

# Griffiers en digitalisering

Naar een sterkere lokale democratie



## **Auteurs**

Ira van Keulen, Iris Korthagen en Paul Diederer

## **Redactie**

Frank Steverink

## **Foto omslag**

Gemeenteraadsvergadering in het gemeentehuis van de gemeente De Ronde Venen. Mijdrecht, 21 april 2016. Beeld: Marlies Wessels - Hollandse Hoogte

## **Bij voorkeur citeren als:**

Keulen, I. van, I. Korthagen en P. Diederer (2019). *Griffiers en digitalisering – Naar een sterkere lokale democratie*. Den Haag: Rathenau Instituut

## Voorwoord

Bijna iedereen in Nederland ziet zijn of haar beroepspraktijk veranderen door nieuwe digitale technologieën. Dat geldt ook voor de griffiers die de volksvertegenwoordiging ondersteunen in gemeenteraden en Provinciale Staten. Zij hebben elke dag te maken met een aanzwellende digitale informatiestroom, die de interactie tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders verandert, net als de relatie met inwoners. Ook in de Provinciale Staten verandert de interactie tussen volksvertegenwoordigers, bestuur en inwoners. Hoe kunnen de mogelijkheden van digitalisering goed ingezet worden en de lokale democratie vitaler en sterker maken? Die vraag vormt de rode draad in dit rapport.

Sinds de invoering van het duale stelsel in 2002 en 2003 kennen gemeenten en provincies het ambt van griffier, dat sindsdien sterk in ontwikkeling is, onder andere door de invloed van digitale technologie. Op verzoek van de Vereniging van Griffiers (VvG) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft het Rathenau Instituut onderzocht hoe griffiers digitalisering kunnen benutten om de kwaliteit van het raadswerk, het raadsdebat en de lokale en provinciale democratie nog verder te verbeteren.

Griffiers bekleden een spilfunctie tussen gemeenteraden en Provinciale Staten enerzijds, en bestuurders, ambtenaren en inwoners anderzijds. Zij vormen de voelsprietten van de volksvertegenwoordigers en zijn de hoeders van de kwaliteit van het democratisch proces in gemeenten en provincies. Vanuit hun positie en groeiende professionaliteit kunnen ze het debat en de politieke besluitvorming ondersteunen en het initiatief nemen om nieuwe mogelijkheden te verkennen om processen te versterken.

Dit onderzoek vond plaats op basis van literatuur- en empirisch onderzoek. Tijdens onze interviews en de workshop die we in het kader van dit onderzoek organiseerden, gaven griffiers ons tal van voorbeelden en ideeën om digitale en andere instrumenten in te zetten voor de uitdagingen waarvoor zij zich gesteld weten. De democratie vraagt permanent om onderhoud en meebewegen met de tijd. Met de inzichten uit dit rapport dragen we graag bij aan de verdere ontwikkeling van de belangrijke functie die griffiers vervullen. Ons is gebleken dat elke gemeente en provincie een eigen aanpak vragen, maar we reiken graag handvatten aan om van elkaar te leren en de mogelijkheden van deze digitale tijd te benutten.

**Dr. ir. Melanie Peters**  
Directeur Rathenau Instituut

## Voorwoord

In mijn praktijk als Statengriffier van Overijssel kom ik regelmatig digitaliseringsvraagstukken tegen. Bijvoorbeeld, hoe kan ik gebruik maken van Openraads- en Openbestuursinformatie? Ik krijg ook vaak vragen over digitale veiligheid, democratie en participatie. Elke beroepspraktijk heeft te maken met veranderingen door digitalisering. Griffiers misschien wel des te meer, omdat in onze praktijk informatie de belangrijkste grondstof is waar wij de raad en de staten mee bedienen. Digitalisering heeft de beschikbaarheid van informatie enorm vergroot. Niet alleen vanuit het college of gedeputeerde staten, maar ook vanuit de buitenwereld, via tal van kanalen en bronnen. Hoe gaan we daar mee om? Hoe kunnen we de lokale democratie het beste ondersteunen?

Dat is slechts een van de vragen die dit rapport oproept. Het Rathenau Instituut adresseert drie uitdagingen voor de lokale democratie waarbij digitalisering kan helpen die uitdagingen aan te gaan. Naast de informatie-*overload*, constateert het rapport nog twee uitdagingen: vaker eigen prioriteiten stellen vanuit de raad of staten – en dus minder agendavolgend zijn – en in verbinding blijven met de inwoners. Het rapport geeft per uitdaging een ontwikkelingsperspectief aan. Wat zou in elk geval op orde moeten zijn (*must have*), wat zouden we als griffier in samenspraak met de raad willen realiseren op de korte termijn (*should have*) en op de lange termijn (*could have*) als het gaat om 1) informatie beter managen, 2) processen vernieuwen en 3) meer verbinding met de samenleving? En hoe kunnen we als griffiers digitalisering daarbij inzetten?

Dit rapport geeft ons handvatten om het gesprek hierover met onze raden en staten aan te gaan, en zelfs om tot een digitaliseringsagenda te komen. Zo'n agenda zal per raad of staten verschillen. Iedere griffier moet samen met zijn raad of staten ontdekken hoe digitale middelen kunnen helpen de lokale democratie te versterken. Het rapport geeft ook praktische voorbeelden van digitale en andere middelen waaruit we kunnen putten. Ik zie het als een manier vanuit de Vereniging voor Griffiers om het dagelijks werk van griffiers te ondersteunen. Een van de twee belangrijkste pijlers onder onze activiteiten, naast belangenbehartiging. Ik hoop van harte dat jullie er gebruik van zullen maken.

Het is niet de bedoeling dat dit rapport in een digitale kast verdwijnt. Het eindigt met drie aanbevelingen, waaronder een expliciete aanbeveling voor de vereniging om toe te werken naar een digitale agenda met onderwerpen die kunnen worden opgepakt. Daarvoor hebben wij jullie nodig. Ik nodig iedereen uit die wil meedenken en meewerken zich te melden bij de Vereniging van Griffiers ([info@griffiers.nl](mailto:info@griffiers.nl)).

**Renée Wiggers**

Voorzitter Vereniging van Griffiers

## Samenvatting

Iedereen merkt de effecten van digitalisering, zo ook griffiers. De griffier is de rechterhand van de gemeenteraad en Provinciale Staten (hieronder kortheidshalve beide aangeduid met de term 'raad'). De griffie organiseert en faciliteert het werk van deze lokale politieke organen. De griffier is zowel adviseur als ambassadeur van de raads- en Statenleden.

In dit onderzoek hebben we gekeken naar hoe digitalisering het dagelijks werk van griffiers verandert. Maar bovenal hebben we gekeken naar hoe een griffier digitalisering waardevol kan inzetten om de kwaliteit van het raadswerk, het raadsdebat en de lokale democratie op een hoger plan te brengen. Ons uitgangspunt is dat digitalisering pas waardevol kan zijn voor een professionele praktijk, als het de belangrijkste uitdagingen in de lokale democratie die er liggen adresseert. Technologie kan namelijk op verschillende manieren worden ingezet. Uiteindelijk gaat het erom te ontdekken hoe digitale middelen tot maatschappelijke meerwaarde kunnen leiden.

### **Uitdagingen voor de lokale democratie**

In dit onderzoek, dat we op verzoek van de Vereniging van Griffiers (VvG) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben gedaan, onderscheiden we drie belangrijke uitdagingen voor de lokale democratie. De drie uitdagingen zijn naar voren gekomen uit onze literatuurstudie naar ontwikkelingen in het lokaal bestuur en uit onze interviews met griffiers en raadsleden.

- **Omgaan met de overvloed aan potentieel relevante informatie**  
Raadsleden worden geconfronteerd met een overvloed aan informatie. Dit komt niet alleen omdat de beschikbaarheid van informatie toegenomen is, maar ook omdat er de afgelopen jaren meer taken bij gemeenten zijn ondergebracht. Het is een uitdaging voor elk raadslid en voor elke fractie, maar ook voor een griffie(r), om zich een weg te banen door de stapels informatie. Alles lezen is onmogelijk en goed selecteren is een opgave. En er komt niet alleen informatie vanuit het college, maar ook vanuit de buitenwereld, via tal van kanalen en bronnen. De digitalisering heeft de drempel om raadsleden van informatie te voorzien aanzienlijk verlaagd. Raadsleden geven in de interviews blijk van *'fear of missing out'*: het gevoel alles te moeten lezen omdat ze overal op kunnen worden aangesproken. Steeds meer informatie maakt het voor raadsleden ook moeilijker om te sturen op hoofdlijnen.

- Eigen prioriteiten stellen vanuit de raad

Raadsleden vervullen drie functies in het lokaal bestuur. Ze vertegenwoordigen de inwoners, ze stellen kaders voor het beleid, en ze controleren de uitvoerende macht. Het controleren van het college slokt in de praktijk heel veel tijd op. Door de stijging van de werklast en de groei van de informatiestroom vanuit het college, laten raadsleden zich doorgaans sturen door de college-agenda. Om goed invulling te geven aan de kaderstellende en de vertegenwoordigende functie, moeten raadsleden de tijd en ruimte kunnen vinden voor een meer proactieve rol. Dat blijkt in de praktijk steeds lastiger.

- In verbinding blijven met inwoners

Voor raadsleden is het ingewikkeld om stevige verbindingen met de samenleving te onderhouden. Raadsleden worden geregeld opgeslokt door de gemeentelijke beleidsagenda en de interactie met het college. Bovendien is hun werk complexer geworden door de versplintering van het politieke landschap. Dat maakt het lastiger om politieke meerderheden te vinden. En dat betekent dat raadsleden zich vooral focussen op raadsdebatten en interne interactieprocessen. Dit gaat ten koste van ruimte voor verbinding met de samenleving. En voor zover die ruimte er nog wel is: hoe ga je met inwoners om die mondiger zijn geworden? En hoe met burgers die juist moeilijk bereikbaar zijn? De huidige vormen van communicatie en besluitvorming sluiten vaak onvoldoende aan op de dynamiek in de samenleving. Tegelijkertijd worden in diverse gemeenten nieuwe instrumenten voor (online) burgerparticipatie toegepast. Hoe zijn raadsleden daarbij betrokken?

### **Drie ontwikkelperspectieven**

Om met deze drie uitdagingen om te gaan, schetsen we drie ontwikkelperspectieven. Per ontwikkelperspectief geven we aan wat er in elk geval op orde zou moeten zijn om bijbehorende uitdaging aan te gaan (niveau 1: *must have*). Bovendien beschrijven we wat een griffie, in samenspraak met de raad, zou kunnen doen om verdergaande ambities op de korte (niveau 2: *should have*) en langere termijn (niveau 3: *could have*) te realiseren. We laten daarbij zien welke (digitale) instrumenten griffiers in de praktijk kunnen inzetten, om de verschillende doelen te bereiken. De drie ontwikkelingsperspectieven zijn:

- Informatie beter managen

Het informatiemanagement voor raadsleden kan efficiënter, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat raadsleden informatie vanuit het college gemakkelijker tot zich kunnen nemen (niveau 1). Daarbij gaat het om het zo transparant mogelijk maken van informatie, bijvoorbeeld door deze in een heldere structuur aan te bieden. Het gaat erom raadsleden te helpen de voor hen politiek relevante informatie snel te identificeren. Als de informatie vanuit het college beter behapbaar is, ontstaat daarmee ruimte voor aanvullende informatie van elders die de kwaliteit van de

besluitvorming verhoogt, bijvoorbeeld uit de samenleving (niveau 2) en uit onafhankelijk onderzoek (niveau 3).

- **Processen vernieuwen**

Veel raadsleden en griffiers vinden dat de raad te vaak pas laat bij de beleidsvorming betrokken raakt en daardoor vooral reactief opereert. Raadsleden willen in plaats van alleen achteraf controleren ook vooraf *input* leveren en meedenken in het proces van beleidsontwikkeling. Door controle van het bestuur efficiënter te maken, is er tijdswinst te behalen, waardoor de raad proactiever kan optreden en het politieke debat over het toekomstige beleid beter kan voeren (niveau 1). Dat kan zich uiten als een grotere rol van de raad in de agendavorming, inclusief een krachtigere kaderstellende rol in de ontwikkeling van nieuw beleid (niveau 2), en als een raad die meer ruimte geeft aan de buitenwereld om invloed uit te oefenen op de raadsagenda (niveau 3).

- **Meer verbinden met de samenleving**

Gemeenteraadsleden zoeken naar wegen om hun verbinding met de samenleving te verstevigen, om daarmee het draagvlak voor het lokaal openbaar bestuur versterken. Democratische legitimiteit mag geen issue worden. Ook burgers willen vaker gehoord worden en soms meebeslissen bij belangrijke politieke kwesties. Er is brede steun voor aanvullende democratische instrumenten, naast de vierjaarlijkse verkiezingen. Burgerparticipatie in Nederland kan beter. We onderscheiden verbeteringsmogelijkheden op drie niveaus: meer transparantie van het democratisch proces (niveau 1), meer inspraak door of consultatie van burgers (niveau 2), en meer co-creatie van beleid en meebeslissen door burgers (niveau 3). De drie ontwikkelperspectieven hebben we samengevat in drie figuren ('piramides'), die te vinden zijn in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3. Deze piramides zijn bedoeld als handvatten voor griffiers, om met de raad in gesprek te gaan over een digitale agenda. Hiermee kunnen ze hun eigen praktijk verder ontwikkelen en de raad nog beter faciliteren om de bestaande uitdagingen in de lokale democratie aan te gaan. De piramides geven handelingsperspectieven in termen van doelen en (voorbeelden van) bijbehorende instrumenten, al dan niet digitaal. Het gaat er daarbij om het lokale democratische proces te versterken op basis van waarden als responsiviteit, legitimiteit en inclusiviteit.

### **Drie aanbevelingen**

Dit rapport sluit af met drie aanbevelingen, twee voor individuele griffiers en de derde voor de Vereniging van Griffiers. Ze gaan over hoe (digitale) innovatie in de lokale democratie aan te pakken, passend bij de eigen praktijk.

1. Ga in gesprek met de raad over een digitale (innovatie)agenda  
In het licht van de drie uitdagingen én de lokale situatie, is het belangrijk dat raad en griffie samen doordenken hoe de raad zich wil positioneren ten opzichte van bestuur en bevolking, om vervolgens bijpassende doelen en (digitale) middelen te kiezen. Vervolgens kan de griffie met de raad bespreken welke concrete acties voor de gestelde ambities nodig zijn en welke (digitale) instrumenten, maar ook menskracht en geld, daarbij passen.

2. Organiseer de basisprocessen zo efficiënt mogelijk, om daarmee ruimte te scheppen voor de andere ambities

Om ruimte en tijd te maken voor doelen op hogere ambitieniveaus, is het van belang om minder tijd kwijt te zijn aan een reeks van basisprocessen: het managen van de informatiestroom vanuit het college, het organiseren en faciliteren van de controlerende functie van de raad, als ook het toegankelijk maken van raadsinformatie voor inwoners. Digitalisering kan helpen om de noodzakelijke efficiëntie daarin te bereiken.

3. Ondersteun vanuit de Vereniging voor Griffiers de ontwikkeling van digitale (innovatie)agenda's

De VvG kan griffiers ondersteunen door een soort digitale agenda op te stellen met onderwerpen die door de vereniging moeten worden opgepakt. Voorstellen hiervoor zijn:

- a. Een visie op digitalisering van de professionele praktijk van griffiers, waarbij er rekening gehouden wordt met de onderlinge verschillen tussen griffies. Dit rapport geeft daartoe een aanzet.
- b. Versterking van de eigen kennisbasis, bijvoorbeeld via een lectoraat gericht op het griffiersambt.
- c. Het bundelen en delen van praktijkvoorbeelden en ervaringen met digitalisering (belemmering, *coping* mechanismen, risico's, et cetera) in een *Community of Practice*.
- d. Een landelijk aanbod creëren van digitale tools of formats voor raden.
- e. Standaarden stellen en minimumvereisten formuleren voor digitale systemen, zoals bij de 'harde' techniek in de raadzaal, maar ook het raadsinformatiesysteem, onder meer als het gaat om de toegankelijkheid van raadsinformatiesystemen voor burgers. Verder zou de VvG zich actief naar buiten moeten uitspreken voor de open raadsinformatie API<sup>1</sup> als minimumvereiste voor een raadsinformatiesysteem.

---

1 Een application programming interface (API) is een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma of onderdeel (meestal in de vorm van bibliotheken).



# Inhoud

Voorwoord.....	3
Voorwoord.....	4
Samenvatting .....	5
Inleiding.....	10
1 Drie uitdagingen voor de lokale democratie .....	13
1.1 Trends .....	13
1.2 Van ontwikkelingen naar uitdagingen .....	15
2 De griffier en de raad .....	20
2.1 Omgaan met overvloedige potentieel relevante informatie.....	22
2.2 Eigen prioriteiten stellen.....	24
2.3 In verbinding blijven met inwoners.....	27
3 Drie ontwikkelperspectieven.....	33
3.1 Informatie managen .....	34
3.2 Processen vernieuwen.....	44
3.3 Verbinden met de samenleving.....	50
4 Hoe nu verder? Een handreiking voor griffiers .....	61
4.1 Aanbeveling 1: ga in gesprek met de raad over een digitale agenda voor de raad en de griffie .....	62
4.2 Aanbeveling 2: organiseer de basis zo efficiënt mogelijk om ruimte te scheppen voor de andere ambities .....	63
4.3 Aanbeveling 3: ondersteun vanuit de Vereniging voor Griffiers de ontwikkeling van digitale (innovatie)agenda's .....	65
Literatuur .....	68
Bijlage 1 Methodologische verantwoording.....	72
Bijlage 2 Lijst geïnterviewden .....	73

# Inleiding

Digitale technologie verandert de werking van de lokale democratie. Op het eerste gezicht zorgt zij ervoor dat allerlei processen efficiënter georganiseerd kunnen worden. Waar griffiemedewerkers voorheen vergaderstukken vermenigvuldigden, in dikke enveloppen duwden en deze naar de post brachten, sturen ze de documenten nu via internet rechtstreeks naar de tablets van de gemeenteraadsleden. Papierloos vergaderen is gemeengoed geworden. Dat is winst. Maar digitalisering betekent veel meer dan efficiëntieverbetering. Digitalisering heeft de potentie het functioneren van de raad en de griffie te transformeren.<sup>2</sup> Met dit rapport onderzoekt het Rathenau Instituut op verzoek van de Vereniging van Griffiers (VvG) – met cofinanciering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van BZK – hoe griffiers digitalisering kunnen benutten om de kwaliteit van het raadswerk, het raadsdebat en de lokale en provinciale democratie nog verder te verbeteren.

Dit rapport beschrijft een drietal uitdagingen waarvoor leden van gemeenteraden zich gesteld weten. Dat zijn:

1. Hoe om te gaan met de overvloed aan potentieel relevante informatie?
2. Hoe prioriteiten te stellen in hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taken?
3. Hoe in verbinding te blijven met de inwoners van hun gemeente?

Deze drie uitdagingen zijn van alle tijden. Maar de digitalisering van de samenleving plaatst ze in een nieuw licht en maakt ze urgenter dan ze waren. Digitale technologie kan bovendien een rol spelen bij het aangaan van deze uitdagingen.

De griffier organiseert, faciliteert, adviseert en vertegenwoordigt (als ambassadeur) het werk van de gemeenteraad of staten.<sup>3</sup> In dit rapport beschrijven we op welke manier griffiers de mogelijkheden die digitale technologie biedt kunnen gebruiken

---

2 Overal waar in dit rapport gesproken wordt over raadsleden en gemeenteraad of kortweg raad, bedoelen wij ook statenleden en Provinciale Staten. Omwille van de leesbaarheid duiden we beide bestuursniveaus aan met dezelfde termen.

3 Dit zijn de taken volgens de Vereniging voor Griffiers (VvG), zie <https://www.griffiers.nl/projecten/griffiersvak>. De tekst in de Gemeentewet is vrij algemeen over de taak van de griffier, zie artikel 107a: 'De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.' De invulling van de taken is bovendien afhankelijk van de raad, zie ook artikel 107a: 'De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier'.

om raadsleden te helpen de drie genoemde uitdagingen aan te gaan.<sup>4</sup> De onderzoeksvraag die we beantwoorden, luidt:

*Hoe kunnen griffiers kansen en uitdagingen van digitalisering goed adresseren om zo bij te dragen aan de kwaliteit van het raadswerk, het raadsdebat en de lokale democratie?*

Dit rapport zal uiteindelijk drie ontwikkelperspectieven schetsen op basis waarvan griffiers met de raad in gesprek kunnen over een digitale agenda om hun eigen praktijk verder te innoveren en de raad nog beter te faciliteren om de bestaande uitdagingen in de lokale democratie aan te gaan.

Uit onze eerdere publicaties '[Waardevol digitaliseren](#)' en '[Doelgericht digitaliseren](#)' komt naar voren dat nadenken over hoe digitale innovatie waardevol kan zijn, het best kan beginnen bij de uitdagingen die er liggen. Technologie kan op verschillende manieren worden ingezet. Het gaat erom te ontdekken hoe digitale middelen kunnen bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde. In die lijn pakken we dit onderzoek op.

### **Onderzoeksaanpak**

Dit onderzoek is gebaseerd op studie van relevante literatuur over ontwikkelingen in het lokaal bestuur en op interviews. De eerste interviews, met drie griffiers, een voormalig griffier, en ondersteunende medewerkers op het gebied van communicatie en ICT, waren oriënterend van karakter. Op basis daarvan ontwikkelden we eerste hypothesen over ontwikkelperspectieven, die onderwerp van gesprek waren tijdens onze workshop op het congres van de Vereniging van Griffiers op 5 oktober 2018 in Gouda. De resultaten verwerkten we in een tussenrapportage, die we bespraken met onze begeleidingscommissie.<sup>5</sup> Deze begeleidingscommissie had als taak om het Rathenau Instituut (niet-bindend) te adviseren over de onderzoeksopzet, de tussentijdse rapportage en tot slot de eindrapportage.

Vervolgens hielden we gestructureerde telefonische interviews met elf griffiers en vijf raadsleden. We bespraken met hen in hoeverre zij de uitdagingen herkennen die in dit rapport beschreven zijn, en hoe ze daarmee omgaan. Aanvullend hielden we verdiepende interviews met drie ICT-experts.<sup>6</sup>

---

4 Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Griffiers en mede gefinancierd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

5 De begeleidingscommissie bestond uit Robert van Dijk (VvG), Julien van Ostaaijen (UvT, Prodemos), Roxane Daniels (VNG) en Jeroen Lalleman (VNG).

6 Een uitvoeriger beschrijving van de aanpak is te vinden in Bijlage 1. In Bijlage 2 is een lijst van gesprekspartners opgenomen.

**Leeswijzer**

Onze analyse start met het identificeren van de uitdagingen in de lokale democratie, waarin digitalisering regelmatig maar niet altijd een rol speelt (hoofdstuk 1): i) omgaan met de overvloed aan potentieel relevante informatie, ii) eigen prioriteiten stellen en iii) in verbinding blijven met de inwoners. Vervolgens beschrijven we hoe griffiers op dit moment in de praktijk met de drie verschillende uitdagingen omgaan, en hoe digitalisering daar wel of geen rol in speelt (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 formuleren we drie ontwikkelperspectieven. Er is ruimte voor ontwikkeling op het gebied van i) informatiemanagement, ii) het democratisch (vergader)proces en iii) de verbinding tussen raad en samenleving. Aan de hand van concrete voorbeelden van innovatie bij griffies werken we die perspectieven verder uit. Waardevol digitaal innoveren is complex, zo blijkt uit de praktijk. Griffiers komen diverse belemmeringen tegen. Deze uitdagingen komen in hoofdstuk 3 verder aan de orde. In het slothoofdstuk 'Hoe nu verder?' stellen we dat digitale innovatie bij en/of door de griffie een kwestie van gezamenlijke richtingsbepaling is, die per gemeente anders kan uitpakken. En tot slot doen we drie aanbevelingen die individuele griffies en de Vereniging van Griffiers kunnen helpen om te komen tot een gezamenlijke (digitale) innovatieagenda (hoofdstuk 4).

# 1 Drie uitdagingen voor de lokale democratie

De lokale democratie ziet zich de laatste jaren voor grote uitdagingen gesteld. Daaraan ligt een aantal trends ten grondslag. We onderscheiden naast de al genoemde technologische ontwikkeling, ook bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

## 1.1 Trends

### Technologische ontwikkelingen

Toepassing van digitale technologie raakt de samenleving en het lokaal bestuur op tal van manieren. Aan de ene kant biedt het inwoners van een gemeente gemakkelijke en toegankelijke mogelijkheden om elkaar rond een thema te vinden, met elkaar te communiceren, zich te organiseren en van zich te laten horen. Er zijn allerlei platformen, zoals het Nederlandse e-petities.nl en het internationale change.org, waar burgers makkelijk campagnes kunnen opzetten om bepaalde maatschappelijke kwesties aan de kaak te stellen en medestanders te vinden. Het gaat hier niet alleen om het onder druk zetten van de (lokale) politiek, maar vaak ook van bedrijven. Aan de andere kant geeft deze ontwikkeling de gemeente de kans om niet alleen inwoners van informatie te voorzien, maar ook om met hen in gesprek te gaan via allerlei digitale kanalen. Via sociale media kan de gemeente volgen wat er onder burgers speelt, om vroegtijdig signalen uit de samenleving op te pikken. Een stap verder is om op basis van informatiesporen die mensen achterlaten op internet, profielschetsen van inwoners te maken (*profiling*).

Digitale technologie geeft daarnaast toegang tot heel veel informatie. Het internet zorgt ervoor dat de informatie die er is veel breder beschikbaar is dan voorheen. Veel beleidsnotities en raadsvoorstellen, onderzoeksrapporten en achtergrondstudies, moties en amendementen, notulen en verslagen, *life streams* en video's, et cetera et cetera, van alle gemeenten en provincies in Nederland, zijn op internet te vinden – althans, voor wie weet waar en hoe te zoeken. Een deel van die overheidsdata zijn open data die hergebruikt kunnen worden door anderen, zowel bedrijven als burgers. Bovendien helpt digitale technologie additionele informatie te genereren. Er wordt veel meer gemeten en gemonitord dan vroeger – niet alleen door de overheid, maar ook door kennisorganisaties en burgers zelf – en veel van die gegevens zijn beschikbaar, hoewel het vaak nog redelijk wat expertise vraagt om van die data bruikbare informatie te maken.

Deze brede beschikbaarheid van steeds meer informatie plus de nieuwe mogelijkheden voor 'tweeweg'-communicatie met inwoners, komen bovenop de in de inleiding al genoemde mogelijkheden om het functioneren van de raad efficiënter te maken.

### **Bestuurlijke ontwikkelingen**

De gemeenteraad heeft het druk. Te druk, zo stelde de Raad voor het Openbaar Bestuur (2016) eerder. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen.

1. Ten eerste, gemeenten worden steeds groter. Op lokaal niveau is er al decennia een proces van schaalvergroting aan de gang, die voornamelijk het gevolg is van gemeentelijke herindelingen en fusies.
2. Ten tweede, de rijksoverheid decentraliseert grote beleidsverantwoordelijkheden naar het lokale niveau. De decentralisatie van het sociale domein in 2014, waarbij maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugdzorg bij de gemeente terecht kwamen, was de grootste decentralisatieoperatie tot nu toe. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is een volgende grote stap in dit proces van decentralisatie. Doorgaans wordt bij het decentraliseren van taken het ambtelijk apparaat van de gemeente uitgebreid, maar niet de omvang en capaciteit van raad en griffie.
3. Ten derde, de bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau worden steeds complexer. Steeds meer beleidsuitvoering wordt ondergebracht in bovengemeentelijke 'gemeenschappelijke regelingen'. Effectieve sturing en goede controle op gemeenschappelijke regelingen door gemeenteraden zijn uitermate complex, omdat het coördinatie over gemeenten heen vereist.
4. Ten vierde, in veel gemeenten is het politieke landschap, meer dan in het verleden, gefragmenteerd. Er zijn meer fracties vertegenwoordigd in de raad, die gemiddeld kleiner zijn dan voorheen. Dat beperkt de mogelijkheden tot taakverdeling en specialisatie binnen fracties en maakt het binnen de raad lastiger om te coördineren en politieke meerderheden te vinden.

Ten gevolge van deze vier ontwikkelingen wordt de druk op gemeenteraadsleden steeds groter. Het aantal onderwerpen waarover besloten moet worden groeit, het aantal betrokkenen waarmee afstemming en overeenstemming gezocht moet worden, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, neemt toe, en zowel de diversiteit als de complexiteit van de materie groeit. Daarnaast is er een discussie over de rol en het metier van een raadslid: in hoeverre zijn kennis en kunde (en dus professionalisering) van belang bij deze vier ontwikkelingen? Of is juist het politieke karakter van het raadswerk (en dus politisering) waarin ideologische, politieke en maatschappelijke waarden centraal staan van het grootste belang (Schulz et al., 2018)?

### **Maatschappelijke ontwikkelingen**

De genoemde technologische en bestuurlijke ontwikkelingen spelen zich af tegen een achtergrond van maatschappelijke veranderingen. Relevant voor de lokale democratie zijn twee tegengestelde ontwikkelingen. Aan de ene kant heeft het lokaal bestuur te maken met groepen burgers die steeds beter de weg naar het gemeentehuis weten te vinden. Deze inwoners zijn op de hoogte van de mogelijkheden het bestuur te beïnvloeden, en weten vaak gelijkgestemden te mobiliseren. Ze zijn niet alleen in de raadszaal te vinden op de publieke tribune of als inspreker bij raads- of commissievergaderingen, maar ook actief op sociale media of via andere digitale wegen. Denk bijvoorbeeld aan uitgebreide mails met inspreekteksten van individuele burgers, inclusief links naar rapporten die bepaalde standpunten van de raad of een raadslid weerspreken. Aan de andere kant heeft het bestuur ook te maken met het verschijnsel dat aanzienlijke groepen zich niet gezien en vertegenwoordigd voelen en zich van de politiek afkeren. De schaalvergroting van gemeenten heeft de afstand tussen burgers en bestuurders vergroot. Veel inwoners kennen de lokale politici en bestuurders niet meer en voelen zich nauwelijks meer verbonden met plaats waarin ze wonen.

## **1.2 Van ontwikkelingen naar uitdagingen**

De drie genoemde trends leiden er gezamenlijk toe dat de uitdagingen voor gemeenteraadsleden die we in de inleiding aanduiden, winnen aan urgentie en gewicht. We beschrijven ze hieronder afzonderlijk.

### **Omgaan met de overvloed aan potentieel relevante informatie**

Raadsleden worden geconfronteerd met een overvloed aan informatie. Dit is niet alleen het gevolg van het feit dat er meer taken bij gemeenten zijn ondergebracht, maar ook van de toegenomen beschikbaarheid van informatie. Het is verleidelijk om royaal met informatie te zijn. In digitale vorm is de omvang van een dossier minder zichtbaar dan wanneer het in een envelop moet passen; vermenigvuldiging en verspreiding kosten nauwelijks moeite. Bovendien hebben gemeentebesturen een prikkel om raadsleden ruim van informatie te voorzien, niet alleen omdat ze daartoe verplicht zijn, maar ook omdat het een politieke doodzonde is de raad informatie te onthouden die mogelijk politiek relevant zou kunnen zijn.<sup>7</sup>

Zich een weg banen door de stapels informatie is een uitdaging voor elk raadslid en voor elke fractie, maar ook voor een griffie(r). Alles lezen is onmogelijk en goed

---

<sup>7</sup> Het doseren van informatie is vaak ook onderdeel van een strategisch spel dat past in een politieke context. Een college kan de grenzen opzoeken van de aanlevertermijn van informatie en ook met de hoeveelheid sturen. Uit een recent VNG-onderzoek naar de informatiepositie van raadsleden blijkt dat 'bij grote complexe onderwerpen raadsleden er alles aan moeten doen om de relevante, meest actuele en betrouwbare informatie te vergaren'. (VNG, 2019).

selecteren is een lastige opgave. En er komt niet alleen informatie vanuit het college, maar ook vanuit de buitenwereld, via tal van kanalen (kranten, websites, agenda's, e-mail, sociale media) en van tal van bronnen (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, belangengroeperingen, journalisten, onderzoekers, partijorganisaties, achterban). De digitalisering heeft de drempel om raadsleden van informatie te voorzien aanzienlijk verlaagd. En daarbij is het voor raadsleden maar een kleine stap om de verkregen informatie nog aan te vullen door zelf nog extra achtergrondinformatie bij een dossier te 'googlen'.

De beschikbaarheid van informatie legt een grote druk op raadsleden: 'De raad en haar agenda is een soort gulzige minnares die jou op het stadhuis houdt. Je wordt gewoon meegevoerd in de dagelijkse stroom van stukken die op je afkomt. Je hebt het idee dat je daar wat van moet vinden. Je verliest je daarin, je vergeet gewoon waar je ook alweer voor gekozen was'. Raadsleden geven in de interviews blijk van '*fear of missing out*': het gevoel alles te moeten lezen omdat ze overal op kunnen worden aangesproken. Een statengriffier zegt hierover: 'Ik zie dat statenleden zich soms overvoerd voelen, niet goed weten hoe ze zelf tot een agenda kunnen komen en daardoor agendavolgend worden en dan heel veel stukken gaan lezen om bij te kunnen blijven'.

Steeds meer informatie maakt het voor raadsleden ook moeilijker om te sturen op hoofdlijnen. Het wekt de illusie dat meer kennis van de feiten uiteindelijk de weg zal wijzen naar een eenduidige oplossing. Maar meer feiten, met name wanneer ze uit verschillende perspectieven of wetenschappelijke disciplines komen, sluiten vaak niet op elkaar aan en leveren geen coherent verhaal op. Uiteindelijk is daarom een stevig debat over de politieke waarden rondom zo'n complex probleem en de aanpak ervan de enige weg.<sup>8</sup>

### **Eigen prioriteiten stellen**

Raadsleden vervullen drie functies in het lokaal bestuur. Ze vertegenwoordigen de inwoners, ze stellen kaders voor het beleid, en ze controleren de uitvoerende macht. In hun vertegenwoordigende functie geven raadsleden een stem aan de behoeften, zorgen en verlangens van inwoners in het proces van ontwikkeling van plannen en implementatie van beleid. In hun kaderstellende functie stellen ze de eisen en randvoorwaarden vast waaraan het gemeentelijk beleid moet voldoen. Vaak behoort het bestemmen van een budget daartoe. In hun controlerende functie houden ze in de gaten of het college van B&W correct uitvoering geeft aan de afspraken die met de raad over het beleid zijn gemaakt. Tegelijkertijd zien we ook dat de raad vaker de vraag stelt tot welke maatschappelijke effecten het gevoerde

---

8 Zie bijvoorbeeld Daniel Sarewitz, Amerikaans wetenschapper, die in dit verband spreekt van 'objectieve overdaad' (Slob & Staman, 2012). De werkelijkheid is volgens hem principieel te complex om te kunnen vatten in één coherent, eenduidig verhaal.



beleid leidt. ‘Naast de controle op *output* wordt de controle op *outcome* steeds belangrijker’ (De Ridder, 2018).

Het controleren van het college slokt in de praktijk heel veel tijd op.<sup>9</sup> Uit een onderzoek onder griffiers blijkt wel dat er verdeeldheid is over de vraag of die controlerende rol de overhand heeft genomen.<sup>10</sup> Bijna de helft van de griffiers verwacht zo dat de controlerende functie van de raad in de toekomst belangrijker zal worden (De Ridder, 2018). In de uitoefening van de controlerende functie is het college in het algemeen leidend en is de raad reactief. Om op een bevredigende wijze invulling te geven aan de kaderstellende en de vertegenwoordigende functie, moeten raadsleden de tijd en ruimte kunnen vinden om een meer proactieve rol te nemen. Dat blijkt in de praktijk steeds lastiger. Meestal ligt het initiatief bij het college en volgt de raad. In veel gemeenten bepaalt het college de agenda, door de raad met informatie te voeden en in feite te vragen om bekrachtiging van collegebesluiten. De raad voert de discussie over het beleid aan de hand van uitgewerkte voorstellen van het college – voorstellen die doorgaans pas in een laat stadium van beleidsontwikkeling bij de raad terechtkomen.

Gegeven de toenemende werklast en de groeiende informatiestroom vanuit het college, is het voor raadsleden steeds moeilijker zich niet louter te laten sturen door de college-agenda en wel een eigen koers uit te zetten. Velen ervaren te weinig toe te komen aan het invullen van hun volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol.<sup>11</sup>

Het is wel zaak te zorgen dat een meer proactieve rolinvulling en meer focus op kaders stellen en de stem van inwoners verwoorden, raadsleden niet in de verleiding brengt op de stoel van het college te gaan zitten. Het kan immers tot rolvervaging leiden: ‘Aan de voorkant is het vaak wat meer vrij associëren, zonder dat er daadwerkelijk zicht is op welke keuzes er zijn [...]. Dat wordt dan meegenomen [door het college] [...] en dan komt daar een voorstel uit. [...]. Er wordt dus aan de voorkant wel degelijk geraadpleegd, alleen het is dan echt vaak nog zo wankel dat je je uiteindelijk kunt afvragen wat dat voor effect heeft op het

---

9 In 2015 bleek uit een enquête van raadslid.nu en Nieuwsuur naar aanleiding van de decentralisaties zelfs, dat de helft van de raadsleden niet goed toekomt aan al hun controlerende taken; zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2068859-raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-is-gebrekkig.html>.

10 ‘De stelling dat de eigen gemeenteraad vooral fungeert als een controlerend orgaan wordt door een derde van de respondenten afgewezen, terwijl een derde de stelling onderschrijft en een derde geen uitgesproken opvatting heeft’ (p. 23).

11 Zie daarover bijvoorbeeld ROB (2016), waarin ‘de Raad voor het Openbaar Bestuur pleit voor een andere rolinvulling en tijdsbesteding van gemeenteraadsleden, [...]. Door hun externe, volksvertegenwoordigende rol te accentueren kunnen gemeenteraadsleden hun kaderstellende en controlerende taken beter vervullen’. De ROB refereert aan het Nationaal Raadsledenonderzoek 2014, waarin staat dat raadsleden twee derde van hun tijd besteden aan stukken lezen en vergaderen, en aangeven te weinig tijd te hebben voor contacten met burgers, bedrijven en organisaties.

uiteindelijke voorstel'. Voor raadsleden is het lastig zich van het uitgewerkte voorstel te distantiëren wanneer het eenmaal ter stemming komt, als men er aan het begin over heeft meegedacht.

### **In verbinding blijven met inwoners**

Voor raadsleden is het een opgave om stevige verbindingen met de samenleving te onderhouden. Het gevaar bestaat dat de gemeentelijke beleidsagenda en de interactie met het college raadsleden zozeer opslokken, dat de gemeentelijke politiek een naar binnen gekeerd gebeuren wordt, dat zich alleen eens in de vier jaar, als de verkiezingstijd aanbreekt, op de buitenwereld richt.<sup>12</sup>

Het politieke spel wordt complexer omdat het lastiger is om politieke meerderheden te vinden. En dat betekent dat raadsleden zich vooral focussen op raadsdebatten en interne besluitvorming. Dit blijkt ook uit VNG onderzoek (2019): 'Raadsleden lopen de kans om bureaucratisch te worden. Dit roept verschillende vragen op: [...]. Is er daarnaast voldoende verbinding met wat zich in de samenleving en leefwereld van burgers afspeelt?' Want burgers willen gehoord worden. Hoe ga je om met inwoners die mondiger zijn geworden? En hoe met burgers die juist moeilijk bereikbaar zijn? Het lukt raadsleden niet altijd om betekenisvolle relaties te onderhouden. Dat heeft te maken met tijdsgebrek, en ook met andere factoren. De huidige vormen van communicatie en besluitvorming sluiten vaak onvoldoende aan op de dynamiek in de samenleving.

Tegelijkertijd worden in diverse gemeenten nieuwe instrumenten voor (online) burgerparticipatie toegepast. Hoe zijn raadsleden daarbij betrokken? Als burgers via burgerinitiatieven rechtstreeks allerlei zaken met wethouders en ambtenaren gaan regelen, al dan niet via digitale instrumenten of platforms, kan er een spanning ontstaan tussen de representatieve en de participatieve democratie. Welke rol past raadsleden bij burgerparticipatietrajecten?

---

<sup>12</sup> De ROB pleitte er in 2016 voor dat gemeenteraadsleden hun verbinding met de samenleving verstevigen, om zo hun zichtbaarheid en gezag bij burgers te vergroten en de positie van de gemeenteraad te versterken. Zie ook Schram et al. (2017).

---

## Kader 1 Vier soorten burgerparticipatie

Het Rathenau Instituut maakt onderscheid tussen vier soorten van burgerparticipatie op basis van eerder onderzoeken (Edwards & De Kool, 2015; Korthagen & Van Keulen, 2018):

- Ten eerste is er **informatieve burgerbetrokkenheid**. Door te lezen over politieke besluiten en door het onderling bediscussiëren van politieke standpunten, vormen burgers een mening over beleid en politiek. Voor veel burgers is deze vorm van politieke betrokkenheid veel realistischer dan vormen van meebeslissen: niet alle burgers willen of kunnen participeren in besluitvorming (de Wit en Hoolwerf, 2015; Tonkens en Duyvendak, 2015).
  - Ten tweede is er **beleidsbeïnvloedende betrokkenheid**: invloed van burgers op beleid van een overheidsinstantie. Hun belangrijkste doel is om de politieke agenda en/of beleidsvorming te beïnvloeden. Soms komt het initiatief daarvoor van burgers zelf, denk aan [petities.nl](https://www.petities.nl). Soms uit het bestuur.
  - Als derde onderkennen we **directe burgerbetrokkenheid** al dan niet met bindende resultaten. Directe burgerbetrokkenheid houdt in dat burgers zelf bij meerderheid een besluit kunnen nemen. Een vorm van directe burgerbetrokkenheid zijn participatieve begrotingen waarbij burgers online (en offline) invloed uitoefenen op, of zelfs beslissingen nemen over, de verdeling van publieke middelen.
  - De laatste vorm is **zelfredzame betrokkenheid**, waarbij burgers zelf of in samenspraak met andere partijen (waaronder de overheid) aan de slag gaan, en publieke taken oppakken. Door bijvoorbeeld buurtmoestuinen of zorg- en energiecorporaties te beginnen en/of te beheren worden burgers mee-beslissers; door te doen pakken ze zelf maatschappelijke vraagstukken op (WRR, 2012).
-

## 2 De griffier en de raad

In 2002 en 2003 is op lokaal niveau het duale stelsel ingevoerd, waarbij er een strikte scheiding in bemensing en rol bestaat tussen raad (volksvertegenwoordiging) en college (bestuur). Sindsdien kennen de besturen van gemeente en de provincie griffiers. Deze griffiers ondersteunen de lokale volksvertegenwoordigingen: gemeenteraad en Provinciale Staten. Hoe zij dat doen en wat zij daarbij tot hun taak rekenen, is sindsdien in ontwikkeling, mede onder invloed van technologische, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Uit onze gesprekken met griffiers maken we op dat de griffier verschillende rollen heeft, en dat de mensen die dit beroep uitoefenen deze rollen een verschillend gewicht geven en op uiteenlopende manieren invullen. Griffiers zijn eerst en vooral ondersteuners en adviseurs van de raad. In die hoedanigheid faciliteren ze op tal van manieren raadsleden om hun functie uit te oefenen, onder andere door de 'stukkenstroom' te organiseren, de logistiek rond vergaderingen te regelen en de communicatie van de raad te ondersteunen. Ze adviseren raadsleden en begeleiden hen in hun werk. Daarnaast zijn griffiers hoeders van de lokale democratie. Ze bewaken de processen waaraan democratische besluitvorming moet voldoen en de procedures waaraan democratisch bestuur zich moet houden. En ten slotte zijn griffiers kritische beschouwers van het lokaal bestuur, die ervoor proberen te zorgen dat de lokale democratie zo goed mogelijk functioneert. Ze bevorderen dat de raad zo goed mogelijk tot zijn recht komt, gegeven de veranderingen in de samenleving. Daartoe kunnen ze de manier waarop de raad werkt bijsturen, bijvoorbeeld door organisatorische aanpassingen voor te stellen of het gebruik van nieuwe (digitale) instrumenten.

### **Ondersteuner/adviseur**

Als ondersteuner, maar ook als adviseur van de raad, houden griffiers zich niet alleen met de organisatie van raadsvergaderingen bezig, maar spelen ze ook een belangrijke begeleidende rol. Ze houden raadsleden soms een spiegel voor, bijvoorbeeld door te benadrukken dat je als raadslid prioriteiten moet stellen en je moet profileren (je hoeft niet overal wat van te vinden). Op die manier proberen ze de effectiviteit van de raad te vergroten. Een griffier legt haar strategie uit: 'Wij hebben de afgelopen periode gezien, dat het goed is als je elke keer een evaluatief gesprek voert met je fractievoorzitters over "was dit nou een effectief debat, waar heb je nou verschil gemaakt?" En die vragen moet je dan blijven herhalen. Dan gaat het op een gegeven moment een *mindset* [bij die raadsleden] worden'.

### **Hoeder van de democratie**

In de rol van bewaker van het democratisch proces houden griffiers in de gaten of besluitvorming verloopt volgens de geldende regels en afspraken, en denken ze mee over democratische vernieuwing. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bewaken van openbaarheid en transparantie, omdat inwoners het recht hebben om te weten op welke gronden en om welke redenen hun vertegenwoordigers tot besluiten zijn gekomen (Den Ridder, 2018). Deze rol van hoeder van de democratie kan soms op gespannen voet staan met de derde rol, die van innovator. De griffier als hoeder levert meerwaarde door (democratische) procesinnovaties langs de lat van waarden als zorgvuldigheid en rechtmatigheid te leggen: 'Je ziet tegenwoordig de meest wilde innovaties, waar dan eigenlijk helemaal niet goed over nagedacht is vanuit dat perspectief. Waardoor het nooit en te nimmer zijn weg zal vinden, want het voldoet gewoon niet, waardoor je geen draagvlak krijgt voor een oplossing'.

### **Innovator**

In veel gemeenten buigen werkgroepen van raadsleden zich op gezette tijden onder begeleiding van de griffie over nieuwe structuren en processen die de raad beter en breder gepositioneerd kunnen krijgen. Het is niet altijd zo dat griffiers het voortouw nemen bij dit soort verandertrajecten. Menig griffier heeft daar ook geen goede ervaringen mee: 'En de eerste paar jaren ben ik te veel aan het duwen geweest en ik dacht dat ze me dan vanzelf wel gingen volgen. Nou die illusie was ik na een paar keer wel armer'. Soms vinden raadsleden het vervelend als de griffie te veel taken op zich neemt, of te veel zelf initieert waar het gaat om procesvernieuwingen.

De meer ervaren griffiers hebben wel manieren om raadsleden aan het denken te zetten. Maar de meeste zien zichzelf niet als geboren innovators. Een griffier zegt daar zelf over: 'We zijn echt heel harde procesdenkers en wij doen alles volgens afspraak. [...] En als je dan aan die mensen vraagt: kom, denk eens met me mee, dan krijg je: ja maar, het past niet bij het reglement. [...] Maar laten we gewoon eerst eens vrij denken! En dat is toch wel lastig dan'.

Hoe gaan de griffiers om met de drie in het vorige hoofdstuk genoemde uitdagingen? De griffiers en raadsleden die wij gesproken hebben, herkennen de uitdagingen die we hierboven hebben beschreven en bevestigen ons beeld dat deze uitdagingen ten gevolge van de genoemde technologische, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen groter worden. Griffiers proberen raadsleden te ondersteunen in en te adviseren over het omgaan met deze uitdagingen. Dat doen ze op uiteenlopende manieren. Terwijl sommige zich daarin meer hoeder van het proces voelen, nemen andere eerder de rol van innovator op zich.

## 2.1 Omgaan met overvloedige potentieel relevante informatie

Een agenda met honderden pagina's aan stukken is voor de meeste raden meer regel dan uitzondering. Griffiers merken op dat in antwoord op de vraag 'is deze informatie wel nodig voor het besluit dat de raad moet nemen?', ambtenaren vaak een 'formele' houding aannemen en zoveel mogelijk informatie verstrekken, wellicht ook uit angst dat raadsleden het college beschuldigen van het achterhouden van informatie. En dan vragen raadsleden zelf nog vaak om meer informatie en zoeken ze daarbij aanvullende informatie via eigen kanalen. Een statengriffier stelt: 'Ze werken niet meer in *splendid isolation*, in een ivoren toren waarin je alleen maar de stukken van de gedeputeerde staten tot je neemt'. Naar verluidt gaan met name jongere raadsleden zelf op zoek naar informatie als er een onderwerp op de politieke agenda komt. Ze willen weten wat er in de samenleving en in hun achterban leeft. De raadsstukken die van het college komen, lezen ze minder vaak.

Veel griffiers zien de overvloed aan informatie dagelijks aan zich voorbijtrekken. Naast de stukken vanuit het college en de ambtelijke organisatie ontvangt een griffier meer en meer stukken vanuit de samenleving, van individuele burgers tot belangengroeperingen. Menig griffier worstelt met het structureren en duiden van deze stukken. Een manier om die informatiestroom te kanaliseren, is het efficiënt gebruikmaken van het digitaal raadsinformatiesysteem (RIS).<sup>13</sup> Een RIS stelt de griffie in staat om alle informatie gestructureerd aan te bieden aan de raadsleden: 'Niet alleen de vergaderingen staan er in, met stukken, maar ook de lijst van ingekomen stukken, de moties, de dossiers voor werkgroepen, overige raadspost en collegebrieven. Alles is daarin ondergebracht'.

Maar raadsinformatiesystemen hebben specifieke nadelen. Ze zijn gestructureerd volgens de logica van vergaderingen. Stukken van allerlei aard zijn niet op onderwerp of dossier opgeslagen, maar per vergadering en per agendapunt. Dat komt de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid niet ten goede. Met name stukken uit de samenleving volgen niet per se de vergaderlogica. Zoekfuncties werken bovendien onvoldoende. Vaak werkt zoeken met Google beter dan rechtstreeks in het systeem speuren.<sup>14</sup>

Wat doen griffiers nog meer om de eindeloze informatiestroom te managen, dan alleen ervoor te zorgen dat alle informatie via het RIS beschikbaar is? Het managen

---

13 RIS'en worden aangeboden door NotuBiz, MSI Communication (iBabs), GemeenteOplossingen, Greenvalley, SIM-groep en DocWolves.

14 Dit blijkt ook uit het recente VNG-onderzoek naar de informatiepositie van raadsleden (2019). Ook uit een onderzoek van de Open State Foundation en de Universiteit van Utrecht blijkt dat het vinden van informatie over de gemeenteraad, zoals verslagen en stemmingen, op de meeste gemeentewebsites niet eenvoudig is (OSF, 2014).

van een overvloedige stroom aan informatie nodigt uit tot selecteren van wat echt belangrijk is voor besluitvorming en tot duiding. Hoever mag je als griffier gaan in het filteren en duiden van informatie voor de raad? Uit de interviews en de workshop blijkt dat griffiers hier in het algemeen heel terughoudend tegenover staan. En dat is begrijpelijk. Het gevaar dat een griffier zich op politiek terrein begeeft wanneer hij zich met de inhoud bemoeit, komt al snel om de hoek kijken. Niettemin leggen griffiers verschillende accenten. Dit laatste komt mede door de verschillen tussen de griffies als het gaat om hun verhouding tot de raad, de bestuurscultuur, en onderling vertrouwen tussen griffie, raad en college. Om te voorkomen dat het structuren en selecteren van informatie een politiek item tussen griffie en raad wordt, kan de griffie afspraken maken met de raad maar ook met het college en de ambtelijke organisatie. Dergelijke afspraken zijn belangrijk om de transparantie van de werkwijze van de griffie te bevorderen en het handelen van de griffie te legitimeren.

### **Selecteren**

Het selecteren van informatie begint bij het college. Sommige griffiers gaan daarover het gesprek aan, om te vermijden de beslissing te moeten nemen wat wel of niet door te sturen. Maar: 'Lijkt een beetje een hete aardappel zo: iedereen wil liefst alles doorsturen, zodat zij niet verantwoordelijk voor schifting zijn'. En als griffier kun je kritisch naar stukken kijken, ook zonder naar de inhoud te kijken: 'Ik ga niet op de inhoud in. Maar ik dwing het college wel om iets fatsoenlijks op te leveren. En dan bedoel ik dus ook iets wat echt max in een kantje of vier-vijf moet zitten. Waarin de hoofdpunten zitten, en ook voldoende over de afwegingen. En met name de beslispunten controleer ik altijd goed'.

Griffiers willen in het algemeen niet filteren, want informatieselectie is een politiek proces waar griffiers geen rol in hebben. De raadsleden die we hebben geïnterviewd, zijn het daarmee eens: het is de verantwoordelijkheid van de raad om zelf te bepalen wat relevant is voor de besluitvorming en wat niet. 'Omdat het toch een politieke afweging is, moet die niet te veel door de griffie gemaakt worden.'

Maar er zijn griffiers die nuanceringen aanbrengen: 'Als je politiek ambtenaar bent, en dat zijn wij, en je zegt "ik mag helemaal niet aan de inhoud komen", dan zit je eigenlijk op de verkeerde plaats. De meerwaarde van ons is niet dat we stukken verzamelen er een nietje doorheen slaan. Maar de meerwaarde is juist dat we onze raadsleden of statenleden helpen om hun werk te doen. En ja, alles wat je daarmee doet, is politiek relevant. En is dus ook aan afbreukrisico onderhevig'. Dat vergt dat je niet alleen zo min mogelijk fouten moet proberen te maken, maar ook een klimaat moet creëren waarin fouten maken mag. Een ander griffier: 'Ik denk dat vragen in de toekomst steeds belangrijker worden als: hoe zorg je nou dat ze niet

de hele wereld er meteen bijhalen; hoe filter ik nou waar het probleem over gaat? Daar zou je ook in moeten helpen’.

Griffiers worstelen met de vraag in hoeverre ze kunnen reageren op raadsvoorstellen die het college aanlevert: ‘Dus je zit vroeger in het traject en dat is voor heel veel griffiers een brug te ver. Waar ligt je rol dan als griffier? Ga je je bemoeien met de manier waarop het college iets over de heg gooit naar de raad? Dat is wel iets wat je met elkaar zou moeten bespreken. [...] Het gaat echt een stap verder als je echt zegt: ik vind dit gewoon een slecht raadsvoorstel, ik snap het ook niet, wat staat hier nou? Of dit klopt helemaal niet. Daar zijn lang niet alle griffiers het over eens dat je je daar tegenaan bemoeit – ik doe dat dus wel’.

### **Duiden**

Sommige griffiers zien ook een taak voor zichzelf in de meer strategische informatievoorziening, waarbij de griffie zorgt voor extra informatie voor raadsleden om tot een besluit te komen. ‘Ja, die onderzoeken zijn van het college. [...] Je kijkt natuurlijk in eerste instantie ook naar onderzoeken van het college, want die zijn in principe toegesneden op de situatie. [...] Maar wat mij betreft zou je ook gek zijn als je alleen die mee zou nemen.’

Een van de geïnterviewde statengriffiers vatte haar rol ook politiek neutraal op, maar zag wel als haar taak om geregeld te vragen waar het debat inhoudelijk over zou moeten gaan: ‘Ik denk dat het juist de uitdaging is, niet zozeer om mee te gaan in het verhaal dat er meer informatie zou moeten zijn, maar dat je met elkaar zou moeten kijken wat het juiste gesprek is, wat het juiste onderwerp is en wat de juiste vraagstukken zijn. Dus niet meer informatie, maar in abstracto boven de materie durven te gaan hangen en je afvragen wat de vragen zijn waar een politicus zich mee bezig moet houden. Dus niet een superambtenaar worden, niet meer stukken tot je nemen, maar de aansprekende verhalen uit de regio, de aansprekende vraagstukken: wat is het maatschappelijk debat – en de statenleden in faciliteren om een plek in te nemen in dat debat.’

## **2.2 Eigen prioriteiten stellen**

Veel griffiers herkennen dat raads- en statenleden vooral aan het einde van het besluitvormingsproces hun inbreng leveren: ‘Kijken naar de cijfertjes, wat heeft het college gedaan? Daar kan je heel veel tijd insteken’. Sommige griffiers wijten het ook aan de veelheid aan toezichtstaken die allemaal bij de gemeenteraad zijn neergelegd vanuit het rijk in het kader van alle decentralisaties: ‘Echt, ik vind het zo dom, maar ze hebben al die toezichtstaken ook allemaal bij de raad neergelegd.’



Eigenlijk zonder fatsoenlijke ondersteuning'.<sup>15</sup> Tegelijkertijd zien ze dat raadsleden vaak niet in staat zijn om 'de reflectie op te brengen dat ze niet van alles iets moeten willen vinden', terwijl ze heel veel tijd steken in dingen die eigenlijk de bevoegdheden van het college of de burgemeester zijn. 'Onder het motto van hun "controlerende rol" stoppen ze gigaveel tijd in dingen waar ze eigenlijk vanaf moeten blijven'.

Een aantal griffiers vindt dat de toegevoegde waarde van de griffie zit in het ondersteunen van de raad bij het versterken van hun vertegenwoordigende rol: 'Want ik denk namelijk echt dat het professionaliseren van de raad vooral zit in het professionaliseren van het representatiedeel. En niet in het verbeteren van financiële en andere stukken. Laat daar de experts maar naar kijken. Maar wees als raadslid nou expert in het vertegenwoordigen'.

Veel gemeenten hanteren het BOB-model, het vergadermodel dat een vergaderproces opsplijt in drie fasen: i) beeldvorming (waarin informatie wordt vergaard), ii) oordeelsvorming (waarin een raadscommissie zich een oordeel vormt), en iii) besluitvorming (waarin de raad een besluit neemt). Een griffier oppert dat dit vergadermodel aan herziening toe is. Anderen zoeken het in minder vergaderen, meer interactie met de samenleving, in meer informeel overleg en meer brainstorm. Griffiers zien dat raden veel tijd kwijt zijn aan wat in feite hamerstukken zijn: 'Er zijn een heleboel besluiten die je zou kunnen hameren, en waar nu, omdat dat eenmaal de gewoonte is, heel veel tijd aan wordt besteed'. Dat gaat ten koste van de tijd om het politieke debat over de echte maatschappelijke vraagstukken te voeren.

Griffiers onderkennen dat raadsleden meer ruimte zouden moeten opeisen aan het begin van het besluitvormingsproces: 'Controleren is mooi, maar het is veel mooier als je als raad aan de voorkant zit en je daar je inbreng kunt hebben'. Veel griffies werken daarom met de raad aan plannen voor democratische vernieuwing. Een strategische plan van een raad, opgesteld door een geïnterviewde griffier, verwoordt het als volgt: 'Wij willen ons niet alleen buigen over de voorstellen die het college ons aanbiedt, maar meer zelf de agenda bepalen en meer aan de voorkant meedenken over belangrijke thema's. Dit betekent dat wij voor de thema's die wij belangrijk vinden, procesvoorstellen willen vaststellen waarin wij vanaf het begin betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling op die thema's. Wij willen actief deelnemen aan het participatieproces en afspraken maken met alle betrokkenen over het proces en de mate van invloed van de betrokkenen. Wij willen meedenken

---

<sup>15</sup> Dit is onder andere het gevolg van de Wet revitalisering generiek toezicht uit 2012. De raad heeft niet alleen de reguliere controlerende taak meer, maar ook verantwoordelijkheid om 'horizontaal' toezicht te organiseren, indien zij dat nodig acht. Dat kan zijn bij nieuwe omvangrijke uitvoeringstaken die bij de gemeentes worden neergelegd, zoals in het sociaal domein, bij de nieuwe Omgevingswet of de sterk uitdijende taakstelling van de burgemeester op het punt van openbare orde en veiligheid.

over de kaders die aan de voorkant worden meegegeven. Afhankelijk van de fase van het proces zullen we meeluisteren, meepraten, de juiste vragen stellen en in de gaten houden of alle belangen vertegenwoordigd worden, ook het algemeen belang en ook de belangen van de minderheid’.

Uit de interviews blijkt dat griffiers in de praktijk op twee manieren hanteren om raadsleden te helpen een proactieve rol te nemen, zelf meer de regie te nemen en hun kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol meer invulling te geven. De eerste richting betreft *de vergaderingen zelf*: het vinden van een efficiëntere vergaderstructuur. Als er tijdens vergaderingen efficiënter wordt omgegaan met de zaken die wel moeten gebeuren, maar waarover verschillen in politieke inzichten klein zijn, blijft er meer tijd over voor zaken die echt belangrijk zijn. Maar efficiënter vergaderen is niet eenvoudig. In het volgende hoofdstuk geven we suggesties om – mede door handig gebruik te maken van digitale technologie – doelmatiger met de beschikbare (vergader)tijd om te gaan en daarmee ruimte te scheppen voor een kwaliteitsverbetering in het politieke debat en in het werk van de raad. De tweede richting betreft het op gang brengen van een aantal activiteiten *rond de vergaderingen*. Genoemd worden: i) het opstellen van een strategische agenda; ii) het verstrekken van raadsopdrachten; iii) het houden van informele ‘met-de-benen-op-tafelgesprekken’ tussen raad en college. We bespreken ze hieronder in het kort.

### **Strategische agenda**

Sommige griffiers helpen raden om zelf een strategische agenda op te stellen, om focus aan te brengen op een beperkt aantal thema’s. Daarmee maken ze tijd vrij voor andere taken en nemen ze op specifieke onderwerpen zelf het initiatief. Bovendien is het idee dat de raad daarmee ook meer richtinggevend kan zijn in plaats van alleen controlerend. Soms uit zich dat in een andere organisatie van het raadswerk, minder in raadscommissies en meer in themagerichte domeingroepen.

Voor andere raden blijkt een strategische agenda wat hoog gegrepen omdat de raadsleden niet op één lijn kunnen komen. Het selecteren van de onderwerpen met de hoogste prioriteit is lastig. Maar ‘strategische verkenningen’ kunnen er dan een opmaat voor zijn: ‘Over grote belangrijke thema’s gaan we eerst met elkaar in gesprek. We nodigen eens iemand uit die daar een andere dan de geëigende blik op werpt’. Er zijn ook raden die rapporteurgroepjes instellen om een voorstel voor een strategische agenda op te stellen.

Een raad moet niet alles willen doen en raadsleden hoeven zich niet verplicht te voelen overal wat van te vinden, zo hebben we vaak gehoord. Diverse griffiers menen dat meer focus op specifieke dossiers verstandig zou zijn, ook – en misschien wel vooral – wanneer het om de controlerende taak gaat: ‘Ook in de controle kun je speerpunten benoemen. Het college heeft hier 1.100 ambtenaren.

Daar zitten heel competente lieden bij. Dus waarom zou je [als raadslid] denken dat je dat beter kunt? Je moet sommige dingen gewoon overlaten aan de professionals. En je richten op een beperkt aantal onderwerpen die echt politiek of maatschappelijk van heel groot belang zijn’.

### **Raadsopdrachten**

Sommige raden trekken het initiatief naar zich toe door het college specifieke opdrachten mee te geven: raadsopdrachten. Zo’n opdracht is een openbaar document waarin de raad een aantal kaders stelt, bijvoorbeeld over de inrichting van een bepaald gebied. Een voordeel hiervan is dat de gesprekken erover plaatsvinden in een vroeg stadium van ideeënvorming, voordat politieke stellingen betrokken zijn. De gesprekken hierover zijn dan nog onbevungen en constructief: ‘Wel met hun eigen politieke voorkeur, maar niet met een fractiestandpunt dat ze moeten inbrengen’. Het biedt bovendien de mogelijkheid de ‘buitenwacht’ erbij te betrekken, zodat die vroegtijdig kan meepraten.

### **Informele sessies**

Om raden in een proactieve modus te brengen, organiseren veel griffiers ten slotte informele ‘benen-op-tafel-overleggen’ tussen raad en college en/of ambtenaren, ruim voordat een onderwerp in de raad formeel op de agenda komt. Het zijn oriënterende bijeenkomsten, in zekere zin vergelijkbaar met werkbezoeken: ‘vertrouwelijk, niet politiek van aard en bedoeld als middel om de gemeenteraad vroegtijdig en tussentijds te kunnen informeren over wat er zich achter de schermen in de samenleving afspeelt. [...]. Geen eenrichtingsverkeer, de raad kan zelf ook ideeën inbrengen’. Dergelijke informele overleggen worden overigens in sommige gemeentes ook aangegrepen om procesvoorstellen te maken, over wanneer de raad, wanneer het college, en ook wanneer inwoners aan zet zijn.

## **2.3 In verbinding blijven met inwoners**

Om als democratische vertegenwoordiging goed te kunnen functioneren, heeft een raad legitimiteit, draagvlak en vertrouwen nodig. Deze moeten steeds opnieuw verdiend worden; ze komen te voet en gaan te paard. Daarom willen veel raadsleden open communicatiekanalen en korte lijnen met inwoners. Digitalisering schept hiervoor nieuwe mogelijkheden.

Maatschappelijke ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de manier waarop de relatie van een raad met inwoners wordt vormgegeven. Enerzijds hebben gemeenten en provincies te maken met geëmancipeerde, mondige en digitaal vaardige burgers die maar al te graag willen meepraten en meesturen, en anderzijds met inwoners die het aan bereidheid, vaardigheden, aandacht of tijd

ontbreekt om zich in zaken van openbaar bestuur te mengen en die teleurgesteld raken in de politiek. Dat maakt het voor een raad moeilijk om de relatie tot de inwoners op een uitgebalanceerde, 'inclusieve' manier te onderhouden. Het openbaar bestuur is er echter voor alle inwoners – en is ook voor zijn functioneren afhankelijk van alle inwoners.

In veel gemeenten experimenteren raden met tal van manieren om inwoners te betrekken bij het raadswerk. Daarbij worden naast traditionele manieren allerlei digitale instrumenten getest. Uit de rijkdom aan ervaringen die hiermee worden opgedaan, komt één conclusie duidelijk naar voren: het is niet gemakkelijk om inwoners goed te betrekken. Hoe dit te doen, luister heel nauw, want het risico op teleurstellingen is vrij groot. Enerzijds hebben inwoners nogal eens het gevoel dat ze te laat geraadpleegd zijn, dat hen de verkeerde vraag is gesteld, dat het doel niet duidelijk was, of dat hun inbreng onvoldoende is meegenomen, en anderzijds menen raadsleden soms dat participatie van inwoners hun verantwoordelijkheden doorkruist. En een mislukt participatietraject werkt averechts: het ondermijnt de legitimiteit en het draagvlak van de raad en voedt het wantrouwen.

Een complicerende factor bij inwonerbetrokkenheid is dat het veel maatwerk vergt. Niet alle inwoners stellen eenzelfde soort betrokkenheid op prijs. De meeste mensen willen niet rechtstreeks betrokken worden, sommige willen hun ervaringen delen, andere willen hun expertise ter beschikking stellen, en weer andere willen dat er rekening wordt gehouden met hun specifieke opvattingen of belangen. Niet alle beleidsbeslissingen vragen om eenzelfde soort betrokkenheid. In sommige gevallen gaat het om transparantie, om het verstrekken van informatie en het afleggen van verantwoording. In andere gaat het om het beïnvloeden van het beleid, om meebepalen. In verdergaande gevallen gaat het om co-creatie of zelfs om het delegeren van beslissingsbevoegdheid naar groepen burgers (zoals bijvoorbeeld bij een buurtbegroting).

Veel raden denken na, al dan niet samen met het college, over democratische vernieuwing. Een griffier maakte gewag van een bestuurscommissie met specifieke bevoegdheden: 'En die bestuurscommissie gaat samen met het college [...] het hele participatiebeleid uitvoeren. Ze gaat functioneren als een soort van stuurgroep participatie, gelieerd aan college, raad en ambtelijke organisatie. En die heeft dan ook het gezag om knopen door te hakken, kaders uit te zetten, concrete participatietrajecten te starten, experimenten te ondernemen, gewoon als een vehikel om te voorkomen dat het hele participatieverhaal weer sneuvelt in duale verhoudingen: u gaat er wel of niet over'.

Griffiers staan voor de opgave om vanuit de raden burgerbetrokkenheid in goede banen te leiden. Sommige griffiers nemen ook de rol op zich van verbinder van de

raad met de samenleving.<sup>16</sup> Zij zien de behoefte bij de bevolking en bij de meeste raadsleden om meer aan burgerparticipatie te doen. Sommige wijzen op positieve resultaten: 'De dynamiek is hoger geworden, het debat is verbeterd, dus dat heeft allemaal al geholpen. Het kan ook zijn dat je besluit iets wel te doen, ook al is er heel veel kritiek op. Alleen doordat die discussie vooraf zo gevoerd is, heb je mensen wel beter kunnen uitleggen waarom bepaalde keuzes gemaakt worden'. Maar ze signaleren ook de moeilijkheden en de uitdagingen – uitdagingen voor raden én voor griffiers.

### **Visie**

Een eerste uitdaging vormt het feit dat niet alle raadsleden eenzelfde visie hebben op burgerparticipatie in relatie tot hun volksvertegenwoordigende rol. Sommige zien het als een versterking, andere als een belemmering van hun eigen rol: 'Ik heb echt raadsleden die zeggen: nee, ik ben verkozen en ik zit aan het einde en ik moet zonder last of ruggespraak een besluit nemen op een goed voorstel en het college moet al het voorwerk doen. Het is verder niet mijn rol om ook nog de boer op te gaan. En je hebt raadsleden die helemaal aan de andere kant van het spectrum zitten en zeggen: nee, we willen uitgebreid als fractie met al die groepen praten en daarvoor verschillende avonden organiseren, enzovoorts'.

### **Relatie en rol**

Een tweede uitdaging is helderheid verkrijgen over de gewenste relatie van de raad tot de inwoners en de taken van de griffie hierbij. De meeste inwoners maken geen onderscheid tussen raadsleden, wethouders en ambtenaren: dat is allemaal de gemeente. Er zijn griffiers die ervoor pleiten dat de raad burgerparticipatie zoveel mogelijk aan het college overlaat. Dat doen ze met het oog op praktische zaken als tijdgebrek: 'En zeker als raadsleden net beginnen, dan hebben ze wel het ideale beeld van: ik ga, als ik een dilemma tegenkom, uitgebreid met alle partijen overleggen en praten. En in feite blijken ze daar helemaal geen tijd voor te hebben. Blijkt bovendien dat er al met heel veel mensen gesproken is door ambtenaren en het college [...]. Je hoeft niet als raad in totaliteit alles over te doen wat het college al doet. Bovendien, het is hun werk en jullie hebben andere banen, je bent alleen maar raadslid, dus laat het lekker bij het college en de ambtenaren om al dat werk te doen'. Bovendien menen ze dat raadsleden met name de taak hebben om hun eigen achterban te raadplegen: 'Maar je hebt bovendien als raadslid een bepaalde achtergrond waardoor je groepen spreekt die misschien niet voor de hand liggen om over dit onderwerp te spreken. En op die manier ben je dus een volksvertegenwoordiger'.

---

16 Zie bijvoorbeeld Schram (2019), die over de functie van de griffier schrijft: 'Het is een functie en positie die zich meer dan de politieke, bestuurlijke of ambtelijke context leent om de verbinding met de samenleving te helpen vormgeven. Griffiers spelen ook op dat vlak een cruciale rol als verbinder tussen de overheid en de samenleving'.

Andere griffiers kijken er anders tegenaan: 'Ik vind dat ze [de raadsleden] actief de boer op moeten en een zichtbare rol moeten spelen bij burgerparticipatie. Ook vanuit de volksvertegenwoordigersrol moet je als raad laten zien dat jij de gesprekken aangaat met de inwoners. Wat je vaak ziet is dat burgerparticipatie wordt overgelaten aan het college en dat collegeleden of ambtenaren de gesprekken aangaan. Ik vind dat je als raad gastheer moet zijn of tafelvoorzitter, dat je in ieder geval bij die bijeenkomsten aanwezig bent om te laten zien dat je echt wil luisteren naar de inwoners'.

We zien dat raden, om burgerparticipatie vorm te geven, experimenteren met verschillende modellen van samenwerking met het college:

- De raad organiseert zelf een participatietraject. Dat kan bijvoorbeeld een 'motiemarkt' zijn, waar burgers zelf moties in kunnen brengen of een 'stadsronde' waar burgers *input* kunnen leveren vooraf aan een raadsvergadering. Online initiatieven zijn hier nog schaars.
- De raad controleert een participatietraject van het college aan de hand van een aantal criteria. Daarbij is het belangrijk dat de raad vooraf eisen stelt in plaats van achteraf vragen.
- De raad is betrokken bij een participatietraject van het college. Hier is het belangrijk dat de raad nadenkt over welke rol men daarin neemt.
- De raad organiseert een participatietraject in samenwerking met het college. In dat geval wordt er vaak een commissie of werkgroep opgetuigd waarin naast collegeleden ook raadsleden zitten met ambtelijke ondersteuning.

### **Behoeften**

Een derde uitdaging is te bepalen waar inwoners behoefte aan hebben en dit te vertalen naar werkzaamheden voor de griffies. Het bepalen van deze behoefte is in veel gemeenten en provincies nog een kwestie van uitproberen. Een statengriffier somt op: We gaan nu zorgen dat je bij elk besluit kunt zien wat elk statenlid gestemd heeft en de stemhistorie. Digitale formulieren maken het makkelijker [voor burgers om vragen te stellen]; die gaan we misschien vaker inzetten, dat moeten we bekijken. E-petitie maakt het makkelijker om in verbinding te komen. [...] We hebben een burgertop georganiseerd in het kader van burgerparticipatie om te vragen: waar wil u dat de provincie in haar omgevingsvisie aandacht aan besteedt? We gaan nu meer met scholen doen. Het is allemaal zoeken naar instrumenten en proefondervindelijk kijken wat wel werkt en wat niet'.

Inwoners blijken in sommige gevallen vooral behoefte te hebben aan informatie over de beleidsvorming. Het gaat er dan het democratische besluitvormingsproces transparant te maken, zodat burgers weten wat gekozen vertegenwoordigers doen. Digitalisering speelt daar vaak een belangrijke rol in. Daarmee zijn veel gemeenten

een heel eind op weg. De meeste kennen *live streaming* van raadsdebatten, de mogelijkheid om raadsdebatten in fragmenten via internet terug te kijken, et cetera. Sommige maken op eenvoudige manier inzichtelijk wie in de raad hoe gestemd heeft. 'We hebben een aantal dossiers gehad die best wel belangrijk waren en dan merk je echt dat er heel veel mensen naar kijken. Dat is echt een veelvoud van de aantallen die ooit op de publieke tribune hebben gezeten. [...] Dit is niet mega innovatief of zo, maar het helpt wel'. Digitalisering maakt het bijvoorbeeld ook mogelijk om een raadsvergadering op andere locaties dan in het gemeentehuis te houden, in nauwer contact met de burgers, of om belanghebbenden op afstand digitaal te laten inspreken. Hieraan blijkt behoefte te zijn, zo lieten diverse griffiers ons weten.

In andere gevallen hebben burgers er behoefte aan actief te participeren in het debat en invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Ook daarmee zijn gemeenten aan het experimenteren. Dit type burgerparticipatie heeft nog veelal een offline karakter, maar er zijn ook online instrumenten langsgekomen in onze interviews, zoals het digitale burgerpanel, e-petities en *virtual reality*-toepassingen om burgers mee te kunnen laten praten over de mogelijkheden voor nieuwe gebiedsinrichting. Er bestaat nog veel onbekendheid met digitale instrumenten en een zekere huiver om ze in te zetten. Een raadslid signaleerde dat online dialoog vaak polariseert: 'Ik heb zelf gemerkt dat online discussie nogal snel uit de hand kan lopen. Dat mensen er vaak tegenover elkaar komen te staan, in plaats van dat ze naar elkaar toegroeien en compromissen sluiten. Als je discussies hebt met elkaar en je kijkt elkaar recht aan, dan kom je vaak tot iets. [...] En online is het: "Ik vind dit, ik vind dat, nou ja jij bent stom, en jij bent ook stom".'

### **Democratisch gehalte**

Een vierde uitdaging is toezien op het democratisch gehalte van het proces en de raad erin bijstaan dit te bewaken. De griffier kan in de gaten houden of een participatietraject goed is ingericht en daarmee kans van slagen heeft. Daarbij gaat het erom dat aan een reeks van procesvereisten is voldaan. Uit een onderzoek voor het Europees Parlement van het Rathenau Instituut en een aantal buitenlandse zusterorganisaties gebaseerd op 22 initiatieven van digitale burgerbetrokkenheid, kwamen we uit op zes condities die nodig zijn voor succesvolle participatie met politieke impact:

- een duidelijke verbinding met een formele agenda of een concreet besluit;
- helderheid over het doel en het proces van participatie;
- feedback aan de deelnemers als onderdeel van het proces;
- helderheid over de wijze van aggregatie van de inbreng (bijvoorbeeld via stemmen of prioriteren);

- een actieve en gedifferentieerde mobilisatie- en communicatiestrategie als onderdeel van het proces;
- een toekomstperspectief: het burgerparticipatieproces als onderdeel van een leerproces in de loop van de tijd (Korthagen & Van Keulen, 2018).

In het geval van online participatie betekent dit bijvoorbeeld oog houden voor de groep die *niet* online is: zijn zij genoeg op andere manieren betrokken? Of in de gaten houden hoe het zit met de representativiteit van de participanten in een proces van inwonerbetrokkenheid. En hoe staat het met de diversiteit? In Delft houdt de raad bijvoorbeeld burgerinitiatieven langs de meetlat van de Delftse participatie-aanpak ('Delfts Doen'), niet alleen om te kijken of het past binnen bestaande wet- en regelgeving, maar ook om te zien of alle belanghebbenden voldoende betrokken zijn.



### 3 Drie ontwikkelperspectieven

De drie beschreven uitdagingen – omgaan met de overvloed aan informatie, eigen prioriteiten stellen, en in verbinding blijven met inwoners – worden herkend door vrijwel alle griffiers en raadsleden die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. In dit hoofdstuk schetsen we drie ontwikkelperspectieven voor griffies om met deze uitdagingen om te gaan. Perspectieven die elk door effectieve inzet van digitale technologie meer potentie krijgen. Ze zijn bedoeld als handvatten voor griffiers bij het nadenken over de vraag: *waar staan wij nu als griffie (met de raad) en waar kunnen en willen we uiteindelijk naartoe om de drie uitdagingen op te pakken?*

De drie ontwikkelingsperspectieven zijn: i) informatie managen, ii) processen vernieuwen, en iii) verbinden met de samenleving. Per ontwikkelperspectief – vertaald in een ‘piramide’ – geven we aan wat er in elk geval op orde zou moeten zijn om bijbehorende uitdaging aan te gaan (*‘must have’*). Bovendien beschrijven we wat een griffie – in samenspraak met de raad – zou kunnen doen om verdergaande ambities op de korte (*‘should have’*) en lange termijn (*‘could have’*) te realiseren. We laten daarbij zien welke (digitale) instrumenten er door sommige griffies al ingezet worden in de praktijk, om de verschillende doelen te bereiken. Daarnaast geven we voorbeelden van digitale instrumenten uit andere professionele praktijken die griffiers ook kunnen inspireren om hun werk voor de raad verder te ontwikkelen. We pretenderen niet een volledig overzicht van instrumenten te geven; de lijst van digitale instrumenten kan het beste als een lijst gezien worden die in ontwikkeling is en waar mogelijk en nodig aangevuld wordt op basis van ervaringen in de praktijk. Op basis van de drie ontwikkelperspectieven kunnen griffiers met de raad in ieder geval in gesprek over een digitale agenda om hun eigen praktijk verder te innoveren en de raad nog beter te faciliteren om de drie uitdagingen aan te gaan.

Digitale innovaties bij of door de griffie kunnen gericht zijn op 1) efficiëntiewinst in bestaande processen, zoals bijvoorbeeld het optimaliseren van het vergaderproces door digitaal stemmen, of 2) op invoering van nieuwe processen, op dingen mogelijk maken die zonder digitalisering niet gerealiseerd zouden worden, zoals het regelmatig raadplegen van een groot digitaal burgerpanel voorafgaand aan een vergadering. Beide vormen van digitale innovatie zijn belangrijk. Sterker nog, efficiëntiewinst in de bestaande processen schept tijd en ruimte om nieuwe processen en activiteiten te ontwikkelen. Deze gedachte ligt aan de basis van alle drie ontwikkelingsperspectieven (en piramides).

## 3.1 Informatie managen

Een belangrijke opgave voor de griffie is om het management van informatie voor raads- en statenleden te verbeteren.<sup>17</sup> Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, ervaren raadsleden een hoge werkdruk, niet alleen door het vele vergaderen, maar met name ook door de bijbehorende informatie-*overload*. Met het informatiemanagement voor raadsleden kan winst behaald worden, bijvoorbeeld door te zorgen dat raadsleden informatie vanuit het college efficiënter tot zich kunnen nemen. Daarbij gaat het om het zo transparant mogelijk maken van informatie, bijvoorbeeld door deze in een heldere structuur aan te bieden. Het gaat erom raadsleden te helpen de voor hen politiek relevante informatie snel te identificeren. Als de informatie vanuit het college beter behapbaar is, ontstaat daarmee meer ruimte voor aanvullende informatie van elders die de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, bijvoorbeeld uit onafhankelijk onderzoek of uit bronnen rondom lokale sentimenten.

Bij het verbeteren van het informatiemanagement voor raadsleden staan strategische doelen op drie niveaus centraal:

- **Niveau 1: informatie vanuit college en ambtelijk apparaat**  
Op dit basisniveau gaat het erom raadsinformatie zo toegankelijk mogelijk aan te bieden, zodat raadsleden in zo min mogelijk tijd de informatie kunnen vinden en lezen die ze nodig hebben voor hun bijdrage aan het democratische debat. Toegankelijkheid draait om een duidelijke structuur (met oog op vindbaarheid), kwaliteit (zoals leesbaarheid), overzichtelijkheid (voorzien van samenvattingen) en compleetheid (inclusief achtergronden).
- **Niveau 2: informatie vanuit de samenleving**  
Op dit ambitieniveau draait het erom informatie over wat er speelt in de gemeente onder burgers en binnen bedrijven en maatschappelijke organisaties beschikbaar te maken voor raadsleden, zodat zij in staat worden gesteld om responsief te zijn. De griffie ondersteunt op dit niveau de raadsleden bij het identificeren van politiek-maatschappelijk relevante onderwerpen.
- **Niveau 3: informatie vanuit het kennissysteem**  
Op dit ambitieniveau gaat het erom raadsleden extra kennis aan te bieden uit externe bronnen, die hen helpt om een bredere blik op een kwestie te krijgen. Daarbij kan het gaan om informatie uit onafhankelijk onderzoek, bijvoorbeeld van universiteiten of onderzoeksinstituten. Het kan ook gaan om informatie van

---

<sup>17</sup> Dit past in de lijn van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2016) en van Van Hulst et al. (2016), onderzoek in opdracht van de Vereniging voor Griffiers, Dat laat zien dat de ontwikkelmogelijkheden van het ambt van griffier liggen in het verder verbeteren van de faciliterende kant van het raadswerk.

andere gemeenten, van vergelijkingssites, van *benchmarksites*. Daarvoor is het bevorderen van open data binnen gemeentes belangrijk.

### **De basis op orde**

Voor het goed functioneren van de raad, moet eerst en vooral de toelevering van interne en externe informatie op orde zijn. De beschikbare systemen kennen een paar issues.<sup>18</sup> De informatie zit versnipperd in diverse structuren die vaak niet geïntegreerd zijn, waaronder het raadsinformatiesysteem (RIS), het bestuursinformatiesysteem (BIS), het archiefsysteem, en het audiovisueel systeem. De raad heeft niet direct toegang tot alle relevante stukken, omdat er geen (goede) koppeling is tussen het BIS en het RIS.

Het bestandsformaat dat nog steeds alom gebruikt wordt in raadsinformatiesystemen, is .pdf. Om gemakkelijk doorzoekbaar, uitwisselbaar en bewerkbaar te zijn, zou informatie beschikbaar moeten zijn in een open en machineleesbaar bestandformaat, bijvoorbeeld .JSON. Er is ook een gebrek aan afspraken over standaardisatie van data en metadata (zoals toegevoegde labels en *identifiers*), waardoor open data minder goed te (her)gebruiken zijn.

Een bijkomend probleem is dat het vaak niet duidelijk is wie eigenaar is van de data in het RIS en de toegevoegde metadata: is dat de gemeente of de leverancier van het RIS? Dit is niet alleen van belang voor het hergebruik van de raadsinformatie, maar ook in het geval een gemeente van leverancier wil wisselen. Dit en het gebrek aan standaarden voor dataformats en interfaces zijn redenen waarom het lastig en kostbaar is voor gemeenten om over te stappen op een ander raadsinformatiesysteem: er is sprake van een *vendor-lock-in*. Vaak beschikt de griffie zelf over onvoldoende ICT-expertise om tot een betere deal te komen. Samen optrekken met andere gemeenten kan hier helpen. Met een aantal anderen een eigen systeem optuigen, iets wat Rotterdam, Almere en Utrecht verkennen, is een mogelijk alternatief.

### **Het genereren van relevante informatie**

Niet alleen het managen van (de overvloed aan) beschikbare informatie is een uitdaging voor de griffie. Ook het zorgen dat noodzakelijke informatie beschikbaar komt, is dat. Dat vraagt er vaak om dat gemeenteraden zelf het initiatief nemen om informatie te verzamelen of om onderzoek doen. Daarvoor is voldoende budget nodig.

Veel raden hebben de neiging om wanneer bezuinigingsdruk gevoeld wordt eerst op het eigen budget te bezuinigen – en daarmee ook op het budget van de griffie.

---

<sup>18</sup> Deze uitdagingen zijn gebaseerd op een interview met Tom Kunzler, directeur van de Open State Foundation en de eindrapportage van de pilot Open Raadsinformatie (2015).

Ze willen niet de indruk wekken de gemeentelijke dienstverlening te beperken terwijl ze zichzelf ontzien (Overheid in Nederland, 2015; ROB, 2016; Raadslid.nu, 2016; NSOB, 2017). Maar voldoende budget is wel een basisvoorwaarde voor de taakvervulling van de raad. Zo zien raadsleden in het inzetten van universiteiten, planbureaus en andere publieke kennisorganisaties een grote potentie voor meer inhoudelijke ondersteuning (NSOB, 2017). Dat betekent dat landelijke kennisorganisaties zoals het Trimbos-instituut en het RIVM hun kennis vaker lokaal moeten aanbieden nu de zorg grotendeels gedecentraliseerd is (Faasse & Koens, 2017). Niet alleen bezuinigen veel raden op de directe ondersteuning, maar ook op andere voorzieningen, zoals lokale rekenkamers. Tussen 2011 en 2015 blijkt het jaarlijks budget van de rekenkamer(commisseries) gedaald te zijn met 15 procent. In bijna de helft van de gemeentes is bezuinigd op deze functie en in een derde is het budget in korte tijd meer dan gehalveerd (Berenschot, 2015). Daar komt bij dat externe 'hulptroepen', zoals lokale en regionale media, ook een kwijnend bestaan lijden.

### **Het verbeteren van het informatiemanagement**

Veel griffiers geven aan dat ze worstelen met een gebrek aan tijd en capaciteit om hun rol als informatiemakelaar optimaal te kunnen vervullen. Dit beeld wordt bevestigd door het VNG-rapport (2019) over de informatiepositie van raadsleden, die een gebrek aan ondersteuning ervaren. Wat kunnen griffiers doen om het informatiemanagement op een hoger plan te tillen? We hebben in onze interviews praktijkvoorbeelden verzameld van (digitale) middelen die op dit terrein kunnen helpen, en ook gewenste oplossingen en ideeën voor de toekomst. We behandelen ze per niveau. Onderstaande figuur geeft een overzicht.

Figuur 1 Piramide informatiemanagement

DOELEN		TYPE (DIGITALE) MIDDELEN
<p>Door het aanbieden van extra kennis uit onafhankelijke bronnen ontwikkelen raadsleden een bredere blik op de kwestie</p>	<p><b>INFORMATIE VANUIT HET KENNISSYSTEEM</b></p>	Onderzoek <ul style="list-style-type: none"> <li>Extern onderzoek in opdracht van de raad</li> <li>Verzameling ander relevant onderzoek</li> <li>Kenniscoördinator</li> </ul>
		Vergelijking met andere gemeenten <ul style="list-style-type: none"> <li>Vergelijkingsites</li> <li>Benchmarks</li> </ul>
		Expertise <ul style="list-style-type: none"> <li>Netwerkverkenning</li> <li>Webinar</li> </ul>
<p>Door het aanbieden van relevante informatie over wat er speelt in de gemeente kunnen raadsleden responsief zijn</p>	<p><b>INFORMATIE VANUIT DE SAMENLEVING</b></p>	Monitoren media <ul style="list-style-type: none"> <li>Sociale media monitoring</li> <li>Media-analyse</li> </ul>
		Bundelen inkomende post/ uitnodigingen <ul style="list-style-type: none"> <li>Automatisch op online platform</li> <li>Bundeling in een nieuwsbrief</li> </ul>
		Burgers vragen om inbreng <ul style="list-style-type: none"> <li>(Online) petitie</li> <li>(Online) burgerinitiatief</li> <li>(Digitale) burgerpanels</li> <li>Burgertop</li> <li>V100</li> <li>(Online) burgerbegroting</li> </ul>
<p>Door het zo toegankelijk mogelijk aanbieden van raadsinformatie weten raadsleden op efficiënte wijze waarover besloten/ gesproken zal worden</p>	<p><b>INFORMATIE VANUIT COLLEGE EN AMBTENARIJ</b></p>	Informatieordening <ul style="list-style-type: none"> <li>Zoekfunctie (verbeteren)</li> <li>Dossiers (incl. historie)</li> <li>Personalisatie</li> <li>Zelflerend raadsinformatiesysteem</li> </ul>
		Samenvatting <ul style="list-style-type: none"> <li>Oplegger</li> <li>Agendanotitie</li> <li>Visualisatie (bijv. via VR)</li> </ul>
		Achtergronden <ul style="list-style-type: none"> <li>Ambtelijke bijstand (artikel 33)</li> <li>Inlichtingenrecht (artikel 169)</li> <li>Samenwerkingswijzer</li> </ul>

**Niveau 1: informatie vanuit college en ambtelijk apparaat**

Toegankelijke raadsinformatie is niet alleen een verantwoordelijkheid van de griffie maar zeker ook van het college en het ondersteunde ambtelijke apparaat. Zij moeten leesbare stukken opleveren (met opleggers) die *to the point* zijn, met verwijzingen naar eerdere stukken, met de juiste en relevante informatie en goed geformuleerde beslispunten. De griffie kan hen daarin aansporen en stukken terugsturen als het niet voldoet. Wat kan de griffie verder zelf doen?

1. Raadsinformatie gebruikersvriendelijker aanbieden.
  - a. Personalisatie: raadsinformatie gepersonaliseerd aanbieden voor raadsleden zodat ze alleen die informatie krijgen die specifiek voor hun eigen portefeuille relevant is (gemeente Utrecht).
  - b. Digitale dossiers: dossiers aanleggen van langlopende kwesties inclusief een historisch overzicht van de politieke behandeling van de kwestie (gemeente Maastricht).
  - c. Digitaal platform: gebruik van een digitaal platform om (raads)informatie te ontsluiten zoals *open source tool* Pleio,<sup>19</sup> of Microsoft Teams; raadsleden kunnen de binnenkomende informatie via een soort *Twitterfeed* volgen. Zij kunnen zelf bepalen wanneer ze meldingen willen ontvangen en zo hun eigen informatiestromen managen (gemeente Haarlem).
  - d. Agendanotities: in de Tweede Kamer is het al langere tijd de gewoonte. Bij veel belangrijke kabinetsnota's wordt door de kenniscoördinatoren, waarvan iedere vaste Kamercommissie er een kent, een notitie geschreven waarin de nota kritisch tegen het licht wordt gehouden. De notitie bevat vragen die Kamerleden kunnen stellen tijdens een debat met de minister of staatssecretaris. Ook sommige gemeentegriffies schrijven dergelijke 'agendanotities' (gemeente Venlo). Andere voorzien nota's van wat lichtere 'oplegvellen'.
  - e. Visualisatie: raadsleden zouden zich op een snelle en inzichtelijke manier moeten kunnen informeren over belangrijke dossiers. Bij projecten op gebied van ruimtelijke ordening kan dat bijvoorbeeld door de inzet van *virtual reality*: op die manier kunnen verschillende bouwscenario's snel inzichtelijk worden gemaakt (gemeente Almere). Meer gebruik van *infographics* in stukken van het college wordt ook als optie door griffiers genoemd.
  - f. Dashboard raadsinformatie: net als een dashboard managementinformatie werkt om actuele management- en stuurinformatie te leveren, kan een

---

19 Pleio kent social media-modules om berichten op de posten, informatie met elkaar te delen en op elkaar te reageren. Er is ook een portfoliogedeelte, dat werkt als een soort LinkedIn. Hier kun je documenten delen binnen een eigen groep, maar ook Pleio-breed. Zo is het ook mogelijk om mensen die ergens veel kennis over hebben aan dat onderwerp te koppelen. Via [leren.pleio.nl](https://leren.pleio.nl) kunnen cursussen voor een grote groep worden ontsloten, ook buiten het eigen netwerk. [...] Tot slot is er een module om grote bestanden te delen met elkaar. Al deze functionaliteiten kunnen beheerders gebruiken voor hun eigen Pleio-site, afgestemd op hun wensen en doelstellingen. <https://ibestuur.nl/nieuws/ambtenaren-likens-massaal-online-platform-pleio>.

dergelijk dashboardsysteem raadsleden *up-to-date* houden rondom relevante en actuele gegevens met betrekking tot het gemeentebestuur. Zo'n digitaal dashboard heeft vaak meerdere prestatie-indicatoren (KPI's) waarmee je de kwaliteit en kosten van verschillende vormen van beleid zou kunnen meten en monitoren en indien mogelijk vergelijken met andere gemeentes. Dergelijke systemen bestaan al voor de gemeentelijke dienstverlening.

2. Raadsinformatie gebruikersvriendelijker ontsluiten.
  - a. Zoekfunctie: raadsinformatiesystemen kennen meestal een vergaderlogica: de stukken zijn geordend per vergadering en niet per thema. Dat maakt de raadsinformatie lastig doorzoekbaar als iemand op thema zoekt (zie ook VNG, 2019). Diverse griffiers zouden graag via een model 'à la Google' werken: dat de raadsstukken op onderwerp te vinden zijn. Open raadsinformatiesystemen ondersteunen een dergelijke zoekfunctie veel beter dan de traditionele systemen (zie [zoek.openraadsinformatie.nl](http://zoek.openraadsinformatie.nl) en [waaroverheid.nl](http://waaroverheid.nl)).<sup>20</sup>
  - b. Zelflerend raadsinformatiesysteem: dit is nog toekomstmuziek. Een systeem dat werkt à la bol.com is nastrevenswaardig volgens sommige griffiers. 'Iedereen die dit boek leest, die zoekt ook op dit boek. En zo zou je ook volgens mij naar dossiers kunnen kijken. Of dat nou gaat op basis van locatie of op basis van een bepaald thema of onderwerp.' Op basis van open raadsinformatiesystemen moet zo'n soort zelflerend systeem te bouwen zijn.
3. Meer achtergrondinformatie bij de raadsinformatie aanbieden.
  - a. Ambtelijke bijstand: de Gemeentewet heeft een regeling voor het verlenen van ambtelijke bijstand aan de gemeenteraad (eerste lid artikel 33).<sup>21</sup> In de praktijk lijkt er niet altijd veel gebruik van gemaakt te worden; dit is mede afhankelijk van het vertrouwen dat de raadsleden hebben in het ambtelijk apparaat (NSOB, 2017). Uit onderzoek blijkt dat ambtelijke ondersteuning ook regelmatig een lege huls is omdat in conflictsituaties over het verlenen van de ondersteuning, het college meestal aan het langste eind trekt (Hessels, 2018). De griffier zou hier vaker een bemiddelde rol kunnen spelen.
  - b. Fractieondersteuning: het doel hiervan is om het de fracties mogelijk te maken zelfstandig inhoudelijke ondersteuning te organiseren en te financieren. Uit hetzelfde bovengenoemd onderzoek blijkt dat veel

---

20 De website Open Raadsinformatie komt in juni 2019 met een nieuwe zoekmachine, die griffiers kunnen integreren in de eigen website van de raad, waarmee ontsluiting van informatie van elders mogelijk wordt.

21 Niet te verwarren met artikel 196, dat handelt over het verstrekken van alleen inlichtingen. Ambtelijke bijstand gaat om uitgebreidere ondersteuning, bijvoorbeeld bij het schrijven van een motie, amendement of initiatiefvoorstel.

gemeentes de fractie-ondersteuning echter uit bezuinigingsoogpunt hebben geschrapt. In ruim een vijfde van de gemeenten is er geen sprake van fractie-ondersteuning. Bovendien hanteren nagenoeg alle andere gemeentes met minder dan 100.000 inwoners een totaalbudget van minder dan 50.000 euro voor de gehele raad (Hessels, 2018).<sup>22</sup>

- c. Samenwerkingswijzer of dashboardsamenwerking: veel griffiers geven aan dat er vanuit raadsleden veel behoefte is om meer grip te krijgen op de samenwerking tussen gemeentes op gemeenschappelijke regelingen: wat zijn de doelstellingen, hoeveel kosten zijn ermee gemoeid, wie zijn partnerorganisaties? Et cetera. In de meeste raadsinformatiesystemen en vergadertools ontbreekt informatie hierover. Dit komt omdat de verschillende systemen niet met elkaar kunnen communiceren. De samenwerkingswijzer is een digitale *tool* die de raad in staat stelt om snel te zien waar een regeling over gaat, wat de doelen zijn, wat er over is afgesproken, et cetera (gemeente Venlo).<sup>23</sup>

## Niveau 2: informatie vanuit de samenleving

Veel griffiers zouden raadsleden meer willen ondersteunen bij maken van een betekenisvolle verbinding met de samenleving (zie paragraaf 2.3). Het ophalen van informatie vanuit de samenleving door de raad kan op drie manieren: burgers sturen zelf informatie of uitnodigingen naar de raad, de raad vraagt burgers zelf om *input* (actieve burgerbetrokkenheid) of de raad monitort wat er speelt op publieke (virtuele) plekken (passieve burgerbetrokkenheid). De griffie kan hier op verschillende manieren een rol in spelen.

1. Gebruikersvriendelijk ontsluiten van ingezonden brieven en uitnodigingen van burgers naar raadsleden.
  - a. Veel raadsinformatiesystemen kennen geen aparte module om uitnodigingen van derden aan de raad te verwerken. Vaak worden de uitnodigingen dus per mail doorgestuurd aan alle (relevante) raadsleden. Dit kan efficiënter, bijvoorbeeld via een online platform zoals het eerder genoemde Pleio of via een apart uitnodigingssysteem (gemeente Losser) of via een nieuwsbrief waarin zowel brieven als uitnodigingen per thema twee keer per week aangeboden worden (gemeente Haarlem).

---

22 Er is sprake van grote regionale verschillen. Alle Drentse gemeenten hebben een functionerende regeling voor fractie-ondersteuning, terwijl in Utrecht en Friesland bijna de helft van de gemeenten die bij wet verplichte fractie-ondersteuning heeft afgeschaft.

23 <https://venlo.samenwerkingswijzer.nl/> en <https://venlo.dashboardsamenwerking.nl/Dashboard>. Daarnaast werken vijftien gemeentes in Limburg samen in de veiligheidsregio (proefdossier) waarbij elke gemeente een adoptiegemeente is voor een van de regelingen. Die adoptiegemeente zorgt dat er ambtelijk overleg plaatsvindt over de begroting of bijvoorbeeld de jaarrekening. Dat raadsvoorstel gaat dan als een modelvoorstel naar de andere veertien gemeentes.



2. Monitoren wat er leeft onder bewoners via de (sociale) media.
  - a. Sociale media *monitoring tools* zoals Coosto, Meltwater of Obi4Wan kunnen door de griffie gebruikt worden om te monitoren welke kwesties veel aandacht in de (sociale) media krijgen. Dit kan belangrijke agenderende informatie voor de raad zijn. Deze *tools* kunnen ook geautomatiseerd lokale sentimenten, rondom kwesties die lokaal veel losmaken, in kaart brengen (hoewel er wel wordt getwijfeld aan de accuraatheid van die geautomatiseerde analyses). Niet alle sociale media lenen zich hiervoor; Twitter wel maar WhatsApp en Instagram bijvoorbeeld niet. Zo bracht een gemeente de sentimenten in kaart rondom een omstreden windmolenpark (gemeente Venlo). De griffie heeft deze informatie vervolgens opgevraagd en doorgesluisd naar de raad.
  
3. De raad vraagt burgers om *input* voor de agenda en/of besluitvorming.
  - a. Hier zijn verschillende voorbeelden van zoals petitie's, burgerinitiatieven, online consultaties, burgertoppen, burgerbegrotingen – al dan niet digitaal – die in paragraaf 3.3 aan de orde zullen komen.

---

## Kader 2 Dataverzamelande burgers

De lokale overheid is van oudsher monopolist geweest op het gebied van verzamelen van gegevens, maar door de toenemende digitalisering zal dit veranderen. Een griffier zegt hierover: 'In het verleden zagen we nog wel dat mensen naar de gemeente kwamen met een *Google Maps* kaartje om te zeggen dat het perceel niet goed was aangeduid. En daar kan je over zeggen van ja, nou we hebben toch echt bij het Kadaster de juiste gegevens, je moet naar ons luisteren en niet naar Google. Maar stel dat honderd buurtbewoners geluidsmeters op hun huizen gaan hangen, daarmee geluidsmetingen gaan doen en vervolgens naar de gemeente komen met het verhaal dat de rekenmodellen die zijn hanteren niet kloppen, ja, wat ga je dan doen als raad? En dat gaat gebeuren. Dat gebeurt al en dat wordt alleen maar groter'. In een recent onderzoek van het Rathenau Instituut (Kool et al., *binnenkort te verschijnen*) op verzoek van de provincie Noord-Holland kwam dit issue al een keer langs. In deze provincie zijn ze namelijk afhankelijk van vrijwilligersorganisaties voor het verzamelen van data over natuurbeleid. Een probleem wat zich daar nu voordoet is dat deze organisaties nu door hebben dat de provincie ook 'hun' data gebruikt om bouwlocaties aan te wijzen ten koste van natuur. Zij blijken vervolgens dan niet meer bereid de data te delen. De provincie heeft die essentiële data wel nodig. De vraag is nu voor de provincie hoe ze die alsnog zeker kan stellen. Dezelfde griffier die deze uitdaging benoemde in het interview kwam tegelijkertijd met een mogelijke oplossing, namelijk dat de gemeente of provincie voorstelt om samen met burgers te gaan meten. 'Doen jullie de investering in tijd en activiteit en misschien wel een beetje geld, maar wij in ieder geval wat in geld en dan gaan we het samen meten en hebben we dezelfde gegevens. Kunnen we op basis daarvan besluiten nemen.'

---

## Niveau 3: informatie vanuit het kennisecosysteem

Griffiers en raadsleden geven aan dat zij gebaat zijn bij informatie over lokale politieke onderwerpen die zij verkrijgen onafhankelijk van het college. Denk aan extern onderzoek. In de praktijk gebeurt dit weinig, toch zijn er wel degelijk

mogelijkheden om de onafhankelijke kennispositie van raad en staten te versterken. Bijvoorbeeld:

1. Onafhankelijke experts uitnodigen ter voorbereiding op belangrijke raadsdebatten.
  - a. Netwerkverkenningen: de Tweede Kamer heeft een samenwerkingsverband met een aantal wetenschapskoepels zoals NWO, VSNU en KNAW die ter voorbereiding op een hoorzitting een overzicht bieden van mogelijke experts. Dit om te voorkomen dat er steeds dezelfde experts (*usual suspects*) worden gevraagd. Gemeentegriffies zouden dergelijke samenwerkingsverbanden met lokale kennisorganisaties zoals universiteiten en hogescholen aan kunnen gaan.
  - b. *Webinars*: in plaats van een offline bijeenkomst zoals een hoorzitting, kan een griffie er ook voor kiezen om een *webinar* voor te stellen: een soort online hoorzitting waarbij het publiek – de raad – vragen kan stellen aan de experts die vanaf hun eigen pc inloggen. Het voordeel is dat de griffie op deze wijze ook specifieke experts kan uitnodigen die bijvoorbeeld vanwege de reistijd anders niet zouden willen inspreken.<sup>24</sup>
2. Vergelijkingen met andere gemeentes organiseren.
  - a. Vergelijkingssites: raadsleden (en griffiers) geven aan dat zij daarnaast gebaat zijn bij informatie die hen in staat stelt ontwikkelingen in hun eigen gemeente te vergelijken met ontwikkelingen elders. Vergelijkingssites als [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl) van de VNG voorzien in zo'n behoefte.<sup>25</sup> Hierop kunnen raadsleden hun eigen gemeente op thema's als jeugdhulp, financiën en duurzaamheid vergelijken met andere gemeenten. Dergelijke websites maar ook andere vergelijkingstools zijn gebaat bij open systemen van gestandaardiseerde raadsinformatie, zodat informatie over specifieke onderwerpen makkelijker automatisch te vinden en te vergelijken is (zie paragraaf 3.3.1).
3. Extern onderzoek uitzetten.
  - a. Kenniscoördinator of *science advisor*: In de landelijke politiek, de Tweede Kamer in het bijzonder, is er een trend richting 'versterking van de eigen kennispositie'. Dit heeft o.a. geleid tot een reorganisatie waarbij iedere vaste Kamercommissie is voorzien van een kenniscoördinator en een informatiespecialist, een eigen onderzoeksbudget en een jaarlijkse onderzoeksplanning. Dit alles met als doel om de afhankelijkheid van

---

24 Zo heeft de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer recent een webinar georganiseerd rondom de schuldenproblematiek waarin ervaringsdeskundigen online hun ervaringen deelden met Kamerleden: <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/webinar-over-schulden-levert-waardevolle-informatie-op-voor-commissie-szw>.

25 <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/>.

informatie van de Tweede Kamer via de ministeries te verminderen. De kenniscoördinator heeft als functie om het 'oliemannetje' tussen de commissie en de externe kennisorganisaties te zijn en is tevens verantwoordelijk voor de totstandkoming van de onderzoekplanning, het uitzetten van extern onderzoek en synthetiseren van relevant bestaand onderzoek.

## 3.2 Processen vernieuwen

Veel raadsleden en griffiers vinden dat de raad te vaak pas laat in de beleidsvorming betrokken raakt en daardoor vooral reactief opereert. Het accent in het raadswerk ligt daardoor vaak op de controlerende functie van de raad. Dit gaat ten koste van de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende rol van de raad. Een andere verdeling van tijd en aandacht over de drie rollen van de raad en een proactiever opereren zijn gewenst. Raadsleden willen in plaats van alleen achteraf controleren ook vooraf *input* leveren en meedenken in het besluitvormingsproces. Door het proces van controleren efficiënter te maken, is er tijdswinst te behalen, die gebruikt kan worden om als raad meer proactief op te treden en meer het politieke debat over het toekomstige beleid te voeren. Dat kan zich uiten in een grotere rol van de raad in de agendavorming en een explicieter kaderstellende rol in de ontwikkeling van nieuw beleid.

Ook bij het vernieuwen van de inrichting van de bestuursprocessen zien wij strategische doelen op drie niveaus:

- **Niveau 1: raad volgt de agenda van het college**  
Op het basisniveau gaat het erom het reguliere vergaderproces zo efficiënt mogelijk in te richten. Reguliere vergaderingen draaien voor een groot gedeelte om het bespreken en accorderen van – al dan niet geamendeerde – (beleids)voorstellen van het college. Digitalisering kan helpen dit een stuk sneller en efficiënter te doen. In enkele raden in Nederland is daar ervaring mee opgedaan.
- **Niveau 2: proactieve raad agendeert kwesties en denkt mee met het college**  
Op dit niveau is de ambitie de raad proactief te laten opereren aan het begin van het proces van beleidsontwikkeling, zodat raadsleden meer ruimte hebben voor politiek debat en inbreng van geluiden uit de achterban. Het gaat dan om een grotere rol van de raad bij de politieke agendavorming en ook een expliciete kaderstellende rol in de ontwikkeling van nieuw beleid.

- **Niveau 3: raad werkt met een open agenda**

Op dit niveau is de ambitie meer ruimte te geven aan de buitenwereld, aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, om invloed op de raadsagenda uit te oefenen om het werk van de raad beter te laten aansluiten op de dynamiek van de samenleving.

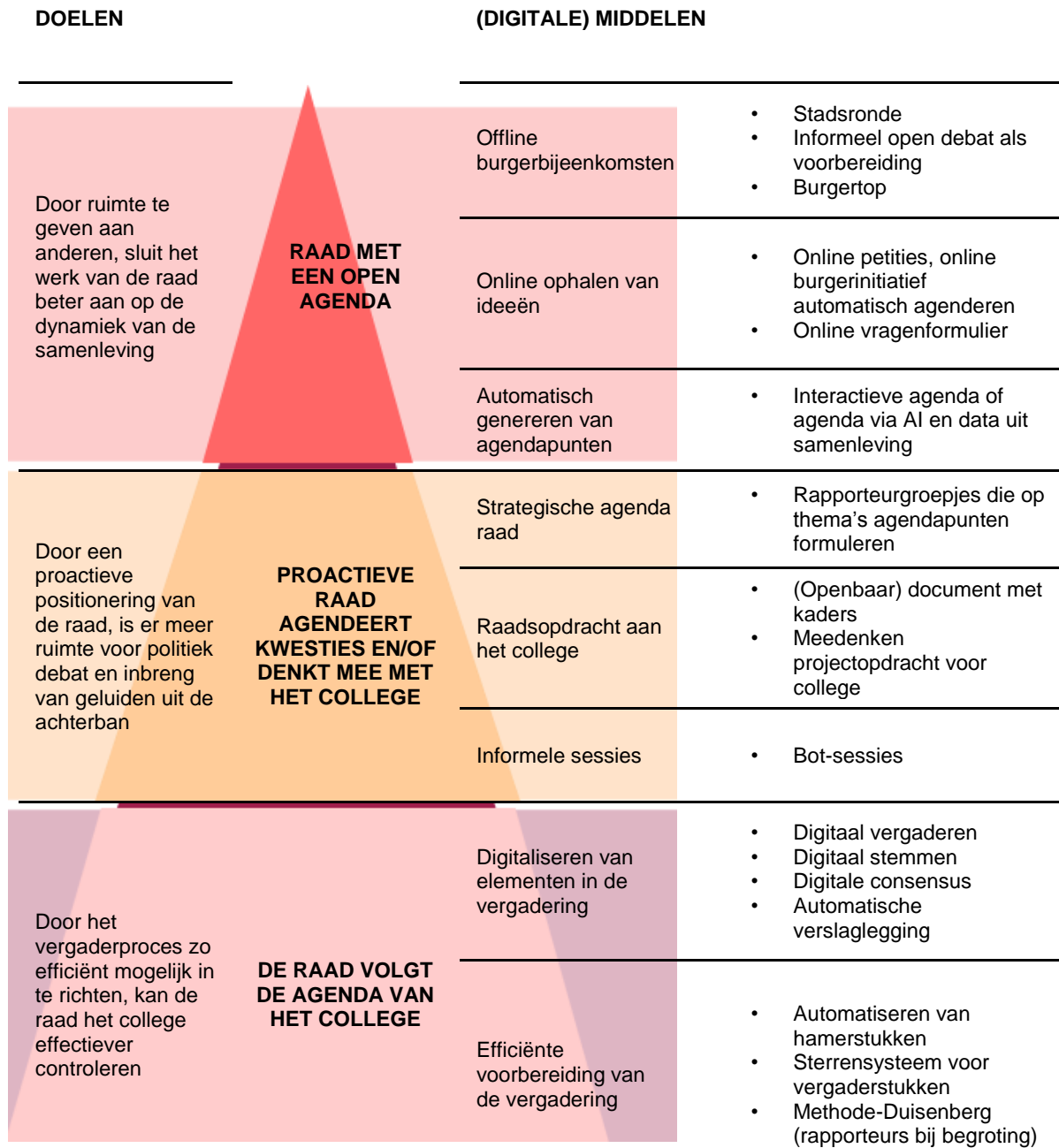
### **Een proactieve raad**

Meer ruimte voor een proactieve invulling van de functie van raadsleden kan de democratie ten goede komen. Maar het moet wel met zorg gebeuren. Als raadsleden vroeg in het beleidsproces een bijdrage leveren, is het vaak onduidelijk wat er uiteindelijk met de input van de raad gebeurt. 'Aan de voorkant is het vaak wat meer vrij associëren, zonder dat er daadwerkelijk zicht is op welke keuzes er zijn [...].' Het is van belang dat er afspraken gemaakt worden tussen raad en college over het proces en de te volgen stappen daarin. Anders is de vraag of dergelijke inbreng van de raad de legitimiteit van het besluitvormingsproces eigenlijk wel verbetert. Als de raad aan het begin van een besluitvormingsproces meepraat, kan de politieke betekenis van het gesprek tussen raad en college, zonder heldere afspraken onduidelijk zijn. Een risico is dat de transparantie van het besluitvormingsproces vermindert, zo is de ervaring van sommige griffiers: 'Vanuit de ambtelijke organisatie kwam het verzoek om momenten te creëren waarin de raad bij voorbaat al *input* kon leveren op de beleidsstukken die eraan zouden komen. Het lastige is dat dit in een niet-openbare setting zou plaatsvinden, terwijl dat politieke proces juist in de openbaarheid moet plaatsvinden'. Een punt dat hiermee samenhangt, is dat meedenken met het college aan de voorkant het kritisch beoordelen van beleidsvoorstellen wanneer ze in de raad in stemming komen kan bemoeilijken. Raadsleden kunnen dan het gevoel hebben dat ze zich al hebben gebonden aan een beleidsrichting, waardoor ze een voorstel niet meer onbevangen kunnen beoordelen.

### **Het veranderen van processen**

Veel griffiers geven aan met hun raad bezig te zijn met het vernieuwen van het besluitvormingsproces. Tot nu toe speelt digitalisering daarin meestal geen hele grote rol, behalve bij het efficiënter maken van het vergaderproces. Toch kan digitalisering ook helpen bij een betere positionering van de raad aan de 'voorkant' van het beleidsproces. Een voorbeeld is het gebruik van digitale platforms om beleidsvoorstellen al in eerdere fases met raadsleden te delen en hen in staat te stellen mee te denken en *input* te leveren. Een ander idee zou een digitale *tool* zijn om tot een interactieve politieke agenda te komen, waarop zowel politici als de externe omgeving invloed kunnen uitoefenen. We behandelen diverse instrumenten opnieuw per niveau. Onderstaande figuur geeft wederom een algemeen beeld.

Figuur 2 Piramide procesvernieuwing



### Niveau 1: raad volgt de agenda van het college

In veel gemeentes is de raad de meeste tijd bezig om het college de controleren en volgt de raad dus vooral de agenda van het college. Er zijn twee manieren om dat proces te effectiever in te richten.

1. Digitaliseren van het vergaderproces.
  - a. Digitaal vergaderen: het vergaderproces kan verregaand gedigitaliseerd worden. Dat kan van alles betekenen: audio- en videoverslag van een vergadering (dat geredigeerd kan worden door agendapunten, besluitpunten, moties, amendementen, et cetera eraan te koppelen), *templates* voor vergaderingen, automatische notificaties als er nieuwe vergaderstukken zijn, digitale invulformulieren voor ontwerpbesluiten, digitaal akkoord geven, automatische planning aanleverdata agendastukken, digitaal stemmen met uitslagen direct op het scherm, besluitenlijst – en/of actiepuntenlijst kan direct ingevoerd worden, et cetera (gemeente Bodegraven-Reeuwijk).<sup>26</sup>
  - b. Digitale consensusinstrumenten: om in relatief korte tijd tot besluitvorming te komen, kun je digitale *tools* gebruiken waar deelnemers standpunten of ideeën inbrengen, deze vervolgens kunnen bediscussiëren en prioriteren, en over kunnen stemmen. En dat kan helpen bij processen die vastzitten, die kun je op die manier misschien wat losmaken, zonder dat je weer in een achterafzaaltje hoeft te gaan zitten. En gewoon routinematige dingen kun je op die manier afhandelen. Waardoor je de tijd dat je bij elkaar bent veel efficiënter en effectiever kunnen benutten.’
  - c. Niet alleen het vergaderproces van de raad kan geautomatiseerd maar ook de werkzaamheden van de griffie, zoals automatisch notuleren met *voice recognition* software. De techniek is nog niet perfect maar het kan in potentie veel tijd besparen die een griffier in andere taken kan steken, zoals ondersteuning bij interactie met de samenleving (Tweede Kamer).
2. Efficiënte voorbereiding van de vergadering.
  - a. Automatiseren van hamerstukken: een elektronisch vergadersysteem dat vooraf bij raadsleden peilt welke agendapunten niet controversieel zijn en dus vooraf aan de vergadering digitaal afgehandeld kunnen worden. ‘De kortste vergadering die zij [het kabinet in Estland] gehad hebben met het kabinet was twee minuten. Ze komen aan, ze constateren dat er eigenlijk geen geschilpunten zijn, iedereen stemt in, en ter plekke wordt de digitale handtekening gezet.’ Naar verluidt zou dit 30-40% van de vergadertijd kunnen schelen, die je vervolgens kunt stoppen in andere taken van de raad.

---

26 Een expert noemde in dit verband ook de Besluitstraat van Green Valley: een nieuw soort app die van A to Z het hele besluitcircuit vat: <https://www.greenvalley.nl/producten/Besluitstraat>.

- b. Sterrensysteem: een vergelijkbaar niet-digitaal systeem bestaat ook. Een agendacommissie kent voorafgaand aan de vergadering agendastukken punten toe. Hoe meer stukken een technisch of procedureel karakter hebben, hoe meer punten ze krijgen. Boven een bepaalde puntengrens worden ze geclassificeerd als hamerstukken. Uitgangspunt is dat raadsleden en fracties niet overal over hoeven te debatteren (gemeente Teylingen).
- c. Methode Duisenberg: meer aandacht voor financiële voortgang van beleid tijdens de behandeling begroting of jaarrekening door de aanstelling van twee rapporteurs – een van de oppositie en een van de coalitie – die op basis van een standaardvragenlijst de financiële documenten doorlichten en een presentatie hierover aan de rest van de commissie/raad geven. Een dergelijke gedegen voorbereiding kost de twee rapporteurs meer tijd, maar de rest van de raadsleden minder. Bovendien is de ervaring dat veel (onnodige) technische vragen vermeden worden (Zeist, Amsterdam en Tweede Kamer).

### **Niveau 2: proactieve raad agendeert kwesties en denkt mee met het college**

In de praktijk blijkt een aantal griffiers al bezig te zijn met het beter (lees: proactief) positioneren van hun raad aan de 'voorkant' van het besluitvormingsproces. Drie veel gebruikte bestaande instrumenten zijn al in paragraaf 2.2 genoemd: strategische agenda, raadsopdracht en informele sessies; we gaan er hier niet verder op in.

### **Niveau 3: raad met een open agenda**

Er lijken weinig raden te zijn die met een hele open politieke agenda werken met veel ruimte voor burgers om *input* te leveren. Enschede heeft dit wel gedaan, met het Enschedese akkoord bijvoorbeeld. De raad is in gesprek gegaan met de inwoners om tot een politieke agenda te komen met als drie belangrijkste onderwerpen: schone publieke ruimte, veiligheid en leefomgeving (sociale samenhang) via enquêtes, bijeenkomsten, et cetera. Er zijn meerdere instrumenten genoemd die geschikt zijn om burgers te betrekken bij de invulling van de agenda van de raad. Hier zit overlap met de instrumenten die in het volgend hoofdstuk aan bod komen bij het ontwikkelperspectief Verbinden met de samenleving.

1. Offline burgerbijeenkomsten.
  - a. Stadsrondes: dit zijn offline bijeenkomsten waar burgers *input* kunnen leveren vooraf aan een raadsvergadering op een specifiek onderwerp, zoals de aanleg van een bloemenweide of woningsplitsing ten behoeve van verhuur aan studenten. Burgers kunnen deze stadsrondes ook op eigen initiatief initiëren zonder handtekeningen in te zamelen; het



- presidium beoordeelt het voorstel dat vervolgens meestal gehonoreerd wordt (gemeente Maastricht).
- b. Informeel open debat met bijvoorbeeld een Lagerhuis opstelling: burgers kunnen *input* leveren voor een komende raadsvergadering (gemeente Waalwijk).
  - c. Burgertop: verschillende gemeentes en provincies houden af en toe een offline burgertop waarbij een grote groep inwoners – meestal enkele honderden – aan verschillende tafels over thema's praat die zij belangrijk vinden voor hun buurt, wijk of dorp of stad. G1000's zijn een voorbeeld van een burgertop.<sup>27</sup> Tijdens zo'n top wordt er vaak gebruik gemaakt van digitale tools zoals Mentimeter om ideeën op te halen of te stemmen.
2. Online ophalen van ideeën bij burgers.
- a. Online petitie: een veel gebruikte *tool* voor petitie is [petities.nl](https://petities.nl) dat meer dan twee miljoen bezoekers per maand heeft. Sommige gemeentes en provincies zijn hierbij aangesloten en hebben dus een e-petitieloket op de website zelf.<sup>28</sup> Afhankelijk van of het benodigde aantal handtekeningen gehaald wordt, komen petitie dan vaak automatisch op de agenda van de raads- of commissievergadering (provincie Flevoland, gemeente Almere).
  - b. Online burgerinitiatieven: in tegenstelling tot een petitie – die meer een oproep is – hebben burgerinitiatieven meer om het lijf. Een burgerinitiatief heeft betrekking op het instellen, wijzigen of afschaffen van een wettelijke regeling of ander beleid. Meestal is de drempel van het aantal handtekeningen hoger dan bij petitie, voordat burgerinitiatieven geagendeerd worden door de raad. Een succesvol voorbeeld is de Stem van West in Amsterdam waar burgers een eigen voorstel op de agenda van de stadsdeelcommissie West – en inmiddels ook de andere deelraden van Amsterdam – kunnen plaatsen.<sup>29</sup> De drempel is honderd positieve stemmen in drie maanden (gemeente Amsterdam).
  - c. Online vragenformulier: een online *tool* voor burgers om aan raadsleden en statenleden vragen mee te geven voorafgaand aan een vergadering. Politici kunnen vervolgens de vragen 'adopter' of niet (provincie Flevoland).
3. Automatisch genereren van politieke agenda.
- a. Interactieve digitale agenda: dit is een idee dat naar ons weten nog niet is uitgevoerd. Het gaat om een maatschappelijke agenda, automatisch gegenereerd op basis van data over het publieke debat op sociale media, waarbij ook de inbreng van raads- of statenleden meegewogen wordt. 'De

---

27 <https://g1000.nu/>

28 <https://petities.nl/petitions/desks?locale=nl>

29 <https://stemvanwest.amsterdam.nl/>.

agenda is een instrument waarbij we van buiten naar binnen werken en zichtbaar maken waar politici en burgers het graag over zouden willen hebben.’

### 3.3 Verbinden met de samenleving

Een belangrijke ontwikkelopgave voor de griffie is om een betere verbinding tussen raad en samenleving te bewerkstelligen. Verschillende onderzoeken en adviezen laten zien dat gemeenteraadsleden hun verbinding met de samenleving moeten verstevigen om hun zichtbaarheid en gezag bij burgers te vergroten en de positie van de gemeenteraad te versterken (ROB, 2016; Schram et al., 2017; VNG, 2019). Griffiers en raadsleden onderschrijven dit ook in de interviews: democratische legitimiteit mag geen issue worden. Andere onderzoeken laten zien dat ook burgers enthousiast zijn. SCP-onderzoek laat zien dat 65 procent van de Nederlandse burgers graag vaker wil meebeslissen bij belangrijke politieke kwesties (SCP, 2016). Onderzoek van I&O laat zien dat er brede steun is (tussen de vijftig en tachtig procent) voor aanvullende democratische instrumenten zoals burgerinitiatieven, referenda, *right to challenge* en burgerbegrotingen (I&O, 2018). De praktijk van burgerparticipatie valt in Nederland echter nog steeds tegen. Nederland scoort laag als het gaat om mogelijkheden tot effectieve burgerparticipatie: ons land staat op plaats 55 van 170 landen in de bekende benchmark *Varieties of Democracy 2018*. In de interviews horen we wel dat er veel geëxperimenteerd wordt met burgerbetrokkenheid: vooral offline, soms online. Er is dus nog genoeg werk aan de winkel.

Opnieuw onderscheiden we drie niveaus om de verbinding tussen raad en samenleving structureel te verbeteren. Ze vormen een ‘participatieladder’ waarbij de burger ‘van onder naar boven’ meer invloed krijgt. Naarmate inwoners klimmen op de participatieladder ontstaat er een nieuwe balans tussen de representatieve en de participatieve democratie. Het gaat om de volgende strategische doelen:

- **Niveau 1: transparantie over het democratisch proces**

Op dit basisniveau is het belangrijkste doel om inzicht te bieden in de besluitvorming en onderliggende documenten. Het gaat dan om openheid van het vergaderproces en transparantie van het besluitvormingsproces. Door meer transparantie vergroot de raad haar democratische legitimiteit.<sup>30</sup>

---

30 Niettemin leidt beter inzicht van burgers in hoe politieke besluitvormingsprocessen verlopen niet zondermeer tot aanvaarding van die processen of tot vertrouwen in de politici en de politieke instituties die deze processen ‘dragen’ (Edwards & De Kool, 2016).

- **Niveau 2: inspraak door of consultatie van burgers**

Op dit niveau is de ambitie om burgers mee te laten praten via inspraak- of consultatieprocedures. Burgers kunnen daarbij zowel *input* leveren voor de politieke agenda van de raad, als voor het besluitvormingsproces zelf. Daarmee kan de raad gericht inspelen op behoeftes van inwoners en zo zijn responsiviteit vergroten. Dat leidt er niet alleen toe dat zorgen van inwoners eerder op de agenda van de raad terecht komen, maar ook dat wensen en prioriteiten van het publiek beter doorklinken in de beraadslagingen en mogelijk in het beleid.

- **Niveau 3: co-creatie van beleid en meebeslissen door burgers**

Op dit niveau is de ambitie het faciliteren van de raad bij de overdracht van publieke taken of besluitvorming aan burgers. Het gaat hier zowel om betrokkenheid waarbij inwoners zelf publieke taken oppakken (burgers zelf aan zet), als om betrokkenheid waarbij burgers bij meerderheid een besluit kunnen nemen (burgers beslissen). Hiermee vergroot de raad de zeggenschap van inwoners over hun eigen leefomgeving en leefomstandigheden, en schept hij ruimte voor het gebruik van de lokale kennis en ervaring die de inwoners inbrengen.

### **Naar een nieuwe vervlechting van representatie en participatie**

Burgers betrekken bij het werk van de raad kan grote meerwaarde hebben, maar de wijze waarop dit gebeurt is cruciaal. Burgerbetrokkenheid is zeker geen *quick fix* en dient zorgvuldig voorbereid en uitgevoerd te worden, anders is het risico groot dat de gemeente of raad het tegenovergestelde effect bereikt (Korthagen & Van Keulen, 2018). Niet alleen zijn we in de interviews een aantal issues tegengekomen die om aandacht vragen, maar ook in de wetenschappelijke literatuur.

Wat betekent het voor de representatieve rol van raadsleden als inwoners steeds meer meehelpen en meedenken in beleidstrajecten? In hoeverre beperkt dit de ruimte voor raadsleden om hun rol in te vullen en zelf verantwoordelijkheid te nemen? Een grotere mate van betrokkenheid van burgers bij politieke besluitvorming leidt tot een andere feitelijke machtsverdeling tussen burgers en politici. Het impliceert een verschuiving van de huidige representatieve democratie naar een meer participatieve democratie. Er ontstaat meer ruimte voor informele relaties van burgers en ambtenaren, die onderling via netwerkbesluitvorming en burgerinitiatieven allerlei publieke taken invullen (Tonkens et al., 2015). Dat gaat ten koste van de ruimte voor raadsleden om langs politieke weg de koers van de gemeente te bepalen. Sommige griffiers zien dat raadsleden hiermee worstelen. Andere zijn minder huiverig voor meer participatie, bijvoorbeeld zoals nu gaat gebeuren in het kader van de Omgevingswet, omdat de raad uiteindelijk toch als taak heeft om de laatste afweging te maken.

### **Het belang van procesmanagement**

Meer participatie van inwoners in het politieke proces betekent vrijwel altijd dat specifieke belangen op de voorgrond komen te staan. Burgerparticipatie leidt meestal niet tot een evenredige vertegenwoordiging van alle relevante inzichten, meningen en belangen. In de praktijk is de participatiegraad vaak laag en zijn het vooral mensen die 'iets te verliezen hebben' die van zich laten horen. Menigeen vroeg zich tijdens de interviews af: hoe bereik we de mensen die niet participeren? Zoals jongeren, senioren, mensen met een beperking, sociaal zwakkeren. Maar representativiteit is niet altijd noodzakelijk bij burgerparticipatie om van nut te zijn. Het kan ook gaan om het inbrengen in het debat van een diversiteit aan ideeën, meningen en argumenten.

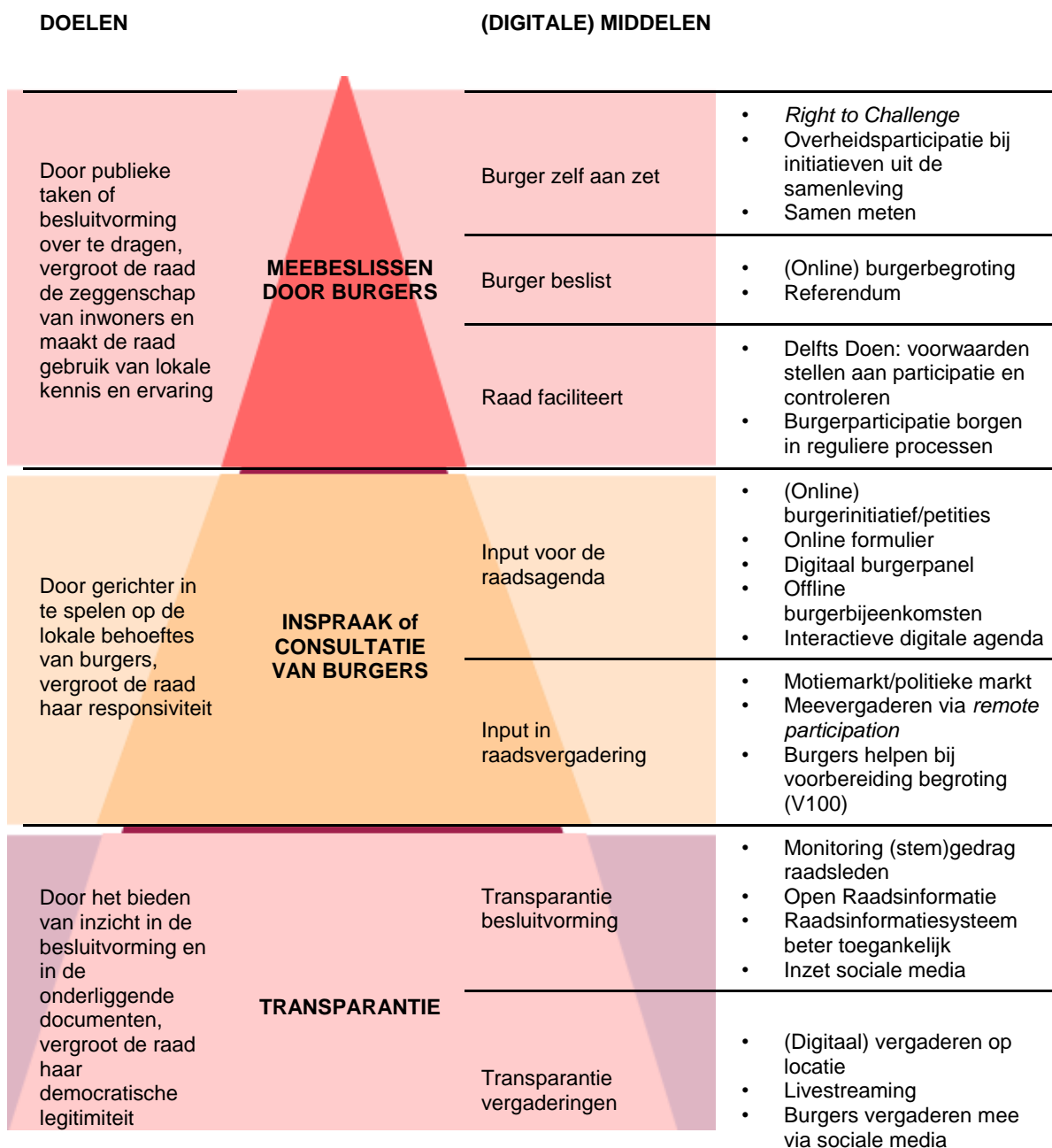
Als een gemeente en een raad besluiten om meer betrokkenheid van inwoners bij het openbaar bestuur te bevorderen, dan is het zaak daar vooraf heldere afspraken over te maken. Zo moet vanaf het begin duidelijk zijn met welk doel mensen kunnen bijdragen aan de besluitvorming, binnen welke kaders en op welke manieren. Ook moet het helder zijn wie uiteindelijk waarvoor verantwoordelijk is (Korthagen & Van Keulen, 2018). Het moet bijvoorbeeld vanaf het begin bekend zijn hoe de raad omgaat met het gegeven dat bij burgerparticipatie niet alle relevante belangen even hoorbaar verwoord worden.

In de praktijk gaat het bij verwachtingsmanagement vaak mis: 'Aan de voorkant waren de verwachtingen gewoon niet helder. [...] Die mensen offeren toch hun tijd eraan op en dan hebben ze toch het idee van 'nou, er wordt geluisterd naar wat wij willen'. Vervolgens komt er een heel ander besluit uit. Dat is bijna niet uit te leggen'. Een brede inventarisatie van wetenschappelijk onderzoek naar digitale burgerparticipatie bevestigt dat de impact op agendavorming en beleidsvorming vaak minimaal is (Korthagen et al., 2018). Dit vinden burgers heel onbevredigend. Participatie vereist een goede inbedding in het besluitvormingsproces. Als dit niet goed gemanaged wordt, lopen verwachtingen en realiteit al gauw uiteen: 'Het is heel moeilijk om een bestaand raadsvoorstel nog te wijzigen, na het inlichten van de inwoners. Dan is al te veel in beton gegoten'. Soms zijn verwachtingen niet reëel de bevoegdheden van de raad niet duidelijk zijn: 'Daar sta je dan als initiatiefnemer, goed bedoelend en met 300 handtekeningen, en dan zegt de raad: ja, daar gaan wij niet over. [...] En de raad heeft echt imagoschade geleden door die burgervoorstellen, want er is nog nooit één goedgekeurd'. En te vaak is er onduidelijkheid over wat er gebeurt met de input van burgers: 'Het ontbreekt ons als gemeenteraadsleden vaak ook letterlijk aan tijd om die opvolging goed te organiseren'. Als verwachtingsmanagement, procedures en terugkoppeling niet goed geregeld zijn, is het risico groot dat inwonerbetrokkenheid op teleurstellingen uitloopt.

**Het versterken van de verbindingen met inwoners**

Veel griffiers zien voor zichzelf een taak weggelegd als verbinder tussen raad en inwoners. Hoe valt aan deze rol meer invulling te geven? Burgerparticipatie-initiatieven zijn vaak nog losse experimenten, waarvan het nog maar de vraag is of ze een vervolg krijgen. Uit ons eigen onderzoek komt naar voren dat participatie een leerproces is. Het vergt herhaling en stapsgewijze ontwikkeling van processen en digitale *tools* om inwonerparticipatie op een productieve manier in te bedden in de besluitvormingsprocessen van de representatieve democratie (Korthagen & Van Keulen, 2018). Hier ligt mogelijk een stimulerende rol voor de griffier. We geven hieronder een aantal praktijkvoorbeelden die hun nut hebben bewezen, en ook een aantal ideeën voor (digitale) burgerbetrokkenheid die hierop voortbouwen. We behandelen ze per niveau.

Figuur 3 Piramide verbinding met de samenleving



### **Niveau 1: Transparantie over het democratisch proces**

Veel van de geïnterviewde griffiers maar ook raadsleden zien het als een democratisch gebrek dat er vaak weinig online transparantie is over het democratisch proces binnen de raad. Er is nog een grote slag te slaan, ook in vergelijking met bijvoorbeeld de Tweede Kamer. We gaan dieper in op twee aspecten, transparantie van besluitvorming en transparantie van het vergaderproces.

1. Transparantie van de besluitvorming.
  - a. Monitoren van (stem)gedrag van raadsleden: het draait hier om het actief volgen en in kaart brengen van de activiteiten zoals stemgedrag, inbreng in het debat, et cetera van lokale politici voor het brede publiek. Voorbeelden hiervan zijn de Duitse website [Abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) en de Britse variant [Theyworkforyou.com](https://www.theyworkforyou.com).<sup>31</sup> Beiden opgezet door onafhankelijke organisaties. Voorwaarde is dat de raadsinformatie als open data aangeboden wordt (zie punt c).
  - b. Raadsinformatiesysteem beter toegankelijk maken: drie gemeentes zijn samen bezig om een nieuw toegangspitaal te ontwikkelen – bovenop hun raadsinformatiesysteem – om ervoor te zorgen dat hun raadsinformatie makkelijk toegankelijk is voor iedere inwoner. Binnen dat portaal moeten burgers bijvoorbeeld voor hun wijk makkelijker alle relevante raadsstukken en raadsbesluiten kunnen vinden. Maar je kunt ook als gebruiker dossiers samenstellen, bijvoorbeeld over je wijk (gemeentes Almere, Utrecht en Rotterdam). Een andere gemeente heeft zijn raadsinformatiesysteem interactief gemaakt: als inwoner kun je bij onderwerpen die je zelf interessant vindt, zodra ze behandeld worden in de raad, in drie stappen meedoen: ‘In de beeldvorming kun je helpen de beelden te vormen, bij de meningsvorming kun je helpen meningen te vormen, en in de laatste stap bij besluitvorming kun je helpen de besluitvorming beter te maken’ (gemeente Enschede).
  - c. Open raadsinformatie: raadsinformatie vrijgeven als open data (beschikbaar in een open standaard en machine-leesbaar) in plaats van alle data in pdf-bestandvorm (en niet herbruikbaar). Dit zorgt ervoor dat ontwikkelaars en programmeurs eenvoudig met de data aan de slag kunnen om nieuwe toepassingen met deze data te ontwikkelen. Denk aan apps zoals WaarOverheid van ontwikkelaar Qollap, die raadsinformatie op basis van slimme algoritmen op de landkaart plaatst. Zo kunnen inwoners

---

31 <https://www.abgeordnetenwatch.de/> en <https://www.theyworkforyou.com/>. Burgers kunnen via beide websites ook vragen stellen aan hun vertegenwoordigers.

zien wat er speelt in hun buurt – of in een heel andere buurt.<sup>32</sup> In de Tweede Kamer zijn de data al beschikbaar als open data. Zo kunnen journalisten allerlei analyses uitvoeren en bijvoorbeeld onderzoeken wie het meest succesvolle en effectiefste Kamerlid is geweest. Ook de website 1848.nl maakt gebruik van die open data en biedt parlementaire informatie op basis van trefwoorden aan. Op deze manier wordt het volgen van de nationale politiek eenvoudig en laagdrempelig.

- d. Personalisatie raadsinformatie: een app die het mogelijk maakt dat inwoners automatisch *alerts* krijgen als de gemeenteraad vergadert over plannen die hen rechtstreeks aangaan: over de school op de hoek van hun straat, de herinrichting van een paar straten verderop, of de aanpak van criminaliteit in hun buurt.
  - e. Inzet sociale media vanuit de hele raad: de griffie kan via sociale media de rol van de raad zichtbaarder maken door bijvoorbeeld vooraf en tijdens vergaderingen aan te geven welke onderwerpen er behandeld gaan worden, welke motie er op dat moment ingediend wordt. Het kan daarbij helpen om als griffie (en raad) aan te sluiten bij de Facebookpagina van de gemeente omdat deze vaker een groter bereik heeft (gemeente Maastricht).
2. Transparantie van het vergaderproces.
- a. Livestreaming van vergaderen (inclusief 'debat gemist'): de Tweede Kamer doet het sinds lange tijd, zowel plenaire als commissievergaderingen worden live uitgezonden. Een aantal gemeentes doet het ook. Het maakt de raadsvergadering laagdrempeliger voor burgers, hoewel er ook niet teveel van verwacht mag worden. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft gemiddeld tachtig tot negentig kijkers per vergadering, maar bij belangrijke dossiers of als een wethouder aftreedt het veelvoudige ervan.
  - b. Vergaderen op locatie: een aantal raden kiest er regelmatig voor om op andere locaties te vergaderen dan in het gemeentehuis. Als er bijvoorbeeld een groot bestemmingsplan op de rol staat, dan wordt er vergaderd door een stadsdeelcommissie op een herkenbare locatie in het betreffende gebied (gemeente Enschede). De ervaring is dat er dan meer inwoners afkomen op een vergadering. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk wil gaan experimenteren of dergelijke locatievergaderingen ook digitaal uitgezonden kunnen worden.

---

32 Ook de VNG maakt al gebruik van de data die in de *pilot* Open Raadsinformatie bij meer dan honderd gemeentes zijn vrijgekomen. Voor hen is het interessant om te weten waar al deze gemeentes over spreken. Als belangenhartiger moeten zij de temperatuur in die gemeentes kunnen meten. Maar ook de universiteit van Amsterdam is gebruiker in het kader van een NWO-onderzoeksproject waarin ze lokale besluitvorming gaan analyseren. Meer informatie over lopende pilots met open raadsinformatie, zie <https://www.vngrealisatie.nl/producten/pilots-open-raadsinformatie>.



## **Niveau 2: Inspraak door of consultatie van burgers**

Waar griffiers en raden het meest mee experimenteren, is beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid waarbij inspraak of consultatie van burgers centraal staat. Dat kan op verschillende momenten in het democratische proces: tijdens de agendavorming, de besluitvorming, de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Deze laatste twee opties vinden echter weinig plaats, zo blijkt uit de interviews en literatuur (Schram et al., 2019).

1. Input voor de raadsagenda (zie ook paragraaf 3.2.1, niveau 3: raad met een open agenda).
  - a. Digitaal burgerpanel: uit de interviews blijkt dat meerdere gemeentes een inwonerspanel hebben en regelmatig ook een digitale versie. Deze panels worden gebruikt door raadsleden om vragen te stellen als: 'Dit onderwerp komt over twee weken in de raad, wat vindt u belangrijk...?' Op die manier kunnen raadsleden hun bijdrage aan het raadsdebat baseren op kennis over hoe een onderwerp in de samenleving leeft. Meestal maken de burgerpanels gebruik van enquêtes waarmee de panelleden eens in de zoveel tijd bevroegd worden op verschillende onderwerpen die in de gemeente spelen. Soms gaat het om panels die de gemeente aanstuurt maar waar de raad gebruik van kan maken (Almere, Losser, Capelle aan de IJssel, Venlo). Bodegraven-Reeuwijk denkt eraan om een digitaal burgerpanel aan het raadsinformatiesysteem te koppelen.
  - b. Locatiegebonden digitaal burgerpanel: een griffier wenst dat alle inwoners van zijn gemeente een applicatie op hun telefoon hebben en dat ze vragen krijgen van de gemeente op het moment dat ze op een plek zijn waar die vragen relevant zijn. Bijvoorbeeld als ze in het centrum zijn: 'Is er te veel leegstand, is het parkeren te duur? Dan vraag je mensen daadwerkelijk naar hun ervaring op dat moment' (Waalwijk).
2. Input voor de raadsvergadering.
  - a. Motiemarkt: offline bijeenkomst waarbij burgers, verenigingen en andere organisaties zelf moties kunnen voorstellen waarover de raadsleden dan gaan praten (gemeente Lelystad).
  - b. Politieke markt: in plaats van commissievergaderingen heeft de gemeente Almere drie keer per maand een politieke markt waar raadsleden in groepjes over verschillende actuele onderwerpen praten. Om de week staan er in het stadhuis marktkraampjes waar inwoners en organisaties iets kunnen presenteren. Raadsleden lopen rond en laten zich informeren. Het systeem van raadscommissies is vervangen door 'rondes' met verschillende formats zoals het bespreken van een collegevoorstel door raadsleden, een rondetafelgesprek, een informatieve ronde en een peilingsronde waarin raadsleden en collegeleden elkaars standpunten

‘peilen’. In verschillende van deze rondes is ruimte om insprekers van buiten te horen. Besluitvorming heeft vervolgens plaats in een raadsvergadering (gemeente Almere).<sup>33</sup>

- c. Burgers vergaderen mee via sociale media: één gemeente heeft hiermee geëxperimenteerd. Burgers kunnen tijdens stadsdeelvergaderingen argumenten aanleveren voor het debat waarop gelijk door de raadsleden wordt gereageerd (gemeente Enschede).
- d. V100: een panel van honderd burgers dat betrokken is bij de controle van de regering op Verantwoordingsdag: de dag waarop de Tweede Kamer bekijkt hoe de regering haar plannen heeft uitgevoerd. Het panel krijgt op één dag de kans om vragen te bedenken over de jaarverslagen van de ministeries, aan de hand van vooraf geselecteerde thema's (Tweede Kamer).<sup>34</sup> Er zijn ook andere manieren om burgers meer te betrekken bij de controlerende taak van de raad via allerlei vormen van burgeraudits, zoals burgervisitatiecommissies, wijkschouwen, klachtenpanels, burgerjournalistiek en budgetmonitors (Schram et al., 2019).<sup>35</sup>

### Niveau 3: Meebeslissen en co-creatie door burgers

De raad kan burgers ook meer zeggenschap geven door hen (mee) te laten beslissen – bijvoorbeeld over specifieke vraagstukken of begrotingen – of hen in de uitvoering te betrekken, bijvoorbeeld door zelf publieke taken te laten uitvoeren. In veel gevallen gaat het hier om wat tegenwoordig ook wel ‘overheidsparticipatie’ wordt genoemd: maatschappelijke partijen en individuele burgers mengen zich actief (en ongevraagd) in beleidsprocessen, waar overheden al dan niet bij kunnen aanhaken (Schram et al., 2019, p. 14). Bij overheidsparticipatie speelt de raad geen initiërende rol. Waar ze aanjager is bij andere vormen van burgerbetrokkenheid, is ze hier de hoeder van waarden als zorgvuldigheid en rechtmatigheid, maar ook van democratische waarden.

1. Burgers zelf aan zet.
  - a. *Right to challenge* (RtC): het recht van buurtgebonden (sociale) ondernemers en bewonersgroepen om lokale voorzieningen en taken van de gemeente over te nemen of te coproduceren, wanneer zij denken dat het beter, goedkoper of anders kan. Een voorbeeld van RtC is de Schepenstraat in Rotterdam, waar de landschapsarchitecten uit de straat het inrichtingsplan tekenden en de participatie daaromheen organiseerden.<sup>36</sup> De raad kan burgers uitnodigen om met ideeën te komen.

---

33 <https://gemeenteraad.almere.nl/vergaderingen/>.

34 [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/fin/v-100-verantwoordingsdag](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/fin/v-100-verantwoordingsdag).

35 Meer informatie over verschillende instrumenten voor burgerbetrokkenheid bij de controlerende taak van de raad – en in bijzonder de rol van de griffier hierbij – is te vinden in de publicatie van Schram et al (2019) ‘Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording’.

36 <https://www.righttochallenge.nl/> en <https://vng.nl/wat-is-het-right-to-challenge>.

- b. Samen meten: burgers of burgerorganisaties verzamelen data relevant voor natuurbeleid, luchtkwaliteit of geluidsoverlast, al of niet in samenspraak met de gemeente. De raad kan deze data vervolgens gebruiken, bijvoorbeeld bij haar controlerende taak. Er zitten wel allerlei haken en ogen aan, bijvoorbeeld over data-eigenaarschap, zie kader 2.
  - c. Samen schrijven: een andere vorm van cocreatie zijn trajecten waarbij burgers samen met raadsleden samen schrijven aan een document, zoals bijvoorbeeld een stadvisie voor de toekomst. Wiki Melbourne is een bekend voorbeeld hiervan.<sup>37</sup>
2. De burger beslist.
- a. (Online) burgerbegrotingen: het doel van participatief begroten is dat burgers betrokken worden bij het uitgeven van publiek geld. Die betrokkenheid kan verschillende vormen hebben. Burgers kunnen voorstellen doen voor uitgaven (of juist bezuinigingen), commentaar geven op voorstellen van de overheid, voorstellen samen met ambtenaren verder uitwerken en stemmen op voorstellen. Deze vorm van burgerbetrokkenheid is niet genoemd in de interviews. In Nederland wordt minimaal gebruik gemaakt van burgerbegrotingen in vergelijking met Duitsland bijvoorbeeld, en de digitale variant wordt al helemaal niet ingezet. Uit ons onderzoek (Korthagen & Van Keulen, 2018) kwam deze digitale *tool* voor burgerbetrokkenheid wel positief uit de bus als het gaat om politieke impact. Dat komt omdat de inbedding van de *tool* in het politieke besluitvormingsproces vaak goed geregeld is: een bepaald percentage van de gemeentebegroting is gereserveerd voor burgers om over te beslissen.<sup>38</sup>
  - b. Referendum: een formele volksstemming over (voor)genomen overheidsbeleid. Sinds 1990 (tot oktober 2017) zijn er in Nederland 152 lokale referenda gehouden. De meeste hiervan gaan over herindelingskwesties, maar andere beleidskwesties zoals in het fysieke domein vinden ook plaats (zoals de aanleg van een metrolijn, parkeerbeleid, et cetera). Artikel 147 en 149 van de Gemeentewet kennen de gemeenteraad de bevoegdheid toe die nodig is om een gemeentelijke referendumverordening vast te stellen, inclusief de spelregels voor het referendum.<sup>39</sup>

---

37 <https://participate.melbourne.vic.gov.au/future>. Deze tool staat ook beschreven in Korthagen et al 2018.

38 Meer informatie, zie <http://democraticchallenge.nl/burgerbegroting-de-eerste-ervaringen-in-nederland/>.

39 Meer informatie, zie [https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2017-11/Handreiking%20lokale%20referenda\\_0.pdf](https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2017-11/Handreiking%20lokale%20referenda_0.pdf).

Tabel 1 Samenvattend overzicht van mogelijke maatregelen

Niveau	Informatie beter managen	Processen vernieuwen	Banden versterken
1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raadsinformatie gebruikersvriendelijker aanbieden (personalisatie, digitale dossiers, digitaal platform, agendanotities, visualisatie, dashboard raadsinformatie)</li> <li>• Raadsinformatie gebruikersvriendelijker ontsluiten (zoekfunctie, zelflerend RIS)</li> <li>• Meer achtergrondinformatie bij de raadsinformatie aanbieden (ambtelijke bijstand, fractie-ondersteuning, samenwerkingswijzer of dashboardsamenwerking)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitaliseren van het vergaderproces</li> <li>• Digitale consensusinstrumenten</li> <li>• Efficiënte voorbereiding van de vergadering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparantie van de besluitvorming (monitoren van (stem)gedrag van raadsleden, RIS beter toegankelijk maken, open raadsinformatie, personalisatie raadsinformatie, inzet sociale media vanuit de hele raad)</li> <li>• Transparantie van het vergaderproces (<i>livestreaming</i> van vergaderen, vergaderen op locatie)</li> </ul>
2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebruikersvriendelijk verwerken van ingezonden brieven en uitnodigingen van burgers naar raadsleden</li> <li>• Monitoren wat er leeft onder bewoners via de (sociale) media</li> <li>• De raad vraagt burgers om input voor de agenda en/of besluitvorming (petities, burgerinitiatieven, online consultaties, burgertoppen, burgerbegrotingen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proactieve raad agendeert kwesties en denkt mee met het college (strategische agenda, raadsopdracht, informele sessies)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Input voor de raadsagenda (digitaal burgerpanel, locatiegebonden digitaal burgerpanel)</li> <li>• Input voor de raadsvergadering (motiemarkt, politieke markt, burgers vergaderen mee via sociale media, V100)</li> </ul>
3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onafhankelijke experts uitnodigen ter voorbereiding op belangrijke raadsdebatten (netwerkverkenningen, <i>webinars</i>)</li> <li>• Vergelijkingen met andere gemeentes organiseren (vergelijkingssites)</li> <li>• Extern onderzoek uitzetten (kenniscoördinator of <i>science advisor</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offline burgerbijeenkomsten (stadsrondes, informeel open debat, burgertop)</li> <li>• Online ophalen van ideeën bij burgers (online petities, online burgerinitiatieven, online vragenformulier)</li> <li>• Automatisch genereren van politieke agenda (interactieve digitale agenda)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burgers aan zet (<i>right to challenge</i>, samen meten, samen schrijven)</li> <li>• De burger beslist (online) burgerbegrotingen, referendum)</li> </ul>

## 4 Hoe nu verder? Een handreiking voor griffiers

In dit onderzoek hebben we, onder meer, gekeken naar de impact van digitale technologie op de professionele praktijk van griffiers bij provincies en gemeenten. We hebben vooral gekeken naar welke digitale technologie (en ook andere instrumenten) een griffier gebruikt en kan gebruiken om de kwaliteit van het raadswerk, het raadsdebat en de lokale democratie op een hoger plan te brengen – dit was onze centrale onderzoeksvraag. Ons uitgangspunt is dat digitalisering pas waardevol kan zijn voor een professionele praktijk als het de belangrijkste uitdagingen in de lokale democratie die er liggen, adresseert. Technologie kan immers op verschillende manieren worden ingezet. Uiteindelijk gaat het erom te ontdekken hoe digitale middelen tot maatschappelijke meerwaarde kunnen leiden.

De essentie van deze studie staat in de drie ontwikkelperspectieven (de ‘piramiden’) uit hoofdstuk drie. Met deze ontwikkelperspectieven geven we griffiers handvatten om te reflecteren op hun functie en huidige positie, en om de discussie met hun raad aan te gaan over hoe met drie prangende uitdagingen om te gaan. Samen met de griffiers die aan het onderzoek hebben meegewerkt, identificeerden we de volgende vraagstukken:

- omgaan met de overvloed aan potentieel relevante informatie;
- eigen prioriteiten stellen vanuit de raad;
- in verbinding blijven met inwoners.

Bij elk van deze drie punten speelt digitalisering in meer of mindere mate een rol, naast andere bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. De piramiden geven ook handelingsperspectieven – in termen van doelen en voorbeelden van (digitale) middelen – aan raad en griffie om het lokale democratische proces te versterken op basis van democratische waarden als responsiviteit, legitimiteit en inclusiviteit.

In dit laatste hoofdstuk komen we met drie aanbevelingen – twee voor individuele griffiers en de derde voor de Vereniging van Griffiers – over hoe (digitale) innovatie in de lokale democratie aan te pakken, passend bij de eigen praktijk.

## 4.1 Aanbeveling 1: ga in gesprek met de raad over een digitale agenda voor de raad en de griffie

Digitale innovatie begint bij de uitdagingen die raadsleden en griffiers ervaren en de ambities die ze koesteren. De piramiden in het vorige hoofdstuk geven een palet van mogelijkheden om met de drie genoemde uitdagingen om te gaan. De doelen die bij de piramiden zijn genoemd, staan van onder naar boven gerangschikt van 'basis' naar toenemende openheid richting de samenleving. Het is een kwestie van kiezen welke doelen een raad en een griffier gezamenlijk willen bereiken, en daarmee tot op welk niveau van een piramide ze willen komen.

Wat aantrekkelijke en realistische doelen zijn, hangt af van de lokale situatie. Er zijn concrete mogelijkheden en beperkingen in termen van beschikbare middelen en expertise: heeft de griffie genoeg capaciteit, deskundigheid en financiële ruimte om te innoveren? En er zijn 'zachte' factoren die een rol spelen: hoe zit de lokale bestuurscultuur in elkaar, hoeveel ruimte biedt een raad de griffier om te experimenteren en te innoveren, hoeveel initiatief verwacht een raad van de griffier, hoe zit de vertrouwensrelatie tussen raad en griffier in elkaar? In hoeverre vinden raad en griffier het passend dat de griffier informatie structureert of filtert, en vanaf waar vinden ze dat het politiek wordt? In hoeverre vinden ze dat de griffier een verbindende rol richting de inwoners kan spelen, en vanaf waar vinden ze dat dit interfereert met de contacten die partijen zelf met hun achterban onderhouden?

In het licht van genoemde drie uitdagingen én de lokale situatie is het belangrijk dat raad en griffie samen doordenken hoe de raad zich wil positioneren ten opzichte van bestuur en bevolking, om vervolgens doelen en bijbehorende (digitale) middelen te kiezen. Het is daarvoor belangrijk eerst te bepalen waar de raad en griffie nu begeven in de piramides en vervolgens, afhankelijk van de positionering kunnen beiden hun ambitieniveau per uitdaging bepalen. Vervolgens kan de griffie met de raad bespreken welke concrete acties bij de gestelde ambitieniveaus passen en welke (digitale) instrumenten, maar ook menskracht en geld, daar weer bij passen.

Dat kiezen kan dus het beste gebeuren door raad en griffier in gezamenlijk overleg. De relatie tussen raad en griffie is er een van gekozen volksvertegenwoordiging en ambtelijke ondersteuning. Het initiatief voor verandering en innovatie hoeft daarom niet per se bij de raad te liggen. Juist griffiers hebben vaak een scherpe kijk op wat nodig is om tot een kwalitatieve verbetering te komen van het raadswerk, het raadsdebat en de lokale democratie. Zij bogen immers op heel eigen ervaringen vanuit hun positie als ambtelijk professional, als hoeder van het democratische proces en als verbindende factor over politieke scheidslijnen heen, als ook tussen raad en college en tussen raad en inwoners.

Vanuit deze overweging denken wij dat het op de weg van griffiers ligt om het gesprek aan te gaan met hun raad over digitalisering en andere innovaties in het democratische proces op lokaal niveau. Een aantal nieuwe digitale instrumenten biedt daartoe perspectiefrijke mogelijkheden. Het gesprek daarover kan in allerlei verbanden plaatsvinden, bijvoorbeeld tijdens jaarlijkse 'heidagen' van raad en griffie, binnen de werkgeverscommissie, in een overleg tussen raad, griffier en burgemeester, of in een in te stellen werkgroep bestuurlijke vernieuwing.

## **4.2 Aanbeveling 2: organiseer de basis zo efficiënt mogelijk om ruimte te scheppen voor de andere ambities**

Veel griffiers zullen hun bestaande professionele praktijk plaatsen in de basis van de piramides of wellicht deels op het tweede ambitieniveau. Ook op die niveaus is vaak al genoeg werk aan de winkel om bijbehorende doelen te bereiken, al dan niet door de inzet van digitalisering. Vooral kleinere griffies worden vaak opgeslokt door hun werkzaamheden op de onderste tree van de piramides. Om ruimte en tijd te maken voor de noodzakelijke ambities en doelen van de hogere niveaus, is het van belang voor griffiers om minder tijd kwijt te zijn aan de werkzaamheden in de basis van de piramide. Digitalisering kan helpen om de noodzakelijke efficiëntie te bereiken.

Een belangrijke eerste stap voor griffiers daarbij is, om te inventariseren welke niet-digitale werkzaamheden die behoren tot de onderste treden van de piramides door de griffie worden uitgevoerd voor, tijdens en na vergaderingen. Bepaal vervolgens waarop deze werkzaamheden (wettelijk) zijn gebaseerd: zijn deze werkzaamheden noodzakelijk en horen deze taken thuis bij de griffie? Als er inderdaad een wettelijke basis is en de werkzaamheden of taken zijn noodzakelijk, dan kan de griffie beoordelen of een efficiëntere digitalisering van deze werkzaamheden mogelijk is zodat er tijd gecreëerd wordt aan de onderkant van de piramide. Voorbeelden zijn: de stukkenstroom tijdens vergaderingen, ingekomen brieven (piramide 1 Informatiemanagement), het analoog behandelen en ondertekenen van moties tijdens een raadv vergadering, verantwoordelijkheid en afhandeling toezeggingen door collegeleden (piramide 2 Procesvernieuwing), etc.

In de eerste piramide, Informatiemanagement, betekent het dat de griffie de raadsleden zoveel mogelijk werk uit handen moet nemen als het gaat om het beheersen van de informatie-*overload* vanuit het college, zodat de raadsleden ruimte krijgen om hun kennispositie te verbeteren op basis van informatie van de

samenleving (niveau 2) en vanuit het kennissysteem (niveau 3). Dat betekent dat griffiers zich vooral moeten richten op een betere digitale toegankelijkheid van de raadsinformatie. Dat kan onder andere door een betere zoekfunctie voor de raadsinformatie te organiseren, het college en zijn ambtelijke apparaat te stimuleren zijn informatie gebruikersvriendelijker aan te bieden, of zelf de raadsinformatie beter te ontsluiten via digitale dossiers en agendanotities, et cetera. Dat zal in eerste instantie een hoge tijdsinvestering betekenen, maar op de langere termijn de broodnodige tijdsbesparing opleveren. De griffie kan ook in overleg met de raad bekijken welke informatie – welke raadsstukken – raadsleden vanuit het college willen krijgen. Uit recent onderzoek van de VNG naar de informatiepositie van gemeenteraden (2019) blijkt dat veel raadsleden inmiddels steeds vaker informatie voor hun raadswerk buiten het college en de ambtenarij zoeken. Dit past ook bij de trend naar een meer zelfstandige kennispositie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het bestuur. Dat vindt vooral plaats op nationaal niveau bij de Tweede Kamer, maar ook steeds meer op lokaal niveau.<sup>40</sup> Voermans et al. (2012:14) noemen dit ‘de groeiende assertiviteit’ van de volksvertegenwoordiging die ‘niet langer genoeg neemt met indirecte consultatie [via de regering] maar meer en meer geneigd is zich rechtstreeks te informeren door middel van bewijs- of hoorzittingen’. Indien raadsleden blijf geven van eenzelfde soort assertiviteit, kan de griffie eventueel samen met de raad besluiten om meer tijd te gaan steken in het ondersteunen van de raad. Dat geldt met name bij het verwerven van informatie vanuit de samenleving en/of het kennissysteem (en door minder tijd te steken in het beter stroomlijnen van de informatie-*overload* vanuit het college).

In de tweede piramide, Procesvernieuwing, is tijdswinst in de basis mogelijk door de controle van het college door de raad efficiënter te organiseren. Hier kan digitalisering ook een rol van belang spelen, bijvoorbeeld via het verminderen van de vergadertijd door meer digitaal vergaderen. Maar ook een betere voorbereiding van de vergaderingen door bijvoorbeeld het vooraf bepalen en (digitaal) accorderen van hamerstukken kan helpen om tijdswinst te behalen in de basis. Dit geeft de raad meer lucht om proactief aan de ‘voorkant’ van het besluitvormingsproces zijn kaderstellende en volksvertegenwoordigende taak meer leven in te blazen. Dit is een veel gehoorde wens bij griffiers en raadsleden. Het is ook een wens die aansluit bij de eerdergenoemde zelfstandige kennispositie die raadsleden ambiëren. Ook hier draait het om een meer zelfstandige positie ten opzichte van

---

40 De ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer heeft een reorganisatie ondergaan onder de titel ‘Versterking kennispositie Tweede Kamer’ waarbij iedere vaste Kamercommissie er nu in de ondersteuning een kenniscoördinator en een of twee informatiespecialisten erbij heeft gekregen. Elke commissie heeft nu ook een jaarlijkse onderzoeksplanning en een eigen onderzoeksbudget. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) pleitte overigens in 2010 al voor een assertievere Tweede Kamer die meer zelf een ‘platform van kennisverwerving’ moest worden. Anno 2019 zit de Kamer dus volop in deze transitie.



het college waarbij de raad niet alleen de agenda van het college meer wil volgen maar zelf – in verbinding met de samenleving – kwesties wil agenderen.

In de derde piramide, Verbinding met de samenleving, is tijdswinst in de basis van de piramide mogelijk door meer transparantie rondom het besluitvormingsproces en vergaderproces van de raad. Met name het realiseren van meer en kwalitatief goede open data (lees: raadsinformatie) kan een efficiëntieslag opleveren. Die kan bijdragen aan meer tijd en ruimte voor de raad en griffie om te werken aan de doelen van beide andere ambitieniveaus: meer inspraak van burgers en meer meebeslissen door burgers. Open raadsinformatie maakt het namelijk voor allerlei organisaties en bedrijven, die gespecialiseerd zijn in digitale burgerparticipatie, interessant om nieuwe tools te ontwikkelen die burgers daadwerkelijk ondersteunen in hun wens tot meer betrokkenheid bij lokaal beleid. Denk aan het meer inzichtelijk maken van begrotingen op wijkniveau. Ook in deze piramide is er een duidelijke noodzaak voor raad en griffiers om na te denken over hoe om te gaan met de doelen op niveau 2 en 3. Die noodzaak is niet alleen gebaseerd op de wens van burgers om meer betrokken te worden bij beleid, maar vloeit ook voort uit het feit dat het aantal gemeenteambtenaren de laatste jaren is gedaald, waardoor burgers als mede-uitvoerders van publieke taken meer dan nodig zijn. En daar komt nog bij dat de zogenoemde kloof tussen burgers en politiek ook op lokaal niveau bestreden kan worden door meer (digitale) burgerbetrokkenheid bij agenda- en besluitvorming. Dat vraagt wel om een zorgvuldige organisatie van burgerparticipatie, door te voldoen aan eerder genoemde voorwaarden als inbedding in het besluitvormingsproces en helderheid over het proces. Gebeurt dit namelijk niet, dan bereiken dergelijke initiatieven het tegenovergestelde effect: de burger raakt teleurgesteld en keert zich af van de politiek. (Digitale) burgerbetrokkenheid is geen *quick fix*.

### **4.3 Aanbeveling 3: ondersteun vanuit de Vereniging voor Griffiers de ontwikkeling van digitale (innovatie)agenda's**

De uitdagingen zijn aanzienlijk, en strategische gedachtevorming erover en vervolgens de oplossingen in de praktijk brengen, vragen veel tijd en aandacht van individuele griffies. Gelukkig staan griffiers er niet alleen voor. De beroepsvereniging VvG kan hen op allerlei manieren ondersteunen. Of zoals een griffier in een interview aangeeft: 'De beroepsvereniging is belangrijk om het beroep gezamenlijk te professionaliseren. Het is belangrijk qua status, positie, kwaliteit; dat de VvG je helpt, ondersteunt bij je werk, je aanspoort, stimuleert'.

Een aantal griffiers opperden tegenover ons dat de VvG zou moeten toewerken naar een soort digitale agenda met onderwerpen die de komende tijd door de vereniging kunnen worden opgepakt. Het is de wens om verder te kijken dan het 'bij ons gaat het zo'-syndroom, waar griffiers volgens zichzelf aan lijden: 'We zijn niet in staat om boven de casuïstiek te stijgen. Dat je zegt "bij ons gaat het zo". Ja oké, maar wat betekent dat voor ons, met z'n allen?' Daar ligt een belangrijke rol voor de vereniging. Tijdens de interviews zijn er verschillende ideeën geopperd voor een brede agenda.

- Een brede visie op digitalisering van de professionele praktijk van griffiers, waarbij er rekening gehouden wordt met de onderlinge verschillen tussen griffies. Dit rapport geeft een aanzet tot zo'n brede visie. Het laat zien dat digitalisering pas waardevol is voor de professionele praktijk van griffiers als het de uitdagingen en doelen adresseert die de raad – in samenspraak met de griffie – ziet en zich stelt. De drie ontwikkelperspectieven bieden iedere griffie handvatten om samen met hun raad na te denken over waar zij nu staan, en de wenselijke richting van digitalisering voor hun gemeente. De VvG zou een actieve rol kunnen spelen in het onder de aandacht brengen van de drie ontwikkelperspectieven, en de lokale discussie erover tussen griffie en raad kunnen stimuleren. Uiteindelijk kan de VvG zo ook bijdragen aan het verder doordenken van de ontwikkelperspectieven en het aanvullen met andere (digitale) instrumenten waar goede ervaringen mee zijn.
- Versterken van de eigen kennisbasis over het vak van griffier. Een griffier oppert dat er een 'Lectoraat Griffiekunde' zou moeten komen. 'Want als je zo'n lectoraat hebt, dan dwing je eigenlijk de beroepsgroep om na te denken over kwesties die relevant zijn. Niet alleen over de informatiesamenleving; er zijn natuurlijk nog andere issues.'
- Meer praktijkvoorbeelden en ervaringen (belemmering, *coping* mechanismen, risico's, et cetera) bundelen en delen in *Communities of Practices* (CoPs) zoals de kringen van de VvG, of via een sociaal intranet waar ze nu met de Griffies West-Brabant mee bezig zijn. 'Het zou natuurlijk wel helpen om in kaart te brengen wat er allemaal is. Waar we het natuurlijk heel veel over hebben binnen de Vereniging van Griffiers is: voorbeelden delen met elkaar. En toch lukt dat op een of andere manier niet goed. We schrijven allemaal notities voor onze eigen raden en griffies, maar we delen dat heel slecht met elkaar.'
- Een landelijk aanbod creëren van digitale *tools* of formats waarmee griffiers hun raad kunnen helpen op basis van *best practices*. 'Maar op dit moment is een gemiddelde griffier geen ICT-er. [...] Het zou heel fijn zijn als er gewoon formats of middelen voorhanden zijn waardoor je niet bij nul hoeft te beginnen met nadenken, inclusief alle fouten die je dan daarbij gaat maken en al het geld dat het gaat kosten. Dus dat er een soort aanbod ontwikkeld wordt, waarmee

wij allemaal uit de voeten kunnen als griffiers, om onze raad- en statenleden in de digitale wereld mee te nemen als het gaat om informatievoorziening.'

- Minimumvereisten voor digitale systemen stellen. 'Het gaat dan eigenlijk om twee dingen. Ten eerste, gewoon harde techniek in de raadszaal: als je een microfoon koopt, koop er dan een die digitaal stemmen faciliteert, die sprekersindexaties faciliteert. En de tweede tak is je raadsinformatiesysteem (RIS): bouw je informatie aan de voorkant zo op, dat je er aan de achterkant met de analyse wat mee kunt.' Andere griffiers voegen daar nog aan toe dat de VvG zich zou moeten uitspreken over minimumvereisten als het gaat over de toegankelijkheid van raadsinformatiesystemen voor burgers. De vereisten voor het RIS raken aan de discussie over open data waar de VvG volgens een aantal griffiers en experts een meer stimulerende rol in zou moeten spelen, ook met het oog op het vermijden van *vendor-lock ins* met aanbieders van RIS'en. De VvG zou zich actief naar buiten moeten uitspreken voor de Open Raadsinformatie API (*application programming interface*) als minimumvereiste voor een RIS.<sup>41</sup> Dat geeft duidelijkheid aan de markt en zorgt ervoor dat leveranciers sneller die standaard over zullen nemen.

---

41 Zie voor meer informatie hierover: <https://docs.openraadsinformatie.nl/>.

## Literatuur

- Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. Utrecht: Berenschot.
- Den Ridder, J., P. Dekker en P. van Houwelingen, m.m.v. E. Schrijver (2016). *Burgerperspectieven 2016 | 1. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- De Wit, A. en B. Hoolwerf (2015). *Maak lokaal actief burgerschap niet groter dan het is*. Op: [socialevraagstukken.nl](http://socialevraagstukken.nl).
- Driessen, M., P. Kanne en L. Klein Kranenburg (2018). *Alternatieven voor de lokale democratie? Onderzoek I&O Research i.o.v. Vrij Nederland en Nieuwsuur*. Enschede: I&O Research.
- Edwards, A.R en D. de Kool (2015). *Kansen en dilemma's van digitale democratie. Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?* Den Haag: Rathenau Instituut.
- Faasse, P. en L. Koens (2017). *Gezond verstand- Publieke kennisorganisaties in de gezondheidszorg*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Hessels, J. (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering*. Wolters Kluwer: Amsterdam.  
<https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/189804/189804.pdf?sequence=1>.
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. The Policy Press, Bristol.
- Hulst, M. van, P. Kruyen, L. Schaap en J. van Ostaaijen (2016). *Griffier in de gemeente geschetst – het ambt anno 2016*. Tilburg en Nijmegen: Tilburg University en Radboud Universiteit.

- Korthagen, I.A. en I. van Keulen (2018) *Online meebeslissen. Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Korthagen I., I. van Keulen, L. Hennen, G. Aichholzer, G. Rose, R. Lindler, K. Goos, R.O. Nielsen (2018). *Prospects for e-democracy in Europe*. Brussels: European Parliament, STOA panel.
- Kool, L., E. Dujso en R. van Est (2018). *Doelgericht digitaliseren: Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Kool, L. et al. (2019, binnenkort te verschijnen).
- Kunzler, T. (2015). *Open Raadsinformatie: het versterken van lokale democratie door Open Data*. Amsterdam: Open State Foundation.
- Lührmann, A., S. Dahlum, S. Lindberg, L. Maxwell, V. Mechkova, M. Olin, S. Pillai, C. Sanhueza Petrarca, R. Sigman en N. Stepanova (2018). *V-Dem Annual Democracy Report 2018. Democracy for All?* Gothenburg: V-dem Institute.
- Open State Foundation (2014). *Op zoek naar de lokale stem. Een onderzoek naar digitale basisinformatie over lokale democratie*. In samenwerking YLL programma van de UU. <https://www.openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2014/01/briefinglokaledemocratie-v3.pdf>.
- Overheid in Nederland (2015). *Zelfstandig raadsbudget. Onderzoek onder gemeentegriffiers over het zelfstandig raadsbudget*. Horst: Overheid in Nederland.
- Ridder, K. de (2018). *De griffier kijkt verder – Ontwikkelingen en trends in de lokale politiek, vanuit het perspectief van Staten en Raden*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15.9 – de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op Democratie*. Den Haag: ROB.

- Raadslid.nu (2017). *Rol en positie van de gemeenteraad. Onderzoek naar de visie van raadsleden, wethouders en burgermeesters over de rol en positie van raad en raadsleden*. Den Haag: raadslid.nu.
- Schram, J., M. van Twist en M. van der Steen (2017). *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. Den Haag: NSOB.
- Schram, J., M. van Twist en M. van der Steen (2019). *Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*. Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., P. Frissen en J. Schram (2018). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.
- Slob, M. en J. Staman (2012). *Beleid en het bewijsbeest. Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*. Den Haag, Rathenau Instituut 2012.
- Tanja, E. (2018). Responsiviteit: betekenis, waarde en gevolgen voor de bestuur(srechtelijke) praktijk. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 5, 29, 1-4.
- Tonkens, E. en J.W. Duyvendak, van (2015). *Graag meer empirische en minder eufore kijk op burgerinitiatieven*. Op: socialevraagstukken.nl.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp, en J. Schmidt (2015). *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Est, R. (2018). Thinking parliamentary technology assessment politically: Exploring the link between democratic policy making and parliamentary TA. *Technological Forecasting & Social Change*, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.003>.
- Van Est, R., E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederens, I. van Keulen, I. Korthagen en H. Voncken (2018). *Waardevol digitaliseren – Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het ‘technologiespel’*. Den Haag: Rathenau Instituut
- VNG (2019; binnenkort te verschijnen). *Het raadswerk ontleed. Bevindingen onderzoek informatiepositie raadsleden*. Den Haag: VNG.

Van Ostaaijen, J. (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: WRR.

## Bijlage 1 Methodologische verantwoording

In dit onderzoek maken we gebruik van diverse bronnen. Allereerst literatuur, zoals studies en adviezen over de griffie en de gemeenteraad enerzijds en over digitalisering anderzijds. Daarnaast hebben we empirisch onderzoek gedaan naar ervaringen van griffiers.

Dit empirisch onderzoek kende twee fasen. De eerste fase startte met verdiepende, open interviews met drie griffies die vooroplopen bij de digitalisering van professionele praktijk (in Almere, Utrecht en Bodegraven-Reeuwijk). We interviewden niet alleen de griffiers maar ook ondersteunende medewerkers op het gebied van communicatie en ICT. Daarnaast hadden we een interview met een voormalig griffier, met veel kennis over digitalisering bij gemeentes. Deze interviews duurden een uur of langer en zijn volledig getranscribeerd. Op basis van de interviews ontwikkelden we eerste hypothesen over ontwikkelperspectieven en haalden we de eerste voorbeelden op van digitale innovatie binnen de griffie. Deze vormden het onderwerp van gesprek tijdens onze workshop bij het congres voor griffiers op 5 oktober 2018. We organiseerden een dialoog over de betekenis en concretisering van een versterking van de lokale democratie via 'beter informatiemanagement' en een 'betere verbinding met de samenleving'. Groepjes van twee à drie griffiers vulden in totaal vijftien formulieren hierover in op basis van hun gesprek. Van de plenaire discussie maakten we zelf een verslag. Op basis van deze input schreven we een tussenrapportage, die we bespraken met de begeleidingscommissie.<sup>42</sup>

In de tweede fase van het onderzoek hielden we gestructureerde telefonische interviews met elf griffiers en vijf raadsleden. De telefonische interviews duurden dertig tot zestig minuten en zijn getranscribeerd. We bespraken met hen in hoeverre zij de uitdagingen die verderop in dit rapport beschreven zijn, herkennen, hoe ze daar nu (digitaal) mee omgaan, hoe ze daar in de toekomst beter mee willen omgaan en in hoeverre de raad en griffie onderling daarover spreken. Daarnaast hielden we verdiepende interviews met drie ICT-experts. Ook deze interviews van circa drie kwartier tot een uur zijn getranscribeerd. De verzamelde data zijn gecategoriseerd, geanalyseerd en gebruikt om het onderzoek verder uit te werken met ervaringen en voorbeelden.

---

42 De begeleidingscommissie bestond uit Robert van Dijk (VvG), Julien van Ostaaijen (UvT, Prodemos), Roxane Daniels (VNG) en Jeroen Lalleman (VNG).



## Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

### **Griffiers en griffiemedewerkers**

Pascale Georgopoulou, ex-griffier, o.a. Amstelveen

Jan Dirk Pruim, griffier Almere

David Kok, communicatieadviseur gemeenteraad Almere

Hans Rijs, griffier Bodegraven-Reeuwijk (en portefeuillehouder digitalisering VvG)

John Zwetsloot, plaatsvervangend griffier Bodegraven-Reeuwijk

Merel van Hall, griffier Utrecht

Marijn Eijkelhof, informatie- en procesadviseur griffie Utrecht

Erwin Raemakers, informatieprocesmanager griffie Utrecht

Jolien Houtman, griffier Nieuwegein (en bestuurslid VvG)

Ben Pikula, griffier Losser

Petra Paulides-Ruitenbergh, griffie Woudrichem

Amanda Kost, statengriffier Flevoland

Judith Goossens, griffier Maastricht

Ariette Goslings, plaatsvervangend griffier Capelle aan de IJssel

Rolf Jongedijk, griffie Enschede

Josine Spier, griffie Haarlem

Geert van Soest, griffie Venlo

Karin Peters, statengriffier Utrecht

Bernadette Jansen, griffier Voorst

### **Raadsleden**

Jony Ferket, raadslid Utrecht

Mereyem Çimen, raadslid Haarlem

Bahreddine Belhaj, raadslid Lelystad (en voorzitter Vereniging voor Raadsleden)

Sjors Slaats, raadslid Waalwijk

### **ICT experts**

Marcel Thaens, Chief Information Officer provincie Brabant

Giuletta Marani, senior adviseur Innovatie en iVeiligheid ICTU

Tom Kunzler, adjunct directeur Open State Foundation

**© Rathenau Instituut 2019**

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

**Open Access**

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

**Contactgegevens**

Anna van Saksenlaan 51  
Postbus 95366  
2509 CJ Den Haag  
070-342 15 42  
info@rathenau.nl  
www.rathenau.nl

**Bestuur van het Rathenau Instituut**

Mw. G. A. Verbeet  
Prof. dr. Noelle Aarts  
Prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning  
Prof. dr. Roshan Cools  
Dr. Hans Dröge  
Dhr. Edwin van Huis  
Prof. mr. dr. Erwin Muller  
Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek  
Prof. dr. Marijk van der Wende  
Dr. ir. Melanie Peters - secretaris

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

**Rathenau Instituut**