid zelf tot zich moeten worden genomen, bijvoorbeeld buiten de muren van het gemeentehuis. Denk aan zelf de straat op gaan, met burgers of (lokale) media spreken op bijvoorbeeld een buurtbijeenkomst. Het raadslid zal de ogen en oren open moeten houden in zijn eigen omgeving voor dit type informatie, maar het raadslid is dan ook niet voor niets een volksvertegenwoordiger. Hier zit het motief dan ook vooral in het verder aanvullen en mogelijk gebruiksgemak. Wanneer de griffie de context op een presenteerblaadje aandraagt via het systeem, hebben alle partijen vergelijkbare informatie om zich op te baseren en kunnen de raadsleden, die vaak nog een andere baan hebben naast de raadswerkzaamheden, kostbare tijd en moeite besparen. De vraag is dan nog wel welke rol de griffie op zich neemt in het splitsen van *nice-to-know* en *need-to-know* informatie, maar daarover later meer.
3. *Partijinformatie:* Hier is het verschil tussen de verschillende raadsleden waarschijnlijk nog groter dan bij de andere typen informatie. Op gemeentelijk niveau zijn de verschillen groot: Van eenmanspartij, tot lokale partij tot landelijk: de een zal veel informatie krijgen vanuit de eigen partij, de ander zal meer zelf uit moeten zoeken. De rol die het raadsinformatiesysteem speelt bij dit type informatie is naar verwachting aanzienlijk kleiner dan bij de andere twee typen van informatie. De systemen verschillen per locatie dus landelijke partijen zullen buiten de systemen om communiceren met gemeentelijke raadsleden. Wanneer er op gemeenteniveau meerdere partijenoten in de gemeenteraad zitten, dan kan er via het raadsinformatiesysteem mogelijk worden gecommuniceerd, aandachtspunten of aantekeningen gedeeld. Dat geeft de raadsleden ook voor dit type

informatie een motief om gebruik te maken van het raadsinformatiesysteem, afhankelijk van de technische mogelijkheden (zie paragraaf 3.4).

In paragraaf 5.2 zullen we bezien of deze drie typen van informatie ook worden aangetroffen in de praktijk en wat de rol van het raadsinformatiesysteem daarbij is. Uit de literatuur is in ieder geval op te maken dat de rol van het raadsinformatiesysteem aanzienlijk is, doch enigszins verschilt per type informatiebron.

4.3 Verschillende fasen van het informatieverwerkingsproces

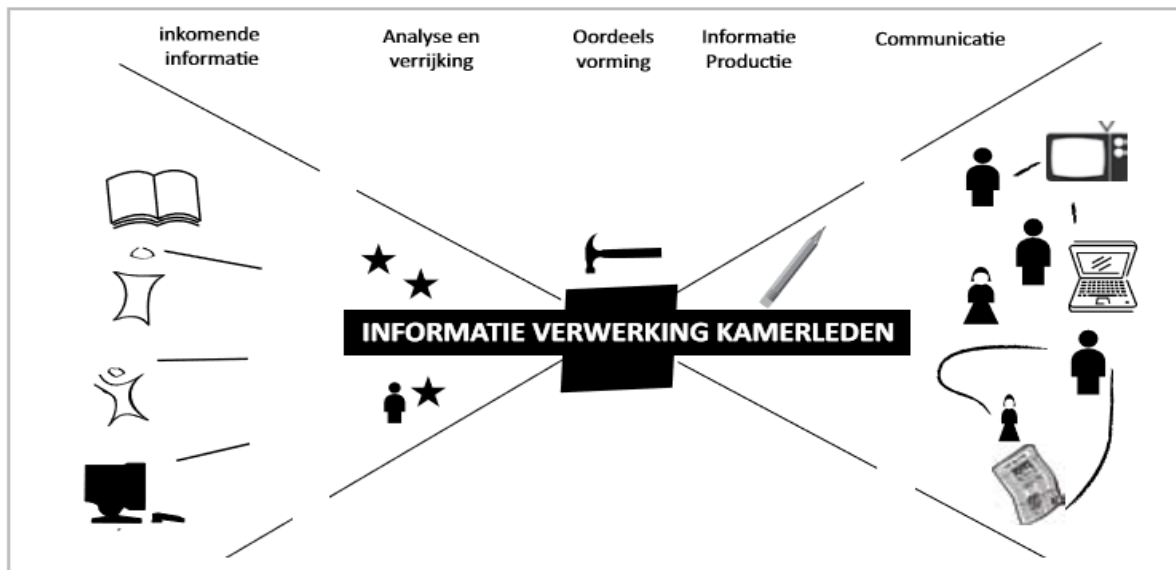
4.3.1 Het informatieverwerkingsproces van Enthoven

De informatiebehoefte en de wijze waarop mensen informatie verzamelen verschilt per persoon. Uit eigen ervaring weet ik dat dit al op jonge leeftijd het geval is, wanneer er voor een proefwerk geleerd moest worden op de middelbare school had iedereen zo zijn of haar eigen aanpak. Waar de een het hele boek van voor tot achteren bestudeert leest de ander enkel de samenvatting, en waar de een zich terug trekt in zijn kamer om te studeren gaat de ander juist in gesprek om samen met medeleerlingen de stof tot zich te nemen. Deze verschillen zien we ook op latere leeftijd van persoon tot persoon, ongeacht het beroep dat men uitoefent. Zoveel mensen, zoveel persoonlijkheden, en evenzoveel verschillende stijlen en wijzen van informatieverzameling. Zoals Enthoven (2011) opmerkt: de processen verschillen heel erg per persoon. *“Er zijn Kamerleden die proberen om alle relevante stukken door te werken, terwijl andere Kamerleden zweren bij gesprekken en nota’s bij voorkeur ongelezen laten”* (Enthoven 2011, p.44). Het informatieverwerkingsproces dat één Kamerlid schetst als een *“rijdende trein met informatie”* waarbij je *“het informatiesysteem moet leren kennen en hoofd- en bijzaken [moet] leren onderscheiden”* wordt wel herkend door andere Kamerleden, maar toch niet door iedereen het zelfde ervaren.

Enthoven (2011) concludeert dat Kamerleden worstelen met het proces van informatieverwerking en dat ze telkens opnieuw keuzes moeten maken of zij informatie wel of niet tot zich nemen. Ook is volgens hem het proces van informatieverwerking is in hoge mate persoonlijk bepaald: selectie, toeval en *‘fingerspitzengefühl’* spelen mee in dit proces van informatieverwerking. Maar is het dan allemaal afhankelijk van het individu of zijn er misschien wel algemene lijnen te trekken, globale scheidingen tussen (groepen van) personen? Enthoven (2011) ziet dat dit bijvoorbeeld afhankelijk kan zijn van de politieke stroming: zo is een liberaal meer geneigd om te sturen op hoofdlijnen en heeft daarom minder behoefte aan gedetailleerde informatie. Vendrik (in Enthoven & Jullens, 2010) ziet een verschil in de wijze waarop men informatie verzamelt, en dan met name hoe snel en goed men met het in de Kamer beschikbare informatiesysteem om kan gaan, op basis van leeftijd: *“Ik heb gemerkt dat de jongere generatie toch makkelijker digitale informatie vindt dan ik dat kan. Dat heeft te maken met snelheid en met het vinden van de juiste zoektermen.”* Een ander verschil dat te vinden is in de literatuur is de mate waarin men vertrouwen heeft in de techniek. (Dahl & Sættnan, 2008). Wanneer er meer vertrouwen is zal er meer gebruik van worden gemaakt van een bepaalde techniek.

Wel is het interessant om te bekijken welke algemene lijnen er te trekken zijn in het proces dat volksvertegenwoordigers doorlopen, ongeacht politieke stroming, persoonlijke voorkeur of

ander onderscheid. Enthoven (2011) ziet vijf stappen in het informatieverwerkingsproces van Kamerleden, schematisch als volgt weergegeven:



Afbeelding 2: het informatieverwerkingsproces van Kamerleden volgens Enthoven

Er zijn, zoals te zien in afbeelding 2, vijf verschillende stappen of fasen in het informatieverwerkingsproces van een Kamerlid zijn te onderscheiden, namelijk:

1. *Inkomende informatie*; Kamerleden ontvangen hun informatie uit talloze bronnen, zoals het departement, maatschappelijke organisaties, ervaringen netwerk etc. van het Kamerlid zelf, en de media.
2. *Informatieselectie en verrijking*; dit lijkt een voornamelijk intuïtief proces op basis van ervaring en met hulp van de persoonlijk medewerkers die vaak een eerste selectie maken. De aard van het materiaal wordt anders ingeschat door verschillende Kamerleden. Zo zal een regeringspartij de informatie afkomstig uit het departement eerder als richtinggevend beschouwen dan een oppositiepartij die meer vertrouwt op informatie uit maatschappelijke organisaties. Soms gaan in deze tweede fase van het selectieproces zelf ook actief op zoek naar nieuwe bronnen van informatie.
3. *Oordeelsvorming*; politici zijn getraind om op basis van ruwe informatie snel tot een oordeel te komen, vaak gefundeerd op de politiek-ideologische achtergrond van het Kamerlid. Er vindt een afweging plaats op basis van de ervaringen en de aangereikte informatie en dat mondt uit in een standpuntbepaling.
4. *Informatieproductie*; Nadat er een oordeel is gevormd, wordt op basis daarvan vervolgens nieuwe informatie geproduceerd, vaak in de vorm van een bijdrage aan het debat in de Kamer, mondeling of bijvoorbeeld via schriftelijke vragen.
5. *Communicatie*; Tot nu toe heeft de kiezer weinig van dit proces meegekregen. Dat verandert in deze laatste fase van het proces. Het ingenomen standpunt wordt

gecommuniceerd en zo nodig uitgelegd.

In de volgende paragraaf zullen we dit model van informatieverwerkingsproces toepassen op raadsleden, waarna in hoofdstuk 5 zullen we vervolgens bezien of dit model ook in de praktijk wordt aangetroffen.

4.3.2 Het informatieverwerkingsproces bij raadsleden

Ook hier verwacht ik dat raadsleden een vergelijkbaar proces van informatieverwerking doorlopen als Kamerleden, zodat het model van Enthoven geschetst in de vorige paragraaf in dit onderzoek goed is toe te passen. Het raadsinformatiesysteem zal in elk van deze fasen een andere rol spelen. Wanneer we het model van Enthoven toepassen op raadsleden ziet dat er op basis van de literatuur als volgt uit:

1. *Inkomende informatie:* ook raadsleden krijgen te maken met een grote hoeveelheid aan informatiebronnen waaruit een selectie moet worden gemaakt. Als volksvertegenwoordigers hebben ook zij veel verschillende belangen te behartigen en hebben ze te opereren in een politieke context. Dit alles nog bovenop de algemene informatie *overload* die bijna normaal is geworden in de huidige tijd. Raadsleden worden waarschijnlijk van alle kanten gestuurd, gemaild of aangesproken door burgers, partijgenoten etc.: als volksvertegenwoordigers zal 'de straat' een belangrijke inkomende bron van informatie zijn. Maar ook het raadsinformatiesysteem is voor raadsleden een belangrijke en meer gestructureerde bron van inkomende informatie, omdat de griffie hierin veel klaarlegt en 'voorkauwt'. Alles zelf moeten googelen lijkt niet voor de hand liggend en de griffie heeft de mogelijkheid om vele documenten (*need-to-know* of *nice-to-know*, van binnen het gemeentehuis of uit media of samenleving) ter beschikking te stellen via het raadsinformatiesysteem. Omdat de griffie onpartijdig dient te zijn, en de taak heeft om de gemeenteraad zo volledig mogelijk te informeren, verwacht ik dat zij dit serieus zullen nemen en daadwerkelijk een zeer grote hoeveelheid informatie verspreiden over de raadsleden. Het raadsinformatiesysteem maakt dit mogelijk, de griffie zorgt ervoor dat het belang van het systeem in deze fase toeneemt. De rol van het raadsinformatiesysteem is in deze fase van het proces groot, en motief voor gebruik zit vooral in het feit dat informatie vaak volledig en netjes wordt aangeleverd.
2. *Informatieselectie en verrijking;* in deze fase zal het raadslid voor hem bruikbare informatie selecteren uit al het beschikbare materiaal. Wanneer het een grotere partij betreft kan er hierbij mogelijk hulp worden ingeroepen van een assistent of partijgenoot. De wijze waarop dit gebeurt verschilt sterk per raadslid: op basis van ervaring, intuïtie, beschikbare kennis uit de partij of eigen achtergrond helpt hierbij. Soms zullen raadsleden in deze tweede fase van het selectieproces zelf ook actief op zoek gaan naar nieuwe bronnen van informatie. Het raadsinformatiesysteem kan dit ondersteunen met extra functies zoals het delen van aantekeningen met collega's en toevoegen van nieuwe informatie door raadsleden zelf. Dit moet technisch wel mogelijk gemaakt worden in het raadsinformatiesysteem, of dit het geval is zal verschillen per leverancier en gemeente. De rol van het raadsinformatiesysteem is daarom in deze fase wel aanwezig maar mogelijk minder dan in de vorige fase.

Motieven voor raadsleden om er in deze fase van het informatieverwerkingsproces gebruik van te maken hangt mogelijk samen met de technische mogelijkheden.

3. *Oordeelsvorming*; er vindt in deze fase een afweging plaats op basis van de ervaringen en de aangereikte informatie en dat mondt uit in een standpuntbepaling. Het raadsinformatiesysteem zal in deze fase een relatief kleine rol spelen. Toch kan het systeem worden gebruikt om onderling standpunten te delen die van invloed zijn op de oordeelsvorming. Denk bijvoorbeeld aan een gedeeld coalitiestandpunt dat via het raadsinformatiesysteem wordt opgesteld. Desondanks blijft het naar verwachting, een zeer persoonlijke, meer intuïtieve stap in het informatieverwerkingsproces. In deze fase spelen zaken zoals de politieke stroming en achtergrond van het raadslid mogelijk een rol bij de wijze van oordeelsvorming (waarover later meer). De rol van het raadsinformatiesysteem is redelijk klein in deze fase.
4. *Informatieproductie*; nadat er een oordeel is gevormd, wordt op basis daarvan vervolgens nieuwe informatie geproduceerd, vaak in de vorm van een bijdrage aan de raadsvergadering. De rol die het raadsinformatiesysteem in deze fase speelt is naar verwachting met name de ondersteuning van de vergadering, zodoende ondersteunend aan het productieproces. Doordat het raadsinformatiesysteem live kan worden geraadpleegd op iPad of tablet tijdens de vergadering, kan dit ondersteunende karakter duidelijk worden waargenomen. Ook in deze fase heeft het raadsinformatiesysteem dus een rol, en motieven voor gebruik zijn daarmee duidelijk aanwezig.
5. *Communicatie*; tot nu toe heeft de inwoner van de gemeente weinig van dit proces meegekregen. Dat verandert in deze laatste fase van het proces. Het ingenomen standpunt wordt gecommuniceerd en zo nodig uitgelegd. Ook hier kan het raadsinformatiesysteem een rol in spelen. Het raadsinformatiesysteem is vaak toegankelijk voor burgers, en vergaderingen kunnen worden teruggelezen of -geluisterd. Raadsleden kunnen hiernaar verwijzen of linken in communicatiemiddelen zoals politieke communicatiemiddelen of *social media* zoals twitter kan openbaar de link leggen met het raadsinformatiesysteem door ernaar te verwijzen. De rol die het raadsinformatiesysteem speelt in deze fase is afhankelijk van de persoonlijke voorkeur en -achtergrond van het raadslid. Motieven voor gebruik zijn vooral te vinden in het belang en gemak van communicatie buiten de muren van het gemeentehuis.

Het moge duidelijk zijn dat het raadsinformatiesysteem in elk van de fasen van het informatieverwerkingsproces een andere rol speelt, maar wel overal aanwezig is. Een belangrijk motief voor het gebruik van het raadsinformatiesysteem door raadsleden zal dan ook het volledig doorlopen van het informatieverwerkingsproces zijn. Zonder gebruik van het raadsinformatiesysteem is dat door de huidige inrichting van het proces, ingewikkeld. Al zou er wel een mogelijkheid zijn om informatie geheel zélf te verzamelen, te googelen of van 'straat' te halen, dit zal een tijdrovend en lastig klusje zijn voor raadsleden. Het gebruik van het systeem maakt het doorlopen van het proces gemakkelijker. In het veldonderzoek zal ik bezien of deze fasen inderdaad zijn terug te vinden in de praktijk.

4.4 Individuele verschillen

In de literatuur wordt het vooral zijdelings genoemd: het belang van individuele verschillen tussen personen. Het informatieverzamelingsproces is en blijft toch een persoonlijk proces, met persoonlijke voorkeuren, methoden en motieven. Waar iedereen globaal gezegd dezelfde fasen van het informatieverwerkingsproces doorloopt, verschilt de nadruk op welke fase gelegd wordt van persoon tot persoon. Zo zal een meer ervaren raadslid waarschijnlijk minder lang bezig zijn met de selectie van bronnen dan een nieuw raadslid, omdat het meer ervaren raadslid uit ervaring vaak weet al welke bronnen voor hem het meest relevant zijn en zodoende sneller kan selecteren. Dit bleek ook duidelijk uit het onderzoek van Enthoven, waarin met name het verschil tussen coalitie en oppositie vaak genoemd werd als verschil in informatiebehoefte. *“In het algemeen lijken leden van coalitiefracties meer tevreden te zijn over de antwoorden op Kamervragen dan de leden van oppositiefracties”* (Enthoven, 2011, p.39). Ik verwacht dit ook bij raadsleden, maar ik verwacht dat er meer eigenschappen en kenmerken zijn die invloed hebben op de wijze waarop het informatieverwerkingsproces wordt doorlopen, en de rol die het raadsinformatiesysteem daarbij inneemt. Omdat er dusdanig literatuur over te vinden is, ben ik op basis van het document van Enthoven en zijn verschillen, inclusief het gesprek met hem hierover, een lijst factoren opgesteld waarvan ik verwacht dat deze van invloed zijn op het informatieverwerkingsproces van het individuele raadslid, en daarmee ook de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van het raadsinformatiesysteem. Ik verwacht dat de volgende factoren van belang zijn:

- Lengte van zittingsperiode in de raad: ik verwacht dat lang zittende raadsleden mogelijk anders met het raadsinformatiesysteem omgaan dan nieuwere raadsleden, omdat zij meer een vast patroon hebben ontwikkeld. Nieuwe raadsleden zullen naar verwachting meer geneigd zijn om op onderzoek uit te gaan naar nieuwe mogelijkheden van het systeem dan iemand die al meer routines heeft opgebouwd. Dit zal vooral in de eerste fasen van het informatieverwerkingsproces een rol spelen.
- Leeftijd: ik verwacht dat oudere raadsleden minder met techniek in aanraking zijn gekomen dan jongere raadsleden die er echt mee zijn opgegroeid. Ik denk dat dit van invloed is op de wijze waarop er gebruik wordt gemaakt van het raadsinformatiesysteem, mede omdat het jongere raadslid waarschijnlijk een groter gevoel van controle ervaart door eerdere ervaringen. En het ervaren van controle is volgens Bhattacharjee (zie paragraaf 4.1) een belangrijke fase in de wijze waarop het raadslid omgaat met de systemen.
- Coalitie versus oppositiepartijen: ik verwacht dat het uitmaakt van wat voor type partij het raadslid deel uitmaakt, omdat een coalitiepartij meer geneigd is de gemeente en de griffie te vertrouwen dan de oppositie (Enthoven, 2011).
- Grootte van de partij: waar een raadslid in een kleine politieke partij meer zelf uit zal moeten zoeken, zal een grotere partij meer aan verdeling van zaken onderling kunnen doen, of zelfs activiteiten zoals het zoeken van informatiebronnen of het communiceren aan het eind van het proces aan een collega over kunnen laten. Dit kan dus wel degelijk invloed hebben op de wijze waarop het raadsinformatiesysteem door het betreffende raadslid wordt gebruikt. Omdat het onderzoek van Enthoven naar Kamerleden was, is hier toch wel een belangrijk verschil: op gemeentelijk niveau zijn meer kleinere partijen te herkennen. Dit verklaart waarom het in het onderzoek van Enthoven niet als zodanig genoemd werd, maar mogelijk meer naar voren kan komen op gemeentelijk niveau.
- Politieke stroming: Enthoven zag enig verschil, zoals bijvoorbeeld een liberaal meer geneigd is om op hoofdlijnen te sturen dan een conservatief. Dit verschil zou wel eens

een rol kunnen spelen in de wijze van informatieverzameling, alleen is het mogelijk wel lastig te achterhalen door het zeer versplinterde gemeentelijk politiek landschap.

- Vertrouwen in de techniek: ook deze zagen we in de literatuur al terug komen (zie paragraaf 4.2.1). Wanneer men meer vertrouwen heeft in de techniek zal er een groter gevoel van controle en zelfverzekerdheid worden waargenomen waardoor er op een meer innovatieve wijze gebruik kan worden gemaakt van het raadsinformatiesysteem (zie paragraaf 4.1 over *coping mechanisms*). Daardoor zal de rol van het systeem in alle fasen van het proces naar verwachting toenemen.

Dit zijn enkele op de literatuur gebaseerde verwachtingen van factoren van onderscheid tussen raadsleden. In het veldonderzoek zal ik nader onderzoeken of deze verschillen inderdaad van invloed zijn op de wijze waarop het informatieverwerkingsproces door raadsleden wordt verlopen en de wijze van gebruik van het raadsinformatiesysteem (zie hoofdstuk 5).

4.5 Conclusie

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke gebruiken en motieven van het gebruik van raadsinformatiesystemen kunnen uit de literatuur worden afgeleid?

We hebben in paragraaf 4.1 kunnen zien dat er vier *coping responses* zijn, manieren om met een (min of meer) verplicht gesteld gebruik van een techniek op de werkvloer om te kunnen gaan. Wanneer deze *coping responses* op raadsleden die met een raadsinformatiesysteem moeten werken worden toegepast, dan is het de verwachting dat raadsleden elk één van deze vier *coping responses* zullen vertonen. Dit gedrag heeft op zijn beurt weer invloed op de gebruiken en motieven van het gebruik van het raadsinformatiesysteem door raadsleden. Zo zal een gebruiker die het systeem als een *opportunity* ziet én veel controle ervaart een ander motief en zeer ook een andere gebruikservaring hebben en met meer enthousiasme gebruik maken van het raadsinformatiesysteem dan de gebruiker die de techniek als een *threat* ziet. De belangrijkste overlap in motieven en gebruiken tussen de verschillende *coping responses* zit in het feit dat het om een verplicht gebruik gaat: de keuze om niet met het systeem te werken is niet of nauwelijks aan de orde. Dat verklaart het gedeelde gebruik en motief van elke gebruiker, tot de minst enthousiaste gebruiker aan toe. Je kunt nu eenmaal niet zonder.

Vervolgens zagen we in paragraaf 4.2 de verschillende typen informatiebronnen die raadsleden tot hun beschikking hebben. Daarbij is de informatie in te delen als formele informatie, contextinformatie of partijinformatie. De rol die het raadsinformatiesysteem bij deze verschillende typen informatie speelt is verschillend. De motieven en wijze van gebruik door het raadslid verschillen daarom per type, maar ook moet de persoonlijke positie van het raadslid niet worden onderschat. Zo zal een raadslid dat lid is van een grote landelijke partij naar verwachting meer waarde hechten aan partijinformatie, maar daarbij minder gebruik maken van het gemeentelijk ingerichte raadsinformatiesysteem dan iemand met een grote, lokaal actieve partij of een eenmanspartij. Zij zullen zich op hun beurt meer op lokaal niveau willen informeren, met minder sturing en afleiding van buiten de gemeente, wat er toe zal leiden dat de rol van het raadsinformatiesysteem, dé plek bij uitstek voor lokale informatie voor hen toeneemt.

In paragraaf 4.3 zagen we de vijf stappen in het informatieverwerkingsproces dat raadsleden volgens de literatuur doorlopen in hun zoektocht naar informatie. De rol die het

raadsinformatiesysteem vervult in elk van deze stappen is verschillend, maar in elke fase aanwezig. Dit geeft het raadslid een duidelijk motief voor gebruik van het raadsinformatiesysteem: het doorlopen van het informatieverwerkingsproces.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat de wijze waarop het raadslid gebruik maakt van het raadsinformatiesysteem zoals gezegd verschilt per persoon, maar dat er wel een aantal factoren zijn aan te wijzen die hierop van invloed zijn. Zo zal een raadslid in de coalitie een andere houding hebben tegenover de informatie die zich in het raadsinformatiesysteem bevindt, dan iemand van de oppositie, en een jong raadslid kan waarschijnlijk sneller en gemakkelijker aan de slag met het systeem dan een ouder raadslid. Deze factoren hebben invloed op de wijze waarop het systeem wordt gebruikt.

In het volgende hoofdstuk zullen we voor bezien of dit alles ook in de praktijk is waar te nemen.

5. Welke motieven kunnen uit interviews worden afgeleid?

In dit hoofdstuk zal de tweede deelvraag van dit onderzoek, namelijk welke motieven, gebruikservaringen en voorkeuren voor het gebruik van raadsinformatiesystemen er uit interviews en observaties kunnen worden afgeleid, centraal staan. Daarna zal ik tevens tot een beantwoording komen van de derde deelvraag, namelijk de vraag welke verklaring er is voor het gebruik van raadsinformatiesystemen door raadsleden in hun rol als volksvertegenwoordiger op basis van literatuur, gebruikservaringen, voorkeuren en motieven.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden heb ik een veldonderzoek uitgevoerd in 7 verschillende gemeenten met in totaal 18 personen (7 raadsleden, 6 griffiers, 2 adviseurs en 3 deskundigen). De griffiers gaven een algemene indruk over hun gemeente, hoe het bij hen werkt en hoe raadsleden gewend zijn te werken in hun gemeente. Vervolgens ben ik in gesprekken met de raadsleden dieper op de praktijk ingegaan en ook op hun persoonlijke beleving en ervaring. Om generieke uitspraken te kunnen doen heb ik gepoogd de uitspraken te 'coderen' om de uitspraken in de open en ongestructureerde interviews zo met elkaar te kunnen vergelijken. Zie voor meer informatie over dit proces paragraaf 3.5. De quotes in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit interviews, na te lezen in bijlage A.

Hoewel ik zowel mannelijke als vrouwelijke raadsleden heb geïnterviewd, zal ik in dit hoofdstuk alle raadsleden als mannelijk betitelen. Ook zal ik nergens benoemen van welke gemeente ze afkomstig zijn. Beide maatregelen zijn getroffen om te zorgen dat de uitspraken niet herleidbaar zijn tot een persoon of gemeente, om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen en het veldonderzoek zo zuiver mogelijk te houden.

5.1 Coping responses in de praktijk

Werken met het raadsinformatiesysteem is geen keuze, je kunt er niet-niet mee werken, constateerden raadsleden ook in de praktijk. Zo zei één raadslid nuchter: *"Je hebt niks te kiezen, je werkt er mee of je werkt er niet mee. Sommige dingen moeten en dat zijn gewoon de consequenties die overal bij horen.. dat is gewoon zo, daar kom ik wel overheen."* Daarom is het onderzoek van Bhattacharjee over verplicht gebruik van ICT een goed startpunt, toe te passen op de onderhavige praktijk. Ieder raadslid heeft een eigen wijze van ergens mee om te (leren) gaan. Bij de een gaat dat beter of sneller dan bij de ander. Dit kan allerlei oorzaken hebben, persoonlijke eigenschappen of kenmerken of de omstandigheden. Kunnen de *coping responses* van Bhattacharjee uit paragraaf 4.1 daarbij ook worden waargenomen in de praktijk?

Allereerst heb ik zes verschillende griffiers geïnterviewd. Meerdere malen ben ik in deze gesprekken op zoek gegaan naar een raadslid dat mogelijk minder positief was over het raadsinformatiesysteem. Soms kwam een raadslid ter sprake dat bijvoorbeeld zelf aangaf door zijn leeftijd minder goed met de techniek om te kunnen gaan en daardoor mogelijk minder positief was over het systeem. De wijze van uitvragen heeft uiteraard invloed op de resultaten. Waar we in paragraaf 4.1 zagen dat naar verwachting de meeste raadsleden een minder opvallend *compliant* of *reluctant* respons zullen vertonen, verwachtte ik hier ook een aantal *deviant* of *engaged responses*, door de wijze van uitvragen van respondenten in 'extremen'. Ik heb zeven raadsleden geïnterviewd, daaruit stond een heel ander beeld dan van te voren werd

verwacht. De raadsleden bleken namelijk als volgt in te delen in één van de vier *coping responses*:

- Raadslid 2A: *Compliant*.
Het raadslid heeft wel enige kritiek op het systeem (“*daar hadden we in eerste instantie een uitstekend systeem in, maar wat heeft men nu bedacht? daar zitten mensen achter die niet goed nadenken*”), maar dit zit met name op de wijze waarop het systeem in de gemeente wordt ingezet. Het systeem *an sich* wordt door het raadslid wel als een *opportunity* gezien. Zo wordt het systeem onder meer als ‘vernieuwend’ en ‘goed’ aangemerkt. Toch valt het gevoel van controle dat het raadslid ervaart tegen. Dit blijkt uit uitspraken zoals “*hoe betrouwbaar zijn systemen?*” en “*Nee, die [raadsleden] kunnen dat niet [ondersteunen], die hebben dit ook gewoon doorgeklikt gekregen.*” Het raadslid ziet dus wel de mogelijkheden, maar heeft het gevoel dat ze niet volledig benut worden en ervaart zelf onvoldoende invloed om dit proces te kunnen aanpassen. Een laag gevoel van controle maar de techniek wel zien als een *opportunity* leidt er toe dat het raadslid kan worden gezien als *compliant*.
- Raadslid 2B: *Engaged*
Dit raadslid ziet de techniek ook als een *opportunity*: “*Ik heb absoluut vertrouwen in de techniek*”. Het raadslid zegt ook volmondig “*ja*” op de vraag of hij tevreden is over het raadsinformatiesysteem. Ook het gevoel van controle is redelijk aanwezig bij dit raadslid. Hij ziet het ontstaan van controle als een leerproces: “*...het is ook ervaring hè, als je vaker met iBabs werkt dan weet je ook dat makkelijker te vinden.*” Waar het raadslid nu nog niet overtuigend controle ervaart, ziet hij dit wel op termijn goed komen: “*Ik moet nog veel leren ik ga niet doen of ik alles al weet. Al doende leert men.*” Ik bestempel dit raadslid daarom als iemand met een gevoel van controle, die de techniek ziet als een *opportunity*, als *Engaged*.
- Raadslid 2C: *Compliant*
Het raadslid ziet het raadsinformatiesysteem wel als een *opportunity*, want hij heeft vertrouwen in de techniek, en ook zegt hij: “*Ik denk wel dat de raad langzaam vernieuwt en dat dit een goede tool is, maar ik heb daar zelf heel weinig mee.*” Hij noemt zichzelf dan ook ‘van de oude stempel’ en techniek is iets waar hij ‘maar weinig mee heeft’. Toch is het systeem “*op zich prima*” zegt hij, al moet hij er nog wel even aan wennen. Het gevoel van controle dat hij ervaart is in mindere mate aanwezig bij dit raadslid, al wijt hij het aan persoonlijke eigenschappen en kenmerken zoals leeftijd. Omdat het raadslid het systeem als *opportunity* ziet maar een laag gevoel van controle ervaart, zie ik dit raadslid wel als *compliant*.
- Raadslid 2D: *Engaged*
Opvallend genoeg koppelt ook dit raadslid de wijze van gebruik vooral ook aan de eigen persoonskenmerken. Het raadslid geeft aan dat hij meer bekend is met de werkwijze bij de gemeente omdat hij zelf in het dagelijks leven ook bij een (andere) gemeente werkt. Hoewel het raadslid niet direct heel erg enthousiast wordt van het systeem, “*je kunt het ook niet-niet gebruiken*”, kan het raadslid wel worden gezien als iemand die het raadsinformatiesysteem als een *opportunity* ziet, want uitspraken als “*ik maak er graag dankbaar gebruik van*” en “*het systeem is goed*” leiden er toe dat de tevens geuite kritiek er niet toe leidt dat de techniek als een *threat* wordt gezien, de kritiek is vooral opbouwend richting de griffie. Door uitspraken als “*de techniek en systemen die we*

aangereikt krijgen voldoen meer dan” en het feit dat je volgens dit raadslid niet erg ‘digivaardig’ hoeft te zijn om wel in staat te zijn om er gebruik van te maken, geeft dit raadslid de indruk een gevoel van controle te ervaren. In zijn kritiek tegelijkertijd actief meedenkend met de griffie hoe dit systeem misschien nog beter kan worden benut. Dit raadslid kan daarom aangemerkt worden als *engaged*.

- Raadslid 2E: *Engaged*

Dit raadslid is redelijk enthousiast over de techniek. Naar zijn mening is het ook niet nodig om ‘digivaardig’ te zijn om goed gebruik te kunnen maken van het raadsinformatiesysteem. Hij vindt het in zijn gemeente “goed geregeld” en hij “heeft er vertrouwen in”. Hoewel niet laaiend enthousiast (“je hebt niks te kiezen- je werkt er mee of je werkt er niet mee. Sommige dingen moeten en dat zijn gewoon de consequenties die overal bij horen dat is gewoon zo, daar kom ik wel overheen”), ziet het raadslid de techniek wel als een opportunity, en het is duidelijk dat het raadslid een gevoel van controle ervaart: “ik gebruik zelf met 80% van de functionaliteiten. [...] Ik werk zelf het liefste met Parleaus omdat ik daarin ook aantekeningen kan maken in het document zelf en dat kan delen met mijn fractie of met de coalitie. Ik kan groepen aanmaken die ik toegang wil verlenen tot mijn aantekeningen. Dat werkt perfect alleen moet je wel met elkaar heel goed afspreken dat en hoe je dat allemaal doet. Dat dat nog niet altijd even goed gaat ligt niet aan het systeem maar meer aan de personen.” Opvallend is, dat dit het enige raadslid die een uitspraak doet over de functionaliteiten die uit het raadsinformatiesysteem daadwerkelijk worden benut. Het feit dat het raadslid hier over nadenkt en zich bewust van is, doet zelfs vermoeden dat het percentage dat daadwerkelijk wordt benut misschien hoger is dan gemiddeld, of dan het raadslid zelf inschat. Door de combinatie van *opportunity* en controle kan dit raadslid worden gezien als *engaged*.

- Raadslid 2F: *Engaged*

Dit raadslid ziet de techniek overduidelijk als een *opportunity*. Opvallend om te zien is dat dit raadslid graag ook gebruik maakt van alle mogelijkheden die het raadsinformatiesysteem zou kunnen bieden: “We gaan vanaf januari met iBabs werken en ik had de hoop dat dit er meer in zou zitten maar ik weet dat nog niet op dit moment of dat zo is.” Het gevoel van controle dat het raadslid ervaart wordt gewijd aan persoonlijke eigenschappen zoals leeftijd: “Ik ben er mee opgegroeid”. Het raadslid ziet het gevoel van controle iets dat ook bij andere raadsleden wel te creëren is, zo nodig met wat extra hulp: “Ik denk ook dat de mate waarin raadsleden aan het begin bekend zijn gemaakt met het raadsinformatiesysteem en de trainingen die ze er in kunnen krijgen ook wel veel effect heeft op de mate waarop ze er gebruik van kunnen maken. En de rol van de griffie of ontwikkelaars van het raadsinformatiesysteem daarin kan ook wel veel effect kan hebben om de techniek goed te begrijpen en mensen die minder goed begrijpen goed worden meegenomen.” Het zien als een opportunity in combinatie met het gevoel van controle, leidt ook hier tot een *engaged* respons.

- Raadslid 2G: *Compliant*

Dit raadslid heeft nog de tijd meegemaakt waarop nog in papier werd vergaderd, en ziet de geïntroduceerde techniek toch wel als een vooruitgang, een *opportunity*: “Ik had er in het begin wel wat moeite mee ik ben al wat ouder maar dat ging heel snel over hoor. Je kunt niet meer met papier ook al heb je het soms nog nodig”. Het gevoel van controle is nog matig, het raadslid is aan het leren: “ik ben daar zelf niet heel erg goed in maar het kan bijna niet mis gaan, het wordt via de griffie en faciliteiten allemaal heel goed mogelijk gemaakt”. Het gevoel van controle is enigszins beperkt, maar het raadslid weet wel dat

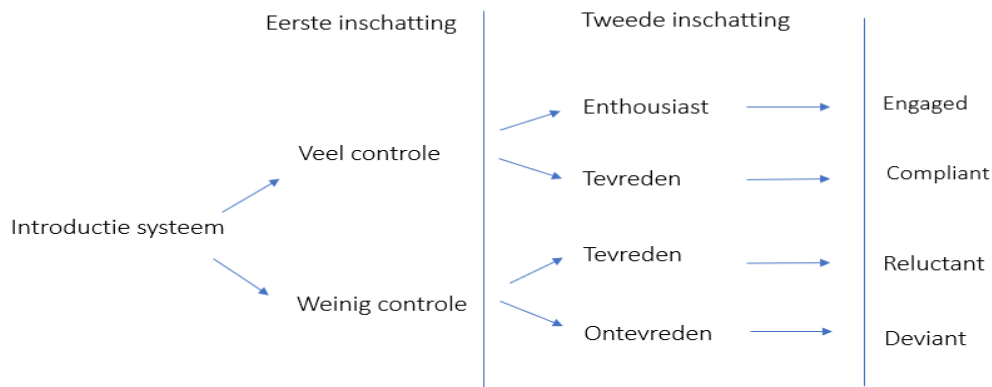
hulp inschakelen mogelijk blijft en dat zorgt ervoor dat het wel enigszins positief blijft. Dit raadslid kan worden gezien als *compliant*.

Opvallend is dat niet alle *coping responses* van Bhattacharjee worden teruggevonden in de praktijk. Enkel de bovenste twee responsen (zie afbeelding 1 in paragraaf 4.1) worden waargenomen. Drie raadsleden vertonen een *compliant* respons, vier zijn zelfs aan te merken als *engaged*. Dit beeld lijkt vooral te ontstaan door de eerste fase van het reactiemechanisme uit het model van Bhattacharjee. Doordat er eerst moet worden beoordeeld of het een *opportunity* of *threat* is, en het raadsinformatiesysteem door raadsleden blijkbaar nooit als *threat* wordt beoordeeld, kunnen de 'onderste' twee responsen uit afbeelding 1 niet worden waargenomen in de praktijk. En dat nu juist terwijl ik vooral *compliant* en *reluctant responses* verwachtte aan te treffen in de praktijk. De *reluctant* respons blijkt niet aangetroffen, omdat niemand het raadsinformatiesysteem ziet als een *threat*. Wat zou hier een verklaring voor kunnen zijn? Door anonimiteit te garanderen en de raadsleden los van de griffiers te interviewen, zonder herleidbare terugkoppelingen, heb ik geprobeerd de sociaal wenselijke antwoorden er uit te filteren, dat zou immers een potentiële verklaring kunnen zijn waarom mensen positiever reageren, om hun griffier niet 'af te vallen'.

Mogelijk heeft het dan te maken met het type persoon dat zich als raadslid aanmeldt, of zoals Peter Castenmiller opmerkte: "*Raadsleden zitten dus in dat frame om te vergaderen, ondersteund door het vergadersysteem. Je wordt beloond en afgerekend op je vergaderingen, er is een zekere preselectie voor raadsleden.*" Misschien gaat deze preselectie zo ver, dat er niet alleen een bepaalde voorliefde voor vergaderen noodzakelijk is om dit 'bijbaantje' te willen doen, maar mogelijk ook een bepaalde positiviteit ten opzichte van de techniek? Is het raadsinformatiesysteem dan niet enkel een randvoorwaarde, maar meer dan dat? Of ligt is het model van Bhattacharjee misschien niet geschikt om toe te passen in de (onderhavige) praktijk?

Hoewel raadsleden verplicht gebruik moeten maken van het systeem, is er geen enkel raadslid dat de techniek ziet als een *threat*. men is (overwegend) positief over het systeem, ziet het als een *opportunity*. Dat maakt de eerste beoordelingsfase uit het model van Bhattacharjee eigenlijk nutteloos. De tweede beoordelingsfase uit het model lijkt echter wél van belang, namelijk het gevoel van controle dat men ervaart. Dit was duidelijk een argument dat terug te vinden is in de praktijk. Een gevoel van controle leidt wel degelijk tot een enthousiaster (mogelijk innovatiever) gebruik van het raadsinformatiesysteem. Naast het gevoel van controle, zou ik eerder een verschil in enthousiasme willen inbrengen als oorzaak van het verschil tussen raadsleden in de *coping* respons die vertoont wordt.

Ik zou daarom een nieuw model willen introduceren, dat de *coping responses* van raadsleden beter lijkt te beschrijven, afbeelding 3 hier onder: het nieuwe model coping responses bij raadsleden.



Afbeelding 3 - Nieuw model: coping responses raadsleden

Dit nieuwe model, weergegeven in afbeelding 3, is opgebouwd in dezelfde structuur als het model van Bhattacharjee. Ook hier wordt de reactie van de gebruiker die volgt op de introductie van een (verplicht) systeem, in twee reactiefasen opgedeeld. De eerste beoordeling die het raadslid doet is echter niet of het systeem een *opportunity* of *threat* is, maar een directe beoordeling van het gevoel van controle dat de gebruiker ervaart, want in de praktijk blijkt dit een veel bepalender factor te zijn. Door deze beoordeling naar voren te halen wordt het model beter toepasbaar op de praktijk.

Naar aanleiding van dit gevoel van controle, bepaalt het raadslid hoe tevreden de gebruiker is: dat wordt de tweede beoordelingsfase. Het raadslid beoordeelt of hij tevreden is of niet. Een raadslid kan tevreden, of zelfs enthousiast zijn over het systeem. Ook de mate van tevredenheid of enthousiasme is een beoordeling die het raadslid inwendig maakt, die zeer van belang is voor zijn respons en bijbehorend gedrag.

In de meeste gevallen zal het raadslid tevreden zijn, de eerder genoemde ‘gemiddelde’ gebruiker. Deze ‘middenmoot’ kan meer of minder gevoel van controle ervaren, maar gezien zijn lerend vermogen (waarover meer in paragraaf 5.4), zal hij wel tevreden zijn en ziet in dat het gevoel van grip en controle nog kan volgen. Het raadslid is niet enthousiast maar zeker ook niet ontevreden. Dit leidt tot een *compliant* of *reluctant* respons. Waarbij de *reluctant* respons, zoals we in paragraaf 4.1 zagen, soms echter wel gepaard gaat met emoties zoals angst en frustratie, zij het niet in de extremere vorm gevoeld en geuit zoals de *deviant* respons. De meer ‘extreme’ responses worden getoond bij een gevoel van controle én enthousiasme samen (*engaged*) of bij een gevoel van onvrede én weinig controle (*deviant*). Als we op die manier en volgens dit nieuwe model naar de geïnterviewde raadsleden kijken, komt er een andere indeling uit, namelijk:

- Raadsid 2A – ervaart nog wel een gebrek aan controle maar is redelijk tevreden, dus in plaats van *compliant* deel ik dit raadslid nu in als *reluctant*.
- Raadsid 2B – ervaart een gevoel van controle en is redelijk enthousiast, dus dit raadslid blijft ook onder dit model ingedeeld als *engaged*.
- Raadsid 2C – hoewel het gevoel van controle nog niet volledig aanwezig is, wat enige frustratie oplevert, is het raadslid wel hoopvol dit te gaan leren en daarom tevreden over

het systeem, met als coping mechanisme daarom niet *compliant* maar nu *reluctant*.

- Raadslid 2D – ervaart controle, is redelijk enthousiast, dus blijft *engaged*
- Raadslid 2E – ervaart controle, maakt een inschatting van eigen kunnen en is redelijk tevreden maar niet ontzettend enthousiast, daarom ingedeeld als *compliant* (in plaats van *engaged*)
- Raadslid 2F – ervaart controle en is redelijk enthousiast, blijft daarom *engaged*
- Raadslid 2G – ervaart een gebrek aan controle maar is redelijk tevreden, waardoor dit raadslid in te delen valt als *reluctant* in plaats van *compliant*.

Te zien valt nu, dat slechts twee raadsleden (2D en 2F) het zelfde worden ingedeeld onder dit nieuwe model. De meerderheid van de raadsleden krijgt een ander label. Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt dit model veel beter te passen in de praktijk. Het voordeel van dit nieuwe model boven het origineel is tevens, dat *compliant* geen grote vergaarbak wordt van alle anders niet in te delen raadsleden, die enkel gemeen hebben dat ze het raadsinformatiesysteem niet als een *threat* zien. Daarmee wordt het gedrag en motieven voor gebruik beter in te delen in vieren, dan in slechts twee categorieën, zoals eigenlijk zou gebeuren bij toepassing van het originele model.

Hoewel het aangepaste model beter lijkt te passen bij de dagelijkse praktijk van de gemeenteraad, en we nu ook een *reluctant* respons tegenkomen, komen ook hier niet álle *coping responses* voor: de *deviant* respons is ook met de nieuwe indeling in de praktijk niet waargenomen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de aard van het werk: om naast je werk een 'bijbaantje' als raadslid aan te nemen moet je toch een bepaalde optimistische levensvisie of gedrevenheid bezitten, iets wat bij alle geïnterviewden zeker ook aanwezig was. Je proefde het aan alles: gedreven mensen die wat goeds willen doen, een bijdrage willen leveren aan een betere leefomgeving en betere gemeente naar beste kunnen. Een dergelijke positieve insteek leidt misschien minder vaak tot een *deviant* respons. Een andere verklaring kan liggen in het feit dat ik niet ieder raadslid dat ik had willen spreken ook daadwerkelijk te spreken heb gekregen. Ieder raadslid dat ik benaderd heb, heb ik kort geschetst waar mijn onderzoek over ging. Ik kan mij voorstellen dat een raadslid met een *deviant coping* respons misschien eerder geneigd is niet te willen meewerken aan dit onderzoek, dat kan het beeld enigszins vertekenen.

Tot slot zou het ontbreken van een *deviant* respons in mijn onderzoeksresultaten ook deels verklaard kunnen worden door de rol van de griffie(r). In alle gemeenten waar ik mensen heb gesproken, nam de griffier zijn rol heel serieus. Hij zag het als zijn taak de raadsleden zo goed als mogelijk te ondersteunen in zijn informatiezoektocht en -behoefte. De rol van de griffie moet niet worden onderschat. Zoals één raadslid zei: "*Ik denk ook dat de mate waarin raadsleden aan het begin bekend zijn gemaakt met het raadsinformatiesysteem en de trainingen die ze er in kunnen krijgen ook wel veel effect heeft op de mate waarop ze er gebruik van kunnen maken. En de rol van de griffie daarin dat dit ook wel veel effect kan hebben om de techniek goed te begrijpen en [te zorgen dat] mensen die het minder goed begrijpen goed worden meegenomen.*" Griffies kunnen het gevoel van controle op het systeem vergroten, en daarmee de *coping* respons van de raadsleden verbeteren. Ik weet niet of dit in elke gemeente het geval is, maar de zeven griffiers die ik sprak leken dit enigszins door te hebben. Ook de raadsleden beoordeelden dit als positief: "*De techniek en systemen die we aangereikt krijgen voldoen meer dan. Een goede iPad, daar word je goed in voorzien. En iedereen wordt ruimhartig geholpen in ICT vraagstukken met updates en*

wachtwoord en zo is er goede ondersteuning en ik heb niet het idee dat iemand niet bij zou kunnen blijven.”

Met een paar aanpassingen aan het model van Bhattacharjee kunnen we kortom wel uit de voeten. Toegepast op de praktijk zien we inderdaad dat de raadsleden op verschillende manieren omgaan met het raadsinformatiesysteem en afhankelijk van de *coping* respons een andere gebruikservaring en voorkeur hebben bij gebruik van het raadsinformatiesysteem.

5.2 Typen informatiebronnen in de praktijk

Zoals we in paragraaf 4.2 hebben kunnen zien, zijn er volgens de literatuur twee (clusters van) informatiebronnen te onderscheiden, die gezien het lokale niveau van de raadsleden op hun beurt opnieuw in twee categorieën zijn te onderscheiden, namelijk landelijk en lokaal. De verwachting was dit zo ook aan te treffen in de praktijk. Opvallend genoeg, kwam de tweedeling uit de literatuur niet zo sterk naar voren in de praktijk. Het onderscheid tussen samenleving en media lijkt te ‘grof’ voor de praktijk. Eén van de griffiers noemde zelfs een ander onderscheid: de bronnen samenleving en het College. Ook kan er een onderscheid tussen ‘binnen’ en ‘buiten’ worden waargenomen, ervaren door de griffiers. Zij krijgen immers aan de ene kant informatie vanuit het gemeentehuis aangeleverd (het College of de ambtenaren) en aan de andere kant krijgen ze ook berichten van ‘buiten’ aangeleverd: burgers, lobbygroepen of organisaties uit de gemeente die bepaalde informatie onder de aandacht willen brengen, maar ook media. Sommige griffies maken knipselkranten of een ‘digitale leeskamer’ om te zorgen dat men achtergrondinformatie gemakkelijk kan vinden zonder deze informatie een ‘verplicht’ karakter te geven, waarmee de indruk wordt gewekt dat het raadslid niet zonder deze informatie kan deelnemen aan het debat. Het onderscheid tussen *need-to-know* en *nice-to-know* informatie word door vele griffiers én raadsleden in de praktijk als belangrijk ervaren. Het eerste is noodzakelijk om de taken als raadslid goed uit te kunnen voeren, het tweede is extra: interessante achtergrondinformatie voor de individuele ‘liefhebber’. De rol van de griffie is in dezen een cruciale. De griffie kan de selectie die aan raadsleden wordt voorschoteld maken en daarbij ook een onderscheid maken tussen wat een raadslid echt móet weten en wat niet. Griffiers worstelen met het vraagstuk hoe ze een selectie van de vele beschikbare bronnen van informatie kunnen voorschotelen aan de raadsleden. Eén griffier verzuchte: *“Wat doe je met die duizenden informatiebronnen in deze moderne tijd en hoe maak je dat behapbaar voor raadsleden?”* Een ander zei: *“Het grote nadeel van digitalisering is dat je te gemakkelijk teveel informatie krijgt. De uitdaging nu is: hoe haal je naar boven wat men wil weten?”* - een dagelijks vraagstuk voor de meeste griffiers.

De drie onderscheiden typen informatie, formele-, context- en partijinformatie, bleken beter herkenbaar in de praktijk. Zoals geschetst in paragraaf 4.2 is er in de verschillende typen informatie die raadsleden tot hun beschikking hebben een verschillende rol waar te nemen voor het raadsinformatiesysteem. Welke bronnen gebruiken raadsleden in de praktijk? Door alle antwoorden te noteren en in te delen als een type informatie, kwam ik tot de volgende indeling:

Formele/gemeentelijke informatiebronnen (‘formele informatie’):

- Het raadsinformatiesysteem;
- Het Raadsvoorstel;
- Het College;
- Stroom informatie vanuit het college;
- Kenniscentrum (rapporten e.d.);

- Commissievergadering;
- Griffieberichten;
- Informatiebijeenkomsten.

Partij/politieke informatiebronnen ('partijinformatie'):

- Fractieoverleg;
- Partijplatform/-databank;
- Achterban actief bevragen (bijv. thema avonden fractie);
- Coalitieoverleg.

Informatie uit de samenleving ('contextinformatie'):

- Miltjes van burgers;
- Contact belangenpartijen;
- Wijkcomités;
- Informatieavonden georganiseerd door de gemeente (en daar iemand tegenkomen);
- *Social Media* (Twitter, Facebook);
- Persoonlijke contacten, denk ook aan verjaardagen of de kroeg in;
- 'De straat op' (bijvoorbeeld het wijkcentrum in of actief navraag doen bij het subject waarover vergaderd wordt).
- Media:
 - Lokale krant;
 - Krant (digitaal/landelijk/overig);
 - Lokale Media overig;
 - Persbijeenkomsten georganiseerd door de gemeente.
- Overige, professionele informatie:
 - Vakvereniging raadsleden;
 - Vergelijken informatie andere gemeenten;
 - Waar staat je gemeente.nl;
 - Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Interessant om op te merken is dat het raadsinformatiesysteem er als belangrijke bron tussenstaat. Deze werd zo vaak genoemd als 'eigen' bron van informatie dat ik ervoor heb gekozen deze er tussen te zetten. Toch gaat het hier om een dubbelrol: het systeem wordt gezien als bron op zichzelf, maar speelt tegelijkertijd ook een rol bij het ontsluiten van andere bronnen. Ik heb er voor gekozen om deze toch toe te voegen in de lijst omdat het belang van het raadsinformatiesysteem als bron van informatie zeer groot is, zo blijkt uit de praktijk. Het staat van alle genoemde bronnen van informatie met stip op nummer één als belangrijkste bron van informatie. Het feit dat het een belangrijke ontsluiter is van andere bronnen draagt daar uiteraard aan bij, maar de scheidslijn is niet gemakkelijk te trekken.

Het raadsinformatiesysteem werd door respondenten goed geacht voor zo'n 60-70% van de volledige hoeveelheid informatie die een raadslid tot zich neemt. Er was maar één respondent die het raadsinformatiesysteem lager inschatte, dit raadslid achtte het systeem verantwoordelijk voor ongeveer 30% van de benodigde informatie, maar zag het informatiesysteem wel als de basis van de zoektocht. Eén raadslid dacht zelfs dat het raadsinformatiesystemen in veel gevallen voor 100% in de informatiebehoefte kon voorzien, alhoewel hij wel aangaf dat het dan om simpeler zaken moest gaan: *"Ik denk dat wanneer het om duidelijke stukken gaat je bijna 100% uit het raadsinformatiesysteem haalt. Maar hoe complexer een onderwerp, hoe meer informatiebijeenkomsten je er over hebt, of hoe gevoeliger het ligt in de samenleving bijvoorbeeld. Dan gaat dat percentage omlaag en haal je meer van buiten. Dat zal niet lager dan 50-50 komen*

maar hangt wel af per onderwerp. De informatie in het raadsinformatiesysteem blijft altijd de basis voor het besluit dat je gaat nemen. Dat is je eerste bron van informatie". Raadsleden zien deze bron als het startpunt van hun zoektocht naar informatie (over het proces meer in de volgende paragraaf) en de kwaliteit van de informatie die in het raadsinformatiesysteem zit wordt door raadsleden als zeer hoogwaardig aangemerkt ("Wat daarin staat is goed en dat hoeven we niet nog eens door te lichten."). Dit geeft gelijk een verklaring voor het belang en daarmee de motieven voor gebruik van het raadsinformatiesysteem als belangrijke bron van informatie voor raadsleden.

Tot slot is het van belang om, zoals reeds opgemerkt in paragraaf 3.4 in het achterhoofd te houden dat tijdens de interviews veelvuldig bleek dat men niet precies weet wat het raadsinformatiesysteem precies is. Zijn het de digitale documenten die we nodig hebben om te kunnen vergaderen? Of is het meer? Het onderscheid tussen een zaakstelsel en 'vergaderapp' blijkt in de praktijk lastig. Omdat door raadsleden vooral vanuit vergaderingen wordt geredeneerd, wordt ook het raadsinformatiesysteem vooral als 'vergaderapp' gewaardeerd. Een interessante opmerking hierover komt van een van de geïnterviewde deskundigen, Peter Castenmiller: *"Een vergadersysteem is een systeem om mee te kunnen vergaderen, per agendapunt. Vroeger had je dat op papier voor je liggen en nu op de iPad, maar daar is in essentie niks aan veranderd. Je kunt er in kijken en je kunt er (soms) aantekeningen op maken. Waarom is dit geen raadsinformatiesysteem? Het raadsinformatiesysteem is een georganiseerde bron van informatie rond een inhoud, terwijl het vergadersysteem is georganiseerd rond vergaderpunten. [...] Eigenlijk zou je het vergadersysteem moeten linken naar het raadsinformatiesysteem waar je alle relevante informatie rond een specifiek stuk dat op de vergaderagenda staat moet kunnen vinden. [...] Zoals veel in de ICT zijn ze de gebruikelijke procedure gaan digitaliseren, het papieren proces gaan digitaliseren, en niet het proces gaan veranderen laat staan innoveren. De systemen (iBabs, Notubiz..) lopen al een flink aantal jaren mee. Die zijn begonnen als vergadersystemen. Soms hebben ze een ambitie om ook raadsinformatiesysteem te worden maar dat zijn ze niet [...]. Veel raadsinformatiesystemen zijn zaakssystemen. Daar zitten documenten, dossiers in en stukken die verwijzen naar een dossier met samenhang en de persoon die het dossier maakt moet in de gaten houden dat de samenhang blijft bestaan. Dat gebeurt in een zaakstelsel."* Omdat de scheidslijn lastig te trekken is, heb ik er voor gekozen dat ook niet te proberen in dit onderzoek. Ik vrees dat dit voor dit moment een kunstmatig onderscheid laat zien dat geen goede bijdrage aan dit onderzoek levert.

5.3 Het informatieverwerkingsproces in de praktijk

Het informatieverwerkingsproces van Enthoven kent vijf fasen, zoals we in paragraaf 4.3 hebben kunnen zien (geïllustreerd in afbeelding 2). De vraag is of deze fasen ook zijn waar te nemen in de praktijk, en indien dit het geval is welke rol het raadsinformatiesysteem in elk van deze fasen speelt. Dit model schetst grofweg een beeld waarin er een grote hoeveelheid informatie over het raadslid wordt 'uitgestort' waarna een informatie *overload* ontstaat, en vervolgens een selectie plaatsvindt op basis waarvan een oordeel wordt gevormd. Na het vormen van dit oordeel wordt er een standpunt ingenomen (bijvoorbeeld in de raadsvergadering) wat nieuwe informatieproductie oplevert, wat vervolgens wordt gecommuniceerd naar burgers en achterban.

In paragraaf 4.3 heb ik op basis van de literatuur een beeld geschetst waarin dit model gemaakt voor Kamerleden werd toegepast op raadsleden, waarbij het aannemelijk is dat dit model op hoofdlijnen overeen komt. Op hoofdlijnen is dit inderdaad ook het geval, zo blijkt in de praktijk.

Een interessant verschil is echter de rol die het raadsinformatiesysteem in deze verschillende fasen speelt. Met name in de eerste twee fasen is de rol van het raadsinformatiesysteem namelijk groter dan op basis van de literatuur te verwachten was. Mogelijk heeft dit te maken met de in paragraaf 5.2 waargenomen dubbelrol van het raadsinformatiesysteem: het is niet alleen een middel om andere bronnen te ontsluiten, maar ook een bron op zichzelf. Het raadsinformatiesysteem werd door respondenten goed geacht voor zo'n 60-70%, soms zelfs wel 100% van de volledige hoeveelheid informatie die een raadslid tot zich neemt in zijn zoektocht naar informatie. Dit is een belangrijk gegeven.

Naar aanleiding van de literatuur (zie paragraaf 4.3) was de verwachting dat met name in de eerste fase de informatie van 'de straat' een grotere rol zou spelen, in competitie met het raadsinformatiesysteem, raadsleden zijn niet voor niets 'volks' vertegenwoordigers. Dit bleek echter anders te liggen: het raadsinformatiesysteem blijkt bij alle raadsleden het startpunt van het informatieverwerkingsproces, zonder uitzondering. In het raadsinformatiesysteem worden de documenten voor de eerstvolgende raadsvergadering aangereikt voor zover noodzakelijk of nuttig geacht door de griffie. Dit is voor het raadslid de trigger om het informatieverwerkingsproces te starten. Alle raadsleden zagen het als startpunt, zonder uitzondering: *"Bijvoorbeeld vanavond hebben we een sessie over de schouwburg. Dan begin ik met het lezen van de stukken die in iBabs beschikbaar gesteld worden."*

Het informatieverwerkingsproces ziet er, ná deze trigger, als volgt uit:

1. *Inkomende informatie*: agenda en vergaderstukken worden door de griffie over de raadsleden verspreid via het raadsinformatiesysteem. Deze informatie wordt als dusdanig compleet ervaren dat dit voor de meeste raadsleden het grootste gedeelte van de informatie is, waar zelfs regelmatig mee kan worden volstaan. Het raadsinformatiesysteem is de trigger van het stappenproces, en voorziet in de praktijk zo'n 60-70%, soms wel 100% van de informatiebehoefte.
2. *Informatieselectie en verrijking*: door de volledigheid van de informatie in het raadsinformatiesysteem (fase 1) is dit een zeer beperkte fase. Het raadslid vult zo nodig informatie aan met extra informatie, zoals informatie actief opgehaald in de buurt of van collega-raadsleden zoals partij-, oppositie- of coalitiegenoten. Dit kan gemakkelijker gemaakt worden met behulp van het raadsinformatiesysteem, zoals *"het delen van aantekeningen of je betoog doorsturen nog eens een vraag stellen een chatfunctie binnen het programma zodat je je stukken erbij hebt en met je partijgenoten kunt overleggen."* Niet in elke gemeente wordt deze mogelijkheid echter beschikbaar gesteld en/of gebruikt, wat uitmaakt voor de rol die het systeem speelt in deze fase.
3. *Oordeelsvorming*: het raadslid bespreekt het agendapunt eerst in klein comité met partij- of coalitiegenoten via whatsapp, e-mail, raadsinformatiesysteem of in een (partij)bijeenkomst voorafgaand aan de raadsvergadering en vormt een oordeel op basis van deze informatie. Dit gaat voornamelijk buiten het raadsinformatiesysteem om. De in sommige gemeenten beschikbare functionaliteit van het delen van aantekeningen kan het proces van oordeelsvorming wel een beetje ondersteunen.
4. *Informatieproductie*: het oordeel dat in de vorige fase is gevormd wordt omgezet in een standpunt dat in het openbaar (de raadsvergadering) wordt ingenomen. In de vergadering maakt in de praktijk iedereen gebruik van het raadsinformatiesysteem, al is het maar simpelweg om papierloos te kunnen vergaderen, en de vergaderingen worden

vaak opgenomen of anders genotuleerd via het systeem.

5. *Communicatie*: het standpunt zoals ingebracht in de raadsvergadering inclusief mogelijke resultaten wordt gecommuniceerd aan burgers en achterban. Een deel gaat 'automatisch' doordat het raadsinformatiesysteem geraadpleegd kan worden door de burger. Het raadslid kan er voor kiezen om dit actief te promoten maar dit lijkt voornamelijk buiten het raadsinformatiesysteem om te gaan. Wel wordt zo nu en dan bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de video-opnamen van de vergaderingen door bijvoorbeeld te verwijzen in een link op *social media* om de achterban te laten weten dat een bepaald standpunt is ingenomen.

Het naar aanleiding van de literatuur geschetste informatieverwerkingsproces bleek dus ook waar te nemen in de praktijk. Toch ligt het zwaartepunt van het raadsinformatiesysteem in de praktijk anders dan van te voren te verwachten: de rol is met name belangrijk in het begin van het proces, en zelfs vóór stap 1: als startpunt of trigger. In de literatuur werd hier misschien onvoldoende aandacht aan besteed, maar het raadsinformatiesysteem blijkt in de praktijk toch wel voor iedereen hét startpunt te zijn. Pas nadat de stukken zijn verzonden en er een lading documenten in het raadsinformatiesysteem wordt aangeboden komt het raadslid in beweging. Er is een vergadering, er moet iets gebeuren. Er worden stukken aangeboden en naar gelang de behoefte kan het raadslid 'de straat op' of elders informatie zoeken, maar de trigger om dit te gaan doen is toch altijd weer het raadsinformatiesysteem.

Het nadeel van het toepassen van het informatieverwerkingsproces van Enthoven op de praktijk van raadsleden is dat dit wel een traject toont, maar onvoldoende toont waar het zwaartepunt van het proces zit, waar de trigger zit en waar het om draait. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in de wijze van inrichting van onze gemeenteraad. Raadsleden zijn geen fulltime raadslid: ze doen het werk 'erbij' en er zal een zekere preselectie plaatsvinden, het systeem draait om de vergadering. Raadsleden hebben het druk met dit 'bijbaantje' van ze, en hebben niet de tijd en ruimte om zelfstandig de 'straat op te gaan' of anders op onderzoek uit te gaan. Er komt een signaal, er moet een vergadering worden voorbereid, en kort na deze vergadering komen de notulen en actiepunten, en na een terugkoppeling aan de achterban begint het circus weer opnieuw: signaal, voorbereiden vergadering, vergadering. Tussendoor niet vergeten om te eten en te slapen uiteraard. Zoals Peter Castenmiller opmerkte: *"Je zit in de vergadermodus. Iedereen denkt in vergaderingen. Maar als je nou bedenkt dat het er om gaat om de gemeente beter te maken, niet om een beslissing te nemen. Dan ga je anders informatie zoeken per thema. Heel andere manier van informatie verzamelen. Zelfs jij loopt meteen in de trechter van een besluit nemen. Je zit al in het frame, daar ontkom je niet aan. [...] En de systemen op de markt zoals Notubiz spelen daar op in."*

Om beter op deze praktijk van raadsleden aan te sluiten kan het informatieverwerkingsproces van Enthoven misschien duidelijker worden vormgegeven als een proces-cyclus die draait rondom de vergadering. Dat ziet er in een afbeelding als volgt uit, zie afbeelding 4 hier onder: het informatieverwerkingsproces inclusief vergadercyclus.



Afbeelding 4 – Het informatieverwerkingsproces inclusief vergadercyclus

In deze afbeelding valt het proces te zien, volgens de vijf stappen van Enthoven, vormgegeven rondom de vergadering. In de afbeelding is per stap de rol van het raadsinformatiesysteem toegevoegd. De trigger is de eerste stap, inkomende informatie, hiermee start het informatieverwerkingsproces rondom de vergadercyclus. Er is een vergadering gepland en het raadsinformatiesysteem (RIS) wordt door de griffie volgeladen met informatie. De raadsleden krijgen via het raadsinformatiesysteem een signaal dat ze inkomende informatie tot zich moeten gaan nemen. Ze gaan aan de slag (vanuit het systeem), waarna de cyclus doorgaat naar stap 2, selectie van bronnen, en stap 3, de oordeelsvorming. Na stap 3 is de vergadering voorbereid en kan er vergaderd worden (stap 4). Eventuele actiepunten en andere acties zoals communicatie die hieruit voortvloeien en na de vergadering plaatsvinden (stap 5) rondt men het proces af, wanneer het voor de raadsleden wachten is tot het raadsinformatiesysteem het seintje geeft dat de volgende vergadering moet worden voorbereid, zo begint de vergadercyclus inclusief bijbehorend informatieverwerkingsproces weer opnieuw.

Door de wijze waarop het proces nu is ingericht en draait rond vergaderingen, is de rol van het raadsinformatiesysteem niet alleen middel, maar ook zowel start- als eindpunt geworden, en daarmee is dit een belangrijk motief voor raadsleden geworden voor gebruik van het raadsinformatiesysteem.

5.4 Individuele verschillen in de praktijk

In de literatuur werd het al regelmatig zijdelings genoemd: de individuele verschillen die ertoe leiden dat mensen verschillende informatiebehoeften hebben. Hoewel er in de literatuur gepoogd is om een aantal algemene uitspraken te doen over de informatiebronnen en informatiebehoeften van mensen in het algemeen, is dit nog niet eerder toegepast op de specifieke praktijk en context van raadsleden. Tijdens het veldonderzoek bleek dat er wel degelijk een aantal categorieën te benoemen zijn, die niet gelijk in de literatuur konden worden

teruggevonden, maar die wel degelijk van invloed zijn op de wijze waarop mensen geïnformeerd willen worden, en dus hun informatieproces doorlopen.

Uit het veldonderzoek bleek dat de volgende factoren worden waargenomen in de praktijk (in willekeurige volgorde):

- Aantal jaren dat iemand in de gemeenteraad zit;
- Leeftijd van het raadslid;
- Beroep dat het raadslid uitoefent;
- Coalitie versus oppositie;
- Grootte van de politieke partij van het raadslid;
- 'Digivaardigheid' van het raadslid;
- Vertrouwen en gevoel van controle dat het raadslid heeft;
- Beroep, werk- of studieachtergrond.

Over het verschil in politieke partij, stroming, coalitie en oppositie werd het meest gesproken. Coalitiepartijen hebben een informatievoorsprong doordat de wethouder soms ook bij de fractievergaderingen zit en zo eerder informatie krijgt, en hebben ook meer vertrouwen in het raadsinformatiesysteem dan de vaak kritischere oppositie: *"Politiek is een vorm van vertrouwen. Als je zelf in de coalitie zit en je hebt vertrouwen in de wethouders en die spreek je wat vaker. Als dat vertrouwen er is dan vertrouw je ook wat meer op de informatie die wordt aangeleverd, dat dit voldoende is om een goede beslissing op te nemen. Als er minder vertrouwen is zal je meer achterliggende stukken hebben en wil je meer weten wat er hiervoor is besloten en hoe het ook anders zou kunnen."*

Maar ook de persoonlijke studie- of werkachtergrond werd vaak genoemd als belangrijk verschil. Zoals een griffier mij naar 'een jurist' doorverwees, die gaan immers grondig en degelijk te werk, geven ook raadsleden zelf gelijk aan of ze 'anders' zijn qua achtergrond, bijvoorbeeld: *"Misschien wel goed om te weten dat ik niet het gemiddelde raadslid ben. Dit ook omdat ik in mijn dagelijkse werk ambtenaar ben en als woordvoerder werk ik bij een andere gemeente. Daardoor heb ik in mijn start een soort voorsprongetje. Ik heb een ander type antenne uit staan van onderwerpen, op welke manier die kunnen worden ingestoken. [...] Voor mij is het startpunt misschien anders dan voor iemand die die voorkennis niet heeft."*

Tot slot werd ook de behendigheid met techniek of 'digivaardigheid', vaak geassocieerd met iemands leeftijd, en de werkervaring of tijd die men al in de raad zat en met het systeem gewend was te werken genoemd als reden om meer, minder of anders met het raadsinformatiesysteem om te gaan, bijvoorbeeld: *"Nieuwe raadsleden zijn over het algemeen wat beter in het digitale gebeuren ik heb het allemaal moeten leren en ik ben daar zelf niet heel erg goed in"*

Tijdens het uitvoeren van het veldonderzoek bleek dat deze verschillende factoren worden gezien als van invloed op de wijze waarop het raadsinformatiesysteem wordt gebruikt. Motieven, gebruikservaringen en wijzen waarop het systeem wordt gebruikt zijn in het geval van het nieuwe, 'digivaardige' jonge raadslid uit een grote coalitiepartij, heel anders (en waarschijnlijk veel positiever) dan bij het oudere minder 'digivaardige' raadslid uit een kleine oppositiepartij dat zich de tijd dat alle documenten 'gewoon' nog uit de printer kwamen nog goed kan herinneren.

Toch is het van belang om naast de factoren van onderscheid ook nog een paar woorden te wijden aan wat alle raadsleden met elkaar gemeen lijken te hebben. Want hoewel er veel verschillen zijn waar te nemen in de praktijk, is er ook een parallel te trekken. Ieder interview opnieuw proefde ik een bepaalde gedrevenheid en enthousiasme om deze 'goed betaalde

bijbaan' uit te willen oefenen. Raadsleden geven aan soms tot wel 30 uur per week kwijt te zijn aan raadswerkzaamheden. Ze vertellen veel uren te vergaderen, regelmatig tot 11 uur 's avonds, en dan ook nog alle documenten ter voorbereiding hierop te moeten lezen. Vergaderen en lezen: twee dingen die een raadslid moet kunnen, wil hij het 'baantje' volhouden. Ik maak hieruit op dat je een bepaalde intrinsieke motivatie moet hebben, maar ook een bepaalde intrinsieke nieuwsgierigheid, of in ieder geval een behoefte om informatie tot je te nemen. Ik denk dat raadsleden daarom mogelijk een bovengemiddeld 'lerend vermogen' vertonen, dat ook door velen uit de praktijk als zodanig word herkend. Dit zou er toe kunnen leiden dat zij bovenmatig gevoel van controle ervaren of althans het gevoel van controle gemakkelijk verwachten te kunnen verwerven (zoals we zagen in paragraaf 5.1 leidt controle tot een 'hogere' *coping* respons). Raadslid zijn is een bijzonder vak.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik allereerst het antwoord op de tweede deelvraag onderzocht, namelijk:

Welke motieven, gebruikservaringen en voorkeuren voor het gebruik van raadsinformatiesystemen kunnen uit interviews en observaties worden afgeleid?

Dit deed ik aan de hand van de drie theorieën uit de literatuur: *coping* mechanismen, typen informatiebronnen en het informatieverwerkingsproces, aangevuld met waarnemingen over individuele verschillen tussen raadsleden. Hoewel we in paragraaf 5.1 zagen dat het model van Bhattacharjee niet op raadsleden blijkt te kunnen worden toegepast, was het model wel een goede basis voor een nieuwe versie van een model, waarbij raadsleden toch elk één van de vier *coping responses* kan worden toegewezen. Op basis van de *coping* respons die het raadslid heeft, valt een ander motief, gebruikservaring en voorkeur te verklaren. Naast het gevoel van controle uit het originele model speelt ook enthousiasme om met het systeem aan de slag te gaan een rol in de praktijk. De rol van de griffie moet hierbij niet onderschat worden: de griffie kan het gevoel van controle toe laten nemen door hulp en training aan te bieden aan raadsleden, wat positief gebruik en een positieve ervaring aanzienlijk kan doen toenemen.

In paragraaf 5.2 hebben we vervolgens de verschillende typen informatiebronnen onder de loep genomen. Hoewel de indeling in typen informatie zoals in de literatuur geschetst wel in de praktijk is waar te nemen, is de dubbelrol van het raadsinformatiesysteem als 'eigen' bron, en als ontsluiting van andere bronnen, lastig te onderscheiden. Deze dubbelrol maakt de rol van het raadsinformatiesysteem nog groter. Hoewel het voor veel raadsleden niet helemaal duidelijk is wat het raadssysteem precies is of kan, blijkt het als bron toch zeker goed voor 60-70% van de informatie die men tot zich neemt, tegenover 30-40% uit andere bronnen (buiten het raadsinformatiesysteem om). Dat is een groter aandeel dan te verwachten viel naar aanleiding van de literatuur. Een verklaring hiervoor is te vinden in paragraaf 5.3, namelijk de wijze waarop de huidige praktijk van de gemeenteraad is ingericht, een proces dat circuleert rondom vergaderingen. Daarbij worden de vergaderstukken en bijbehorende zaken aangeboden via het raadsinformatiesysteem, dat daarmee zowel begin- eind- als zwaartepunt van het informatieverwerkingsproces van raadsleden is geworden. Alle respondenten waren te spreken over het raadsinformatiesysteem. Zo bleek het systeem niet alleen het startpunt, de trigger die een informatieverwerkingsproces in werking zet te zijn, maar ook een eigen, nieuwe bron van informatie. Het motief van een raadslid om gebruik te maken van het raadsinformatiesysteem is dan ook niet alleen het doorlopen van de vijf stappen van het informatieverwerkingsproces, maar daarbovenop ook het starten van het proces. Het is nodig om in beweging te komen.

In dit hoofdstuk hebben we ook gezien dat de individuele verschillen, kenmerken en eigenschappen van raadsleden factoren zijn die van invloed zijn op de wijze waarop het raadsinformatiesysteem wordt gebruikt. Zo veel mensen, zoveel meningen, zoveel wijzen van gebruik van het raadsinformatiesysteem. Aan de hand van een aantal persoonskenmerken kunnen de motieven en gebruikservaringen van het raadsinformatiesysteem door een individueel raadslid nader worden getypeerd.

Na het beantwoorden van de eerste twee deelvragen, komen we tot de beantwoording van de laatste deelvraag. De derde en laatste deelvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

Welke verklaring voor het gebruik van raadsinformatiesystemen door raadsleden in hun rol als volksvertegenwoordiger kan op basis van literatuur, gebruikservaringen, voorkeuren en motieven worden opgesteld?

Volgens Bhattacharjee is de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van een verplicht systeem op de werkvloer, afhankelijk van de *coping* respons. De verklaring voor het gebruik zit volgens dit model vooral in de verplichting ervan. Hoewel het model iets is aangepast naar aanleiding van onderhavig onderzoek, en we zagen dat raadsleden beter op een iets andere manier zouden kunnen worden ingedeeld in vier verschillende coping responses (*engaged, compliant, reluctant, deviant*), geeft deze theorie geen verklaring voor het gebruik op zichzelf, anders dan de verplichting van het gebruik op de werkvloer. Ook onderlinge verschillen tussen raadsleden op basis van persoonskenmerken en andere factoren verklaren dit niet.

De verklaring voor het gebruik van het raadsinformatiesysteem zit dan ook niet in de wijze waarop raadsleden reageren op een bepaalde techniek, maar is beter te verklaren vanuit de theorieën van Enthoven, en de wijze waarop de praktijk voor raadsleden is ingericht, zoals we hebben gezien in de praktijk. Het informatieverwerkingsproces van Enthoven bleek immers goed toe te passen op de onderhavige praktijk. Het raadsinformatiesysteem speelt in elke fase van het verwekingsproces een (grotere of kleinere) rol. Op basis van het praktijkonderzoek kunnen we daar nog iets aan toevoegen, namelijk de constatering dat het dagelijks werk van raadsleden draait om de vergadercyclus. Deze constatering is belangrijk, omdat het informatieverwerkingsproces daaromheen kan worden vormgegeven, en daarmee krijgt het raadsinformatiesysteem een belangrijke rol in het proces zoals te zien is in afbeelding 4 (paragraaf 5.3).

De verklaring voor het gebruik van het raadsinformatiesysteem door raadsleden vloeit hier grotendeels uit voort. Wanneer de dagelijkse praktijk voor raadsleden zo is ingericht dat het werk voor raadsleden draait om de vergadering, dan maakt dit het raadsinformatiesysteem, dat door veel mensen wordt gebruikt en gezien als 'vergaderapp' het start- en eindpunt van het informatieverwerkingsproces of de vergadercyclus. Het raadslid kan er niet onderuit het te gebruiken, ongeacht zijn individuele persoonskenmerken, voorkeuren of *coping* respons. Daarbij komt nog dat het systeem ook in andere stappen van het proces een rol speelt, en de dubbelrol van informatieverstrekker en informatiebron. Dit maakt het raadsinformatiesysteem nog meer dan begin- en eindpunt van deze cyclus.

Het proces dat in de praktijk vooral om vergaderingen draait, begint keer op keer met de trigger die het raadsinformatiesysteem geeft. Er komt een vergadering aan, hier zijn de stukken ter voorbereiding. Het raadslid opent het raadsinformatiesysteem voor informatie en het proces, de nieuwe informatiezoektocht, begint. Dit proces herhaalt zich keer op keer, voor ieder raadslid, ongeacht zijn *coping* respons, politieke stroming, leeftijd of ervaring. Om de rol als volksvertegenwoordiger, als raadslid, goed te kunnen vervullen is het raadsinformatiesysteem onontbeerlijk.

6. Afsluiting en reflectie

Na het beantwoorden van de drie deelvragen in de vorige hoofdstukken zal ik in dit hoofdstuk ingaan op de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk de vraag welke rol raadsinformatiesystemen spelen in de oordeelsvorming van gemeenteraadsleden en hoe de wijze van gebruik van deze informatiesystemen door raadsleden kan worden verklaard. Deze vraag zal ik allereerst, op basis van de beantwoording van de drie deelvragen, in paragraaf 6.1 beantwoorden. Daarna zal ik in paragraaf 6.2 aanbevelingen formuleren voor de praktijk, zoals die voortkomen uit onderhavig onderzoek, om daarna in paragrafen 6.3 en 6.4 over te gaan tot reflectie en de beperkingen die ik ondervond bij het uitvoeren van dit onderzoek. Tot slot zal ik in paragraaf 6.6 een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek doen.

6.1 Conclusie

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond, was de volgende onderzoeksvraag:

Welke rol spelen raadsinformatiesystemen in de oordeelsvorming van gemeenteraadsleden en hoe kan de wijze van gebruik van deze informatiesystemen door raadsleden worden verklaard?

Allereerst is de vraag wat de rol is die het raadsinformatiesysteem speelt in de oordeelsvorming van raadsleden. Zoals we zagen in hoofdstuk vijf, speelt het raadsinformatiesysteem een zeer grote rol in het informatieverwerkingsproces. Raadsleden gebruiken het raadsinformatiesysteem veel en vaak. Het raadsinformatiesysteem is begin én eindpunt van het informatieverwerkingsproces, een cyclus die draait om de vergadering, en die voor het raadslid van start gaat wanneer de griffie via het raadsinformatiesysteem een seintje geeft aan alle raadsleden dat de documenten voor de volgende vergadering klaar staan.

Het raadsinformatiesysteem vervult bovendien een dubbelrol: het is niet alleen een 'vergaderapp' en manier om informatie te verspreiden binnen de vergadercyclus, maar ook een bron van informatie op zichzelf. Het raadsinformatiesysteem wordt door raadsleden goed geacht voor zo'n 60-70% (soms zelfs wel 100%) van de volledige hoeveelheid informatie die een raadslid tot zich neemt in zijn zoektocht naar informatie. De rol en vooral het zwaartepunt van het systeem hangt van persoonlijke voorkeuren af en verschilt ook enigszins per fase van het informatieverwerkingsproces, maar door de wijze waarop de dagelijkse praktijk voor raadsleden is vormgegeven, een cyclus die draait om de vergadering, moet de rol van het raadsinformatiesysteem zelfs als 'vergaderapp' zonder het benutten van alle (technische) mogelijkheden niet onderschat worden. Het raadsinformatiesysteem is trigger, begin-, eind, én zwaartepunt van het informatieverwerkingsproces.

De wijze van gebruik van het raadsinformatiesysteem door raadsleden verschilt zoals gezegd wel onderling. Hoewel de rol die het raadsinformatiesysteem speelt in de dagelijkse praktijk voor alle raadsleden aanzienlijk is, spelen individuele verschillen tussen raadsleden wel degelijk een rol in de wijze waarop het raadsinformatiesysteem wordt gebruikt. Voorbeelden van persoonskenmerken en factoren die een rol spelen zijn 'digivaardigheid', ervaring en leeftijd, positie in de raad, politieke partij en stroming. De ene gebruiker gaat enthousiaster met een (verplicht) systeem aan de slag dan de ander, zo is ook te zien in het model van Bhattacharjee, dat voor dit onderzoek enigszins gemodificeerd is zodat het ook toepasbaar is in de praktijk. De classificatie van verschillende gebruikers in vier categorieën (*engaged, reluctant, compliant, deviant*) op basis van enthousiasme en gevoel van controle dat gebruikers ervaren bij het gebruik geeft een duidelijke verklaring voor de verschillen in de wijze waarop raadsleden het

systeem gebruiken, wat ook verklaart waarom het ene raadslid het raadsinformatiesysteem ten opzichte van andere bronnen van informatie goedacht voor maar 30%, terwijl een ander daar wel 100% op vertrouwt. Zo zal een *engaged* gebruiker met een groot gevoel van controle én enthousiasme anders met het systeem omgaan (en het waarschijnlijk meer gebruiken) dan een gebruiker met een *deviant coping respons*.

Verschillen in de wijze waarop raadsleden omgaan met het raadsinformatiesysteem kunnen dus wel degelijk worden verklaard met het model van Bhattacharjee, zij het met een aangepaste versie van het model. Voor oordeelsvorming hebben alle raadsleden het raadsinformatiesysteem nodig, want om hun werk als volksvertegenwoordiger goed te kunnen uitvoeren moeten raadsleden meedraaien in de realiteit: een vergadercyclus, waarin het raadsinformatiesysteem een belangrijke rol speelt.

6.3 Aanbevelingen

Na het uitvoeren van dit onderzoek zou ik graag een aantal aanbevelingen willen doen voor de praktijk: theorievorming is immers geen doel op zich, maar een middel om de praktijk te versterken.

In dit onderzoek hebben we gezien dat het raadsinformatiesysteem voor raadsleden een grote rol inneemt in hun dagelijkse praktijk. Raadsleden geven aan soms tot wel 100% op het systeem te vertrouwen voor wat betreft hun informatievoorziening. Het systeem is de basis: het begin- én zwaartepunt in de eeuwige zoektocht naar informatie. Voor vrijwel elk raadslid, elk type informatiebron en elke stap in het informatieverwerkingsproces maakt het raadslid gebruik van het raadsinformatiesysteem. De wijze waarop het raadslid dit beleeft en ervaart, welke emoties er in hem omgaan en hoe zich dit uit, valt te categoriseren in één van de vier *coping* mechanismen, waarvan de basis te vinden is in de mate van controle die het raadslid ervaart. Dat is een belangrijke constatering voor de griffie. Die kan de emoties van een raadslid immers niet sturen, maar wel de mate van controle: door het raadslid te voorzien van goede training en hulp bij gebruik van het systeem kan de mate van controle die het raadslid ervaart worden vergroot. Vrijwel alle raadsleden zagen dit ook als een belangrijke rol van de griffie, die zelfs het minder 'digivaardige' raadslid goed op weg kunnen helpen. Door hier meer aandacht aan te besteden zullen we niet alleen meer tevreden raadsleden hebben, maar meer controle werkt ook meer innovatief gebruik in de hand, de *engaged respons*.

Daarnaast is meermaals opgemerkt dat de scheidslijn tussen 'vergaderapp' en 'zaaksysteem' niet duidelijk te trekken is. Meer onderzoek hiernaar zou op zijn plaats zijn (zie paragraaf 6.5). Ik heb tijdens dit onderzoek de indruk gekregen dat er meer mogelijk is met een systeem dan nu gebruikt wordt. De techniek ontwikkelt door, maar de praktijk niet altijd. Grote ontwikkelaars en leveranciers van raadsinformatiesystemen zijn ooit begonnen met het digitaliseren van het papieren proces, en dat heeft tot een bepaalde toepassing geleid. Worden zo alle mogelijkheden benut? Wanneer de griffie zou helpen om bij meer raadsleden een gevoel van controle te creëren, en dit meer raadsleden met een *engaged coping respons* tot gevolg heeft, kan de vervolgstap, meer innovatief gebruik van het raadsinformatiesysteem, alleen worden bereikt wanneer er ook daadwerkelijk mogelijkheden voor innovatief gebruik zijn. Het kan dus geen kwaad dit te onderzoeken. De rol van de griffie in dit alles moet hoe dan ook niet worden onderschat. De meeste raadsleden zien dit, en beoordelen deze rol als positief. Zij zien ook de rol die de griffie speelt of kan spelen in de ondersteuning.

Tot slot een zeer algemene aanbeveling: doe meer onderzoek. Want het gebrek aan onderzoek naar de informatiepositie van raadsleden, de kwaliteit van raadinformatie en de rol van het raadsinformatiesysteem is opvallend. Meten is weten. Griffiers doen overduidelijk hun uiterste best om goede informatievoorziening aan de gemeenteraad te voorzien, maar wat is goed? Zonder onderzoek valt niet te staven of ze hun acties ook de beoogde uitwerking hebben. Zonde.

6.4 Reflectie

Het onderzoek was een veldonderzoek. Dat is denk ik noodzakelijk om uitspraken te kunnen doen in dit type onderwerp, gezien de beperkte hoeveelheid literatuur die er over dit onderwerp is geschreven. Het is een onderwerp dat zich om die reden goed leent voor een vervolgstudie, van bijvoorbeeld een andere MPIM-student (zie daarvoor ook paragraaf 6.5). Toch was het aantal respondenten relatief beperkt. Van de 26 interviews die ik in de planning had staan heb ik er maar 16 af kunnen nemen. Helaas heeft niet iedereen op mijn verzoek gereageerd. Ik besef dat het aantal geïnterviewde personen relatief beperkt is, zeker gezien de scope van de uitspraken over 'de gemeente' en 'het gemeenteraadslid'.

Terugkijkend op dit onderzoek zie ik een aantal beperkingen (zie daarvoor volgende paragraaf). Een belangrijk leerpunt was voor mij het feit dat ik met een duidelijker beeld van de definitie van een raadsinformatiesysteem de interviews helderder en meer gestructureerd vorm had kunnen geven. Dit had mij mogelijk in mijn onderzoek kunnen helpen om in een eerdere fase een beter beeld te krijgen van de richting waar de scriptie op ging en tevens om meer uit de interviews te halen. Ik ben veel tijd kwijt geweest aan deze zoektocht, maar misschien is dit onvermijdelijk in dit type onderzoek, dat weet ik niet. Als oud-rechtenstudent heb ik mijn vorige scriptie met uitsluitend literatuuronderzoek uitgevoerd. Dit maakte een dergelijk veldonderzoek wel enigszins spannend. Ik denk dat ik onvoldoende was voorbereid op deze zoektocht.

Het was gemakkelijk om mijzelf te verliezen in de interviews. Ik vond het erg leuk om uit te voeren en de gesprekken hielden mij gemotiveerd. Ik zou elke afstuderende MPIM student aanraden om zo veel mogelijk interviews in te bouwen in het onderzoek. Wanneer krijg je immers de kans om een professional te uitgebreid te spreken over zijn of haar baan, of althans (in het geval van raadsleden) iets dat zij met volle overtuiging doen. Ik sprak gemotiveerde, enthousiaste mensen. Mensen met een passie voor hun werk of 'slecht betaalde bijbaan' zoals het ook wel met een knipoog genoemd wordt. Met de kennis van nu, zou ik nóg meer personen hebben geïnterviewd. De gesprekken waren inspirerend en motiverend. Ik heb veel geleerd over de gemeentelijke praktijk en de (samenwerking met) de griffie. Ik heb veel geleerd van personen die ik in het dagelijks leven niet zomaar tegenkom. Mensen met passie, enthousiasme, humor en gedrevenheid. De leuke en boeiende gesprekken die dit scriptietraject mij heeft opgeleverd zullen mij nog lang bijblijven.

Dit is anders voor wat betreft het literatuuronderzoek: dat viel mij vies tegen. Ik ben tot aan het eind van dit traject blijven verwachten, blijven hopen, dat er meer literatuur zou opduiken. Ik ben zelf geboeid geraakt door de gemeenteraad, en door informatievoorziening. Ik kan toch niet de enige zijn? Helaas bleef de uitgebreide literatuur over dit onderwerp die ik verwacht had te gaan vinden tot op het laatst onvindbaar. Mocht u iets weten, ik houd mij aanbevolen.

Tot slot nog een laatste praktische tip voor de toekomstige scriptieschrijver die dit eventueel leest: neem de interviews op, bijvoorbeeld met een telefoon. Maar vergeet dan niet de vliegtuigmodus aan te zetten. Ik durf het bijna niet te zeggen maar ik ben de helft van een van

mijn interviews door deze fout kwijtgeraakt. Hoe boeiend het gesprek ook was, zonder transcript is het niet meer bruikbaar.

6.5 Beperkingen

Dit onderzoek had, naast de beperkte tijd en middelen, een aantal andere belangrijke beperkingen. Er zijn keuzes gemaakt met bijbehorende implicaties. Een belangrijke keuze was de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie waarvan de beweegredenen in hoofdstuk 3 reeds uiteen gezet zijn. Daarnaast is er een keuze gemaakt voor een beperkt aantal gemeenten waar het onderzoek is uitgevoerd. Met zo'n 9000 raadsleden in Nederland, met allerlei verschillende achtergronden, voorkeuren en persoonlijke eigenschappen, is het bijna niet te doen om algemene uitspraken over 'het raadslid' te doen. Ook heeft van de aangeschreven respondenten niet iedereen gereageerd, wat een totaal aantal van 16 interviews heeft opgeleverd (7 raadsleden, 6 griffiers en 3 deskundigen). Het gebruik van uitsluitend kwalitatieve data kan ook zeker worden gezien als een beperking. Met ondersteuning van kwantitatieve data opgehaald bij een grotere groep raadsleden zouden de uitspraken die in dit onderzoek zijn gedaan een sterkere basis hebben gekregen.

Het feit dat er weinig onderzoek gedaan is naar dit onderwerp is tevens een beperking, dit gemis zorgde ervoor dat ik veel zelf moest uitzoeken. Leunen op eerder onderzoek maakt het gemakkelijker om uitspraken te toetsen of te veralgemeniseren. Zo heb ik er voor gekozen zelf een model te ontwerpen dat beter toepasbaar bleek dan het model van Bhattacharjee, maar de vraag is natuurlijk of dit stand houdt. Het gebrek aan literatuur was voor mij een gemis en daardoor ook een beperking.

6.6 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Zoals ook in hoofdstuk 3 uitgelegd, heb ik zeer bewust voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie gekozen. Feit blijft echter dat er nog zeer weinig onderzoek gedaan is naar gebruik van raadsinformatiesystemen door raadsleden. Kwantitatief onderzoek zou het mogelijk maken meer algemene uitspraken over 'het raadslid' te doen en dit zou mijns inziens een waardevolle toevoeging aan de literatuur zijn, en daarom een waardevolle aanbeveling voor vervolgonderzoek. Een enquête afnemen onder alle gemeenteraadsleden in één gemeente of zelfs meerdere gemeenten (bijvoorbeeld via de VNG of de Vereniging van griffiers) zou interessante uitkomsten op kunnen leveren op basis waarvan meer onderzoek kan plaatsvinden. En dat onderzoek is nodig. Hoe anders kunnen we de gemeentelijke volksvertegenwoordigers en dus de democratie op de juiste wijze bedienen?

Naast het gebrek aan onderzoek naar raadsinformatiesystemen en informatievoorziening aan raadsleden, is ook het ontbreken van een passend model voor verplicht gebruik van ICT op de werkvloer een interessante bevinding. Ik ben er achter gekomen dat het model van Bhattacharjee niet goed uitpakt voor toepassing in de praktijk, mogelijk is dit ook in andere omgevingen het geval en zou er meer onderzoek gedaan moeten worden om te zoeken naar alternatieve modellen. Mijn voorzet voor een nieuw model in dit onderzoek kan een mooi startpunt zijn naar een zoektocht in een ander onderzoek.

Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek is het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek, waarbij meer aandacht wordt besteed aan de scheidslijn tussen raadsinformatiesystemen en vergadersystemen. We hebben gezien dat de begrippen gemakkelijk in elkaar overlopen (zie paragraaf 5.2). Niemand weet precies waar het vergadersysteem ophoudt en waar het raadsinformatiesysteem begint. 'Dat is nu eenmaal de praktijk' zou ik bijna willen zeggen na het uitvoeren van dit onderzoek. Het is zo gegroeid en ontwikkeld vanuit een digitaliseringsslag van het papieren proces. Maar is er niet veel meer mogelijk? Kan de praktijk niet beter worden bediend dan nu het geval is? Meer onderzoek naar deze scheidslijn zou tevens meer onderzoek naar het gebruik van de techniek door raadsleden in de hand kunnen werken, wat op zijn beurt weer kan leiden tot een betere kwaliteit van informatievoorziening aan raadsleden in de praktijk. Wetenschappelijk onderzoek is immers geen doel op zich: Onderzoek zou idealiter moeten leiden tot een verbetering van de fysieke wereld. Meer onderzoek naar de definitie van raadsinformatiesysteem, gevolgd door de wensen van raadsleden en de verhouding tussen de informatiebehoeften van raadsleden en de technische mogelijkheden, los van de historisch zo gegroeide werkelijkheid, zou mijns inziens een waardevolle toevoeging kunnen zijn aan theorie én praktijk.

7. Literatuurlijst

- Alemna, A., & Skouby, K. (2000). An investigation into the information needs and information-seeking behaviour of members of Ghana's legislature. *Library Management*, 21(5), 235-240.
- Bélanger, F., & Carter, L. (2008). Trust and risk in e-government adoption. *The Journal of Strategic Information Systems*, 17(2), 165-176.
- Bhattacharjee, A., Davis, C. J., Connolly, A. J., & Hikmet, N. (2017). User response to mandatory IT use: A coping theory perspective. *European Journal of Information Systems*, 27(4), 395-414.
- Boon, T. den, & Geeraerts, D. (2005). *Van Dale: Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* (14e dr.). Utrecht: Van Dale Lexicografie.
- Bryman, A., & Bell, E. (2015). *Business research methods* (Fourth ed.). Cambridge, United Kingdom: Oxford University Press.
- Castenmiller, P., Van Dam, M. & Peters, K. (2013). "... geven de raad alle inlichtingen...": Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Stichting Decentraal Bestuur.
- Castenmiller, P., & Dolle, E. (2015). Onderbelichte informatievoorziening: Worden gemeenteraden adequaat geïnformeerd? *Sociaal Bestek*, 2015(5), 39-41.
- Colesca, S. E. (2009). Understanding trust in e-government. *Engineering Economics*, 63(4).
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de kamer?* : Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement. Delft: Eburon Uitgeverij.
- Enthoven, G.M.W., Jullens, J. (2010). *Informatiebehoeften Tweede Kamer*. Leiden: Instituut Maatschappelijke Innovatie. In opdracht van Tweede Kamer der Staten Generaal, Dienst Informatievoorziening, Dienst Communicatie, Bureau Informatisering en Projecten & Bert Geers.
- Gatautis, R. (2008). The impact of ict on public and private sectors in lithuania. *Engineering Economics*, 59(4), 18-28.
- Gigerenzer, G., Selten, R., & Dahlem (2001). Workshop on Bounded Rationality: the Adaptive Toolbox, *Dahlem workshop reports*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kohl, E. (1993). *Whom should the parliamentary library serve? Proceedings of the 59th council and conference, Barcelona, Spain* [Booklet], Division of research libraries, The Hague: IFLA
- Kruyen, P., Schaap, L., Van Ostaaijen, J., & Van Hulst, M. (2016). *Griffier in de gemeente geschetst: Het ambt anno 2016*. Tilburg University. (2016).
- Marcella, R., And I. C., & Baxter, G. (1999). The information needs of United Kingdom Members of the European Parliament (MEPs). *Library Management*, 20(3), 168-178.
- Mansour, E., & Alkhurainej, N. (2011). Information seeking behaviour of Members of the Kuwaiti Parliament (MKPs). *Library Review*, 60(8), 671-684.
- Schol, M., Struiksma, N., Winter, H., & Visser, F. (2013). *Weten wat er speelt: de informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid*. Groningen: Pro Facto.
- Schuwer, R.V. (1993). *Het nut van kennissystemen* (Thesis). Technische Universiteit Eindhoven. Amsterdam: Thesis Publishers Amsterdam.

Taal, S. (2016). *Working separately together : A quantitative study into the knowledge sharing behaviour of judges*. Berne: Stämpfli.

Taal, S., Langbroek, P., & Van der Velde, M. (2014). Reducing unwarranted disparities: The challenge of managing knowledge sharing between judges. *International Journal for Court Administration*, 6(2), 73-73.

Venkatesh, Morris, Davis, & Davis. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vijfde druk ed.). Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Warkentin, M., Gefen, D., Pavlou, P. A., & Rose, G. M. (2002). Encouraging Citizen Adoption of e-Government by Building Trust. *Electronic Markets*, 12(3), 157-162.

Watt, I. (2010). Changing visions of parliamentary libraries: From the Enlightenment to Facebook. *IFLA Journal*, 36(1), 47-60.

Wu, C. (2008). Government and Information: Scientific Research and Policy Agenda in Congress. *Parliamentary Affairs*, 61(2), 356-369.

Zawislak, A. (1992). The role of information in Polands industrial reforms. *Aslib Proceedings*, 44(1), 21-22.