

Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming

Tweede rapportage

juli 2020

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

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
2.	Aanpak van deze 2 ^e rapportage	8
2.1	Dataverzameling	8
3.	Bevindingen ten aanzien van het gebruik van de wet	11
3.1	Hoeveel is er plenair digitaal vergaderd?	13
3.2	Gebruik van de Tijdelijke wet als onderdeel van een gevarieerde vergaderpraktijk.....	14
4.	De ervaringen van volksvertegenwoordigers	17
4.1	Algemene ervaringen	17
4.2	Ervaringen met randvoorwaarden en ondersteuning	24
4.3	Ervaringen met gemengde vergaderingen	30
4.4	De toekomst van digitaal vergaderen	37
5.	Impact op de politiek-bestuurlijke verhoudingen	39
5.1	De kaderstellende rol.....	40
5.2	De controlerende rol	44
5.3	De volksvertegenwoordigende rol	48
5.4	Conclusie	50
6.	Update juridische bevindingen	52
6.1	Openbaarheid van de vergaderingen	52
6.2	Individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers	53
6.3	De integriteit van de besluitvorming	56
6.4	Het gelijke speelveld.....	57
6.5	De vergaderorde.....	59
6.6	Conclusie	60
7.	Update bevindingen cybersecurity	62

7.1 Digitaal vergaderen	63
7.2 Verbeterpunten voor digitale beraadslaging	64
7.3 Digitaal stemmen	67
7.4 Incidenten rondom digitaal vergaderen en/of stemmen	68
8. Quickscan van technische oplossingen in andere landen.....	70
9. Conclusies en aanbevelingen	73
10. Bijlage 1: Vragenlijst enquête volksvertegenwoordigers	76

Managementsamenvatting

Tegelijk met de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (verder: Tijdelijke wet) is er een evaluatiecommissie ingesteld om antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

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?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in deelvragen, ondergebracht in 3 clusters: (1) technische en cybersecurity aspecten; (2) juridische/staatsrechtelijke aspecten; en (3) politiek-bestuurlijke aspecten. De deelvragen per cluster zijn besproken in hoofdstuk 3 van de eerste rapportage.

Dit is de tweede rapportage van de evaluatiecommissie. Naar aanleiding van de verlenging van de Tijdelijke wet tot in ieder geval 1 november, is de evaluatiecommissie voornemens om in november een derde rapportage uit te brengen waarin de hoofdvraag zal worden beantwoord.

In de eerste rapportage concludeerde de commissie dat de Tijdelijke wet duidelijk in een behoefte voorzag. Op basis van een peiling 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 in ieder geval geen aanleiding. De grootste *bottleneck* was het ontbreken van goede vergadersoftware. Het geheel kon op 20 mei goed worden samengevat in de conclusie: 'het werkt, maar ideaal is niet'.

Deze tweede rapportage is een aanvulling, actualisatie en aanscherping van de conclusies uit de eerste. De voornaamste nieuwe informatiebronnen zijn: een handmatig verzameld overzicht van alle decentrale plenaire vergaderingen tussen 15 maart en 15 juni, een enquête onder alle decentrale volksvertegenwoordigers en een reeks interviews van de evaluatiecommissie met rechtstreeks betrokkenen.

Op basis daarvan constateert de evaluatiecommissie dat de Tijdelijke wet nog steeds in een behoefte voorziet, zij het steeds meer als onderdeel van een gevarieerde praktijk van vergaderen in de anderhalvemetersamenleving. Voor zover het aan haar is, acht de evaluatiecommissie het dan ook terecht dat de Tijdelijke wet is verlengd.

In deze tweede rapportage kan de evaluatiecommissie verslag doen van de gebruikerservaringen met de wet tot nu toe. Die vallen niet tegen. Hoewel de reeds bekende nadelen van het digitale vergaderen door de volksvertegenwoordigers worden bevestigd (te weinig snelheid, te weinig interactie, te weinig emotie en technisch gedoe), blijkt er ook veel instemming met de stelling 'digitaal vergaderen ging beter dan ik vooraf dacht'. Leeftijd, opleidingsniveau of gemeentegrootte blijken daarbij niet veel verschil te maken. Tekenend voor het voorlopig oordeel onder de politieke gebruikers van de wet is de conclusie ten aanzien van de toekomst: meer dan de helft acht het digitaal vergaderen een mogelijkheid die als alternatief beschikbaar moet blijven. Dat betekent zeker niet dat aan de huidige praktijk niets te verbeteren valt. Met name de ondersteuning kan beter, en de beperkingen die de vergadersoftware stelt blijven de evaluatiecommissie een doorn in het oog. Maar al met al kan de stemming in de tweede rapportage aldus worden samengevat: 'ideaal is het nog steeds niet, maar een alternatief kan het wel worden'.

Over de *impact* van het gebruik van de Tijdelijke wet op de politiek-bestuurlijke verhoudingen kon in de eerste rapportage nog niet veel gezegd worden. In de tweede rapportage is het de commissie inmiddels duidelijk dat de volksvertegenwoordigers zelf forse beperkingen ervaren in hun kaderstellende, controlerende en vooral ook volksvertegenwoordigende rol. Daarbij zou het echter te kort door de bocht 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 het algemeen. Verder vinden veel volksvertegenwoordigers, met name van oppositiepartijen, dat de invulling van hun kaderstellende en controlerende rol lijdt in het digitale vergadertijdperk. Deze constatering wordt 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.

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. Na het verstrijken van de geldigheidsduur van de wet (destijds voorzien op 1 september) zou de commissie een eindrapport uitbrengen. Inmiddels is duidelijk dat de Tijdelijke wet met twee maanden zal worden verlengd tot 1 november. Voor de commissie was dat aanleiding om de planning aan te passen. Na deze tweede rapportage zal nog een derde rapportage volgen, gebaseerd op de gegevens tot 31 oktober. Deze wordt uitgebracht vóór 1 december. In deze derde rapportage zal de commissie haar (eind)conclusies tot dan toe formuleren.

In de evaluatiecommissie Tijdelijke wet hebben plaatsgenomen:

- prof. dr. Klaartje Peters (bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht en daarnaast zelfstandig onderzoeker), voorzitter
- prof. dr. Bibi van den Berg (hoogleraar Cybersecurity Governance aan de Universiteit Leiden)
- prof. mr. Geerten Boogaard (bijzonder hoogleraar Decentrale overheden op de Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit Leiden)
- mr. Lianne van Kalken, docent en onderzoeker Staatsrecht aan de EUR en Thorbecke fellow bij de Thorbecke-leerstoel.

Aan het juridisch deel heeft prof. mr. Douwe Jan Elzinga (hoogleraar organisatierecht RUG) bijgedragen.

In de eerste rapportage van 20 mei jl. besteedde de commissie uitgebreid aandacht aan de methodologische aanpak van de evaluatie en de daarbij te hanteren beoordelingscriteria. Daaraan valt in deze tweede rapportage niets meer toe te voegen. Dat geldt wel voor de bevindingen ten aanzien van de politiek-bestuurlijke effecten van het digitaal vergaderen. Waar in de eerste rapportage het accent vooral lag op de juridische en technische randvoorwaarden van het veilig en rechtmatig vergaderen in een digitale omgeving, ligt in deze

tweede rapportage het zwaartepunt juist bij de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Ten aanzien van de juridische en technische aspecten heeft deze tweede rapportage meer het karakter van een *update* van de eerdere bevindingen.

De opzet van deze tweede rapportage is als volgt. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet op welke informatie de commissie zich baseert en hoe die informatie is vergaard. Hoofdstuk 3 bevat nieuwe gegevens over het gebruik van de wet. Hoofdstuk 4 geeft de ervaringen weer van de volksvertegenwoordigers die gebruik maken van de Tijdelijke wet. De hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan vervolgens in op de politiek-bestuurlijke, de juridische en de technische aspecten van het digitale vergaderen op basis van de Tijdelijke wet. In hoofdstuk 8 wordt een korte internationale vergelijking van digitaal vergaderen door decentrale overheden aangeboden. Afgesloten wordt met beknopte conclusies.

2. Aanpak van deze 2^e rapportage

De evaluatiecommissie zal een evaluatie uitvoeren die antwoord moet geven op de volgende hoofdvraag:

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?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in deelvragen, ondergebracht in 3 clusters: (1) technische en cybersecurity aspecten; (2) juridische/staatsrechtelijke aspecten; en (3) politiek-bestuurlijke aspecten. De deelvragen per cluster zijn besproken in hoofdstuk 3 van de eerste rapportage.

2.1 Dataverzameling

De eerste rapportage was gebaseerd op informatie die was verzameld over de periode tussen 9 april en 15 mei. Deze tweede rapportage heeft betrekking op de informatie tot 15 juni. Over die periode is nieuwe informatie verzameld.

De belangrijkste nieuwe informatiebron voor deze tweede rapportage is een **enquête**, uitgezet door onderzoeksbureau *Overheid in Nederland* onder alle leden van gemeenteraden ($n=8562$), provinciale staten ($n=569$) en algemeen besturen van waterschappen ($n=511$), over hun ervaringen met digitaal vergaderen.

Op vrijdag 19 juni hebben de genoemde volksvertegenwoordigers¹ een e-mail met link ontvangen. Een week later hebben zij een reminder per mail ontvangen. In de tweede week hebben de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR), Statenlid.nu (de statenledenvereniging) en de Unie van Waterschappen de volksvertegenwoordigers (per mail en nieuwsbrief) gevraagd om de enquête nog in te vullen. In deze dagen zijn ook een twintigtal

¹ Voor zover met e-mailadres aanwezig in de database van Overheid in Nederland.

leden van twee algemeen besturen van waterschappen, waarvan eerder geen mailadressen beschikbaar waren, alsnog per mail benaderd.

Dit alles heeft uiteindelijk tot de volgende respons geleid:

- **Raadsleden:** 2.682 respondenten (bijna 32%)
- **Statenleden:** 124 respondenten (bijna 22%)
- **Leden algemeen besturen:** 185 respondenten (36%)

Dit is een hoge respons; voor enquêtes onder raadsleden is een responspercentage van 10 à 15% gebruikelijk.²

Onderzoeksbureau Overheid in Nederland beschikt over een actuele database van openbare gegevens van volksvertegenwoordigers.³ De gegevens zijn gebruikt om een vergelijking te maken tussen de respons en de populatie. De volksvertegenwoordigers die hebben gereageerd vormen een goede afspiegeling van de populatie op de kenmerken geslacht, status (coalitie of oppositie), aantal zetels (omvang fractie), provincie, gemeentegrootte, politieke partij. Voor de variabele leeftijd geldt dat er verhoudingsgewijs iets meer oudere volksvertegenwoordigers aan de enquête hebben meegedaan. Deze gegevens zijn in de enquête aangevuld met gegevens over leeftijd en opleidingsniveau.

Een tweede bron van data betreft het **handmatig verzamelen van informatie op de website van de gemeenten, provincies en waterschappen**. In de digitale agenda's van de volksvertegenwoordiging is informatie verzameld over het aantal digitale en fysieke vergaderingen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen tussen 15 maart en 15 juni. Het gaat daarbij om de plenaire vergaderingen waarop besluiten met externe werking (kunnen) worden genomen.

In de derde plaats is in het kader van de casestudies een tiental **interviews** afgenomen met voorzitters (burgemeesters/commissaris van de Koning/dijkgraaf) en griffiers c.q. ambtelijke ondersteuning van drie gemeenten, een provincie en een waterschap waar de Tijdelijke wet

² Zo meldt onderzoeksbureau *Overheid in Nederland*, dat de afgelopen jaren diverse raadsledenpeilingen uitvoerde voor onder meer het ministerie van BZK en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

³ Deze is vrij toegankelijk via: <http://www.OverheidinNederland.nl>.

al dan niet is gebruikt. De voltallige evaluatiecommissie heeft daarnaast een **bezoek aan één van de casestudy-gemeenten** gebracht. Daar is met alle direct betrokken actoren gesproken.

Ten slotte is de commissie van verschillende kanten met informatie gevoed.

3. Bevindingen ten aanzien van het gebruik van de wet

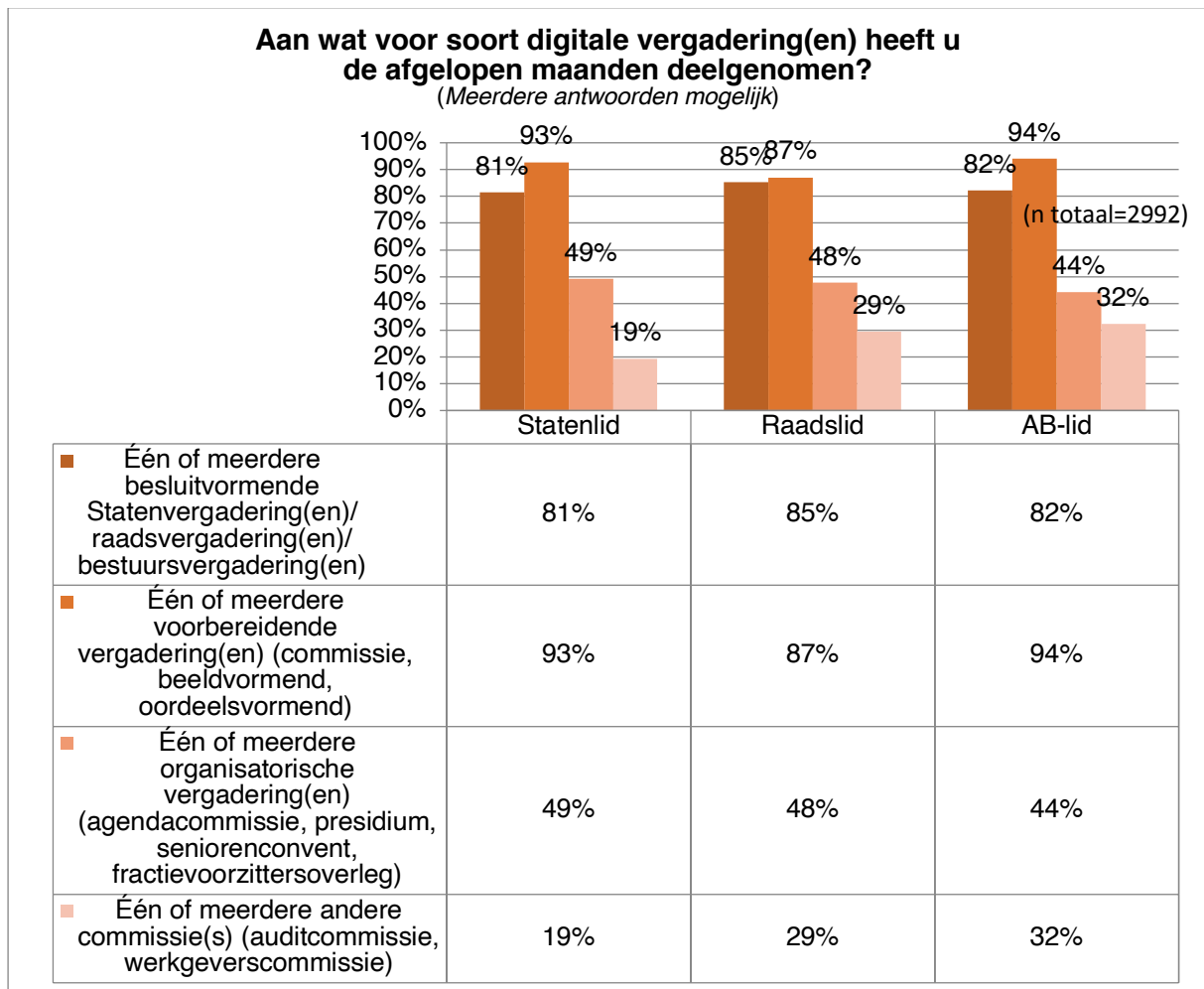
Uit de voor de eerste rapportage uitgezette peilingen onder de griffiers en ondersteuners bleek dat praktisch alle provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen halverwege mei gebruik maakten van de Tijdelijke wet. 151 van de 219 raadsgriffiers die de enquête hadden ingevuld rapporteerden dat de Tijdelijke wet was gebruikt voor een besluitvormende vergadering; dat is 73%. In de 136 gemeenten van waaruit geen enquête was ingevuld kon de commissie op hun websites vaststellen dat in 80 gevallen inmiddels ook een digitale plenaire raadsvergadering was belegd. Voor zover die resultaten kunnen worden opgeteld bij enquête, zouden half mei dan in totaal 231 van de 355 gemeenten gebruik maken van de Tijdelijke wet voor een besluitvormende vergadering. Dat is 65%.

De voor de tweede rapportage in juni verzamelde gegevens onder volksvertegenwoordigers bevestigen het beeld dat veel gebruik wordt gemaakt van de Tijdelijke wet. Slechts 2% van de raadsleden geeft aan dat er géén ervaring is opgedaan met digitaal vergaderen omdat er geen digitale vergaderingen zijn belegd. Bij de statenleden en de leden van de algemeen besturen is dat percentage 0%.

Eilandsraden

Door de drie eilandsraden in het Caribisch deel van het Koninkrijk is tot op heden nog niet digitaal vergaderd. Op Bonaire werden wel voorbereidingen voor digitaal vergaderen getroffen, zo constateerde commissie in de eerste rapportage. De openbare bronnen van Bonaire laten zien dat de eilandsraad hier nog geen gebruik van heeft gemaakt en de meeste recente vergadering op 7 juli 2020 fysiek heeft gedaan in de vergaderzaal op het eiland.

Gevraagd naar het **soort vergadering** waaraan de afgelopen maanden digitaal is deelgenomen melden de volksvertegenwoordigers het volgende:

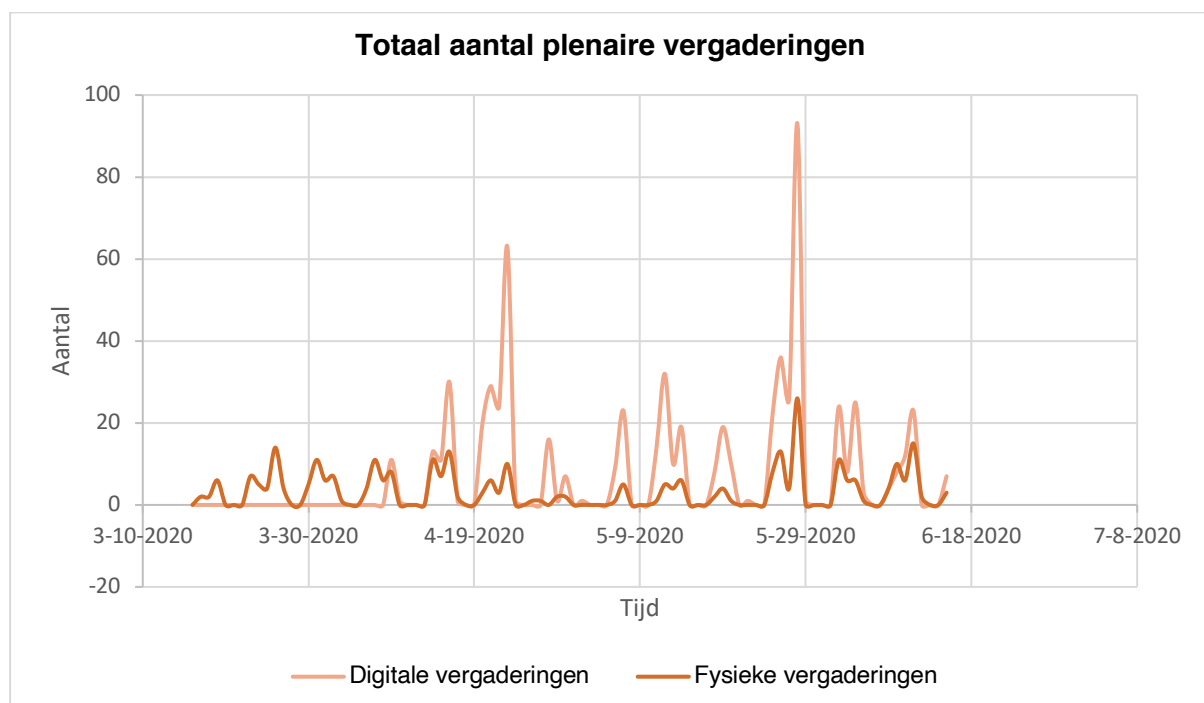


Figuur 3-1: Deelname aan type vergaderingen.

Wat allereerst opvalt zijn de lagere percentages voor organisatorische vergaderingen en andere commissies. Die kunnen worden verklaard doordat lang niet alle volksvertegenwoordigers die de enquête hebben ingevuld lid van een dergelijke commissie zijn. Daarnaast is het opvallend dat de volksvertegenwoordigers vaker hebben deelgenomen aan digitale voorbereidende vergaderingen dan aan besluitvormende vergaderingen. Dat wijst er mogelijk op dat plenaire besluitvormende vergaderingen (raadsvergadering/provinciale statenvergadering en AB-vergadering) af en toe fysiek hebben plaatsgevonden, na een digitale voorbereiding.

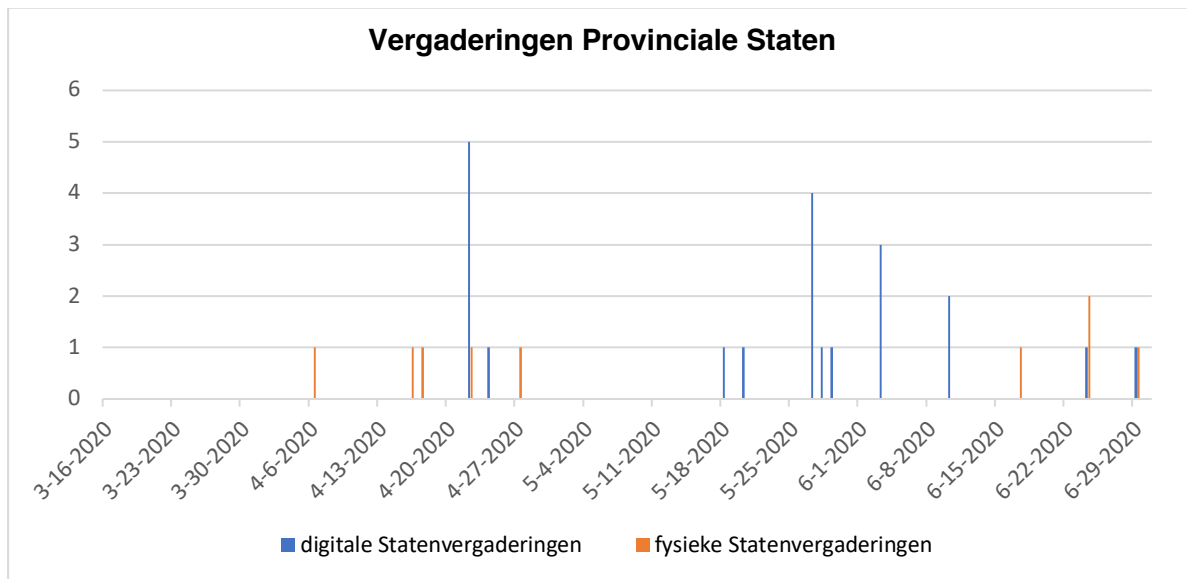
3.1 Hoeveel is er plenair digitaal vergaderd?

De commissie heeft handmatig van alle gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen de gegevens verzameld over de plenaire vergaderingen om daarvan het fysieke of digitale karakter vast te stellen. Daarvoor is in de digitale agenda's gezocht. Hoewel deze gegevens niet 100% betrouwbaar zijn - sommige vergaderingen zijn bijvoorbeeld in een sporthal gehouden en via *YouTube* gestreamd waarbij slechts een deel van de vergadering een officiële raadsvergadering betrof, dat is moeilijk te vinden en vast te stellen - ontstaat toch een goed algemeen beeld van het aantal fysieke en digitale vergaderingen afgezet tegen de tijd. Tussen 15 maart en 15 juni ziet dat beeld er zo uit:



Figuur 3-2: Plenaire vergaderingen van gemeenteraden.

Duidelijk is dat er gedurende de hele *lockdown* door een klein deel van (met name) de gemeenteraden fysiek is doorvergaderd, terwijl het digitaal vergaderen in mei goed op stoom kwam. Op het moment van schrijven van deze tweede tussenrapportage is de indruk dat het aantal fysieke vergaderingen weer aan het stijgen is. Gegevens over de gemeenteraden tussen 15 juni en 1 juli zijn nog niet verzameld. Over de periode tussen 15 juni en 1 juli is wel informatie over provinciale statenvergaderingen verzameld. Daarbij valt op dat er vanaf half juni inderdaad (weer) meer fysiek dan digitaal vergaderd is.



Figuur 3-3: Plenaire vergaderingen van provinciale staten.

De commissie is voornemens deze informatieverzameling voort te zetten en in de derde rapportage van november een overzicht over een langere periode te geven.

3.2 Gebruik van de Tijdelijke wet als onderdeel van een gevarieerde vergaderpraktijk

Zeker sinds het versoepelen van de overheidsmaatregelen rondom corona is het beeld van de decentrale vergaderpraktijk een stuk gevarieerder geworden dan de binaire vraag of er digitaal vergaderd wordt of niet. Anders gezegd: het gebruik van de Tijdelijke wet is inmiddels onderdeel geworden van een veel breder palet van vergaderen in de anderhalvemetersamenleving. Er zijn velerlei combinaties van fysieke vergaderingen, gemengde vergaderingen en digitale vergaderingen aan het ontstaan. Op basis van de beschikbare kwalitatieve informatie heeft de commissie zich een beeld gevormd van de praktijk en deze onderverdeeld in **vijf hoofdstrategieën van vergaderen in de anderhalvemetersamenleving**:

1. Minder vergaderen

Een eerste strategie zet in op het beperken van het vergaderen. Dit gebeurt hoofdzakelijk door (combinaties van):

- Het uitstellen van beraadslaging en besluitvorming;

- Het meer schriftelijk afdoen van beraadslaging; en
- Meer hamerstukken in plenaire vergaderingen.

2. *Met minder mensen fysiek vergaderen*

Een tweede strategie zet in op een zo normaal mogelijke fysieke vergadering, maar dan met minder deelnemers. Dat gebeurt hoofdzakelijk door (combinaties van):

- Zelfselectie waarbij de leden die niet aan een fysieke vergadering willen of kunnen deelnemen wegblijven;
- Onderling gecoördineerde afwezigheid van leden van oppositie- en coalitiefracties (*pairen*); en
- Beraadslaging met telkens wisselende woordvoerders.

3. *Elders of anders fysiek vergaderen*

Een derde strategie zet niet in op het beperken van de deelnemers aan de beraadslaging maar op een vergroting van de fysieke vergaderruimte. Dat gebeurt hoofdzakelijk door (combinaties van):

- Betrekken van de publieke tribune of andere ruimtes bij de vergaderzaal;
- Uitwijken naar een andere ruimte en die als tijdelijke vergaderzaal inrichten; en
- Uitwijken naar een vergaderzaal van een grotere volksvertegenwoordiging.

4. *Gemengd vergaderen*

Een vierde strategie zet in op fysieke vergaderingen waaraan ook digitaal deelgenomen kan worden. Dat gebeurt hoofdzakelijk door (combinaties van):

- Zelfselectie waarbij de leden die niet aan een fysieke vergadering kunnen of willen deelnemen digitaal meedoen;
- Gecoördineerde verdeling van de verhouding tussen digitale en fysieke deelnemers, waarbij de beschikbare fysieke plaatsen worden verdeeld naar fracties, fractiegrootte en woordvoerderschappen.

5. *Digitaal vergaderen*

De vijfde strategie is het in een digitale omgeving uitschrijven van de vergadering. Voor zover dat om een plenaire, besluitvormende vergadering van een volksvertegenwoordiging of een vergadering van een bestuurscommissie gaat, gebeurt dat op basis van de Tijdelijke wet.

Benadrukt moet hierbij worden dat deze strategieën in verschillende combinaties voorkomen. Bijvoorbeeld: minder vergaderen in een aantal dossiers, gemengde commissievergaderingen waarbij de aanwezige woordvoerders in een binnenring met microfoon zitten terwijl de burgerraadsleden op de publieke tribune blijven, in combinatie met een digitale raadsvergadering op basis van de Tijdelijke wet die hoofdzakelijk wordt besteed aan de formele besluitvorming.

De commissie denkt met deze vijf strategieën de huidige ontwikkelingen in de decentrale vergaderpraktijk volledig te hebben afgedekt. Zij is echter zeer geïnteresseerd in informatie over voorbeelden van andere varianten.

Omdat er zoveel varianten en sub-varianten zijn, en er ook combinaties voorkomen, is het onmogelijk om vast te stellen hoe vaak de diverse strategieën voorkomen.

4. De ervaringen van volksvertegenwoordigers

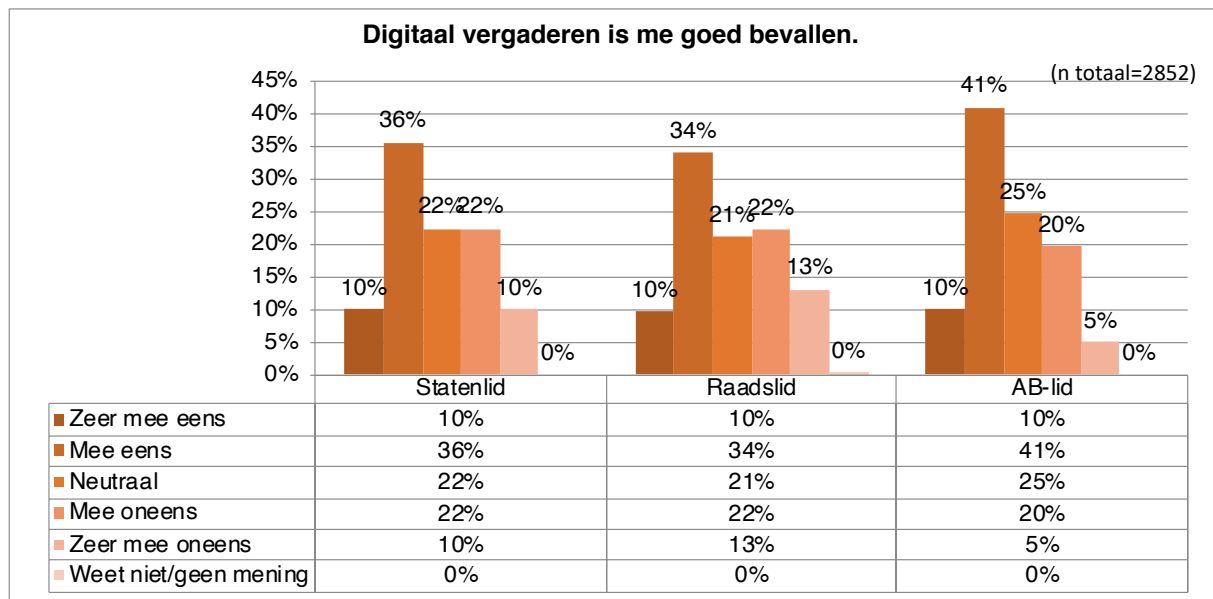
De ervaringen van de gebruikers van de Tijdelijke wet zijn een belangrijk onderdeel van deze tweede rapportage.

In de eerste rapportage presenteerden we het beeld dat griffiers (en bestuursadviseurs) in de enquête hadden gegeven van de ervaringen van volksvertegenwoordigers met het digitaal vergaderen. Het totaalbeeld was ergens tussen positief en neutraal in, in lijn met hun eigen ervaringen. De raadsgriffiers rapporteerden dat er sprake was van snelle gewenning en een ontwikkelingsproces bij de deelnemers, of dat nu raadsleden, burgemeesters of commissievoorzitters waren. Maar net als de griffiers zelf waren weinig direct betrokkenen volgens hen echt enthousiast over digitaal vergaderen, daarvoor zag men teveel nadelen.

In deze tweede rapportage kunnen we de **volksvertegenwoordigers zelf aan het woord laten** over hun ervaringen met digitaal vergaderen. We baseren ons op de gegevens uit de enquête onder gemeenteraadsleden, statenleden en leden van de algemeen besturen van de waterschappen. In hoofdstuk 3 is de aanpak hiervan toegelicht.

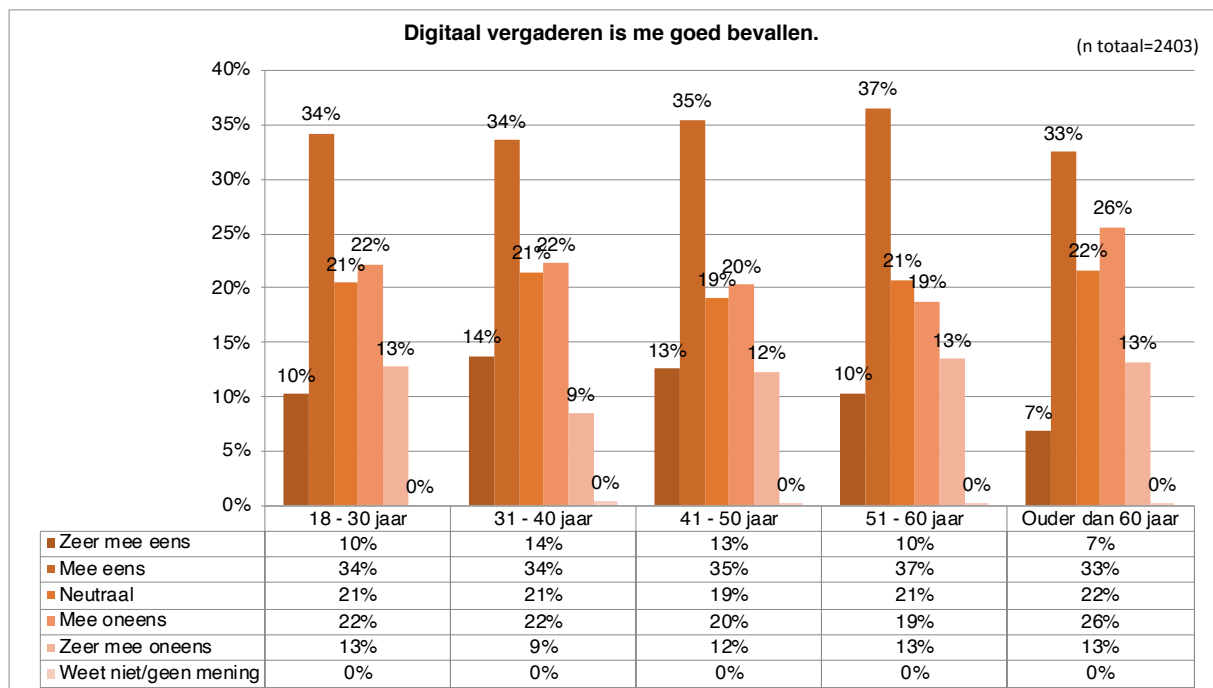
4.1 Algemene ervaringen

Wat vinden de raadsleden, statenleden en leden van de waterschapsbesturen in algemene zin van het digitaal vergaderen? Onderstaande grafiek laat zien dat in alle drie de bestuurslagen ongeveer de helft van de volksvertegenwoordigers goede **ervaringen** heeft met digitaal vergaderen: 46% van de statenleden, 44% van de raadsleden en zelfs 51% van de AB-leden zijn het (zeer) eens met de stelling dat het digitaal vergaderen goed is bevallen.



Figuur 4-1: Ervaringen met digitaal vergaderen.

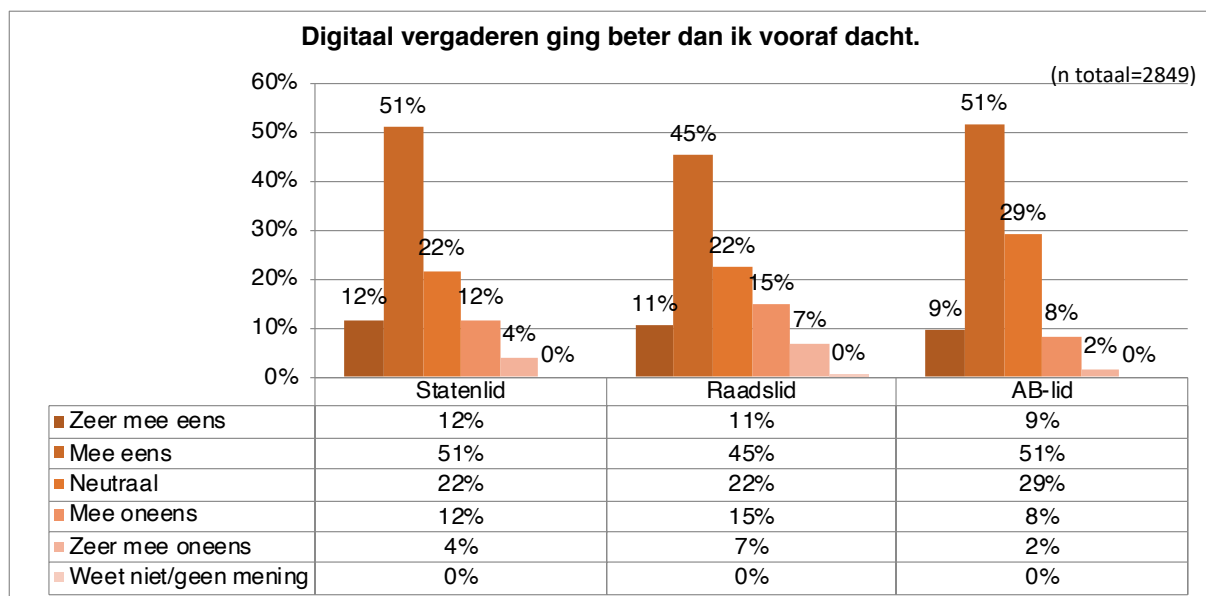
We hebben de antwoorden van de volksvertegenwoordigers nader bekeken door ze af te zetten tegen hun **leeftijd** en **opleidingsniveau**.



Figuur 4-2: Ervaringen met digitaal vergaderen, gekoppeld aan leeftijd.

Voor wat betreft de leeftijd kunnen we vaststellen dat raadsleden ouder dan 60 jaar iets minder tevreden zijn over het digitaal vergaderen dan andere leeftijdscategorieën.⁴ Voor de statenleden en AB-leden is er geen verband met leeftijd vastgesteld. Opleidingsniveau blijkt geen verschil te maken, voor geen van de drie groepen volksvertegenwoordigers. Tot slot hebben we de tevredenheid van raadsleden over digitaal vergaderen nog afgezet tegen de gemeentegrootte; ook dat blijkt er niet toe te doen.

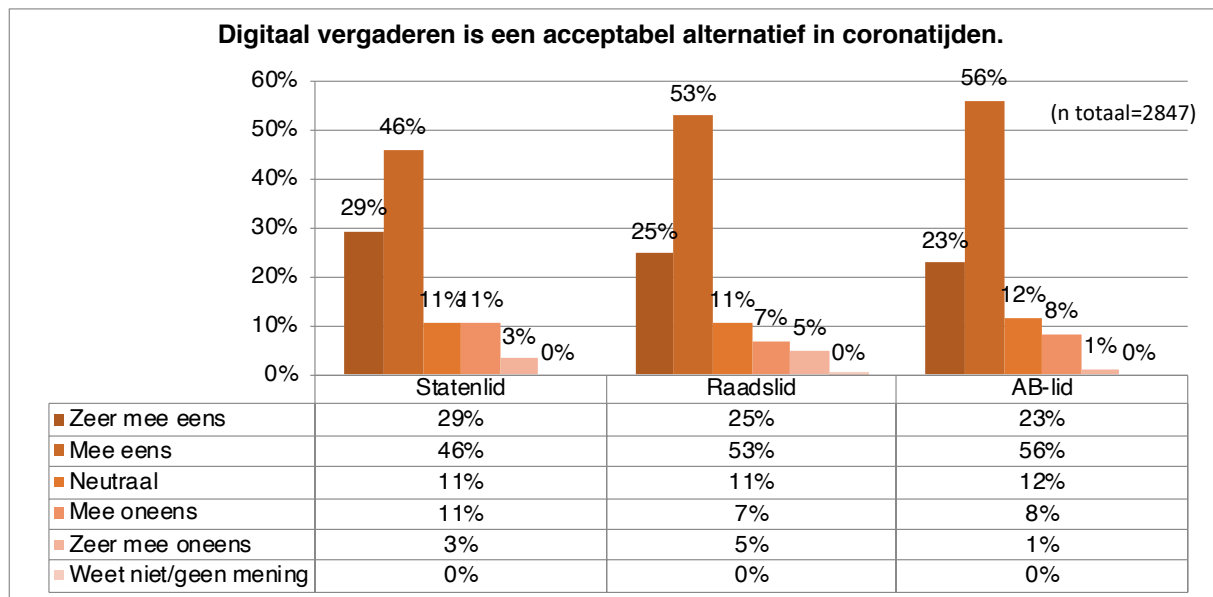
Als we de volksvertegenwoordigers vragen om hun ervaringen af te zetten tegen hun **verwachtingen** is het beeld nog iets positiever. Meer dan de helft van de volksvertegenwoordigers (63% van de statenleden, 56% van de raadsleden en 60% van de AB-leden) vindt dat het digitaal vergaderen beter gaat dan ze vooraf hadden verwacht.



Figuur 4-3: Verwachtingen over digitaal vergaderen ten opzichte van de praktijk.

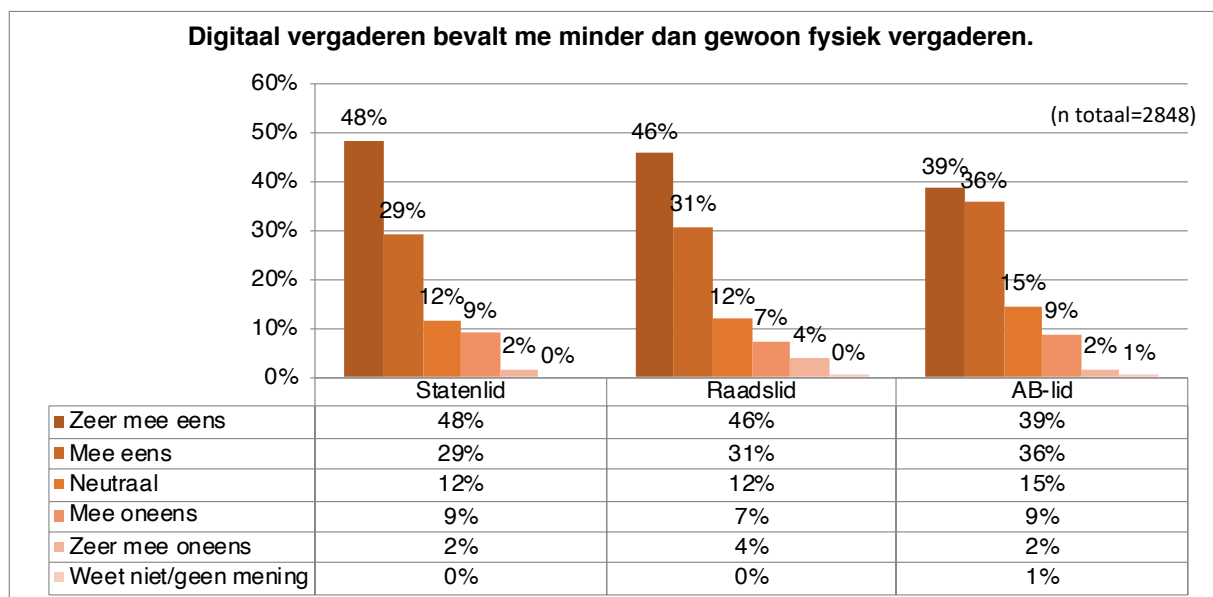
Ook over de vraag of digitaal vergaderen in coronatijden een **acceptabel alternatief** is voor gewone fysieke vergaderingen zijn de volksvertegenwoordigers in de drie bestuurslagen zeer eensgezind. Ongeveer driekwart van de raadsleden, statenleden en AB-leden is het eens met deze stelling, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.

⁴ Het verband is significant.



Figuur 4-4: Digitaal vergaderen als acceptabel alternatief.

Tegelijkertijd is het van belang om de **reserves** van de volksvertegenwoordigers niet te negeren. In lijn met het beeld uit de eerste rapportage – die niet voor niets als motto meekreeg ‘Het gaat goed, maar ideaal is het niet’ – geeft een overgrote meerderheid van de volksvertegenwoordigers de voorkeur aan gewoon fysiek vergaderen, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.

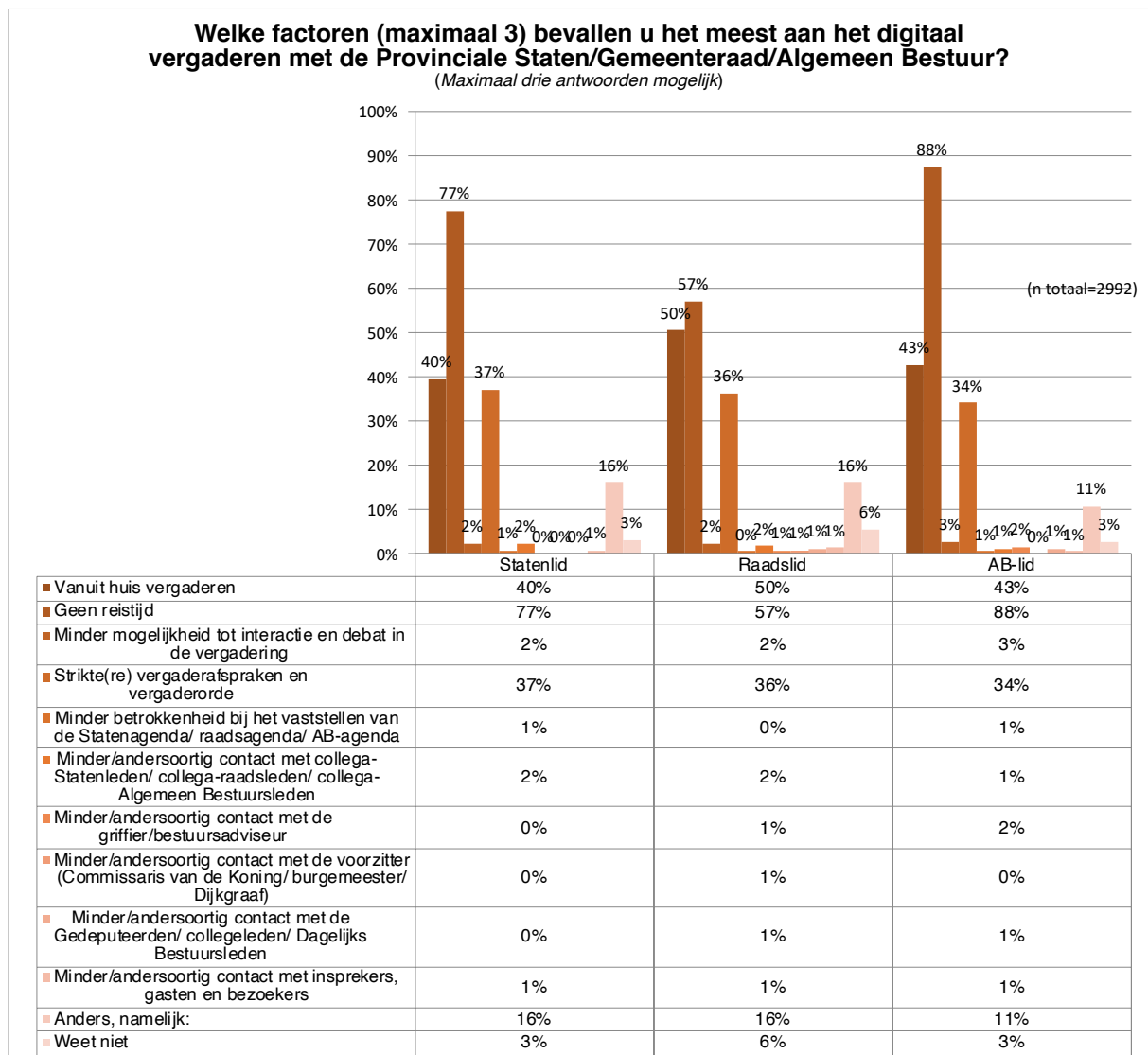


Figuur 4-5: Vergelijking tussen digitaal en fysiek vergaderen.

De grafiek laat zien dat driekwart van de volksvertegenwoordigers liever gewoon fysiek vergadert dan digitaal. We hebben de antwoorden van de volksvertegenwoordigers nader geanalyseerd. Er blijkt geen verband te zijn met de variabelen leeftijd en opleidingsniveau. Voor de raadsleden is ook nog naar gemeentegrootte gekeken, maar ook dat maakt geen verschil.

Wat bevalt volksvertegenwoordigers aan het digitaal vergaderen?

In de enquête hebben we bij de volksvertegenwoordigers doorgevraagd naar de argumentatie voor hun oordeel over digitaal vergaderen.



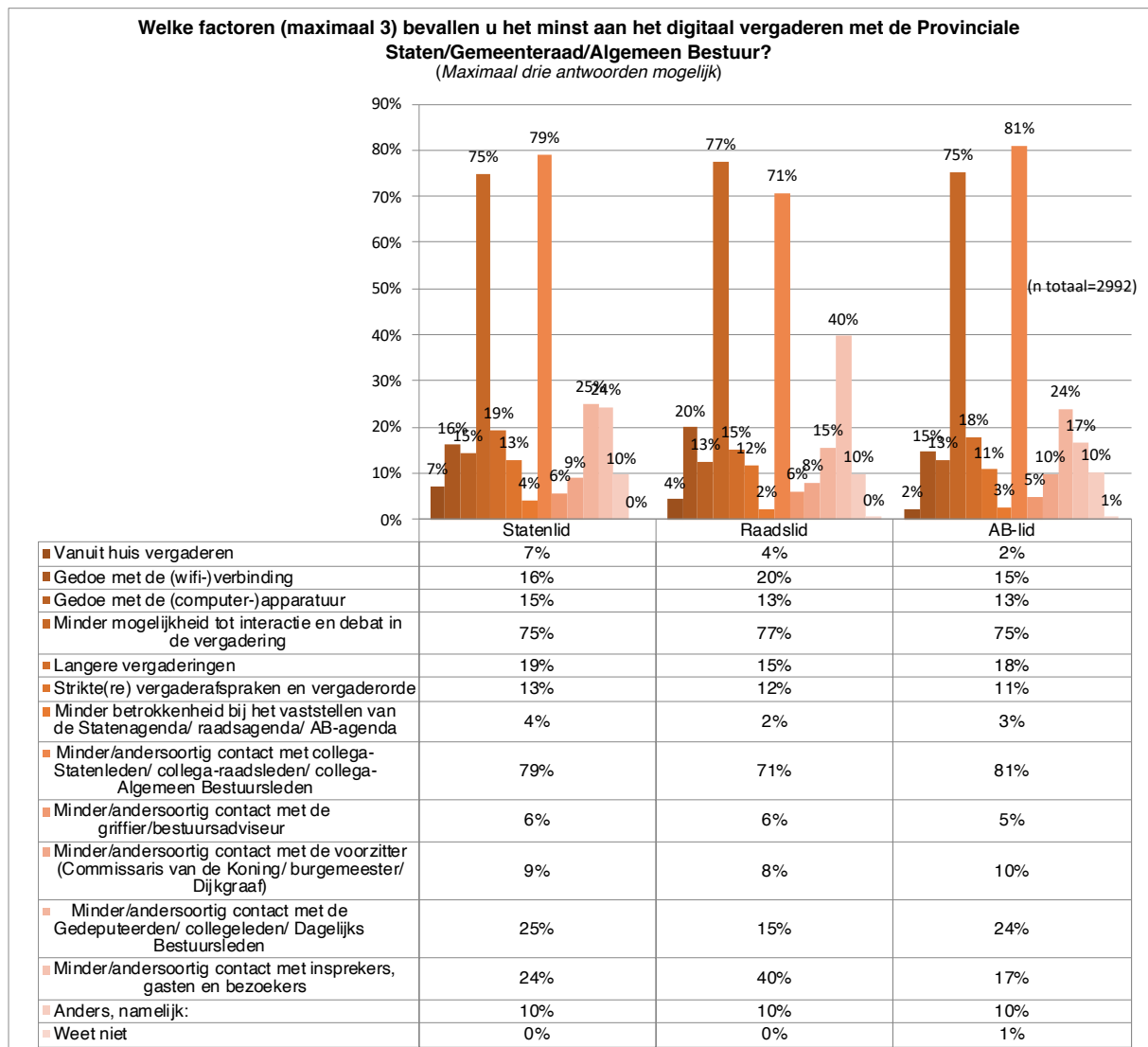
Figuur 4-6: Voordelen van digitaal vergaderen.

In de bovenstaande grafiek ziet u de belangrijkste **positieve factoren** die de volksvertegenwoordigers noemen. Zij konden maximaal drie factoren aanvinken. De vraag levert een duidelijke top-3 op, voor alle drie de bestuurslagen: de volksvertegenwoordigers vinden het in praktische zin positief dat zij voor de digitale vergaderingen geen reistijd hebben en dat zij vanuit huis kunnen vergaderen. Daarnaast worden de strikte(re) vergaderafspraken en -orde duidelijk gewaardeerd. Opvallend is dat in het open veld ‘Anders namelijk...’ veel ergernis wordt geuit: ‘Niets aan digitaal vergaderen bevat me!’ is een veelvoorkomend commentaar. Maar er worden ook positieve factoren toegevoegd: zo wordt er vaak gewezen op korter, efficiënter en effectiever vergaderen in het digitale regime. Daarnaast geven veel volksvertegenwoordigers aan dat het belangrijkste voordeel is dat de besluitvorming kan doorgaan, zonder gezondheidsrisico’s.

Uit de gevoerde gesprekken kunnen hier nog enkele observaties aan worden toegevoegd. Diverse gesprekspartners hebben erop gewezen dat het digitaal vergaderen voor sommige specifieke categorieën volksvertegenwoordigers een verbetering is, of zelfs een uitkomst. Dat heeft met andere zaken te maken dan (mogelijk) voor de hand liggende factoren zoals leeftijd en opleidingsniveau. Een enkeling meldt dat sommige volksvertegenwoordigers die zich normaal gesproken niet laten horen in de vergaderingen, vanwege hun persoonlijkheid of bijvoorbeeld door een gebrek aan politieke ervaring, in de digitale setting meer geneigd zijn het woord te nemen, en soms zelfs ‘opbloeien’. Mogelijk werkt de vergadersetting vanuit de eigen thuissituatie bemoedigend. Een raadslid met een visuele beperking meldt dat de digitale vergaderomgeving haar in staat stelt om enerzijds sprekers op haar scherm zodanig uit te vergroten dat zij hen kan zien spreken. Ook maakt het digitaal vergaderen vanuit huis het voor haar veel gemakkelijker om overal bij te zijn.

Wat bevat volksvertegenwoordigers *niet* aan het digitaal vergaderen?

We hebben de volksvertegenwoordigers ook gevraagd naar de belangrijkste zaken die hen ***niet bevallen*** aan het digitaal vergaderen.



Figuur 4-7: Nadelen van digitaal vergaderen.

Het digitaal vergaderen heeft volgens de volksvertegenwoordigers van alle bestuurslagen twee heel duidelijke nadelen: het biedt minder mogelijkheid tot interactie en debat in de vergadering, en het contact met de collega-volksvertegenwoordigers is minder/anders. Die bevindingen worden zonder meer bevestigd in de gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd met raadsleden in één van de casestudies, en met de voorzitters (burgemeesters/commissaris van de Koning/dijkgraaf) en de griffiers in de andere case studies. Snel op elkaar reageren in het debat, iemand interrumpen, een specifieke collega adresseren met een vraag of opmerking, het is allemaal een stuk lastiger in de digitale vergadersetting, zo is de algemene opvatting. Voorzitters proberen in de digitale vergadering het interrumpen – begrijpelijkerwijs – te structureren, maar het gevolg is dat tegen de tijd dat

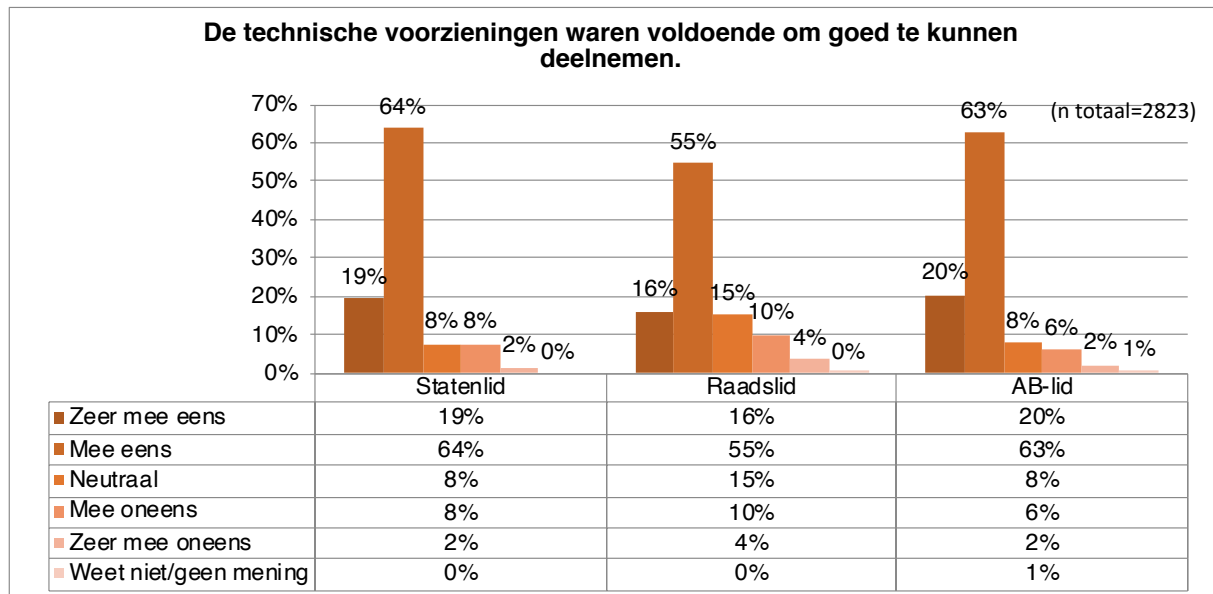
je als volksvertegenwoordiger aan de beurt bent, de betreffende kwestie alweer 5 of 10 minuten geleden aan de orde was, en de interruptie als mosterd na de maaltijd komt. Dat wat het politieke debat leuk maakt, zo verzuchten diverse raadsleden, gaat hierdoor verloren. De andere factor is het persoonlijke contact met de collega's: dat wordt zeer gemist, zowel om persoonlijke redenen ('het sociale element ontbreekt') als om zakelijke c.q. politieke redenen: even in de marge van de vergadering iemand van een andere fractie polsen over een belangrijk issue, of overleggen over een politiek-gevoelig amendement of motie, dat is er allemaal niet bij. Niet alles kan met telefonisch of app-contact worden goedge maakt, zo blijkt.

Naast de genoemde twee hoofdbezwaren hebben de volksvertegenwoordigers zeker ook last van andere zaken, zo blijkt uit de bovenstaande grafiek. In volgorde van gewicht noemen ze: minder/andersoortig contact met sprekers, gasten en bezoekers (dat geldt met name voor de raadsleden), minder/andersoortig contact met de bestuurders (dat geldt vooral voor statenleden en AB-leden), langere vergaderingen, gedoe met de (wifi-)verbinding, gedoe met de (computer)apparatuur, en in iets mindere mate ook de strikte(re) vergaderafspraken en -orde. Zoals hiervoor al bleek is dat laatste punt voor een andere groep volksvertegenwoordigers juist een voordeel. Ook het mindere/andersoortige contact met de griffier en de voorzitter (burgemeester/commissaris van de Koning/dijkgraaf) vindt een klein deel van de volksvertegenwoordigers vervelend aan het digitaal vergaderen. Bij de antwoorden in het open veld 'Anders, namelijk...' komt daarnaast veel ergernis over de techniek naar voren, maar ook over al die andere (gevoelsmatige) nadelen van digitaal vergaderen die mensen overal ter wereld de afgelopen maanden hebben ontdekt: het praten tegen een scherm, het gebrek aan menselijk contact, het gemis van alle non-verbale communicatie, de ongeschikte setting thuis (met drukte, kleine kinderen, geen goede werkplek), etc.

4.2 Ervaringen met randvoorwaarden en ondersteuning

Uit de eerste tussenrapportage en de daarvoor gevoerde gesprekken bleek al zonneklaar dat de ervaringen met digitaal vergaderen in belangrijke mate worden beïnvloed door technische en andere praktische aspecten. We hebben de volksvertegenwoordigers hierover in de enquête uitgebreid ondervraagd.

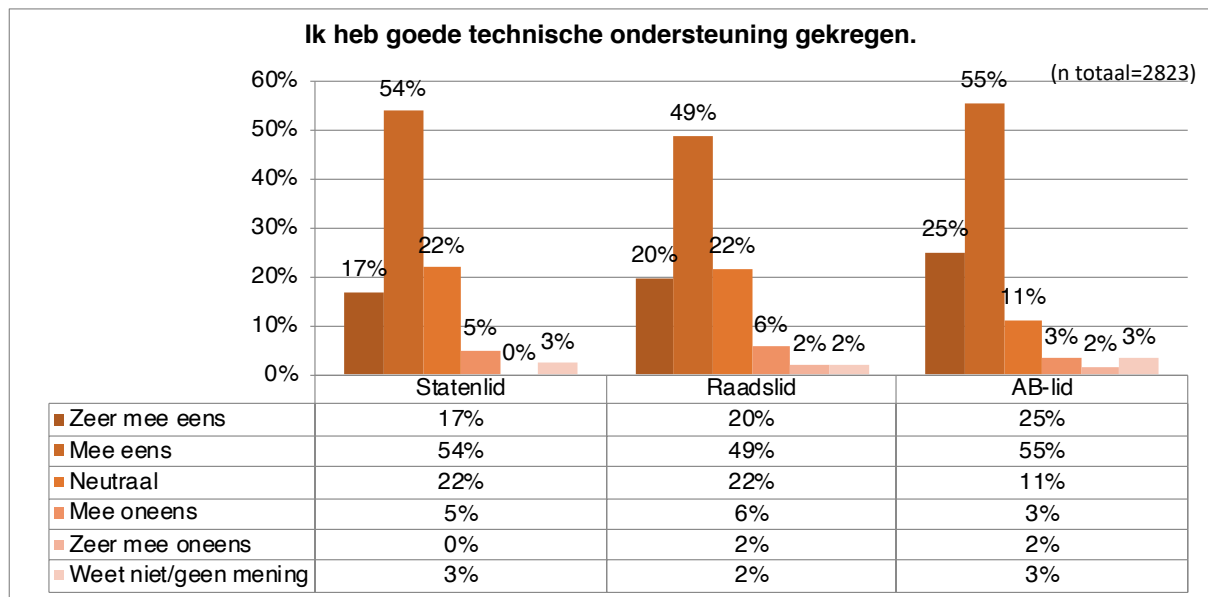
De kwaliteit van de **technische voorzieningen** is een eerste randvoorwaarde waar we de volksvertegenwoordigers naar hebben gevraagd.



Figuur 4-8: Technische voorzieningen.

Ruwweg driekwart van de volksvertegenwoordigers vindt die kwaliteit voldoende om goed te kunnen vergaderen. Dat is een geruststellende constatering. Daarbij valt wel op dat de tevredenheid van raadsleden (71%) minder is dan die van de statenleden en de leden van de waterschapsbesturen (83%). Een mogelijke verklaring, die we niet hebben onderzocht, is dat dat met beschikbare financiële middelen te maken heeft.

Eenzelfde patroon zien we voor de tevredenheid over de **technische ondersteuning**. 71% van de statenleden, 69% van de raadsleden en 80% van de AB-leden is (zeer) tevreden over de technische ondersteuning die ze hebben gekregen.

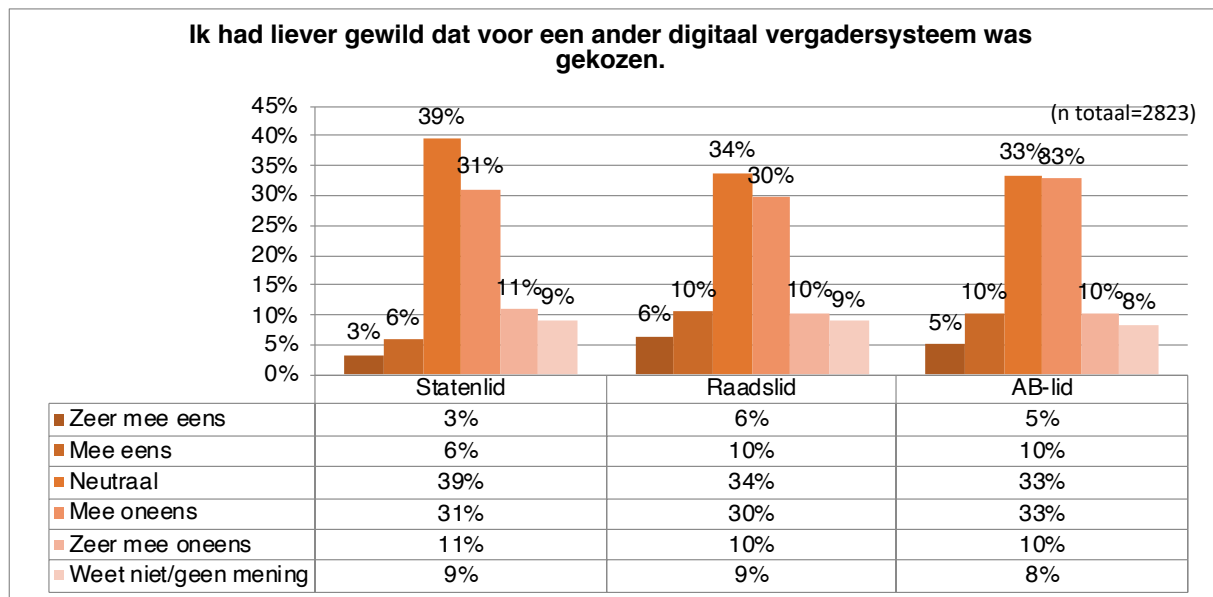


Figuur 4-9: Technische ondersteuning.

De verzamelde gegevens over de kwaliteit van de technische voorzieningen en de technische ondersteuning sluiten aan bij het beeld dat de commissie in meer algemene zin heeft van de ervaringen met het digitaal vergaderen sinds de publicatie van de eerste rapportage in mei jl. In de begintijd, grofweg de maand april en de eerste helft van mei, was er een enorme inspanning nodig om de systemen op te zetten en de volksvertegenwoordigers te ondersteunen bij het gebruik ervan. Dat varieerde van testvergaderingen, handleidingen produceren, individuele volksvertegenwoordigers ondersteunen met telefonische assistentie of zelfs huisbezoeken, etc. In de loop van de tijd is dit technische aspect van het digitaal vergaderen langzaam maar zeker wat meer op orde gekomen, en bleek er minder tijd en aandacht nodig om dit in goede banen te leiden.

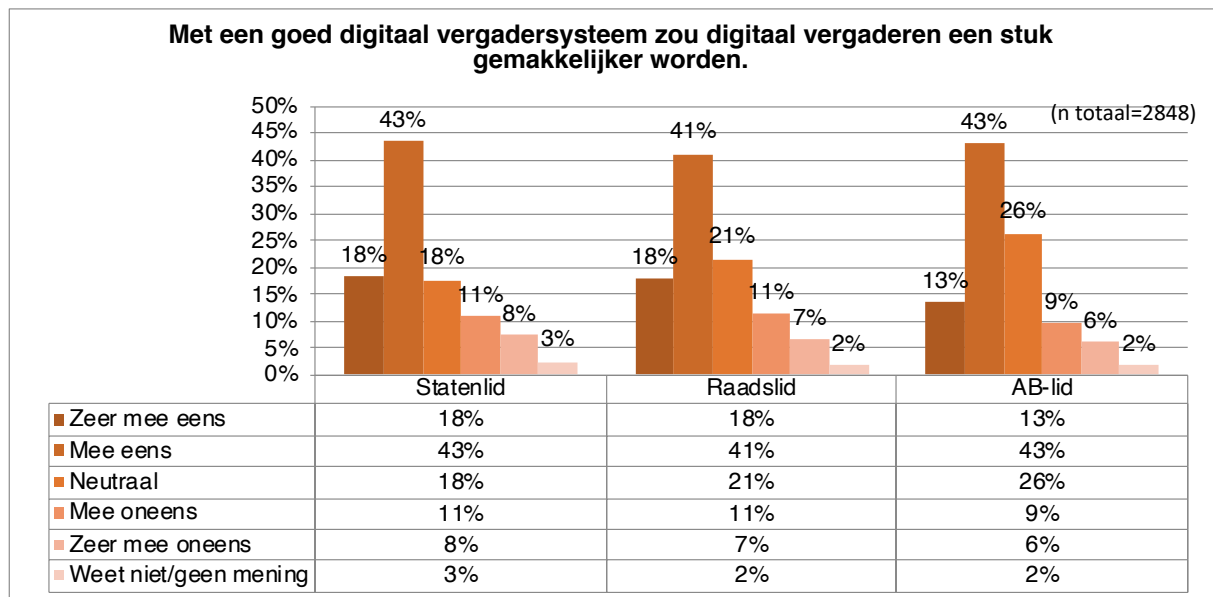
We hebben de volksvertegenwoordigers verder gevraagd naar hun oordeel over het **gekozen digitale vergadersysteem**, en wel op twee verschillende manieren.

De eerste vraag was of ze liever een ander vergadersysteem hadden gebruikt. Slechts een beperkt aantal volksvertegenwoordigers (9% van de statenleden, 16% van de raadsleden en 15% van de AB-leden) had liever met een ander vergadersysteem vergaderd.



Figuur 4-10: Voorkeur voor een ander vergadersysteem.

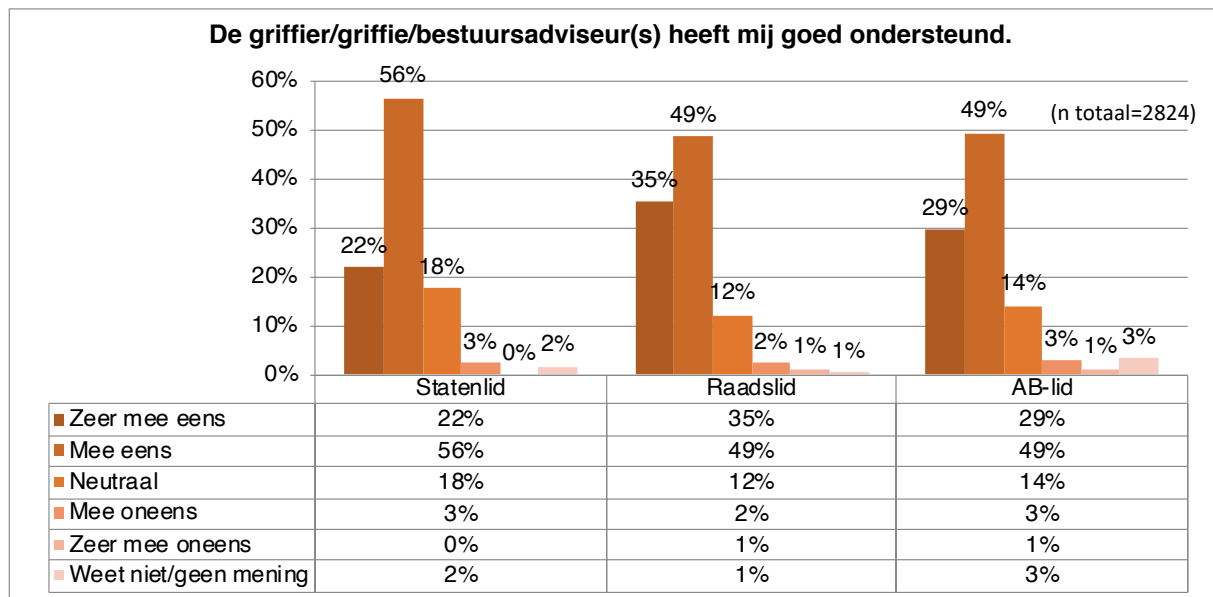
We vroegen de volksvertegenwoordigers ook of een **goed vergadersysteem** het vergaderen gemakkelijker zou maken. We wilden weten of de volksvertegenwoordigers mogelijkheden zien voor nieuwe, mogelijk nog te ontwikkelen vergadersystemen. In de eerste rapportage heeft de evaluatiecommissie ervoor gepleit om hier in de toekomst aandacht aan te besteden. De antwoorden op deze vraag wijken niet veel af van de vorige vraag: 19% van de statenleden, 18% van de raadsleden en 15% van de leden van de waterschapsbesturen zien wel heil in een goed (of beter) vergadersysteem. Maar blijkbaar heeft het overgrote deel van de volksvertegenwoordigers niet de overtuiging dat een beter systeem veel verschil zal maken.



Figuur 4-11: Een goed vergadersysteem.

We hebben de volksvertegenwoordigers ook specifiek gevraagd naar de ondersteuning zoals die is geboden door de **griffier en griffie**⁵ bij het digitaal vergaderen. De tevredenheid daarover is groot: slechts 3% van de raads- en statenleden en 4% van de AB-leden is niet tevreden; meer dan driekwart vindt juist dat ze goed zijn ondersteund. We hebben de antwoorden van de raadsleden nog nader geanalyseerd, en afgezet tegen de gemeentegrootte, vanuit de veronderstelling dat er mogelijk een verband zou kunnen zijn tussen tevredenheid over de ondersteuning door de griffie en de omvang van de griffie (die weliswaar niet één-op-één gelijk oploopt met gemeentegrootte, maar daaraan natuurlijk wel is gerelateerd); die relatie blijkt er niet te zijn. Uit de gesprekken heeft de commissie wel opgemaakt dat behalve omvang mogelijk andere kenmerken van griffies relevant zijn, zoals de aanwezigheid van ICT-deskundigheid binnen de griffie. Dit is niet nader onderzocht.

⁵ Voor de leden van de algemeen besturen van de waterschappen is daar de optie van de bestuursadviseur aan toegevoegd.

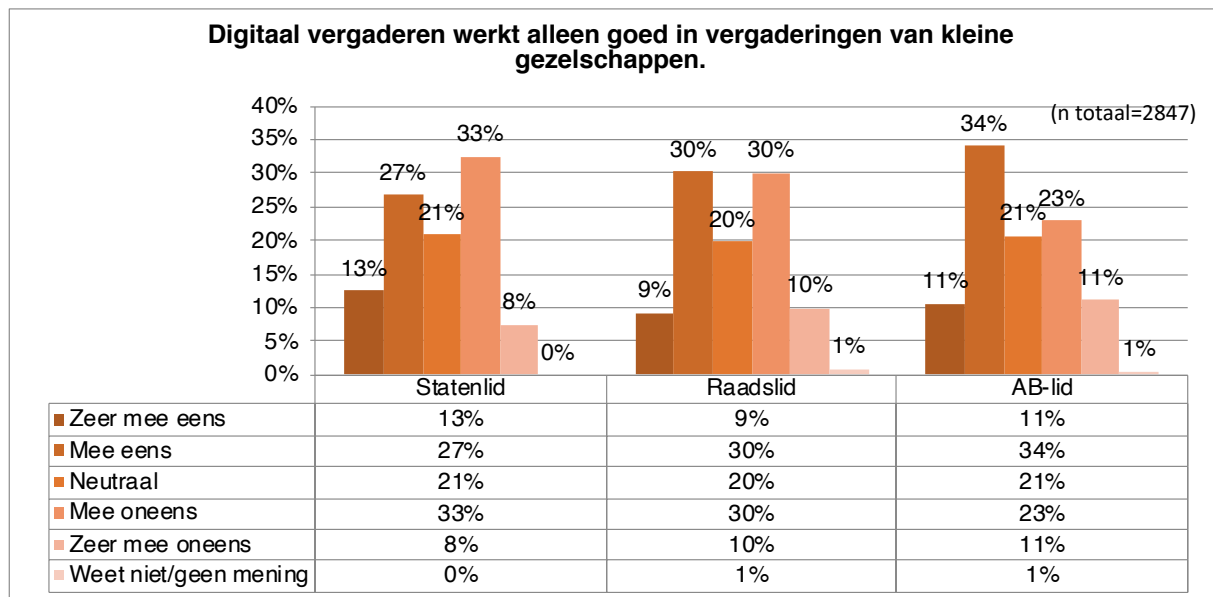


Figuur 4-12: Ondersteuning.

Tot slot besteden we in deze paragraaf nog kort aandacht aan een andere randvoorwaarde voor digitaal vergaderen.

In de enquête hebben we de volksvertegenwoordigers gevraagd of zij digitaal vergaderen alleen geschikt vinden voor vergaderingen in kleine gezelschappen. De vraag kwam voort uit de gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd in de afgelopen maanden. Daaruit rijst een beeld op van soepel en gemakkelijk lopende vergaderingen van bijvoorbeeld de agendacommissie, maar ook bijvoorbeeld van fractievergaderingen en collegevergaderingen. Het ligt ook voor de hand dat vergaderen in kleiner gezelschap, in een niet-openbare context, gemakkelijker gaat dan met enkele tientallen deelnemers in het openbaar politieke debatten te voeren.

De volksvertegenwoordigers zijn er niet massaal van overtuigd dat digitaal vergaderen *alleen* in kleine gezelschappen werkt. Evenveel mensen zijn het eens en oneens met de stelling, en een vijfde houdt het op een neutrale middenpositie. Nader onderzoek is nodig of andere factoren, zoals het verschil tussen de openbare en de niet-openbare setting, mogelijk bepalender zijn.



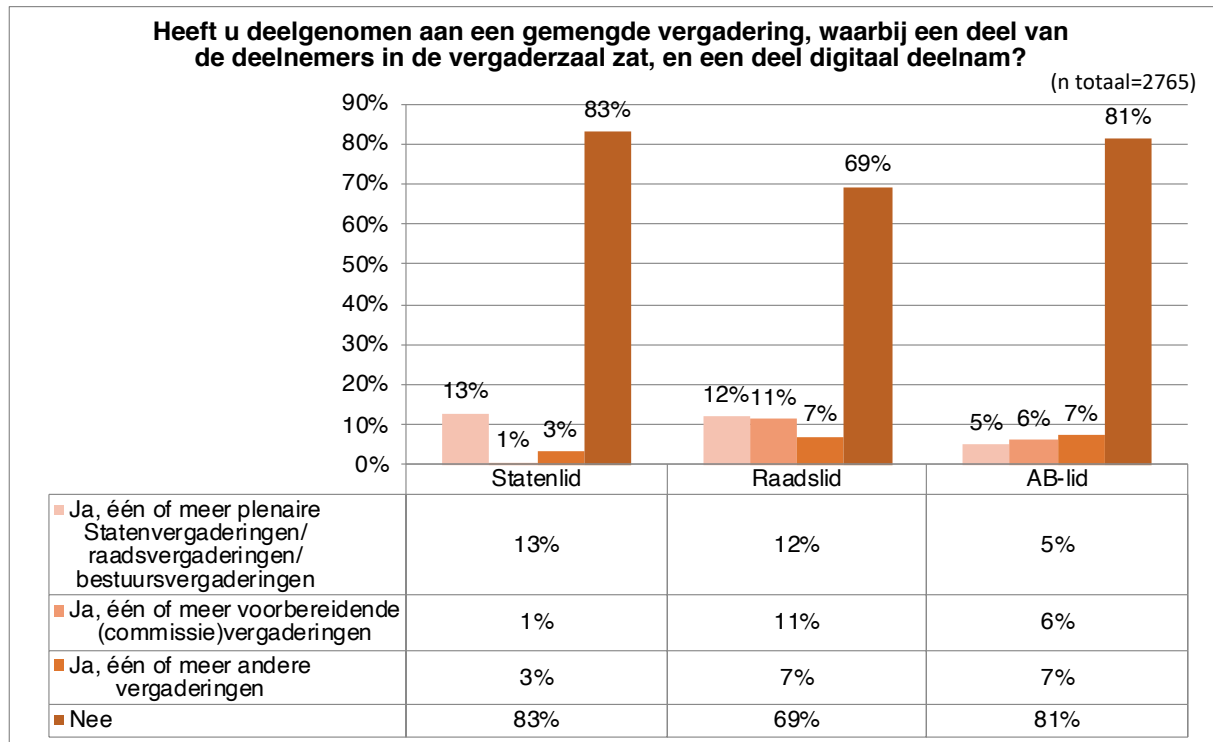
Figuur 4-13: Grootte van het gezelschap.

4.3 Ervaringen met gemengde vergaderingen

In het kader van digitale vergaderingen op basis van de Tijdelijke wet heeft het staatsrechtelijk beginsel van het gelijke speelveld, bedoeld om de positie van de individuele volksvertegenwoordiger te garanderen, een concrete norm opgeleverd, namelijk een verbod op 'hybride vergaderingen', althans voor besluitvormende vergaderingen. In de eerste rapportage constateerde de evaluatiecommissie op basis van onder meer de peiling onder griffiers dat een hybride besluitvormende vergadering in de praktijk niet vaak voorkwam.

In de maand juni werd duidelijk dat vanwege de gunstige ontwikkeling van de verspreiding van het coronavirus in veel gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen werd nagedacht over de mogelijkheden van, en voorwaarden voor terugkeren naar fysieke vergaderingen. Daarbij blijkt dat op veel plekken een klein aantal volksvertegenwoordigers om (meestal) persoonlijke redenen niet aan fysieke vergaderingen wil deelnemen, en dat dit leidt tot het overwegen van allerlei varianten van gemengd (of hybride) vergaderen: een vergadering waar een deel van de deelnemers fysiek aanwezig is, en een ander deel met een digitale verbinding aanwezig is. In hoofdstuk 3 heeft de commissie een beeld geschetst van de meest voorkomende varianten. Om enig inzicht te krijgen in de mate waarin gemengde vergaderingen voorkomen, en vooral in de ervaringen hiermee, heeft de commissie hierover enkele vragen aan de volksvertegenwoordigers voorgelegd.

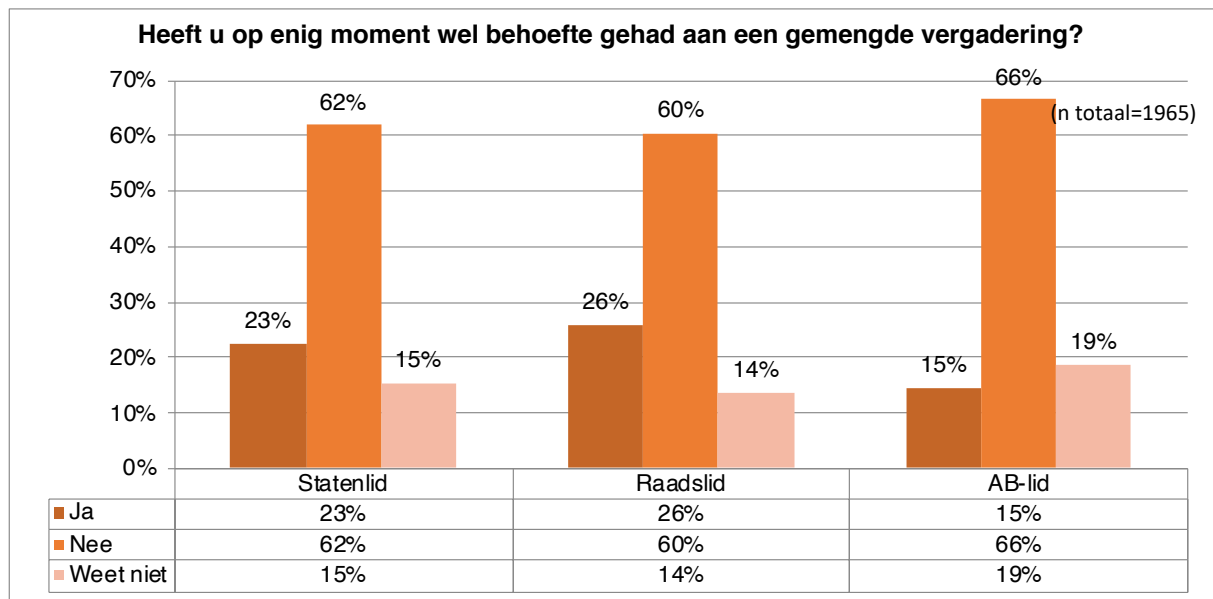
Allereerst hebben we gevraagd hoeveel van de volksvertegenwoordigers ervaring hebben met een **gemengde vergadering**, en wat voor vergadering dat was:



Figuur 4-14: Gemengde vergaderingen.

Een aanzienlijk aantal volksvertegenwoordigers heeft wel eens gemengd vergaderd: 30% van de raadsleden, 17% van de statenleden en 18% van de AB-leden heeft deelgenomen aan een gemengde vergadering. Dat betrof ook plenaire besluitvormende vergaderingen. Mogelijk hebben die vooral in de eerste weken na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet plaatsgevonden, toen er nog onduidelijkheid was over de wettelijke norm.

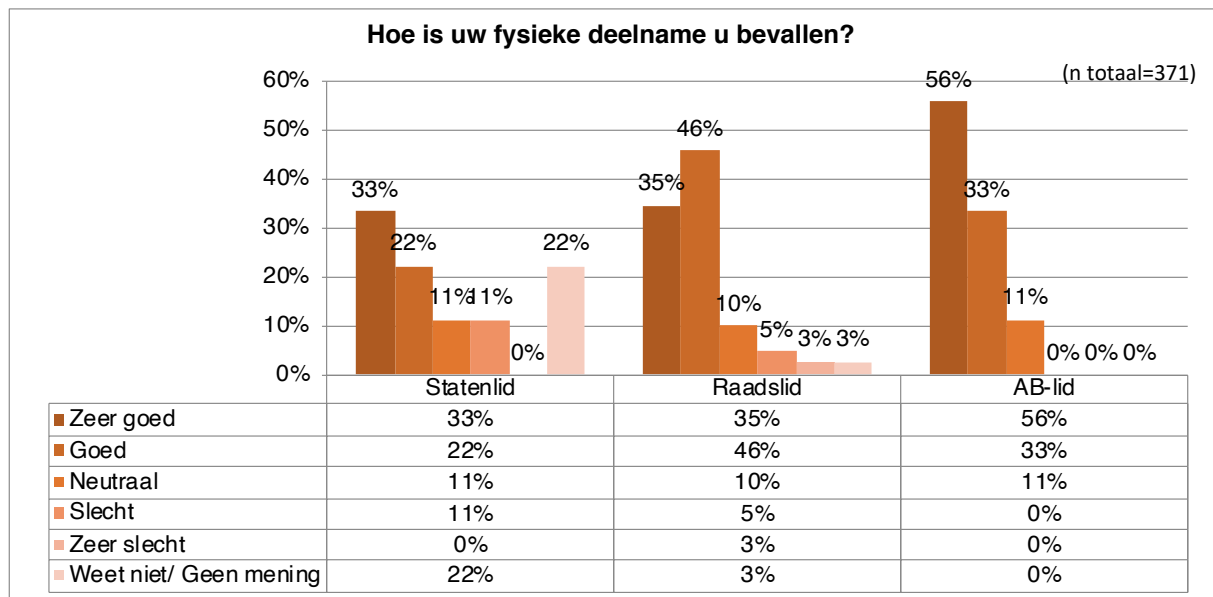
De evaluatiecommissie noteert dat er naast deze groep volksvertegenwoordigers ook nog een substantieel aantal is dat wel gemengd had willen vergaderen. Dat geldt voor ongeveer een kwart van de ondervraagde raads- en statenleden, en 15% van de AB-leden.



Figuur 4-15: Behoefte aan gemengd vergaderen.

Belangrijker dan het aantal gemengde vergaderingen zijn voor de evaluatiecommissie de **ervaringen** die de volksvertegenwoordigers⁶ hebben met deze **gemengde vergaderingen**. We vroegen aan de volksvertegenwoordigers die fysiek aan een gemengde vergadering hadden deelgenomen of hen dit goed is bevallen.

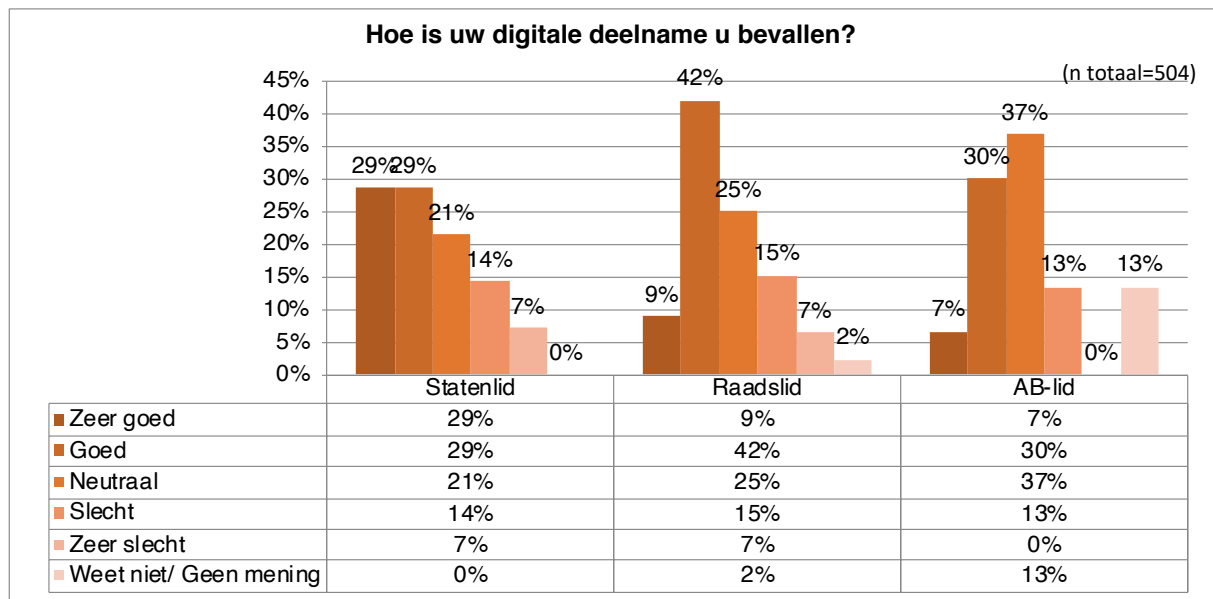
⁶ Het betreft hier dan nog slechts een deel van de respondenten, 872 in totaal.



Figuur 4-16: Ervaringen met fysieke deelname.

Deelname aan de vergadering is het (over)grote deel van de **fysieke deelnemers** goed bevallen, zoals blijkt uit bovenstaande grafiek.

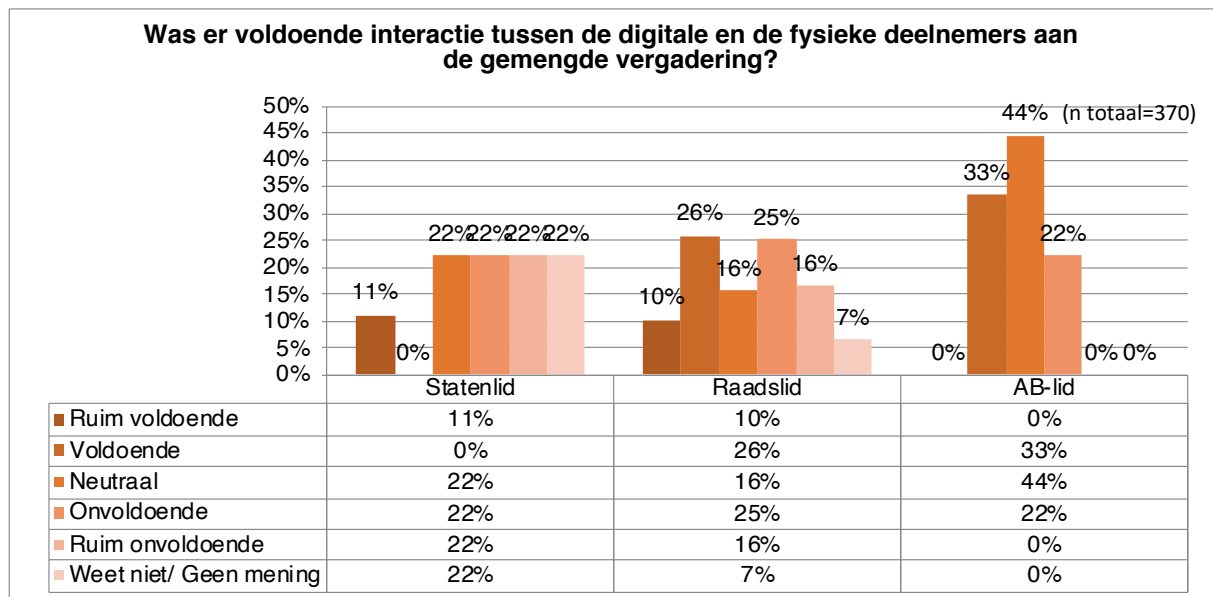
Vanuit het oogpunt van het gelijke speelveld veronderstelt de commissie dat digitale deelname aan een gemengde vergadering mogelijk lastiger is. Die veronderstelling baseert de commissie op gesprekken en eigen ervaringen: als digitale deelnemer sta je letterlijk op meer afstand, het is soms lastig te zien wie er praat, en je mist veel non-verbale communicatie tussen de aanwezige fysieke deelnemers. Uit de enquêtegegevens blijkt dat **digitale deelnemers** aan **gemengde vergaderingen** inderdaad wat minder tevreden zijn dan de fysieke: er zijn meer mensen met slechte of zeer slechte ervaringen, en beduidend minder mensen met goede ervaringen. Met name bij de AB-leden en de raadsleden zijn de verschillen aanzienlijk.



Figuur 4-17: Ervaringen met digitale deelname.

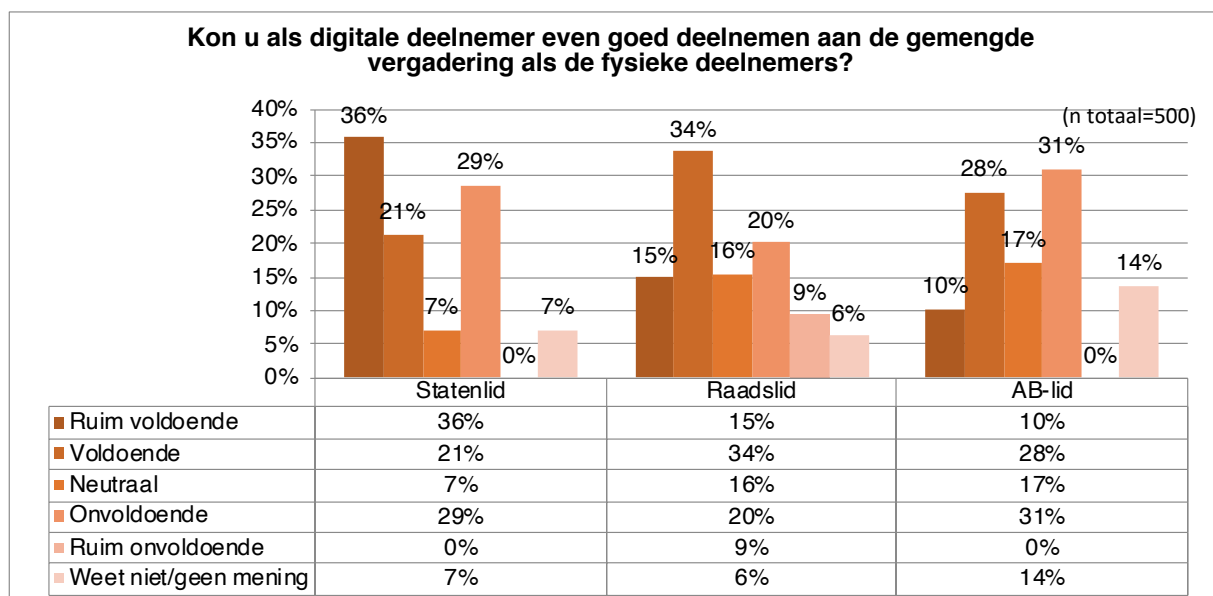
In de enquête hebben we vervolgens nog ingezoomd op de **interactiemogelijkheden** in de gemengde vergaderingen, vanuit de verschillende perspectieven van de fysieke en de digitale deelnemer. De **fysieke deelnemers** waren daar niet onverdeeld enthousiast over, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Het aantal fysieke deelnemers dat de interactie tussen digitale en fysieke deelnemers onvoldoende vindt, is aanzienlijk: 41% van de raadsleden, 44% van de statenleden en 22% van de AB-leden.⁷

⁷ Hier past de kanttekening dat het om slechts 9 AB-leden gaat.



Figuur 4-18: Interactie volgens fysieke deelnemers.

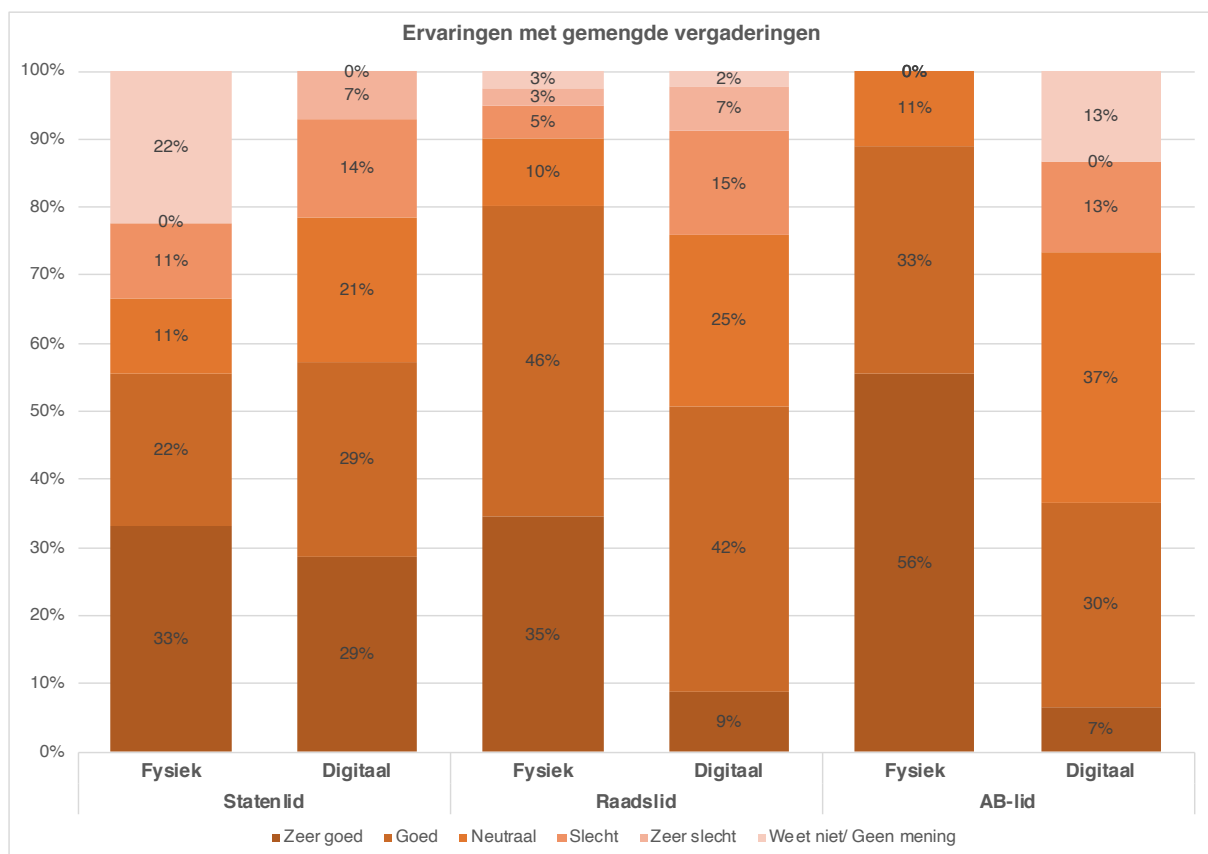
Interessant is natuurlijk ook hoe de **digitale deelnemers** hierover denken. We hebben hen de (iets afwijkende) vraag voorgelegd of ze vonden dat ze even goed konden deelnemen aan de gemengde vergadering als de fysieke deelnemers.



Figuur 4-19: Interactie volgens de digitale deelnemers.

Ongeveer de helft van de digitaal deelnemende raads- en statenleden vond dat het voldoende of ruim voldoende was; bij de AB-leden ligt dat iets lager. Een derde van de digitaal deelnemende volksvertegenwoordigers vond dat ze minder goed konden deelnemen dan hun fysieke *counterparts* in de gemengde vergadering.

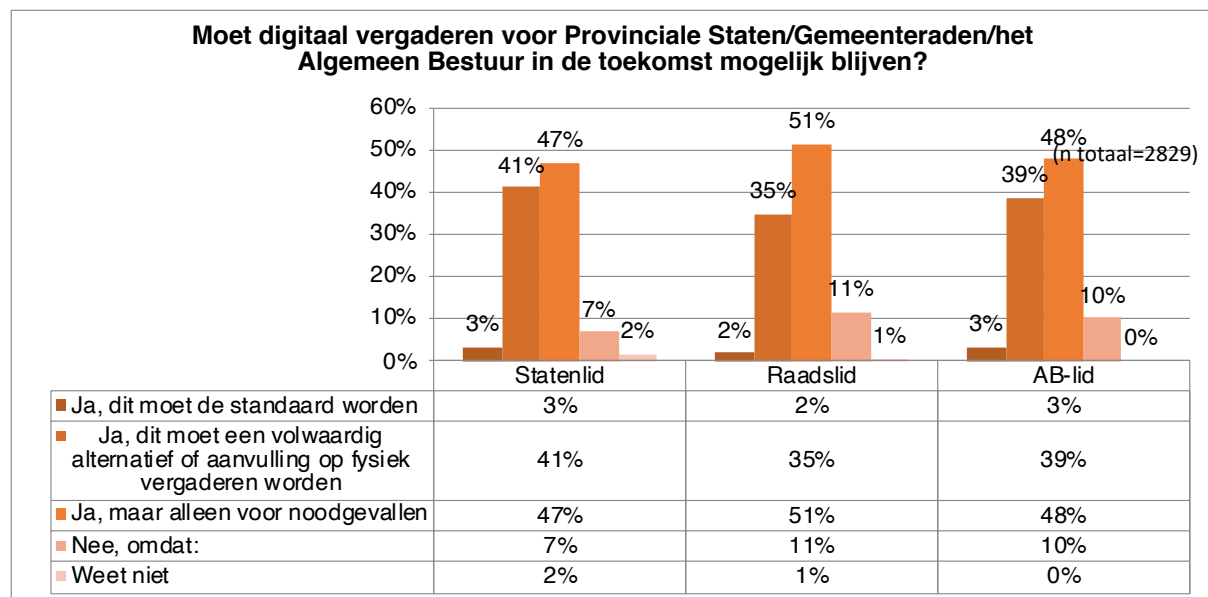
De commissie concludeert dat het beeld over de gemengde vergaderingen van zowel de fysieke als de digitale deelnemers niet onverdeeld positief is. In het licht van het gelijke speelveld betekent dat overigens óók dat bij een gemengde vergadering de ervaren nadelen niet eenzijdig bij de digitale deelnemers blijken te liggen. In de onderstaande grafiek worden de ervaringen van volksvertegenwoordigers met gemengd vergaderen samengevat, voor zowel fysieke als digitale deelname.



Figuur 4-20: Ervaringen met gemengde vergaderingen, met zowel fysieke als digitale deelname.

4.4 De toekomst van digitaal vergaderen

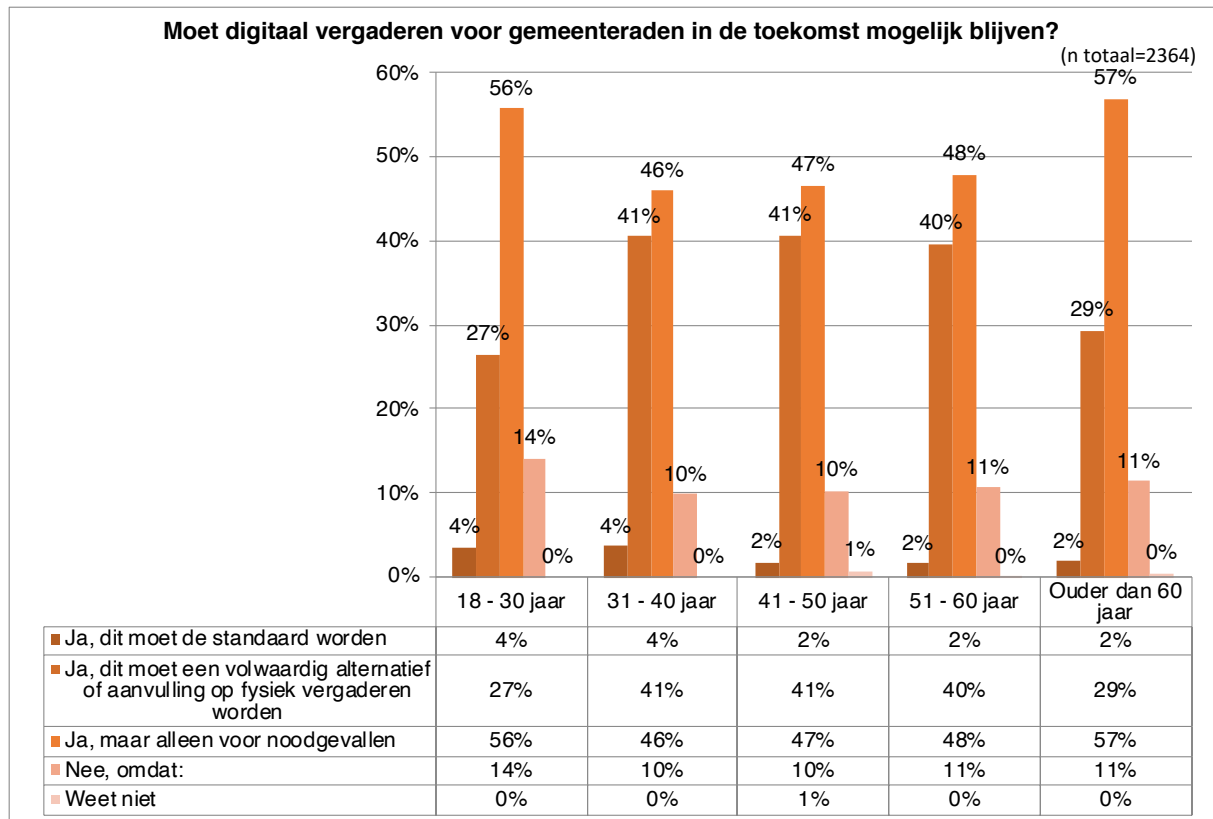
De evaluatiecommissie heeft de volksvertegenwoordigers ook expliciet gevraagd naar de **toekomst van het digitaal vergaderen**. In algemene zin is aan het slot van de enquête gevraagd of en hoe digitaal vergaderen in de toekomst mogelijk zou moeten blijven.



Figuur 4-21: De toekomst van digitaal vergaderen.

Een heel klein percentage volksvertegenwoordigers (2-3%) vindt dat het digitaal vergaderen de standaard moet worden. Een verrassend hoog aantal volksvertegenwoordigers (35-41%) vindt dat het digitaal vergaderen een volwaardig alternatief voor, of een aanvulling op, fysiek vergaderen moet worden. Maar de meeste mensen, ongeveer de helft van de ondervraagden, vinden dat digitaal vergaderen enkel voor noodgevallen zou moeten worden gebruikt. 7% van de statenleden, 11% van de raadsleden en 10% van de AB-leden vindt dat er helemaal niet meer digitaal vergaderd moet worden in de toekomst. De redenen die mensen hiervoor aandragen in antwoord op de vraag naar hun argumentatie liggen begrijpelijkerwijs in het verlengde van de in deze rapportage eerdergenoemde nadelen, en worden veelal met veel emotie verwoord: ‘digitaal vergaderen is slecht voor de democratie’, en ‘vergaderen zonder persoonlijk contacten is niets waard’, zijn veelgehoorde commentaren. Daarnaast is er veel ergernis over ervaren technische belemmeringen.

We hebben de antwoorden van de volksvertegenwoordigers op deze vraag nader geanalyseerd. Opvallend is 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.



Figuur 4-22: Leeftijd gekoppeld aan de toekomst van digitaal vergaderen.

5. Impact op de politiek-bestuurlijke verhoudingen

Bij de invoering van de Tijdelijke wet was voor veel betrokkenen de vraag wat de gevolgen van het digitaal vergaderen zijn voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Centraal staat de vraag hoe de digitale vergader- en besluitvormingspraktijk het functioneren beïnvloedt van de decentrale vertegenwoordigende organen en de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

In de eerste rapportage was hierover nog relatief weinig te melden. Daarvoor kwam deze simpelweg wat te vroeg. De evaluatiecommissie stelde 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 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 hebben heel hard gewerkt om de digitale vergaderingen goed te laten verlopen, maar de samenwerking met de (technische) specialisten in de ambtelijke organisatie verliep daarbij niet altijd soepel, door de (reeds bestaande) kloof tussen de griffie en de ambtelijke organisatie.

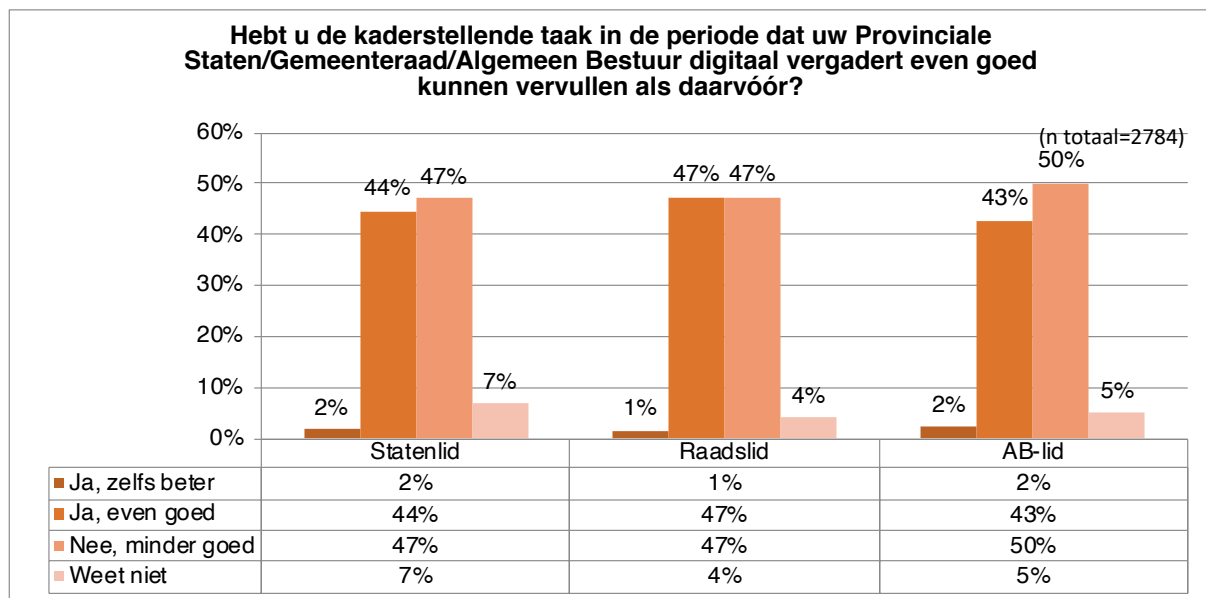
In deze tweede rapportage zijn over de politiek-bestuurlijke aspecten nieuwe data verzameld, zowel in de enquête onder volksvertegenwoordigers als in interviews met direct betrokkenen uit het lokaal, provinciaal en waterschapsbestuur. We ordenen de beschikbare gegevens volgens de drie rollen die na de dualisering vaak worden gebruikt om het werk van volksvertegenwoordigers te omschrijven, namelijk de **kaderstellende**, **controlerende** en **volksvertegenwoordigende rol**.

De belangrijkste gegevens in deze paragraaf betreffen de oordelen die de raadsleden, statenleden en AB-leden zelf vellen over de wijze waarop zij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken (kunnen) vervullen. Objectieve gegevens hierover heeft de evaluatiecommissie in het kader van deze tweede rapportage niet verzameld. Daarbij past

de nadrukkelijke kanttekening dat daarover sowieso niet of nauwelijks gegevens beschikbaar zijn uit de tijd vóór de coronacrisis; vergelijken zou dus ook niet goed mogelijk zijn geweest.

5.1 De kaderstellende rol

We vroegen de volksvertegenwoordigers of zij van mening zijn dat zij hun **kaderstellende rol** in de periode dat digitaal vergaderd is met hun gemeenteraad/provinciale staten/algemeen bestuur even goed hebben kunnen vervullen als daarvóór.

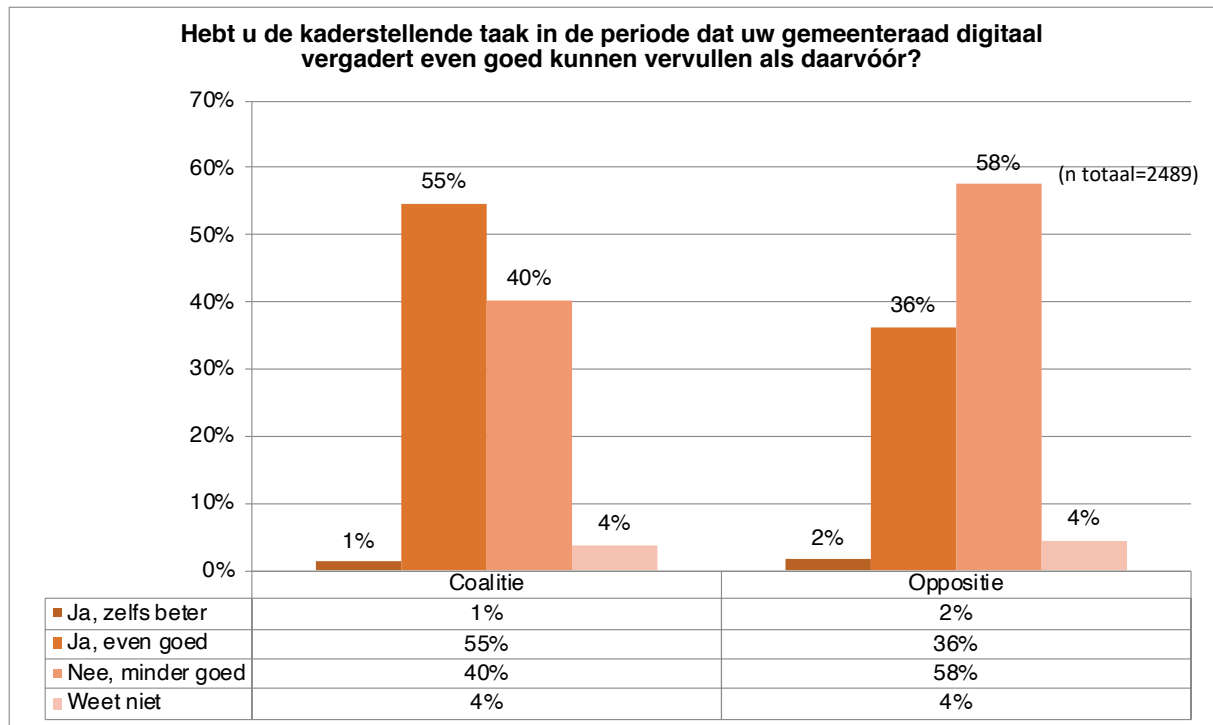


Figuur 5-1: De kaderstellende rol.

Een heel klein deel van de respondenten, 1 à 2%, antwoordt dat de kaderstelling in de afgelopen periode, waarin digitaal vergaderd is, beter gaat dan daarvoor. Uit de (enkele) verklaringen van met name raadsleden hiervoor maakt de commissie op dat sommige raadsleden zien dat er (vanwege de digitale setting) sprake is van een beter gestructureerde schriftelijke informatievoorziening aan de raad.

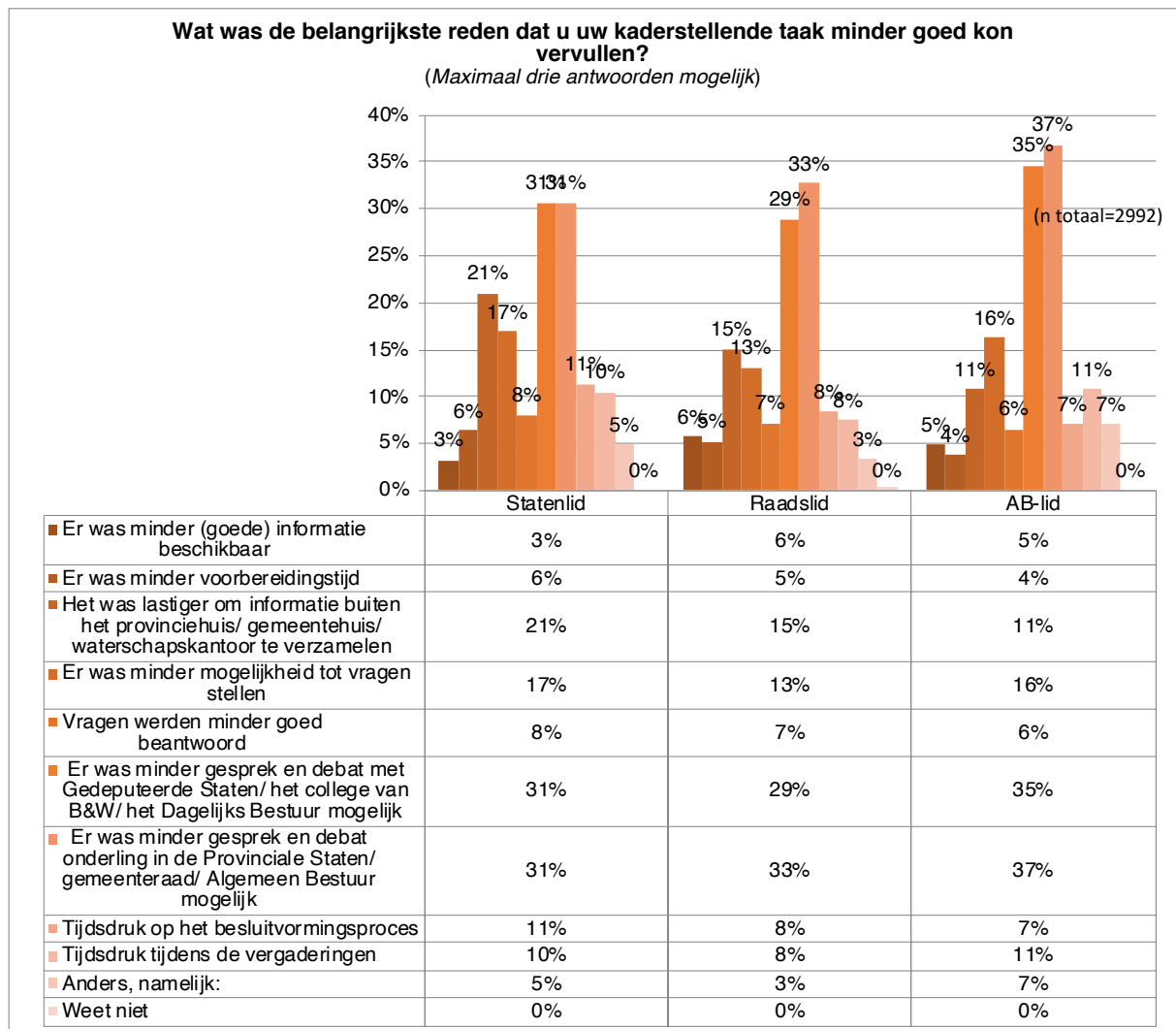
De overige reacties op deze vraag houden elkaar heel aardig in evenwicht, zo blijkt uit bovenstaande grafiek: grofweg de helft van de volksvertegenwoordigers vindt dat de kaderstellende rol even goed kan worden vervuld, en de andere helft vindt dat het minder goed lukt in het digitale vergadertijdperk.

Voor de raadsleden hebben we de antwoorden op deze vraag afgezet tegen de **status (coalitie of oppositie)** van het raadslid. Zoals misschien zou kunnen worden verwacht zijn oppositieraadsleden significant minder positief over het goed kunnen vervullen van hun kaderstellende rol dan coalitieraadsleden.



Figuur 5-2: De kaderstellende taak voor oppositie of coalitie in de gemeenteraad.

Aan de volksvertegenwoordigers die vinden dat ze hun kaderstellende rol minder goed kunnen vervullen dan voorheen hebben we ook nog gevraagd naar de **belangrijkste redenen** daarvoor.

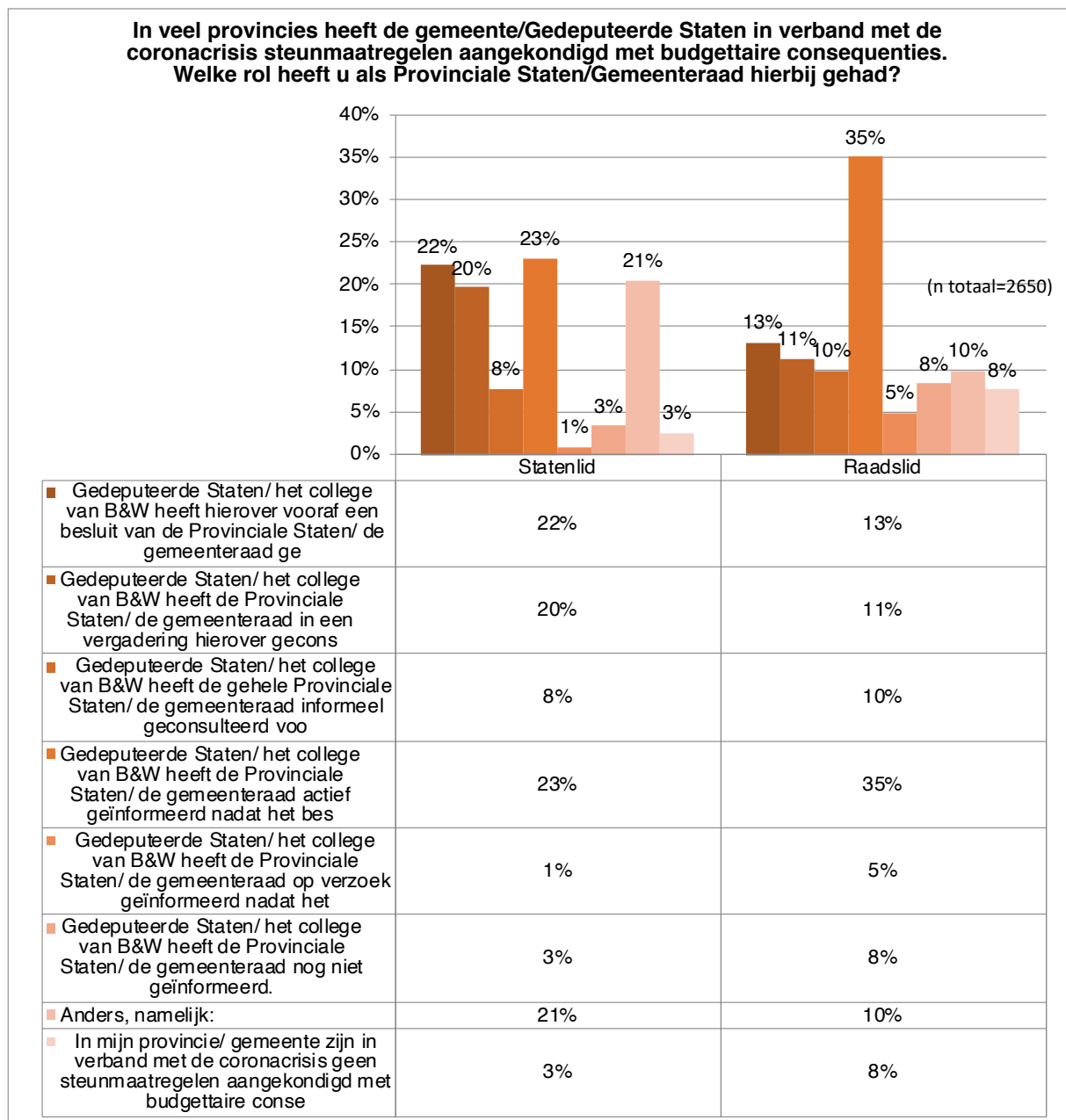


Figuur 5-3: Redenen voor effect op de kaderstellende rol.

Twee verwante redenen springen er duidelijk uit, bij de volksvertegenwoordigers van alle drie de bestuurslagen: er was minder gesprek en debat met het bestuur (college van burgemeester & wethouders, college van gedeputeerde staten, respectievelijk dagelijks bestuur), en er was minder gesprek en debat met de collega-volksvertegenwoordigers. De belangrijkste overige redenen die veel worden genoemd zijn: lastiger om informatie buiten de deur te verzamelen; minder mogelijkheid tot vragen stellen; tijdsdruk op het besluitvormingsproces; tijdsdruk tijdens de vergadering. De antwoorden in het open veld ‘Anders, namelijk...’ bieden deels ook extra inzicht in de gesloten antwoordopties. Veel volksvertegenwoordigers wijzen erop dat er in coronatijd veel maatregelen snel, soms onvoorbereid en met meer onzekerheid zijn genomen, waardoor zij hun rol minder goed hebben kunnen vervullen. Volgens heel wat mensen is dit

een gevolg van de maatschappelijke situatie; anderen wijzen erop dat digitaal vergaderen dit nog verergert.

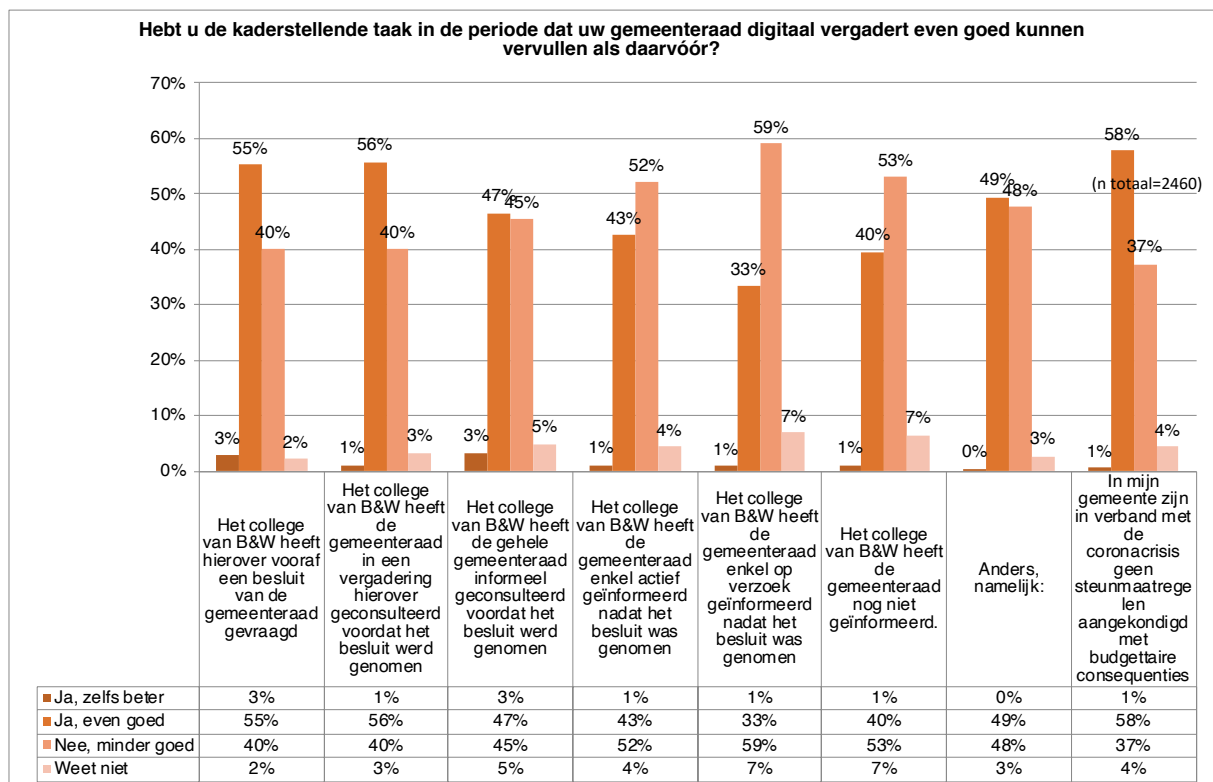
De evaluatiecommissie heeft ook één concrete kaderstellende kwestie eruit gelicht, en de volksvertegenwoordigers van gemeenten en provincies gevraagd op welke wijze zij door hun college zijn betrokken bij het besluit om corona-steunmaatregelen met budgettaire consequenties te treffen.



Figuur 5-4: Invloed op coronamaatregelen.

De antwoorden op deze vragen laten een heel wisselend beeld zien: alle soorten betrokkenheid komen voor, variërend van volksvertegenwoordigers die melden dat ze vooraf hierover hebben beslist als volksvertegenwoordiging, tot volksvertegenwoordigers die melden dat ze hierover nog niet zijn geïnformeerd.

We hebben de antwoorden op deze vraag afgezet tegen de **tevredenheid** van de raads- en statenleden over de vervulling van hun kaderstellende rol. De resultaten bevestigen het oordeel van de raadsleden en statenleden: zij die vinden dat ze hun kaderstellende rol minder goed kunnen vervullen zijn inderdaad significant minder (actief) betrokken bij de besluitvorming over de steunmaatregelen.

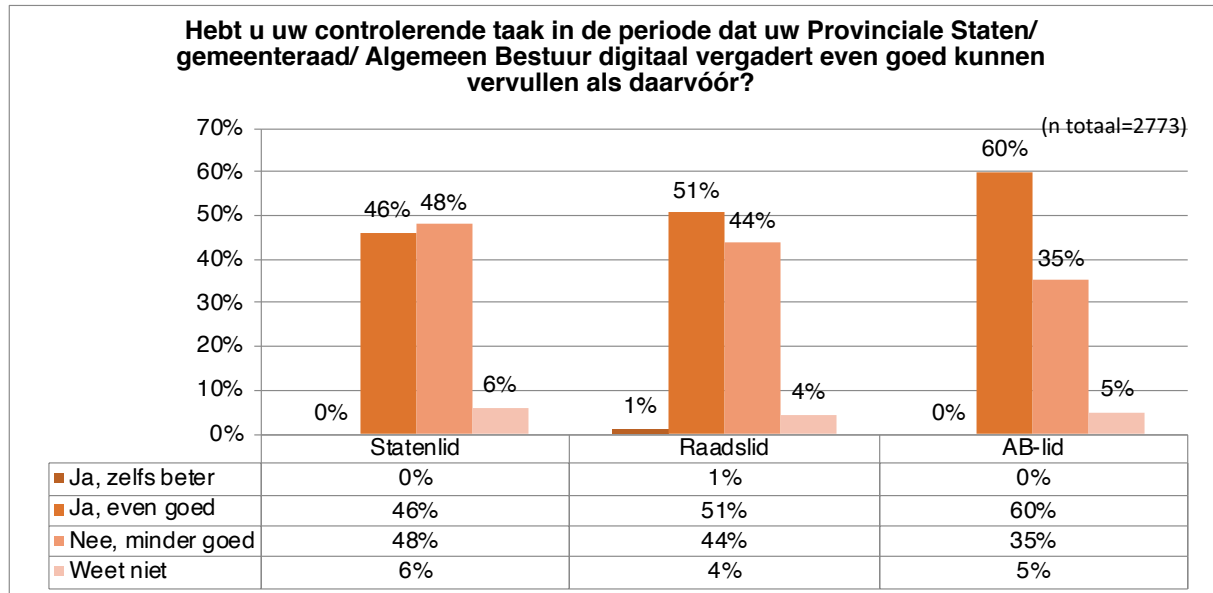


Figuur 5-5: Tevredenheid over de kaderstellende rol afgezet tegen betrokkenheid bij steunmaatregelen.

5.2 De controlerende rol

De tweede rol waarover de evaluatiecommissie de volksvertegenwoordigers bevroegd heeft, is hun **controlerende rol**. We vroegen de volksvertegenwoordigers of zij van mening zijn dat

zij hun controlerende rol in de periode dat digitaal vergaderd is met hun gemeenteraad/provinciale staten/algemeen bestuur even goed hebben kunnen vervullen als daarvoor.

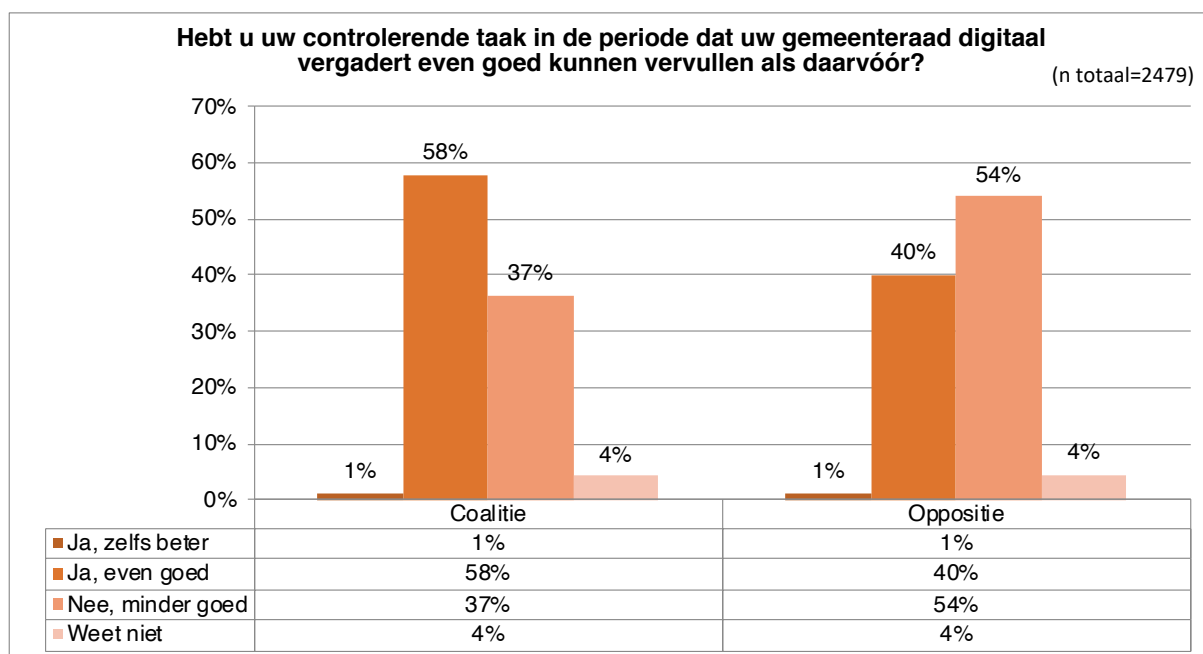


Figuur 5-6: De controlerende rol.

Voor deze vraag lopen de antwoorden van de volksvertegenwoordigers in de drie bestuurslagen nogal uiteen. Bij de statenleden houden de mensen die denken dat het even goed gaat (46%) en diegenen die denken dat het slechter gaat dan vóór het digitale tijdperk (48%) elkaar ongeveer in evenwicht. De raadsleden en vooral de AB-leden vinden in meerderheid (resp. 51 en 60%) dat hun controlerende rol lijdt onder het digitale vergaderen.

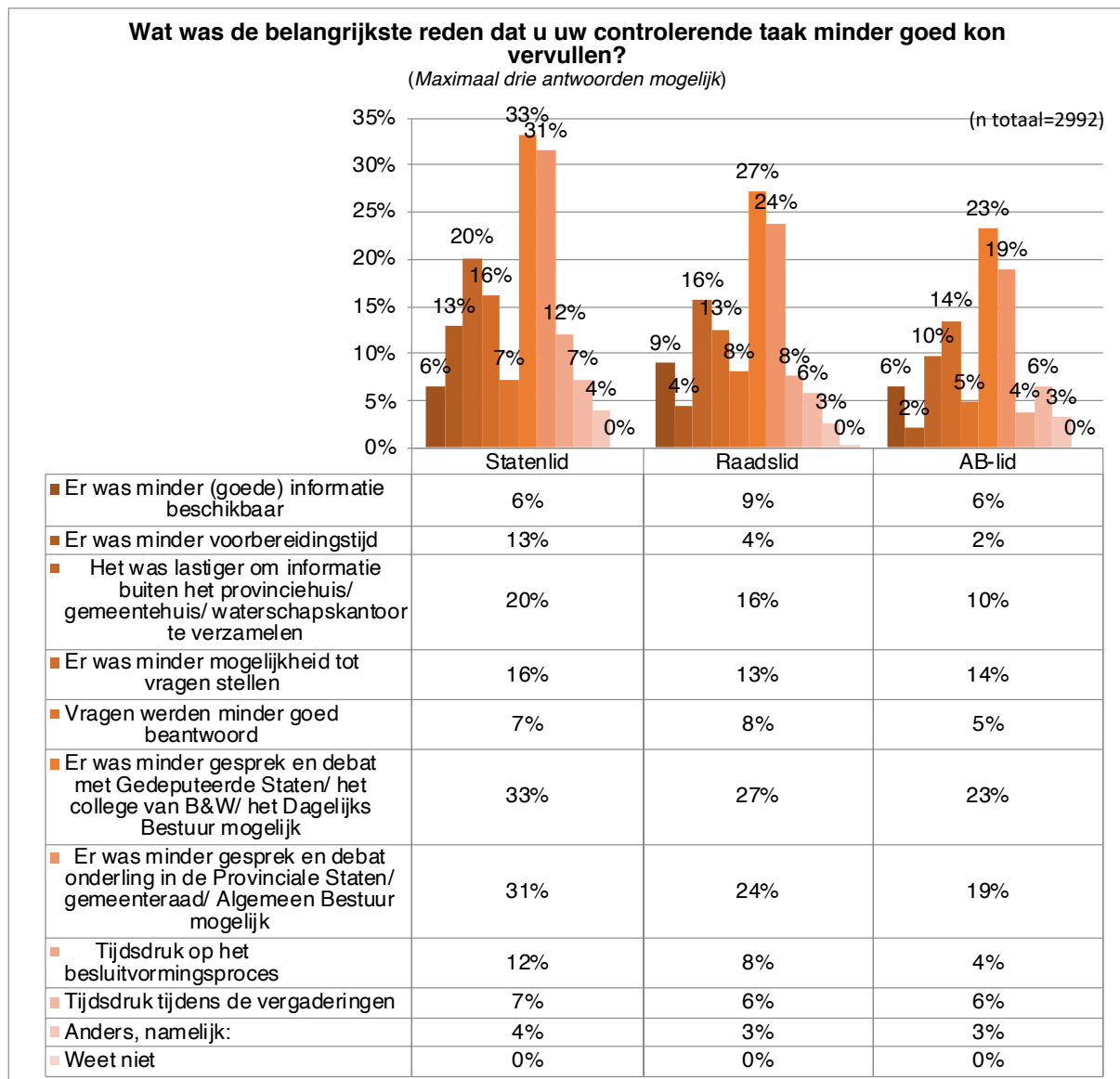
Het aantal volksvertegenwoordigers dat denkt dat ze hun controlerende rol *beter* kunnen vervullen dan voorheen, is miniem, nog minder dan bij de kaderstellende rol. Maar ook hier geldt dat de toelichtingen erop wijzen dat deze mensen (raadsleden) de grotere nadruk op schriftelijke informatievoorziening als winst beschouwen. ‘Minder makkelijk om met zaken weg te komen’, is een commentaar.

Voor de raadsleden hebben we de antwoorden op deze vraag afgezet tegen de **status (coalitie of oppositie)** van het raadslid, zoals zichtbaar in onderstaande grafiek. Zoals misschien zou kunnen worden verwacht zijn oppositieraadsliden significant minder positief over het goed kunnen vervullen van hun controlerende rol dan coalitieraadsliden.



Figuur 5-7: De controlerende taak voor oppositie of coalitie in de gemeenteraad.

Aan de volksvertegenwoordigers die vinden dat ze hun controlerende rol minder goed kunnen vervullen dan voorheen hebben we ook nog gevraagd naar de **belangrijkste redenen** daarvoor.



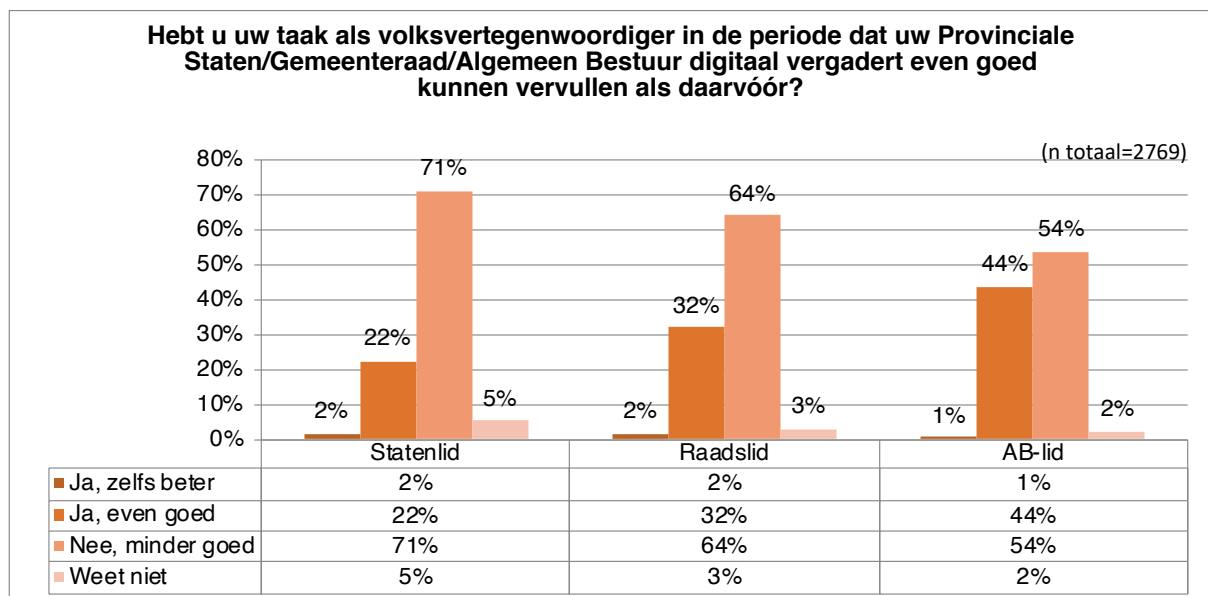
Figuur 5-8: Redenen voor effect op de controlerende rol.

Als redenen voor een minder goede vervulling van hun controlerende rol noemen de volksvertegenwoordigers dezelfde redenen als voor de mindere vervulling van hun kaderstellende rol. Twee verwante redenen springen er duidelijk uit, in alle bestuurslagen: er was minder gesprek en debat met het bestuur, en er was minder gesprek en debat met de collega-volksvertegenwoordigers. De belangrijkste overige redenen die veel worden genoemd zijn: lastiger om informatie buiten de deur te verzamelen; minder mogelijkheid tot vragen stellen; tijdsdruk op het besluitvormingsproces; tijdsdruk tijdens de vergadering. Net als bij de commentaren over de moeilijkheden met de kaderstelling wordt uit de commentaren in het

open veld ‘Anders, namelijk...’ duidelijk waar de volksvertegenwoordigers last van hebben, en hoe ze dat duiden. Het was crisistijd, alles moest snel en met minder voorbereidingstijd; dan staat de volksvertegenwoordiging sowieso meer buitenspel, is een veelgehoord commentaar; dat heeft dus op zich niets met de al dan niet digitale vergadersetting te maken.

5.3 De volksvertegenwoordigende rol

De derde rol waarover de commissie wil rapporteren, is de **volksvertegenwoordigende rol**. We vroegen de raadsleden, statenleden en AB-leden of ze hun volksvertegenwoordigende rol in het digitale vergadertijdperk even goed hadden kunnen vervullen als daarvoor.

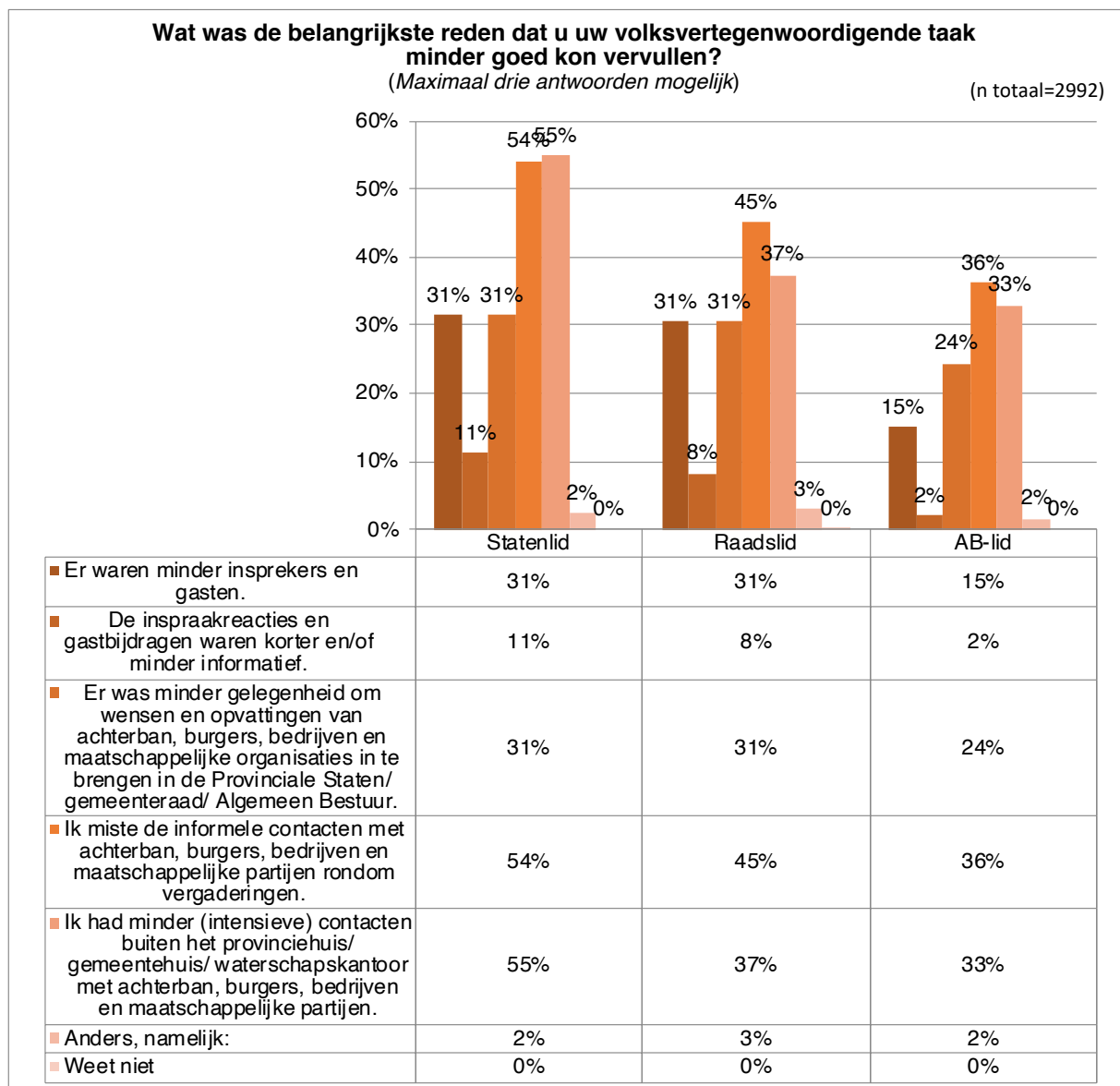


Figuur 5-9: De volksvertegenwoordigende rol.

Het antwoord op deze vraag is een tamelijk eenduidig ‘nee’, zo blijkt uit bovenstaande grafiek, althans voor de raadsleden (64%) en de statenleden (71%). Ook 54% van de AB-leden vindt dat ze die rol minder goed hebben kunnen vervullen.

Toch is er ook een klein aantal raadsleden, statenleden en AB-leden dat vindt dat ze hun volksvertegenwoordigende rol *beter* hebben kunnen vervullen. Twee veelgenoemde redenen hiervoor zijn dat de volksvertegenwoordigers zeggen meer tijd over te houden voor contacten met de buitenwereld, en dat burgers hen in het digitale tijdperk beter weten te vinden.

Aan de raadsleden, statenleden en AB-leden die vinden dat ze hun volksvertegenwoordigende rol minder goed kunnen vervullen dan voorheen hebben we gevraagd naar de **belangrijkste redenen** daarvoor.



Figuur 5-10: Redenen voor effect op de volksvertegenwoordigende rol.

Bovenstaande grafiek laat zien dat de volksvertegenwoordigers als reden vooral aangeven dat ze last hebben van het gemis van de informele contacten rondom vergaderingen, en van het gemis van de contacten buiten de deur. Daarnaast worden genoemd: minder gelegenheid om wensen en opvattingen in te brengen in het debat, en minder insprekers. Ook bij deze rol

blijkt uit de antwoorden in het open veld ‘Anders, namelijk...’ heel duidelijk dat de crisistijd de volksvertegenwoordigers in de weg zit, meer nog dan het digitaal vergaderen op zich. Van deze antwoordoptie wordt vooral gebruik gemaakt om de frustratie te uiten over de moeilijkheden om mensen in de gemeente te spreken, in tijden dat bijeenkomsten verboden zijn en contacten zoveel mogelijk moesten worden vermeden. Uit de commentaren in de enquête en de gevoerde gesprekken maakt de commissie op dat digitaal vergaderen voor enkele volksvertegenwoordigers ook voordelen met zich meebrengt als het gaat om contacten met de achterban, inwoners en maatschappelijke organisaties. De commissie heeft het niet kunnen onderzoeken, maar zou bijvoorbeeld wel graag willen weten of openbare vergaderingen in digitale vorm meer publiek trekken dan fysieke vergaderingen. Ook zou het relevant zijn om de ervaringen van sprekers te onderzoeken, en na te gaan of de kwaliteit van de inspraak door bijvoorbeeld digitale bijdragen (filmpjes) hoger is dan voorheen. Maar het digitaal vergaderen op zich, dus los van de crisissituatie, heeft voor de meeste volksvertegenwoordigers toch vooral nadelen: er is minder (goede) inspraak, en er is minder mogelijkheid om met sprekers, bezoekers, partijgenoten, experts etc. te spreken voorafgaand of in de marge van een vergadering.

5.4 Conclusie

De commissie stelt vast dat het de afgelopen maanden voor een deel van de decentrale volksvertegenwoordigers beduidend lastiger is geweest om hun werk goed te kunnen doen. Zij kunnen daarbij voor elk van hun drie rollen duidelijk benoemen welke onderdelen van hun werk het meest hebben geleden. Voor zowel de kaderstelling als de controle geldt dat de volksvertegenwoordigers verreweg het meeste last hebben van de verminderde mogelijkheden tot gesprek en debat met het bestuur én met de collega-volksvertegenwoordigers. Hun volksvertegenwoordigende rol wordt serieus gehinderd door minder informele contacten rondom vergaderingen, en vooral ook het gemis van de contacten buiten de deur.

Belangrijke kanttekening hierbij is echter dat veel van de problemen op zijn minst deels voortkwamen uit het feit dat Nederland vanaf half maart in crisis was, een situatie die natuurlijk ook grote invloed had op het decentrale bestuur. In een dergelijke situatie is het voor de hand liggend dat bestuur en ambtelijke organisatie meer dan anders domineren, en volksvertegenwoordigers er minder aan te pas komen. Dat ook de contacten tussen de

volksvertegenwoordigers en hun achterban, inwoners en maatschappelijke organisaties hebben geleden in de afgelopen maanden kan ook niemand verbazen, en heeft minder met digitaal vergaderen te maken dan met de algemene maatschappelijke situatie.

6. Update juridische bevindingen

In haar eerste rapportage heeft de commissie ten behoeve van de beoordeling van de rechtmatigheid van het gebruik van de Tijdelijke wet een juridisch kader uitgewerkt van vijf punten: de openbaarheid van de digitale vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid van de vergadering voor volksvertegenwoordigers, de integriteit van de besluitvorming tijdens een digitale vergadering, de gelijkheid van het politieke speelveld en de orde van de vergadering. Toetsing van de toen beschikbare gegevens aan dit juridisch kader leidde tot de conclusie dat er geen reden was om de wet tussentijds aan te passen of aanvullende nationale regels te stellen. De decentrale praktijk bleek zich goed bewust van de relevante punten uit het juridisch kader en voldeed daar grotendeels aan. In deze tweede rapportage zal de commissie zich op basis van de nieuwe gegevens en de ontwikkelingen opnieuw een (voorlopig) oordeel vormen over de rechtmatigheid van de uitvoeringspraktijk en de eventuele noodzaak aanvullende regels te stellen.

De tekst in dit hoofdstuk, inzake de juridische bevindingen, is tot stand gekomen in samenwerking met prof. mr. D.J. Elzinga en berust, naast de in hoofdstuk 3 beschreven dataverzameling, mede op de door hem en via zijn netwerk verzamelde gegevens. Informatie is in dit verband verzameld door R. Michels (oud-burgemeester gemeente Winsum), drs. E. de Haan (bestuurskundig onderzoeker) en dr. J. Lunsing (bestuurskundig onderzoeker). Zij hebben uit openbare informatie, maar vooral op basis van gesprekken en contacten met burgemeesters en griffiers opnieuw een inventarisatie gemaakt van ervaringen en knelpunten.

6.1 Openbaarheid van de vergaderingen

Ten aanzien van de (passieve en actieve) openbaarheid van de digitale vergaderingen, zijn ten opzichte van de eerste rapportage geen bijzondere ontwikkelingen te vermelden. Wel blijken er in de praktijk verschillende beelden te leven over de hoeveelheid kijkers bij een digitale vergadering en de samenstelling van het publiek. Sommigen vermoeden dat digitale vergaderingen in coronatijd een nieuw soort publiek hebben aangeboord, anderen houden het erop dat eventuele extra kijkers vooral de eigen ambtenaren, fractievolgers of (bij provinciale staten) gemeenteraadsleden waren. De commissie zal voor de derde rapportage proberen meer zicht te krijgen op de aantallen volgers van digitale vergaderingen.

In het kader van de in paragraaf 3.2 beschreven ontwikkeling van het gebruik van de Tijdelijke wet tot een onderdeel van een meer algemene praktijk van vergaderen in de anderhalvemetersamenleving, neemt de commissie waar dat sprake lijkt van een zekere *spillover* van de openbaarheidsnormen uit de Tijdelijke wet. De *Handreiking vergaderen in de anderhalve metersamenleving* stelt bijvoorbeeld dat de openbaarheid van een fysieke vergadering zonder publiek gegarandeerd moet zijn met een *live* uitzending met geluid én beeld.⁸ Dit is een aanscherping van de normen voor de openbaarheid van fysieke raadsvergaderingen.⁹

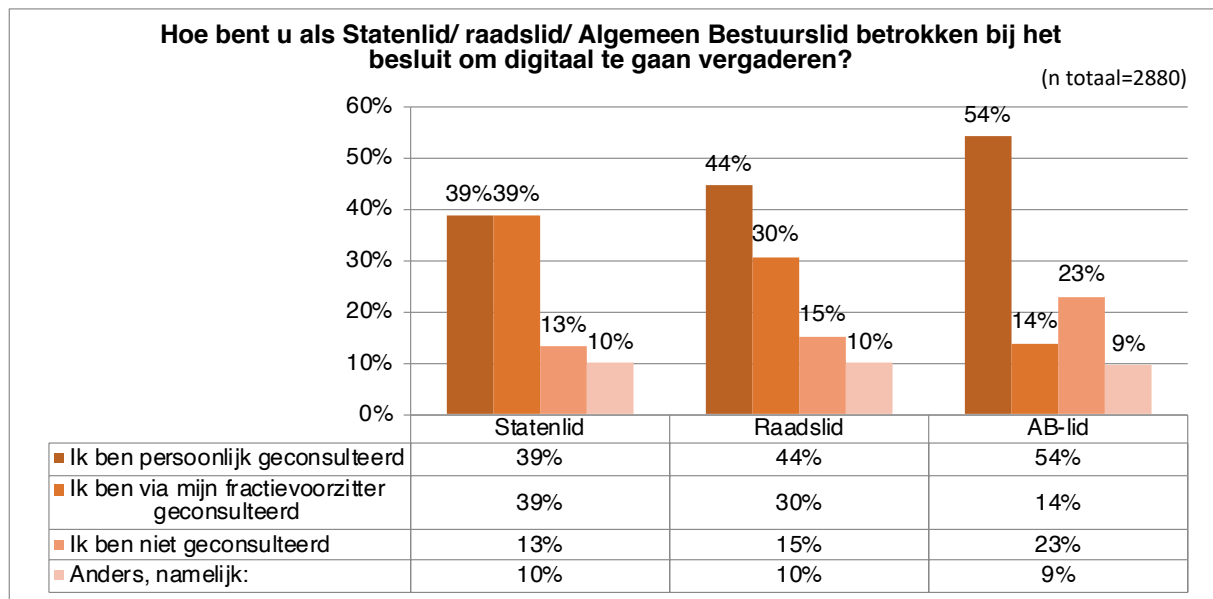
6.2 Individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers

Ten aanzien van de individuele digitale toegankelijkheid van de vergadering voor volksvertegenwoordigers is van belang of, en in hoeverre, vergaderingen tegen de zin van individuele volksvertegenwoordigers in een digitale omgeving worden belegd. Daarbij weegt de mate van geboden technische ondersteuning mee. De norm bij dit aandachtspunt ligt ergens tussen twee uitersten in. Een eenzijdig door de voorzitter belegde digitale vergadering waaraan een grote minderheid van de leden niet heeft willen of kunnen deelnemen wegens gebrek aan digitale vaardigheden en technische ondersteuning, is in strijd met de Tijdelijke wet. Anderzijds gaat de norm niet zo ver dat elke individuele volksvertegenwoordiger, ondanks de geboden technische ondersteuning, een digitale vergadering kan tegenhouden.

In de eerste rapportage concludeerde de commissie op basis van de peiling onder griffiers dat de besluitvorming om digitaal te gaan vergaderen in hoge mate unaniem was verlopen terwijl van het omgekeerde (voorzitters die zonder enige ruggenspraak een digitale vergadering uitschrijven) geen voorbeelden werden gerapporteerd. Inmiddels kan dit beeld vanuit de griffiers worden aangevuld met de verzamelde ervaringen van de volksvertegenwoordigers.

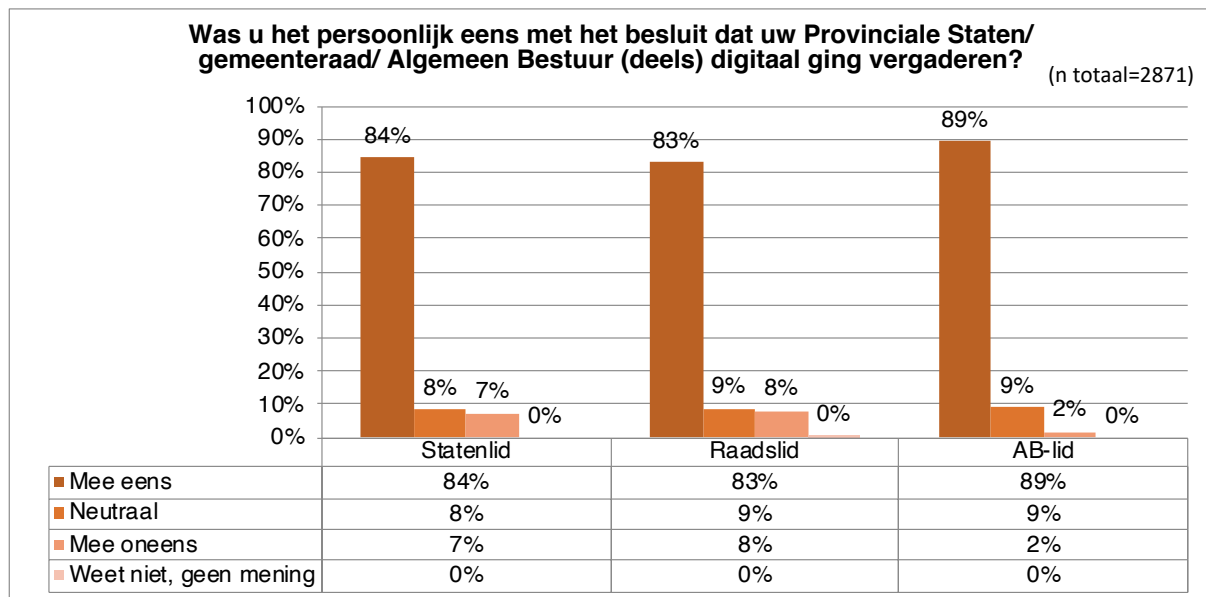
⁸ Democratie in actie, *Handreiking vergaderen in de anderhalvemetersamenleving*, 25 juni 2020, p. 16.
www.lokale-democratie.nl.

⁹ Vergelijk in dit verband ook antwoord 2 op de vragen van het senator Van Hattem (PVV) d.d. 11 juni 2020 met kenmerk 166488U/JAB, antwoord 1 juli 2020
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/07/01/beantwoording-kamervragen-openbaarheid-bij-besluitvorming/beantwoording-kamervragen-openbaarheid-bij-besluitvorming.pdf>.



Figuur 6-1: Betrokkenheid bij het besluit om digitaal te vergaderen.

Het beeld uit de drie bestuurslagen is redelijk vergelijkbaar. De meerderheid van de respondenten geeft aan rechtstreeks of indirect te zijn geconsulteerd. Een minderheid tussen de 13 en 23% geeft aan in het geheel niet te zijn betrokken bij het besluit om digitaal te gaan vergaderen. Interessant in dit verband zijn ook de percentages volksvertegenwoordigers die tegen hun zin hebben deelgenomen aan een digitale vergadering, zoals te zien is in de figuur hieronder.



Figuur 6-2: Mening over het besluit tot digitaal vergaderen.

Tegenover dit beperkte percentage volksvertegenwoordigers dat zegt tegen zijn zin aan een digitale vergadering te hebben deelgenomen, staat een overwegend positief oordeel over de geboden technische ondersteuning (zoals bleek uit hoofdstuk 3). Al deze gegevens bij elkaar wijzen er nog altijd niet op dat bij de digitale vergaderingen op basis van de Tijdelijke wet digitaal minder vaardige minderheden grootschalig worden *overruled*. Tegelijk is hier geen reden om achterover te leunen. Hoewel de volksvertegenwoordigers in de enquête loyaal blijven in hun oordeel over de ondersteuning die ze hebben ontvangen, blijft betere ondersteuning hoog op het verlanglijstje staan (zoals blijkt uit hoofdstuk 7).

De afgenomen interviews kleuren het beeld over de besluitvorming over het digitaal vergaderen inmiddels in. Uit het begin van de crisis zijn dat verhalen over een breed gedeelde consensus over de onmogelijkheid om gewoon fysiek te blijven vergaderen. De keuze was dus vaak digitaal vergaderen of *niet* vergaderen. Naarmate de noodzaak van de besluitvorming toenam (in een enkel geval moest zelfs over een herindeling worden besloten) ontstond de bereidheid om digitaal te gaan vergaderen. Dit algemene beeld moet worden aangevuld met de verhalen over de gevallen waarin de besluitvorming over het al dan niet digitaal vergaderen een moeizame en gepolitiseerde aangelegenheid was.

Inmiddels gaat het bij de besluitvorming over het gebruik van de Tijdelijke wet niet meer om een keuze tussen digitaal vergaderen of niet vergaderen, maar om de keuze tussen al dan

niet digitaal vergaderen in combinatie met andere strategieën (zie hoofdstuk 3). De vraag is daarbij niet zozeer of er digitaal mag worden vergaderd *ondanks* een digitaal minder vaardige minderheid, maar veel meer of er digitaal zou moeten worden vergaderd *omwille* van een minderheid die (nog) niet aan een fysieke vergadering durft deel te nemen. Die vraag is niet per se eenvoudiger.

6.3 De integriteit van de besluitvorming

Wat de integriteit van de besluitvorming betreft, was een belangrijk punt uit de eerste rapportage het gebruik van digitale stemapplicaties. Op basis van een peiling onder griffiers constateerde de commissie dat dergelijke voorzieningen niet veel werden gebruikt. Hoewel de behoefte aan efficiënte digitale stemprocedures zeker bestond - hoofdelijk stemmen in een digitale omgeving met *MS Teams* is zeer tijdrovend -, was de aarzeling bij het gebruik van digitale stemapplicaties groter. Waar wel een stemapplicatie werd gebruikt, bleek dat juridisch meestal goed te gaan. Slechts in een enkel geval werd de stemapplicatie niet gebruikt als digitale variant van een stemming bij handopsteken maar (onterecht) als een digitale hoofdelijke stemming. Het relevante verschil hierbij is de mogelijkheid om een stem te corrigeren of aan te vullen. Een hoofdelijk uitgebrachte stem kan slechts worden gecorrigeerd tot de volgende stem is uitgebracht, terwijl tijdens een stemming bij handopsteken een stem gecorrigeerd moet kunnen worden totdat de voorzitter bij hamerslag constateert dat het besluit is genomen. Klachten over het niet kunnen corrigeren van vergissingen tijdens een stemming met digitale applicatie wijzen dus op een juridisch verkeerd gebruik van de applicatie.

Ten aanzien van de integriteit van de besluitvorming onder de Tijdelijke wet is geen nieuwe structurele informatie verzameld. De wel verzamelde incidentele informatie bevestigt het beeld uit de eerste rapportage. Het gebruik van de stemapplicaties heeft nog steeds geen grote vlucht genomen. En nog slechts in een enkel geval wordt geklaagd dat een via de applicatie per ongeluk verkeerd uitgebracht stem tijdens de stemming niet meer gecorrigeerd kan worden. Voor zover technische factoren hierbij een rol spelen, constateert de commissie met tevredenheid dat sommige aanbieders van vergadersoftware de applicaties verder ontwikkelen tot een instrument waarbij tijdens de stemming *live* en individueel zichtbaar is hoe de stemmen worden uitgebracht *voordat* de hamer valt.

6.4 Het gelijke speelveld

De gelijkheid van het speelveld is een staatsrechtelijk beginsel, bedoeld om de positie van de individuele volksvertegenwoordiger te garanderen. Dit beginsel is in een aantal concrete normen uitgewerkt. Voordat de coronamaatregelen het normale fysieke vergaderen onmogelijk maakten, waren dat vooral het verbod van last en de daaruit afgeleide uitsluiting van stemoverdracht. Fractiegewijs stemmen, andere vormen van blokstemmen of gewogen stemmingen waren reeds onder de algemeen geldende regels van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet niet toegestaan: *one man, one vote*. Dergelijke stemmingen zijn dus ook niet toegestaan als gebruik wordt gemaakt van de Tijdelijke wet. In een enkel geval waarin toch bij blokken wordt gestemd zonder de realistische mogelijkheid voor een individuele volksvertegenwoordiger om een eigen, afwijkende stem uit te brengen, ligt het voor de hand om steeds te zorgen voor formele herbevestiging van de besluitvorming, om elke twijfel over de geldigheid van de genomen besluiten weg te nemen.

In het kader van de digitale vergaderingen op basis van de Tijdelijke wet is er naast dit geldende kader een nieuwe norm gekomen: het verbod op 'hybride vergaderingen'. Daarvan is in strikt juridische zin sprake wanneer voor een vergaderquorum fysiek gezette handtekeningen en digitaal gebleken presentie bij elkaar worden opgeteld, of wanneer aan een stemming zowel fysiek als digitaal kan worden deelgenomen. Van dergelijke hybride constructies heeft het ministerie van BZK vanaf het begin van de Tijdelijke wet en sindsdien consequent uitgedragen dat die niet toelaatbaar zijn. Tegelijkertijd wordt het toepassingsbereik van de Tijdelijke wet beperkt geacht tot de plenaire vergaderingen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen en tot de vergaderingen van eventuele bestuurscommissies. De Tijdelijke wet, en dus het verbod op hybride vergaderingen, is daarmee niet van toepassing op voorbereidende commissievergaderingen.¹⁰

In de eerste rapportage constateerde de commissie op basis van de peiling onder griffiers en de verzamelde incidentele informatie dat een hybride vergadering in de praktijk uitzonderlijk is gebleven. De in (de tweede helft van) juni onder decentrale volksvertegenwoordigers gehouden enquête maakt dit beeld niet anders. In algemene zin is gevraagd naar de ervaringen met 'gemengd vergaderen'; hierbij geeft tussen de 5 en 13% van de volks-

¹⁰ Zie voor dit standpunt de beantwoording van de schriftelijke vragen van senator Van Hattem (PVV) d.d. 11 juni 2020 (kenmerk 166488U/JAB, antwoord 1 juli 2020). De redenering waarbij de Tijdelijke wet via schakelbepalingen ook van toepassing is op de commissies, wordt (terecht) niet overgenomen.

vertegenwoordigers aan een gemengde plenaire vergadering te hebben deelgenomen. Daar tegenover staat dat tussen de 69 en 83% van de respondenten antwoordt in het geheel geen ervaring te hebben met gemengd vergaderen, ook niet in commissieverband of anderszins. Dit beeld strookt met de andere informatie waarover de commissie beschikt. Gemengd vergaderen staat nog in de kinderschoenen.

Interessant hierbij is overigens dat degenen die digitaal aan een gemengde vergadering hebben deelgenomen niet massaal aangeven dat zij slechter aan de vergadering konden deelnemen dan de fysieke deelnemers. Zie daarvoor hierboven, paragraaf 4.3. Interessant is verder ook dat sommige volksvertegenwoordigers aangeven dat digitale deelname aan een (gemengde) vergadering juist een versterking van hun individuele positie oplevert omdat zij zich digitaal soms vrijer en zekerder voelen om hun punt te maken.

Inmiddels maken de digitale vergaderingen op basis van de Tijdelijke wet deel uit van een veel bredere variatie van vergaderpraktijken in de anderhalvemetersamenleving. De hoofdlijnen van deze variatie zijn beschreven in paragraaf 3.1. Naar de verwachting van de commissie zal na het zomerreces het gebruik van verschillende combinaties alleen maar toenemen. Juridisch betreft dit grotendeels onontgonnen gebied waarin nieuwe vragen ten aanzien van de gelijkheid van het speelveld zullen opkomen. Vanaf wanneer wordt het ontoelaatbaar als individuele volksvertegenwoordigers alleen aan het begin van de vergadering binnen mogen komen om hun handtekening te zetten en aan het einde voor de afsluitende stemming, en verder buiten moeten wachten? Wanneer wordt het verband tussen ongelijke fysieke beraadslaging en de gelijke digitale besluitvorming te ver opgerekt? Is het middel erger dan de kwaal wanneer individuele raadsleden wegens het verbod op een hybride vergadering niet op groot scherm digitaal deelnemen aan een fysieke vergadering, maar ergens achterin in de zaal, op de publieke tribune en zonder eigen microfoon de vergadering proberen te volgen? Of andersom: hoeveel ongelijkheid in het speelveld als gevolg van allerhande noodoplossingen om toch maar fysiek te kunnen vergaderen weegt op tegen de algemene, maar gelijk verdeelde nadelen van het digitaal vergaderen?

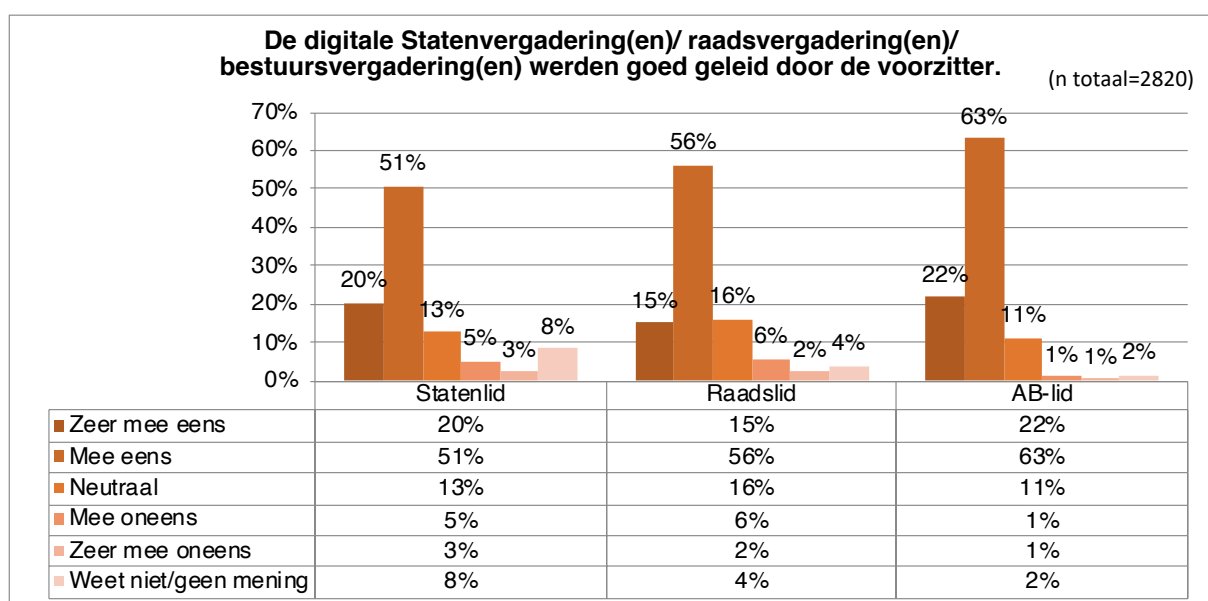
Voor zover de decentrale vergaderpraktijk in de anderhalvemetersamenleving nog onderdeel uitmaakt van de evaluatieopdracht, concludeert de commissie dat het optimaliseren van het speelveld en het waarborgen van de positie van de individuele volksvertegenwoordigers een bredere verantwoordelijkheid is geworden dan het enkel handhaven van een verbod op een hybride gebruik van de Tijdelijke wet. Deze verantwoordelijkheid valt echter primair binnen de

decentrale autonomie; de praktijk moet hierin eerst de ruimte krijgen om naar werkbare vormen te zoeken. Voor het stellen van aanvullende nationale regels ziet de commissie nog geen aanleiding. In de interviews is door diverse gesprekspartners (met name voorzitters) op terughoudendheid aangedrongen. Wanneer, en indien, in de toekomst digitaal vergaderen een vaste plek in het wettelijk kader krijgt, zal een meer precieze afbakening van de digitale mogelijkheden binnen een gelijk politiek speelveld wellicht veel meer voor de hand liggen.

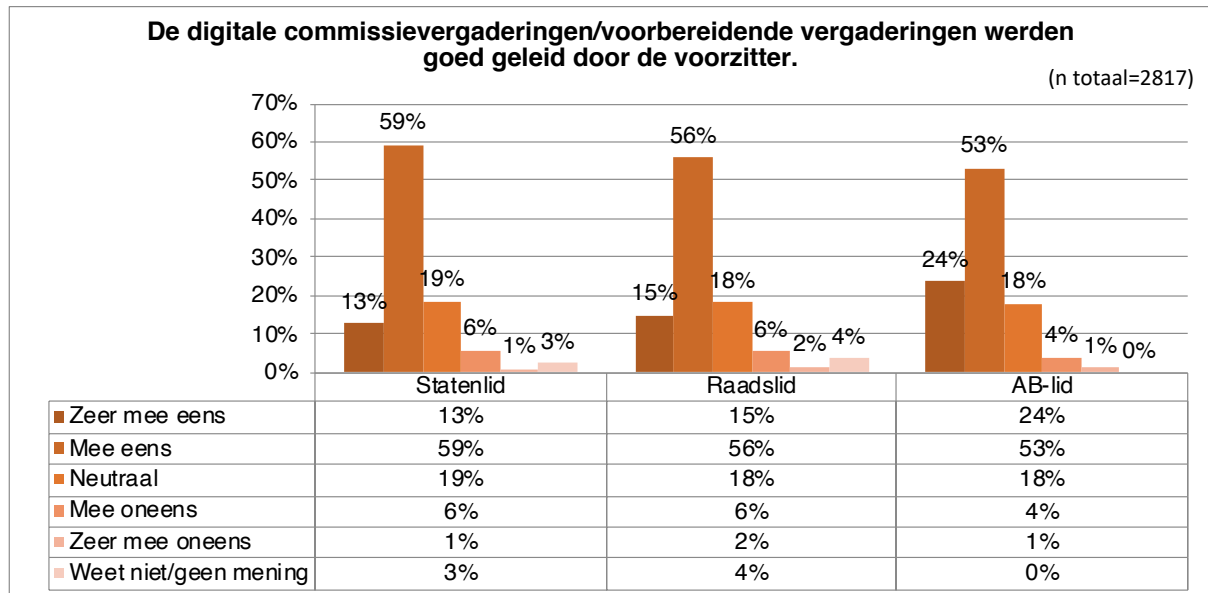
6.5 De vergaderorde

Ten aanzien van de vergaderorde zijn inmiddels door de opgedane ervaring de nodige stappen gezet. Daarbij let de commissie bij de vergaderorde op drie punten: de afwezigheid van chaos, de aanwezigheid van adequate democratische besluitvorming en op vergaderorde in de zin van het handhaven van enig institutioneel decorum. In de eerste rapportage nam de commissie de nodige opstartproblemen waar. Maar op dit punt zijn inmiddels, zoals viel te verwachten, de nodige stappen gezet. Hoewel het her en der nog wel eens misgaat, lijkt men over de hele linie meer grip te krijgen op het digitaal vergaderen.

Wat het leiden van de vergaderingen betreft, zijn de gerapporteerde ervaringen goed. De burgemeester, commissaris van de Koning en dijkgraaf scoren daarin iets beter dan het oordeel over de leiding van een digitale vergadering in het algemeen.



Figuur 6-3: Voorzitten van digitale staten-, raads- en bestuursvergaderingen.



Figuur 6-4: Voorzitten van de digitale commissievergaderingen of voorbereidende vergaderingen.

Dit wil niet zeggen dat er geen nadelen meer worden ervaren bij het organiseren van een *politiek* debat in een digitale omgeving. De gebleken ergernissen over het trager schakelen tussen de sprekers bij interrupties, de rompslomp van het goed indienen van moties of de verminderde (mogelijkheden tot) politieke interactie in het algemeen worden – al dan niet terecht – niet aan de voorzitters toegeschreven, maar aan de beperkte mogelijkheden van bestaande digitale vergadermiddelen - *MS Teams* brengt niet alle deelnemers tegelijk in beeld e.d. - en de beperkingen van digitaal vergaderen in het algemeen.

6.6 Conclusie

In algemene zin kan het juridisch oordeel in de eerste rapportage worden bevestigd in de tweede rapportage. De openbaarheid van digitale vergadering en het handhaven van de vergaderorde zijn alleen maar beter geworden, omdat er in de praktijk heel snel geleerd wordt. Ten aanzien van de integriteit van de besluitvorming is het beeld grotendeels ongewijzigd. De volgende stap op dat vlak moet toch eerst van de ontwikkelaars van de vergadertools komen.

De grote juridische kwestie van de aankomende tijd zal de gelijkheid van het politieke speelveld en het waarborgen van de positie van de individuele volksvertegenwoordiger zijn. Die kwestie is verbreed van de handhaving van het verbod op een hybride vergadering naar het optimaliseren van de gelijkheid van het speelveld in het vergaderen in de anderhalvemetersamenleving. De decentrale praktijk lijkt zich van dit punt goed bewust en zoekt naar de balans op dit punt. Voor het stellen van nadere nationale regels is dus (nog) geen aanleiding.

7. Update bevindingen cybersecurity

In de eerste tussenrapportage heeft de commissie een overzicht geschetst van de belangrijkste potentiële risico's rondom de inzet van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten door decentrale overheden. Samengevat kan men stellen dat het risico's betreft in de volgende categorieën: risico's rondom de integriteit en vertrouwelijkheid van data, risico's rondom de authenticatie en identificeerbaarheid van gebruikers van digitale systemen, risico's ten aanzien van de beschikbaarheid van systemen, risico's ten aanzien van het adequate gebruik van systemen, en risico's rondom de *governance* van de inzet van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten. In de eerste tussenrapportage concludeerde de commissie het volgende:

- Decentrale overheden kiezen soms voor het gebruik van digitale middelen waaraan veiligheidsrisico's kleven;
- Desondanks is het aantal incidenten zeer laag, en de impact van de incidenten die hebben plaatsgevonden is niet erg groot. Het betrof vooral incidenten die te maken hadden met gewenning aan de overgang naar een digitale omgeving, met alle leerprocessen die daarbij horen – ofwel, incidenten betroffen een inadequaat gebruik van systemen;
- Een punt van zorg betreft het gebruik van stemapps: wanneer naast een digitaal vergadersysteem een aparte stemapp wordt gebruikt, dan is de authenticatie en identificeerbaarheid van de volksvertegenwoordiger die zijn of haar stem uitbrengt cruciaal. Er zijn in dat geval scenario's denkbaar waarbij de stem die wordt uitgebracht via de stemapp niet door dezelfde natuurlijke persoon wordt uitgebracht die in de vergadering aanwezig is.
- Het aantal plekken waarop aparte stemapps worden gebruikt binnen decentrale overheden is laag, en dus is het gesignaleerde risico rondom stemapps in de praktijk laag.

In deze tweede tussenrapportage geeft de commissie een update van de cybersecurity-aspecten van digitaal beraadslagen en besluiten. Deze update is kort maar krachtig, omdat tijdens de tweede fase van de evaluatie van de Tijdelijke wet weinig nieuwe informatie is opgehaald over digitale veiligheid. Hiervoor is gekozen omdat de eerste fase geen grote noodzaak tot verder onderzoek opriep, en de commissie er derhalve voor heeft gekozen vooral extra informatie te verzamelen op het terrein van de ervaringen met digitaal beraadslagen, de

impact op de sociaal-politieke kant van decentraal bestuur, alsook de (voortdurende) effecten op de juridische praktijk. Voor zover er nieuwe inzichten zijn rondom digitale veiligheid, worden zij in dit deel gedeeld.

7.1 Digitaal vergaderen

In de eerste tussenrapportage onderzocht de commissie welke digitale voorzieningen (vooral) gebruikt werden door decentrale overheden om invulling te geven aan het digitaal beraadslagen. *MS Teams* kwam daarbij als absolute koploper uit de bus, veelal gekozen omdat gemeenten, provincies of waterschappen het totale pakket aan Office applicaties (van Windows) gebruiken en dit dus zowel gebruiksgemak als efficiëntie in termen van licenties opleverde. In mei was één van de klachten over *MS Teams* was dat er slechts maximaal vier personen tegelijk in beeld gebracht konden worden. Uit peilingen bleek dat volksvertegenwoordigers dit vervelend vonden. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews die we sindsdien gehouden hebben. Hoewel Microsoft intussen het maximale aantal personen dat tegelijk in beeld kan zijn heeft verhoogd tot negen, blijft een veel gehoorde klacht dat – bij vergaderen met grotere groepen – niet iedereen in de vergadering tegelijk in beeld is, en soms zelfs maar een fractie van de deelnemers aan een vergadering. Het verschil met fysiek vergaderen, waarbij men in met enig rondkijken snel kan peilen hoe andere leden ‘in de vergadering zitten’ is in dit opzicht groot.

Binnen *MS Teams* komen (afhankelijk van de gekozen instellingen) de laatste negen deelnemers die gesproken hebben in beeld. Uit interviews bleek dat deze functionaliteit er soms toe leidt dat het debat vertraagt, doordat een spreker zijn bijdrage nogal eens begint met een pauze en de vraag ‘ben ik in beeld?’, wat tot ergernis leidt bij de andere aanwezigen. Andersom zijn er ook voorbeelden van leden die alvast beginnen te praten voor zij in beeld zijn, en daarmee voor verwarring zorgen over wie er aan het woord is. De commissie ziet in deze voorbeelden een bevestiging van wat zij ook in de eerste tussenrapportage constateerde: bij de overgang naar digitaal beraadslagen en besluiten moeten nieuwe normen en mores tot stand komen voor gebruikers, en dit kost tijd. Omgang met specifieke technische systemen, die niet altijd goed genoeg zijn toegerust voor de specifieke vergadercontext van decentrale overheden, maakt een en ander complexer. Het verbaast de commissie dat de aanbieders van digitale vergadersoftware – niet alleen voor digitaal beraadslagen door decentrale overheden maar in zijn algemeenheid – ondanks de enorme toename van het gebruik van hun software

niet of niet sterk innoveren op de *usability* van die systemen. De ‘upgrade’ van vier naar negen personen tegelijk in beeld bij *MS Teams* is een stapje in de goede richting, maar de technische mogelijkheden zijn er om dat aantal nog verder op te hogen, en het geeft te denken waarom dit nog niet gebeurd is.

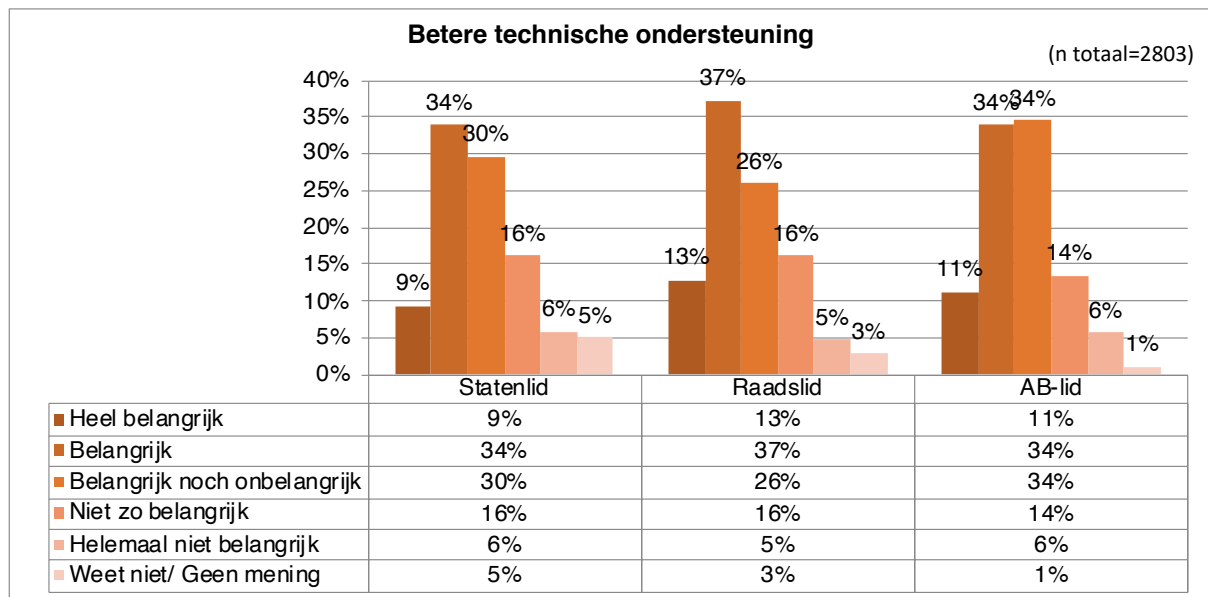
Naast *MS Teams* was ook *Zoom* een veelgebruikt platform voor digitaal beraadslagen door decentrale overheden. De keuze voor *Zoom* werd veelal ingegeven door gebruikersgemak, en met reden: *Zoom* laat zich voorstaan op *usability* en wordt hier alom om geprezen.¹¹ Zo hebben veel waterschappen begin mei (op basis van een ambtelijk advies) besloten met *Zoom* te gaan werken voor de algemeen bestuursvergaderingen, vanwege de gebruikersvriendelijkheid en de afgenomen privacy- en veiligheidsrisico's. De veiligheidsrisico's die *Zoom* plaagden in het voorjaar van 2020 zijn deels geadresseerd, maar experts blijven zorgen houden in dit opzicht.¹² Tegelijkertijd is het belangrijk op te merken dat één van de grootste veiligheidsrisico's rondom *Zoom*, het zogenaamde ‘zoom bomben’ voor de praktijk van digitale beraadslaging door decentrale overheden in Nederland maar tot een enkel incident heeft geleid.

7.2 Verbeterpunten voor digitale beraadslaging

In de enquête onder raadsleden, statenleden en algemeen bestuursleden stelden we een aantal vragen naar de **randvoorwaarden** voor goed digitaal vergaderen in de toekomst. Zo vroegen we bijvoorbeeld naar de **behoeften** van de ondervraagden op het terrein van de techniek. Hieruit doemt een wisselend beeld op. Als digitaal vergaderen in de toekomst toeneemt, of als de huidige normen rondom digitaal vergaderen nog een tijd behouden worden, dan zegt 41% van de statenleden, 51% van de raadsleden en 45% van de AB-leden dat zij meer behoefte zouden hebben aan technische ondersteuning.

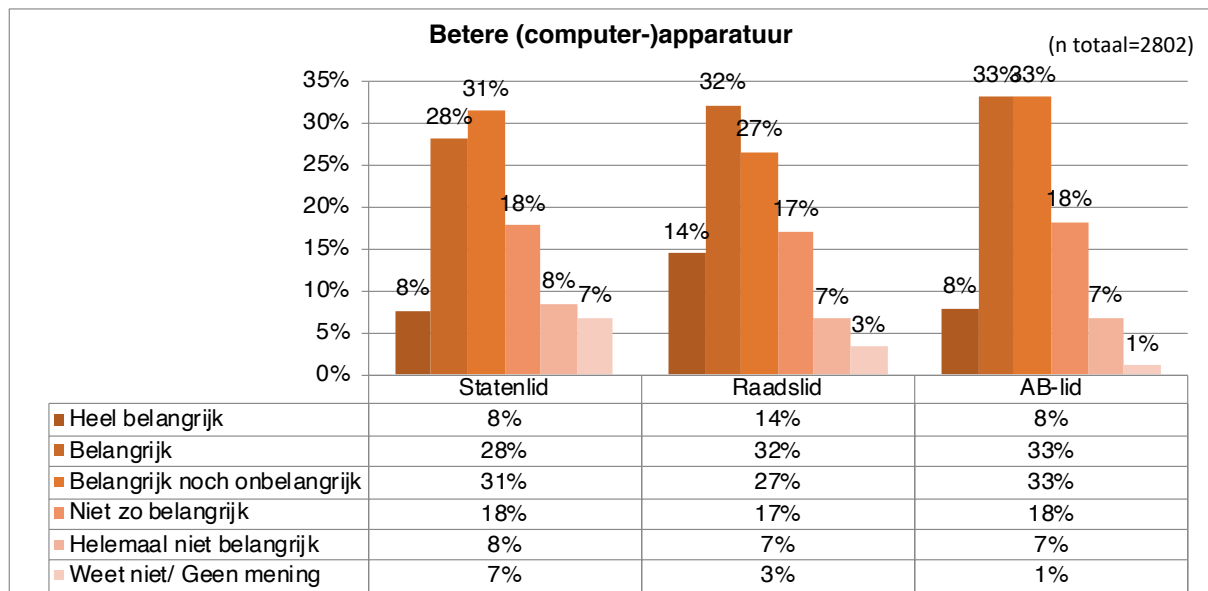
¹¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.zdnet.com/article/best-video-conferencing-software-and-services-for-business/> en <https://www.pcmag.com/picks/the-best-video-conferencing-software> (voor het laatst bezocht op 11 juli 2020).

¹² Zie bijvoorbeeld <https://www.forbes.com/sites/kateoflahertyuk/2020/06/05/zooms-security-nightmare-just-got-worse-but-heres-the-reality/> (voor het laatst bezocht op 11 juli 2020).



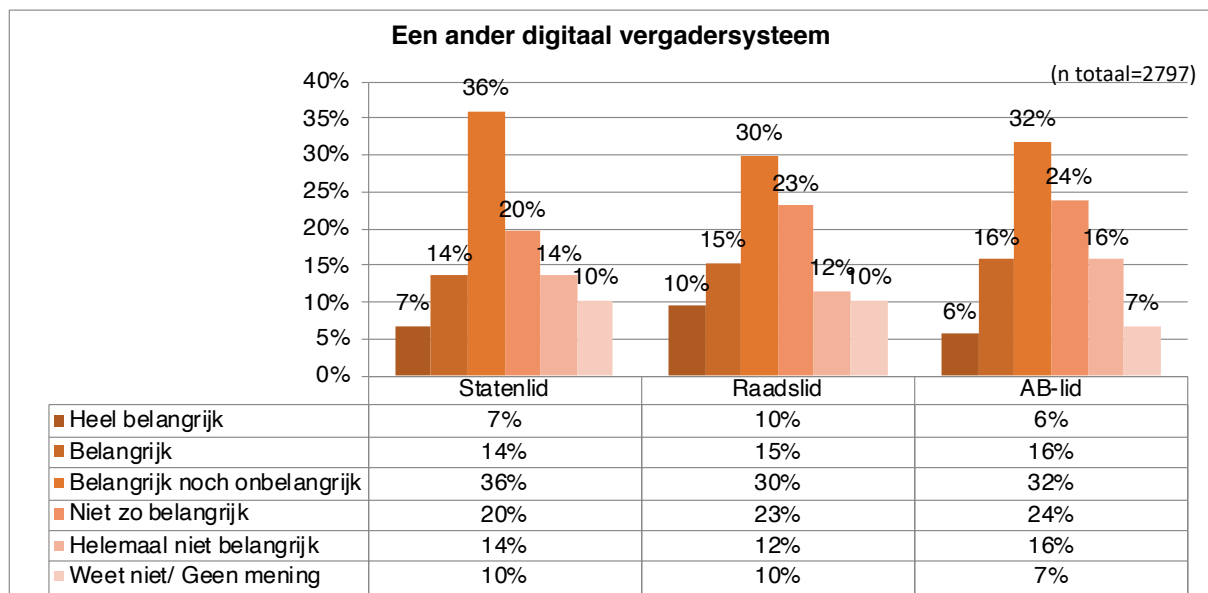
Figuur 7-1: Behoeftte aan technische ondersteuning.

Aan betere **apparatuur** is minder behoefte: 57% van de statenleden, 51% van de raadsleden en 58% van de AB-leden neemt hierin een neutrale positie in, of ziet er zelfs weinig tot geen noodzaak toe.



Figuur 7-2: Behoeftte aan betere apparatuur.

Het meest opmerkelijk zijn de bevindingen bij de vraag of gemeenteraadsleden, statenleden en algemeen bestuursleden behoefte zouden hebben aan andere of **betere digitale vergadersystemen**. Gezien de opmerkingen die uit de interviews naar voren kwamen over de beperkingen van de huidige platforms die gebruikt worden (zie paragraaf 7.1), en de voorkeur van veel volksvertegenwoordigers voor fysiek boven digitaal vergaderen (zie paragraaf 4.2) zou men verwachten dat de ondervraagden in meerderheid zouden aangeven dat er nog veel te verbeteren valt aan de huidige digitale vergadersystemen. De bevindingen laten echter een wisselend beeld zien, met als belangrijkste conclusie dat het grootste deel van de ondervraagden er eigenlijk geen mening over heeft. Zij vinden het belangrijk noch onbelangrijk of er een ander digitaal vergadersysteem gebruikt wordt. Dit antwoord kan meerdere dingen betekenen. Het kan erop wijzen dat gebruikers van mening zijn dat alle systemen even goed of even slecht zijn, en het dus niet zoveel uitmaakt welk systeem gebruikt wordt. Het kan erop wijzen dat gebruikers de gebruikte systemen voor lief nemen en zich (nog) niet afvragen of er andere systemen beschikbaar zijn die beter aan hun behoeften zouden voldoen. Het kan ook betekenen dat gebruikers alle systemen tezamen vergelijken met fysiek vergaderen, en van mening zijn dat de tekortkomingen aan digitaal vergaderen niet zozeer te maken hebben met het specifieke systeem dat gebruikt wordt, maar veeleer met het feit dat vergaderingen überhaupt digitaal plaatsvinden en niet fysiek.



Figuur 7-3: Behoefte aan een ander digitaal vergadersysteem.

Deze bevinding geeft wel te denken voor de conclusie die de evaluatiecommissie aan het einde van haar vorige rapport trok ten aanzien van digitale vergadersoftware. In die rapportage stelde de evaluatiecommissie dat het belangrijk is om goede vergader- en stemsoftware te ontwikkelen (en te gebruiken) wanneer digitaal vergaderen en stemmen ook in de toekomst (dan wel als dominante vorm dan wel in parallel met de fysieke vorm van beiden) gebruikt blijven worden. Hoewel er nog het nodige te verbeteren valt aan de vergadersoftware, merkt de commissie ook op dat de grootste tekortkomingen van digitaal beraadslagen, zoals besproken in paragraaf 4.1, simpelweg niet opgelost kunnen worden door betere apps te bouwen. Het gebrek aan interactie en de mogelijkheid om informeel en snel te schakelen zullen ook bij toekomstige vergadersystemen een *bottleneck* blijven. Desalniettemin is er ruimte voor verbetering, zoals de bevindingen ook laten zien. Vaak is die ruimte voor verbetering niet eens een grote technische uitdaging. De evaluatiecommissie hoopt dan ook de technologiebedrijven in de komende tijd (meer) zullen innoveren om de digitale vergaderpraktijk in elk geval zo dicht mogelijk bij de fysieke praktijk te laten komen.

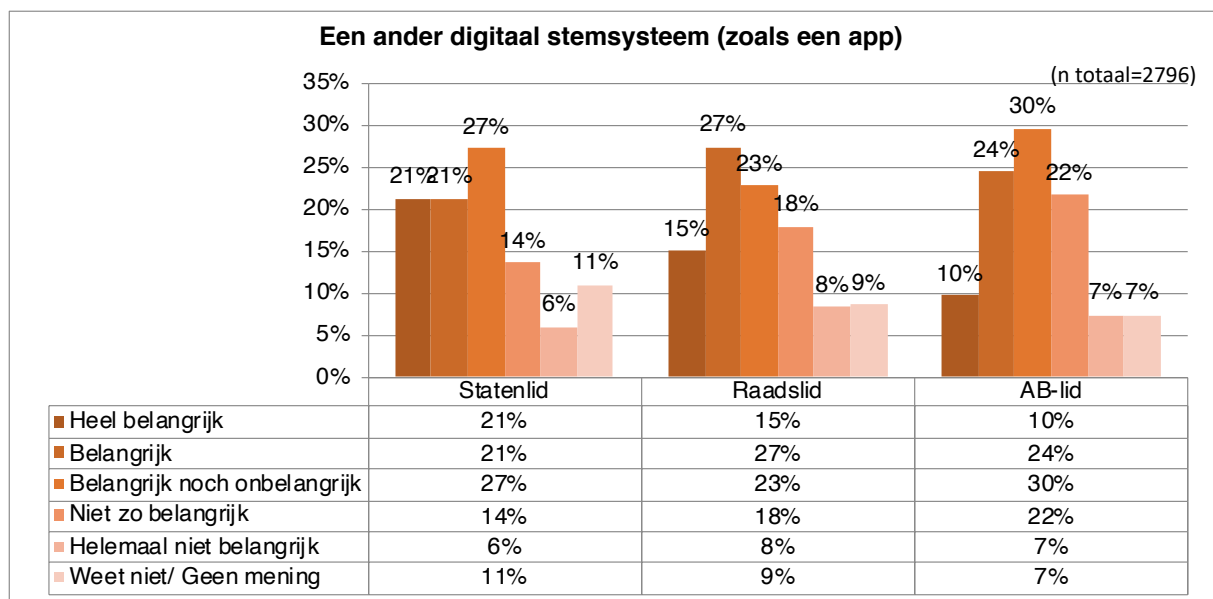
7.3 Digitaal stemmen

In de eerste tussenrapportage stond de evaluatiecommissie uitgebreid stil bij het gebruik van stemapps. Geconstateerd werd dat er een zeker risico kleeft aan het gebruik van *aparte* stemapps, naast de software die gebruikt wordt om digitaal te vergaderen. Met name de authenticatie en identificatie van de persoon die de stem uitbrengt kunnen daar in het gedrang zijn. Omdat de stemmer niet fysiek in beeld is terwijl hij of zij een stem uitbrengt, is een scenario denkbaar waarbij de persoon die deelneemt aan de digitale vergadering niet dezelfde persoon is die stemt via de app. De evaluatiecommissie stelt vast dat het risico dat dit scenario zich manifesteert klein is, omdat slechts een klein aantal decentrale overheden een aparte stemapp gebruikt. Tegelijk wijst de evaluatiecommissie erop dat dit risico wel heel fundamenteel is: men moet van een volksvertegenwoordiging mogen verwachten dat er geen twijfel is over uitgebrachte stemmen.

Alle grote Nederlandse aanbieders van digitale vergadersoftware voor gemeenten, provincies en waterschappen bieden intussen overigens en stemfunctionaliteit aan *binnen* het vergaderplatform. De VNG publiceerde eind april een laatste versie van een *Advies omtrent*

digitaal stemmen.¹³ Dit betekent dat er in beginsel voor decentrale overheden systemen voorhanden zijn die het bovengenoemde risico opheffen.

De commissie vroeg volksvertegenwoordigers ook naar hun mening over stemfaciliteiten wanneer digitaal beraadslagen en besluiten in de toekomst (ook) zou blijven bestaan. In tegenstelling tot (het gebrek aan) wensen voor verandering in vergaderapps is hier over de hele linie een duidelijke wens te zien: volksvertegenwoordigers zouden graag zien dat in de toekomst andere apps gebruikt gaan worden voor digitaal stemmen. Maar liefst 44% van de statenleden, 42% van de raadsleden en 34% van de AB-leden zegt dit (heel) belangrijk te vinden. De commissie vermoedt, op basis van de interviews, dat de belangrijkste reden hiervoor is dat volksvertegenwoordigers het hoofdelijk stemmen binnen de digitale vergaderomgeving vaak als omslachtig en traag ervaren.



Figuur 7-4: Behoeftte aan een ander stelsysteem.

7.4 Incidenten rondom digitaal vergaderen en/of stemmen

In algemene zin kan men stellen dat het met de cyberveiligheid van, en rondom, digitaal vergaderen op gemeentelijk en provinciaal niveau alsook door de waterschappen door de bank genomen goed gaat. Er zijn geen noemenswaardige incidenten. Dit kan te maken hebben met

¹³ Zie <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/advies-omtrent-digitaal-stemmen.pdf> (voor het laatst bezocht op 12 juli 2020).

de inregeling van software door decentrale overheden en de *governance* daarop. De commissie acht het waarschijnlijker dat intentionele verstoringen van gemeenteraads-, provinciale staten- of algemeen bestuursvergaderingen onvoldoende aantrekkelijk zijn voor daders om tot (grootschalige of veelvuldige) incidenten te leiden. Er valt, eenvoudig gezegd, 'te weinig te halen' bij gemeenten, provincies en waterschappen in vergelijking met andere organisaties. Om die reden is het cyberveiligheidsvraagstuk voor decentrale overheden dan ook niet groot gebleken, zo concludeert de evaluatiecommissie. Dat gezegd hebbende blijft, gezien het belang van een veilig gebruik van digitale systemen door decentrale overheden en de potentiële impact van incidenten wanneer die zich wel in volle omvang manifesteren, waakzaamheid op dit terrein geboden.

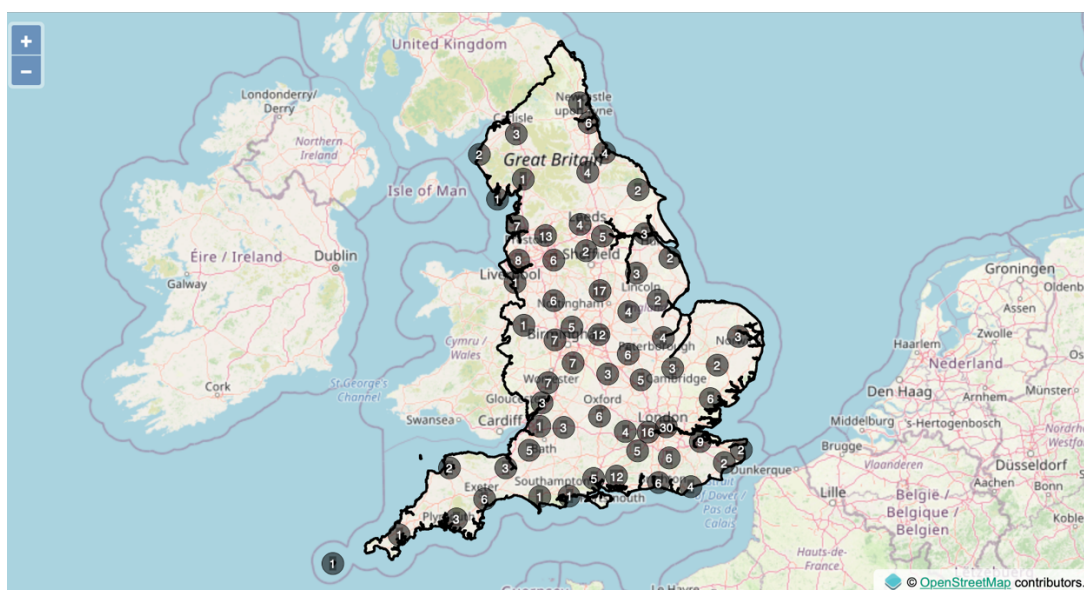
8. Quickscan van technische oplossingen in andere landen

Nederland is natuurlijk niet enige land ter wereld waar volksvertegenwoordigers digitaal zijn gaan vergaderen de afgelopen maanden. Na de peiling onder griffiers voor de eerste tussenrapportage was de evaluatiecommissie geïnteresseerd in de vraag welke technische oplossingen er in andere landen zijn gekozen voor digitaal vergaderen. Daartoe initieerde de commissie een quickscan. De commissie heeft zich beperkt tot het zoeken naar informatie over digitaal vergaderen en stemmen binnen het Engelse taalgebied – deze beperking is puur taalkundig gedreven.

Helaas blijkt er wereldwijd nagenoeg geen objectieve, gestructureerde informatie beschikbaar over dit onderwerp. Wetenschappelijke publicaties zijn er, gezien de recente start van digitaal beraadslagen en besluiten op decentraal niveau, nog niet. En overheidsportals die laten zien welke gemeente, (deel)staat, provincie etc. vergadert via welke middelen, zijn er eigenlijk niet. Het enige dat beschikbaar is zijn nieuwssites die soms meer generieke artikelen schrijven over digitaal vergaderen, zoals een artikel op de site van *Statescoop* over de gekozen digitale oplossingen in verschillende Amerikaanse steden en staten.¹⁴

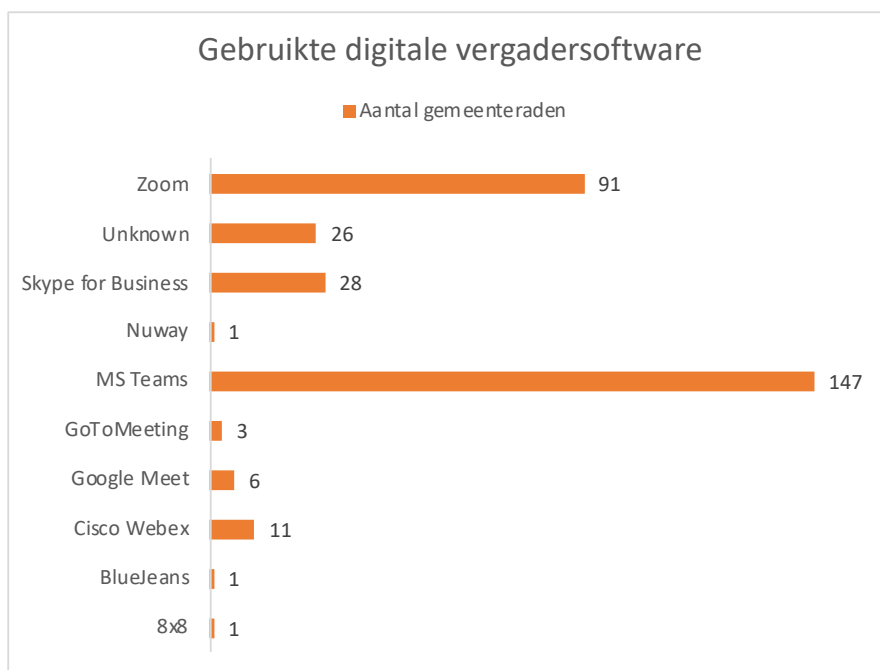
Eén grote uitzondering is de overheidsportal van het lokaal bestuur in het Verenigd Koninkrijk <https://www.local.gov.uk>. Daarop is een veelheid aan informatie te vinden. Zo staat er een overzichtskaart van welke digitale vergadersoftware in welke gemeenten wordt gebruikt:

¹⁴ <https://statescoop.com/virtual-city-council-meetings-boom-bust-local-government/> (voor het laatst bezocht op 12 juli 2020).



Figuur 8-1: Digitaal vergaderen in het Verenigd Koninkrijk.¹⁵

Net als in Nederland zijn *MS Teams* en *Zoom* de meest gekozen applicaties.



Figuur 8-2: Software voor digitale beraadslaging in het Verenigd Koninkrijk.¹⁶

¹⁵ Bron: <http://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/remote-council-meetings/remote-meeting-interactive-map> (voor het laatst bezocht op 12 juli 2020).

¹⁶ Bron: <http://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/remote-council-meetings/remote-meeting-interactive-map> (voor het laatst bezocht op 12 juli 2020).

Op de website van Local Government worden de meest gebruikte applicaties geïntroduceerd. Er is informatie beschikbaar over verschillende pakketten, over de omvang van het aantal deelnemers dat kan meedoen, de voor- en nadelen van elk systeem, en welke veiligheidsrisico's eraan kleven.¹⁷

Het meest interessante deel van de website van Local Government in het Verenigd Koninkrijk betreft de sectie 'Remote Council Meetings: Case Studies'.¹⁸ Daar worden gegevens en ervaringen verzameld rondom digitaal vergaderen door gemeenteraden. Het is een rijke bron van informatie. Gemeenten geven niet alleen door welke systemen ze gebruiken, maar ook welke afwegingen daaraan ten grondslag lagen, en welke partijen betrokken waren bij het besluit daarover. Bovendien vullen zij in welke lessen ze tussentijds geleerd hebben. Die lessen variëren van generiek ('*Do not underestimate how quickly your councillors take up new technology and do not overcomplicate things*') tot zeer gedetailleerd ('*Members [are] to ensure iPads plugged in or fully charged*' en '*Try to dissuade virtual backgrounds*'). Sommige geleerde lessen zijn vooral ook erg Brits: '*The councillors recommended that continuing to act as normal as possible was key*' en '*just don't panic and don't try and plan for everything [...], just [...] work the problem calmly*'.

¹⁷ Zie <https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/remote-council-meetings/video-audio-platforms> (voor het laatst bezocht op 12 juli 2020).

¹⁸ Zie <https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/remote-council-meetings/case-studies> (voor het laatst bezocht op 12 juli 2020).

9. Conclusies en aanbevelingen

De Tijdelijke wet voorziet zonder twijfel nog steeds in een behoefte van decentrale overheden om geldige besluiten te kunnen nemen in een digitale omgeving. Dat er in de praktijk weer steeds meer fysiek vergaderd wordt, maakt dat beeld niet anders. Omdat er nog altijd niet vergaderd kan worden op de manier die voor de corona-crisis gebruikelijk was, ontstaan in de praktijk verschillende combinaties van soorten (fysieke en digitale) vergaderingen. Door de verlenging van de geldigheid van de Tijdelijke wet kunnen digitale besluitvormende vergaderingen ook na het zomerreces in 2020 onderdeel blijven van dergelijke maatwerkoplossingen.

Naar het oordeel van de evaluatiecommissie is de Tijdelijke wet terecht verlengd. Aan digitale vergaderingen kleven nog altijd nadelen, maar dat geldt voor praktisch alle strategieën die worden gebruikt om te kunnen beraadslagen en besluiten in de anderhalvemetersamenleving. Als het niet de afsluiting van de publieke tribune is, dan zijn het wel de forse kosten van een mobiele geluidsinstallatie in een sportzaal. Daarnaast neemt de evaluatiecommissie bij de volksvertegenwoordigers zelf de grootste wens waar om terug te keren naar de normale vergaderingen. Digitale vergaderingen zullen dus waarschijnlijk niet langer dan nodig is uitgeschreven worden. Daarom is het goed dat ze mogelijk blijven, zolang ze nodig kunnen zijn.

Ten opzichte van de eerste rapportage is deze tweede rapportage een actualisatie, een aanvulling en een aanscherping van de gegevens en het voorlopig oordeel van de evaluatiecommissie daarover.

Geactualiseerd zijn de gegevens over het gebruik van de Tijdelijke wet: het percentage decentrale overheden dat ervan gebruik maakt, gevolgd door een overzicht van het (stijgend) feitelijk gebruik door de tijd heen. Ook heeft de evaluatiecommissie zich een beeld gevormd van de gevarieerde praktijk waarvan het gebruik van de Tijdelijke wet in toenemende mate een onderdeel wordt.

In algemene zin kan het voorlopige oordeel uit de eerste rapportage worden bevestigd dat het digitaal vergaderen een acceptabel alternatief is gebleken in deze coronatijd. Ook de volksvertegenwoordigers zelf, de 'gebruikers van de wet', blijken het daar voor het overgrote deel mee eens. Het meest veelzeggend in dit verband is wellicht de ruime 80% van de

respondenten die aangeeft het digitale vergaderen op de lange termijn te willen behouden, of het nu als volwaardig alternatief of enkel als noodoplossing is.

In deze tweede rapportage is de evaluatie van de *impact* van het digitaal vergaderen op de politiek-bestuurlijke verhoudingen in belangrijke mate aangescherpt en aangevuld. Vastgesteld kan worden dat het voor een deel van de decentrale volksvertegenwoordigers beduidend lastiger is geweest om hun werk de afgelopen maanden goed te kunnen doen. Zij kunnen daarbij voor elk van hun drie rollen duidelijk benoemen welke onderdelen van hun werk het meest hebben geleden. Voor zowel de kaderstelling als de controle geldt dat de volksvertegenwoordigers verreweg het meeste last hebben van de verminderde mogelijkheden tot gesprek en debat met het bestuur én met de collega-volksvertegenwoordigers. Hun volksvertegenwoordigende rol wordt serieus gehinderd door minder informele contacten rondom vergaderingen, en vooral ook het gemis van de contacten buiten de deur.

Tegelijkertijd is het zaak, zo waarschuwen zij zelf ook, om hier niet te snel of te eenzijdig het digitale vergaderen de schuld van te geven. De beperkingen die volksvertegenwoordigers hebben ervaren bij het onderhouden van de contacten met hun achterban kunnen niet volledig, of zelfs niet voornamelijk, aan het digitaal vergaderen worden toegeschreven. De manier waarop de volksvertegenwoordigers in veel gemeenten en provincies zijn betrokken bij de besluitvorming over steunmaatregelen met budgettaire consequenties wijst eerder op een gebrek aan respect van de bestuurders voor het primaat van de volksvertegenwoordiging, ook tijdens een crisis, dan op een inherente beperking van de controlerende rol van volksvertegenwoordigers in een digitale vergadersetting. Al met al tekent zich de tussenconclusie af dat er de afgelopen maanden zeker *impact* is geweest op de politiek-bestuurlijke verhoudingen, maar dat het digitale karakter van de plenaire vergadering daarin slechts één van de vele factoren is.

De evaluaties van de uitvoeringspraktijk zijn aangescherpt tegen het juridische beoordelingskader en de aspecten van cyberveiligheid. Wat het juridische deel betreft is de conclusie nog steeds dat de commissie geen reden ziet om de Tijdelijke wet aan te passen of de praktijk anderszins met nieuwe nationale regels bij te sturen. De belangrijkste aanbeveling aan alle betrokkenen is wel dat name het beginsel van het gelijke speelveld niet beperkt is tot de handhaving van een verbod op een hybride besluitvormende vergadering. Door het ontstaan van een gevarieerde vergaderpraktijk met fysieke noodoplossingen is het optimaliseren van het speelveld en het waarborgen van de positie van de individuele

volksvertegenwoordiger een veel bredere en daarmee misschien meer complexe afweging geworden. Wat de cyberveiligheid betreft is het oordeel ongewijzigd. Er gaat in de praktijk weinig mis én er wordt technisch nog te weinig mogelijk gemaakt. De evaluatiecommissie is blij met de stappen die door softwareontwikkelaars worden gezet om een fatsoenlijke politieke beraadslaging in een digitale omgeving te optimaliseren, maar ziet ook nog ruimte voor verbetering op dit terrein.

10. Bijlage 1: Vragenlijst enquête volksvertegenwoordigers

Vragenlijst

Onderstaande vragen zijn door onderzoeksbureau Overheid in Nederland uitgezet onder alle gemeenteraadsleden. Dezelfde vragen (met aangepaste terminologie) zijn tevens voorgelegd aan de statenleden van de provincies. Ook de leden van de algemeen besturen van de waterschappen hebben deze vragen (met aangepaste terminologie) ingevuld, met uitzondering van vraag 13.

1. Hebt u als raadslid in de afgelopen maanden deelgenomen aan één of meerdere digitale vergaderingen?

- Ja
- Nee

[voor mensen met antwoord Nee]

1.1. Wat is de reden dat u in de afgelopen maanden niet heeft deelgenomen aan één of meer digitale vergaderingen?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Er hebben geen digitale vergaderingen in mijn gemeente plaatsgevonden
- Ik kon/wilde niet meedoen vanwege technische redenen
- Ik kon/wilde niet meedoen vanwege persoonlijke redenen, namelijk: [____]
- Andere reden, namelijk: [____]

1.2. Was u het persoonlijk eens met het besluit dat uw gemeenteraad (deels) digitaal ging vergaderen?

- Mee eens
 - Neutraal
 - Mee oneens
 - Weet niet, geen mening
- ➔ Ga naar pagina 14

[voor mensen met antwoord Ja]

1.1. Aan wat voor soort digitale vergadering(en) heeft u de afgelopen maanden deelgenomen?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Één of meerdere besluitvormende raadsvergadering(en)
- Één of meerdere voorbereidende vergadering(en) (commissie, beeldvormend, oordeelsvormend)
- Één of meerdere organisatorische vergadering(en) (agendacommissie, presidium, seniorenconvent, fractievoorzittersoverleg)
- Één of meerdere andere commissie(s) (auditcommissie, werkgeverscommissie)

2. Hoe bent u als raadslid betrokken bij het besluit om digitaal te gaan vergaderen?

- Ik ben persoonlijk geconsulteerd
- Ik ben via mijn fractievoorzitter geconsulteerd
- Ik ben niet geconsulteerd
- Anders, namelijk: [_____]

3. Was u het persoonlijk eens met het besluit dat uw gemeenteraad (deels) digitaal ging vergaderen?

- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Weet niet, geen mening

4.1. Digitaal vergaderen is me goed bevallen.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

4.2. Digitaal vergaderen ging beter dan ik vooraf dacht.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

4.3. Digitaal vergaderen is een acceptabel alternatief in coronatijden.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

4.4. Met een goed digitaal vergadersysteem zou digitaal vergaderen een stuk gemakkelijker worden.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

4.5. Digitaal vergaderen werkt alleen goed in vergaderingen van kleine gezelschappen

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

4.6. Digitaal vergaderen bevat me minder dan gewoon fysiek vergaderen.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

5. Welke factoren bevallen u het minst aan het digitaal vergaderen met de gemeenteraad?

(Maximaal drie antwoorden mogelijk)

- Vanuit huis vergaderen
- Gedoe met de (wifi-)verbinding
- Gedoe met de (computer-)apparatuur
- Minder mogelijkheid tot interactie en debat in de vergadering
- Langere vergaderingen
- Strikte(re) vergaderafspraken en vergaderorde
- Minder betrokkenheid bij het vaststellen van de raadsagenda
- Minder/andersoortig contact met collega-raadsleden
- Minder/andersoortig contact met de griffier
- Minder/andersoortig contact met de voorzitter (burgemeester)
- Minder/andersoortig contact met de collegeleden
- Minder/andersoortig contact met insprekers, gasten en bezoekers
- Anders, namelijk: [_____]
- Weet niet

6. Welke factoren bevallen u het meest aan het digitaal vergaderen met de gemeenteraad?

(Maximaal drie antwoorden mogelijk)

- Vanuit huis vergaderen
- Geen reistijd
- Minder mogelijkheid tot interactie en debat in de vergadering
- Strikte(re) vergaderafspraken en vergaderorde
- Minder betrokkenheid bij het vaststellen van de raadsagenda
- Minder/andersoortig contact met collega-raadsleden
- Minder/andersoortig contact met de griffier
- Minder/andersoortig contact met de voorzitter (burgemeester)
- Minder/andersoortig contact met de collegeleden
- Minder/andersoortig contact met sprekers, gasten en bezoekers
- Anders, namelijk: [_____]
- Weet niet

7.1. De griffier/griffie heeft mij goed ondersteund.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

7.2. Ik heb goede technische ondersteuning gekregen.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

7.3. De technische voorzieningen waren voldoende om goed te kunnen deelnemen.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

7.4. Ik had liever gewild dat voor een ander digitaal vergadersysteem was gekozen.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

7.5. De digitale raadsvergadering(en) werden goed geleid door de voorzitter.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

7.6. De digitale commissievergaderingen/ voorbereidende vergaderingen werden goed geleid door de voorzitter.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Weet niet/geen mening

8. Als uw gemeenteraad de komende tijd vaker digitaal zou gaan vergaderen, hoe belangrijk zijn de volgende zaken voor u om uw werk als raadslid goed te kunnen vervullen?

8.1. Betere technische ondersteuning

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.2. Betere (computer-)apparatuur

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.3. Een ander digitaal vergadersysteem

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.4. Een ander digitaal stelsysteem (zoals een app)

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk

- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.5. Betere training en opleiding

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.6. Andere vergaderafspraken of vergaderorde

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.7. Ander vergaderstelsel

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Belangrijk noch onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/ Geen mening

8.8 Zijn er naast de bovenstaande zaken, nog andere zaken belangrijk voor u om uw werk als raadslid goed te kunnen vervullen, als uw gemeenteraad de komende tijd vaker digitaal zou gaan vergaderen?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, namelijk: [____]
- Ja, namelijk: [____]
- Ja, namelijk: [____]

- Nee
- Weet niet

9. Raadsleden hebben diverse taken of rollen. Binnen het gemeentehuis is het stellen van kaders voor het college van B&W (kaderstelling) een belangrijke taak. Kaders zijn bijvoorbeeld verordeningen, de begroting, startnotities of beleidsnota's.

Hebt u de kaderstellende taak in de periode dat uw gemeenteraad digitaal vergadert even goed kunnen vervullen als daarvóór?

- Ja, zelfs beter
- Ja, even goed
- Nee, minder goed
- Weet niet

9.1 Kunt u dit kort toelichten?

- Toelichting: [____]
- Ik wil geen toelichting geven/ Weet niet

9.2 Wat was de belangrijkste reden dat u uw kaderstellende taak minder goed kon vervullen? (Maximaal drie antwoorden mogelijk)

- Er was minder (goede) informatie beschikbaar
- Er was minder voorbereidingstijd
- Het was lastiger om informatie buiten het gemeentehuis te verzamelen
- Er was minder mogelijkheid tot vragen stellen
- Vragen werden minder goed beantwoord
- Er was minder gesprek en debat met het college van B&W mogelijk
- Er was minder gesprek en debat onderling in de gemeenteraad mogelijk
- Tijdsdruk op het besluitvormingsproces
- Tijdsdruk tijdens de vergaderingen
- Anders, namelijk: [____]
- Weet niet

10. Naast kaderstelling is het controleren van het college van B&W een belangrijke taak van de gemeenteraad.

Hebt u uw controlerende taak in de periode dat uw gemeenteraad digitaal vergadert even goed kunnen vervullen als daarvóór?

- Ja, zelfs beter
- Ja, even goed
- Nee, minder goed
- Weet niet

10.1 Kunt u dit kort toelichten?

- Toelichting: [____]
- Ik wil geen toelichting geven/ Weet niet

10.2 Wat was de belangrijkste reden dat u uw controlerende taak minder goed kon vervullen?
(Maximaal drie antwoorden mogelijk)

- Er was minder (goede) informatie beschikbaar
- Er was minder voorbereidingstijd
- Het was lastiger om informatie buiten het gemeentehuis te verzamelen
- Er was minder mogelijkheid tot vragen stellen
- Vragen werden minder goed beantwoord
- Er was minder gesprek en debat met het college van B&W mogelijk
- Er was minder gesprek en debat onderling in de gemeenteraad mogelijk
- Tijdsdruk op het besluitvormingsproces
- Tijdsdruk tijdens de vergaderingen
- Anders, namelijk: [____]
- Weet niet

11. Naast kaderstelling en controle van het college van B&W hebben raadsleden ook een volksvertegenwoordigende rol.

Hebt u uw taak als volksvertegenwoordiger in de periode dat uw gemeenteraad digitaal vergadert even goed kunnen vervullen als daarvóór?

- Ja, zelfs beter
- Ja, even goed
- Nee, minder goed

- Weet niet

11.1. Kunt u dit kort toelichten?

- Toelichting: [____]
- Ik wil geen toelichting geven/ Weet niet

[Onderstaande vraag is een doorkiesvraag op vraag 11, antwoordmogelijkheid "Nee, minder goed".]

11.2. Wat was de belangrijkste reden dat u uw volksvertegenwoordigende taak minder goed kon vervullen?

(Maximaal drie antwoorden mogelijk)

- Er waren minder sprekers en gasten.
- De inspraakreacties en gastbijdragen waren korter en/of minder informatief.
- Er was minder gelegenheid om wensen en opvattingen van achterban, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in te brengen in de gemeenteraad.
- Ik miste de informele contacten met achterban, burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen rondom vergaderingen.
- Ik had minder (intensieve) contacten buiten het gemeentehuis met achterban, burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen.
- Anders, namelijk: [____]
- Weet niet

12. Heeft u deelgenomen aan een gemengde vergadering, waarbij een deel van de deelnemers in de vergaderzaal zat, en een deel digitaal deelnam?

- Ja, één of meer plenaire raadsvergaderingen
- Ja, één of meer voorbereidende (commissie)vergaderingen
- Ja, één of meer andere vergaderingen
- Nee

[Onderstaande vraag is een doorkiesvraag op vraag 12, antwoordmogelijkheid "Ja, één of meer plenaire raadsvergaderingen", "Ja, één of meer voorbereidende (commissie)vergaderingen" en "Ja, één of meer andere vergaderingen"]

12.1. Als u terugdenkt aan de laatste gemengde vergadering, wat voor deelnemer was u?

- Ik was fysiek aanwezig in de vergaderzaal bij de laatste gemengde vergadering

- Ik nam op digitale wijze deel aan de laatste gemengde vergadering

[Voor mensen die fysiek deelnemer waren]

12.1.1. Hoe is uw fysieke deelname u bevallen?

- Zeer goed
- Goed
- Neutraal
- Slecht
- Zeer slecht
- Weet niet/ Geen mening

12.1.2. Was er voldoende interactie tussen de digitale en de fysieke deelnemers aan de gemengde vergadering?

- Ruim voldoende
- Voldoende
- Neutraal
- Onvoldoende
- Ruim onvoldoende
- Weet niet/ Geen mening

[Voor mensen die digitaal deelnemer waren]

12.2 Hoe is uw digitale deelname u bevallen?

- Zeer goed
- Goed
- Neutraal
- Slecht
- Zeer slecht
- Weet niet/ Geen mening

12.2.1. Kon u als digitale deelnemer even goed deelnemen aan de gemengde vergadering als de fysieke deelnemers?

- Ruim voldoende

- Voldoende
- Neutraal
- Onvoldoende
- Ruim onvoldoende
- Weet niet/geen mening

12.4 Heeft u op enig moment wel behoefte gehad aan een gemengde vergadering?

- Ja
- Nee
- Weet niet

13. In veel gemeenten heeft het college van B&W in verband met de coronacrisis steunmaatregelen aangekondigd met budgettaire consequenties.

Welke rol heeft u als gemeenteraad hierbij gehad?

- Het college van B&W heeft hierover vooraf een besluit van de gemeenteraad gevraagd
- Het college van B&W heeft de gemeenteraad in een vergadering hierover geconsulteerd voordat het besluit werd genomen
- Het college van B&W heeft de gehele gemeenteraad informeel geconsulteerd voordat het besluit werd genomen
- Het college van B&W heeft de gemeenteraad enkel actief geïnformeerd nadat het besluit was genomen
- Het college van B&W heeft de gemeenteraad enkel op verzoek geïnformeerd nadat het besluit was genomen
- Het college van B&W heeft de gemeenteraad nog niet geïnformeerd.
- Anders, namelijk: [____]
- In mijn gemeente zijn in verband met de coronacrisis geen steunmaatregelen aangekondigd met budgettaire consequenties

14. Moet digitaal vergaderen voor gemeenteraden in de toekomst mogelijk blijven?

- Ja, dit moet de standaard worden
- Ja, dit moet een volwaardig alternatief of aanvulling op fysiek vergaderen worden
- Ja, maar alleen voor noodgevallen
- Nee, omdat: [____]
- Weet niet

Wat is uw geboortejaar?

- Geboortejaar: [____]
- Dit vul ik liever niet in

Wat is uw hoogst voltooide opleidingsniveau?

- Basisonderwijs
- LBO (LTS), huishoudschool, vbo, vmbo (kader-of basisberoepsgerichte leerweg)
- Mavo, ulo, mulo, vmbo (theoretische of gemengde leerweg)
- Havo, MMS
- Vwo, HBS, Atheneum, Gymnasium
- Kort MBO (KMBO), leerlingwezen
- MBO
- HBO, kandidaatsexamen
- Universiteit (WO)
- Postacademisch (bijv. notariaat, doctorstitel, artsexamen)
- Dit vul ik liever niet in