

Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming

Derde rapportage, eindrapport

Auteurs

Prof.dr. Klaartje Peters (vz)	Universiteit Maastricht	Lokaal en regionaal bestuur
Prof.mr. Geerten Boogaard	Universiteit Leiden	Decentrale overheden (Thorbecke-leerstoel)
Prof.dr. Bibi van den Berg	Universiteit Leiden	Cybersecurity Governance
Mr. Lianne van Kalken	Erasmus Universiteit Rotterdam	Staats- en bestuursrecht

Managementsamenvatting

Dit is de derde en laatste rapportage van de evaluatiecommissie die tegelijk is ingesteld met de inwerkingtreding op 9 april 2020 van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De commissie kreeg als hoofdvraag mee:

Hoe is de invoering en het gebruik van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming verlopen, in het bijzonder voor wat betreft het feitelijk gebruik van de wet en de praktische uitvoering ervan, de cybersecurity aspecten van de gebruikte voorzieningen, de omgang met juridische kaders en vereisten, en de invloed op de politiek-bestuurlijke verhoudingen?

Voorgaande rapportages

In de eerste rapportage in mei 2020 concludeerde de evaluatiecommissie dat de Tijdelijke wet duidelijk in een behoefte voorzag. Op basis van een enquête onder griffiers, aangevuld met zelf vergaarde informatie, concludeerde de evaluatiecommissie dat er in de praktijk overwegend rechtmatig en cyberveilig vergaderd werd. Voor het wijzigen van de Tijdelijke wet of het stellen van nadere nationale regels bestond geen aanleiding. De grootste *bottleneck* was het ontbreken van goede vergadersoftware. Het geheel kon goed worden samengevat in de conclusie: 'het werkt, maar ideaal is niet'.

In de tweede rapportage in juli 2020 constateerde de commissie dat de Tijdelijke wet nog steeds in een behoefte voorzag, zij het steeds meer als onderdeel van een gevarieerde praktijk van vergaderen in de anderhalvemetersamenleving. Een enquête onder raadsleden, statenleden en leden van de algemeen besturen van de waterschappen met een hoge respons liet zien dat de gebruikers weliswaar last hadden van de reeds bekende nadelen van het digitale vergaderen (te weinig snelheid, te weinig interactie, te weinig emotie en te veel technisch gedoe), maar in ruime mate instemden met de stelling 'digitaal vergaderen ging beter dan ik vooraf dacht'. Meer dan de helft van hen achtte het digitaal vergaderen een mogelijkheid die in de toekomst als alternatief beschikbaar moet blijven. Maar tegelijkertijd gaven de volksvertegenwoordigers aan beperkingen te ondervinden bij de vervulling van hun kaderstellende, controlerende en vooral ook volksvertegenwoordigende rol.

Derde rapportage

Voor deze derde rapportage heeft de evaluatiecommissie nogmaals een beroep gedaan op de griffiers. Aan hen is wederom een vragenlijst voorgelegd over de vergaderpraktijk in gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van de waterschappen. Ook is hen gevraagd naar hun kijk op het digitaal vergaderen in de toekomst. Behalve de enquêtegegevens heeft de evaluatiecommissie ook gebruik gemaakt van eigen tellingen van het aantal digitale vergaderingen van de volksvertegenwoordiging van gemeenten, provincies en algemeen besturen van waterschappen.

In meer dan 90% van de gemeenten, provincies en waterschappen heeft de volksvertegenwoordiging minimaal één digitale besluitvormende vergadering belegd in het afgelopen half jaar. Als ook de vergaderingen met een beraadslagend c.q. voorbereidend karakter worden meegenomen, loopt dat percentage nog verder op. Uit de tellingen blijkt overduidelijk dat na een voorlopige piek in digitale vergaderingen in juni van dit jaar veel volksvertegenwoordigingen na de zomer weer teruggingen naar fysieke vergaderingen. Eind oktober was de coronasituatie echter weer zodanig verslechterd dat het aantal digitale vergaderingen weer sterk was opgelopen. Door de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet niet digitaal vergaderd.

In de afgelopen maanden is door veel gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen ook in de eigen vergaderzaal vergaderd. Om aan de eisen te voldoen, zijn in bijna alle vergaderzalen aanpassingen gedaan. Tijdelijk geen of minder publiek was een veel voorkomende aanpassing, evenals geen of minder journalisten. Verder heeft in veel vergaderzalen een herschikking plaatsgevonden van de zitplaatsen van de volksvertegenwoordigers, vaak tegelijk met aangepaste looproutes. In ongeveer de helft van de raadszalen en diverse vergaderzalen van provinciale staten en waterschapbesturen is er alleen een plek met microfoon voor de fractiewoordvoerders of de fractievoorzitters, en wordt tijdens de vergadering binnen fracties van plek gewisseld. Verder zijn er in diverse vergaderzalen in gemeenten, provincies en waterschappen extra camera's en/of geluidsapparatuur aangebracht, en zijn hier en daar kuchschermen geplaatst.

In eenderde van de ondervraagde gemeenten, en zelfs in meer dan de helft van de provincies en waterschappen, is de afgelopen tijd voor fysieke vergaderingen uitgeweken naar andere

vergaderlocaties. Behalve de eigen (publieks)hal of een andere grote zaal gaat het daarbij om een bonte verzameling van locaties buiten de deur. Gemeenteraden vergaderden een enkele keer bij een buurgemeente, of in de statenzaal van de eigen provincie. Als niet werd uitgeweken naar een andere locatie was dat in een beperkt aantal gemeenten en provincies het gevolg van de te hoge kosten.

Voor insprekers en gasten bij de digitale vergaderingen zijn in de meeste gevallen voorzieningen getroffen. Dat was ook al het geval in juli. In vergelijking met toen is het aantal gemeenten en provincies dat insprekers de mogelijkheid biedt om dat met een vooraf ingestuurd filmpje te doen, aanzienlijk toegenomen.

In deze derde rapportage heeft de evaluatiecommissie uitgebreid aandacht besteed aan de besluitvorming in gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen over het al dan niet digitaal vergaderen. Door de afnemende crisissfeer, de toenemende frustratie over de duur van de coronacrisis, en misschien ook wel door de ervaringen met digitaal vergaderen is die interne besluitvorming complexer en lastiger geworden, en ook meer vatbaar voor politisering. Uit de griffiersenquête blijkt dat ongeveer een vijfde van de griffiers ziet dat politieke motieven in de discussie een rol zijn gaan spelen. De commissie stelt verder vast dat de meeste burgemeesters de beslissing over de vergaderwijze aan de raad overlaten, en in meerderheid bovendien niet de leiding nemen in de discussie, aldus de griffiers. De commissarissen van de koning zitten er in dit opzicht iets meer bovenop. Tot slot valt op dat in slechts een kwart van de volksvertegenwoordigingen een vorm van een beslisregel is afgesproken voor het al dan niet digitaal vergaderen.

Conclusies

Terugkijkend op de afgelopen zeven maanden concludeert de commissie dat de Tijdelijke wet **aan de verwachtingen heeft voldaan, c.q. de doelstellingen heeft gehaald**, namelijk het op decentraal niveau mogelijk maken van digitale vergaderingen van de volksvertegenwoordiging die **in grote lijnen cyberveilig en rechtmatig zijn**. Digitaal vergaderen is een acceptabel alternatief gebleken in deze coronatijd. De wet is sinds de inwerkingtreding **door bijna alle decentrale volksvertegenwoordigingen gebruikt**.

Wat betreft de **digitale veiligheid** stelt de commissie vast dat in de praktijk van digitaal beraadslagen en besluiten door decentrale overheden **geen grote incidenten hebben plaatsgevonden**, dat de gebruikte vergadersystemen in de basis voor de meeste

vergadersettings veilig genoeg zijn, maar dat het gebruik van Zoom voor vergaderingen met een sensitiever karakter en dat van aparte stemapps met voldoende waarborgen omkleed moet zijn.

Over de **rechtmatigheid** van digitaal beraadslagen en besluiten concludeert de commissie dat de **praktijk van het digitale vergaderingen in algemene zin tot nu toe voldoet aan de eisen** die daaraan kunnen worden gesteld vanuit de beginselen van de openbaarheid van de vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de vergaderorde.

De evaluatiecommissie oordeelt dan ook dat de Tijdelijke wet **terecht opnieuw verlengd is**. De virussituatie maakt ook dit najaar voor veel raden, staten en algemeen besturen fysieke vergaderingen moeilijk of zelfs onmogelijk. Aangezien gemeenten, provincies en waterschappen niet zonder een functionerende volksvertegenwoordiging kunnen, en gezien het feit dat digitale vergaderingen een acceptabel alternatief zijn dat voldoet aan de vereisten van digitale veiligheid en rechtmatigheid, is het verstandig geweest om de wet te verlengen.

De evaluatiecommissie stelt wel vast dat er aanwijzingen zijn dat digitaal vergaderen in zekere mate **negatieve effecten heeft op de politiek-bestuurlijke verhoudingen** in het lokaal, provinciaal en waterschapsbestuur. De commissie stelt vast dat het **politiek debat** in een deel van de volksvertegenwoordigingen lijdt onder het digitaal vergaderen, en dat er sprake is van enige **politisering** van de interne besluitvorming over al dan niet digitaal vergaderen in een (beperkt) deel van de gemeenteraden en provinciale staten. Daarnaast is heel duidelijk dat een deel van de volksvertegenwoordigers **last heeft van digitaal vergaderen** bij het vervullen van zijn taken. Dat betreft zowel de **kaderstelling** en **controle** ten opzichte van het bestuur, als de **volksvertegenwoordigende rol richting de buitenwereld**. Daarbij past wel de belangrijke kanttekening dat de volksvertegenwoordigers ook ernstig zijn gehinderd in hun werk, met name in hun volksvertegenwoordigende rol, door de beperkende maatregelen die het afgelopen half jaar zijn getroffen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Met andere woorden: de vraag is of het lag aan het digitaal vergaderen of aan de coronacrisis en -maatregelen. Of de kaderstellende en controlerende taken ook daadwerkelijk minder goed worden vervuld, kan bij gebrek aan een nulmeting en hard materiaal niet worden vastgesteld.

Tegenover deze negatieve effecten staan ook **positieve effecten** volgens de gebruikers van de wet. De ervaring die met digitaal vergaderen is opgedaan, heeft in de (nabije) toekomst

allerlei voordelen. Ruim een derde van de volksvertegenwoordigers ziet er een volwaardige aanvulling of alternatief in voor de toekomst, en ruim 80% geeft aan het digitale vergaderen op de lange termijn te willen behouden, als volwaardig alternatief of voor noodgevallen. Diverse griffiers melden dat bepaalde soorten vergaderingen, zoals informatiebijeenkomsten en vergaderingen van kleine gezelschappen zoals agendacommissie of presidium, vanwege efficiency en gemak ook in de toekomst vaker digitaal zullen plaatsvinden.

Aanbevelingen van de evaluatiecommissie

Op basis van haar rapportages komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Werk aan een structurele inpassing van het digitale vergaderen in de wet;
- Werk aan betere digitale vergadersystemen;
- Doe nader onderzoek naar de effecten van hybride vergaderen;
- Bevorder zelfregulering van de digitale vergaderorde;
- Versterk betrokkenheid publiek en verzeker toegang voor journalisten; en
- Versterk de positie van de griffie.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	9
2. Aanpak van de derde rapportage	12
3. Digitaal en fysiek vergaderen: bevindingen	13
3.1 Algemeen	13
3.2 Locaties fysieke vergaderingen	17
3.3 Gemengd/hybride vergaderen	23
3.4 Overige aspecten	25
3.5 Ervaringen griffiers	26
4. Besluitvorming over digitaal vergaderen	29
4.1 Wie beslist?	30
4.2 Hoe wordt beslist?	34
4.3 Tot slot	37
5. Bevindingen op het terrein van techniek en cybersecurity	38
5.1 Het gebruik van digitale vergadersystemen	38
5.2 Het gebruik van stemapps	43
5.3 Incidenten rondom digitale veiligheid	47
5.4 Cybersecurityrisico's en uitdagingen voor digitaal vergaderen	49
Conclusie en aanbevelingen	56
6. Juridische bevindingen	58
6.1 Openbaarheid van de vergaderingen	58
6.2 Individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers	60
6.3 Integriteit van de besluitvorming	61
6.4 Gelijk speelveld	64
6.5 De vergaderorde	67
6.6 Conclusie en aanbevelingen	71
7. Politiek-bestuurlijke effecten	72

7.1 Inleiding	72
7.2 Inzichten uit de eerste rapportage	73
7.3 Inzichten uit de tweede rapportage.....	74
7.3 Nieuwe inzichten in deze derde rapportage	76
7.4 Conclusie en aanbevelingen.....	83
8. Toekomst van het digitaal vergaderen in de ogen van volksvertegenwoordigers en griffiers.....	85
8.1 Volksvertegenwoordigers over de toekomst van het digitaal vergaderen	85
8.2 Griffiers over de toekomst van het digitaal vergaderen	86
9. Conclusies en aanbevelingen	93
9.1 Conclusies tussentijdse evaluatie van de Tijdelijke wet.....	93
9.2 Verder in deze derde rapportage	95
9.3 Aanbevelingen voor toekomstig digitaal vergaderen.....	96
Bijlage 1 Vragenlijst enquête raads- en statengriffiers.....	100
Bijlage 2 Antwoorden enquête over toekomstige noodzakelijke rand-voorwaarden.....	111

1. Inleiding

Sinds 9 april 2020 is het op basis van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Tijdelijke wet) voor decentrale overheden mogelijk om geldig een plenaire, besluitvormende vergadering in een digitale omgeving te beleggen. Gelijktijdig met de vaststelling van deze wet is een evaluatiecommissie ingesteld om gedurende de werkingsperiode van deze wet rapportages te verzorgen over de invoering, toepassing en effecten van de wet.

Deze rapportage is de derde en laatste rapportage van de evaluatiecommissie. De evaluatiecommissie heeft twee eerdere rapportages uitgebracht, in mei en juli 2020. Bij aanvang van de werkzaamheden was de verwachting dat de wet in het najaar van 2020 zou zijn vervallen en dat de evaluatiecommissie dan een eindevaluatie zou uitvoeren. De ontwikkelingen rondom het coronavirus hebben er echter toe geleid dat de wet meermalen is verlengd, en dat er momenteel een voorstel voorligt om de Tijdelijke wet voor de derde maal te verlengen, tot 1 maart 2021. Deze derde rapportage is daarom geen eindevaluatie, maar beantwoordt wel enkele evaluatieve vragen.

De hoofdvraag die in april jl. aan de evaluatiecommissie was meegegeven, luidde als volgt:

Hoe is de invoering en het gebruik van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming verlopen, in het bijzonder voor wat betreft het feitelijk gebruik van de wet en de praktische uitvoering ervan, de cybersecurity aspecten van de gebruikte voorzieningen, de omgang met juridische kaders en vereisten, en de invloed op de politiek-bestuurlijke verhoudingen?

In de eerste rapportage is uitgebreid aandacht besteed aan het gehanteerde beoordelingskader voor de evaluatie. We zetten dat hier nog even kort op een rijtje.

De beoordelingscriteria zijn onderverdeeld in drie categorieën:

1. De beoogde implementatie van de wet:
 - Effectief en veilig gebruik van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten
 - Bruikbare en doelmatige procedures voor digitaal beraadslagen en besluiten
 - Monitoring van en adequate respons op technische en veiligheidsincidenten

- Werkbare en werkzame klachtenafhandeling op het terrein van technische en veiligheidsincidenten

2. De beoogde effecten van de wet

Rechtmatige digitale vergaderingen waarin adequate beraadslaging en geldige besluitvorming kan plaatsvinden, nader uitgewerkt in:

- Openbaarheid
- Individuele digitale toegankelijkheid
- Integriteit van de besluitvorming
- Gelijkheid van het politieke speelveld
- Vergaderorde

3. Effecten van de wet op de politiek-bestuurlijke verhoudingen in bredere zin (impact)

- Effecten op volksvertegenwoordigende rol
- Effecten op de kaderstellende en controlerende rol
- Effecten op bestuurlijke verhoudingen
- Effecten op kwaliteit debat en besluitvorming

In de eerste en tweede rapportage is de centrale onderzoeksvraag beantwoord voor de periode tot respectievelijk begin mei en begin juli.

In deze derde rapportage doen we hetzelfde voor de periode tussen juli en medio november, en kijken we ook naar de volledige periode. Net als in de eerdere rapportages worden eerst zoveel mogelijk bevindingen over de georganiseerde vergaderingen in het lokaal, provinciaal en waterschapsbestuur gepresenteerd. In een apart hoofdstuk (hoofdstuk 4) gaan we in op de besluitvorming daarover binnen gemeenten, provincies en waterschappen.

De evaluatiecommissie stelt vast dat de omstandigheden sinds de inwerkingtreding van de wet steeds aan verandering onderhevig zijn geweest. In april werd er door gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen feitelijk niet vergaderd omdat niemand fysiek bijeen kon of wilde komen. De Tijdelijke wet bood de mogelijkheid om dit met een digitale vergadering te ondervangen. Belangrijke (tussentijdse) evaluatievragen waren: is de beschikbare techniek wel veilig genoeg en voldoet een digitale vergadering wel aan de (juridische) eisen die aan een besluitvormende vergadering van een decentrale volksvertegenwoordiging gesteld mogen worden? Kort samengevat was de vraag: is het

gebruik van de Tijdelijke wet cyberveilig en rechtmatig? Deze vragen heeft de evaluatiecommissie in de eerste en tweede rapportage telkens in een apart hoofdstuk voorlopig en overwegend positief beantwoord. Deze lijn zal worden voortgezet in deze derde rapportage, in de hoofdstukken vijf en zes, en daar uitlopen in een eindoordeel over het gebruik van de Tijdelijke wet tot nu toe. In een apart hoofdstuk zal, mede op basis van enkele aanvullende gegevens, de balans worden opgemaakt voor de politiek-bestuurlijke aspecten van het digitaal vergaderen.

Vervolgens zal in een apart hoofdstuk worden ingegaan op de vraag hoe de belangrijkste gebruikers van de wet, dat wil zeggen de volksvertegenwoordigers en de griffiers, kijken naar het digitaal vergaderen in de toekomst.

Het rapport wordt afgesloten met algemene conclusies en aanbevelingen van de evaluatiecommissie.

2. Aanpak van de derde rapportage

Op 20 oktober jl. is in opdracht van de evaluatiecommissie door onderzoeksbureau Citisens een digitale vragenlijst uitgezet onder de griffiers van alle 355 gemeenten en alle 12 provincies. De vragenlijst is afgesloten op 4 november. Halverwege de looptijd zijn griffiers per mail gerappelleerd. Ook heeft de evaluatiecommissie telefonisch griffiers benaderd met het verzoek de vragenlijst alsnog in te vullen. Uiteindelijk hebben 200 raadsgriffiers de vragenlijst ingevuld, 19 minder dan in mei jl. aan de eerste griffiersenquête hebben meegedaan. Dat betekent een responspercentage van ruim 56%. Voor de provincies geldt dat 10 van de 12 griffiers de enquête hebben ingevuld. De vragenlijst is bij deze tussenrapportage gevoegd (zie bijlage 1). Daarnaast hebben alle griffiers c.q. bestuursadviseurs van de waterschappen in de periode van 28 oktober tot 4 november een grotendeels vergelijkbare vragenlijst kunnen invullen. Voor 12 van de 21 waterschappen zijn antwoorden ontvangen.

Een tweede bron van data betreft het handmatig verzamelen van informatie op de website van de gemeenten, provincies en waterschappen. Net als voor de vorige rapportages is via de digitale agenda's en verslagen van de volksvertegenwoordigingen informatie verzameld over het aantal digitale en fysieke vergaderingen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen. Het gaat daarbij om de plenaire vergaderingen waarop besluiten met externe werking (kunnen) worden genomen. De toevoeging van de nieuwe gegevens leidt tot een totaaloverzicht van de digitale vergaderingen van 9 april 2020 (de datum van de inwerkingtreding van de wet) tot 1 november 2020.

In de derde plaats zijn in het kader van de casestudies interviews afgenomen met de griffiers c.q. ambtelijke ondersteuning van drie gemeenten, een provincie en een waterschap waar de Tijdelijke wet is gebruikt. Ook is gebruik gemaakt van enkele aanvullende telefonische interviews en mailcorrespondentie met griffiers en volksvertegenwoordigers.

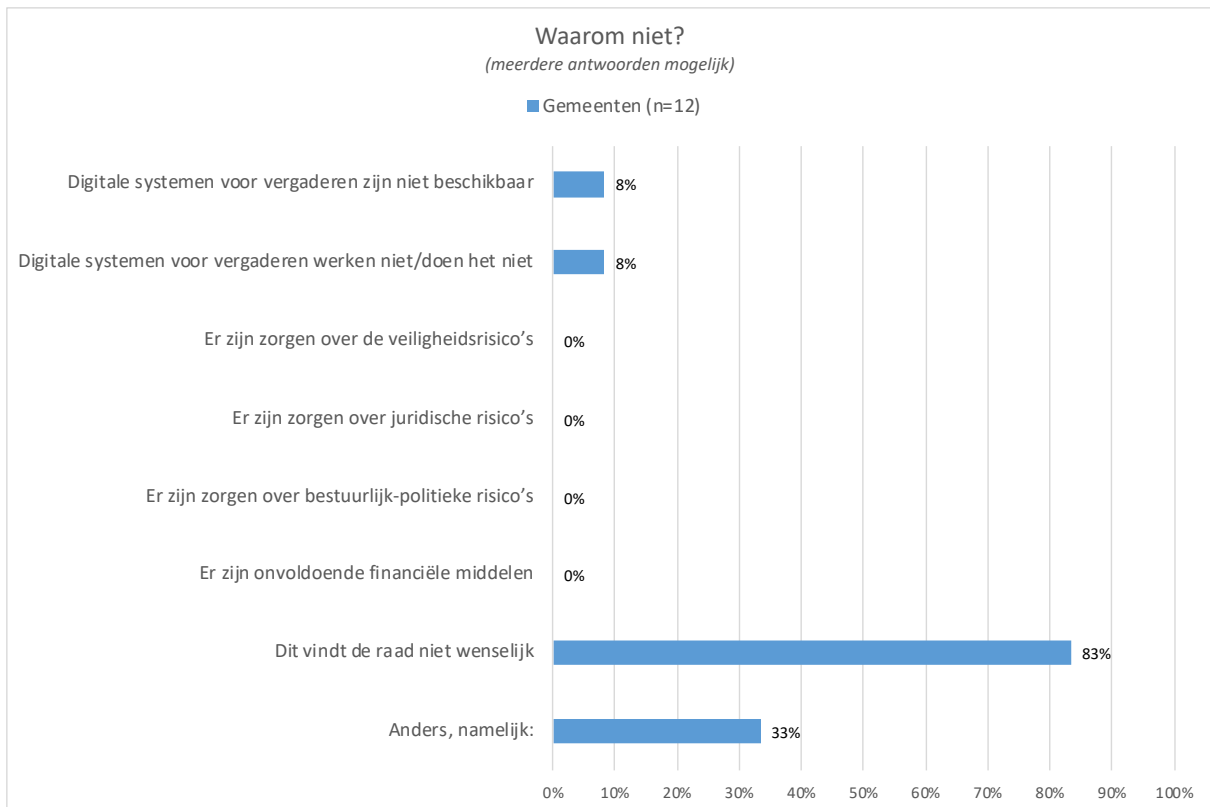
3. Digitaal en fysiek vergaderen: bevindingen

De Tijdelijke wet kwam tot stand aan het begin van de coronacrisis. Praktisch alle vergaderingen van decentrale volksvertegenwoordigingen werden opgeschort. De keuze was in feite digitaal vergaderen of niet vergaderen.

Na het versoepelen van de coronamaatregelen in mei en juni van dit jaar werd het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden weer fysiek te vergaderen. In de enquête onder raadsleden begin juli werd bevestigd wat ook uit alle gesprekken en ander verzameld materiaal was gebleken: wat de volksvertegenwoordigers het liefste willen is zo snel mogelijk weer fysiek vergaderen. In de loop van juni ontstond zodoende een gevarieerdere praktijk van vergaderen in coronatijd. Een digitale vergadering op basis van de Tijdelijke wet was daarbinnen één optie. In de tweede rapportage gaf de commissie al een overzicht van de groeiende variatie. Daarbij ontstonden langzaam maar zeker ook nieuwe manieren van het scheiden van beraadslaging en besluitvorming. Dat onderscheid werd plotseling belangrijk(er), omdat de Tijdelijke wet meer beperkingen oplegde aan besluitvormende vergaderingen dan aan de overige (voorbereidende) vergaderingen van volksvertegenwoordigers. Voor die laatste soort vergaderingen (commissies, beeldvormende en informatieve vergaderingen, en vergaderingen van presidium en agendacommissie) werden ook gemengde (hybride) vormen ontwikkeld. In deze derde rapportage, die tot stand is gekomen tijdens de tweede coronagolf, wordt de geconstateerde variatie in vergaderpraktijk nader getoond en geduid. Met name voor wat betreft de fysieke vergaderingen is er meer te melden: die zijn onder allerlei aangepaste omstandigheden en op alternatieve locaties gehouden.

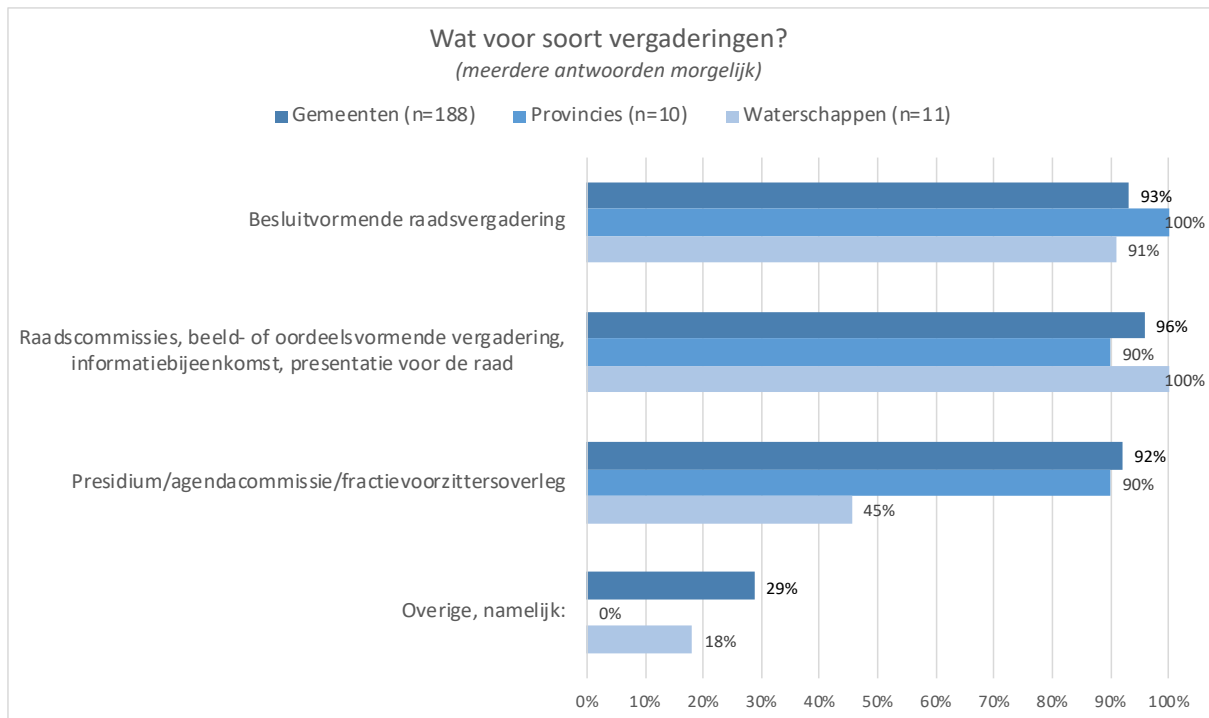
3.1 Algemeen

In alle provincies en waterschappen is sinds half maart jl. inmiddels digitaal vergaderd door de volksvertegenwoordiging. Inmiddels hebben ook verreweg de meeste gemeenteraden digitaal vergaderd (94%). In de 12 gemeenteraden waarvan de griffier rapporteert dat dit niet is gebeurd, is de reden vooral dat de raad het niet wenselijk vindt om digitaal te vergaderen (zie hieronder). Bij de antwoordcategorie 'Anders' is enkele malen opgemerkt dat er een 'corona-proof' vergaderlocatie beschikbaar was, waardoor de gemeenteraad de voorkeur gaf aan fysiek vergaderen.



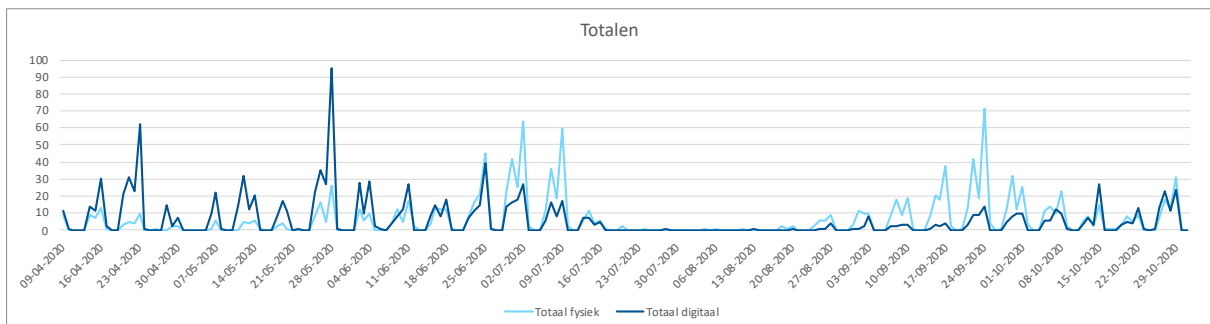
Figuur 3-1: Redenen voor gemeenteraden om niet digitaal te vergaderen.

In bijna alle gemeenten, provincies en waterschappen (>90%) heeft sinds half maart jl. inmiddels een digitale besluitvormende vergadering door de volksvertegenwoordiging plaatsgevonden, zoals blijkt uit figuur 3.2. Hetzelfde geldt voor digitale voorbereidende (commissie)vergaderingen én digitale vergaderingen van presidium, agendacommissie of fractievoorzittersoverleg.

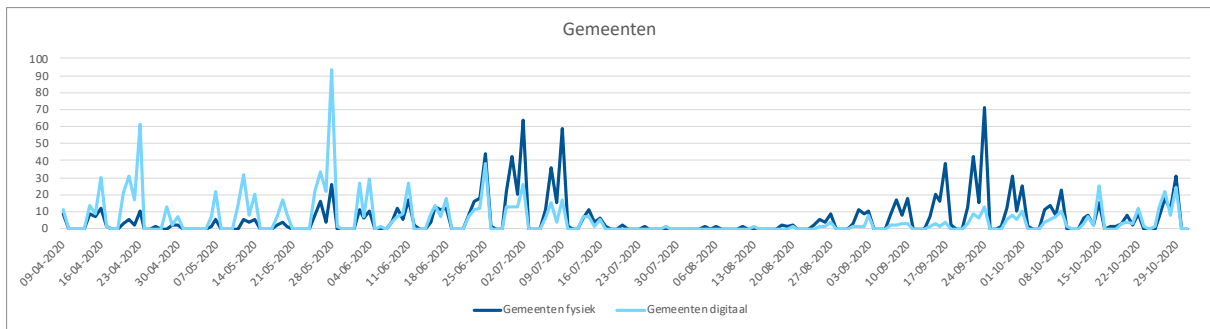


Figuur 3-2: Wat voort soort digitale vergaderingen hebben plaatsgevonden?

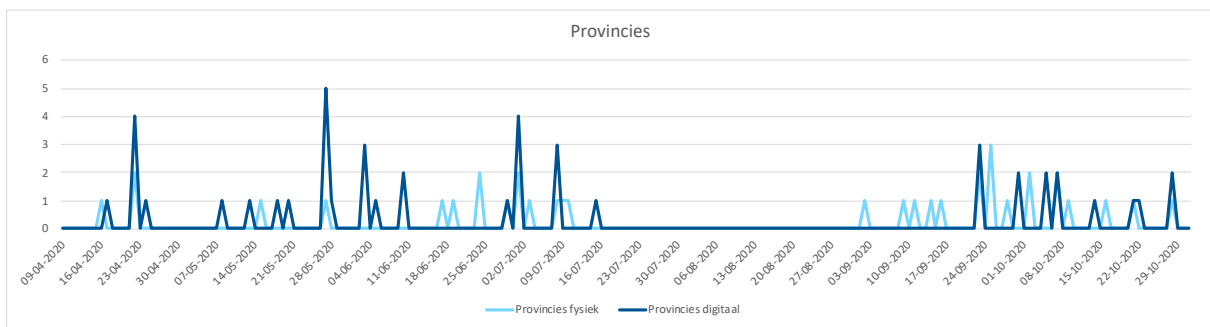
De tellingen die de evaluatiecommissie heeft uitgevoerd laten zien hoe het aantal digitale besluitvormende vergaderingen in de volksvertegenwoordigingen van de drie bestuurslagen zich sinds maart heeft ontwikkeld. Hieronder wordt dit in vier grafieken zichtbaar gemaakt: een grafiek met totalen, een grafiek met de vergaderingen van de gemeenten, van de provincies en van de waterschappen.



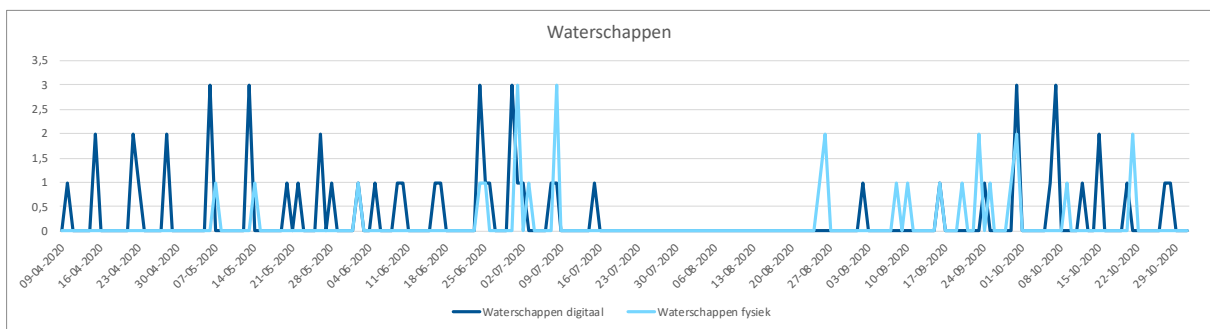
Figuur 3-3 Alle plenaire vergaderingen van gemeenteraden/provinciale staten/algemeen besturen bij elkaar opgeteld.



Figuur 3-4 Fysieke en digitale vergaderingen van gemeenteraden.



Figuur 3-5 Fysieke en digitale vergaderingen van provinciale staten.



Figuur 3-6 Fysieke en digitale vergaderingen van algemeen besturen van waterschappen.

De cijfers waarop de commissie zich daarvoor baseert, zijn zo betrouwbaar als mogelijk is om binnen redelijke tijd in de openbare agenda vast te stellen of een vergadering een plenaire besluitvormende vergadering was en of die digitaal dan wel fysiek werd gehouden.

Eilandsraden

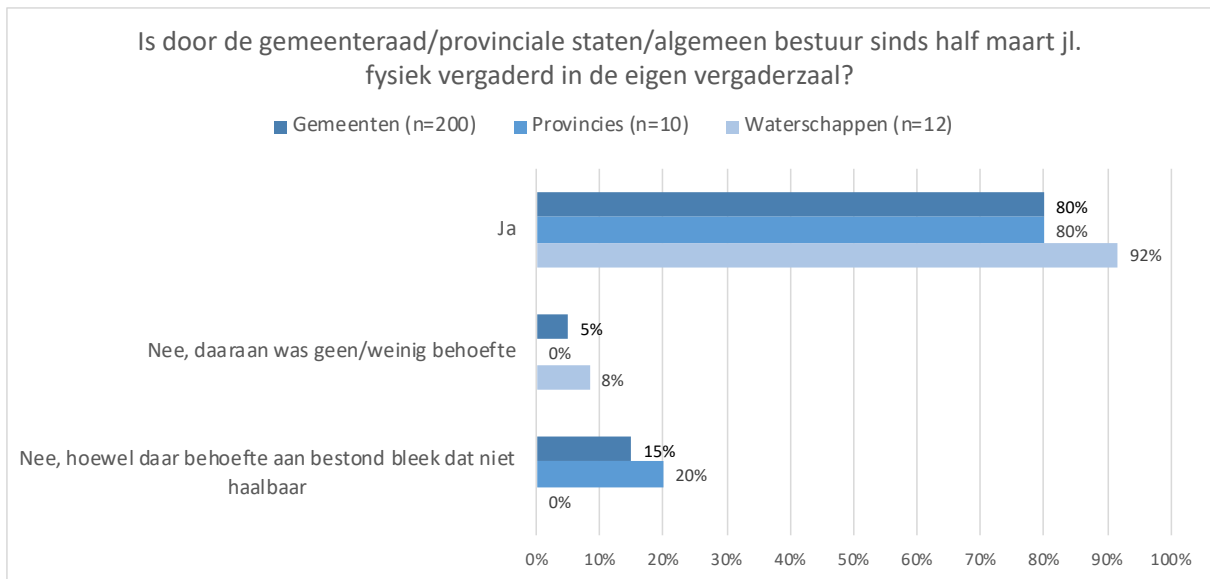
De eilandsraad van Bonaire heeft tot op heden (nog) niet digitaal vergaderd. Er zijn in het voorjaar wel voorbereidingen getroffen voor het geval dat het nodig zou zijn om digitaal te vergaderen. De vergaderingen worden wel live uitgezonden, en kunnen op de website worden bekeken.

De eilandsraad van Saba vergadert ook niet digitaal. Er is daarvoor momenteel geen noodzaak, net als in het voorjaar.

Op St Eustatius is op 29 oktober jl. een nieuwe gemeenteraad geïnstalleerd, nadat er twee jaar lang geen eilandsraad in functie was. De coronaregels schrijven voor dat er maximaal 50 mensen bijeen mogen zijn, en de ceremonie heeft daarom fysiek plaatsgevonden, maar met een livestream op de Facebookpagina van de overheid en de lokale radiostations voor het publiek.

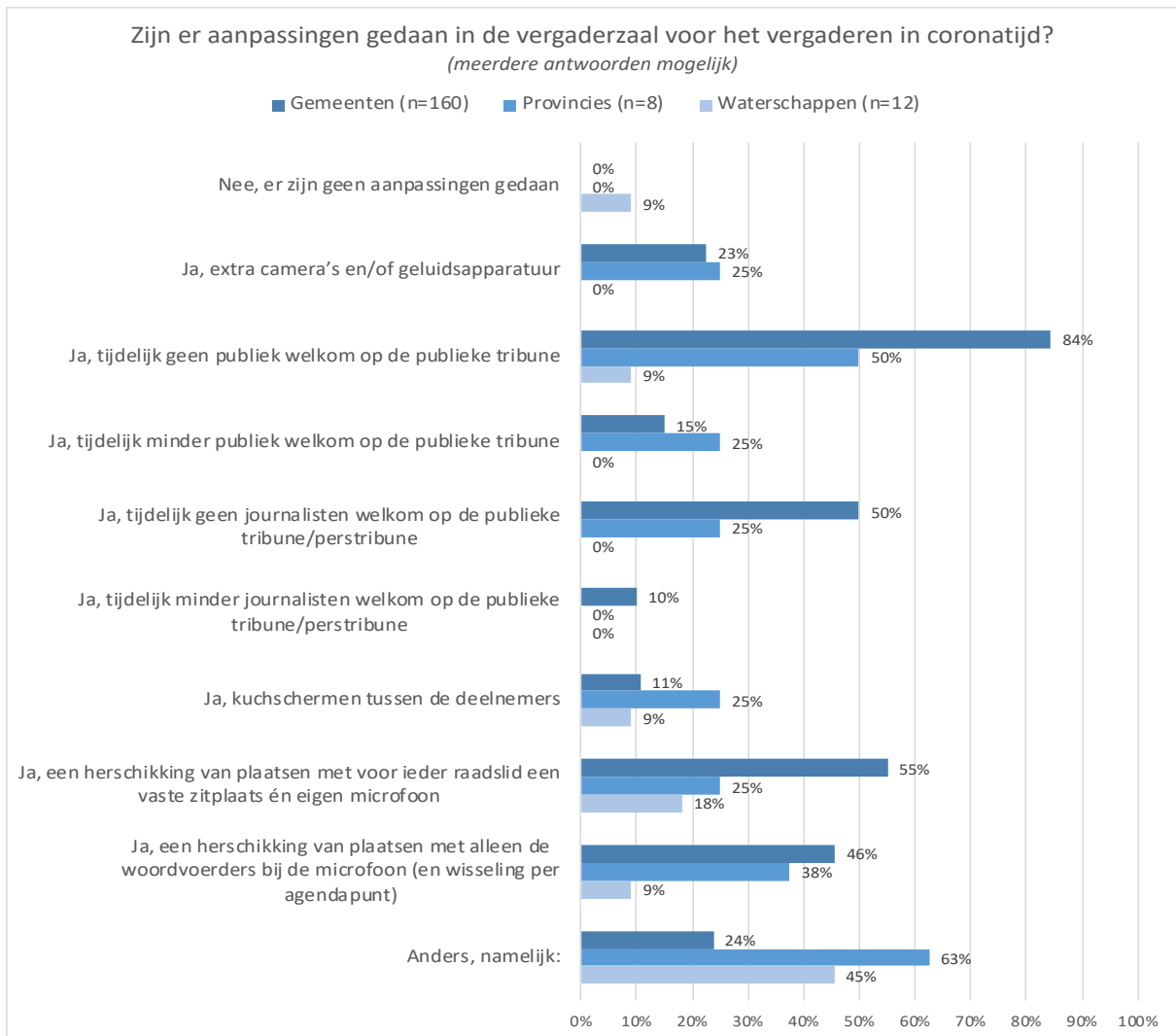
3.2 Locaties fysieke vergaderingen

In de meeste gemeenten en provincies (80%) en in verreweg de meeste waterschappen (92%) is sinds half maart fysiek in de eigen vergaderzaal vergaderd. Zoals de tellingen eerder lieten zien (figuur 3-3) is het aantal fysieke vergaderingen in de weken vóór de zomervakantie sterk toegenomen. Dat was de tijd waarin de eerste golf coronabesmettingen sterk was afgenomen, en er op veel plekken werd besloten dat fysiek vergaderen weer mogelijk was. In veel gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen stond in deze weken de behandeling van een financiële vooruitblik naar 2021 en verder op de agenda (in de vorm van de Kaderbrief, Voorjaarsnota of Zomernota), en dat is altijd een belangrijk agendapunt voor de volksvertegenwoordiging. Gezien de moeilijke financiële situatie waarin veel gemeenten verkeerden, was dit voor veel gemeenteraden nog belangrijker dan normaal. Op veel plaatsen leefde de wens om dit belangrijke agendapunt in een 'echt debat' te kunnen behandelen.



Figuur 3-7 Fysiek vergaderen in de eigen vergaderzaal.

De evaluatiecommissie heeft de griffiers en bestuursadviseurs gevraagd naar de aanpassingen die in de eigen vergaderzaal zijn gedaan om vergaderen mogelijk te maken. In onderstaande figuur zijn de antwoorden weergegeven.



Figuur 3-8 Aanpassingen gedaan in de eigen vergaderzaal.

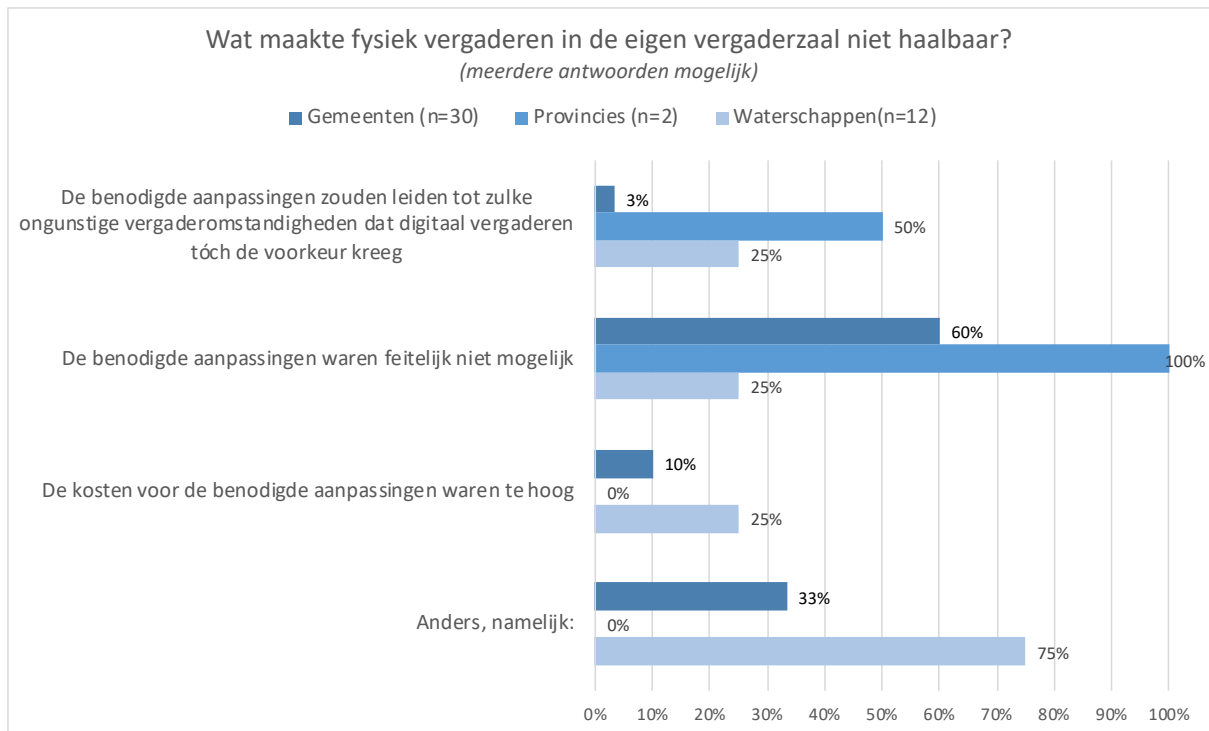
Een belangrijke aanpassing in veel raadszalen (84%) en in 5 statenzalen is dat er tijdelijk geen publiek bij de vergaderingen wordt toegelaten. Ook bij diverse waterschappen is dat een maatregel.¹ In nog eens 15% van de gemeenteraden en 3 provincies geldt dat minder publiek wordt toegelaten. In mindere mate, maar toch een aanzienlijk aantal gevallen, geldt dat ook voor journalisten: bij 50% van de gemeenteraadsvergaderingen zijn tijdelijk geen journalisten welkom, en in nog eens 10 gemeenten worden minder journalisten toegelaten. De evaluatiecommissie heeft niet gevraagd hoe de selectie in die laatste gevallen tot stand komt. Voor de provincies geldt dat 2 van de 10 statengriffiers melden dat journalisten de vergaderingen tijdelijk niet kunnen bijwonen. Wellicht ten overvloede voegen we hieraan toe dat publiek en journalisten de vergaderingen wel altijd via beeld en/of geluid kunnen volgen.

¹ Diverse waterschapsrespondenten hebben dit onder de antwoordcategorie 'Anders, namelijk' gemeld.

Verder stellen we vast dat in veel vergaderzalen een herschikking heeft plaatsgevonden van de zitplaatsen van de volksvertegenwoordigers. Dit gaat, zo blijkt uit de gemaakte opmerkingen, ook vaak gepaard met aangepaste looproutes, zodat de anderhalve meter-regel kan worden gehandhaafd. In meer dan de helft van de gemeenteraden (55%) is dit zodanig opgelost dat alle raadsleden een zitplaats en microfoon hebben. In bijna de helft (46%) van de raadszalen is er alleen een plek met microfoon voor de fractiewoordvoerders in het debat. Daarbij komt nog een aantal gemeenteraden (die vallen in de antwoordcategorie 'Anders, namelijk') waar alleen de fractievoorzitters met microfoon aan tafel zitten, en de rest van de raadsleden niet. In de praktijk, zo weten we uit de interviews, wordt dan indien nodig door fractieleden per agendapunt van plek gewisseld. Deze gang van zaken zien we ook in enkele provincies en waterschappen.

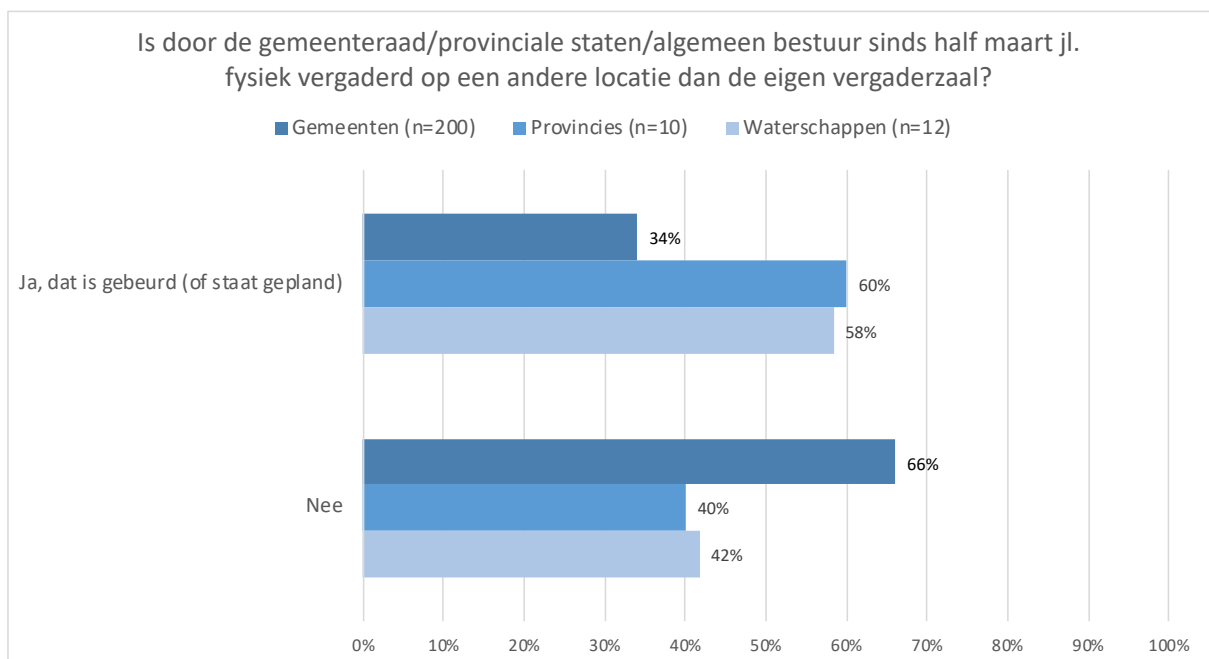
Verder zijn er in diverse gemeenten, provincies en waterschappen extra camera's en/of geluidsapparatuur aangebracht, en zijn er hier en daar kuchschermen geplaatst. Diverse statengriffiers melden bij de antwoordcategorie 'Anders, namelijk' dat de ambtelijke ondersteuning tijdelijk uit de vergaderzaal is geweerd, en drie statengriffiers melden dat naar een grotere vergaderzaal is uitgeweken.

Uit figuur 3-7 bleek al dat in 15% van de gemeenten en 2 van de ondervraagde provincies fysiek vergaderen wel wenselijk, maar niet haalbaar was gebleken. Uit de antwoorden op de vervolgvraag, hieronder weergegeven, blijkt dat dat vooral te maken had met de aanpassingen in de vergaderzaal: die waren simpelweg niet mogelijk, of leidden tot (te) ongunstige vergaderomstandigheden. Uit de antwoorden in de categorie 'Anders namelijk' blijkt vooral dat de vergaderzaal vaak echt te klein is, en/of dat het vaste (op de grond bevestigde) meubilair een herschikking van zitplaatsen in de weg staat. In 3 gemeenten en 3 waterschappen waren de te hoge kosten voor aanpassing van de vergaderzaal een belemmering.



Figuur 3-9 Redenen waarom aanpassing van de eigen vergaderzaal niet haalbaar was.

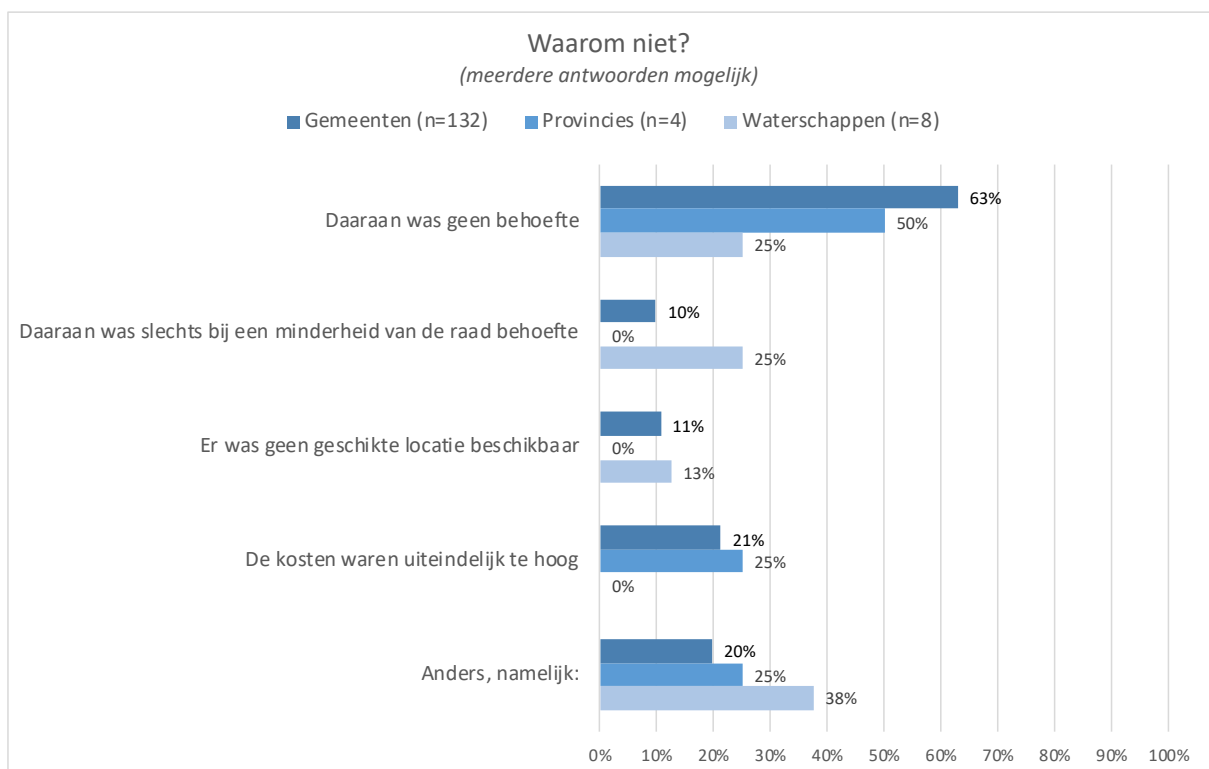
Gemeenteraden, provinciale staten en waterschapsbesturen die graag fysiek wilden vergaderen, zijn daarvoor in de afgelopen maanden ook met regelmaat uitgeweken naar een andere vergaderzaal. Zoals blijkt uit de figuur hieronder geldt dat voor 34% van de ondervraagde gemeenten, en zelfs voor meer dan de helft van de provincies en waterschappen die hebben meegedaan aan de enquête.



Figuur 3-10 Wel of niet fysiek vergaderd op een andere locatie dan de eigen vergaderzaal.

Waar hebben de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen vergaderd als ze niet in hun eigen vergaderzaal terecht konden? Deze vraag leidt tot een prachtige lijst met uiteenlopende locaties. Allereerst kijken gemeenteraden regelmatig uit naar de (publieks)hal in het gemeentehuis, en provincies soms naar een andere, grotere zaal of hal in het provinciehuis. Buiten de deur gaat het om een bonte verzameling van zalen in theaters, bioscopen, culturele of multifunctionele centra, buurt- of wijkcentra, middelbare scholen, zalencentra, hotels of restaurants, kerken, evenementenhallen, sporthallen, en zelfs een poppodium en een voormalige fabriek. Gemeenteraden vergaderen een enkele keer bij een buurgemeente, of in de statenzaal van de eigen provincie.

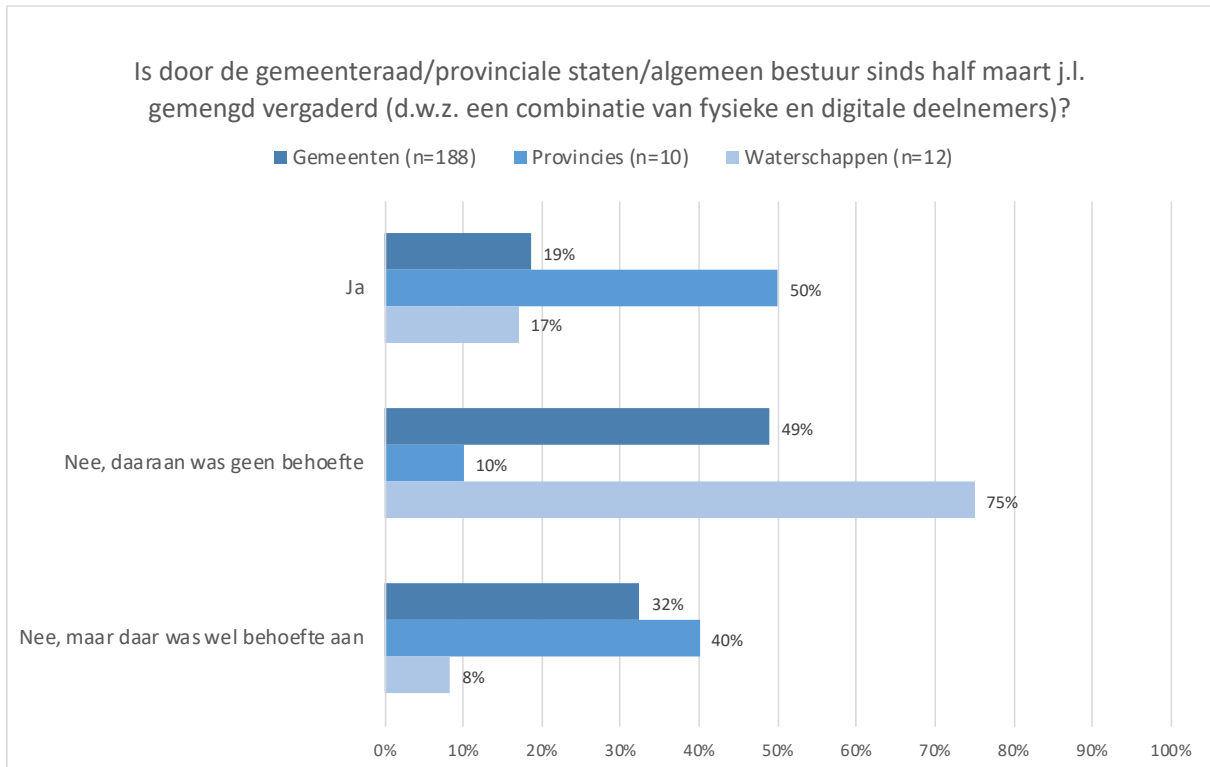
De evaluatiecommissie heeft de griffiers ook gevraagd naar de redenen om *niet* naar een andere vergaderzaal uit te wijken. De meest genoemde reden om niet elders te gaan vergaderen is dat er geen behoefte aan was, bijvoorbeeld omdat de eigen vergaderzaal voldeed, of omdat de raad liever digitaal vergaderde. Ook in de antwoordcategorie ‘Anders, namelijk’ wordt vaak één van deze twee redenen genoemd. Belangrijk om vast te stellen is verder dat in 28 van de ondervraagde gemeenten en 3 van de ondervraagde provincies de te hoge kosten de reden waren om niet naar een andere vergaderzaal te gaan. Ook bleek het in 14 gemeenten en 1 waterschap onmogelijk om een andere geschikte locatie te vinden.



Figuur 3-11 Redenen om geen andere fysieke vergaderlocatie te zoeken.

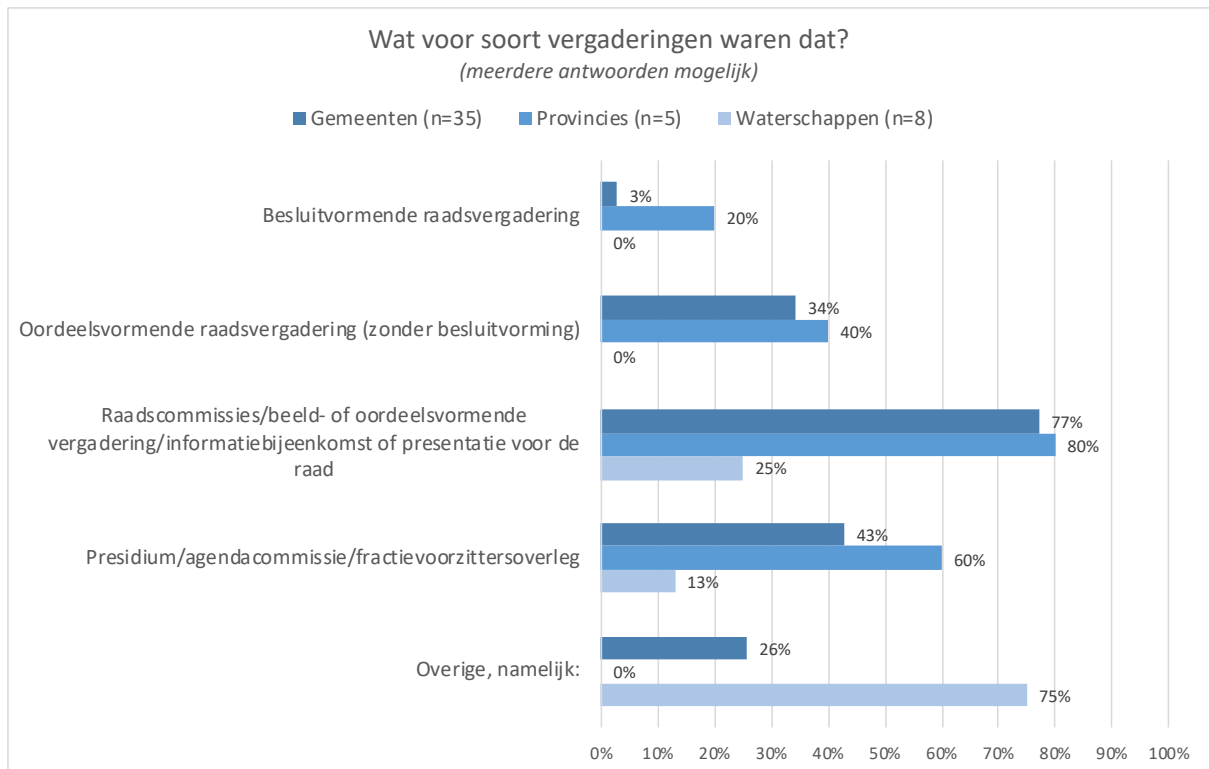
3.3 Gemengd/hybride vergaderen

In 35 van de ondervraagde gemeenten, 5 van de ondervraagde provincies en 2 van de ondervraagde waterschappen is gemengd (dus: hybride) vergaderd. In veel gevallen waarin dit niet is gebeurd was daar wel behoefte aan geweest: dat geldt voor 61 gemeenten, 4 provincies en 1 waterschap.



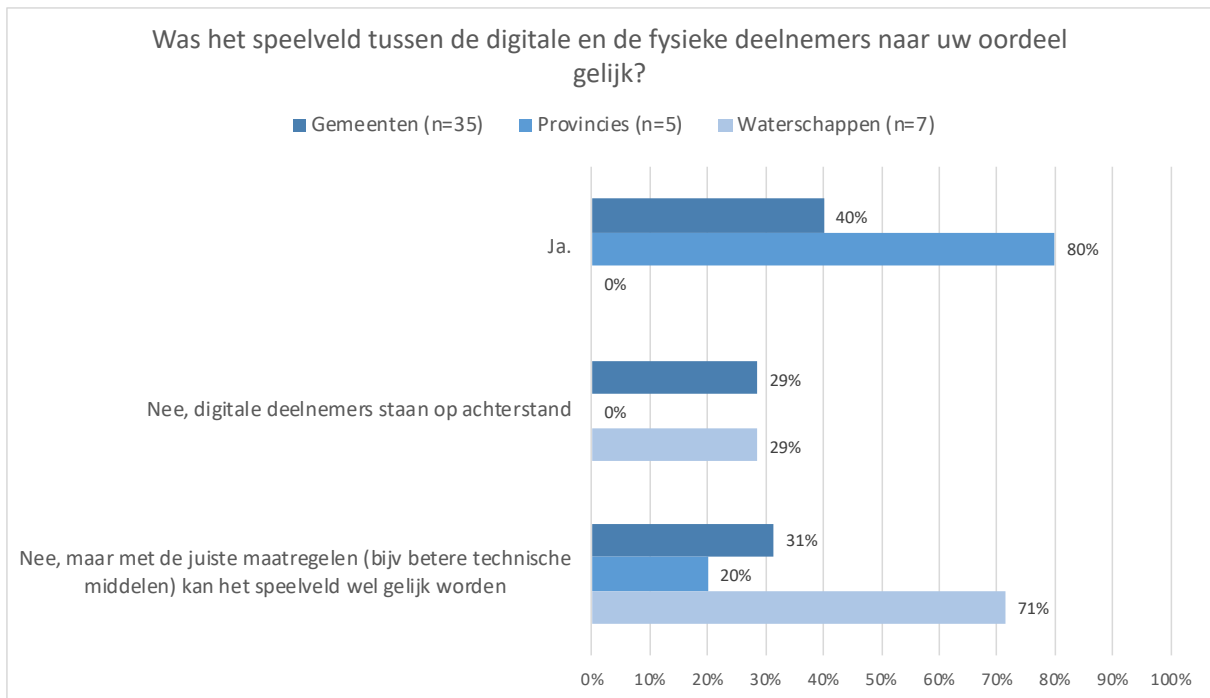
Figuur 3-12 Is er gemengd vergaderd in de volksvertegenwoordiging?

In 1 gemeente en 1 provincie was het een besluitvormende vergadering die gemengd of hybride heeft plaatsgevonden. Bij nadere beschouwing blijkt het in minstens één van beide gevallen te gaan om een situatie waarin de beraadslagingen hybride zijn georganiseerd, en de besluitvorming in een aparte vergadering digitaal is gedaan. In alle andere gevallen betrof het voorbereidende (commissie)vergaderingen, vergaderingen van presidium/agenda-commissie/fractievoorzittersoverleg of overige vergaderingen van de volksvertegenwoordiging.



Figuur 3-13 Wat voor soort gemengde vergaderingen hebben plaatsgevonden?

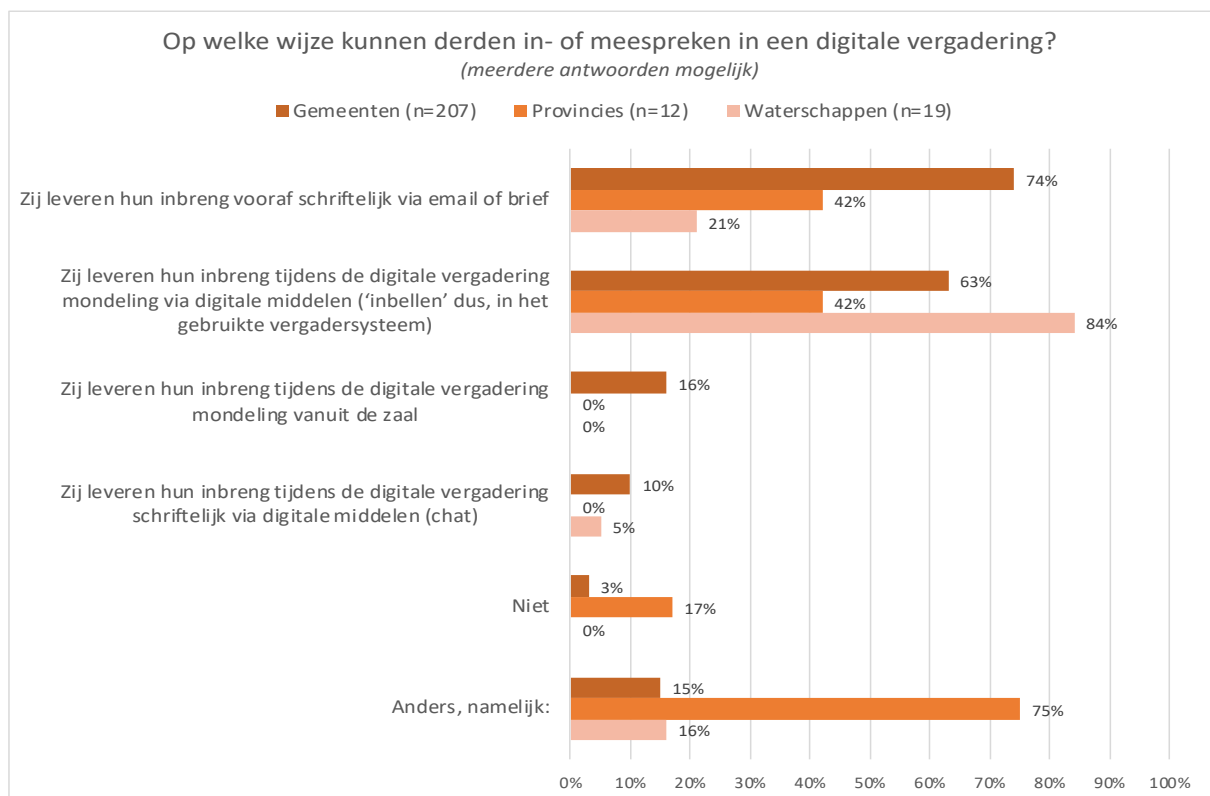
Omdat de Tijdelijke wet hybride besluitvormende vergaderingen verbiedt, en hierover in het decentraal bestuur discussie is ontstaan, heeft de evaluatiecommissie de griffiers met ervaring hierin gevraagd of er sprake was van een gelijk speelveld, en of dat überhaupt mogelijk is bij gemengd c.q. hybride vergaderen. De griffiers denken hier gemengd over: 40% van de raadsgriffiers en de meeste statengriffiers die er ervaring mee hebben, denken dat het speelveld in hun gemengde vergadering gelijk was. Nog eens een aanzienlijk aantal van de respondenten, met name vanuit de gemeenten en de waterschappen, denkt dat het met bijvoorbeeld technische aanpassingen wel degelijk gelijk zou kunnen worden.



Figuur 3-14 De (on)gelijkheid van het speelveld.

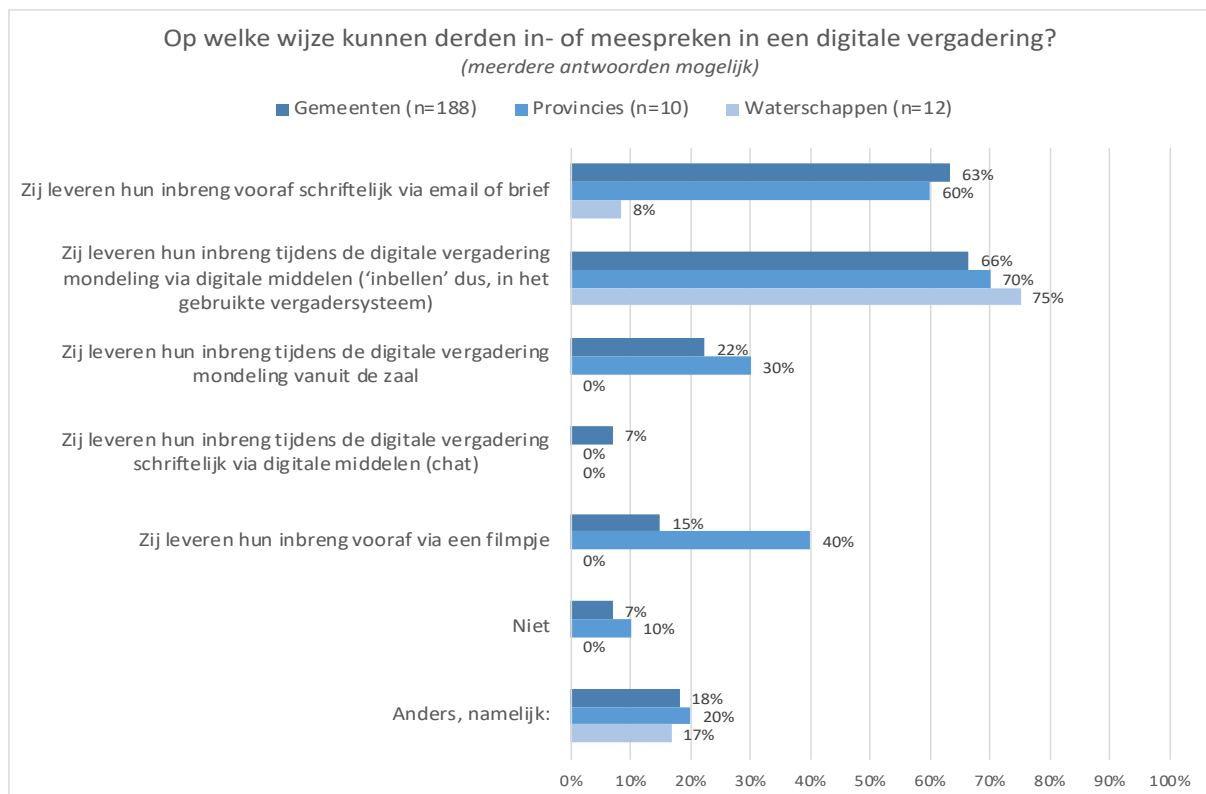
3.4 Overige aspecten

Voor insprekers en gasten zijn in de meeste gevallen voorzieningen getroffen. In mei zag dat er als volgt uit:



Figuur 3-15 Hoe konden insprekers en gasten meepraten in de eerste periode (tot begin mei)?

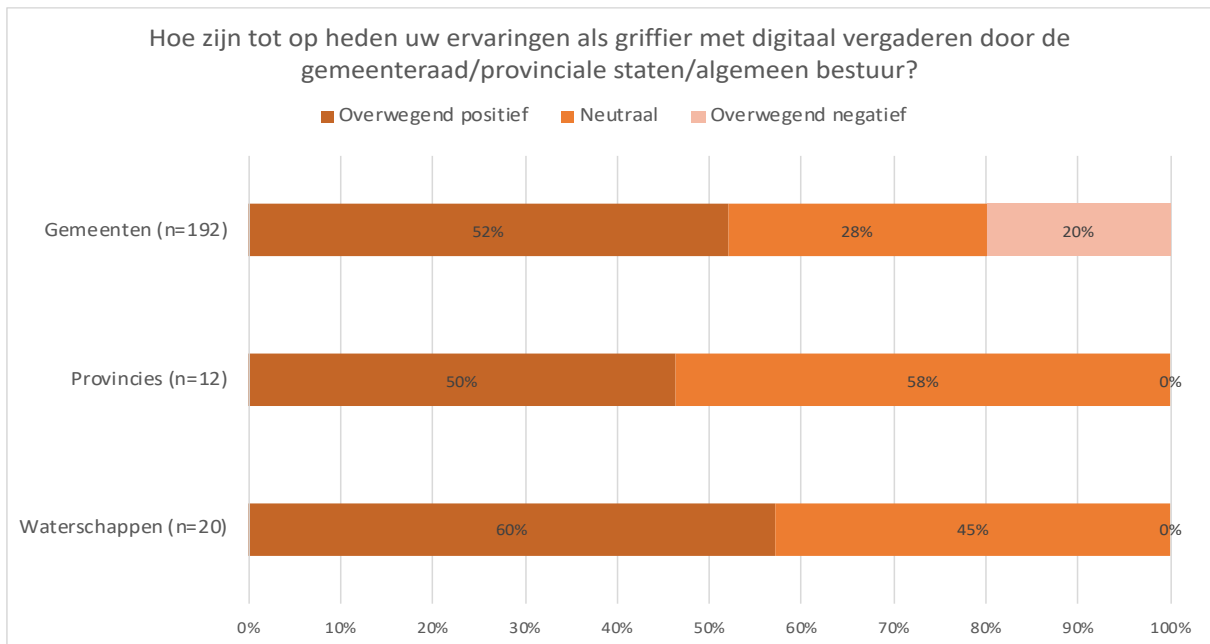
In de enquête voor deze derde rapportage is de vraag opnieuw gesteld aan de griffiers (zie onderstaande figuur). Opvallend daarbij is, dat in 13 gemeenteraden geen voorzieningen voor insprekers in de raadsvergadering zijn getroffen; dat is twee keer zoveel als in mei. Navraag bij enkele van deze 13 griffiers leert echter dat in deze gemeenteraden nooit wordt gewerkt met insprekers in de plenaire raadsvergadering, maar alleen in de commissievergaderingen of andere voorbereidende vergaderingen. De commissie denkt op basis hiervan dat het veilig is om aan te nemen dat in deze 13 gemeenten wel degelijk een of andere voorziening voor inspreken is getroffen. In deze derde rapportage is de antwoordoptie van inspreken via een vooraf aangeleverd filmpje toegevoegd. In de eerste griffiersenquête waren er enkele griffiers die dit middel in het open veld hadden genoemd. Nu rapporteren 28 van de ondervraagde raadsgriffiers en 4 van de statengriffiers dat dit mogelijk is, een mooi voorbeeld van vernieuwing van democratische middelen.



Figuur 3-16 Hoe kunnen insprekers en gasten meepraten?

3.5 Ervaringen griffiers

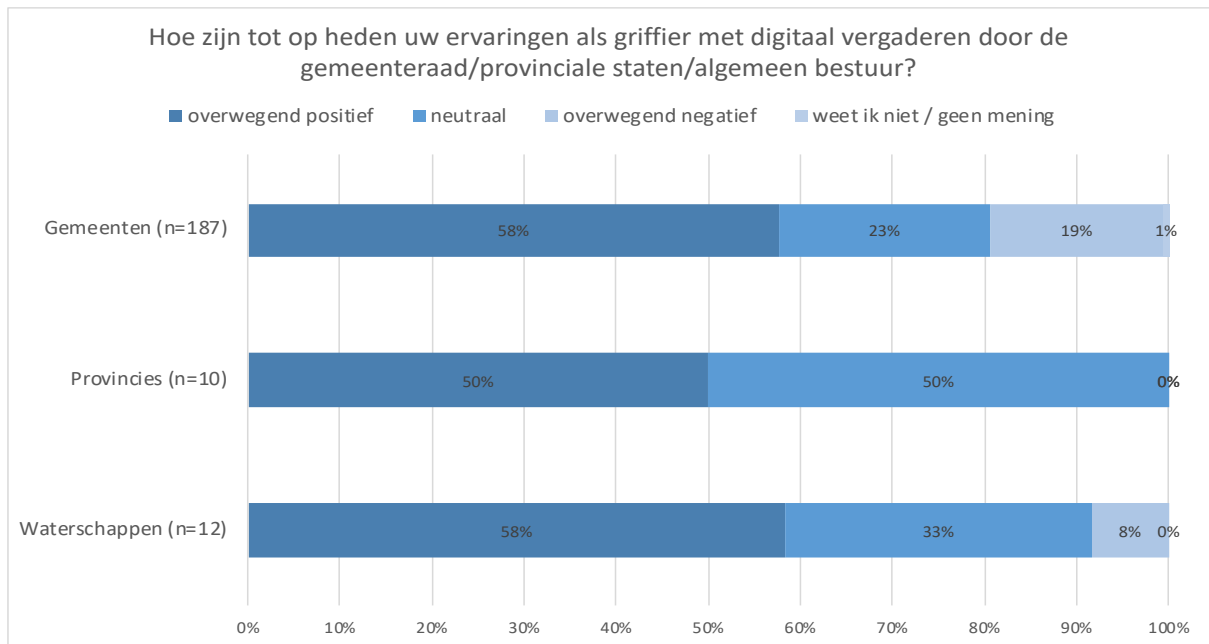
De griffiers zijn degenen die het digitaal vergaderen in de praktijk regisseren c.q. organiseren. Daarom hebben we hen, net als voor de eerste rapportage, gevraagd naar hun ervaringen, nu dit ruim zeven maanden mogelijk is. Hieronder worden eerst de resultaten uit mei gepresenteerd; daarna volgen de recente enquêteresultaten.



Figuur 3-17 Ervaringen van griffiers met digitaal vergaderen in de eerste periode (tot begin mei).

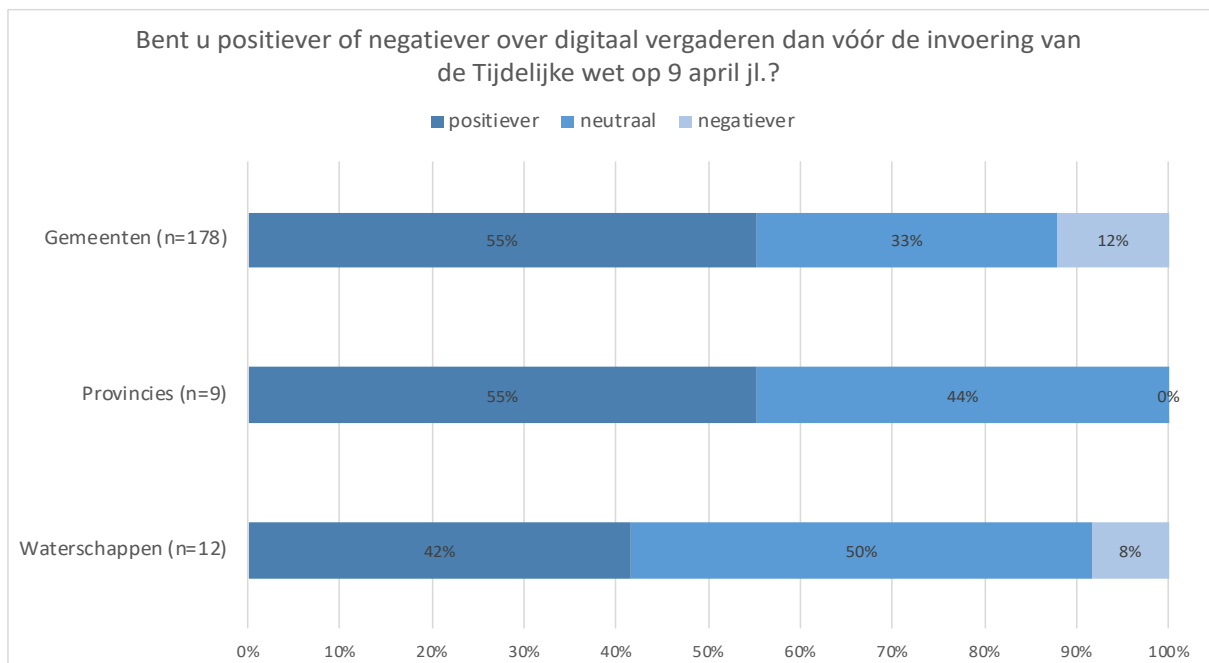
Uit de recente enquête (zie hieronder) blijkt dat bij de gemeenten en waterschappen een meerderheid van de griffiers c.q. bestuursadviseurs overwegend positief is. In de maand mei lagen die cijfers ongeveer hetzelfde. En net als in de maand mei is ongeveer 1/5 van de ondervraagde raadsgriffiers overwegend negatief over het digitaal vergaderen.² Voor de ondervraagde statengriffiers geldt dat de helft van hen positief is, en de helft neutraal; dat was in de maand mei ongeveer hetzelfde. Het is opvallend dat de ervaringen na 6 maanden, waarin de meeste griffiers meer ervaring met digitaal vergaderen hebben opgedaan, niet wezenlijk veranderd zijn.

² Het is niet gezegd dat het hier om dezelfde griffiers gaat.



Figuur 3-18 Ervaringen van griffiers met digitaal vergaderen door de volksvertegenwoordiging.

We hebben de griffiers tot slot nog gevraagd of ze sinds de start van het digitaal vergaderen in het voorjaar er anders over zijn gaan denken. De meesten raads- en statengriffiers zeggen dat ze positiever zijn over digitaal vergaderen dan vóór de invoering van de Tijdelijke wet. Bij de waterschappen is dat iets minder dan de helft. Een enkeling (12 raadsgriffiers en 1 waterschapsrespondent) is negatiever geworden door de ervaringen sinds maart jl.



Figuur 3-19 Zijn de griffiers positiever of negatiever over digitaal vergaderen geworden na invoering van de Tijdelijke wet?

4. Besluitvorming over digitaal vergaderen

Sinds de versoepeling van de maatregelen na de eerste coronagolf in het voorjaar, is in het decentraal bestuur een vergaderpraktijk ontstaan met veel meer variatie dan de opties wel of niet digitaal vergaderen. In de tweede rapportage deed de evaluatiecommissie al verslag daarvan. In hoofdstuk 3 van deze derde rapportage valt te lezen hoe vaak de verschillende opties in de praktijk (ongeveer) voorkomen. Ook kon iets worden gezegd over de argumenten die daarbij een rol spelen. Eén aspect van de huidige praktijk kiest de commissie eruit voor aparte behandeling in een zelfstandig hoofdstuk: de besluitvorming over het digitaal vergaderen. Die is niet alleen complexer geworden door de extra mogelijkheden, maar ook het gesternte waaronder die besluitvorming plaatsvindt lijkt anders geworden. Daarmee is het een van de grotere onderwerpen van dit moment, wat bespreking in een apart hoofdstuk rechtvaardigt.

In de crisissfeer tijdens de eerste periode na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet lag in zekere zin een overzichtelijke vraag voor: digitaal vergaderen of niet vergaderen. Die vraag werd binnen de meeste gemeenten, provincies en waterschappen in relatief grote eensgezindheid beantwoord. In de eerste rapportage rapporteerden de raadsgriffiers in grote meerderheid dat het besluit om digitaal te gaan vergaderen op unanieme steun in het Presidium kon rekenen. In de tweede rapportage bleek slechts een heel klein aantal geconsulteerde volksvertegenwoordigers tegen zijn zin aan een digitale vergadering te hebben deelgenomen. Maar die eensgezindheid werd de afgelopen maanden minder, zo blijkt uit alle berichtgeving en gevoerde gesprekken. Dat kwam door de afnemende crisissfeer, en de toenemende frustratie over de duur van de coronacrisis, en misschien ook wel door de ervaringen met digitaal vergaderen. Inmiddels zijn de vragen ook neteliger geworden. Heeft een raads- of statenlid dat in quarantaine zit gewoon pech als hij niet aan de fysieke vergadering kan deelnemen, net zoals hij pech gehad zou hebben als hij, vóór corona, niet aan de vergadering kon deelnemen vanwege bijvoorbeeld ziekte? En zo niet, hoe moet zijn belang om deel nemen aan de vergadering dan worden afgewogen tegen de problemen die andere raadsleden (blijven) ondervinden als ze digitaal moeten vergaderen? Weegt hun 'pech' dan minder zwaar? Wat als een substantiële minderheid van de raads- of statenleden tot de risicogroep behoort en daarom niet fysiek wil vergaderen? Is dat een keuze voor eigen rekening? En wat moet er gebeuren als het uitgangspunt om zoveel mogelijk fysiek te vergaderen zélf ter discussie komt te staan? Illustratief daarvoor is de volgende observatie van een griffier: *"In mijn raad zijn twee kampen of stromingen als het gaat om de vraag of we*

digitaal moeten vergaderen of niet. Beide kampen beroepen zich op het geven van ‘het goede voorbeeld’: de voorstanders van digitaal vergaderen vinden dat je als volksvertegenwoordiging moet laten zien aan burgers dat je de coronamaatregelen serieus neemt en dus zo min mogelijk fysiek bijeenkomt; de tegenstanders vinden juist dat je burgers moet laten zien dat democratie belangrijk genoeg is om een uitzondering voor te mogen maken”.

Dergelijke vragen zijn in de loop der maanden urgenter geworden. Daarmee is, meer dan in het begin van de evaluatieperiode, de besluitvorming over digitaal vergaderen inmiddels potentiële conflictstof geworden die ook vatbaar is voor politisering. In de meest heftige vorm daarvan beschuldigen partijen elkaar over en weer in de media van een partijpolitiek gebruik van de coronasituatie om een bepaald besluit erdoor te drukken door op de afwezigheid van sommige volksvertegenwoordigers te rekenen. Daarvan heeft de commissie eigenlijk maar één voorbeeld gezien, namelijk in Boxmeer. Daar vielen harde woorden in de pers. Maar ook wanneer de gemoederen niet zó hoog oplopen dat men elkaar openlijk politieke spelletjes verwijt, kan de keuze voor de vergadervorm tot publieke verwijten leiden. Er zijn meerdere gevallen geweest waarin volksvertegenwoordigers die niet aan een fysieke vergadering konden of wilden deelnemen zich in de media hebben beklagd over het besluit van de meerderheid om toch fysiek te vergaderen. Dat in zichzelf is al een teken aan de wand.

Naar de waarneming van de commissie, bevestigd in meerdere achtergrondgesprekken, zijn deze mediaberichten het topje van een ijsberg van toenemende spanning op de besluitvorming over de digitale vergadering. Om iets meer te kunnen zeggen over de omvang van die ijsberg heeft de commissie een aantal vragen aan griffiers voorgelegd. Daarmee is meer systematische informatie verzameld over de besluitvorming over het digitaal vergaderen. Wie beslist? En hoe wordt beslist? Over deze beelden heeft de commissie doorgesproken in verschillende achtergrondgesprekken.

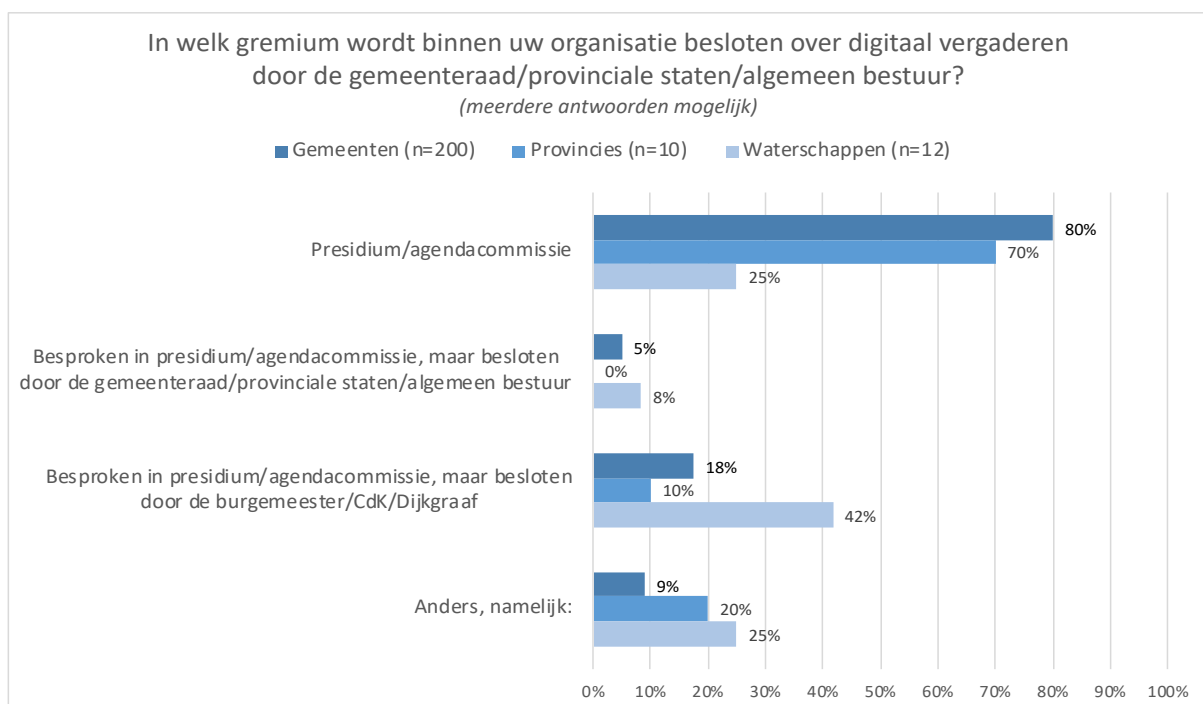
4.1 Wie beslist?

In de systematiek van de Tijdelijke wet is een digitale vergadering een tijdelijke, bijzondere vergaderlocatie. De bevoegdheid om een vergadering digitaal te beleggen berust daarom bij degene die normaal bevoegd is de locatie van de vergadering te bepalen: de voorzitters, dat wil zeggen de burgemeesters, commissarissen en dijkgraven. Zij hebben daarin een eigenstandige positie ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Deze eigenstandige positie brengt mee dat de voorzitter ook een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft voor de

hele volksvertegenwoordiging. In praktijk betekent dit dat hij in het bijzonder moet letten op de belangen van minderheden. Meerderheden zorgen immers wel voor zichzelf.

Tegenover deze eigenstandige positie van de voorzitters van de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen staat de plicht om het Reglement van Orde in acht te nemen. Een dergelijk reglement *kan* regels bevatten ten aanzien van de vergaderlocatie en een behoorlijk aantal reglementen doet dat ook. Op deze wijze *kan* een plenaire vergadering ook de bevoegdheid van de voorzitter om een digitale vergadering uit te schrijven – binnen de grenzen van de Tijdelijke wet – aan nadere regels onderwerpen. Daarnaast zal een voorzitter verantwoording moeten afleggen voor de keuzes die hij maakt en zal hij zijn gezag niet oneindig tegen de zin van de meerderheid kunnen gebruiken. Het is niet realistisch dat een burgemeester langdurig tegen de breed gedeelde wens om fysiek te vergaderen ingaat door voortdurend op eigen gezag toch digitale vergaderingen uit te schrijven.

In de praktijk laat een voorzitter zich in deze situaties doorgaans bijstaan door een commissie vanuit de vergadering, zoals een presidium. Dat gremium kan een meer of minder politiek profiel hebben maar is altijd bedoeld om de besluiten over de vergaderorde buiten de eigenlijke vergadering en in een meer gedepoliteerde sfeer te nemen. Het verbaast daarom niet dat volgens de meeste griffiers het presidium ook nu de plek is waar het besluit over digitaal vergaderen (feitelijk) wordt genomen.

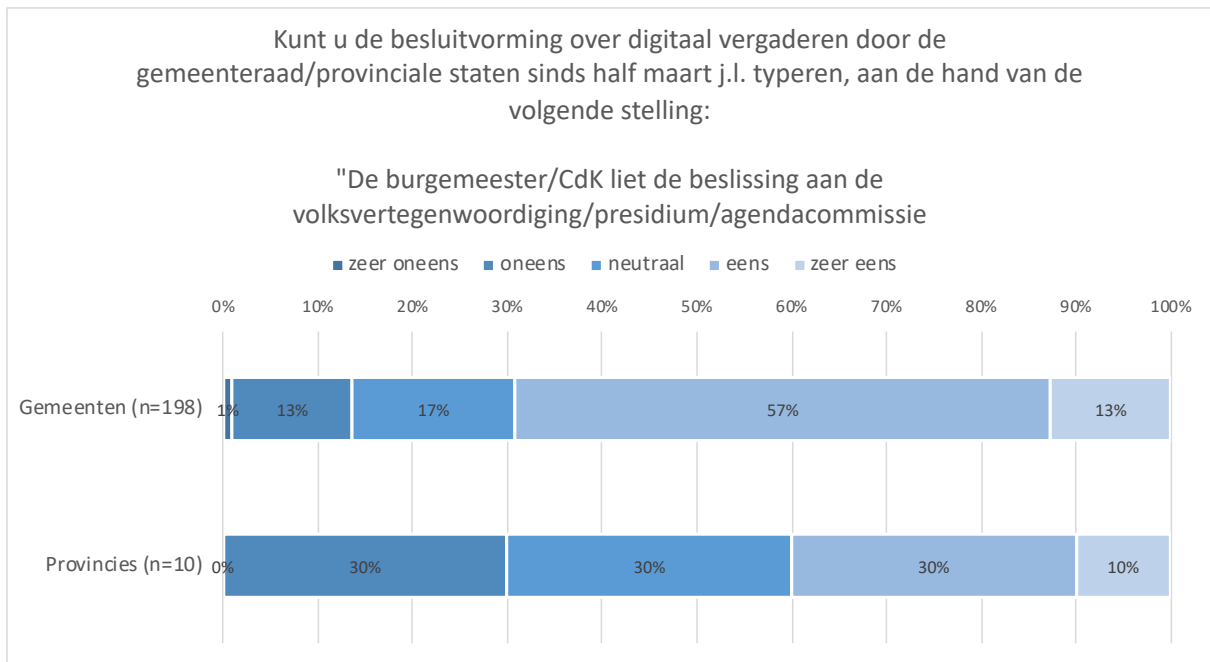


Figuur 4-1: In welk gremium wordt besloten over digitaal vergaderen?

Opvallend aan de bovenstaande figuur is dat in verreweg de meeste gevallen het presidium of de agendacommissie de plek is waar wordt beslist. Waar dat niet het geval is, verschuift de beslissing eerder naar het eenhoofdige gezag van de voorzitter dan naar de plenaire vergadering. Het grotere percentage gevallen waarin dit vanuit de waterschappen wordt gerapporteerd, wordt verklaard door de monistisch ingerichte verhoudingen in die bestuurslaag. In de categorie 'anders' wordt met regelmaat consultatie van de fractievoorzitters genoemd. Dat is een bijzondere figuur die enerzijds politieker kan zijn dan een agendacommissie die is samengesteld uit voorzitters van raadscommissies, maar anderzijds is het ook een gremium waar de volksvertegenwoordiging als geheel in is vertegenwoordigd.

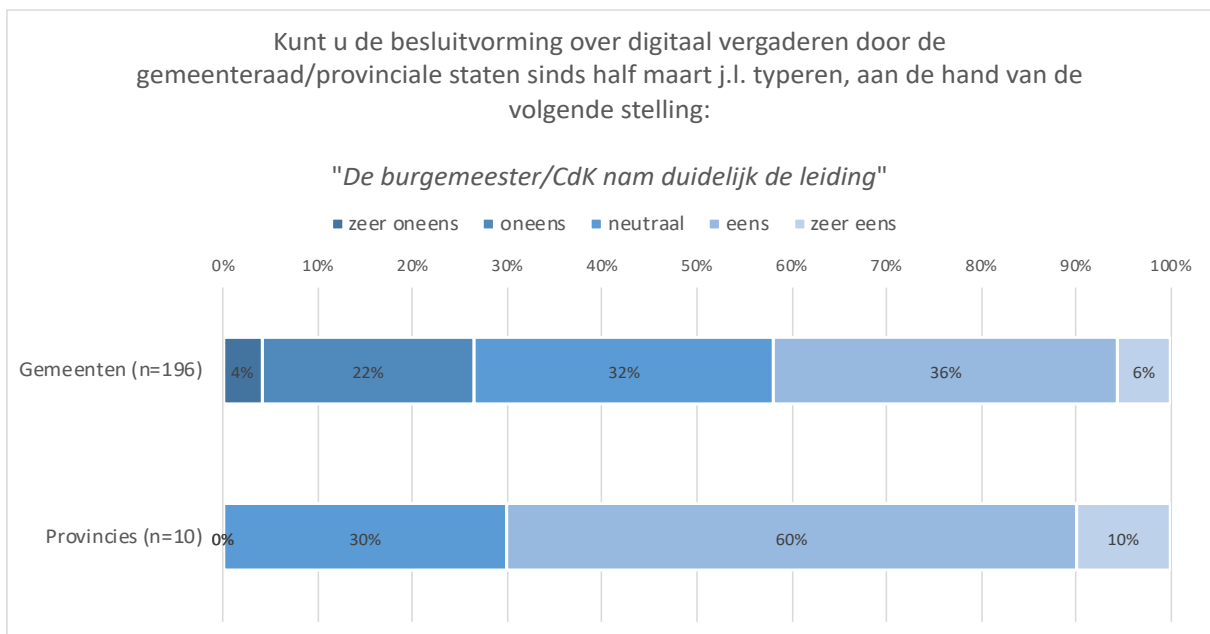
Meer specifiek heeft de commissie de griffiers gevraagd het verloop van de interne besluitvorming te beschrijven.³ Een eerste vraag betreft de wijze waarop voorzitters hun rol invullen. De wetgever heeft bepaald dat zij beslissen, en de vraag is hoe zij die bevoegdheid in de praktijk gebruiken. In figuur 4-2 is te zien dat verreweg de meeste burgemeesters (70%) de beslissing aan de raad overlaten. Zij vullen hun rol dus in hoofdzaak procedureel in, en zijn er in meerderheid op gericht om inhoudelijk (een afvaardiging van) de volksvertegenwoordiging te volgen. De commissarissen zitten er wat strakker in, zou je kunnen concluderen: 6 van de 10 hebben volgens hun griffier de beslissing niet aan provinciale staten overgelaten, en (blijkbaar) dus zelf beslist.

³ Hierbij moet worden opgemerkt dat deze vragen niet aan de bestuursadviseurs c.q. griffiers van de waterschapsbesturen zijn gesteld.



Figuur 4-2 Burgemeester/CdK lieten de beslissing over aan de volksvertegenwoordiging/presidium/agendacommissie.

Over de rol van de burgemeester/commissaris hebben de griffiers ook een tweede vraag beantwoord, zoals hieronder zichtbaar is.

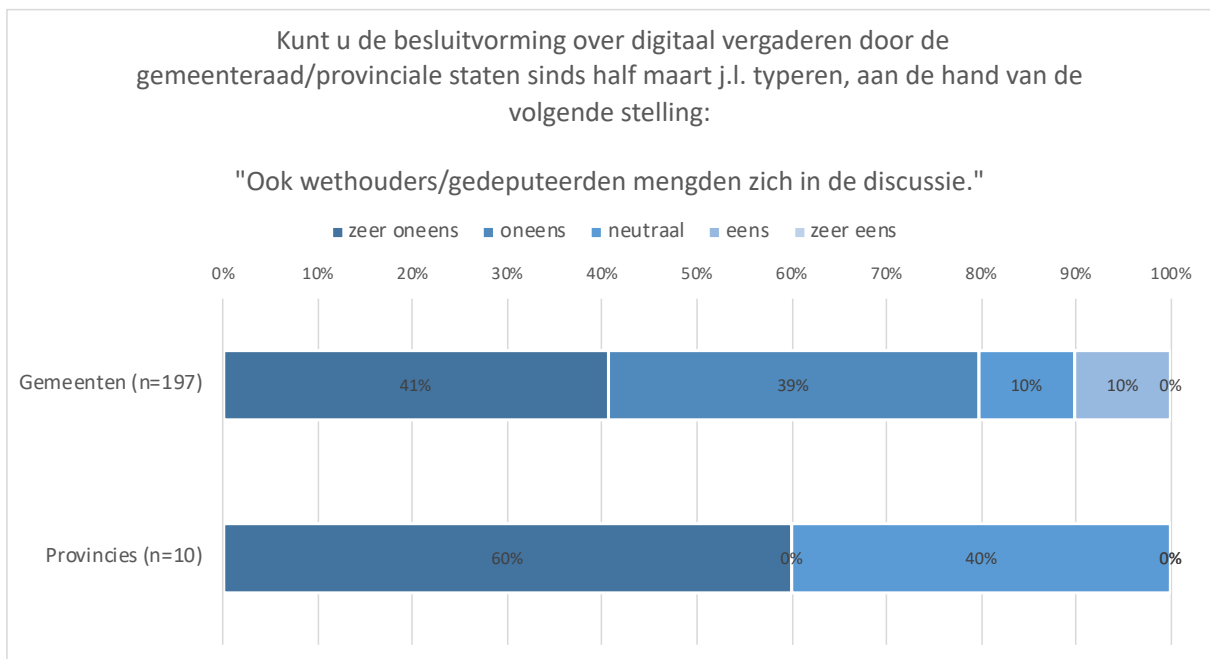


Figuur 4-3 Burgemeester/CdK nam de leiding.

Enigszins in lijn met de vorige vraag blijkt uit figuur 4-3 dat de commissarissen er meer 'bovenop' lijken te zitten dan de burgemeesters. 7 van de 10 hebben volgens de statengriffier duidelijk de leiding genomen in het interne besluitvormingsproces. Op lokaal niveau ziet

slechts 42% van de griffiers de burgemeester de leiding nemen. Ruim een kwart van de ondervraagde griffiers zegt dat de burgemeester dat niet doet. Uit de gevoerde achtergrondgesprekken herkent de evaluatiecommissie het beeld dat burgemeesters dit in de praktijk heel verschillend aanpakken.

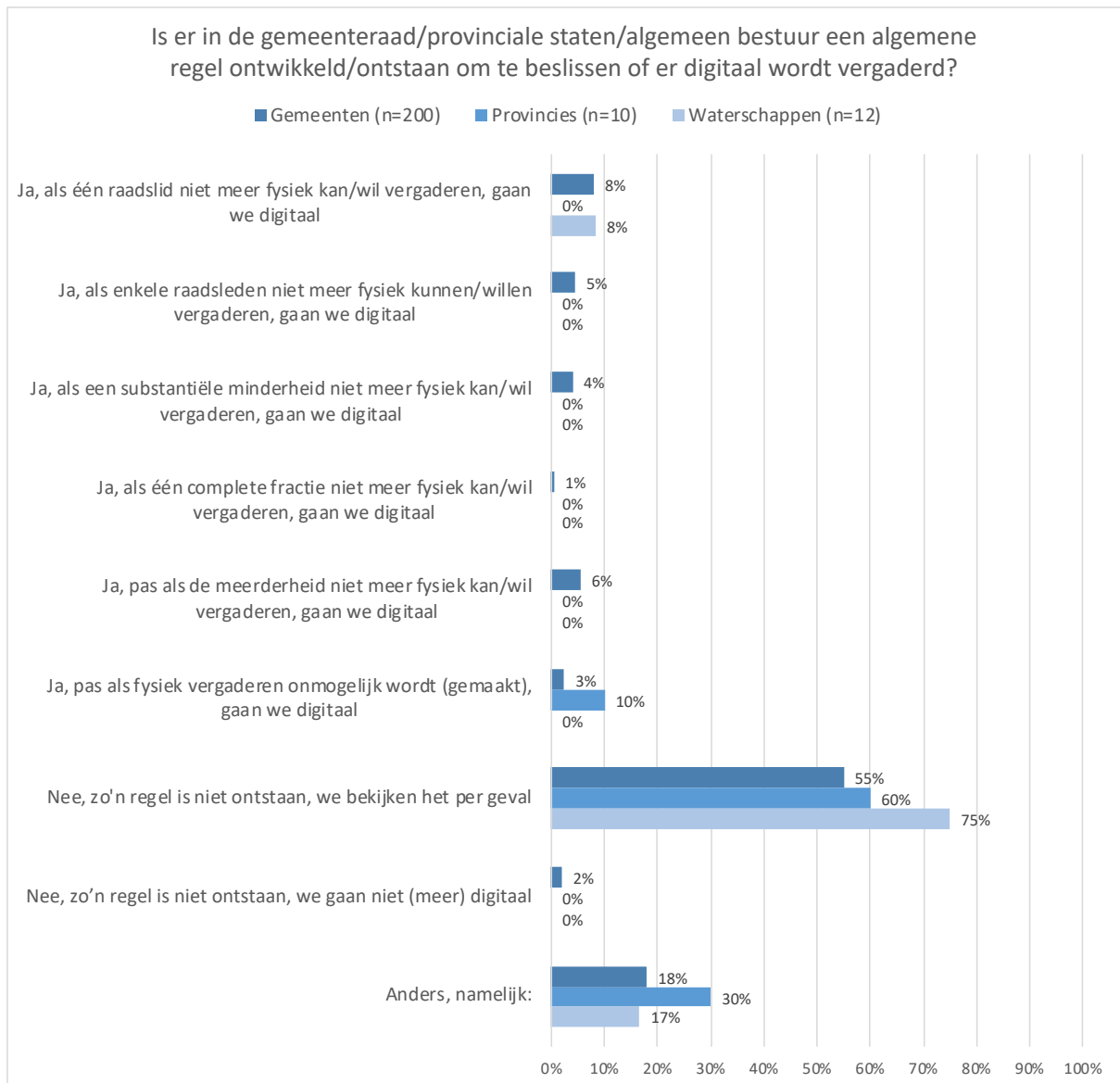
Verder zien we in onderstaande figuur dat de besluitvorming een zaak tussen voorzitter en volksvertegenwoordiging is. Wethouders en gedeputeerden doen naar de waarneming van de griffiers niet of nauwelijks mee in de discussie over de vergadervorm.



Figuur 4-4 Rol overige leden dagelijks bestuur

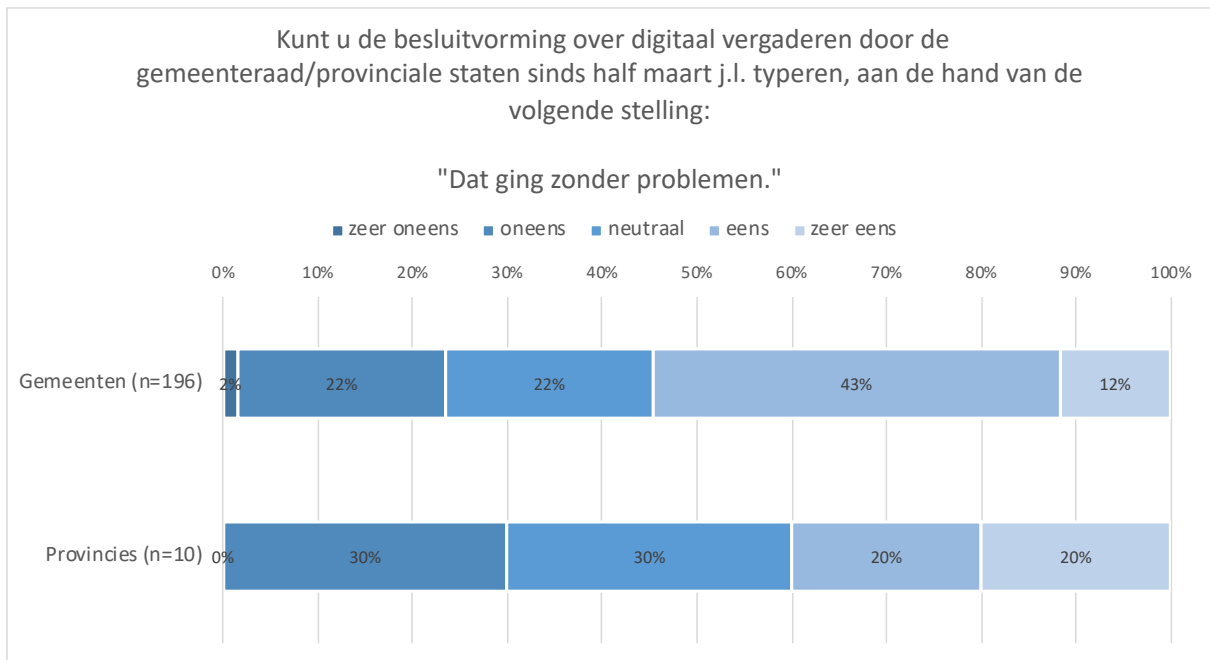
4.2 Hoe wordt beslist?

Gezien het feit dat de besluitvorming potentieel ingewikkelder is geworden in de loop van de tijd, wilde de commissie graag weten of gemeenteraden, provinciale staten of waterschapsbesturen ervoor hebben gekozen om de besluitvorming over de vergaderwijze te baseren op een beslisregel.



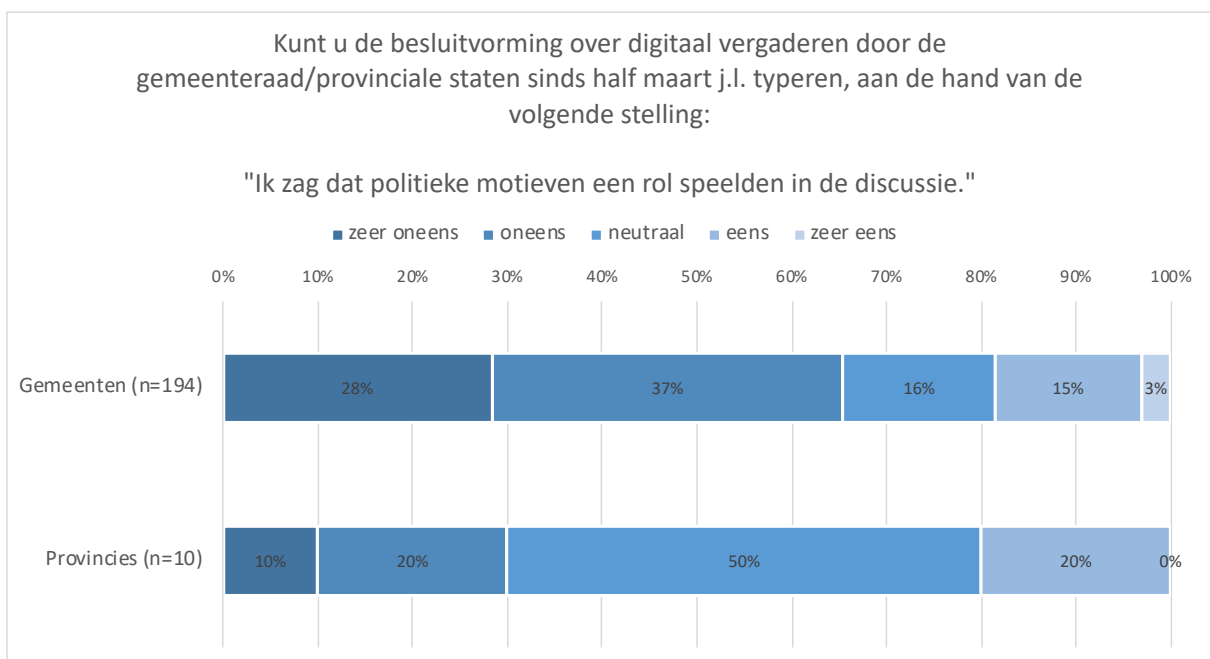
Figuur 4-6 Is er sprake van een beslisregel om te bepalen of er digitaal wordt vergaderd of niet?

Hoewel – bij elkaar genomen – in ongeveer een kwart van de volksvertegenwoordigingen een beslisregel is ontstaan over het al dan niet digitaal vergaderen, zo blijkt uit bovenstaande figuur, rapporteert een duidelijke meerderheid van de griffiers dat het (nog altijd) per geval wordt bepaald. Dat hoeft zeker niet altijd tot problemen te leiden, blijkt uit een vervolgvraag.



Figuur 4-7 Interne besluitvorming verloopt zonder problemen.

In grofweg de helft van de gevallen verloopt de interne besluitvorming over digitaal vergaderen, naar de waarneming van de griffiers, zonder problemen. Tegelijkertijd rapporteert ongeveer een kwart van de ondervraagden problemen. We hebben niet gevraagd om wat voor problemen het gaat. Omdat 'problemen' niet hetzelfde is als 'politisering' heeft de commissie, zoals al gemeld in de inleiding van dit hoofdstuk, ook expliciet gevraagd naar eventuele 'politisering' van de interne besluitvorming.



Figuur 4-8 Mate waarin politieke motieven een rol speelden in de discussie.

Opvallend is dat ongeveer een vijfde van de griffiers rapporteert politieke motieven aan het werk te hebben gezien, tegenover een stellige meerderheid - van de raadsgriffiers althans - die het tegendeel ziet bij zijn volksvertegenwoordigers. Ongeveer de helft van de raadsgriffiers die politieke motieven rapporteren zien ook problemen in de besluitvorming, maar de andere helft ziet politieke motieven en geen problemen.

4.3 Tot slot

We kunnen op basis van de gepresenteerde resultaten geen causale lijn te trekken tussen de voorzitters die geen leiding nemen in de discussie over digitaal vergaderen of de beslissing inhoudelijk aan de meerderheid laten, het gebrek aan een algemene beslisregel en ten slotte de gerapporteerde problemen en politieke motieven. Daarvoor zijn niet alleen de aantallen te klein, er is ook geen vergelijkingsmateriaal. Sommige volksvertegenwoordigingen zijn politieker dan andere – in raden waar de sfeer al verziekt was mag het niet verbazen dat ook over het digitale vergaderen vroeg of laat de politieke vlam in de procedurele pan slaat. Het is dus te simpel om bij politieke escalatie meteen een verband te leggen met een afwezige voorzitter of een ontbrekende beslisregel. Tegelijkertijd acht de commissie op basis van achtergrondgesprekken die de afgelopen maanden zijn gevoerd het evenzeer onwaarschijnlijk dat er géén relatie is tussen deze zaken. De commissie zou het daarom geen gek idee achten wanneer voorzitters, en met name burgemeesters, waar mogelijk een actievere rol zouden gaan spelen en zouden bevorderen dat vaker gewerkt wordt met vooraf geformuleerde vuistregels of afwegingskaders. Op die manier wordt ook de griffier ontlast van de verantwoordelijkheid om de besluitvorming over digitaal vergaderen in goede banen te leiden, een verantwoordelijkheid die zeker in een gepolariseerd klimaat binnen de raad of staten niet geheel aan deze functionaris kan worden overgelaten. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is daarbij - in ieder geval in eerste instantie - nog beperkt tot het aanspreken van de lokale actoren op hun eigen verantwoordelijkheid en het stimuleren van lokale regelgeving (afspraken), bijvoorbeeld door het delen van de voorbeelden van vuistregels via de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur of een programma als Democratie in Actie.

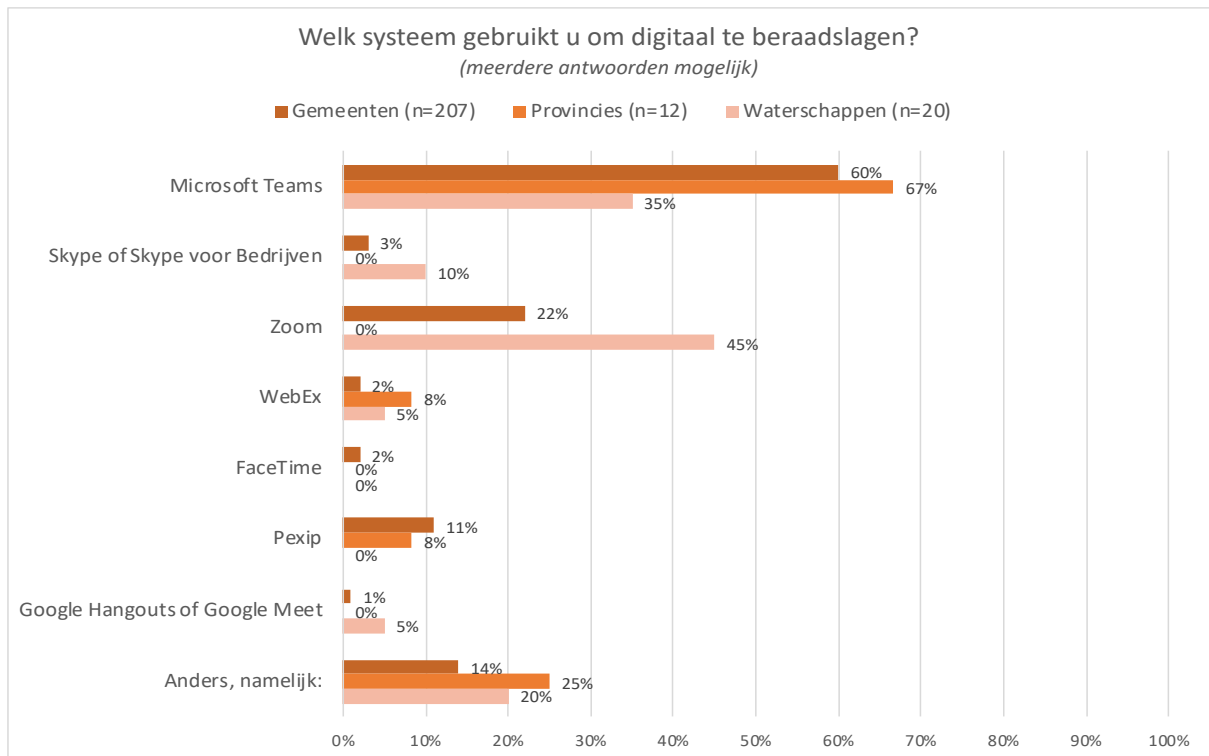
5. Bevindingen op het terrein van techniek en cybersecurity

Bij het uitkomen van de Tijdelijke wet in maart leefden er vragen over de cybersecurity-aspecten van digitaal vergaderen door decentrale overheden. Bestonden er risico's rondom de veiligheid van gebruikte systemen voor vergaderen en stemmen, en zo ja, hoe omvangrijk waren die risico's? Om een antwoord te geven op die vragen, en om verslag te doen van eventuele incidenten op het terrein van cybersecurity⁴ werd in elke rapportage een apart hoofdstuk opgenomen over de digitale veiligheidsaspecten die voortvloeiden uit online vergaderen en stemmen. In dit hoofdstuk worden eerst enkele bevindingen omtrent het gebruik van de technische systemen gepresenteerd en telkens vergeleken met de eerdere rapportages. Vervolgens wordt gereflecteerd op de uitdagingen rondom cybersecurity voor de Tijdelijke wet in haar huidige vorm, en voor de toekomst.

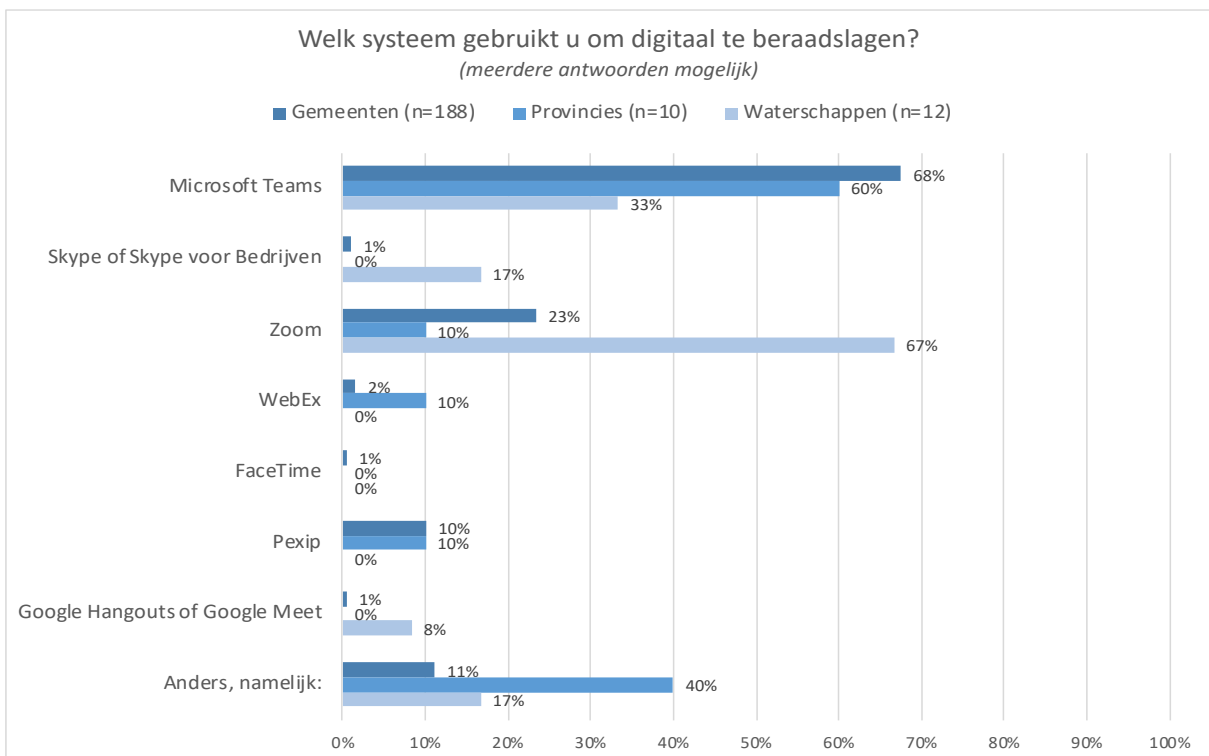
5.1 Het gebruik van digitale vergadersystemen

Wanneer we kijken naar de vergaderpraktijk, dan zien we dat er weinig grote verschuivingen zijn wat betreft de digitale systemen die gebruikt worden voor het vergaderen zelf. In maart was het zo dat het overgrote deel van de gemeenten, provincies en waterschappen gebruik maakte van Microsoft Teams, met Zoom op de tweede plaats. Dat is nog altijd het geval, zoals uit de twee grafieken hieronder blijkt.

⁴ Hoewel cybersecurity en digitale veiligheid in academische literatuur onderscheiden noties zijn, worden de termen 'cyberveiligheid', 'cybersecurity' en 'digitale veiligheid' in dit rapport onderling uitwisselbaar gebruikt om de leesbaarheid van het stuk te vergroten en de hoeveelheid Engels (uit een vakgebied dat nauwelijks Nederlandse vertalingen kent) te verminderen.



Figuur 5-1: Gebruikte systemen in de eerste periode (tot begin mei).



Figuur 5-2: Gebruikte systemen in de periode van mei tot november.

In de eerste evaluatie merkte de evaluatiecommissie op dat er aan het gebruik van met name Zoom risico's kleefden. Het gebruik van dat programma is sindsdien binnen de waterschappen

toegenomen van 45% naar 67%. Dat heeft te maken met een in mei jl. verschenen advies van Het Waterschapshuis (de regie- en uitvoeringsorganisatie voor de 21 waterschappen op het gebied van ICT) en de Unie van Waterschappen, dat was gebaseerd op onderzoek naar digitale vergadertools. In dat advies werd over de veiligheidsrisico's van Zoom gesteld dat er “*verschillende maatregelen getroffen [zijn] om de [...] risico's te minimaliseren en het gebruik zo veilig mogelijk te maken*”⁵, en dat HWH en de UvW het gebruik van Zoom voor grote bijeenkomsten derhalve aanraadden. Gebruiksvriendelijkheid werd hierbij als belangrijkste argument genoemd.

De commissie constateert dat er in de maanden tussen maart en november door Zoom hard gewerkt is om de app veiliger te maken. Een aantal grote veiligheidslekken is gedicht⁶, en Zoom heeft sinds 16 november (dus helaas pas 6 maanden na de explosieve groei van Zoom!) twee tools geïmplementeerd in de app om het infameuze probleem van ‘zoombombing’ tegen te gaan⁷. Daarnaast zijn fundamentele beveiligingstechnieken (waaronder twee-factor-authenticatie en het standaard beschermen van meetings met een password) toegevoegd. Tot slot stelt Zoom dat het nu ‘*end-to-end*’ encryptie gebruikt. Over dat laatste wordt door critici opgemerkt dat de encryptie loopt van de gebruiker naar de server van Zoom zelf, waardoor communicatie weliswaar is beschermd tegen inbreken door derden, maar medewerkers van Zoom zelf nog altijd wel toegang hebben tot alle meetings die via Zoom gehost worden. Van ‘*end-to-end*’ encryptie is dus in de praktijk geen sprake, zo stelt het internationaal gerenommeerde beveiligingsbedrijf Kaspersky.⁸ Daarnaast is er kritiek op de privacy policy van Zoom; tot voor kort “*leek die policy [Zoom] het recht te geven om alles te doen met de data van gebruikers wat ze maar wilden*”⁹. Hoewel er dus zeker verbeterlagen zijn gemaakt, zijn verschillende cybersecurityonderzoekers nog steeds van mening dat de beveiliging van Zoom verbetering behoeft.

⁵ Zie <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2020/06/Digitaal-vergaderen-bij-de-Unie-en-HWH.pdf> (voor het laatst bezocht op 16 november 2020).

⁶ Zie bijvoorbeeld <https://blog.0patch.com/2020/07/remote-code-execution-vulnerability-in.html> (voor het laatst bezocht op 27 november 2020).

⁷ ‘Zoombombing’ betekent dat ongenodigde derden zichzelf toegang verschaffen tot een digitale meeting en deze verstoren. Zie voor de oplossingen voor dit probleem <https://blog.zoom.us/new-ways-to-combat-zoom-meeting-disruptions/> (voor het laatst bezocht op 27 november 2020).

⁸ Zie <https://www.kaspersky.com/blog/zoom-security-ten-tips/> (voor het laatst bezocht op 27 november 2020).

⁹ Zie <https://www.tomsguide.com/news/zoom-security-privacy-woes> (voor het laatst bezocht op 27 november 2020).

Voor de gemiddelde gebruiker, die geen staats- of bedrijfsgeheimen of (al te) persoonlijke informatie deelt, zijn de risico's bij gebruik van Zoom echter beperkt. Een veelgehoord advies is om de Zoom-app te vermijden en Zoom-meetings via de webbrowser te laten plaatsvinden.¹⁰ Daarmee worden verschillende security-zwaktes omzeild. In webbrowsers worden beveiligingslekken sneller ontdekt en veelal ook sneller gedicht. Door de browserversie in plaats van de app te gebruiken, beschermt de gebruiker zichzelf dus beter.

Doen andere apps het beter op het terrein van cybersecurity dan Zoom? Microsoft Teams staat bij gemeenten en provincies met stip op nummer één als het meest gebruikte systeem voor digitaal vergaderen. Bij deze app werd in het voorjaar een serieuze kwetsbaarheid ontdekt, die we in de eerste tussenrapportage bespraken.¹¹ Deze kwetsbaarheid is in april van dit jaar door Microsoft opgelost.¹² Daarna zijn er geen grote nieuwe kwetsbaarheden ontdekt. Ook WebEx kende enkele kwetsbaarheden in de periode maart tot november 2020, maar ook die zijn intussen geadresseerd.¹³ Over de veiligheid van Pexip heeft de commissie onvoldoende gegevens kunnen vinden.

Zoals ook in de eerste evaluatie en hierboven opgemerkt, is veiligheid echter slechts één van de parameters op basis waarvan partijen kiezen voor een bepaalde app om te vergaderen. Net als in de eerste evaluatie vroeg de commissie ook dit keer aan respondenten van gemeenten, provincies en waterschappen waarom ze voor een bepaald vergadersysteem hadden gekozen. Er blijken verschillende redenen te zijn om te kiezen voor een vergadersysteem, variërend van praktische motieven (het systeem werd al gebruikt of is makkelijk in het gebruik) tot financiële redenen (het systeem is gratis of er was al een licentie voor). Ook technische redenen spelen een rol: de IT-afdeling beval dit systeem aan of maakte het zelfs verplicht, dan wel het systeem biedt de juiste technische functionaliteit.

In de eerste tussenrapportage in mei hadden we inzicht in de motieven van gemeenten en waterschappen om voor bepaalde vergadersystemen te kiezen. Van provincies ontbraken

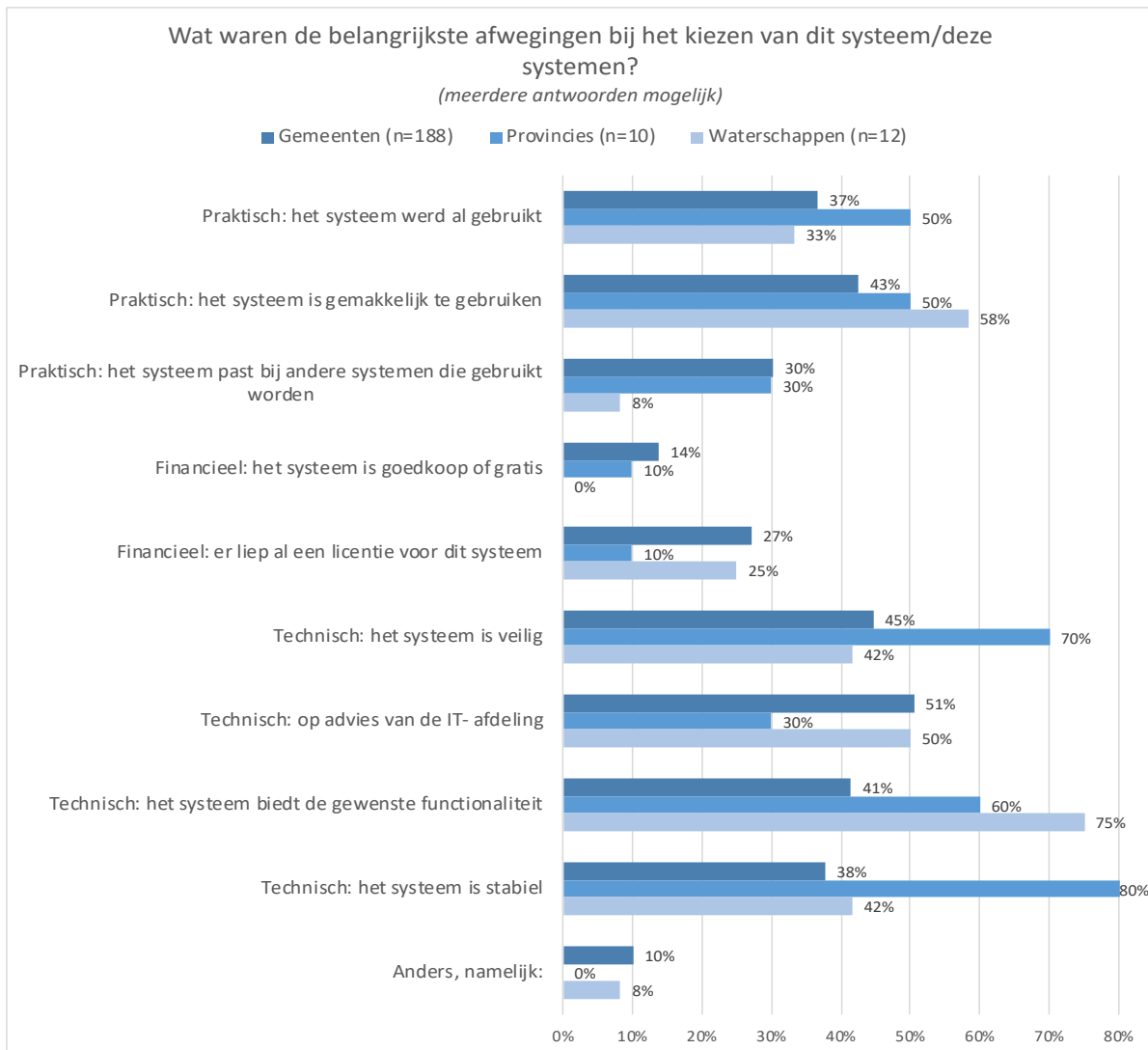
¹⁰ Zie bijvoorbeeld de tips van Kaspersky: <https://www.kaspersky.com/blog/zoom-security-ten-tips/> (voor het laatst bezocht op 27 november 2020).

¹¹ Zie de eerste tussenrapportage, pagina 36.

¹² Zie bijvoorbeeld <https://www.welivesecurity.com/2020/04/27/microsoft-teams-flaw-gif-account-takeover/> (voor het laatst bezocht op 27 november 2020).

¹³ Voor een overzicht van de patches en updates in WebEx zie <https://www.waterisac.org/portal/cisco-releases-security-update-0> (voor het laatst bezocht op 30 november 2020).

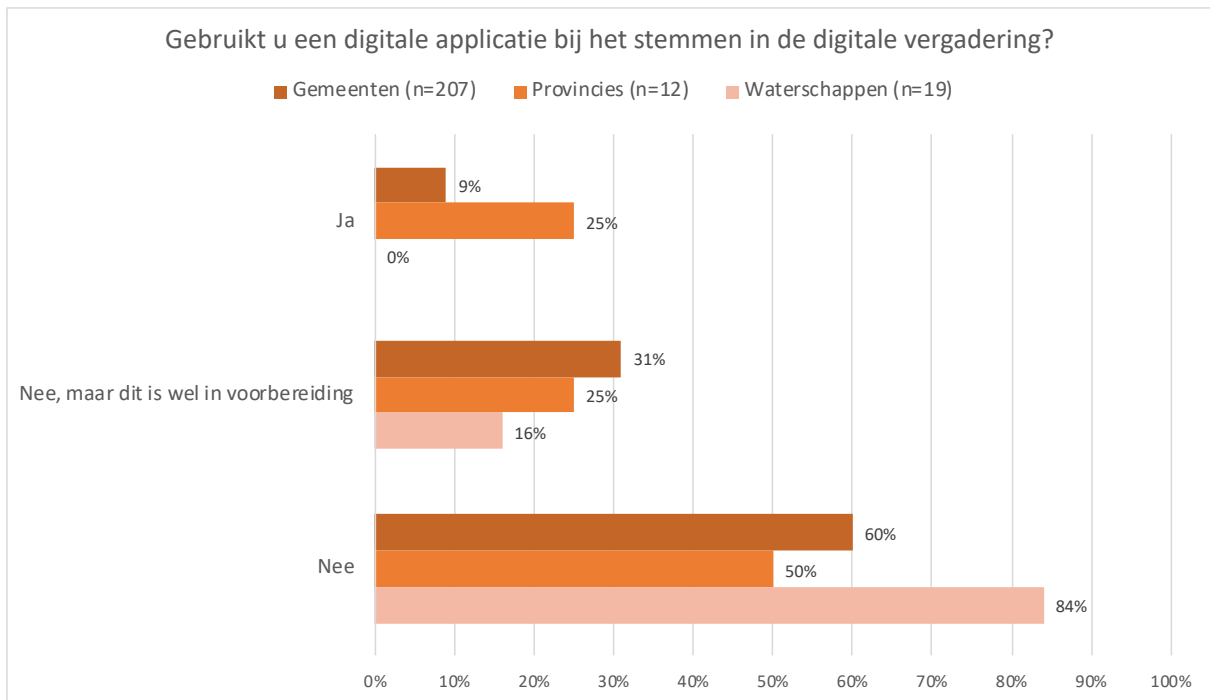
deze data. In de grafiek hieronder zijn deze data voor de situatie tot november, samen met die van de gemeenten en de waterschappen wél opgenomen. De provincies wijken af van de gemeenten en de waterschappen in de onderbouwing van hun keuze voor een vergadersysteem: zij zijn vooral gericht op de technische stabiliteit van het systeem (80%), de veiligheid van het systeem (70%) en de functionaliteit van het systeem (60%). Praktische en financiële overwegingen worden door de respondenten van de provincies aanzienlijk minder vaak genoemd. Vooral de nadruk op de veiligheid van het systeem (70%), ten opzichte van 45% bij de gemeenten en 42% bij de waterschappen, is in meerdere opzichten opvallend. Tijdens de eerste rapportage gaf 42% van de gemeenten aan dat cybersecurity een belangrijke overweging was bij de keuze van het systeem. Dat is nu 45%, dus nagenoeg gelijk gebleven. Bij de waterschappen gaf in de eerste rapportage 25% van de respondenten aan dat de veiligheid van het gekozen systeem belangrijk gevonden werd; dat is nu 42%, dus een flinke stijging. Bij de provincies geeft zoals gezegd zelfs 70% van de respondenten aan dat cybersecurity een belangrijke rol speelde bij de keuze voor het systeem. Deze cijfers zijn interessant in het licht van het feit dat grote incidenten in de tussenliggende maanden lijken te zijn uitgebleven. We zullen dit feit in paragraaf 5.3 nader analyseren.



Figuur 5-3: Overwegingen om te kiezen voor een of meerdere digitale vergadersystemen.

5.2 Het gebruik van stemapps

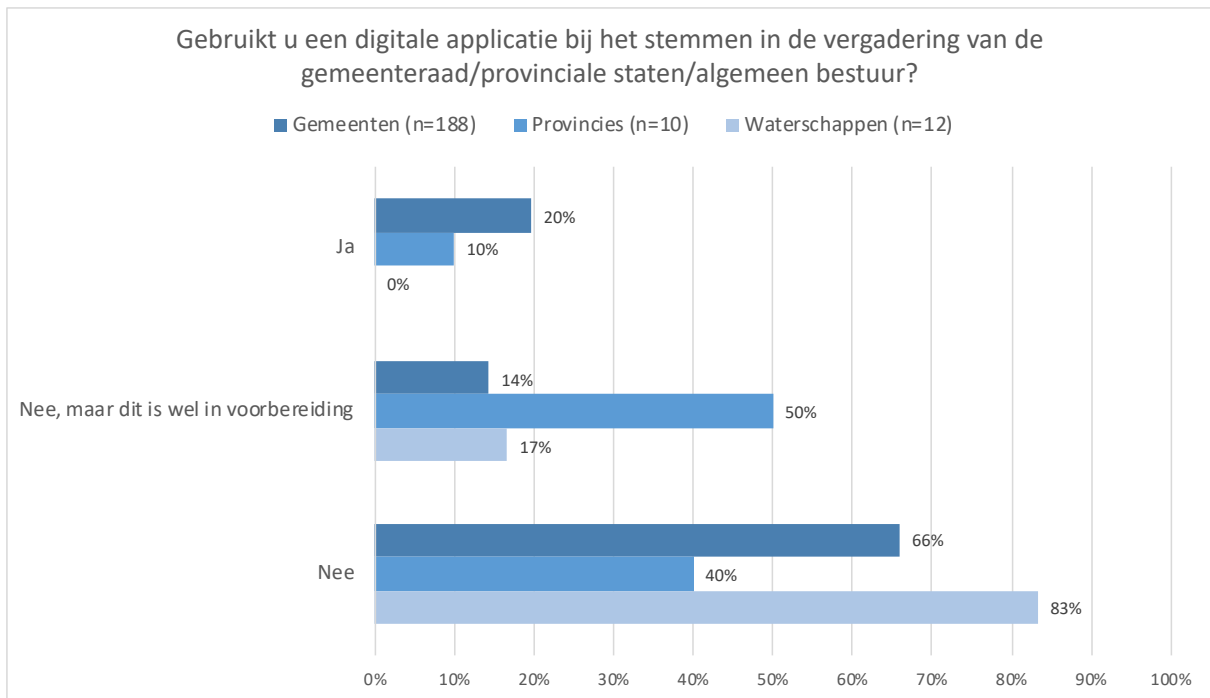
Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen naast digitale systemen voor beraadslagen ook gebruikmaken van digitale systemen voor het nemen van besluiten, de zogenaamde 'stemapps'. In de eerste rapportage besprak de evaluatiecommissie ook het gebruik van deze apps. In maart van dit jaar gaf slechts 9% van de gemeenten en een kwart van de provincies aan een stemapp te gebruiken. Geen van de waterschappen gebruikte toen nog een dergelijke app. Respectievelijk 31% van de gemeenten, 25% van de provincies en 16% van de waterschappen gaf toen aan wel van plan te zijn een stemapp te gaan gebruiken. De grafiek hieronder laat daarvan een overzicht zien.



Figuur 5-4: Het gebruik van stemapps in maart 2020.

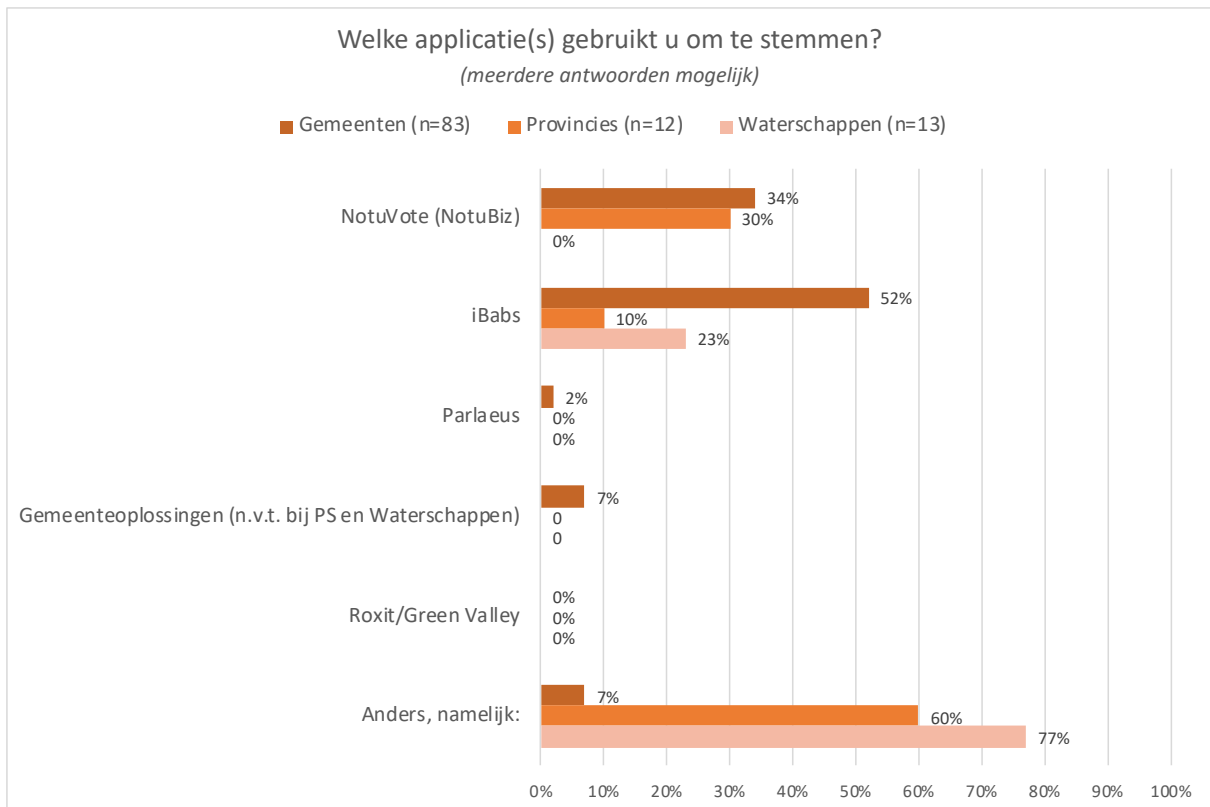
Hoe staat het nu met het gebruik van stemapps? Zoals de figuur hieronder laat zien, zijn de aantallen niet zo hard toegenomen als respondenten in maart voorzagen. Op dit moment gebruikt 20% van de gemeenten een stemapp. Dat is weliswaar een toename van 11%, maar komt niet in de buurt van de 40% die voorzien werd door respondenten (9% + 31%). Ook bij de provincies is het gebruik lager uitgevallen; geen 50% maar slechts 10%, dat betekent feitelijk maar één provincie. Dat is een stuk minder dan in het voorjaar. Respondenten van provincies geven wel aan dat momenteel in de helft van de provincies voorbereidingen worden getroffen voor het invoeren van het gebruik van een of meerdere stemapps. De waterschappen geven in grote getalen aan geen heil te zien in het gebruik van een stemapp: 83% van de respondenten geeft aan dat deze apps niet gebruikt worden en dat daar ook geen plannen voor zijn.

Op de vraag waarom gemeenten en provincies *niet* kiezen voor het gebruik van een stemapp is het meest gegeven antwoord bij de gemeenten dat hieraan geen behoefte is (65%), terwijl de provincies juist aangeven dat er vooral zorgen zijn over de veiligheid (50%) en over juridische aspecten (50%).

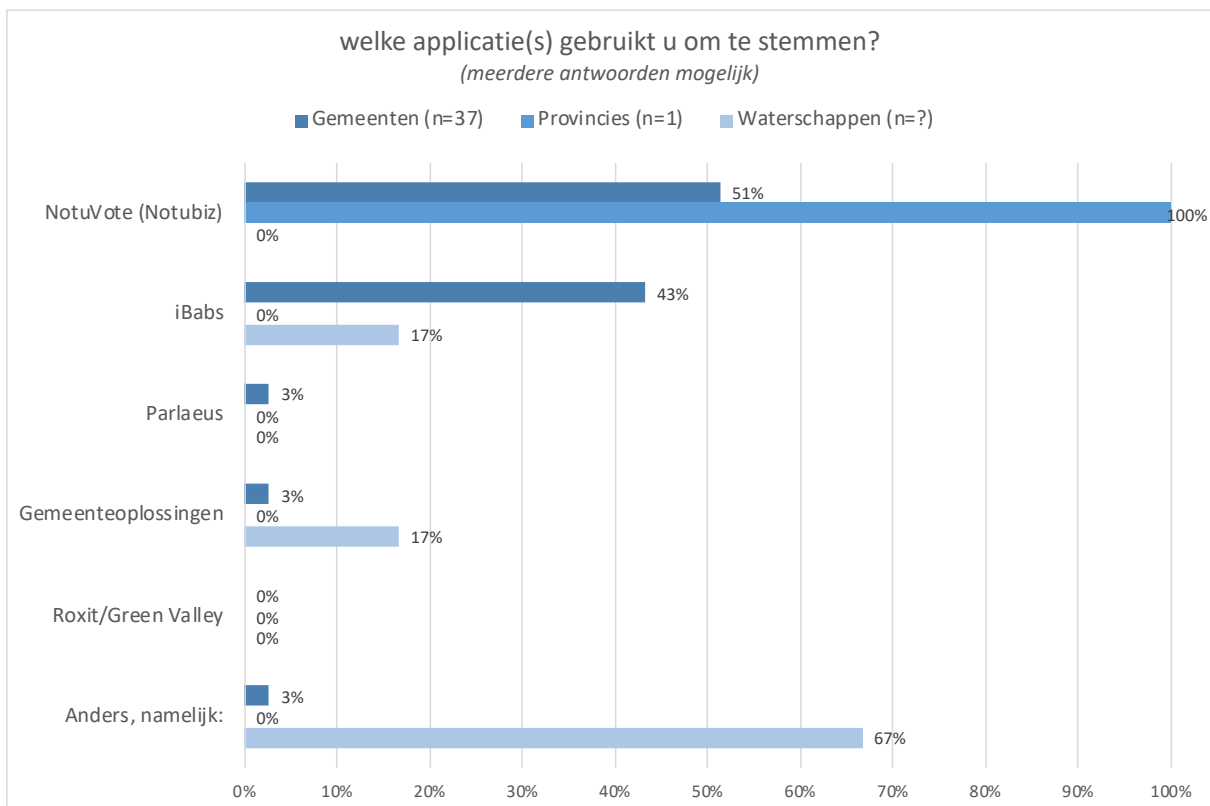


Figuur 5-5 Het gebruik van stemapps.

Kijkend naar de gemeenten, provincies en waterschappen die *wel* een stemapp gebruiken, zien we dat twee partijen de markt verdelen: Notubiz/Notuvote en Ibabs. Deze stemapps zijn beiden onderdeel van een digitaal vergadersysteem en worden dus niet als aparte apps verkocht. Dit kan een verklaring zijn voor hun populariteit. De data van provincies over de gebruikte stemapp zijn in de laatste enquête vertekend, omdat slechts één respondent de vraag heeft beantwoord.



Figuur 5-6: Gebruikte stemapps in de eerste periode (tot begin mei).



Figuur 5-7: Gebruikte stemapps in de periode van mei tot november.

5.3 Incidenten rondom digitale veiligheid

Bij de eerste peiling in maart van dit jaar vroegen we respondenten naar incidenten rondom digitaal vergaderen, hetzij met betrekking tot veiligheid, hetzij in bredere zin. De peiling liet toen zien dat er weliswaar kleine incidenten waren, bijvoorbeeld rondom (het nog onvoldoende kennen van) de mores van digitaal vergaderen en met betrekking tot falende of haperende techniek (leden die niet/moeizaam konden deelnemen aan vergaderingen). Echte veiligheidsincidenten, waarbij bijvoorbeeld privacy of vertrouwelijkheid in het gedrang kwam, bleken er niet geweest te zijn – een enkele uitzondering daargelaten. In de tussenliggende maanden heeft de evaluatiecommissie via openbare bronnen (met name nieuwsmedia) in de gaten gehouden of dergelijke incidenten zich alsnog wel voordeden. Dit bleek niet het geval te zijn. In paragraaf 5.1 bespraken we het feit dat cybersecurity met name bij de provincies (70%) een belangrijke rol heeft gespeeld bij het maken van de keuze voor een bepaald vergadersysteem. Bij de gemeenten en waterschappen was dit zoals gezegd respectievelijk 45% en 42%. Gezien het gebrek aan daadwerkelijke incidenten kan men de vraag opwerpen of de zorgen over de veiligheid van het digitale systeem terecht waren. De commissie stelde zichzelf de vraag: hebben we ons in het voorjaar van 2020 te veel zorgen gemaakt om cybersecurity?

Om die vraag te beantwoorden, moeten we wellicht eerst wat beter kijken naar de mogelijke *oorzaken* van het uitblijven van cybersecurity-incidenten. Eén van de lastige aspecten van onderzoek naar veiligheidsvraagstukken in het algemeen is dat we vaak te maken hebben met een kleine *sample size* van incidenten: het grootste gedeelte van de tijd is de wereld (althans in onze contreien) een veilige plek waar grote rampen uitblijven. Slechts eens in de zoveel tijd treft het noodlot ons. Voor het denken over te nemen maatregelen, en het meten/begrijpen van de effectiviteit daarvan, heeft dit grote gevolgen. Of het nu gaat om terrorisme, de bestrijding van criminaliteit of cybersecurity, in alle gevallen zijn grote incidenten zeldzaam, en daardoor is het moeilijk vast te stellen hoe het komt dat die incidenten niet vaker voorkomen. Is dat omdat we goede maatregelen hebben getroffen? Is het toeval of dom geluk? Maken we ons zorgen over veiligheidsrisico's die eigenlijk weinig voorstellen? Het vinden van antwoorden op deze vragen kost vaak – juist door het kleine aantal incidenten – vele jaren.

Voor deze evaluatie kunnen we dus alleen maar speculeren over de oorzaken van het uitblijven van (grootschalige) cybersecurity-incidenten. Naast het wijdverbreide gebruik van apps die afdoende beveiliging bieden tegen (basale) verstoringen zouden er een tweetal redenen aan ten grondslag kunnen liggen. Ten eerste is het denkbaar dat gerichte

verstoringen van vergaderingen en stemprocedures zijn uitgebleven omdat er voor hackers onvoldoende ‘te halen valt’ bij tijdens of rondom vergaderingen van gemeenten, provincies en waterschappen.¹⁴ Hacken vereist de nodige technische kennis en vaardigheden, en voor wie daarover beschikt, zijn er veel doelen die meer financieel gewin, meer status en/of meer media-aandacht zouden opleveren dan het binnendringen van een vergadering van het decentrale bestuur. Hackers zouden zich vermoedelijk alleen op het decentrale bestuur richten wanneer ze daar persoonlijke motieven voor zouden hebben, of ontdekt zouden hebben dat ze via het decentrale bestuur via ketenafhankelijkheid een verstoring zouden kunnen veroorzaken die een grote(re) impact heeft. Dat laatste is bij digitaal vergaderen en stemmen niet erg waarschijnlijk (maar zou de decentrale overheid dus wel op andere manieren kunnen treffen).

Een tweede reden waarom incidenten wellicht tot op heden uitblijven, kan erin gelegen zijn dat het weliswaar lijkt alsof er geen incidenten zijn, maar dat deze simpelweg nog niet zijn ontdekt. Eén van de redenen waarom cybersecurity-incidenten lastig te registeren zijn, is omdat het ontvreemden of manipuleren van data gemakkelijk onopgemerkt kan blijven. Zoals we in de eerste tussenrapportage al opmerkten, is er een wezenlijk verschil tussen diefstal in de fysieke werkelijkheid en diefstal in cyberspace. Wanneer inbrekers juwelen stelen, dan heeft de eigenaar dat veelal snel door; de juwelen zijn dan immers verdwenen. Ook braaksporen zijn vaak goed te herkennen. In cyberspace is dit anders. Wanneer vreemden zich toegang verschaffen tot systemen en data ontvreemden, dan maken zij een kopie van die data. Het origineel is voor de eigenaar nog altijd toegankelijk, en braaksporen zijn lastig te ontdekken. De enige uitzondering hierop is zogenaamde gijzelsoftware, waarbij de eigenaar buitengesloten wordt uit zijn of haar eigen systeem. Deze vorm van cybercriminaliteit geeft eenzelfde effect als diefstal in de fysieke werkelijkheid. Echter, andere vormen van cybercriminaliteit kunnen veel meer onder de radar plaatsvinden. Om die reden komen cybersecurity-incidenten vaak pas (veel) later aan het licht. Het grootste datalek aller tijden, dat van de Marriott-hotelketen in 2017, werd pas vier jaar (!) na de inbraak ontdekt.

¹⁴ Daarmee is geenszins gezegd dat er bij decentrale overheden in het algemeen weinig te halen valt, noch dat hacks bij dergelijke gemeenten uitblijven. Recente voorbeelden daarvan zijn hacks bij de gemeente Hof van Twente (december 2020, zie <https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/5201033/hacker-legt-gemeente-hof-van-twente-plat>), Den Bosch (november 2020, zie <https://dtnieuws.nl/nieuws/artikel/whatsapp-van-ambtenaren-den-bosch-gehackt-geen-vertrouwelijke-informatie-gelekt>), Bergen op Zoom (februari 2020, zie <https://www.bndestem.nl/bergen-op-zoom/cybercriminelen-hacken-gemeente-bergen-op-zoom~a7d0b62d/>) en Lochem (juni 2019, zie <https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2411284/Gemeente-Lochem-gehackt-dienstverlening-ligt-plat>). Alle links voor het laatst bezocht op 7 december 2020.

En zelfs wanneer incidenten wél zijn ontdekt door de organisatie die erdoor is getroffen, dan is het nog steeds mogelijk dat zij niet algemeen bekend zijn geworden. Reputatieschade voor de organisatie is in het domein van cyberveiligheid één van de belangrijkste redenen om incidenten intern af te handelen en niet te melden, tenzij de wet dat uitdrukkelijk verlangt (zoals het geval is bij datalekken). Al met al kunnen we concluderen dat het feit dat er geen incidenten bekend zijn niet automatisch betekent dat er ook daadwerkelijk geen cybersecurity-incidenten hebben plaatsgevonden. Het is te vroeg om hierover definitieve uitspraken te doen, zowel in de richting van het één (wel incidenten) als in de richting van het ander (geen incidenten). Dit is een ongemakkelijke conclusie in die zin dat er dus geen overtuigend bewijs is dat cybersecurity een urgent aandachtspunt is bij digitale beraadslaging en stemming op decentraal niveau.

5.4 Cybersecurityrisico's en uitdagingen voor digitaal vergaderen

Toch wijst de commissie erop dat er zij het van groot belang acht dat cybersecurity ook in de toekomst op de agenda blijft staan wanneer digitaal vergaderen en stemmen plaatsvindt. Er zijn vier aandachtsgebieden waar de commissie in het bijzonder op wijst. Deze vier aandachtsgebieden sluiten nauw aan bij de afbakening van het thema cybersecurity zoals dat in de eerste tussenrapportage werd uitgewerkt. Cybersecurity werd daar gezien als een reeks van uitdagingen die geclusterd kunnen worden rondom de volgende thema's:

- **Beschikbaarheid:** in de afgelopen decennia zijn steeds meer systemen waarop we elke dag vertrouwen gekoppeld aan cyberspace. Digitale netwerken zijn daarmee de ruggengraat geworden van veel alledaagse processen en diensten. Door onze afhankelijkheid van digitale netwerken is het cruciaal dat die netwerken altijd beschikbaar zijn, dat zij werken wanneer we ze nodig hebben;
- **Integriteit:** data is een set van enen en nullen, die heel gemakkelijk te manipuleren of te veranderen is. Het is belangrijk dat we erop kunnen vertrouwen dat de data in systemen niet per ongeluk of expres gewijzigd is. Het is ook belangrijk dat we ervan op aan kunnen dat de mensen met wie we via digitale middelen in contact treden daadwerkelijk zijn wie ze zeggen te zijn. Integriteit van data, systemen en identiteiten is daarom van groot belang;
- **Vertrouwelijkheid:** wanneer we via cyberspace met anderen communiceren of informatie delen, dan is het vaak van belang dat die communicatie of informatie niet door derden onderschept of meegelezen kan worden. Bij de post kennen we het briefgeheim; in cyberspace gebruiken we bijvoorbeeld cryptografische technieken

om iets vergelijkbaars te bewerkstelligen. Vertrouwelijkheid is ook in en via cyberspace belangrijk; en

- **Gebruik van systemen:** doordat technologische ontwikkelingen zich in rap tempo opvolgen, moeten eindgebruikers steeds snel in staat zijn om zichzelf nieuwe gedragingen aan te leren, zowel in den brede als ook op het terrein van cybersecurity en privacybescherming. Dit blijkt lastig te zijn. Het kost tijd voor nieuwe normen zich ontwikkelen en verspreiden en in het vacuüm dat in de tussentijd bestaat, liggen allerhande risico's op de loer.

De commissie bespreekt achtereenvolgens welke specifieke risico's zij ziet voor digitaal vergaderen en stemmen door decentrale overheden in elk van deze vier categorieën.

Beschikbaarheid: goed werkende technologie is essentieel

In de eerste tussenrapportage vroeg de commissie aan de gemeenten, provincies en waterschappen of er zich in de periode van maart tot mei technische incidenten hadden voorgedaan, dat wil zeggen problemen in of met de systemen die gebruikt worden om digitaal te vergaderen en/of te stemmen. 76% van de gemeenten, 67% van de provincies en 78% van de waterschappen antwoordde hierop dat dit niet het geval was. Wanneer er wél sprake was van technische incidenten dan betrof dit veelal het wegvallen van de internetverbinding van één of meerdere deelnemers aan de vergadering, of soms het uitvallen van het gehele systeem. Ook was er sprake van inlogproblemen waardoor leden niet of beperkt konden deelnemen aan de vergadering. Deels werden die problemen veroorzaakt door (de kwaliteit van) de internetverbinding van eindgebruikers thuis, maar deels ook door de vergader- en stemapps die werden gebruikt. Zo meldde de commissie in de eerste tussenrapportage al dat de servers van de streamingdienst van Notubiz op piekmomenten overvraagd werden, waardoor in meerdere gemeenten de digitale vergadering moest worden stilgelegd.

Voor deze derde rapportage is in de enquête niet meer naar technische incidenten gevraagd. Uit de gesprekken die gevoerd zijn met individuele griffiers bleek echter dat dergelijke incidenten nog steeds plaatsvinden, zowel rondom de vergadersystemen zelf als meer in het algemeen met internetverbindingen. Ook in de media zijn verschillende technische incidenten te vinden. In juni van dit jaar moest een raadsvergadering in de gemeente Haarlemmermeer

worden stilgelegd vanwege een wifi-storing¹⁵, en in dezelfde maand werd een vergadering van de gemeenteraad in Schiedam stilgelegd omdat het geluid niet werkte en deelnemers elkaar dus niet konden horen¹⁶.

Hoewel het een open deur is, merkt de commissie op dat het voor de rol en de werkzaamheden van decentrale overheden van groot belang is dat digitale systemen naar behoren werken, zeker als vergaderen en stemmen ook in de toekomst (deels) via cyberspace zullen plaatsvinden. De infrastructuur voor beraadslagen en beslissen dient in dat opzicht op orde te zijn, door de hele keten heen. Dit betekent dat volksvertegenwoordigers thuis over goed werkende apparatuur dienen te kunnen beschikken, dat de griffie goede technische middelen dient te hebben, en dat software- en internetleveranciers in moeten zetten op het maximaliseren van beschikbaarheid. Hoewel de druk op de laatste twee partijen groot is nu een groot deel van de Nederlandse samenleving vanuit huis werkt, vindt de commissie het zorgelijk dat de hierboven beschreven technische incidenten kennelijk nog altijd regelmatig voorkomen. Dit dient in de toekomst te verbeteren als digitaal vergaderen en stemmen gehandhaafd blijft.

Integriteit: de identiteit van stemmers vaststellen

In de eerste tussenrapportage wees de commissie op het feit dat veel van de gebruikte vergadersoftware geen geïntegreerde stemapp had. Daardoor moesten eindgebruikers een app gebruiken om te vergaderen, en een andere app om mee te stemmen. Binnen een vergaderomgeving met videoverbinding is het eenvoudig om decentrale volksvertegenwoordigers te identificeren. Zo kan men vaststellen dat de juiste personen deelnemen aan de vergadering. Bij het gebruik van een aparte stemapp is identificatie in die app echter problematisch. Zo bestaat het risico dat de stemapp wordt bediend door een andere persoon dan de gekozen volksvertegenwoordiger.

In de tweede tussenrapportage schreef de commissie: “Alle grote Nederlandse aanbieders van digitale vergadersoftware voor gemeenten, provincies en waterschappen bieden intussen [...] een stemfunctionaliteit aan *binnen* het vergaderplatform. De VNG publiceerde eind april

¹⁵ Zie <https://gemeenteraad.haarlemmermeer.nl/Vergaderingen/Raadsplein/2020/11-juni/17:00> (voor het laatst bezocht op 30 november 2020).

¹⁶ Zie <https://schiedam24.nl/nl/nieuws/politiek/raadsvergadering-afgebroken-bij-gebrek-aan-geluid/14443> (voor het laatst bezocht op 30 november 2020).

een laatste versie van een *Advies omtrent digitaal stemmen*.¹⁷ Dit betekent dat er in beginsel voor decentrale overheden systemen voorhanden zijn die het bovengenoemde risico opheffen.”

Of er in de praktijk ook gebruik gemaakt wordt van deze veiligere vorm van stemmen, is voor de commissie niet na te gaan. Zoals in sectie 5.2 besproken maakt slechts een klein deel van de gemeenten (20%) en de provincies (10%) gebruik van een stemapp. Bij de waterschappen worden dit soort apps niet gebruikt. Feit is ook dat de meerderheid van de gemeenten en provincies zegt te vergaderen via Microsoft Teams. Het is onduidelijk of zij voor vergaderingen waarin gestemd moet worden overschakelen op één van de Nederlandse aanbieders van vergadersoftware. Hoewel het genoemde risico dus in principe uitgebannen is, is de commissie er niet zeker van dat het in de praktijk niet meer bestaat. Hiervoor zou meer en veel gedetailleerder onderzoek nodig zijn. De commissie stelt, in navolging van de hierboven geciteerde opmerking uit de tweede tussenrapportage, dat er in beginsel voldoende veilige middelen voorhanden zijn om digitaal te stemmen met geïntegreerde stemfaciliteiten. Tegelijkertijd benadrukt zij het belang van het daadwerkelijke gebruik van die mogelijkheid. Om de integriteit van het stemmen te bewaken is het belangrijk de identiteit van de stemmer goed vast te stellen. Stemfaciliteiten die geïntegreerd worden in de vergadersoftware zijn daarvoor de meest voordehand liggende oplossing. Het strekt dan ook tot de aanbeveling om van dergelijke platforms gebruik te maken indien digitaal stemmen tot de gewenste functionaliteit behoort.

Vertrouwelijkheid: besloten vergaderingen

Een derde thema waaraan de commissie belang hecht is vertrouwelijkheid. Met name waar vergaderingen besloten zijn, is dit een aandachtspunt. Besloten vergaderingen zoals bedoeld in de Gemeentewet artikel 25, de Provinciewet artikel 23 en de Waterschapswet artikel 35 kunnen niet digitaal plaatsvinden. De Tijdelijke wet scheidt daar geen mogelijkheid voor. Dit is begrijpelijk in het licht van de snelheid waarmee deze wet destijds is gecreëerd en geïmplementeerd. De zorg rondom besloten vergaderingen is gelegen in het feit dat het ingewikkeld is om vast te stellen of een volksvertegenwoordiger, wanneer die digitaal zou deelnemen aan een besloten vergadering, zich alleen in de ruimte bevindt, dan wel geen gebruik maakt van (digitale) middelen waarmee informatie uit de vergadering opzettelijk of

¹⁷ Zie <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/advies-omtrent-digitaal-stemmen.pdf> (voor het laatst bezocht op 30 november 2020).

abusievelijk kan worden opgenomen, gedeeld of anderszins geregistreerd. Bestaande vergadersystemen bieden onvoldoende technische waarborgen om de daadwerkelijke beslotenheid van de vergadering te garanderen, zo is het onderliggende argument.

Diverse griffiers vragen in de enquête aandacht voor dit probleem: in de decentrale praktijk komt het met enige regelmaat voor dat de volksvertegenwoordiging in beslotenheid wil kunnen vergaderen, al dan niet over stukken waarop geheimhouding rust. Nu de Tijdelijke wet al bijna acht maanden van kracht is, wordt het uitstellen van besloten vergaderingen in sommige gevallen problematisch. Als digitaal beraadslagen en besluiten in de toekomst wettelijk gaat worden geregeld, dan moet het probleem van besloten vergaderingen eveneens geadresseerd worden.

De commissie stelt zich op het standpunt dat het met de huidige stand van de gebruikte vergadermiddelen verstandig is besloten digitale vergaderingen niet mogelijk te maken. Tegelijkertijd ziet de commissie ook technische oplossingsrichtingen om daar in de toekomst, mocht digitaal vergaderen een duurzaam onderdeel worden van de decentrale democratie, verandering in te brengen. Eén suggestie zou bijvoorbeeld kunnen zijn om het gebruik van een variant van 'proctoring software' verplicht te stellen bij besloten digitale vergaderingen. Deze software wordt op enkele Nederlandse universiteiten sinds het begin van de coronacrisis gebruikt om te waarborgen dat studenten niet frauderen bij het maken van tentamens. Proctoring betekent dat er digitaal toezicht plaatsvindt tijdens het tentamen. In de praktijk is dit vaak een combinatie van een aantal factoren: er worden schermopnames gemaakt van de student, de omgeving van de student kan gefilmd worden en er kunnen audio opnames gemaakt worden. Op deze manier wordt gecontroleerd dat de student niet spiekt en/of overlegt met medestudenten, en dat de student alleen is in de ruimte waarin hij/zij het tentamen maakt. Deze digitale vorm van toezicht leidde op de universiteiten tot discussie over proportionaliteit: sommige studenten en docenten vonden de mate van indringing in de persoonlijke sfeer van studenten niet opwegen tegen het risico van fraude. Om die reden gebruiken niet alle universiteiten en opleidingen proctoring software.

De commissie meent dat een vergelijkbaar middel voor het faciliteren van besloten digitale vergaderingen door decentrale overheden echter wel het verkennen waard is. De belangen zijn daar immers vaak heel anders en zeer zwaarwegend, en als het een manier biedt om besloten vergaderen op afstand toch mogelijk te maken, dan is dit wellicht een oplossingsrichting die nader onderzocht zou moeten worden. Het is onmogelijk om de risico's

op het registreren of anderszins lekken van een digitale besloten vergaderingen volledig uit te bannen. Tegelijkertijd moet men erkennen dat diezelfde risico's ook bestaan bij fysieke besloten vergaderingen. Als kwaadwillenden informatie uit de besloten vergadering willen delen, dan zijn hiervoor ook in een fysieke setting mogelijkheden. De commissie acht de kans op het materialiseren van een dergelijk risico op het eerste oog klein wanneer een variant van proctoring gebruikt zou worden, maar adviseert dit nader uit te zoeken.

Een ander risico van digitale besloten vergaderingen zou kunnen zijn dat kwaadwillenden inbreken in een dergelijke vergadering. Dat dit tot de mogelijkheden behoort, hebben we twee weken geleden gezien toen de Nederlandse journalist Daniël Verlaan van RTL inbrak in een besloten vergadering van de EU-ministers van defensie. Hij deed dit nadat de Nederlandse minister van defensie, Ank Bijleveld, een foto had getwitterd van haar laptop waarop in de adresbalk zowel de meeting-ID en de pincode om in te loggen zichtbaar waren.¹⁸ Menselijke fouten zoals deze zijn snel gemaakt. Technisch gezien zou er meer gedaan kunnen worden om dergelijke fouten tegen te gaan. Er is in nader onderzoek nodig om te bezien hoe groot dit risico is en welke maatregelen er genomen kunnen worden om het in de toekomst te voorkomen.

Tot slot worden bij besloten vergaderingen (en ook daar buiten) vaak geheime stukken gedeeld met volksvertegenwoordigers. Die stukken worden bijvoorbeeld gedeeld via (raads)informatiesystemen. De commissie heeft onvoldoende informatie om te kunnen beoordelen of het delen van dergelijke stukken omkleed is met afdoende waarborgen om te voorkomen dat volksvertegenwoordigers deze stukken per ongeluk of expres delen met derden, downloaden of kopiëren, noch hoe ingewikkeld het is voor derden om zich van buitenaf toegang te verschaffen tot geheime documenten in die systemen. Maar de commissie signaleert dat deze zaken in de huidige situatie bij bepaalde systemen in elk geval onvoldoende op orde zijn. De commissie acht de vertrouwelijkheid van geheime stukken van groot belang en adviseert daarom nader onderzoek te doen naar de cyberveiligheid van digitale (raads)informatiesystemen op dit punt. Dit punt staat (gedeeltelijk) los van de toekomst van digitaal vergaderen en is om die reden niet verder onderzocht door de commissie.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.trouw.nl/buitenland/bijleveld-twitterde-gegevens-eu-vergadering-journalist-breekt-in~bb9> en <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/20/journalist-neemt-deel-aan-besloten-eu-vergadering-na-tweet-bijleveld-a4020859 fa7ba/> (voor het laatst bezocht op 1 december 2020).

Gebruik van systemen: nieuwe normen wanneer de professionele en de privécontext zich vermengen

Tot slot wijst de commissie op het belang van nieuwe normen rondom digitaal beraadslagen en besluiten. In de eerste tussenrapportage werd al gemeld dat decentrale volksvertegenwoordigers en andere deelnemers aan de digitale vergaderingen moeten leren omgaan met nieuwe gedragscodes en moeten komen tot nieuwe, gedeelde mores over gedrag tijdens vergaderingen. Vooral het gebrek aan een scheiding tussen de professionele en de privécontext is hierbij de bottleneck. Zoals in de eerste tussenrapportage opgemerkt, moesten sommige decentrale volksvertegenwoordigers in het begin wennen aan vergaderen vanuit huis. De keuze van kleding veranderde soms sterk ten opzichte van die bij fysieke vergaderingen, en ook de aanwezigheid van huisgenoten was soms ineens merkbaar tijdens vergaderingen. De commissie schaarde deze problemen onder de noemer opstartproblemen, en gaat er vanuit dat de meeste decentrale overheden op dit terrein intussen tot nieuwe impliciete normen of zelfs expliciete afspraken zijn gekomen.

Toch blijft er een aandachtspunt over. De Canadese socioloog Erving Goffman schreef in de jaren '50 van de vorige eeuw een boek waarin hij de identiteit van mensen beschreef aan de hand van de metafoor van het toneel: waar mensen in hun professionele of sociale leven op een podium staan, zich bewust van het publiek, en gedragingen vertonen die passen bij de sociale context waarin ze zich op dat moment bevinden, laten zij thuis – als het ware achter de schermen – hele andere kanten van zichzelf zien. Een scheiding tussen het podium en de ruimtes daarachter stelt mensen in staat op sommige momenten een zo goed mogelijke 'voorstelling' te geven, terwijl ze op andere momenten hun masker kunnen laten zakken. In de jaren '80 van de vorige eeuw schreef de Amerikaanse communicatiewetenschapper Joshua Meyrowitz een boek over de impact van nieuwe media, waarbij hij de ideeën van Goffman hergebruikte. Meyrowitz stelde dat nieuwe media de scheiding tussen wat er op en achter het toneel gebeurt, doen vervagen. Door het gebruik van nieuwe media ontstaat een vermenging van contexten, bijvoorbeeld die van werk en privé. Zo krijgt het publiek nu als het ware een zij-aanblik op het toneel, waarbij zij soms de voorstelling van een persoon op het toneel ziet, maar op andere momenten ook te zien krijgt hoe hij of zij zich gedraagt als hij achter de schermen is.

De vermenging van contexten die Meyrowitz in de jaren '80 vaststelde, heeft zich met de opmars van cyberspace, de opkomst van mobiele telefonie en de verspreiding van sociale media steeds verder voortgezet. De commissie constateert dat er met het digitaal vergaderen

door decentrale overheden ook een onvermijdelijke vermenging tussen privaat en publiek gedrag plaatsvindt. Volksvertegenwoordigers zijn door het online vergaderen in hun privécontext in beeld, en dit heeft impact op de beelden en ideeën die over hen bestaan bij collega-volksvertegenwoordigers en burgers – beelden die tot voor kort veelal gebaseerd waren op het uiterlijk waarneembare gedrag en de presentatie van de persoon in zijn of haar professionele context. Volksvertegenwoordigers zijn zich bovendien niet altijd bewust van het feit dat zij gedurende een hele vergadering in beeld zijn, en zullen misschien om die reden soms even gedrag vertonen dat we normaal voor ‘achter de schermen’ bewaren. Dit wordt veroorzaakt doordat men bezig is met de uitvoering van een professionele taak op een plek die daarvan veelal gescheiden blijft: thuis.

De vermenging van de professionele en privécontext betreft uiteraard niet alleen decentrale volksvertegenwoordigers, maar iedereen die vanuit huis werkt. Zij is ook niet eens problematisch – of hoeft dat in elk geval niet te zijn. De commissie doet een feitelijke vaststelling dat er een vermenging plaatsvindt. Wanneer digitaal beraadslagen ook in de toekomst een onderdeel blijft van het decentraal bestuur, zullen nieuwe normen geaccepteerd gaan worden over de inkijk die thuis werken geeft in het privéleven van personen. Tegelijkertijd zullen thuiswerkers moeten leren dat thuis werken professioneler gedrag vereist dan thuis vrije tijd doorbrengen.

Conclusie en aanbevelingen

Samenvattend kunnen we stellen dat het digitaal vergaderen intussen in technische zin algemeen ingeburgerd is geraakt in het decentrale bestuur. De twee belangrijkste systemen die gebruikt worden zijn Microsoft Teams en Zoom. Digitaal stemmen gebeurt aanzienlijk minder. Daaraan is geen behoefte, zo stellen veel ondervraagden. Ook veiligheids-overwegingen en juridische knelpunten worden als reden opgevoerd.

Kijkend naar de cybersecurity van digitaal beraadslagen en besluiten dan valt op dat er – gelukkig – geen zeer grote veiligheidsincidenten zijn geweest. Er zijn verschillende verklaringen te geven voor het uitblijven van incidenten. Wellicht zijn digitale vergaderingen van decentrale overheden (op dit moment) niet aantrekkelijk genoeg voor technisch kundige hackers. Misschien volgen later wél berichten over veiligheidsincidenten, maar missen we die kennis op dit moment nog. De commissie wijst erop dat cybersecurity-aspecten onverkort een belangrijk onderdeel blijven van digitaal beraadslagen en besluiten, en formuleert enkele aanbevelingen rondom de volgende thema's:

- Zo lang digitaal vergaderen de norm is, of een (veel)gebruikte vergadervorm blijft, is het van belang zorg te dragen voor een goed werkende, stabiele technische infrastructuur. Decentrale volksvertegenwoordigers kunnen zich alleen van hun democratische taak kwijten als de digitale middelen die zij gebruiken adequaat zijn. Dit betekent in elk geval dat vergader- en stemapps van goede kwaliteit moeten worden gebruikt, dat verbindingen stabiel moeten zijn, en dat systemen altijd beschikbaar moeten zijn.
- Zoals reeds opgemerkt in de eerste tussenrapportage, is het verifiëren van de identiteit van stemmers in een digitale vergadering essentieel. De meest pragmatische oplossing hiervoor is het gebruik van een stemapp die geïntegreerd is in het vergadersysteem.
- Hoewel besloten digitale vergaderingen wettelijk gezien nu niet mogelijk zijn, en daarvoor goede redenen zijn, is het verstandig te onderzoeken of er technische mogelijkheden zijn om dergelijke vergaderingen in de toekomst toch te faciliteren. Er bestaan technische tools die zouden kunnen helpen bij het waarborgen van de beslotenheid van dergelijke vergaderingen, zelfs wanneer deelnemers via online middelen deelnemen aan die vergadering.
- Voorts spreekt de commissie haar zorg uit over de waarborgen rondom de vertrouwelijkheid van geheime documenten die via raadsinformatiesystemen wordt gedeeld. Zij adviseert hiernaar nader onderzoek te doen.
- Tot slot moeten normen rondom de vermenging van de privé en professionele context van volksvertegenwoordigers worden verstevigd. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Enerzijds zouden volksvertegenwoordigers zich door bewustwordings- en skillstrainingen vaardiger gemaakt kunnen (h)erkennen van de vermenging van de professionele en privé context bij digitaal vergaderen, en daar adequater op leren acteren. Anderzijds is ook de inzet van technische middelen een optie: zo zouden volksvertegenwoordigers bijvoorbeeld op hun scherm zichtbaar gemaakt kunnen worden alsof zij zitting hadden op hun eigen plek in de fysieke vergaderzaal. Met de achtergronden die in veel vergadersystemen in te stellen zijn, zou een dergelijke optie niet al te ingewikkeld moeten zijn. Voor volksvertegenwoordigers geeft een dergelijke achtergrond naar anderen een signaal van professionaliteit af, maar is zij bovendien ook voor henzelf een constante herinnering aan de scheiding tussen publiek en privé tijdens hun werkzaamheden.

6. Juridische bevindingen

In de eerste rapportage heeft de commissie ten behoeve van de beoordeling van de rechtmatigheid van het gebruik van de Tijdelijke wet een juridisch kader uitgewerkt dat is gebaseerd op de Tijdelijke wet en uit de overig geldig gebleven vereisten voor beraadslagende en besluitvormende vergaderingen van gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen van waterschappen en eilandsraden. Dit kader zal ook het uitgangspunt voor de juridische bevindingen van dit eindrapport zijn.

Het juridisch kader is toegespitst op vijf punten, te weten: de openbaarheid van de vergaderingen, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de handhaving van de vergaderorde. In deze derde rapportage zal een (eind)oordeel worden geveld over de gehele periode tussen 9 april en 1 november 2020 en vanuit juridisch perspectief een concluderende aanbeveling voor de toekomst worden gedaan. De tekst in (alleen) dit hoofdstuk, inzake de juridische bevindingen, is tot stand gekomen in samenwerking met prof. mr. D.J. Elzinga.

6.1 Openbaarheid van de vergaderingen

Digitale vergaderingen dienen, net als de fysieke, openbaar te zijn. Minimaal vereist onder de Tijdelijke wet is een fatsoenlijke passieve openbaarheid: burgers moeten zonder veel moeite (via internet of de lokale televisiezender) *live* en mét beeld de vergadering kunnen volgen. Al in de eerste rapportage bleek dit geen probleem te zijn omdat de praktijk ook vóór de coronacrisis ongeveer al zo ver was. Inmiddels worden vergaderingen bijna overal via internet gestreamd en in een substantieel deel van de gevallen vindt ook uitzending via de lokale televisie plaats. Wel blijken digitale vergaderingen dubbel afhankelijk van de techniek en de aanbieders daarvan. Niet alleen de vergadering moet mogelijk blijven, ook de *live* uitzending moet voldoende stabiel zijn. Hoewel dit overwegend goed gaat, zijn er ook in najaar weer meerdere technische incidenten geweest waardoor vergaderingen moesten worden onderbroken of gestaakt.

Betrouwbare systematische informatie over de mate waarin digitale vergaderingen door het publiek in de praktijk zijn gevolgd, heeft de commissie niet kunnen verzamelen. Desgevraagd kunnen veel overheden wel cijfermatige gegevens opgraven waaruit blijkt hoe vaak een vergadering (achteraf) is bekeken, maar de aantallen zijn zodanig klein dat deze gemakkelijk kunnen worden verstoord door ambtenaren die vaker een vergadering naluisteren of -kijken,

of door de volksvertegenwoordigers zelf. De commissie constateert dat er over het digitale publiek verschillende beelden bestaan: sommigen hopen dat een nieuw publiek is aangeboord, maar uit de gevoerde gesprekken met griffiers kan worden geconcludeerd dat de meeste van hen denken dat het zaak is hier geen irreële verwachtingen over te koesteren. Ook zijn er gesprekspartners die menen dat vaste volgers van de lokale politiek in de digitale setting juist zijn afgehaakt.

Ten aanzien van de openbaarheid constateerde de commissie in de tweede rapportage vermenging van de normen uit de Tijdelijke wet en de gewone regels voor openbaarheid van een vergadering: de (aangescherpte) normen voor de openbaarheid van digitale vergaderingen onder de Tijdelijke wet werden ook van toepassing geacht op fysieke vergaderingen zonder publiek. Deze vermenging blijkt ook uit de enquête onder griffiers die met het oog op de derde rapportage is uitgevoerd. In de antwoorden op de open vragen komt weer de opvatting voor dat ook een fysieke vergadering onder de gewone regels zónder fysiek publiek alleen mét *live* beeld kan. Naar het oordeel van de commissie is het nog te vroeg om deze nieuwe norm in de bestaande wet te lezen. Dat is echter geen reden om niet toe te juichen dat zoveel mogelijk fysieke vergaderingen met geluid én beeld worden uitgezonden. Dat is altijd beter. De extra investeringen in middelen voor beeld en geluid in de raadszaal die een kwart van de griffiers rapporteert, zullen dus ook na de coronacrisis waarde behouden.

Een bijzonder punt van aandacht bij de openbaarheid van vergaderingen in tijden van corona is ten slotte de positie van journalisten. Een digitale vergadering kunnen journalisten uiteraard makkelijk volgen, maar dat geldt niet voor het deel van hun werk wat ze kunnen doen als ze bij een fysieke vergadering aanwezig zouden zijn, zoals het aanspreken van deelnemers. Waar wordt gekozen voor fysiek vergaderen in aangepaste omstandigheden in plaats van digitaal vergaderen op basis van de Tijdelijke wet, verdient de toegankelijkheid van die vergadering voor journalisten extra aandacht. Zij zijn niet zomaar 'ook publiek' maar spelen een eigen, vitale rol in het democratisch proces. Uiteraard is het van belang dat de RIVM-richtlijnen tijdens een vergadering worden nageleefd, maar naar het oordeel van de commissie mag tot het weren van *alle* journalisten uit een aangepaste fysieke vergadering (wat een aantal gemeentegriffiers en statengriffiers rapporteert) pas worden overgegaan als die ene stoel extra voor de vaste journalist er écht niet meer bij kan.

6.2 Individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers

Uit het vereiste van voldoende individuele toegankelijkheid van de digitale vergadering voor individuele volksvertegenwoordigers volgen voor het gebruik van de Tijdelijke wet twee zorgplichten: een verantwoordelijkheid voor de griffier om voldoende *individuele* technische ondersteuning aan de volksvertegenwoordigers aan te bieden en een verantwoordelijkheid voor de voorzitter om geen digitale vergadering uit te schrijven of te laten voortduren waaraan een substantiële minderheid om technische redenen niet (meer) kan deelnemen.

Ten aanzien van de individuele technische ondersteuning zijn twee conclusies te trekken: al in de eerste rapportage bleek dat griffiers massaal aan de slag waren gegaan met het bieden van individuele ondersteuning. Dat correspondeerde met de hoge mate van ondersteuning die de gebruikers van de Tijdelijke wet in de tweede rapportage rapporteerden. Er gebeurt dus veel op dit gebied. Dit positieve oordeel wordt echter gekleurd door de terechte waardering van iedereen voor iedereen die er in de gegeven crisissomstandigheden het beste van probeert te maken. Want tegelijkertijd, en dat is tweede conclusie op dit punt, blijven de techniek en de technische ondersteuning als een groot verbeterpunt opgevoerd worden. Bij de volksvertegenwoordigers stond in de zomer betere ondersteuning nog altijd hoog op het verlanglijstje en ook de griffiers, op hun beurt, noemen nu (in grote meerderheid) betere technische ondersteuning en apparatuur voor volksvertegenwoordigers en andere deelnemers nog steeds als een belangrijke voorwaarde voor de toekomst van het digitale vergaderen. Dat het in de gegeven omstandigheden goed gaat, betekent dus niet dat het gaat zoals het eigenlijk zou moeten gaan.

Ten aanzien van de tweede zorgplicht, de vraag of bij de besluitvorming over het gebruik van de Tijdelijke wet in de periode sinds 9 april 2020 digitaal minder vaardige minderheden zijn *overruled*, is van belang dat de griffiers in mei aangaven dat de besluitvorming over het digitaal vergaderen in hoge mate unaniem was verlopen. Daaraan kon in de zomer de conclusie worden toegevoegd dat de volksvertegenwoordigers in de drie bestuurslagen zich rechtstreeks of indirect geconsulteerd voelden en dat slechts een heel beperkt percentage volksvertegenwoordigers tegen hun zin in een digitale vergadering heeft gezeten. Over het algemeen is er dus geen reden om aan te nemen dat bij het gebruik van de Tijdelijke wet digitaal minder vaardige minderheden in het gedrang zijn gekomen. Overigens is de kwestie van de positie van een digitaal minder vaardige minderheid inmiddels onderdeel van de veel bredere afweging geworden om digitaal te vergaderen of in een aangepaste fysieke vorm. Daarbij spelen deels andere vragen, zoals de (on)mogelijkheden van aangepaste locaties en

de mate waarin rekening moet worden gehouden met een minderheid die tijdens corona juist niet fysiek kan of wil vergaderen.

In het juridisch perspectief van dit hoofdstuk is het nog wel relevant om op te merken dat ten aanzien van de vraag om *wel* of *niet* digitaal te (blijven) vergaderen in de lokale praktijk weinig algemene (vuist)regels tot stand komen. De feitelijke keuze voor de vergadervorm wordt nog steeds gemaakt in het semi-politieke domein tussen de (benoemde) voorzitter en de plenaire vergadering (fractievoorzittersoverleg, presidium, seniorenconvent, agendacommissie), met een grote voorkeur om naar bevind van zaken en met oog voor het specifieke geval te handelen. Eenzelfde voorkeur om niet te veel in algemene regels te vatten is blijven bestaan over de aanvullende afspraken voor een digitale vergadering. Zoals blijkt hoofdstuk 4 is het percentage griffiers dat aangeeft algemene afspraken te hebben gemaakt over – bijvoorbeeld – het percentage technische uitval alvorens de vergadering te schorsen, tussen begin mei en begin november van dit jaar niet substantieel gegroeid.

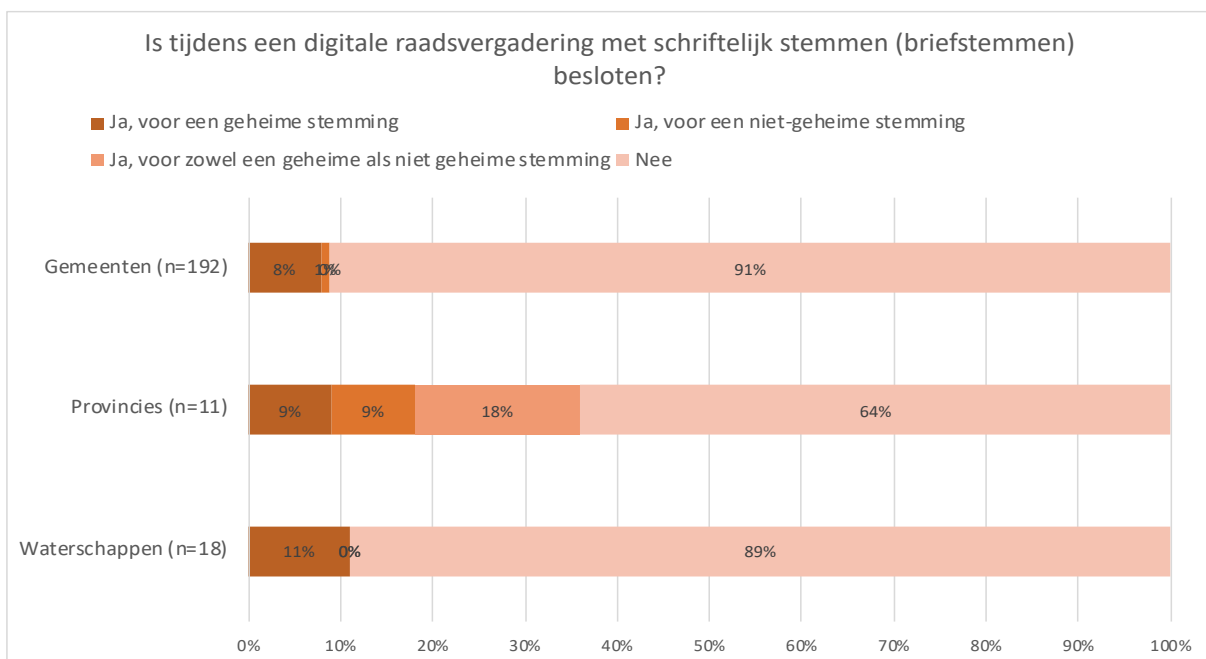
Hoewel de commissie de voordelen ziet van een flexibele, op de omstandigheden van het geval gerichte benadering om al dan niet over te gaan op een digitale vergadering, blijft een ongeregelde informele praktijk zeer kwetsbaar voor ongewenste politisering op het verkeerde moment. Hoewel de griffiers niet aangeven dat dat naar hun mening vaak gebeurt, geeft toch een krappe 20% van de griffiers in de recente enquête aan dat zij hebben waargenomen dat politieke motieven een rol speelden in de besluitvorming over het digitaal vergaderen. De commissie zijn hiervan wel voorbeelden bekend; sommige daarvan hebben ook de media gehaald. De voorbeelden waarin gewerkt wordt met een aantal vooraf geformuleerde en geëxpliciteerde vuistregels om al dan niet digitaal te gaan vergaderen, of met een 'routekaart' waarin de vergadervorm is gekoppeld aan het risiconiveau van de regio, verdienen naar het oordeel van de commissie dan ook de voorkeur. Voor een eventueel structureel gebruik van het digitale vergaderen in de toekomst ligt de ontwikkeling van een aanpassing van het model-Reglement van Orde dan ook voor de hand.

6.3 Integriteit van de besluitvorming

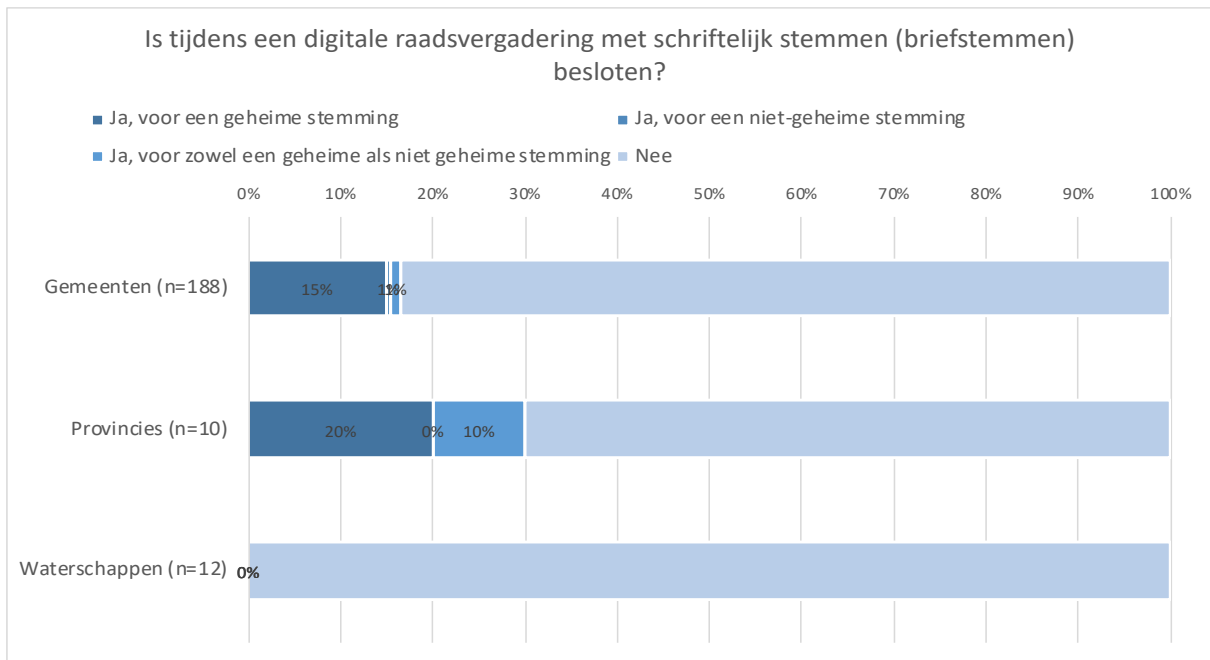
Formele besluitvorming in een digitale vergadering kan op een aantal manieren geldig plaatsvinden: hoofdelijk, bij handopsteken, met behulp van een stemapplicatie, per brief of zonder stemming bij hamerslag.

Er kan digitaal hoofdelijk worden gestemd als alle leden individueel in beeld komen om zo voor elkaar en het publiek zichtbaar en hoorbaar hun stem voor of tegen het voorstel uit te brengen. Omdat het niet mogelijk is om blanco te stemmen of je van stemming te onthouden, acht de commissie het terecht dat een zwart scherm gelijk wordt gesteld met het fysiek even de zaal uitlopen. De methode van een digitale hoofdelijke stemming zeer tijdrovend, vooral in een digitaal vergadersysteem waarin het even duurt voordat een spreker in beeld is. Daarnaast zou met handopsteken kunnen worden gestemd wanneer het vergadersysteem het mogelijk maakt dat alle leden tegelijk en *live* in beeld zijn. Bij het meest gebruikte vergadersysteem, Microsoft Teams, kan dat – helaas – nog steeds niet.

Het briefstemmen – per post, per koerier of door inlevering van stembriefjes bij de griffie – is in de Tijdelijke wet specifiek als alternatief opgenomen. In het geval van een geheime stemming (indien over een benoeming stemming wordt verlangd) is briefstemmen de enige weg, maar de mogelijkheden om van briefstemmen gebruik te maken zijn bewust ruimer gemaakt. Zo is het niet ondenkbaar om – als het geen geheime stemming betreft – aan het einde of tijdens een digitale vergadering alle stemhebbende leden thuis op papier hun keuze te laten aanstrepen op een vooraf verstrekte stemlijst, het geheel daarna te ondertekenen en aangetekend naar de griffie op te sturen. Van dergelijke mogelijkheden om per post een niet-geheime stemming te organiseren, werd aan het begin van de crisis praktisch geen gebruik gemaakt. Dat beeld is een half jaar later niet anders. Briefstemmen voorziet dus alleen in een behoefte voor geheime stemmingen.



Figuur 6-1 Briefstemmen in de eerste periode (tot begin mei).



Figuur 6-2 Briefstemmen voor de volledige evaluatieperiode

Ook het gebruik van een stemapplicatie heeft geen hoge vlucht genomen. Wellicht speelt hierbij mee dat naar de huidige stand van de techniek een stemapp nooit meer kan zijn dan een digitale vorm van handopsteken. Bij gebrek aan een cyberveilig alternatief dat de stemmers apart identificeert, moeten de stemhebbende leden *live* zien welke stem zij aan het uitbrengen zijn omdat er gelegenheid moet zijn daartegen bezwaar aan te tekenen voordat de hamer valt. Voor zover het lukt om de bestaande applicaties binnen deze randvoorwaarde te gebruiken, worden dus nog niet alle denkbare voordelen van digitaal stemmen tijdens een digitale vergadering gerealiseerd. In dit licht valt goed te begrijpen dat een grote meerderheid van de griffiers in de laatste enquête de doorontwikkeling van een stemapp als een belangrijke randvoorwaarde aanmerkt.

Als hoofdelijk stemmen extreem tijdrovend is, collectief zichtbaar handopsteken in de meest gebruikte digitale vergadersystemen niet mogelijk is en briefstemmen noch stemapplicaties veel worden gebruikt, resteert de conclusie dat de meest gebruikte methode van besluitvorming tijdens een digitale vergadering de besluitvorming zonder stemming is. Dat strookt met het beeld dat na de eerste golf steeds vaker wordt gewerkt met combinaties van vergadervormen waarbij de besluitvorming in een digitale hamerraad plaatsvindt. Daarvan valt veel te vinden, maar aan de integriteit van de besluitvorming is voldaan.

6.4 Gelijk speelveld

Bij de gelijkheid van het speelveld als onderdeel van de juridische evaluatie van de praktijk onder de Tijdelijke wet, gaat het de commissie om het waarborgen van de positie van de individuele volksvertegenwoordiger ten opzichte van zowel de fractie als de vergadering als geheel. Onder de Tijdelijke wet is dit beginsel terug te zien in twee normen: de stellige afwijzing van stemoverdracht of praktisch dwingende vormen van blokstemmen en het verbod op de zogenaamde hybride (besluitvormende) vergaderingen. De eerste norm is het *one man, one vote* beginsel dat ook onder de Tijdelijke wet van toepassing is. De tweede norm ligt besloten in de methodiek van de Tijdelijke wet om het beleggen van een vergadering in een digitale omgeving mogelijk te maken. Een combinatie van een fysieke en een digitale vergadering wordt zo even uitgesloten geacht als het onmogelijk is een fysieke vergadering op twee locaties tegelijk te beleggen. Meer precies betekent het verbod op een hybride vergadering dat de digitaal en fysiek aanwezige leden niet samen het vergaderquorum mogen vormen en evenmin kunnen de digitaal en fysiek uitgebrachte stemmen bij elkaar worden opgeteld. In een digitale vergadering zijn slechts de digitaal aanwezige leden officieel present en kunnen alleen zij een geldige stem uitbrengen. En in een fysieke vergadering geldt het omgekeerde. Daar zijn, in de bestaande interpretatie van de relevante bepalingen uit de gewone wetgeving, slechts de leden die hun handtekening hebben gezet officieel aanwezig en uitsluitend de leden die fysiek in de vergaderruimte aanwezig zijn kunnen meestemmen.

In de eerste rapportage constateerde de commissie dat in een enkel geval, aan begin van de crisis, werd geëxperimenteerd met vergadervormen die niet voldeden aan het vereiste van een gelijk speelveld. Destijds waren dat de uitzonderingen en dat zijn ze in de waarneming van de commissie gebleven. In de enquête onder volksvertegenwoordigers gaf slechts een klein percentage aan deelgenomen te hebben aan een hybride besluitvormende vergadering – waarvan de geldigheid van de eventueel genomen besluiten dus betwist kan worden. De gegevens die voor deze derde rapportage zijn verzameld, bevestigen dit beeld: het verbod op een hybride besluitvormende vergadering is bekend en wordt nageleefd. De lokale besluitvorming die in de afgelopen maanden onder de Tijdelijke wet digitaal heeft plaatsgevonden is dus ook op dit punt rechtmatig.

De discussie over gemengd vergaderen, ondertussen, wordt in de praktijk nog volop gevoerd. In de enquêtes die de commissie heeft uitgezet, tekenen zich twee ongeveer even grote blokken af onder zowel de volksvertegenwoordigers en de ondersteuners. Ongeveer de helft heeft geen behoefte aan gemengd vergaderen, de andere helft wel. De helft die positief is over

gemengd vergaderen valt zelf uiteen in twee ongeveer gelijke delen: een deel dat ervaring heeft opgedaan met gemengd vergaderen waar dat wél mogelijk is en een deel dat dat nog niet gedaan heeft maar wel zou willen.

Aan het kwart van de betrokkenen dat feitelijk gemengd heeft vergaderd, heeft de evaluatiecommissie gevraagd naar de ervaringen met het speelveld. Die zijn zeker niet massaal negatief. Van 40 griffiers met concrete ervaring met een gemengde vergadering geeft slechts een kwart aan dat digitale deelnemers op achterstand stonden. De krappe helft van de griffiers met concrete ervaring vond het speelveld in hun gemengde vergadering wel degelijk gelijk of meende dat met betere technische middelen de gelijkheid van het speelveld binnen handbereik was. Daaruit leidt de commissie in ieder geval de conclusie af dat gemengd vergaderen niet onmiddellijk per se een ongelijk speelveld oplevert. Dat strookt met de waarneming van de commissie dat de beschikbaarheid van de technische middelen sinds het begin van de coronacrisis in een stroomversnelling is gekomen. Er is inmiddels een rijke variatie aan mogelijkheden beschikbaar, afhankelijk van het budget dat de volksvertegenwoordiging beschikbaar heeft gekregen en/of zichzelf gunt. Een gemengde vergadering hoeft al lang geen fysieke vergadering meer te zijn waarbij een paar leden gezamenlijk 'op de *speaker* staan' en er (dus) praktisch voor spek en bonen bij zitten. De commissie heeft voorbeelden gezien van vergaderingen waarin de techniek, de vergaderopstelling en de vergaderorde een op het oog gelijk speelveld realiseerden voor de digitaal deelnemende leden. De ene gemengde vergadering, kortom, is al lang de andere niet meer.

Verder heeft de commissie waargenomen dat sinds het versoepelen van de maatregelen na de eerste golf een gevarieerde vergaderpraktijk is ontstaan waarvan een digitale vergadering op basis van de Tijdelijke wet een onderdeel is. In de tweede rapportage signaleerde de commissie deze ontwikkeling en de informatie die onder deze rapportage ligt, bevestigt dat beeld. In de praktijk van het vergaderen in de anderhalvemetersamenleving speelt het verbod op een hybride besluitvormende vergadering een rol bij de afwegingen. Soms wordt voor een fysieke vergadering op een andere locatie gekozen *omdat* een hybride vergadering niet is toegestaan. Dat kan situaties opleveren waarin een raadslid zonder vaste microfoon in een galmende kerk achter een pilaar zit en zo aan de vergadering moet zien deel te nemen. Of het speelveld daarmee zoveel gelijkjer is geworden dan wanneer het betreffende raadslid digitaal aan een fysieke vergadering in de eigen raadszaal had deelgenomen, valt te bezien.

Beide ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat een strikte handhaving van het verbod op hybride vergaderingen soms zijn doel voorbij schiet omdat er voorbeelden zijn waarin de gelijkheid niet redelijkerwijs ter discussie staat en soms in het tegendeel omslaat. Dat is het geval als er wordt vergaderd op een aangepaste fysieke locatie waar het speelveld *de facto* veel ongelijker is dan in een hybride vergadering.

Tegen deze achtergrond acht de commissie het dan ook terecht dat aan het verbod op een hybride vergadering een strikte en formele interpretatie wordt gegeven. Daar waar een ruime en een minder ruime uitleg mogelijk was, is het verbod telkens niet breed opgevat. Zo geldt de letter van het verbod alleen voor plenaire besluitvormende vergaderingen of de commissies die extern werkende besluiten kunnen nemen. Ook is het verbod nooit zo strikt uitgelegd dat bijvoorbeeld een normale beëdiging ‘in de handen van de Voorzitter’ tijdens een digitale vergadering niet zou mogen. Datzelfde geldt voor deelname van leden van het dagelijks bestuur aan de vergadering. Bij gemeenten en provincies bestaat tegen hun digitale deelname aan een fysieke vergadering geen bezwaar omdat zij voor het quorum niet meetellen en ook geen stem hebben in de besluitvorming. Bij de niet-gedualiseerde waterschappen ligt dat anders.

In lijn met deze terughoudende interpretatie van de letter van het verbod neemt de lokale praktijk naar het oordeel van de commissie terecht de ruimte om, waar zij dat willen, ervaring op te doen met vormen van gemengde *beraadslaging*. Dat gebeurt hoofdzakelijk door aan een fysieke vergadering formeel niet-aanwezige leden digitaal te laten deelnemen. Wat de commissie betreft, gaat het kwart van de betrokkenen dat wel gemengd zou willen vergaderen maar dat tot nog toe niet gedaan heeft hiermee eerst aan de slag. Van belang is daarbij dat telkens zoveel mogelijk van een gelijk speelveld tussen alle deelnemers sprake zal moeten blijven. En dat de uiteindelijke besluitvorming wel gezamenlijk digitaal of (met aanpassingen) gezamenlijk fysiek plaatsvindt. Deze route - het doorontwikkelen van gelijkwaardig gemengd beraadslagen in combinatie met plenaire ‘hamerraden’ - heeft als nadeel dat het verband tussen beraadslagen en besluitvorming wordt opgerekt, maar voor de commissie weegt zwaar mee dat er in deze tijd weinig opties zijn zonder nadelen.

Het verder ruimte bieden aan en faciliteren van deze feitelijke ontwikkelingen door een beperkte interpretatie van de reikwijdte van het verbod heeft voor de commissie de voorkeur boven het onmiddellijk afschaffen van het verbod zelf middels een aanpassing van de Tijdelijke wet. Regels voor geldige besluitvorming luisteren immers nauw. Het zijn bij voorkeur heldere,

formele regels die geen discussie toelaten over de legitimiteit van de genomen besluiten. Bovendien dient het waarborgen van de individuele positie van volksvertegenwoordigers een groot belang. In het verleden is daarom – terecht – nauwkeurig de hand gehouden aan het vereiste van fysieke aanwezigheid voor het uitbrengen van een geldige stem, óók als de afwezige volksvertegenwoordiger om evidente redenen niet ter vergadering aanwezig kon zijn.

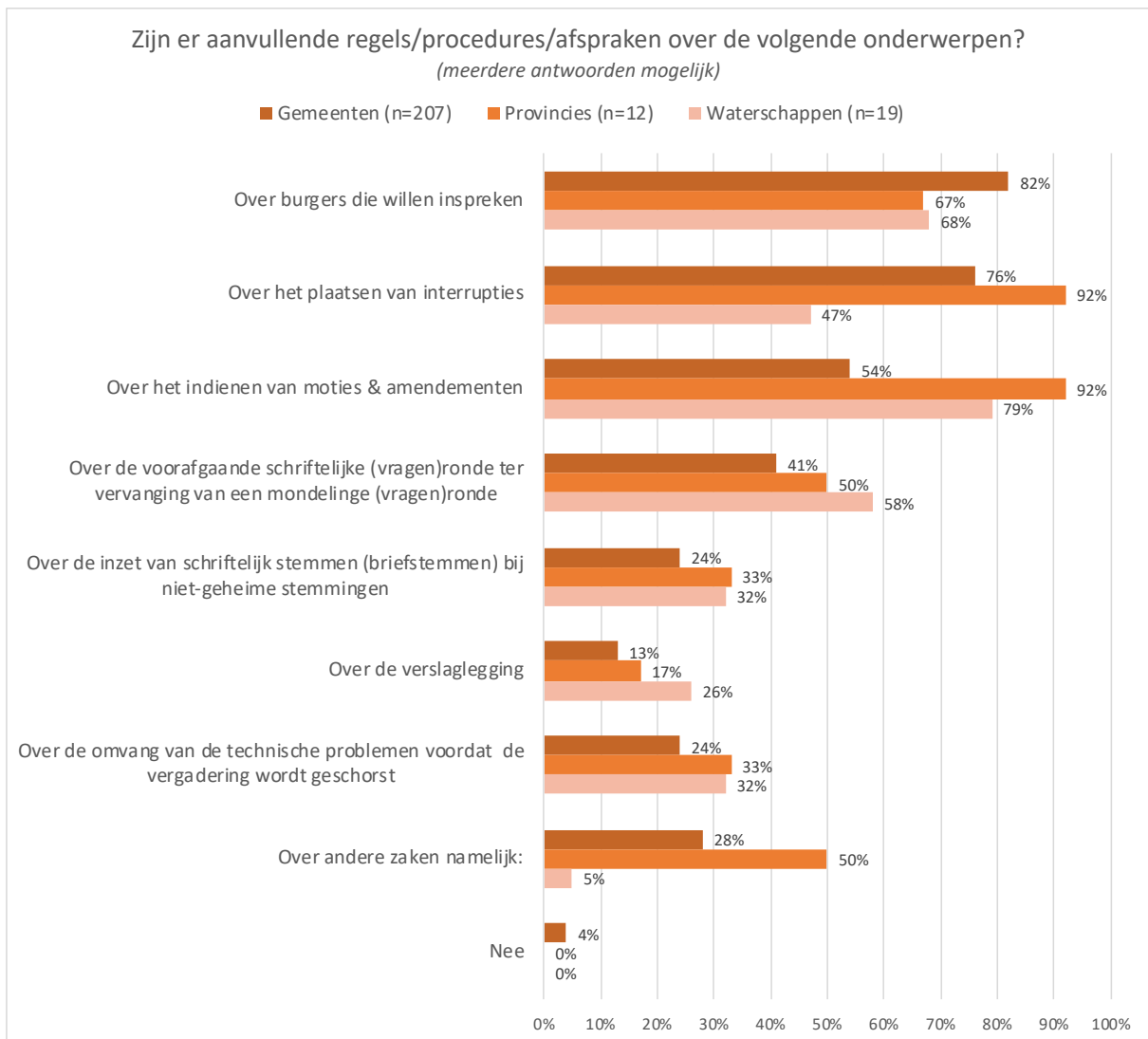
Ten aanzien van de langere termijn acht de commissie het voorstelbaar dat als de Tijdelijke wet nog lang van kracht blijft of het digitale vergaderen een structurele plaats in de organieke wetgeving krijgt, de regels op enig moment experimenten met officiële hybride vergaderingen inclusief besluitvorming mogelijk gaan maken. Daarbij beveelt de commissie aan om deze experimentele mogelijkheid van hybride vergaderingen te koppelen aan de *digitale* vergadering: alleen als de omstandigheden zo uitzonderlijk zijn dat er digitaal mag worden vergaderd, kan dat eventueel ook hybride als onder nader te bepalen voorwaarden het gelijke speelveld verzekerd is. De veel grotere vraag of in normale omstandigheden in individuele gevallen ook officiële digitale deelname aan een fysieke vergadering mogelijk moet worden gemaakt, acht de commissie te principieel om in een evaluatie van deze Tijdelijke wet te betrekken.

6.5 De vergaderorde

Ten aanzien van de vergaderorde heeft de commissie in de eerste rapportage een gelaagd criterium ontwikkeld. Duidelijk uit de Tijdelijke wet is de verplichting af te leiden om bij chaos de vergadering te onderbreken. Al in de eerste tussenrapportage bleek op dit punt geen probleem. In de enkele keer dat zich incidenten voordeden, waren Voorzitters bereid en in staat de vergadering te schorsen. Verder heeft de commissie bij de evaluatie gelet op twee andere aspecten van de vergaderorde in ruime zin: de handhaving van het decorum en de democratische kwaliteit van het debat. In de eerste rapportage nam de commissie waar dat daarvoor in de praktijk verschillende vormen en voorbeelden tot ontwikkeling komen, die deels zijn afgestemd op de lokale omstandigheden. Voor aanvullend nationaal ingrijpen in de geldende regels achtte de commissie dan ook geen aanleiding. Deze conclusie is ook de eindconclusie op dit punt. Het algemene beeld uit de enquêtes is dat digitaal vergaderen nog altijd een uitdaging blijft, maar dat de ervaring toeneemt en het oordeel over de kwaliteit van de digitale vergaderingen, ondanks de beperkingen, gaandeweg wel iets milder wordt. Natuurlijk wordt dit oordeel gekleurd door de actuele omstandigheden. Hoe evidenter de onmogelijkheid om normaal, fysiek te vergaderen hoe acceptabeler het suboptimale alternatief

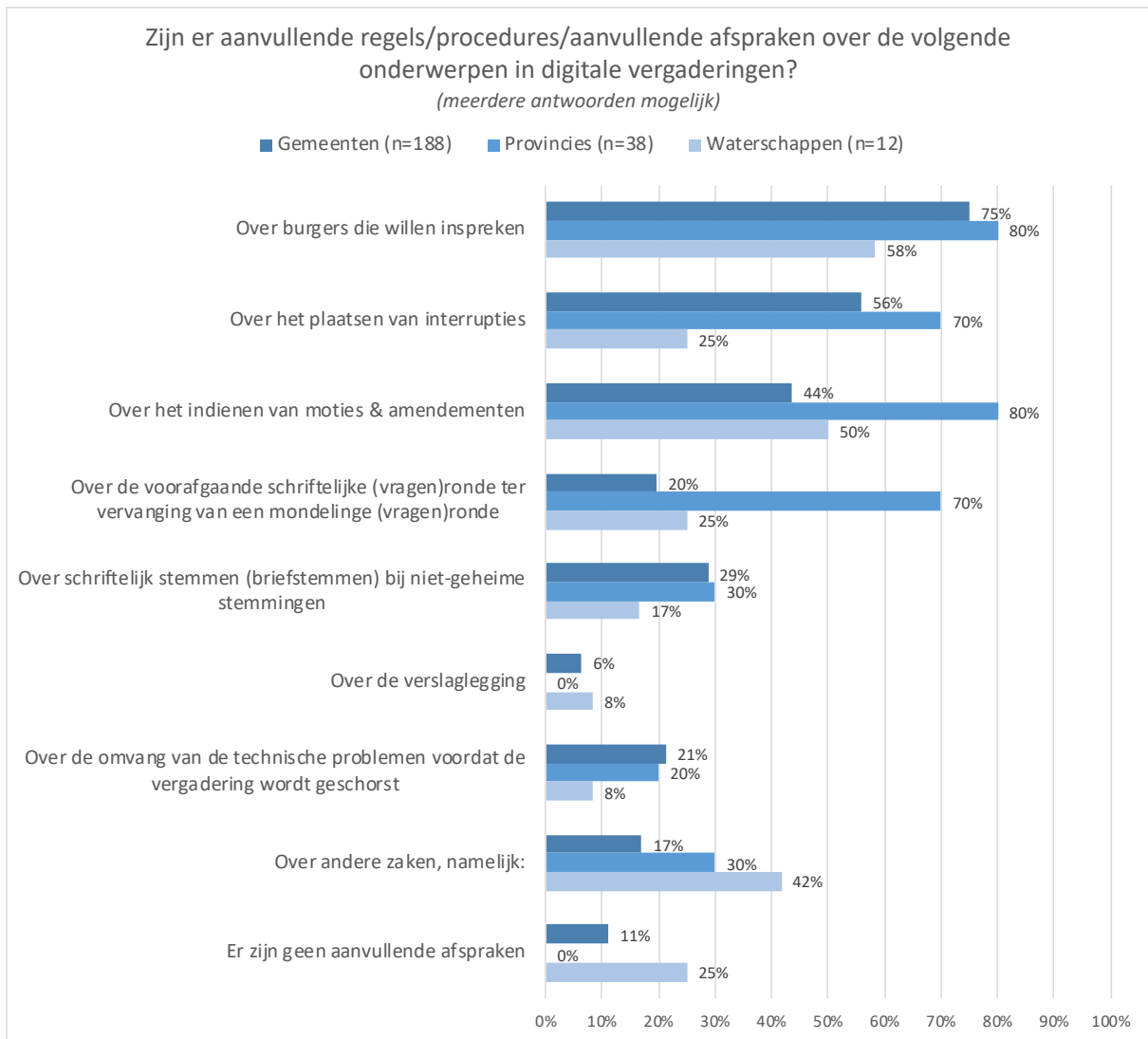
wordt. Daarbij noteert de commissie dat de technische mogelijkheden nog altijd een belangrijke *bottle neck* vormen voor de verdere doorontwikkeling van het digitale vergaderen.

Voor het evalueren van de vergaderorde bij het gebruik van de Tijdelijke wet heeft de commissie verder informatie verzameld over de mate waarin aanvullende afspraken werden gemaakt en hoe die werden vastgesteld. In de eerste rapportage leverde dat het volgende beeld op:



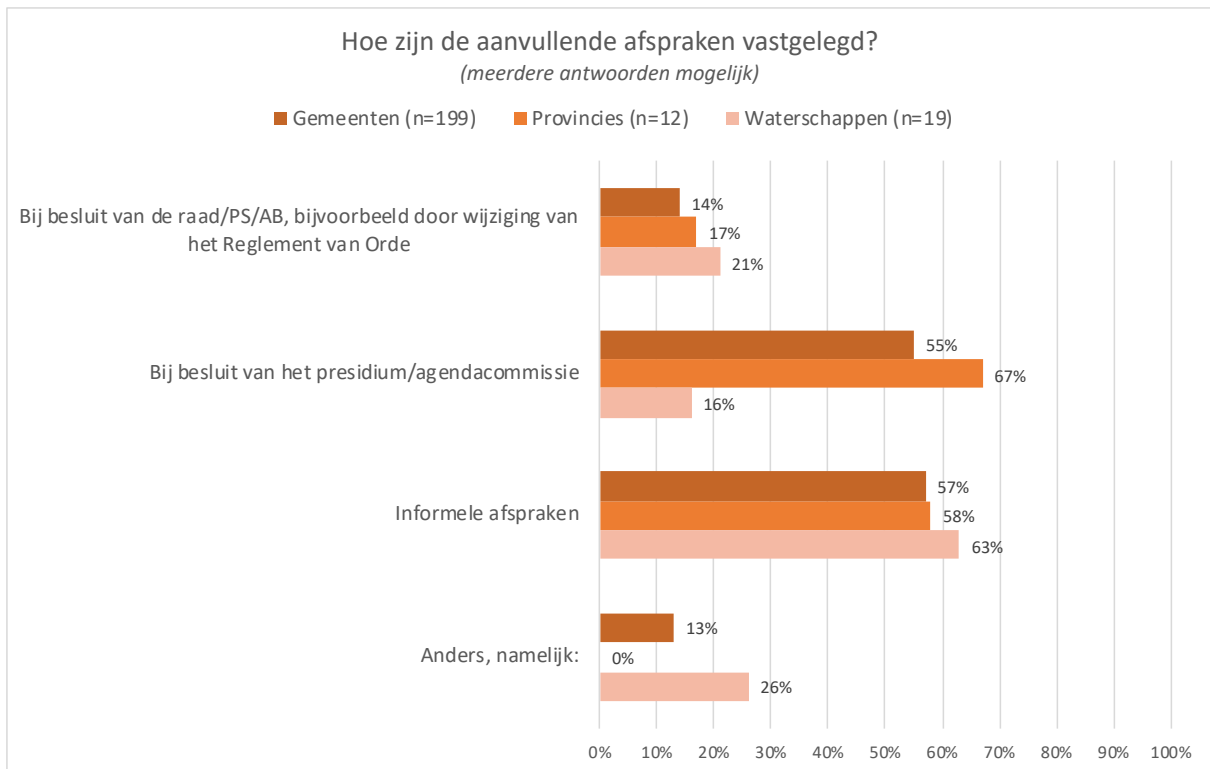
Figuur 6-3 Over welke onderwerpen zijn aanvullende regels of afspraken tot stand gekomen in de eerste periode tot begin mei?

In onderstaande figuur zijn de antwoorden gepresenteerd op dezelfde vraag, zes maanden later.

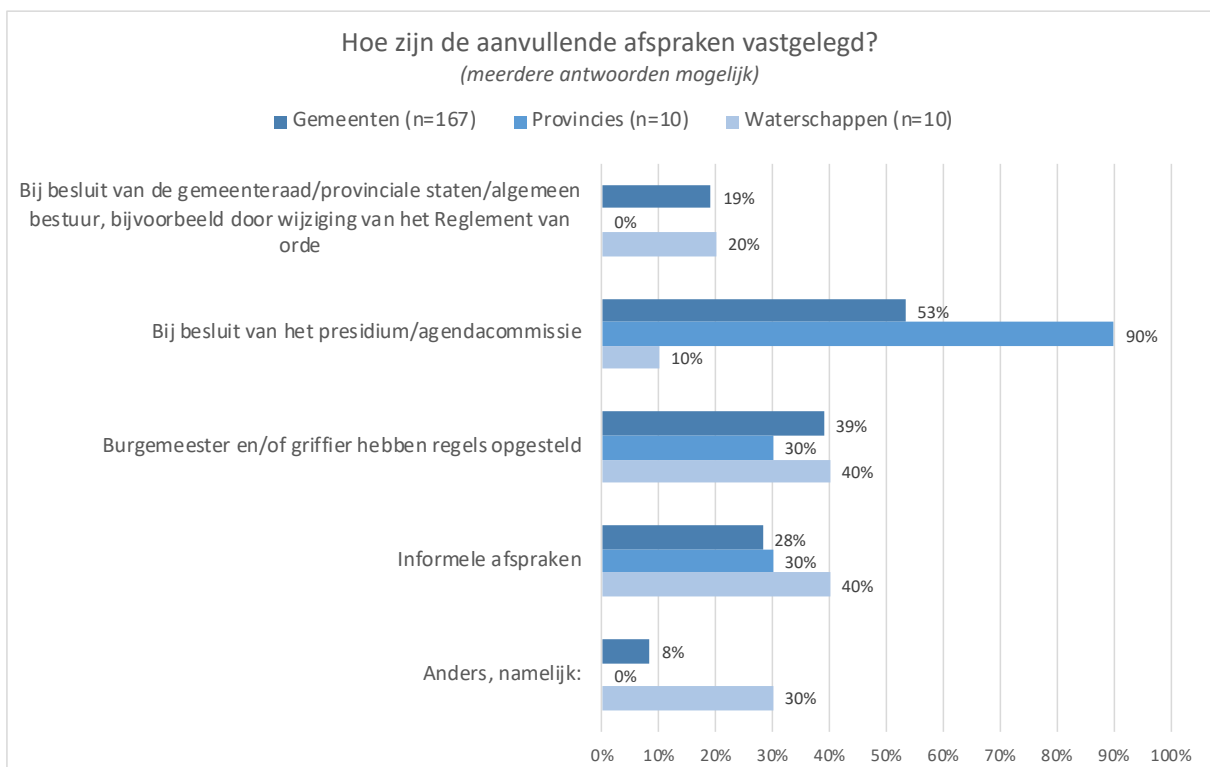


Figuur 6-4 Over welke onderwerpen zijn aanvullende regels of afspraken tot stand gekomen in de volledige evaluatieperiode?

En de vervolgvraag die zowel in mei als recent is gesteld, betreft de manier waarop die afspraken zijn vastgelegd.



Figuur 6-5 Wijze van vastlegging van aanvullende regels of afspraken in de eerste periode tot begin mei.



Figuur 6-6 Wijze van vastlegging van aanvullende regels of afspraken in de volledige evaluatieperiode.

Uit deze gegevens leidt de commissie af dat er nog maar mondjesmaat wordt geformaliseerd. Net als op het punt van de besluitvorming over het digitaal vergaderen zelf, beschouwt de

commissie dit punt met argwaan. Hoewel de commissie de voordelen daarvan op de korte termijn begrijpt, is dit op de lange termijn een zwak punt. Juist in een digitale vergadering moeten politiek gemotiveerde ordedebatjes zo veel mogelijk worden voorkomen. De commissie beveelt dan ook het door-ontwikkelen van model-Reglementen van Orde nadrukkelijk aan.

6.6 Conclusie en aanbevelingen

In de afgelopen maanden heeft de commissie het gebruik van de Tijdelijke wet op verschillende manieren gevolgd. Op basis van de verzamelde informatie is de commissie van mening dat de digitale vergaderingen tot nu toe voldeden aan de eisen die daaraan kunnen worden gesteld vanuit de beginselen van de openbaarheid van de vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de vergaderorde.

In juridisch perspectief is er daarom geen reden de mogelijkheid om bij uitzondering een vergadering in een digitale omgeving bijeen te roepen niet blijvend te regelen. Niet valt in te zien waarom een gemeenteraad die midden in het zomerreces plotseling een besluitvormende vergadering nodig heeft om bijvoorbeeld een gat in het bestemmingsplan te dichten, daarvoor geen digitale vergaderlocatie zou mogen gebruiken. De bevoegdheid om een vergadering in een digitale omgeving te beleggen behoort daarbij lokaal te worden geregeld, maar de besluitvorming daarover mag niet te veel politiseren. Daarom dient de wet zelf de criteria te bevatten waarbinnen een plenaire besluitvormende vergadering digitaal mag worden belegd. Ook beveelt de commissie aan om de koepelorganisaties regelgeving te doen bevorderen en de modellen van de reglementen daarop aan te passen.

Hybride besluitvormende vergaderingen zijn weer een ander verhaal. De commissie constateert dat over dit vraagstuk geen *communis opinio* onder de volksvertegenwoordigers en hun ondersteuners heerst. Bovendien zijn de praktische mogelijkheden om gemengd te beraadslagen-zonder-besluitvorming nog niet maximaal benut. Daarmee is dit naar het oordeel van de commissie nog niet het moment om een algemene regel voor de mogelijkheden van het formeel hybride vergaderen te formuleren. Wel acht de commissie het goed voorstelbaar dat alleen aan de mogelijkheid om in bijzondere gevallen *digitaal* te vergaderen de mogelijkheid wordt toegevoegd om dat in een voorkomend geval bij wijze van experiment hybride te doen.

7. Politiek-bestuurlijke effecten

7.1 Inleiding

Een belangrijk onderdeel van de monitoring en evaluatie van de Tijdelijke wet betreft de invloed die de digitale vergaderpraktijk heeft op het functioneren van de decentrale vertegenwoordigende organen en de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Bij de start van de wet en het werk van de evaluatiecommissie (zie de eerste rapportage, 'Aanpak van de evaluatie') is deze vraag als volgt uitgesplitst:

1. De volksvertegenwoordigende rol: zijn er veranderingen in de manier waarop volksvertegenwoordigers de relatie met hun achterban en de lokale samenleving onderhouden, en in het consulteren van lokale actoren door de volksvertegenwoordigers?
2. De kaderstellende en controlerende rol: zijn er veranderingen in de wijze waarop raden en provinciale staten hun kaderstellende en controlerende rol vervullen, en in het functioneren van de volksvertegenwoordiging als bestuursorgaan in bredere zin?
3. De agenda, het debat en de politieke besluitvorming: wat zijn de (negatieve) gevolgen voor de agenda en het agenderingsproces, voor het verloop van het debat in de raad (en commissies) en de wijze van politieke besluitvorming? Hoe ervaren voorzitters (burgemeesters, commissarissen, dijkgraven) en griffiers het digitaal vergaderen en hun rol en verantwoordelijkheid in dezen?
4. De behoefte aan ondersteuning van de volksvertegenwoordiging: wat hebben de decentrale volksvertegenwoordigingen nodig om in een digitale vergadersetting hun taken goed te kunnen uitoefenen?

In tegenstelling tot de twee andere invalshoeken van deze evaluatie, te weten de cybersecurity en de juridische invalshoek, is er voor de bovengenoemde aspecten, met name op de belangrijke punten 1 en 3, geen goed toetsingskader beschikbaar. Er bestaan geen gedeelde opvattingen over wat een goede invulling van de volksvertegenwoordigende rol is, of wanneer we mogen spreken van goede kaderstelling en controle.

Omdat er geen goed toetsingskader beschikbaar is, zijn er ook geen 'objectieve' gegevens beschikbaar over de situatie van vóór de invoering van de Tijdelijke wet. Wat we wel weten is hoe raadsleden en andere spelers in het lokaal bestuur denken over de manier waarop zij hun rollen vervullen. Die gegevens zijn afkomstig uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA), een grootschalige enquête die in 2019 – dat is dus ruim vóór de coronacrisis en de

inwerkingtreding van de Tijdelijke wet – onder raadsleden, burgemeesters en wethouders is uitgezet.¹⁹ Uit de BPA 2019 blijkt dat raadsleden zelf maar matig tevreden zijn over de wijze waarop zijn hun kaderstellende en controlerende rol vervullen: zij geven zichzelf daarvoor respectievelijk een 6,6 en een 6,8 op de schaal van 0 tot 10. Burgemeesters en wethouders zijn zelfs nog iets kritischer over de volksvertegenwoordigers (enkele tienden van een procent lager). Voor wat betreft de volksvertegenwoordigende rol is het niet beter gesteld: de BPA-gegevens laten zien dat raadsleden zichzelf voor de diverse aspecten van volksvertegenwoordigende rol een cijfer tussen de 6 en de 7 geven. Gegevens uit het Lokaal Kiezersonderzoek uit 2018 laten zien dat inwoners op alle aspecten kritischer zijn over hun volksvertegenwoordigers, soms wel tot een procentpunt minder dan de raadsleden zelf.²⁰

7.2 Inzichten uit de eerste rapportage

In de eerste rapportage, die ruim een maand na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet verscheen, heeft de evaluatiecommissie zich vooral geconcentreerd op de frequentie en de eerste ervaringen met het digitaal vergaderen, en op de vraag of er qua cybersecurity en rechtmatigheid reden tot zorg was. In die fase was er over de politiek-bestuurlijke effecten nog niet veel te zeggen.

De evaluatiecommissie stelde wel vast dat de digitale vergaderpraktijk (en de onmogelijkheid om fysiek te vergaderen) in veel gemeenten, provincies en waterschappen zonder meer invloed had op de agenda van de vergaderingen. Agendapunten werden uitgesteld c.q. doorgeschoven, ook al was er een groeiend besef dat deze op een later moment alsnog zouden moeten worden behandeld. Vergaderingen duurden langer, en de kwaliteit van het debat werd door de digitale vergaderpraktijk beïnvloed: er was minder interactie, en minder politiek-inhoudelijk debat, aldus veel van de ondervraagde griffiers. Verder stelde de commissie vast dat in verreweg de meeste gemeenten, provincies en waterschappen maatregelen waren genomen om inspreken in de digitale vergadering mogelijk te maken. Een laatste observatie van de evaluatiecommissie was de druk die de plotselinge, en min of meer gedwongen, invoering van het digitaal vergaderen op de griffie(r)s had gelegd. Zij werkten in die periode in het algemeen heel hard om de digitale vergaderingen goed te laten verlopen, maar de samenwerking met de (technische) specialisten in de ambtelijke organisatie verliep

¹⁹ Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019, te verschijnen.

²⁰ Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) (2018). *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, pp. 19-24.

daarbij niet altijd soepel, door de (reeds bestaande) kloof tussen de griffie en de ambtelijke organisatie.

7.3 Inzichten uit de tweede rapportage

In de tweede rapportage van de Evaluatiecommissie is uitgebreid aandacht besteed aan de impact van het digitaal vergaderen op de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen gemeenten, provincies en waterschappen. De bevindingen en conclusies op dit vlak waren grotendeels gebaseerd op gegevens over de ervaringen en oordelen van de raadsleden, statenleden en algemeen bestuursleden zoals gerapporteerd in een enquête die begin juli werd afgesloten. Een belangrijke kanttekening die de commissie hierbij moet maken, is dat het niet altijd mogelijk is, voor zowel de raadsleden als voor ons als onderzoekers, om onderscheid te maken tussen de effecten van het digitale karakter van vergaderingen enerzijds, en de gevolgen van de coronacrisis en de crisismaatregelen anderzijds. De (digitale) vergaderingen vonden nu eenmaal plaats in een uitzonderlijke, en in vele opzichten moeilijke tijd, waarin sprake was van veel minder contacten tussen raadsleden onderling en met andere partijen binnen en buiten het gemeentehuis.

De volksvertegenwoordigende rol

Uit de tweede rapportage blijkt dat de raadsleden en de statenleden in (ruime) meerderheid aangeven last te hebben van de digitale vergaderpraktijk voor de vervulling van hun rol als volksvertegenwoordiger. De meest genoemde redenen daarvoor zijn het gemis van de informele contacten rondom vergaderingen, en het gemis van de contacten buiten de deur. Zoals gezegd past daarbij de waarschuwing dat het te kort door de bocht zou zijn om daarvan het digitale vergaderen de schuld te geven. Het gebrek aan contact met de achterban is niet in eerste instantie een gevolg van het digitaal vergaderen, maar meer van de crisis en de crisismaatregelen in de onderzoeksperiode.

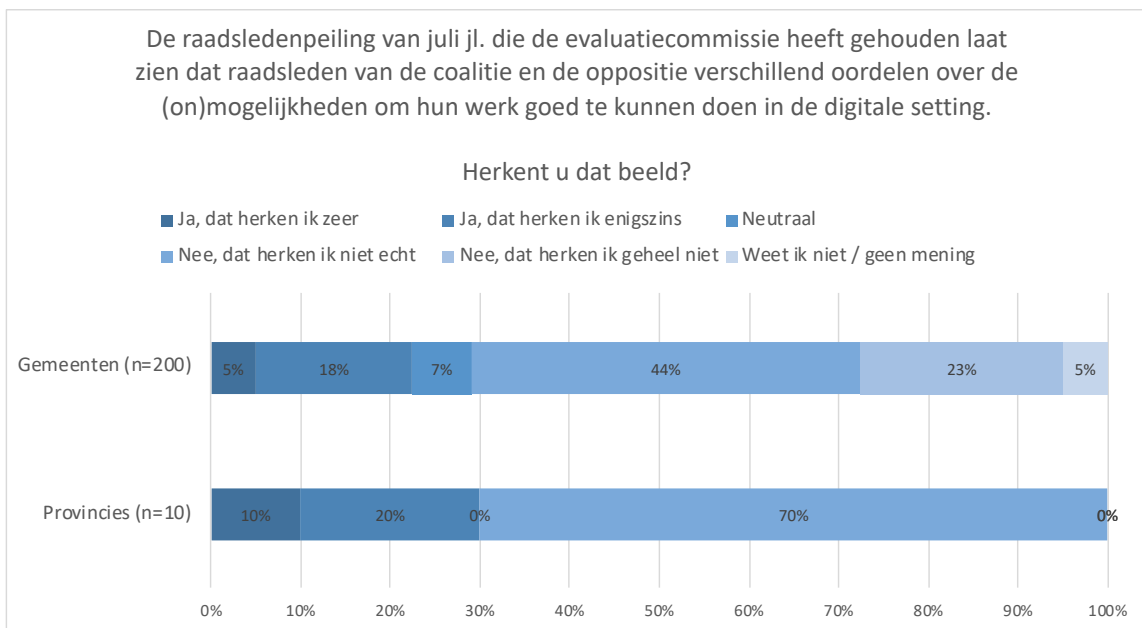
Kaderstelling en controle

Verder vonden veel volksvertegenwoordigers, met name van oppositiepartijen, dat de invulling van hun kaderstellende en controlerende rol te lijden heeft in het digitale vergadertijdperk. Deze constatering werd bevestigd door de wijze waarop veel colleges de volksvertegenwoordigers (niet) hebben betrokken bij de besluitvorming over steunpakketten met budgettaire consequenties. Dat wijst erop dat de uitdagingen voor de lokale democratie tijdens de coronacrisis zeker niet alleen door het digitale vergaderen worden veroorzaakt.

Een opvallende conclusie uit de tweede rapportage was dat raadsleden van oppositiefracties veel minder positief waren over het goed kunnen vervullen van hun controlerende rol in een digitale vergadersetting dan raadsleden van coalitiefracties.

Reactie van de griffiers in deze derde rapportage

In de recente enquête onder de griffiers heeft de evaluatiecommissie hen gevraagd of zij het beeld herkennen dat oppositieraadsleden meer last hebben van de digitale vergadersetting dan coalitieraadsleden. Op basis van onderstaande figuur kan worden geconcludeerd dat tweederde van de raadsgriffiers en statengriffiers dat beeld niet herkent.



Figuur 7-1 Mate van herkenning van tegenstelling oppositie-coalitie inzake uitoefening controlerende rol

Randvoorwaarden en ondersteuning voor volksvertegenwoordigers

Ten behoeve van de tweede rapportage zijn de volksvertegenwoordigers ook bevraagd over de randvoorwaarden en de ondersteuning die zij hebben gekregen bij het digitaal vergaderen. Nadat uit de eerste rapportage al was gebleken dat met name de griffiers in de begintijd heel veel werk hadden moeten verzetten om in korte tijd digitale vergaderingen mogelijk te maken, liet de tweede rapportage zien dat meer dan driekwart van de volksvertegenwoordigers tevreden was over de ondersteuning door de griffie bij het digitaal vergaderen. In meer algemene zin was ruwweg driekwart van de volksvertegenwoordigers tevreden over de kwaliteit van de technische voorzieningen en de technische ondersteuning die zij kregen.

Relevant in de tweede rapportage zijn ook de vragen over het digitale vergadersysteem waarmee wordt vergaderd. Op dit punt moet de commissie een correctie aanbrengen. Op p. 27 van de tweede rapportage wordt gesteld dat het overgrote deel van de volksvertegenwoordigers niet denkt dat een beter vergadersysteem veel verschil zal maken. Maar dat is niet juist: figuur 4-11 laat juist zien dat een ruime meerderheid van de raadsleden, statenleden en algemeen bestuursleden van mening was dat een goed vergadersysteem digitaal vergaderen een stuk gemakkelijker zou maken. De commissie is dat op basis van haar eigen ervaringen zeer met de volksvertegenwoordigers eens, en adviseerde in de eerste rapportage al dat hiervan serieus werk moet worden gemaakt met het oog op het toekomstig digitaal vergaderen.

7.3 Nieuwe inzichten in deze derde rapportage

Ten behoeve van deze derde rapportage hebben we niet nogmaals informatie verzameld over de wijze waarop volksvertegenwoordigers hun kaderstellende en controlerende taken kunnen uitvoeren in een digitale vergadersetting. Wel hebben we gegevens verzameld over een aspect van de volksvertegenwoordigende rol, namelijk de wijze waarop insprekers in digitale vergaderingen worden gefaciliteerd. De manieren waarop gemeenten, provincies en waterschappen dat organiseren verschilt hier en daar enigszins ten opzichte van de eerste rapportage, maar het echt interessante verschil is dat er door 32 griffiers wordt gemeld dat insprekers of gasten hun bijdrage via een vooraf ingestuurd filmpje kunnen leveren; dat beschouwt de evaluatiecommissie als een interessante democratische vernieuwing, die ook in gewone tijden zou kunnen worden gebruikt.

Politisering van de besluitvorming over digitaal vergaderen

In hoofdstuk 4 hebben we uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop binnen gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen over al dan niet digitaal vergaderen wordt besloten. Die besluitvorming is in de loop van het afgelopen half jaar complexer geworden, onder meer omdat er meer opties beschikbaar zijn dan in de begintijd van de coronacrisis.

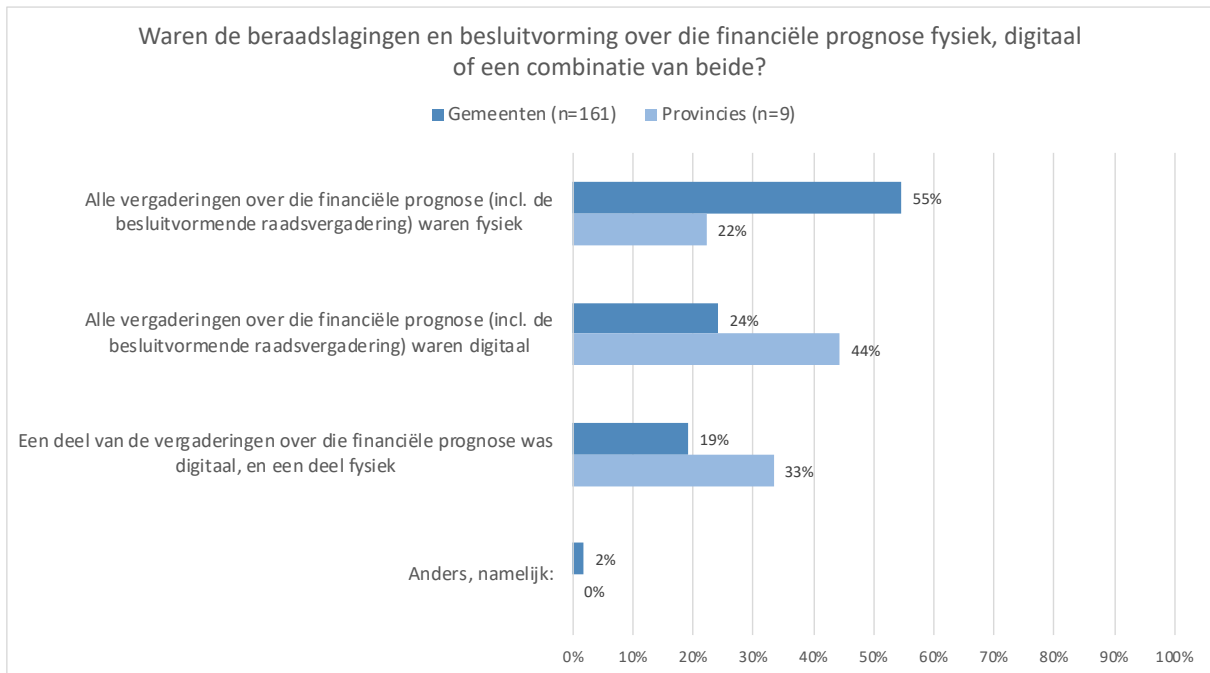
Voor de evaluatiecommissie is duidelijk dat er in gemeenten en provincies sprake is van toenemende spanning op de interne besluitvorming over de digitale vergadering. Méér dan in het begin van de evaluatieperiode is de besluitvorming over digitaal vergaderen inmiddels potentiële conflictstof geworden die ook vatbaar is voor politisering. Onder politisering verstaat de commissie dat politieke motieven een rol spelen in de discussie, of dat deze op een andere

manier 'politiek' wordt gemaakt. We benadrukken dat er vaak geen enkel bezwaar is tegen politisering. Maar er zijn ook voorbeelden van ongezonde politisering van onderwerpen zoals de vergaderode die men niet voor niets in een gremium (agendacommissie of presidium) buiten de gewone vergadering heeft belegd. Die gang van zaken wordt bijvoorbeeld doorbroken als de coalitiefracties vooraf met elkaar afstemmen om een vergaderwijze die in hun belang is door te drukken. In hoofdstuk 4 stelden we vast dat ongeveer een vijfde van de raads- en statengriffiers rapporteert dat politieke motieven een rol spelen in de discussie over de vergaderwijze. Dat dit met enige regelmaat gebeurt, is ook wat de evaluatiecommissie optekent uit diverse achtergrondgesprekken. Uit die gesprekken komt naar voren dat een dergelijke situatie vaak onaangenaam is, en niet goed voor de sfeer binnen het presidium (of het andere gremium waar moet worden besloten). Het kost de griffiers en de volksvertegenwoordigers veel tijd en (negatieve) energie en het bemoeilijkt de vergaderplanning en -voorbereiding. Dat laatste komt de kwaliteit van de politieke besluitvorming in de gemeente of provincie niet ten goede natuurlijk.

Behandeling kaderbrief of voorjaarsnota

In deze derde rapportage kunnen enkele aanvullende bevindingen aan de vorige rapportages worden toegevoegd. De evaluatiecommissie heeft in deze derde rapportage opnieuw een poging ondernomen om de impact van het digitaal vergaderen op de politieke besluitvorming en de politiek-bestuurlijke verhoudingen concreet zichtbaar te maken. We hebben dat gedaan aan de hand van enkele enquêtevragen over de behandeling van een concreet dossier in de volksvertegenwoordiging, te weten de financiële kaders voor 2021. In veel gemeenten (81% van de ondervraagden) en provincies (90% van de ondervraagden) is een dergelijke financiële prognose vóór de zomer behandeld in de volksvertegenwoordiging, meestal onder de naam kaderbrief, voorjaarsnota of zomernota.

Aan deze griffiers is gevraagd om de beraadslagingen en besluitvorming over deze financiële prognose te vergelijken met de gang van zaken een jaar eerder. Daarbij hebben we de antwoorden op die vragen uitgesplitst in drie groepen: een groep waar de behandeling in 2020 enkel in digitale vergaderingen heeft plaatsgevonden; een groep waar de behandeling enkel in fysieke vergaderingen heeft plaatsgevonden; en ten derde een groep waar sprake was van een gemengde vergaderwijze. Hieronder presenteren we allereerst het antwoord op de vraag hoe de behandeling had plaatsgevonden.



Figuur 7-2 Hoe waren de beraadslagingen en besluitvorming: fysiek, digitaal of een combinatie?

Bovenstaande figuur laat zien dat meer dan helft van de ondervraagde raadsgriffiers meldt dat zij de kaderbrief c.q. voorjaarsnota in enkel fysieke vergaderingen hebben beantwoord. Een kwart heeft dat enkel in digitale vergaderingen gedaan, en de rest heeft gekozen voor een combinatie van fysieke en digitale vergaderingen. Voor de provincies liggen die verhoudingen anders: daar is veel minder fysiek vergaderd, en is vaker gekozen voor een digitale of een gemengde behandeling.

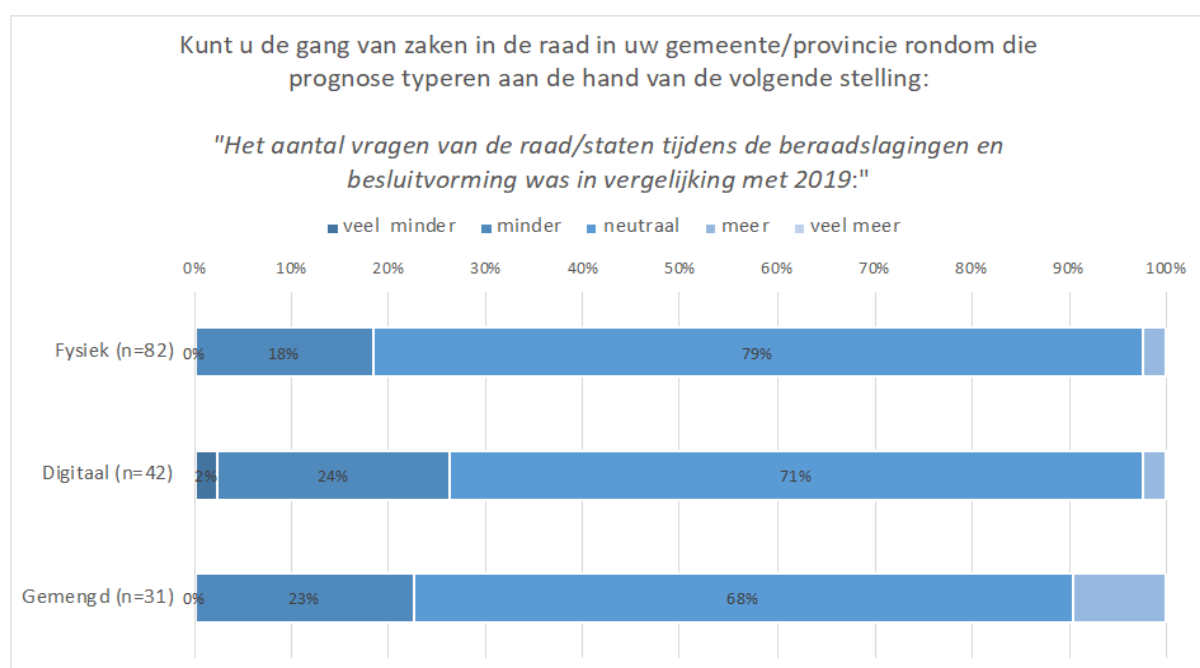
De evaluatiecommissie heeft alle griffiers die te maken hebben gehad met de behandeling van een kaderbrief of voorjaarsnota vervolgens op 5 punten een vergelijking laten maken met 2019. Het ging om de volgende 5 zaken:

1. Het aantal vragen van de raad c.q. de staten
2. De duur van de beraadslagingen en besluitvorming
3. De hoeveelheid politiek debat
4. Het aantal moties en amendementen
5. De media-aandacht (geschreven pers, RTV, online).

Hieronder zetten we de resultaten op een rijtje. Hierbij moet worden opgemerkt dat we de resultaten voor gemeenten en provincies hebben samengevoegd: het aantal (ondervraagde) statengriffiers dat vóór de zomer een kaderbrief of voorjaarsnota heeft behandeld is zo klein (namelijk 9), dat de antwoorden, zeker na uitsplitsing tussen fysiek, digitaal en gemengd, hun betekenis anders zouden verliezen. Het is ook goed om te benadrukken dat de onderstaande

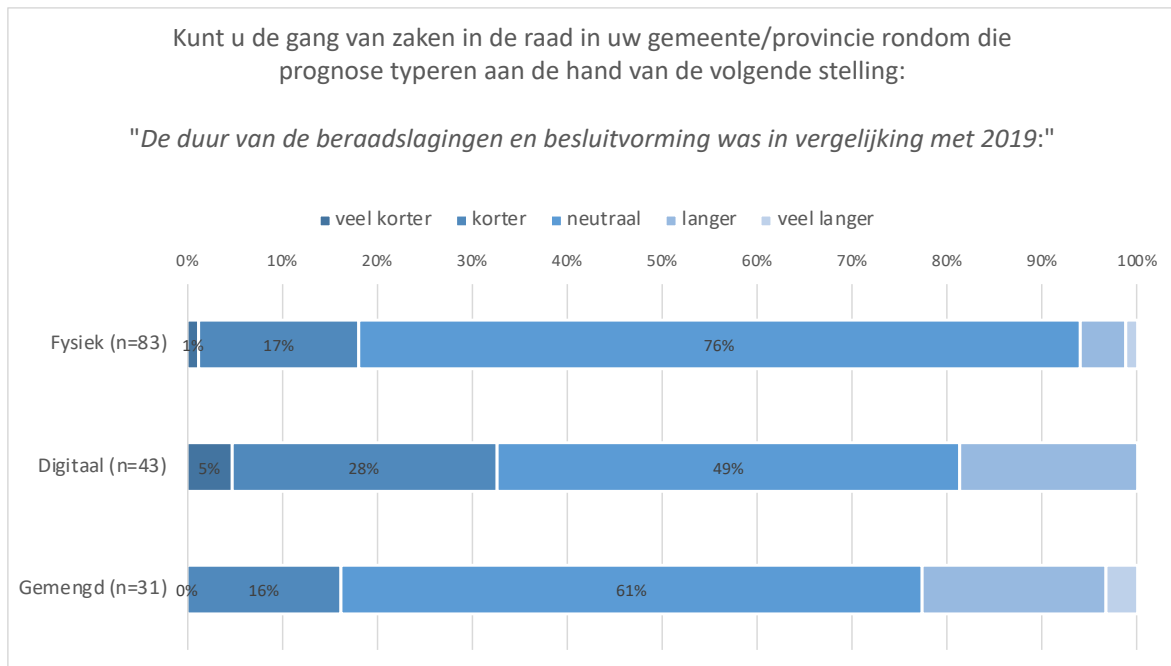
resultaten betrekking hebben op in totaal 149 gemeenten; dat is dus minder dan de helft van het totaal aantal Nederlandse gemeenten (355).

Allereerst kunnen we vaststellen dat het aantal vragen van de raads- en statenleden over de kaderbrief of voorjaarsnota in de overgrote meerderheid van de 158 gemeenten en provincies niet afwijkt van het aantal vragen in 2019. In de overige gemeenten en provincies (ruwweg eenvijfde) waren er minder vragen dan vorig jaar. Of de behandeling nu fysiek of digitaal is gegaan, maakt daarbij weinig verschil: in de puur digitale vergadersetting speelde dat iets meer dan in de puur fysieke setting.



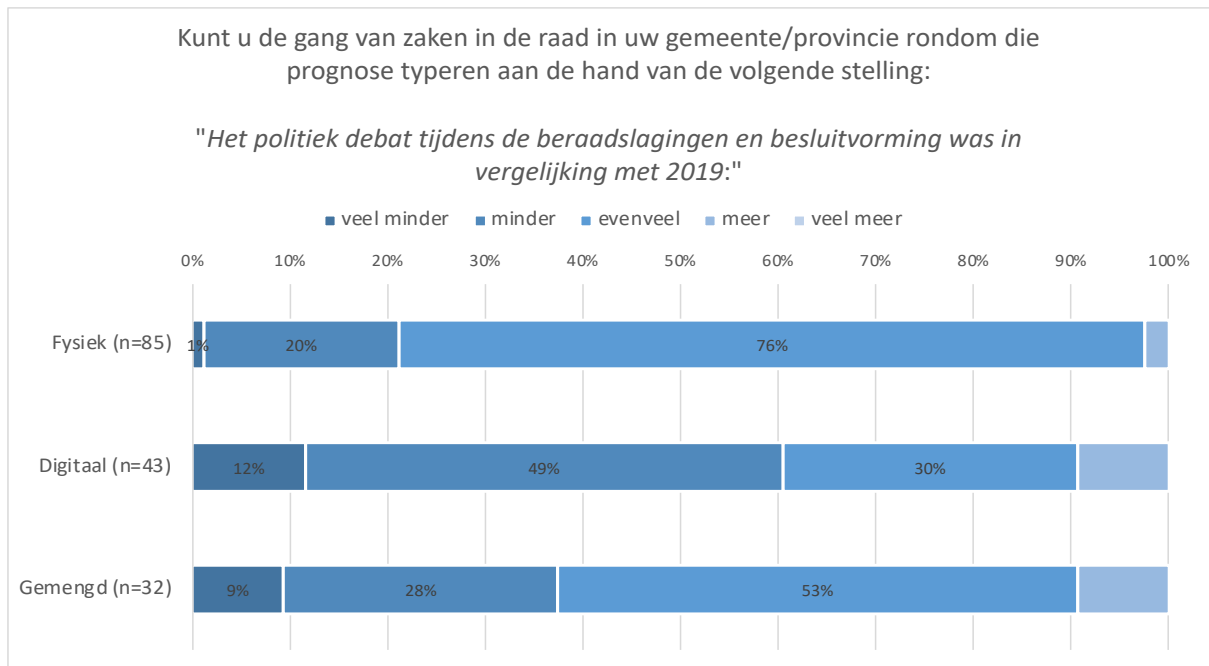
Figuur 7-3 Meer of minder vragen van raad/staten uitgesplitst naar vergadersetting.

Een tweede aspect waarop we de behandeling van kaderbrief of voorjaarsnota nader bekijken, is de duur van de beraadslagingen en besluitvorming. Daar zien we wél een duidelijk verschil tussen fysieke en digitale behandeling: gemeenten en provincies waar de behandeling in fysieke vergaderingen is gedaan, zien in ruime meerderheid (76%) dat de behandeling even lang heeft geduurd dan in 2019. Maar voor de digitale behandeling geldt dat de helft van de griffiers een ofwel langere ofwel juist kortere behandeltijd zag dan vorig jaar. Hoewel we daar best verklaringen voor kunnen zoeken, is er dus geen eenduidig effect van het digitaal vergaderen op dit punt.



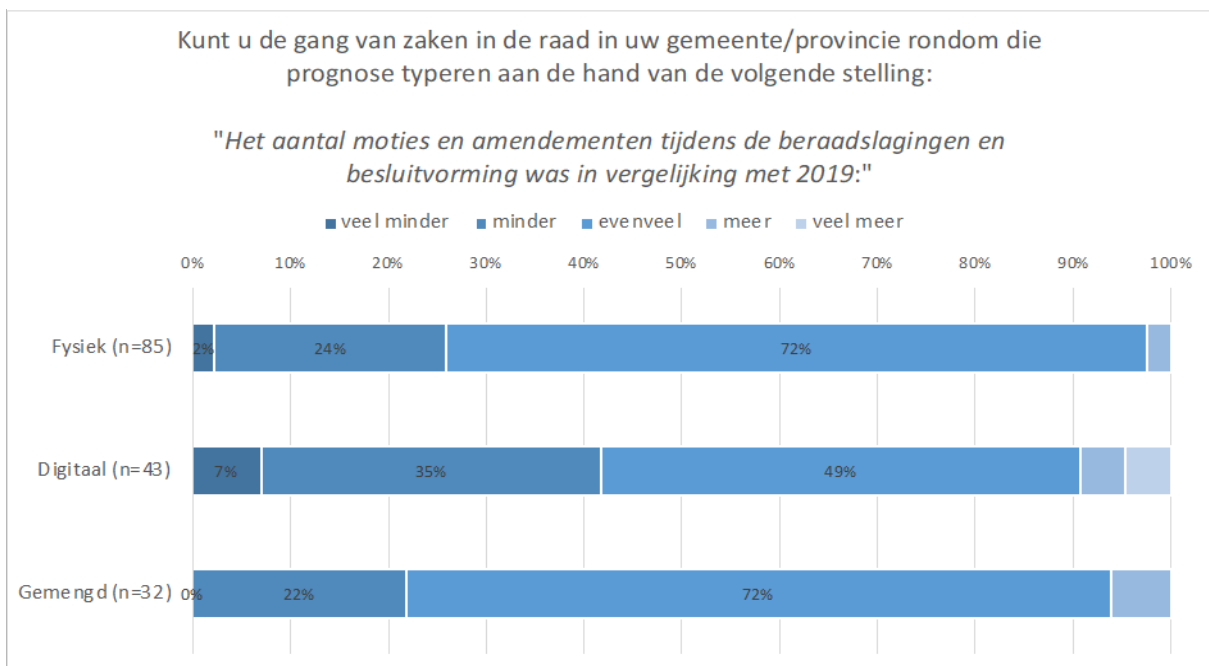
Figuur 7-4 Langer durende of korter durende beraadslagingen en besluitvorming uitgesplitst naar vergadersetting.

Er is wel een duidelijk effect waarneembaar op de mate van politiek debat, zoals blijkt uit onderstaande figuur. In gemeenten en provincies waar de behandeling van kaderbrief of voorjaarsnota dit jaar fysiek plaatsvond (net als in 2019 natuurlijk), zagen veel griffiers (76%) geen verschil met vorig jaar. Maar dáár waar de behandeling digitaal was, rapporteerde ruim de helft van de griffiers dat er minder (49%) of veel minder (12%) politiek debat was dan vorig jaar. Dat is een opvallende uitkomst, die overigens naadloos aansluit bij de eerdere gerapporteerde ervaringen van de volksvertegenwoordigers zelf: in de tweede rapportage stelden we vast dat die last hadden van het feit dat er minder debat was onderling en met het bestuur.



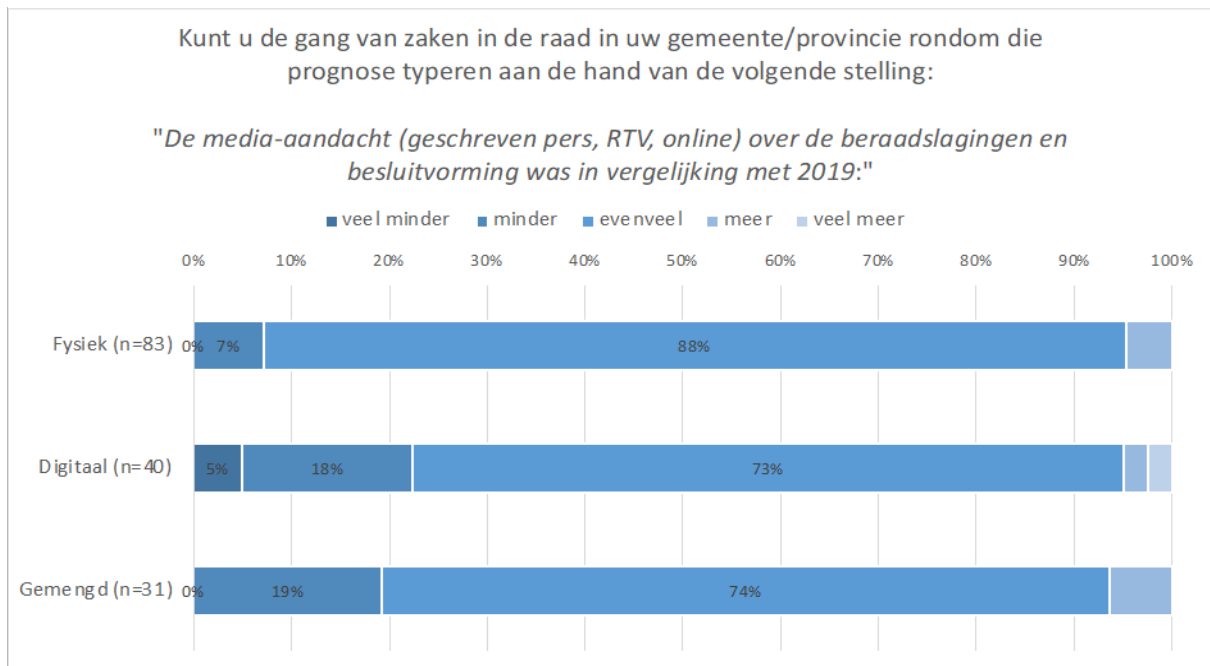
Figuur 7-5 Meer of minder politiek debat uitgesplitst naar vergadersetting.

Een vierde aspect van de behandeling van kaderbrief of voorjaarsnota betreft het aantal moties en amendementen dat is behandeld. Dat is voor de volle breedte van de ondervraagde griffiers gelijk of iets minder dan vorig jaar, maar dat geldt in het bijzonder voor gemeenten en provincies waar de behandeling digitaal was: 42% ziet daar (veel) minder moties en amendementen, terwijl dat bij de fysieke en gemengde behandeling respectievelijk 26% en 22% was.



Figuur 7-6 Meer of minder moties en amendementen uitgesplitst naar vergadersetting.

Tot slot hebben we de griffiers gevraagd naar de media-aandacht voor de behandeling van kaderbrief of voorjaarsnota. De meeste griffiers zien geen verschil met vorig jaar, maar op plekken waar de behandeling digitaal plaatsvond, ziet 23% van de griffiers minder media-aandacht dan in 2019, terwijl dat voor gemeenten en provincies met een fysieke behandeling slechts 7% was. Dat is toch een substantieel verschil.



Figuur 7-7 Meer of minder media-aandacht uitgesplitst naar vergadersetting.

Concluderend kunnen we, met enige voorzichtigheid vanwege de aantallen respondenten, stellen dat de digitale behandeling van kaderbrief of voorjaarsnota in 2020 niet op alle punten tot andere beraadslagingen en besluitvorming heeft geleid dan in 2019. We zien geen verschil als het gaat om het aantal vragen van de raad/staten, en een beperkt verschil voor wat betreft het aantal moties en amendementen en de media-aandacht: digitaal vergaderen betekent minder moties en amendementen en minder media-aandacht. Verder heeft digitaal vergaderen duidelijk een effect op de duur van de behandeling, maar het effect is niet eenduidig: in sommige gemeenten en provincies duren de vergaderingen in die digitale setting langer, en in andere juist korter dan vorig jaar. Een groot effect van het digitaal vergaderen zien we op de mate van politiek debat: de digitale behandeling van de kaderbrief of voorjaarsnota dit jaar heeft ertoe geleid dat er minder politiek debat was dan vorig jaar.

7.4 Conclusie en aanbevelingen

Aan het slot van dit hoofdstuk komen we terug bij de vraag wat de politiek-bestuurlijke effecten zijn van het digitaal vergaderen door raden, staten en algemeen besturen van waterschappen. Er zijn niet veel harde gegevens beschikbaar, maar als alle subjectieve en meer objectieve gegevens bij elkaar worden gelegd, kan niet anders dan worden geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn dat het politiek debat in een deel van de volksvertegenwoordigingen eronder lijdt, en dat er sprake is van enige politisering van de interne besluitvorming over al dan niet digitaal vergaderen in een (beperkt) deel van de gemeenteraden en provinciale staten. Daarnaast is heel duidelijk dat een deel van de volksvertegenwoordigers er last van heeft bij het vervullen van zijn taken. Dat betreft zowel de kaderstelling en controle ten opzichte van het bestuur, als de volksvertegenwoordigende rol richting de buitenwereld. Daarbij past wel de belangrijke kanttekening dat die laatste rol ook simpelweg ernstig gehinderd wordt door de beperkende maatregelen die het afgelopen half jaar zijn getroffen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Een potentieel voordeel dat (nog) niet lijkt te worden benut, is het bereik van een groter publiek met de digitale vergaderingen. Hoewel er geen systematische cijfers over zijn verzameld, brengen de gevoerde achtergrondgesprekken met griffiers de commissie ertoe om de verwachtingen hierover te temperen.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat overal in Nederland het bestuur van gemeenten, provincies en waterschappen is doorgedaan, ondanks de coronacrisis. Gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen hebben de mogelijkheid aangegrepen om de beraadslagingen en besluitvorming zodanig te organiseren dat deze niet (lang) hoefden te worden onderbroken, om zo hun rol in het politiek-bestuurlijk bestel op lokaal provinciaal en waterschapniveau onder de gegeven omstandigheden te kunnen blijven vervullen. Daarbij moet expliciet worden vermeld dat er ook positieve effecten zichtbaar zijn: digitale informatieve bijeenkomsten zijn voor veel volksvertegenwoordigers, griffiers en ook gasten een efficiënt middel gebleken, en dat geldt ook voor sommige andere kleinschalige, niet-politieke vergaderingen (zoals van de agendacommissie bijvoorbeeld). Dat kan ook voor allerlei regionale bestuurlijke overlegvormen gaan gelden, verwacht de commissie. De brede digitale vergaderervaring die nu is opgedaan, is bovendien uiterst bruikbaar als een volksvertegenwoordiging in de toekomst incidenteel digitaal moet/wil vergaderen, of digitale deelnemers in fysieke vergaderingen wil toelaten. Ruim 80% van de volksvertegenwoordigers, zo bleek in de tweede rapportage, wil het digitaal vergaderen in de toekomst behouden, of het nu als voorwaardig alternatief is of enkel in noodgevallen. Dat het plotselinge, massale digitaal vergaderen nadelen oplevert voor het politieke proces en de wijze waarop

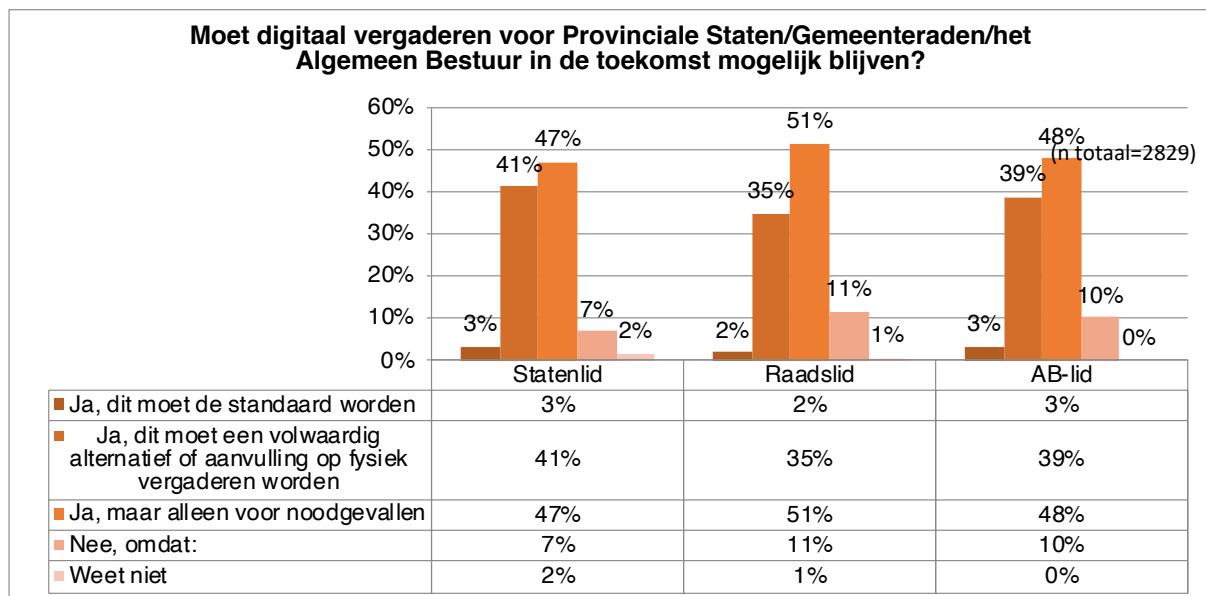
volksvertegenwoordigers hun werk kunnen doen, is tegelijkertijd niet verrassend. Voor de toekomst moet worden overwogen hoe zwaar de nadelen wegen, en of er (gedeeltelijke) oplossingen voor bestaan. Zo zou een echt goed digitaal vergadersysteem al een aanzienlijke verbetering zijn bijvoorbeeld. We komen hier in het slothoofdstuk nog op terug.

8. Toekomst van het digitaal vergaderen in de ogen van volksvertegenwoordigers en griffiers

In dit hoofdstuk gaat de evaluatiecommissie in op het digitaal vergaderen in de toekomst, zoals dat leeft onder de belangrijkste betrokkenen, te weten de volksvertegenwoordigers zelf en de griffiers als hun voornaamste ondersteuning.

8.1 Volksvertegenwoordigers over de toekomst van het digitaal vergaderen

Eind juni hebben raadsleden, statenleden en leden van de algemeen besturen van de waterschappen in grote getalen antwoord gegeven op de vraag naar de wenselijkheid van digitaal vergaderen in de toekomst. Dat leidde in de tweede rapportage van de evaluatiecommissie tot de volgende resultaten:



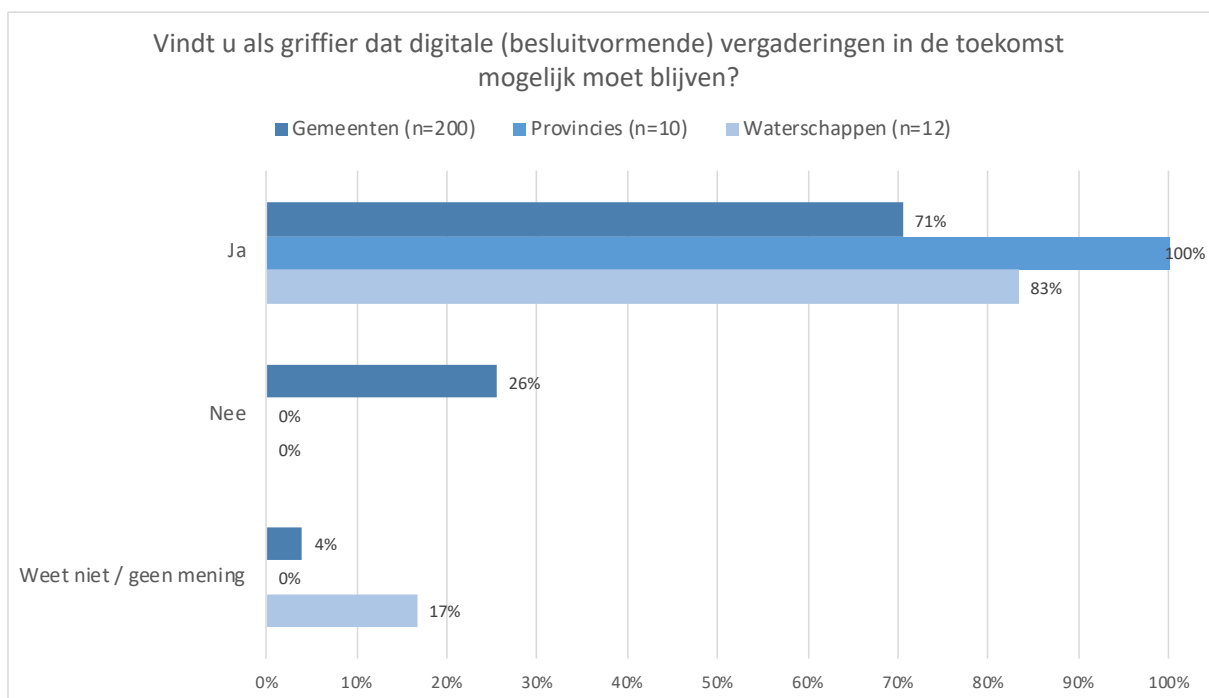
Figuur 8-1: De toekomst van digitaal vergaderen volgens volksvertegenwoordigers eind juni 2020.

Een heel klein percentage volksvertegenwoordigers (2-3%) vond dat het digitaal vergaderen de standaard moet worden. Een verrassend hoog aantal volksvertegenwoordigers (35-41%) zag digitaal vergaderen als een volwaardig alternatief voor, of een aanvulling op, fysiek vergaderen. Maar de meeste mensen, ongeveer de helft van de ondervraagden, vonden dat digitaal vergaderen enkel voor noodgevallen zou moeten worden gebruikt. 7% van de statenleden, 11% van de raadsleden en 10% van de algemeen bestuursleden was van mening dat er helemaal niet meer digitaal vergaderd moet worden in de toekomst. De redenen die mensen hiervoor gaven in antwoord op de vraag naar hun argumentatie werden nogal eens

met veel emotie verwoord: ‘digitaal vergaderen is slecht voor de democratie’, en ‘vergaderen zonder persoonlijk contacten is niets waard’, waren veelgehoorde commentaren. Daarnaast was er veel ergernis over ervaren technische belemmeringen. Aan deze bevindingen kan nog worden toegevoegd dat voor de raadsleden een uitsplitsing naar leeftijdscategorieën is gemaakt, waaruit blijkt dat juist de jongste en de oudste raadsleden in digitaal vergaderen significant minder een volwaardig alternatief zien. De leeftijdscategorieën daar tussenin (van 31 tot 60 jaar) voelen daar beduidend meer voor.

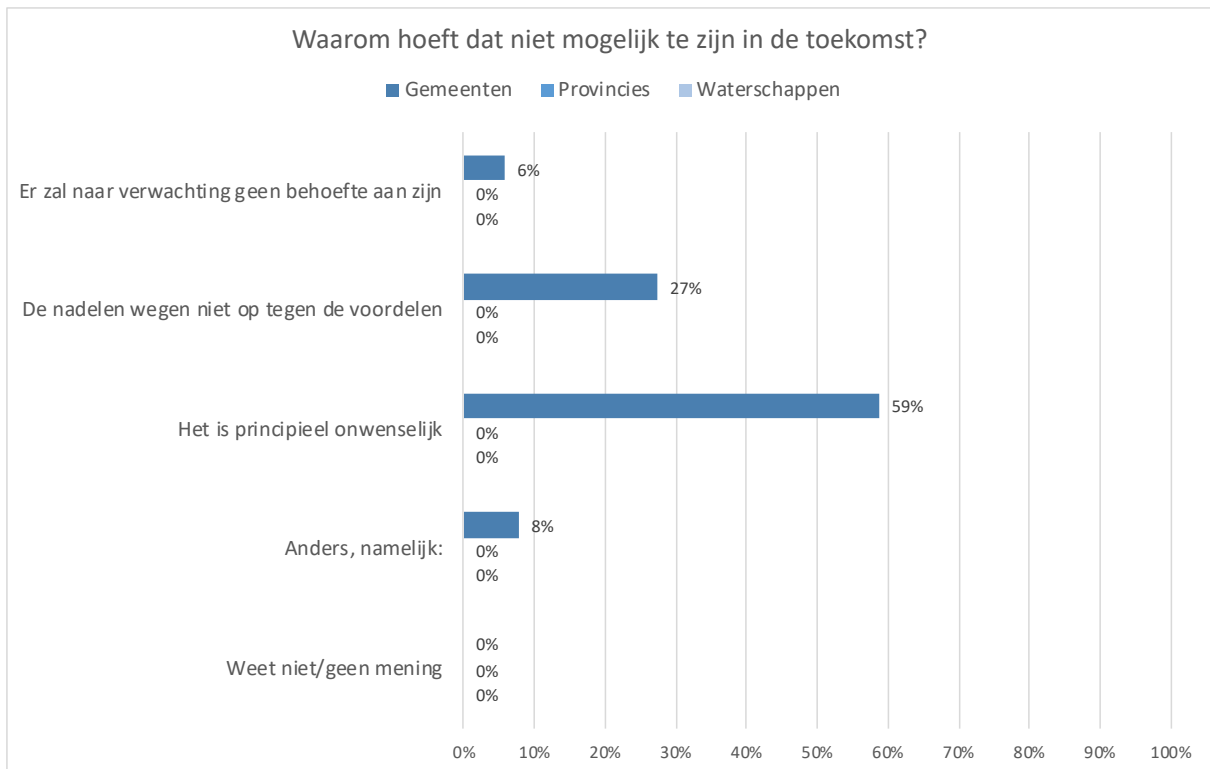
8.2 Griffiers over de toekomst van het digitaal vergaderen

In de enquête die eind oktober onder de griffiers is uitgezet, zijn ook vragen opgenomen over het digitale vergaderen in de toekomst. Daaruit blijkt allereerst, zoals te zien in onderstaande figuur, dat de overgrote meerderheid van de onder vraagde griffiers in de drie bestuurslagen vindt dat digitaal besluiten in de toekomst mogelijk moet blijven.



Figuur 8-2 Griffiers over de mogelijkheid van digitaal vergaderen in de toekomst.

Opvallend is het verhoudingsgewijs toch nog grote aantal raadsgriffiers (26%), dat resoluut ‘nee’ antwoordt op deze vraag. Aan deze groep griffiers is gevraagd naar de reden voor hun antwoord. De antwoorden op die vraag zijn in onderstaande figuur weergegeven.

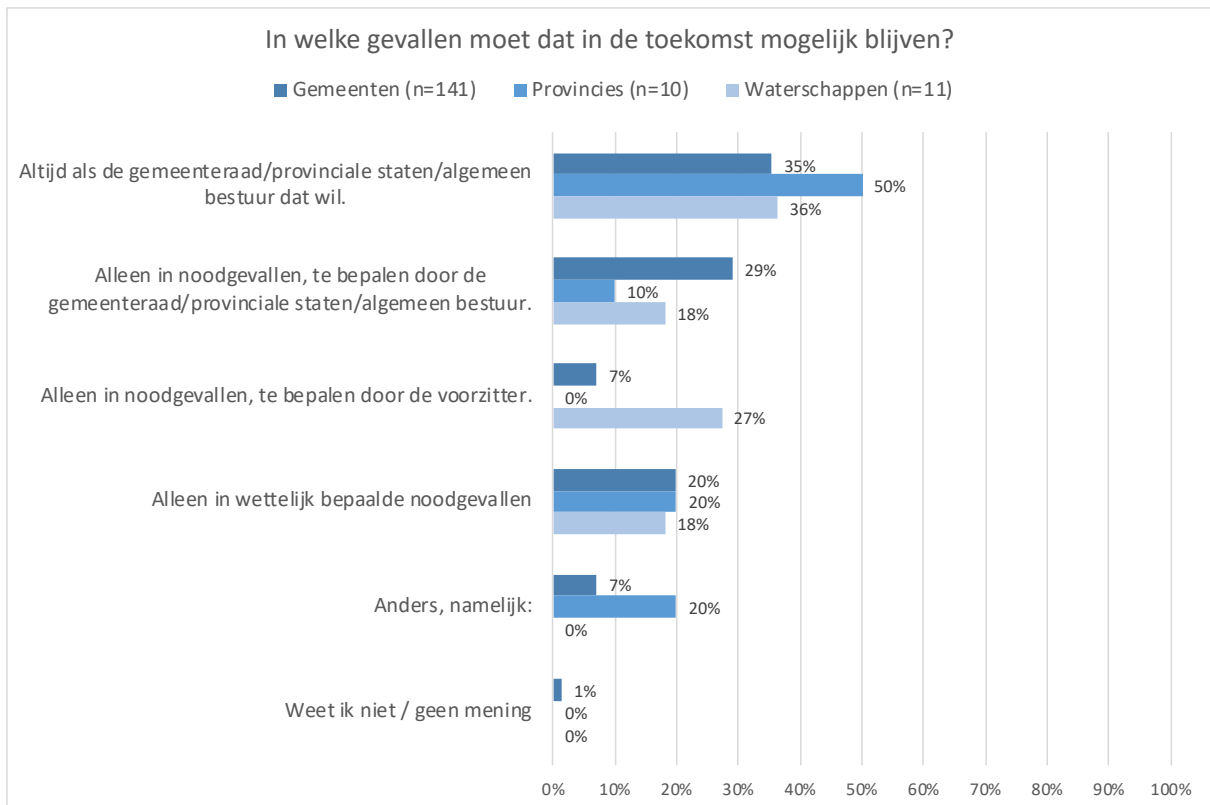


Figuur 8-3 Griffiers over de redenen waarom digitaal vergaderen in de toekomst onwenselijk is.

Figuur 8-3 laat zien dat bijna 60% (30 raadsgriffiers) vindt dat digitaal vergaderen principieel onwenselijk is. Nog eens een kwart (14 raadsgriffiers) vindt dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen.²¹ Daarbij kunnen ook de 4 griffiers worden geteld die voor de optie ‘Anders’ kozen, dus in totaal is dat 35% van de griffiers die geen toekomst zien voor het digitaal vergaderen. De resterende griffiers verwachten dat er geen behoefte aan zal zijn bij hun raad.

In figuur 8-2 zagen we dat een ruime meerderheid van de griffiers in de drie bestuurslagen toekomst ziet in het digitaal vergaderen. Aan hen is gevraagd in welke situaties zij die mogelijkheid zouden willen hebben. De griffiers zijn redelijk gespreid over diverse beschikbare opties: altijd als de raad/staten/algemeen bestuur het wil; alleen in noodgevallen, te bepalen door de raad/staten/algemeen bestuur; alleen in noodgevallen, te bepalen door de voorzitter; alleen in wettelijk bepaalde noodgevallen.

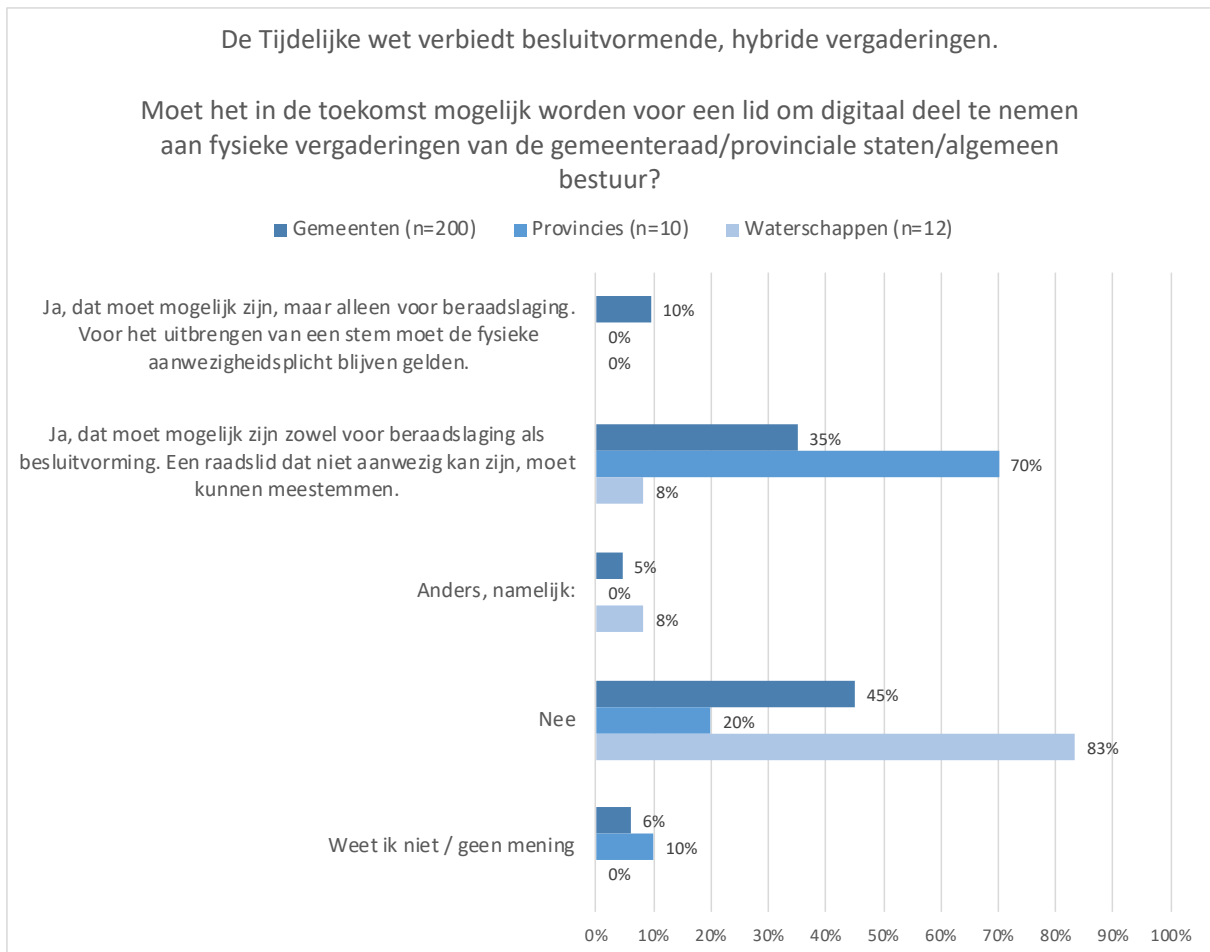
²¹ De antwoordoptie is verkeerd om geformuleerd. We gaan ervan uit dat de respondenten de bedoeling hebben begrepen (of de verwisseling niet hebben opgemerkt).



Figuur 8-4 Griffiers over de situaties waarin digitaal vergaderen mogelijk moet zijn in de toekomst.

Hybride vergaderen

Naast de algemene vragen over de toekomst van het digitaal vergaderen heeft de evaluatiecommissie de griffiers nog specifiek gevraagd naar de wenselijkheid van hybride vergaderingen. De Tijdelijke wet verbiedt de digitale deelname van volksvertegenwoordigers aan een fysieke besluitvormende vergadering, en we vroegen de griffiers of ze dat in de toekomst anders willen zien. Onderstaande figuur laat zien dat de meeste statengriffiers (7 van de 10) digitale deelname aan fysieke beraadslaging en besluitvorming graag mogelijk maken. Voor de raadsgriffiers is dat verhoudingsgewijs een stuk minder (35%). Een aanzienlijk deel van de raadsgriffiers, namelijk 45%, vindt dat de lijn van de Tijdelijke wet op dit punt moet blijven gelden in de toekomst: geen digitale deelname aan fysieke vergaderingen in de toekomst. De meeste ondersteuners van de algemeen besturen van de waterschappen denken er ook zo over.



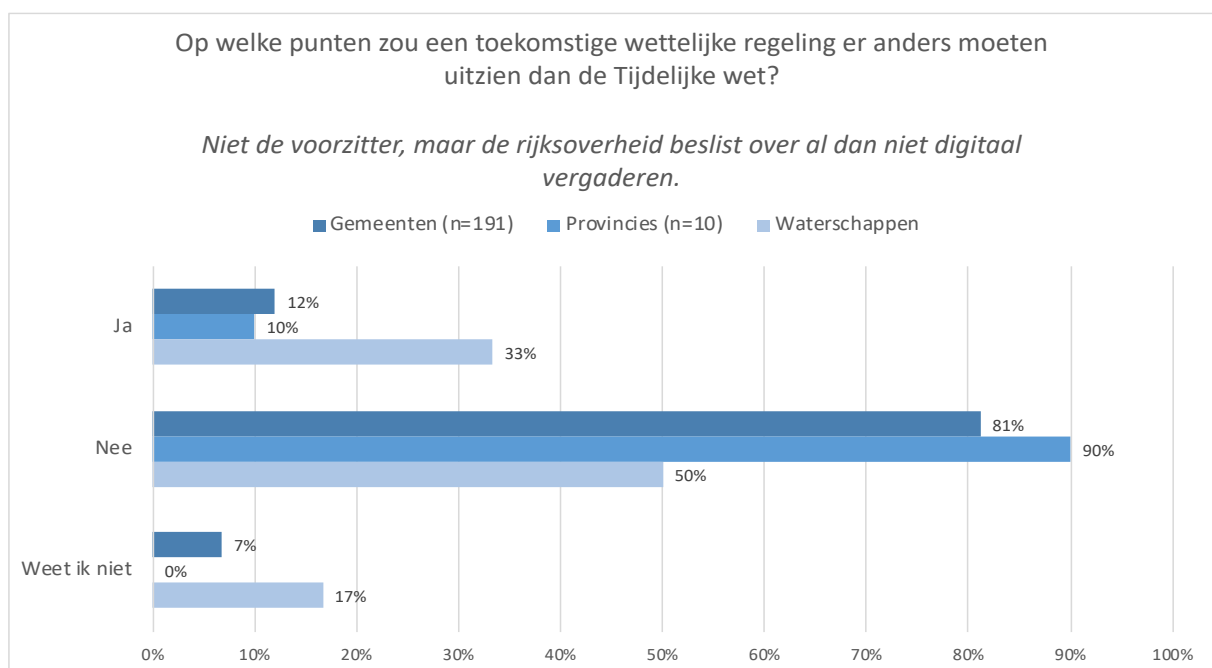
Figuur 8-5 Griffiers over de wenselijkheid van hybride vergaderingen.

Bijna 100 raadsgriffiers en ook diverse statengriffiers en waterschapsrespondenten hebben een toelichting bij deze vraag gegeven. Daarbij komen alle mogelijke argumenten langs. De voorstanders, die vaak optimistisch zijn over de kansen die moderne technologie biedt, wijzen met name op de voordelen voor afwezige of zieke volksvertegenwoordigers, en voor de overige deelnemers die wél gewoon fysiek kunnen komen vergaderen. De tegenstanders zien vooral een ongelijk speelveld tussen fysieke en digitale deelnemers, en verder een verminderde betrokkenheid van de digitale deelnemers, onduidelijkheid en gedoe over de vergaderingen en veel extra werk voor de griffie. Diverse respondenten stellen dat er eerst meer ervaring met hybride vergaderen moet worden opgedaan.

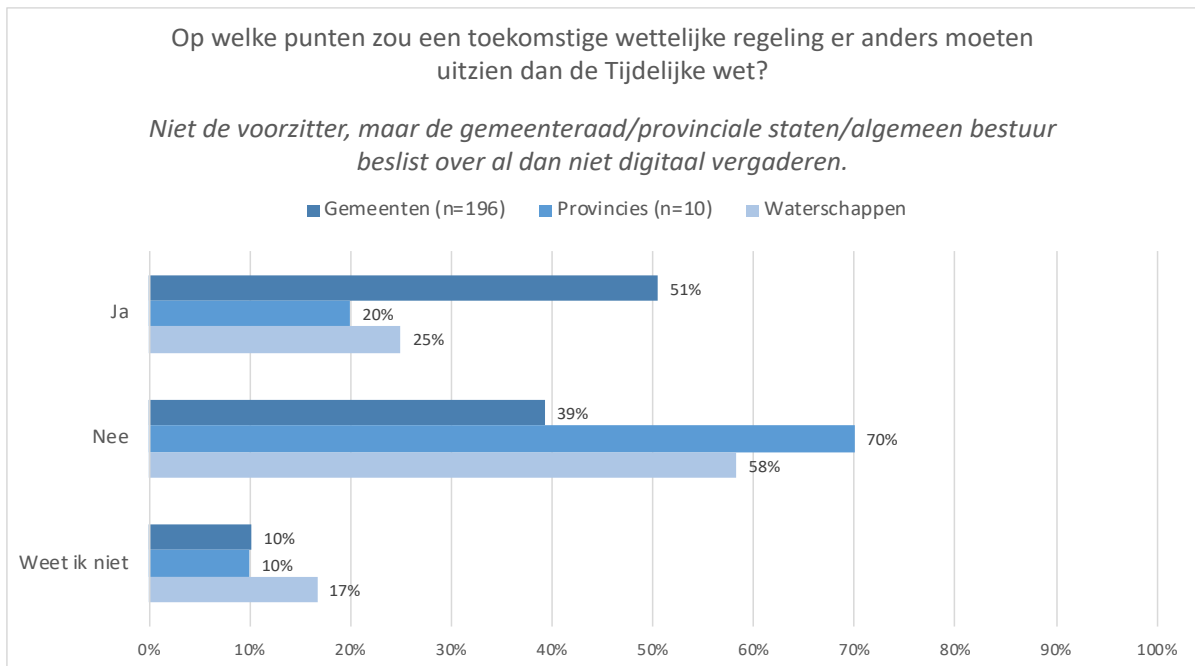
Een toekomstige wettelijke regeling

In de enquête onder de griffiers is hen ook gevraagd naar elementen van een eventuele toekomstige wettelijke regeling voor digitaal vergaderen. In de volgende drie figuren is te zien hoe de griffiers denken over het opnemen in de wet van:

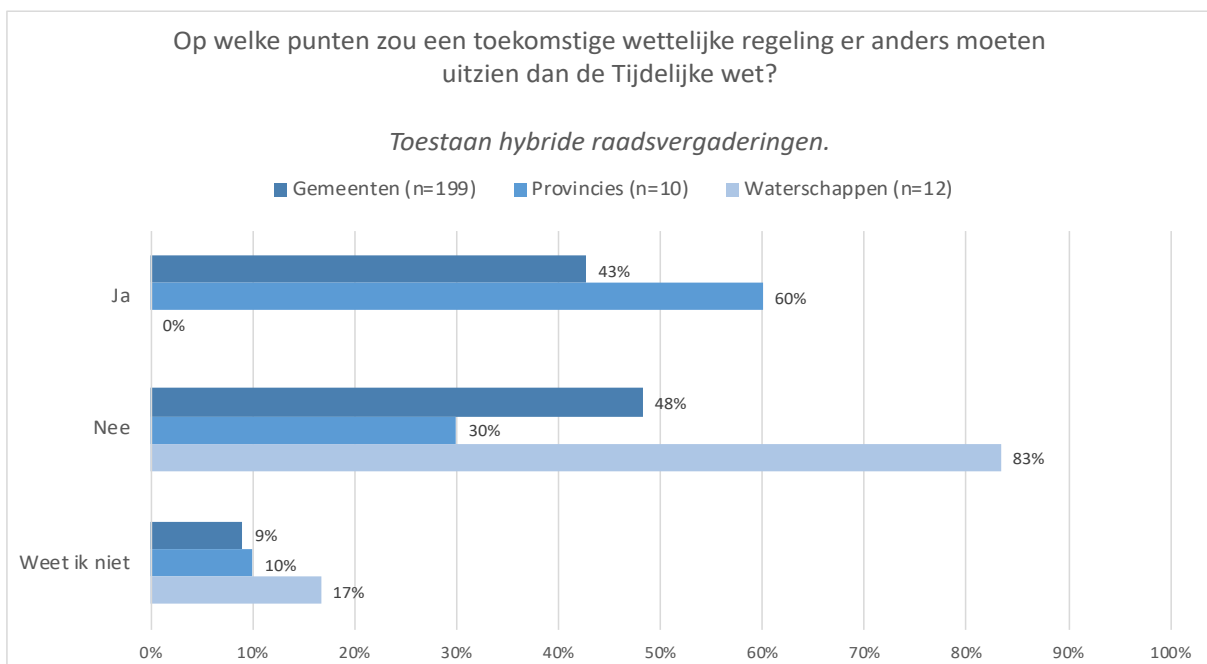
- De mogelijkheid van hybride vergaderingen: de eerdergenoemde verdeeldheid over dit onderwerp is hier duidelijk zichtbaar.
- De toekenning van de bevoegdheid om te beslissen over digitaal vergaderen aan de rijksoverheid (in plaats van aan de voorzitter van raad/staten/algemeen bestuur): daar zijn met name de raads- en statengriffiers in grote meerderheid tegen.
- De toekenning van de bevoegdheid om te beslissen over digitaal vergaderen aan de raad/staten/algemeen bestuur zelf (in plaats van aan de voorzitter): dat vindt de helft van de raadsgriffiers een goed idee; bij de griffiers van de staten en de algemeen besturen is dat veel minder.



Figuur 8-6 De rijksoverheid zou moeten beslissen over digitaal vergaderen.



Figuur 8-7 De gemeenteraad/provinciale staten/algemeen bestuur beslist over digitaal vergaderen.



Figuur 8-8 Hybride vergaderen zou toegestaan moeten worden.

Daarnaast zijn er nog aanvullende suggesties voor de toekomstige wettelijke regeling gedaan. Diverse griffiers pleiten ervoor dat in de wettelijke regeling de mogelijkheid van digitale besloten vergaderingen wordt geregeld. Een enkele griffier pleit voor de mogelijkheid van (goed gereguleerd) blokstemmen, waarbij een fractievertegenwoordiger namens zijn fractie stemt. En een paar griffiers, die blijkbaar te maken hebben met moeizame discussies over

digitaal vergaderen, dringen aan op goed vastleggen wie er beslist over digitaal vergaderen (ook beraadslagen).

Randvoorwaarden voor succesvol digitaal vergaderen

Tot slot zijn er enkele vragen aan de griffiers voorgelegd over het belang van bepaalde randvoorwaarden voor succesvol digitaal vergaderen in de toekomst. De uitgebreide enquêteresultaten zijn te vinden in bijlage 2.

De meeste raadsgriffiers en waterschapsrespondenten vinden het nodig dat er betere technische voorzieningen in de vergaderzalen komen, en betere technische ondersteuning en apparatuur voor de deelnemers. De statengriffiers zien dit als minder belangrijk, mogelijk omdat dit soort technische zaken op provinciaal niveau op dit moment al relatief goed voor elkaar zijn. Dezelfde verhouding treffen we aan voor de randvoorwaarde van betere training en opleiding voor volksvertegenwoordigers: ook daar hebben de statengriffiers veel minder behoefte aan dan de griffiers in het lokaal en het waterschapsbestuur.

Raadsgriffiers en waterschapsrespondenten hebben verder in meerderheid behoefte aan een ander (beter) digitaal vergadersysteem en een ander (beter) digitaal stelsysteem (stemapp). De statengriffiers hebben met name aan dat laatste behoefte.

Tot slot hebben we gevraagd naar de randvoorwaarde van andere vergaderafspraken. Die behoefte leeft wel bij de waterschapsrespondenten maar minder op lokaal en provinciaal niveau. Een ander vergaderstelsel tot slot is op geen van de drie bestuurslagen een belangrijke randvoorwaarde.

9. Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies tussentijdse evaluatie van de Tijdelijke wet

Als afronding van het evaluatietraject van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba presenteert de commissie een aantal conclusies. Deze conclusies vatten de bevindingen samen die de commissie in de eerdere rapportages en in deze derde en laatste rapportage heeft opgetekend. Op basis van die conclusies formuleert de commissie in de volgende paragraaf een aantal aanbevelingen rondom de toekomst van het digitaal beraadslagen en besluiten door decentrale overheden in Nederland.

De belangrijkste conclusie van de commissie is dat de Tijdelijke wet **aan de verwachtingen heeft voldaan, c.q. de doelstellingen heeft gehaald**, namelijk het op decentraal niveau mogelijk maken van digitale vergaderingen van de volksvertegenwoordiging die **in grote lijnen cyberveilig en rechtmatig zijn**. Digitaal vergaderen is een acceptabel alternatief gebleken in deze coronatijd.

De wet is sinds de inwerkingtreding **door bijna alle decentrale volksvertegenwoordigingen gebruikt**. In meer dan 90% van de gemeenten, provincies en waterschappen heeft de volksvertegenwoordiging minimaal één digitale besluitvormende vergadering belegd in het afgelopen half jaar. Als ook de vergaderingen met een beraadslagend c.q. voorbereidend karakter worden meegenomen, loopt dat percentage nog verder op.

Wat betreft de **digitale veiligheid** stelt de commissie vast dat in de praktijk van digitaal beraadslagen en besluiten door decentrale overheden **geen grote incidenten hebben plaatsgevonden**, dat de gebruikte vergadersystemen in de basis voor de meeste vergadersettings veilig genoeg zijn, maar dat het gebruik van Zoom voor vergaderingen met een sensitiever karakter en dat van aparte stemapps met voldoende waarborgen omkleed moet zijn.

Over de **rechtmatigheid** van digitaal beraadslagen en besluiten concludeert de commissie dat de **praktijk van het digitale vergaderingen in algemene zin tot nu toe voldoet aan de eisen** die daaraan kunnen worden gesteld vanuit de beginselen van de openbaarheid van de vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de vergaderorde.

De evaluatiecommissie oordeelt dan ook dat de Tijdelijke wet **terecht opnieuw verlengd is**. De virussituatie maakt ook dit najaar voor veel raden, staten en algemeen besturen fysieke vergaderingen moeilijk of zelfs onmogelijk. Aangezien gemeenten, provincies en waterschappen niet zonder een functionerende volksvertegenwoordiging kunnen, en gezien het feit dat digitale vergaderingen een acceptabel alternatief zijn dat voldoet aan de vereisten van digitale veiligheid en rechtmatigheid, is het verstandig geweest om de wet te verlengen.

De evaluatiecommissie stelt wel vast dat er aanwijzingen zijn dat digitaal vergaderen in zekere mate **negatieve effecten heeft op de politiek-bestuurlijke verhoudingen** in het lokaal, provinciaal en waterschapsbestuur. De commissie stelt vast dat het **politiek debat** in een deel van de volksvertegenwoordigingen lijdt onder het digitaal vergaderen, en dat er sprake is van enige **politisering** van de interne besluitvorming over al dan niet digitaal vergaderen in een (beperkt) deel van de gemeenteraden en provinciale staten. Daarnaast is heel duidelijk dat een deel van de volksvertegenwoordigers **last heeft van digitaal vergaderen** bij het vervullen van zijn taken. Dat betreft zowel de **kaderstelling** en **controle** ten opzichte van het bestuur, als de **volksvertegenwoordigende rol richting de buitenwereld**. Daarbij past wel de belangrijke kanttekening dat de volksvertegenwoordigers ook ernstig zijn gehinderd in hun werk, met name in hun volksvertegenwoordigende rol, door de beperkende maatregelen die het afgelopen half jaar zijn getroffen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Met andere woorden: de vraag is of het lag aan het digitaal vergaderen of aan de coronacrisis en -maatregelen. Of de kaderstellende en controlerende taken ook daadwerkelijk minder goed worden vervuld, kan bij gebrek aan een nulmeting en hard materiaal niet worden vastgesteld.

Tegenover deze negatieve effecten staan ook **positieve effecten** volgens de gebruikers van de wet. De ervaring die met digitaal vergaderen is opgedaan, heeft in de (nabije) toekomst allerlei voordelen. **Ruim een derde van de volksvertegenwoordigers ziet er een volwaardige aanvulling of alternatief in voor de toekomst, en ruim 80% geeft aan het digitale vergaderen op de lange termijn te willen behouden, als volwaardig alternatief of voor noodgevallen**. Diverse griffiers melden dat bepaalde soorten vergaderingen, zoals informatiebijeenkomsten en vergaderingen van kleine gezelschappen zoals agendacommissie of presidium, vanwege efficiency en gemak ook in de toekomst vaker digitaal zullen plaatsvinden.

9.2 Verder in deze derde rapportage

Uit de tellingen blijkt overduidelijk dat na een voorlopige piek in digitale vergaderingen in juni van dit jaar veel volksvertegenwoordigers **na de zomer weer teruggingen naar fysieke vergaderingen**. Eind oktober was de coronasituatie echter weer zodanig verslechterd dat het aantal **digitale vergaderingen weer sterk was opgelopen**. Door de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet niet digitaal vergaderd.

In de afgelopen maanden is door veel gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen ook in de eigen vergaderzaal vergaderd. Om aan de eisen te voldoen, zijn in **bijna alle vergaderzalen aanpassingen gedaan**. Tijdelijk geen of minder publiek was een veel voorkomende aanpassing, evenals geen of minder journalisten. Verder heeft in veel vergaderzalen een herschikking plaatsgevonden van de zitplaatsen van de volksvertegenwoordigers, vaak tegelijk met aangepaste looproutes. In ongeveer de helft van de raadszalen en diverse vergaderzalen van provinciale staten en waterschapbesturen is er alleen een plek met microfoon voor de fractiewoordvoerders of de fractievoorzitters, en wordt tijdens de vergadering binnen fracties van plek gewisseld. Verder zijn er in diverse gemeenten, provincies en waterschappen extra camera's en/of geluidsapparatuur aangebracht, en zijn er hier en daar kuchschermen geplaatst.

In eenderde van de ondervraagde gemeenten, en zelfs in meer dan de helft van de provincies en waterschappen, is voor fysieke vergaderingen **uitgeweken naar andere vergaderlocaties**. Behalve de eigen (publieks)hal of een andere grote zaal gaat het daarbij om een bonte verzameling van locaties buiten de deur. Gemeenteraden vergaderden een enkele keer bij een buurgemeente, of in de statenzaal van de eigen provincie. Als niet werd uitgeweken naar een andere locatie was dat in een beperkt aantal gemeenten en provincies het gevolg van de te hoge kosten.

Voor **insprekers en gasten bij de digitale vergaderingen zijn in de meeste gevallen voorzieningen getroffen**. Dat was ook al het geval in juli. In vergelijking met toen is het aantal gemeenten en provincies dat insprekers de mogelijkheid biedt om dat met een vooraf ingestuurd filmpje te doen, aanzienlijk toegenomen.

In deze derde rapportage heeft de evaluatiecommissie uitgebreid aandacht besteed aan de besluitvorming in gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen over het al dan

niet digitaal vergaderen. Door de afnemende crisissfeer, de toenemende frustratie over de duur van de coronacrisis, en misschien ook wel door de ervaringen met digitaal vergaderen is die interne besluitvorming complexer en lastiger geworden, en ook meer vatbaar voor **politisering**. Uit de griffiersenquête blijkt dat ongeveer een vijfde van de griffiers ziet dat politieke motieven in de discussie een rol zijn gaan spelen. De commissie stelt verder vast dat de meeste burgemeesters de beslissing over de vergaderwijze aan de raad overlaten, en in meerderheid bovendien niet de leiding nemen in de discussie, aldus de griffiers. De commissarissen van de koning zitten er in dit verband iets meer bovenop. Tot slot valt op dat in slechts een kwart van de volksvertegenwoordigingen een vorm van een beslisregel is afgesproken voor het al dan niet digitaal vergaderen.

9.3 Aanbevelingen voor toekomstig digitaal vergaderen

Hoewel de Tijdelijke wet op het moment van schrijven nog gewoon van kracht is, wil de evaluatiecommissie alvast enkele concrete aanbevelingen meegeven aan de volksvertegenwoordigingen en andere actoren op lokaal, provinciaal en waterschapsniveau, en aan de minister van BZK en de wetgever.

Werk op korte termijn aan een structurele inpassing van het digitale vergaderen in de wet, in plaats van het steeds opnieuw verlengen van de Tijdelijke wet

Wetend dat het coronavirus nog bepaald niet onder controle is in Nederland, lijkt het verstandig rekening te houden met de mogelijkheid dat er nog lange tijd een digitale vergadervoorziening nodig is voor decentrale volksvertegenwoordigingen. Daarbij komt dat de kans aanwezig is dat in de toekomst een vergelijkbaar virus de wereld opnieuw zal treffen. Ook zijn andere redenen voorstelbaar waarom in een bijzonder noodgeval een digitale vergadering in de toekomst nog eens gewenst kan zijn om een rechtmatig besluit te nemen. Daarom is het verstandig om op korte termijn **in de organieke wetten een structurele voorziening voor digitaal vergaderen te treffen**. De commissie adviseert daarvoor een variant waarbij aangesloten wordt op de decentrale autonomie binnen wettelijke criteria: een bevoegdheid om digitaal vergaderen als is voldaan aan een wettelijk omschreven noodsituatie.

Werk op korte termijn aan betere digitale vergadersystemen

De ervaringen van de deelnemers aan digitale vergaderingen in gemeenten, provincies en waterschappen worden in belangrijke mate gekleurd door ergernissen en ongemakken die niet inherent zijn aan digitaal vergaderen. De commissie is van mening dat nadenken over architectuur cruciaal is bij elke beslissing rondom de inrichting van beraadslagen en besluiten

op decentraal niveau, of deze nou fysiek of digitaal plaatsvinden. **Keuzes in de architectuur van een ruimte of een systeem kunnen het democratisch proces binnen een decentrale overheid stimuleren en verrijken, of juist bemoeilijken en ondermijnen.** Wie in de vergaderzaal achter een pilaar verstopt zit of geen microfoon heeft, komt moeilijker aan het woord dan wie goed zichtbaar en hoorbaar is. Hetzelfde geldt voor digitale vergadersystemen: keuzes in het ontwerp van vergader- en stemapps zijn van groot belang voor een volwaardige en gelijke participatie van alle deelnemers.

De ervaring met zes maanden digitaal vergaderen door de volksvertegenwoordigingen betekent dat de commissie een aantal **minimale eisen** kan formuleren waar vergader- en stembestanden aan zouden moeten voldoen:

- Alle deelnemers zouden tegelijk moeten in beeld moeten (kunnen) zijn;
- Alle deelnemers zouden zonder haperingen het woord moeten kunnen nemen als zij daarvoor de beurt krijgen (geen ‘verdwijnde’ knoppenbalken, en/of een voorzitter/griffier die op tijd de microfoon van de spreker kan aanzetten);
- De voorzitter en griffier, en eventueel ook collegeleden en gasten moeten een eigen ‘plek’ hebben in beeld;
- De stemapp moet zijn geïntegreerd in de vergaderomgeving;
- Er moet transparantie en overzicht zijn over wie wat gestemd heeft;
- Met behulp van extra technische middelen zouden besloten vergaderingen gefaciliteerd moeten (kunnen) worden;
- Om recht te doen aan de tussensfeer tussen publiek en privé waarin decentrale volksvertegenwoordigers digitaal beraadslagen en besluiten, zouden middelen moeten worden ingezet om de kans op vermenging van privé en professioneel gedrag te verkleinen. Hierbij kan gedacht worden aan bewustwordings- en vaardigheidstrainingen voor volksvertegenwoordigers, maar ook aan technische middelen.

De commissie dringt erop aan dat de nationale en de decentrale overheden gezamenlijk een maximale inspanning plegen om de gebruikte systemen met de bovengenoemde architectonische aanbevelingen te verbeteren.

Doe nader onderzoek naar de effecten van hybride vergaderen, en neem daarbij expliciet de vraag mee onder welke randvoorwaarden én in welke situaties dit incidenteel dan wel structureel mogelijk zou moeten zijn.

Vanaf de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet hebben de decentrale volksvertegenwoordigingen en hun griffiers gezocht naar vormen tussen volledig digitale en volledig fysieke vergaderingen. In eerste instantie betrof dat hoofdzakelijk gemengde beraadslaging in commissieverband. Inmiddels ontstaan op verschillende plekken creatieve vormen van gemengde plenaire beraadslaging die worden gevolgd door officiële digitale vergaderingen waarin de besluiten – vaak bij hamerslag – worden genomen. Het nadeel van dat laatste, waarschuwde de commissie in zijn eerste rapportage, is dat het verband tussen beraadslaging en besluitvorming onwenselijk ver wordt opgerekt. In de tweede en derde rapportage constateerde de commissie echter ook dat de ene gemengde beraadslaging inmiddels lang niet meer altijd de andere is. De commissie heeft voorbeelden van gemengde vergaderingen gezien waarin de techniek, de vergaderopstelling en de vergaderorde feitelijk als een gelijk speelveld oogde. De enquêtegegevens van zowel de volksvertegenwoordigers als de ondersteuners met ervaring in gemengd vergaderen laten zien dat gemengd vergaderen inderdaad lang niet altijd per se als een ongelijk speelveld wordt ervaren, en een aanzienlijk deel van de griffiers denkt dat met technische middelen veel kan worden bereikt.

De commissie adviseert om in te zetten op het **formuleren van waarborgen waaronder gemengd vergaderen wél met een gelijk speelveld kan**. Welke vergadersystemen staan dat effectief toe? Hoe groot moet een scherm zijn en waar moet in de fysieke vergaderzaal worden opgesteld? Hoeveel camera's zijn er nodig om thuis te kunnen volgen wat er in de vergaderzaal gebeurt? Welke regels in de vergaderorde stellen een digitale deelnemer effectief in staat om te kunnen interrumpen in een fysieke vergadering? Op dergelijke vragen worden nu in de praktijk antwoorden geformuleerd. Nader onderzoek van deze praktijken en eventueel ook experimentele settings kan leiden tot een set voorwaarden waaronder gemengd vergaderen met een gelijk speelveld eventueel wel mogelijk is. Daarbij zou het op enig moment mogelijk moeten kunnen worden dat **een hybride vergadering een alternatief kan worden voor een digitale vergadering**.

Bevorder zelfregulering van de digitale vergaderorde

Uit de evaluatie blijkt dat in nog veel gevallen de decentrale volksvertegenwoordigingen zowel de vergaderorde als de vergadervorm ongeregeld laten. De voorkeur om naar bevind van zaken te handelen blijft sterk aanwezig. De daaraan verbonden risico's van het politiseren van

de vergaderorde en spanning met de geldende regels van het Reglement van Orde zijn echter zo groot, dat de commissie de decentrale volksvertegenwoordigingen adviseert zich meer **systematisch te bezinnen op de voorwaarden voor rechtmatig en cyberveilig vergaderen, en de resultaten daarvan neer te leggen in het Reglement van Orde of een bijlage daarvan**. De koepelorganisaties en het ministerie van BZK kunnen daarbij een ondersteunende rol vervullen.

Ontwikkel extra waarborgen ten aanzien van de democratische inbedding van de decentrale politiek: versterk betrokkenheid publiek en verzeker toegang voor journalisten

Sinds het voorjaar is er veel tijd en energie gaan zitten in het organiseren van een fatsoenlijke (rechtmatige en cyberveilige) digitale vergadering, en ook een fysieke vergadering binnen de richtlijnen van het RIVM. Deze derde rapportage laat zien dat dit soms ook de interne besluitvorming belast. Maar ondanks alle te nemen hobbels is het belangrijk om de blik ook weer meer naar buiten te wenden. **De democratische inbedding van de decentrale politiek verdient inmiddels extra aandacht**. Volksvertegenwoordigers en griffies moeten op zoek naar nieuwe manieren voor het versterken van inspraak en betrokkenheid van inwoners, zowel in digitale vergaderingen als in fysieke vergaderingen-met-beperkingen, en niet te gemakkelijk kiezen voor het weren van publiek of zelfs journalisten. De beroeps- en belangenverenigingen en het ministerie van BZK kunnen samen optrekken in het benadrukken van tenminste een inspanningsplicht om de lokale of regionale pers te faciliteren en aanbieden van bemiddeling in gevallen die tot problemen leiden.

Versterk de positie van de griffie

Het plotseling organiseren van digitale vergaderingen voor de volksvertegenwoordiging was in de gevallen van de gedualiseerde gemeente- en provinciebesturen ook een testcase voor de werkelijke gelijkwaardigheid van de positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het dagelijks bestuur. In de vele – met name gemeentelijke – voorbeelden die de commissie heeft gezien van griffies die het met een minimale bezetting, zonder effectieve toegang tot de gemeentelijke ICT-diensten en zonder veel prioriteit van de burgemeester hebben moeten rooien, ziet de commissie aanleiding om **de ervaringen onder de Tijdelijke wet nadrukkelijk te betrekken bij de Agenda versterking positie gemeenteraden en provinciale staten**.

Bijlage 1

Vragenlijst enquête raads- en statengriffiers

Vragenlijst

Onderstaande vragen zijn door onderzoeksbureau Citisens uitgezet onder alle raadsgriffiers en statengriffiers (met aangepaste terminologie). Ook de griffiers c.q. bestuursadviseurs van de algemeen besturen van de waterschappen hebben deze vragen (met aangepaste terminologie) ingevuld, met uitzondering van vraag *.

1. Is door de raad in uw gemeente sinds half maart jl. digitaal vergaderd?

- a. Nee.
- b. Ja, dat is gebeurd (of staat gepland).

1.1 Zo nee (optie a), waarom niet? *[meerdere opties mogelijk]*

- a. Digitale systemen voor vergaderen zijn niet beschikbaar
- b. Digitale systemen voor vergaderen werken niet/doen het niet
- c. Er zijn zorgen over de veiligheidsrisico's
- d. Er zijn zorgen over juridische risico's
- e. Er zijn zorgen over bestuurlijk-politieke risico's
- f. Er zijn onvoldoende financiële middelen
- g. Dit vindt de raad niet wenselijk
- h. Anders, namelijk [open vraag/veld]

1.2 Zo ja (optie b), wat voor soort vergaderingen? *[meerdere opties mogelijk]*

- a. Besluitvormende raadsvergadering
- b. Raadscommissies/beeld- of oordeelsvormende vergadering/informatiebijeenkomst of presentatie voor de raad
- c. Presidium/agendacommissie/fractievoorzittersoverleg
- d. Overige, namelijk [open vraag/veld]

2. Is door de raad in uw gemeente sinds half maart jl. fysiek vergaderd in de eigen raadszaal?

- a. Nee, daaraan was geen/weinig behoefte.
- b. Nee, hoewel daar wel behoefte aan bestond, bleek dat niet haalbaar
- c. Ja

2.1 Indien optie b: Wat maakte fysiek vergaderen in de eigen raadszaal niet haalbaar?

- a. De benodigde aanpassingen zouden leiden tot zulke ongunstige vergaderomstandigheden dat digitaal vergaderen tóch de voorkeur kreeg → wilt u uw antwoord toelichten?
- b. De benodigde aanpassingen waren feitelijk niet mogelijk → wilt u uw antwoord toelichten?
- c. De kosten voor de benodigde aanpassingen waren te hoog → wilt u uw antwoord toelichten?
- d. Anders, namelijk [open vraag/veld]

2.2 Indien optie c: Zijn er aanpassingen gedaan in de raadszaal voor het vergaderen in coronatijd? [meerdere opties mogelijk]

- a. Nee, geen aanpassingen
- b. Ja, extra camera's en/of geluidsapparatuur
- c. Ja, tijdelijk geen publiek welkom op de publieke tribune
- d. Ja, tijdelijk minder publiek welkom op de publieke tribune
- e. Ja, tijdelijk geen journalisten welkom op de publieke tribune/perstribune
- f. Ja, tijdelijk minder journalisten welkom op de publieke tribune/perstribune
- g. Ja, kuchschermen tussen de deelnemers
- h. Ja, een herschikking van plaatsen met voor ieder raadslid een vaste zitplaats én eigen microfoon
- i. Ja, een herschikking van plaatsen met alleen de woordvoerders bij de microfoon (en wisseling per agendapunt)
- j. Anders, namelijk [open vraag/veld]

3. Is door de raad in uw gemeente sinds half maart jl. fysiek vergaderd op een andere locatie dan de eigen raadszaal?

- a. Nee
- b. Ja, dat is gebeurd (of staat gepland)

3.1 Zo nee, waarom niet? [meerdere opties mogelijk]

- a. Daaraan was geen behoefte
- b. Daaraan was slechts bij een minderheid van de raad behoefte
- c. Er was geen geschikte locatie beschikbaar
- d. De kosten waren uiteindelijk te hoog
- e. Anders, namelijk [open vraag/veld]

4. In welk gremium wordt in uw gemeente besloten over digitaal vergaderen? *[meerdere opties mogelijk]*

- a. Presidium/agendacommissie
- b. Besproken in presidium/agendacommissie, maar besloten door de raad
- c. Besproken in presidium/agendacommissie, maar besloten door de burgemeester
- d. Anders, namelijk [open vraag/veld]

5. Is er in de raad van uw gemeente een algemene regel ontwikkeld/ontstaan om te beslissen of er digitaal wordt vergaderd?

- a. Ja, als één raadslid niet meer fysiek kan/wil vergaderen, gaan we digitaal
- b. Ja, als enkele raadsleden niet meer fysiek kunnen/willen vergaderen, gaan we digitaal
- c. Ja, als een substantiële minderheid niet meer fysiek kan/wil vergaderen, gaan we digitaal
- d. Ja, als één complete fractie niet meer fysiek kan/wil vergaderen, gaan we digitaal
- e. Ja, pas als de meerderheid niet meer fysiek kan/wil vergaderen, gaan we digitaal
- f. Ja, pas als fysiek vergaderen onmogelijk wordt (gemaakt), gaan we digitaal
- g. Nee, zo'n regel is niet ontstaan, we bekijken het per geval
- h. Nee, zo'n regel is niet ontstaan, we gaan niet (meer) digitaal
- i. Anders, namelijk [open vraag/veld]

6. Kunt u de besluitvorming over digitaal vergaderen (wel/niet/voorwaarden) door de raad in uw gemeente sinds half maart jl. typeren aan de hand van de volgende stellingen?* *[steeds 'Zeer eens-eens-neutraal-oneens-zeer oneens']:*

1. De burgemeester nam duidelijk de leiding
2. Dat ging zonder problemen
3. Ook wethouders mengden zich in de discussie
4. De burgemeester liet de beslissing aan de raad/presidium/agendacommissie over
5. Ik zag dat politieke motieven wel eens een rol speelden in de discussie

7. Is door leden van de raad in uw gemeente sinds half maart jl. gemengd vergaderd (d.w.z. een combinatie van fysieke en digitale deelnemers)?

- a. Nee, daaraan was geen behoefte
- b. Nee, maar daar was wel behoefte aan
- c. Ja

7.1 Zo ja, wat voor soort vergaderingen waren dat? *[meerdere opties mogelijk]*

- a. Besluitvormende raadsvergadering
- b. Oordeelsvormende raadsvergadering (zonder besluitvorming)
- c. Raadscommissies/beeld- of oordeelsvormende vergadering/informatiebijeenkomst of presentatie voor de raad
- d. Presidium/agendacommissie/fractievoorzittersoverleg
- e. Overige, namelijk [open vraag/veld]

7.2 Zo ja, was het speelveld tussen de digitale en de fysieke deelnemers naar uw oordeel gelijk?

- a. Ja.
- b. Nee, digitale deelnemers staan op achterstand
- c. Nee, maar met de juiste maatregelen (bijv betere technische middelen) kan het speelveld wel gelijk worden → wilt u uw antwoord toelichten?

8. Welk systeem gebruikt u om digitaal te beraadslagen? *[meerdere opties mogelijk]*

- a. Microsoft Teams
- b. Skype of Skype voor Bedrijven
- c. Zoom
- d. WebEx
- e. FaceTime
- f. Pexip
- g. Google Hangouts of Google Meet
- h. Anders, namelijk [open vraag/veld]

9. Wat waren de belangrijkste afwegingen bij het kiezen van dit systeem/deze systemen?

[meerdere opties mogelijk]

- a. Praktisch: het systeem werd al gebruikt
- b. Praktisch: het systeem is gemakkelijk te gebruiken
- c. Praktisch: het systeem past bij andere systemen die gebruikt worden
- d. Financieel: het systeem is goedkoop of gratis
- e. Financieel: er liep al een licentie voor dit systeem
- f. Technisch: het systeem is veilig
- g. Technisch: op advies van de IT- afdeling
- h. Technisch: het systeem biedt de gewenste functionaliteit
- i. Technisch: het systeem is stabiel
- j. Anders, namelijk [open vraag/veld]

10. Zijn er aanvullende regels/procedures/aanvullende afspraken over de volgende onderwerpen in digitale vergaderingen? *[meerdere opties mogelijk]*

- a. Er zijn geen aanvullende afspraken
- b. Over burgers die willen inspreken
- c. Over de omvang van de technische problemen voordat de vergadering wordt geschorst
- d. Over het plaatsen van interrupties
- e. Over het indienen van moties & amendementen
- f. Over schriftelijk stemmen (briefstemmen) bij niet-geheime stemmingen
- g. Over de verslaglegging
- h. Over de voorafgaande schriftelijke (vragen)ronde ter vervanging van een mondelinge (vragen)ronde
- i. Over andere zaken namelijk [open vraag/veld]

10.1 Hoe zijn de aanvullende afspraken vastgelegd? *[niet voor optie a.] [meerdere opties mogelijk]*

- a. Bij besluit van de raad, bijvoorbeeld door wijziging van het Reglement van orde
- b. Bij besluit van het presidium/agendacommissie
- c. Burgemeester en/of griffier hebben regels opgesteld
- d. Informele afspraken
- e. Anders, namelijk [open vraag/veld]

11. Gebruikt u een digitale applicatie bij het stemmen in de digitale raadsvergadering?

- a. Nee
- b. Nee, maar dit is wel in voorbereiding
- c. Ja.

11.1 Zo nee, waarom niet?

- a. Hieraan is niet of nauwelijks behoefte
- b. Digitale systemen voor stemmen zijn niet beschikbaar
- c. Digitale systemen voor stemmen werken niet/doen het niet
- d. Er zijn zorgen over de veiligheidsrisico's
- e. Er zijn zorgen over juridische risico's
- f. Er zijn zorgen over bestuurlijk-politieke risico's
- g. Er zijn onvoldoende financiële middelen
- h. Anders, namelijk [open vraag/veld]

11.2 Zo ja, welk applicatie(s)?

- a. NotuVote (Notubiz)
- b. iBabs
- c. Parlaeus
- d. Gemeenteoplossingen
- e. Roxit/Green Valley
- f. Anders, namelijk [open vraag/veld]

12. Is tijdens een digitale raadsvergadering met schriftelijk stemmen (briefstemmen) besloten?

- a. Nee.
- b. Ja, voor een geheime stemming
- c. Ja, voor een niet-geheime stemming
- d. Ja, voor zowel een geheime als niet geheime stemming

13. Op welke wijze kunnen derden in- of meespreken in een digitale raadsvergadering? [meerdere opties mogelijk]

- a. Niet.
- b. Zij leveren hun inbreng vooraf schriftelijk via email of brief
- c. Zij leveren hun inbreng vooraf via een filmpje
- d. Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering schriftelijk via digitale middelen (chat)
- e. Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering mondeling vanuit de raadszaal
- f. Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering mondeling via digitale middelen ('inbellen' dus, in het gebruikte vergadersysteem)
- g. Anders, namelijk [open vraag/veld]

14.1 Hoe zijn tot op heden uw ervaringen als griffier met digitaal vergaderen door de raad?

- a. Overwegend positief
- b. Neutraal
- c. Overwegend negatief

14.2 Bent u positiever of negatiever over digitaal vergaderen dan vóór de invoering van de Tijdelijke wet op 9 april jl.?

- a. Positiever
- b. Hetzelfde
- c. Negatiever

15. In veel gemeenten is vóór het zomerreces een financiële prognose in de raad behandeld (vaak heet die Kaderbrief/Voorjaarsnota/Zomernota). Was dat in uw gemeente ook het geval?

- a. Ja
- b. Nee
- c. Weet niet/anders, met mogelijkheid tot toelichting [open veld]

15.1 Indien ja (ja, wij hebben zo'n financiële prognose behandeld), waren de beraadslagingen en besluitvorming over die financiële prognose fysiek, digitaal of een combinatie van beide?*

- a. Alle vergaderingen over die financiële prognose (incl. de besluitvormende raadsvergadering) waren fysiek
- b. Alle vergaderingen over die financiële prognose (incl. de besluitvormende raadsvergadering) waren digitaal
- c. Een deel van de vergaderingen over die financiële prognose was digitaal, en een deel fysiek
- d. Weet niet/anders, met mogelijkheid tot toelichting [open veld]

15.2 Indien ja (ja, wij hebben zo'n financiële prognose behandeld), kunt u de gang van zaken in de raad in uw gemeente rondom die financiële prognose typeren aan de hand van de volgende stellingen?* [*steeds 'Zeer eens- eens-neutraal-oneens-zeer oneens'*]:

1. De beraadslagingen en besluitvorming werden gehinderd door het digitale karakter van één of meer vergaderingen [*toevoegen optie nvt, omdat ook niet-digitale griffiers naar deze vraag worden doorgeleid*]
2. De beraadslagingen en besluitvorming gingen dit jaar gepaard met meer/evenveel/minder vragen van de raad dan in 2019
3. De beraadslagingen en besluitvorming duurden dit jaar langer/korter/ongeveer even lang als in 2019
4. De beraadslagingen en besluitvorming gingen dit jaar gepaard met meer/evenveel/minder politiek debat dan in 2019
5. De beraadslagingen en besluitvorming gingen dit jaar gepaard met meer/evenveel/minder moties en amendementen dan in 2019
6. De beraadslagingen en besluitvorming kregen dit jaar meer/evenveel/minder media-aandacht (geschreven pers, RTV, online) dan in 2019.

16. De raadsledenpeiling van juli jl. die de evaluatiecommissie heeft gehouden laat zien dat raadsleden van de coalitie en de oppositie verschillend oordelen over de (on)mogelijkheden om hun werk goed te kunnen doen in de digitale setting. Herkent u dat beeld?*

- a. Ja, dat herken ik zeer.
- b. Ja, dat herken ik enigszins.
- c. Neutraal
- d. Nee, dat herken ik niet echt.
- e. Nee, dat herken ik geheel niet.

Toekomstig digitaal vergaderen

17. Vindt u als griffier dat digitale (besluitvormende) raadsvergaderingen in de toekomst mogelijk moet blijven?

- a. Ja
- b. Nee
- c. Weet niet/geen mening

17.1 (Zo ja) In welke gevallen moet dat in de toekomst mogelijk blijven?

- a. Altijd als de raad dat wil.
- b. Alleen in noodgevallen, te bepalen door de raad
- c. Alleen in noodgevallen, te bepalen door de burgemeester
- d. Alleen in wettelijk bepaalde noodgevallen

17.2 (Zo nee) Waarom hoeft dat niet mogelijk te zijn in de toekomst?

- a. Er zal naar verwachting geen behoefte aan zijn
- b. De nadelen wegen niet op tegen de voordelen
- c. Het is principieel onwenselijk
- d. Weet niet/geen mening

18. Zoals u weet, verbiedt de Tijdelijke wet hybride raadsvergaderingen (waarbij 1 of meer raadsleden digitaal deelnemen aan een fysieke vergadering). Moet het in de toekomst mogelijk zijn voor een raadslid om digitaal deel te nemen aan fysieke vergaderingen van de raad?

- a. Nee → wilt u uw antwoord toelichten?
- b. Ja, dat moet mogelijk zijn, maar alleen voor beraadslaging. Voor het uitbrengen van een stem moet de fysieke aanwezigheidsplicht blijven gelden. → wilt u uw antwoord toelichten?
- c. Ja, dat moet mogelijk zijn zowel voor beraadslaging als besluitvorming. Een raadslid dat niet aanwezig kan zijn, moet kunnen meestemmen. → wilt u uw antwoord toelichten?
- d. Anders, namelijk [open vraag/veld]

19. Op welke punten zou een toekomstige wettelijke regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming er anders moeten uitzien dan de Tijdelijke wet die op 9 april jl. in werking is getreden? [meerdere opties mogelijk]

1. Toestaan hybride raadsvergaderingen ja/nee/weet niet
2. Niet de voorzitter, maar de raad beslist over al dan niet digitaal vergaderen ja/nee/weet niet
3. Niet de voorzitter, maar de rijksoverheid beslist over al dan niet digitaal vergaderen ja/nee/weet niet
4. Anders, namelijk [open vraag/veld]

20. Welke (rand)voorwaarden zijn er in uw ogen nodig voor digitaal vergaderen in de toekomst?

- A. Betere technische voorzieningen in de vergaderzalen (camera's, geluidsapparatuur, grote beeldschermen, etc.)
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening
- B. Betere technische ondersteuning en apparatuur voor raadsleden en andere deelnemers
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening
- C. Een ander (beter) digitaal vergadersysteem
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening

- D. Een ander (beter) digitaal *stemsysteem* (zoals een app)
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening
- E. Betere training en opleiding voor raadsleden en andere deelnemers
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening
- F. Andere vergaderafspraken of vergaderorde
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening
- G. Ander vergaderstelsel
- Heel belangrijk
 - Belangrijk
 - Belangrijk noch onbelangrijk
 - Niet zo belangrijk
 - Helemaal niet belangrijk
 - Weet niet/ Geen mening

Tot slot

21. Wat is de personele omvang van uw griffie (in fte)?*

Als u het niet exact weet, graag een schatting maken. [Open veld]

22. Heeft u binnen de griffie één of meer medewerkers (parttime of fulltime) die zich bezighouden met de volgende specialisatie:*

1. ICT/automatisering: Ja/Nee
2. Communicatie: Ja/Nee
3. (Raads)onderzoek: Ja/Nee

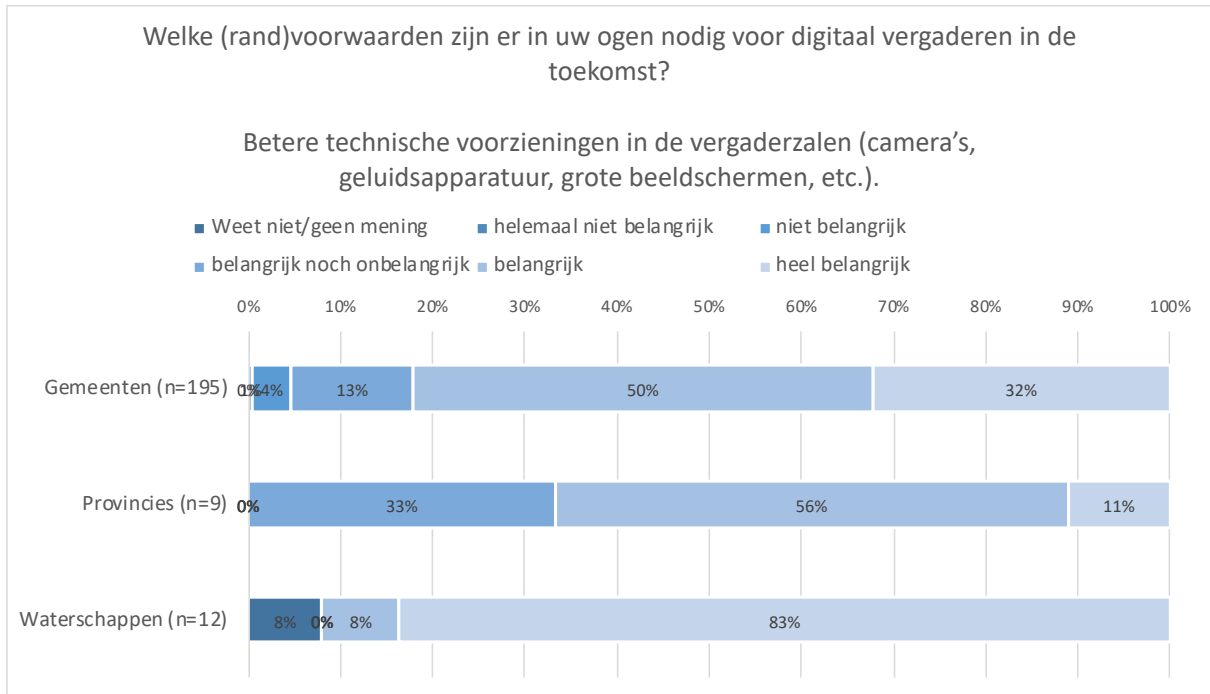
En tot slot de (verplichte) toestemmingsvraag:

Mag er door de evaluatiecommissie contact met u worden opgenomen naar aanleiding van de gegeven antwoorden?

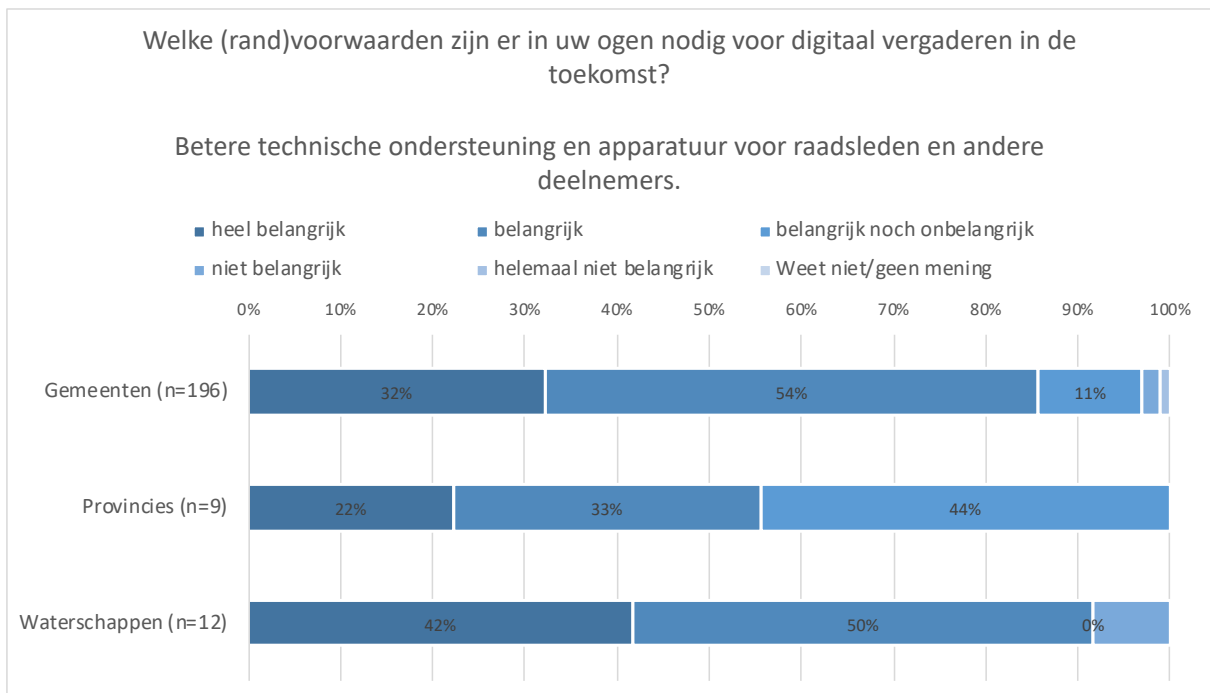
- Ja
- Nee

Bijlage 2

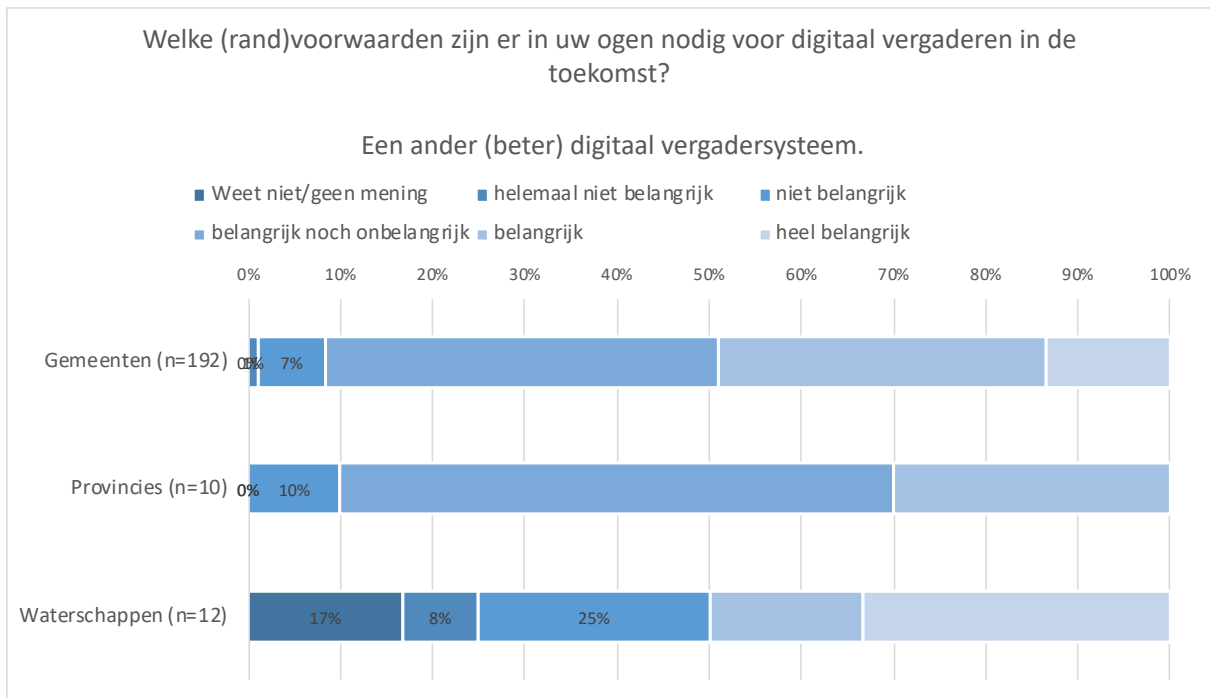
Antwoorden enquête over toekomstige noodzakelijke randvoorwaarden



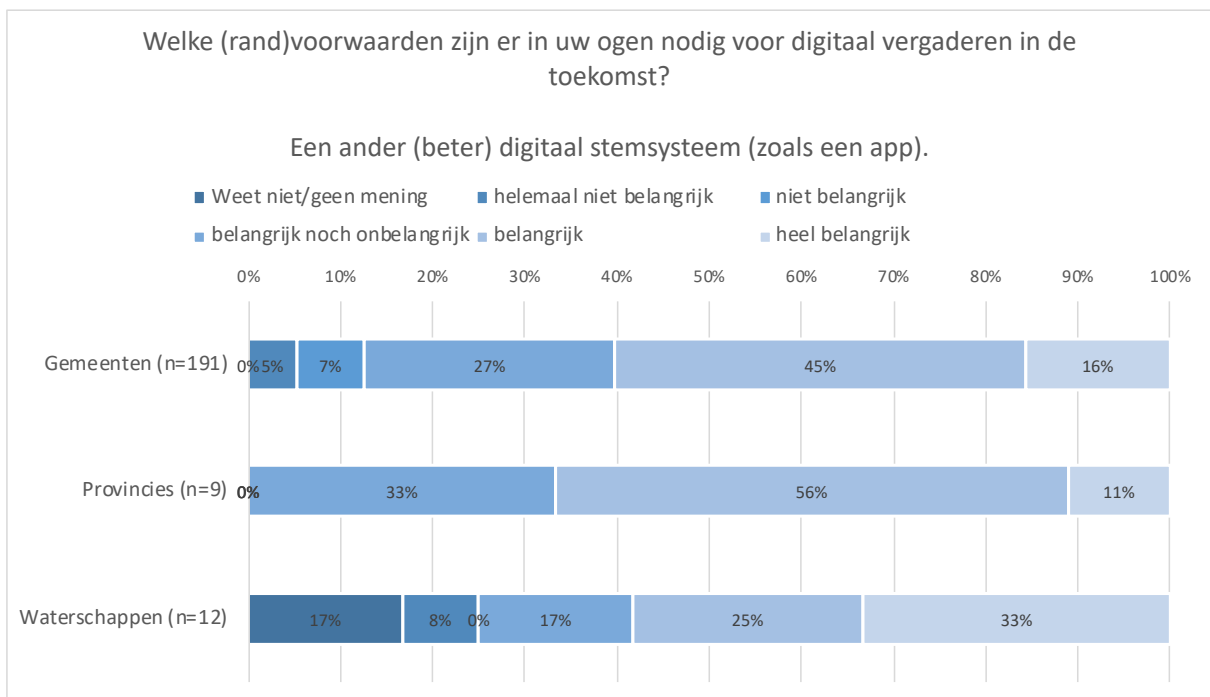
Figuur 1 Randvoorwaarden: technische voorzieningen.



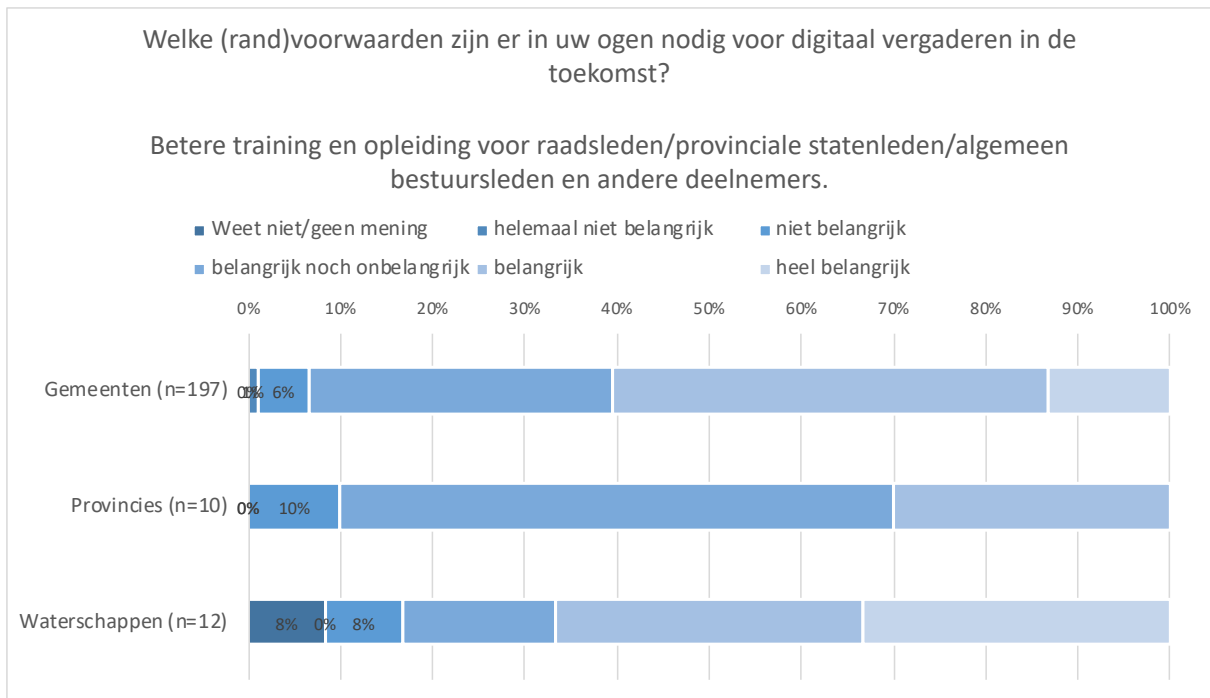
Figuur 1 Randvoorwaarden: technische ondersteuning.



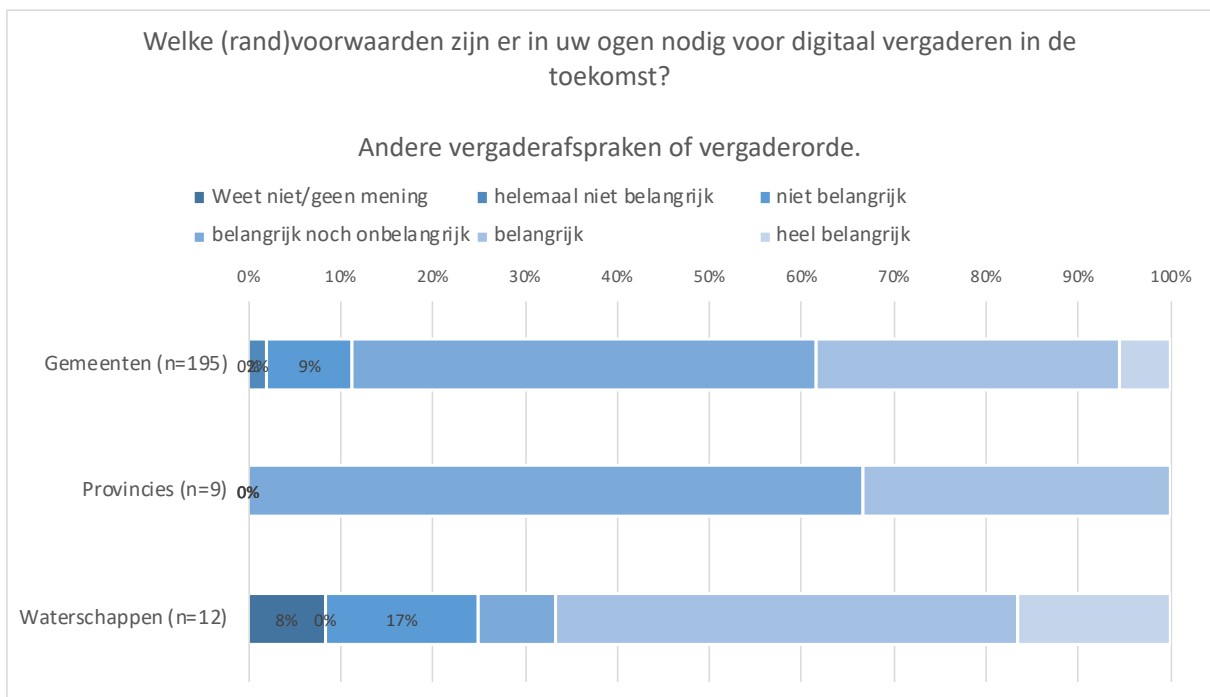
Figuur 2 Randvoorwaarden: vergadersysteem.



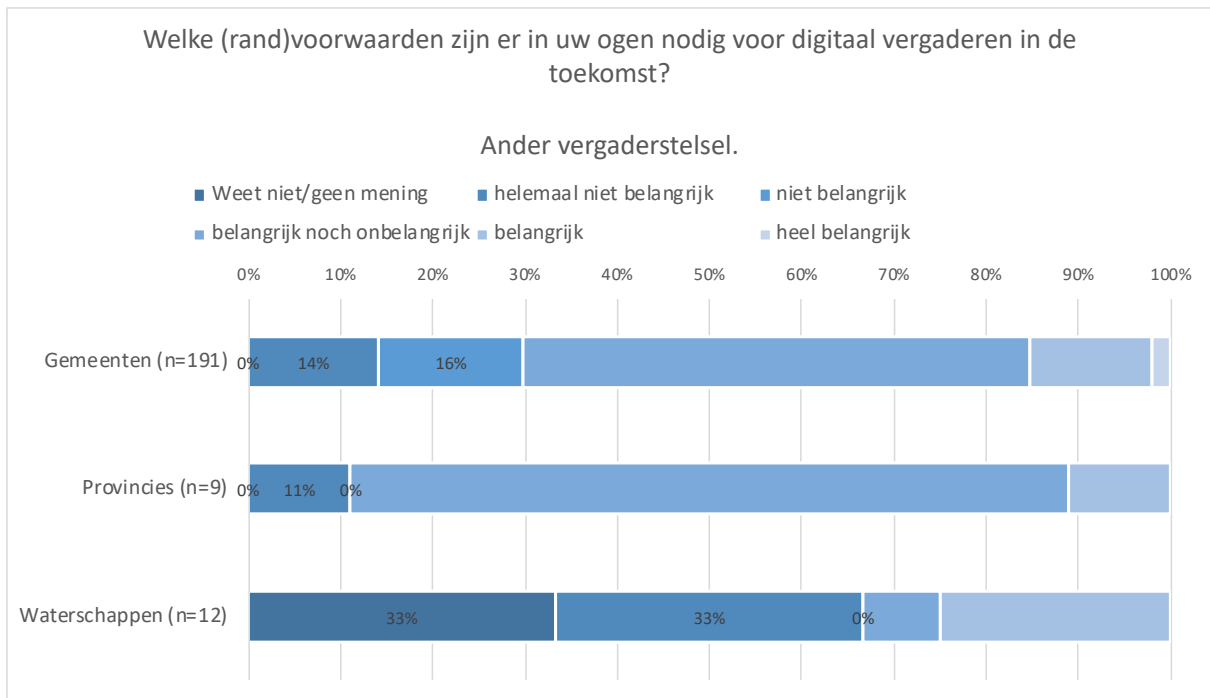
Figuur 3 Randvoorwaarden: stemapp.



Figuur 4 Randvoorwaarden: training en opleiding.



Figuur 5 Randvoorwaarden: vergaderafspraken en vergaderorde.



Figuur 6 Randvoorwaarden: vergaderstelsel.