

# Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming

## Eerste tussenrapportage

20 mei 2020

### Auteurs

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

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| 1. Managementsamenvatting .....   | 4  |
| 2. Inleiding.....   | 9  |
| 3. Aanpak van de evaluatie .....  | 11 |
| Onderzoeksvragen .....  | 11 |
| Typering van het evaluatieonderzoek .....   | 13 |
| Beoordelingscriteria .....  | 13 |
| Dataverzameling.....  | 14 |
| 4. Inhoud en implementatie van de Tijdelijke wet .....                              | 17 |
| Aanleiding voor de wet.....   | 17 |
| Aanleiding voor de wet: juridisch kader.....  | 17 |
| Inhoud van de wet .....   | 18 |
| Implementatie van de wet.....   | 20 |
| 5. Eerste bevindingen over gebruik van de Tijdelijke wet .....                      | 21 |
| Algemeen beeld.....   | 21 |
| Eerste ervaringen met digitaal vergaderen.....                                      | 26 |
| Aanvullende regels en afspraken.....  | 27 |
| 6. Bevindingen op het terrein van techniek en cybersecurity .....                   | 29 |
| Algemene observaties ten aanzien van de inzet van digitale middelen .....           | 29 |
| Risico's bij het gebruik van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten ..... | 33 |
| Digitaal vergaderen en stemmen: bevindingen en incidenten .....                     | 36 |
| Aanbevelingen op het terrein van systemen en cybersecurity.....                     | 42 |
| 7. Juridische bevindingen.....  | 44 |
| Openbaarheid van de vergaderingen.....  | 44 |
| Individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers .....            | 46 |
| De integriteit van de besluitvorming .....  | 48 |

|   |    |
|---|----|
| Het gelijke speelveld .....   | 52 |
| De vergaderorde .....   | 54 |
| Aanbevelingen vanuit juridisch perspectief .....  | 57 |
| 8. Politiek-bestuurlijke bevindingen .....  | 58 |
| De invloed van de digitale vergaderpraktijk op agenda, debat en besluitvorming.....                               | 58 |
| De invloed van de digitale vergaderpraktijk op functioneren en rolvulling van de<br>volksvertegenwoordiging ..... | 61 |
| De ondersteuningsbehoefte van de volksvertegenwoordiging.....   | 62 |
| Aanbevelingen vanuit politiek-bestuurlijk perspectief .....   | 64 |
| 9. Conclusies en aanbevelingen.....   | 65 |
| Bijlage 1: Vragenlijst survey gemeentelijke griffiers .....   | 67 |

## 1. Managementsamenvatting

Op 8 april 2020 werd de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Tijdelijke wet) ondertekend. Op 1 september 2020 vervalt de wet in principe.

Aan een digitale beraadslaging en stemming worden enkele eisen gesteld in de Tijdelijke wet. Zo moet er sprake zijn van een videoverbinding die live gestreamd wordt, moet elk lid afzonderlijk digitaal toegang hebben tot de vergadering, moeten de leden zichtbaar en hoorbaar herkenbaar zijn voor de voorzitter, voor elkaar en voor het publiek en moet de voorzitter de orde kunnen handhaven. Op veel andere punten gelden de bestaande wettelijke regels (in de Gemeentewet en de andere organieke wetten). Dat betekent dat inspraak nog steeds mogelijk moet zijn, maar het is aan gemeenten om te bepalen hoe dat nu te doen. Daarnaast kan de voorzitter besluiten dat briefstemmen wordt toegepast in plaats van digitale besluitvorming. Dit is verplicht waar een geheime stemming vereist is (zoals benoemingen van wethouders), omdat geheimhouding in de digitale omgeving niet gewaarborgd kan worden. Maar briefstemmen kan breder worden toegepast, bijvoorbeeld indien de techniek niet werkt.

Deze tussenrapportage is de eerste die de ingestelde evaluatiecommissie uitbrengt over de uitvoering en de effecten van de Tijdelijke wet. De komende tijd kan nog een tweede tussenrapportage en een eindevaluatie (na de zomer) worden verwacht. De commissie werkt met 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;
3. Politiek-bestuurlijke aspecten.

## **Feiten en cijfers**

In deze eerste tussenrapportage is veel aandacht voor feiten en cijfers van het gebruik van de wet door de decentrale overheden. Die zijn voornamelijk in de periode van 1 tot 13 mei verkregen door surveys uit te zetten bij de griffiers in de verschillende bestuurslagen.

In het merendeel van de gemeenten, provincies en waterschappen hebben de volksvertegenwoordigers inmiddels digitaal vergaderd. Door de eilandsraden in het Caribisch deel van het Koninkrijk is nog niet digitaal vergaderd. In tweederde van de gemeenten heeft een besluitvormende raadsvergadering plaatsgevonden. Voor de provincies en waterschappen is dat driekwart. In de meeste overheden zijn nadere, veelal informele afspraken gemaakt over de diverse aspecten van het digitaal vergaderen.

Voor het stemmen in de digitale vergaderingen wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een stemapp. Slechts in 9% van de raadsvergaderingen en in 25% van de statenvergaderingen is een stemapp gebruikt. Het schriftelijk stemmen (briefstemmen) komt nog veel minder voor: in de meeste overheden is dit nog niet voorgekomen.

In de surveys is ook gevraagd naar de ervaringen met het digitaal vergaderen. Het merendeel van de griffiers is daarover positief of neutraal. 'Het werkt, maar ideaal is het niet', zo kan de houding van veel griffiers worden samengevat. Het is een goed alternatief in deze coronatijden, maar er zijn allerlei nadelen: men mist het daadwerkelijk contact en interactie (en de wandelgangen) van de fysieke vergadering, debatteren is lastiger, het digitaal vergaderen wordt als intensief en vermoeiend ervaren en het in goede banen leiden van de digitale vergaderingen valt velen zwaar, zeker als de techniek hapert.

## **Technische en cybersecurity aspecten**

Voor wat betreft de technische en cybersecurity aspecten is het van belang strikt onderscheid te maken tussen beraadslaging en besluitvorming. Voor de beraadslaging geldt dat de meeste decentrale overheden gebruik maken van grote, commerciële partijen, zoals Microsoft Teams en Zoom. Deze software is gemakkelijk voorhanden, werd in sommige gevallen al gebruikt, of sluit makkelijk aan op al gebruikte andere software. Ideaal zijn deze systemen niet. Zoom is weliswaar gebruikersvriendelijk maar is veel in het nieuws geweest vanwege veiligheidsrisico's, terwijl Microsoft Teams veilig en stabiel is, maar de beperking heeft dat maximaal 4 deelnemers tegelijk in beeld kunnen worden gebracht. Dat wordt niet alleen als onpraktisch ervaren bij het vergaderen, maar kan ook vragen oproepen wanneer men in de vergadering wil stemmen. Daarover hieronder meer. De commissie constateert overigens dat er weinig incidenten worden gemeld, en zeker geen grote. Er is hard gewerkt om digitaal

vergaderen van de grond te krijgen in gemeenten, provincies en waterschappen, en hoewel er soms technische problemen zijn en leden in de vergadering nieuwe vergadernormen moeten aanleren, gaan vergaderingen veelal gewoon door en kunnen incidenten vermoedelijk worden gekwalificeerd als opstartproblemen.

Voor de besluitvorming, het stemmen dus, geldt dat er veiligheidsrisico's bestaan bij het gebruik van aparte stemapps. Het grootste risico betreft het vaststellen van de identiteit van de stemmer: het is niet met voldoende zekerheid vast te stellen dat de volksvertegenwoordiger die aan de vergadering deelneemt ook dezelfde persoon is als degene die in de stemapp zijn wilsbesluit tot uitdrukking brengt. Wanneer er één digitale omgeving wordt gebruikt om te vergaderen én te stemmen, dan is dit risico er niet. De commissie realiseert zich dat het merendeel van de gemeenten en provincies alsook alle waterschappen ervoor kiest om geen gebruik te maken van digitale middelen om te stemmen. Maar daar waar digitaal beraadslagen en besluiten in de toekomst een structurele inbedding zou krijgen, is het nodig om de discrepantie tussen digitaal versus fysiek stemmen die nu bestaat te repareren. Het verdient dan de aanbeveling dat het voor volksvertegenwoordigers mogelijk is *binnen* de vergaderomgeving te stemmen, opdat de onomstotelijk vastgesteld kan worden volksvertegenwoordigers, die in de vergadering geïdentificeerd zijn, zelf hun stem uitbrengen. Voor de (middel)lange termijn acht de commissie om die het wenselijk dat aanbieders van vergadersoftware veilige en effectieve stemfaciliteiten implementeren, danwel stemmen door handopsteking mogelijk maken door alle aanwezigen in een vergadering in één keer in beeld te brengen. Het is daarbij van belang dat deze software niet alleen totalen laat zien na een stemming, maar ook de precieze stemverdeling.

### **Juridische aspecten**

Wat de juridische evaluatie betreft is de praktijk geëvalueerd op vijf punten: openbaarheid van de vergadering, individuele digitale toegankelijkheid, integriteit van de besluitvorming, gelijkheid van het politieke speelveld en de handhaving van de vergaderorde. Ten aanzien van de openbaarheid is gebleken dat de reeds ontwikkelde praktijk van internetstreaming, aangevuld met uitzending via lokale media volstaat voor de passieve openbaarheid. Met het actief communiceren van de digitale vergaderwijze is een begin gemaakt. De individuele digitale toegankelijkheid van de vergadering voor volksvertegenwoordigers wordt vooral ingevuld met een zorgplicht voor de griffiers en ondersteuners van het algemeen bestuur. Zij hebben aandacht voor individuele ondersteuning en proberen maatwerk te bieden. Daarnaast lijken voorzitters zich er bij het uitroepen van een digitale vergadering van bewust dat zij rekening moeten houden met de bezwaren van een eventueel digitaal minder vaardige

minderheid en worden in de praktijk vergaderingen geschorst en uitgesteld bij technische problemen. Ten aanzien van de integriteit van de besluitvorming blijkt een geruststellende voorzichtigheid in het gebruik van stemapps. Als ze wel worden gebruikt, vervullen ze in de praktijk een faciliterende rol in het inventariseren van de stemverhouding. Voor het bewaken van de gelijkheid van het politieke speelveld is het verbod op een hybride vergadering van groot belang. In de praktijk lijkt de combinatie van een besluitvormende vergadering waarin het quorum deels digitaal en deels fysiek wordt samengesteld niet meer voor te komen. Dat wil niet zeggen dat er geen andere bedreigingen voor het politieke speelveld kunnen ontstaan. Daarover heeft de commissie echter nog geen algemene gegevens kunnen verzamelen. Ook de digitale vergaderorde, ten slotte, blijkt in de praktijk goed te gaan. Althans, ter voorkoming van chaos blijken de voorzitters gebruik te maken van hun bevoegdheden om het woord te ontnemen.

Bij het organiseren van een adequate en efficiënte vergaderorde wordt de praktijk echter ernstig gehinderd door de beperkte mogelijkheden van de beschikbare middelen om digitaal te vergaderen. Een vergadersysteem dat alle vergaderdeelnemers gelijktijdig in beeld brengt en/of wat sneller kan wisselen bij hoofdelijke oproeping, zou de mogelijkheden voor een 'deugdelijke democratische besluitvorming' aanmerkelijk vergroten. Ten aanzien van het bewaken van enig institutioneel decorum, het derde element dat de Commissie onder het begrip vergaderorde schaaft, blijken in de praktijk bruikbare normen tot ontwikkeling te komen. Al met al komt de commissie in het juridisch perspectief tot het oordeel dat er geen reden is om de Tijdelijke wet te wijzigen dan wel gebruik te maken van de mogelijkheid om nadere ministeriële regels te stellen.

### **Politiek-bestuurlijke verhoudingen**

In deze eerste tussenrapportage kan slechts in beperkte mate een antwoord worden gegeven op de vraag hoe de digitale vergader- en besluitvormingspraktijk het functioneren beïnvloedt van de decentrale vertegenwoordigende organen en de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Het is daarvoor nog te vroeg. Wel is duidelijk dat de digitale vergaderpraktijk in veel gemeenten, provincies en waterschappen zonder meer invloed heeft op de agenda van de vergaderingen. Agendapunten worden uitgesteld c.q. doorgeschoven, ook al is er ook een groeiend besef dat nu de situatie langer duurt dan gedacht, deze toch zullen moeten worden behandeld. Vergaderingen duren ook langer. Ook de kwaliteit van het debat wordt door de digitale vergaderpraktijk beïnvloed: er vindt minder interactie plaats, en minder politiek-inhoudelijk debat, aldus veel van de griffiers. Belangrijk is verder dat in verreweg de meeste gemeenten, provincies en waterschappen maatregelen zijn getroffen om inspreken in de digitale

vergadering mogelijk te maken. Een laatste observatie van de evaluatiecommissie is de druk die de plotselinge en min of meer gedwongen invoering van het digitaal vergaderen op de griffiers heeft gelegd. Zij doen er alles aan om de vergaderingen goed te laten verlopen, maar de samenwerking met de (technische) specialisten in de ambtelijke organisatie verloopt daarbij niet altijd soepel, door de (reeds bestaande) kloof tussen de griffie en de ambtelijke organisatie. Hoe vaak dit mis gaat en waardoor dit precies komt, is onduidelijk, maar de commissie vraagt hier aandacht voor.

### **Conclusie en aanbevelingen**

De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming voorziet in de behoefte om tijdens de coronacrisis de politieke besluitvorming in gemeenten, provincies en waterschappen doorgang te laten vinden wanneer fysiek vergaderen niet kan.

Als we de praktijk afzetten tegen deze bedoeling van de wet, gaat het goed. Op enkele zichtbare incidenten verspreid over het land na verlopen de meeste vergaderingen zonder grote problemen. In het algemeen worden de noodzakelijke besluiten op een adequate en geldige wijze genomen. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de effecten op de rol en functioneren van de volksvertegenwoordigers en de verhouding ten opzichte van het bestuur. Een waarschuwing betreft de komende periode: als de beperkende maatregelen vanwege de coronasituatie worden versoepeld, zullen veel raden, staten en besturen snel terug willen naar het fysiek vergaderen. Ook volksvertegenwoordigers die niet kunnen, durven of willen komen vergaderen moeten hun rol goed kunnen vervullen.

In de praktijk is een belangrijk obstakel voor volksvertegenwoordigers en voorzitter dat er geen goed digitaal vergadersysteem beschikbaar is dat (1) in staat is met hogere snelheid te schakelen bij het opnemen van de presentie of bij een hoofdelijke stemming en (2) in staat is om alle volksvertegenwoordigers gelijktijdig in beeld te brengen. Een dergelijk vergadersysteem is een vereiste als het digitaal vergaderen en besluiten nodig blijft de komende tijd, of als het een structurele mogelijkheid wordt in de toekomst.



## 2. Inleiding

Op 8 april 2020 werd de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Tijdelijke wet) ondertekend. Deze wet trad een dag later in werking en maakt het sindsdien mogelijk dat decentrale overheden tijdens de coronacrisis op afstand vergaderen en stemmen via digitale middelen.

Tegelijk met de inwerkingtreding van de wet is een evaluatiecommissie ingesteld om gedurende de werkingsperiode van de wet tussentijdse rapportages te verzorgen over de invoering, toepassing en effecten van de wet. Dit is nadrukkelijk bedoeld om al tijdens de looptijd te leren van de ervaringen en lessen te kunnen delen. De commissie zal uiterlijk drie maanden na het aflopen van de wet ook een eindrapportage opleveren. Deze tussenrapportage bevat de eerste bevindingen van deze evaluatie, aangevuld met eerste aanbevelingen.

De evaluatiecommissie bestaat uit:

- 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 deze eerste tussenrapportage gaat de commissie allereerst in op de aanpak van de evaluatie. Toegelicht wordt dat de commissie haar opdracht als een combinatie van monitoring en evaluatie beschouwt. Vervolgens worden de algemene bevindingen uit de eerste fase van de looptijd van de wet beschreven. In de daarna volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de drie invalshoeken in deze evaluatie:

1. Juridische en staatsrechtelijke aspecten
2. Technische en cybersecurity aspecten

### 3. Politiek-bestuurlijke aspecten

Bij elk van de onderwerpen zullen kort de bevindingen worden gepresenteerd, gevolgd door een eerste analyse en beoordeling. Bovendien zullen waar mogelijk aanbevelingen gedaan worden om risico's te verkleinen en/of problemen te verkleinen of voorkomen.

Omdat de wet duidelijke vereisten stelt aan de digitale vergaderpraktijk vanuit juridisch perspectief en cyberveiligheidsperspectief, ligt het zwaartepunt van de bevindingen in deze eerste tussenrapportage bij die eerste twee categorieën. De politiek-bestuurlijke effecten krijgen in de volgende rapportages meer aandacht.

De commissie verwacht rond 1 juli een tweede tussenrapportage te publiceren.

### 3. Aanpak van de evaluatie

#### *Onderzoeksvragen*

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. Hieronder worden de deelvragen per cluster besproken.

#### **Technische en cybersecurity aspecten**

Ten aanzien van de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de gebruikte voorzieningen en procedures, alsook het veilige gebruik en de adequate governance ervan worden de volgende aspecten meegenomen:

1. Keuzes op het terrein van het gebruik van digitale voorzieningen. Welke voorzieningen worden gebruikt voor digitale beraadslaging of eventueel digitaal stemmen, en welke aspecten zijn meegenomen bij de keuze voor deze voorzieningen? Speelden afwegingen rondom cybersecurity hierin een rol?
2. De inrichting van procedures rondom het gebruik van digitale voorzieningen. Welke nieuwe procedures, (technische) maatregelen en gedragsregels zijn afgesproken rondom de digitale beraadslaging of eventueel elektronisch stemmen?
3. Het gebruik van digitale voorzieningen in de praktijk. Hebben er incidenten plaatsgevonden rondom voorzieningen voor digitale beraadslaging of elektronisch stemmen? Betrof dit met name incidenten op het vlak de techniek of (ook) op het terrein van cybersecurity? Welke maatregelen zijn er nadien getroffen?
4. De afhandeling van klachten. Zijn er klachten gemeld of signalen ontvangen over de technische en/of cybersecurity aspecten van voorzieningen voor digitale beraadslaging

of elektronisch stemmen, en welke maatregelen zijn genomen in reactie op deze klachten of signalen?

### **Juridische en staatsrechtelijke aspecten**

Het juridisch kader wordt gevormd door de Tijdelijke wet zelf en door de overige vereisten die vanuit het decentralisatierecht aan besluitvormende vergaderingen van gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen en eilandsraden worden gesteld. Meer specifiek is daarbij aandacht voor:

1. De openbaarheid van de vergadering. Was een digitale vergadering passief openbaar en is er ook actief gecommuniceerd over het digitale vergaderen?
2. De individuele digitale toegankelijkheid van de vergadering. Is er genoeg individuele ondersteuning verleend om de individuele toegankelijkheid te waarborgen? Heeft de voorzitter voldoende alert gereageerd op technische problemen tijdens een digitale vergadering?
3. Integriteit van de besluitvorming. Zijn eventuele stemapplicaties op een juiste wijze ingezet? Welke rol heeft briefstemmen gespeeld?
4. Gelijkheid van het politieke speelveld. Binnen welke randvoorwaarden blijft het politieke speelveld van een digitale vergadering gelijkwaardig met dat van een fysieke vergadering?
5. Handhaven van de vergaderorde. Op welke punten is de vergaderorde gehandhaafd?

### **Politiek-bestuurlijke aspecten**

De derde categorie deelvragen richt zich op de politiek-bestuurlijke aspecten van de wet. Centraal staat de vraag hoe de digitale vergader- en besluitvormingspraktijk het functioneren beïnvloedt van de decentrale vertegenwoordigende organen en de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Die vraag kan nader worden uitgesplitst:

1. De volksvertegenwoordigende rol. Zijn er veranderingen in de manier waarop volksvertegenwoordigers de relatie met hun achterban en de lokale samenleving onderhouden, en het consulteren van lokale actoren door de volksvertegenwoordigers?
2. De agenda, het debat en de besluitvorming in de vergaderzaal. Wat zijn de (negatieve) gevolgen voor de agenda en het agenderingsproces, voor het verloop van het debat in de raad (en commissies) en de wijze van besluitvorming? Hoe ervaren voorzitters

(burgemeesters, commissarissen, dijkgraven) en griffiers het digitaal vergaderen en hun rol en verantwoordelijkheid in dezen?

3. De kaderstellende en controlerende rol van de decentrale volksvertegenwoordiging. Zijn er veranderingen in de wijze waarop raden en provinciale staten hun kaderstellende en controlerende rol vervullen, en in het functioneren van de volksvertegenwoordiging als bestuursorgaan in bredere zin?
4. De behoefte aan ondersteuning van de volksvertegenwoordiging. Wat hebben de decentrale volksvertegenwoordigingen nodig om in een digitale vergadersetting hun rollen goed te kunnen uitoefenen?

### ***Typering van het evaluatieonderzoek***

De opdracht om al tijdens de looptijd van de wet een evaluatie uit te voeren waarvan tijdens de rit kan worden geleerd, betekent dat de evaluatiecommissie ervoor kiest om twee sporen te bewandelen:

1. Monitoring: het systematisch volgen van de uitvoering van de wet aan de hand van een aantal indicatoren. Deze indicatoren verschaffen inzicht in de feitelijke praktijk en ontwikkelingen tijdens de looptijd van de wet.
2. Evaluatie: het beoordelen van de uitvoeringspraktijk van de wet én de wet zelf, tegen de achtergrond van een aantal beoordelingscriteria. Deze beoordeling zal zowel tussentijds plaatsvinden, als na afloop van de wet.

De evaluatiecommissie streeft ernaar twee tussenrapportages op te leveren, medio mei en rond 1 juli, gevolgd door een eindrapportage na 1 september 2020. In de tussenrapportages zal sprake zijn van zowel rapportage over de monitoring, als over de (eerste) evaluatiebevindingen.

### ***Beoordelingscriteria***

Evalueren is beoordelen, het toekennen van een waarde aan de waargenomen praktijken. De evaluatiecommissie wil vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid verschaffen over de beoordelingscriteria. Daarbij past een belangrijke kanttekening. De uitvoerders van de Tijdelijke wet in gemeenten, provincies, waterschappen en eilandbesturen hebben zich niet op de wet kunnen voorbereiden. De wetgever en de minister van BZK hebben zich er niet van kunnen vergewissen of de uitvoerders klaar waren voor de wet. Veel betrokkenen hadden

geen andere keus dan in april tot digitale vergaderingen en besluitvorming over te gaan, simpelweg omdat de continuïteit van het bestuur dat vereiste. De commissie zal (tussentijdse) oordelen vellen, enerzijds ten behoeve van de wetgever die wil weten of de doelstellingen van de wet worden gehaald, en anderzijds om de uitvoerders ervan te ondersteunen bij het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. Dat is soms een delicaat evenwicht, zo realiseert de commissie zich terdege.

De beoordelingscriteria kunnen als volgt worden geordend:

1. De beoogde implementatie van de wet
  - Effectief en veilig gebruik van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten
  - Bruikbare en doelmatige procedures voor digitaal beraadslagen en besluiten
  - Monitoring van en adequate respons op technische en veiligheidsincidenten
  - Werkbare en werkzame klachtenafhandeling op het terrein van technische en veiligheidsincidenten
  
2. De beoogde effecten van de wet  
Rechtmatige digitale vergaderingen waarin adequate beraadslaging en geldige besluitvorming kan plaatsvinden, nader uitgewerkt in:
  - Openbaarheid
  - Individuele digitale toegankelijkheid
  - Integriteit van de besluitvorming
  - Gelijkheid van het politieke speelveld
  - Vergaderorde
  
3. Effecten van de wet op de politiek-bestuurlijke verhoudingen in bredere zin (impact)
  - Effecten op volksvertegenwoordigende rol
  - Effecten op de kaderstellende en controlerende rol
  - Effecten op bestuurlijke verhoudingen
  - Effecten op kwaliteit debat en besluitvorming

### ***Dataverzameling***

Gezien het feit dat zowel de uitvoering van de wet als de evaluatie ervan zonder noemenswaardige voorbereidingen in april 2020 van start zijn gegaan, moet de evaluatiecommissie bij het verzamelen van data creatief zijn en beperkingen accepteren. De commissie heeft voor de dataverzameling samenwerking gezocht met de beroeps- en belan-

genverenigingen in het lokaal, provinciaal en waterschapsbestuur. De evaluatiecommissie is enerzijds sterk afhankelijk van de door betrokken actoren verschaft informatie over de uitvoeringspraktijk, maar kan en wil hen anderzijds niet meer belasten dan strikt noodzakelijk. De actoren in het decentraal bestuur die betrokken zijn bij het mogelijk maken van digitaal vergaderen en besluiten, zijn immers zwaar belast en hebben in de eerste maand van de looptijd van de wet op allerlei manieren moeten improviseren. Tegelijkertijd hebben zij belang bij informatie over knelpunten en gebruikte oplossingen elders in het land, zoveel mogelijk al tijdens de looptijd van de wet.

Tijdens de looptijd van de wet zullen daarom één of meer surveys en (telefonische) vragenrondes worden gehouden onder in ieder geval de griffiers in gemeenten en provincies alsook de ondersteuners van de algemeen besturen van de waterschappen, en zo mogelijk ook onder de volksvertegenwoordigers zelf. De verzamelde gegevens zijn enerzijds een belangrijke bron van informatie voor de (tussen)rapportages, maar dienen daarnaast voor de evaluatiecommissie als basis voor vervolgonderzoek in specifieke gemeenten en provincies naar bepaalde knelpunten, oplossingen en ervaringen.

Naast de gegevens afkomstig uit de surveys zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van beschikbare (openbare) gegevens, gericht aangevuld met gegevens die nodig zijn om de belangrijkste onderzoeksvragen te beantwoorden. Die openbare bronnen zijn heel divers, van documenten en informatie op overheidssites en (social) media tot het observeren van (online) vergaderingen.

Een derde bron van gegevens betreft de bij het ministerie van BZK, de koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW) en de beroeps- en belangenverenigingen binnengekomen knelpunten, vragen en ervaringen, aangevuld met overige door de evaluatiecommissie verzamelde informatie over incidenten.

Tot slot is de evaluatiecommissie voornemens om in een vijftal gemeenten, één provincie, één waterschap en op Bonaire de komende maanden wat diepgaander de ontwikkelingen te volgen. Deze casestudies zullen met name als achtergrondinformatie worden gebruikt.

### **Surveys ten behoeve van deze 1<sup>e</sup> tussenrapportage**

Op 1 mei is in opdracht van de evaluatiecommissie en de Vereniging van Griffiers door onderzoeksbureau Citisens een digitale vragenlijst uitgezet onder de griffiers van alle 355 gemeenten. De vragenlijst is afgesloten op 11 mei 's ochtends. Halverwege de looptijd zijn griffiers per mail gerappelleerd. Ook heeft de evaluatiecommissie telefonisch griffiers

benaderd met het verzoek de vragenlijst alsnog in te vullen. Uiteindelijk hebben 219 raadsgriffiers de vragenlijst ingevuld. Dat betekent een responspercentage van 62%.

De vragenlijst is bij deze tussenrapportage gevoegd (zie bijlage 1).

De statengriffiers zijn medio april per mail gevraagd naar de gang van zaken en de eerste ervaringen. Daarnaast hebben alle 12 statengriffiers in de dagen tussen 8 en 13 mei een aanvullende digitale vragenlijst ingevuld, die in grote lijnen vergelijkbaar was met die van de raadsgriffiers. Ook de griffiers en bestuursadviseurs van de waterschappen hebben in de periode van 4 tot 11 mei een grotendeels vergelijkbare vragenlijst ingevuld. Voor 20 van de 21 waterschappen zijn antwoorden ontvangen.

Door de drie eilandraden in het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt tot op heden nog niet digitaal vergaderd. Op Bonaire worden wel voorbereidingen getroffen; de eilandraadsgriffier heeft daarover digitaal vragen beantwoord.



## 4. Inhoud en implementatie van de Tijdelijke wet

### *Aanleiding voor de wet*

Wanneer in de eerste helft van de maand maart duidelijk wordt dat er vanwege de uitbraak van het coronavirus beperkende maatregelen moeten worden getroffen, ontstaan er al snel zorgen bij de decentrale overheden over de continuïteit van het vergaderen en besluiten door de volksvertegenwoordigingen. In diverse gemeenten moeten in de maand april besluiten worden genomen over bijvoorbeeld herindeling. Het ministerie van BZK ontvangt allerlei signalen, waarin wordt gepleit voor een (wettelijke) voorziening om digitale beraadslaging en vooral ook besluitvorming mogelijk te maken. De Vereniging van Griffiers stuurt, mede namens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Statenlid.NU en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, hierover een brief op 20 maart<sup>1</sup>, net als het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Met spoed wordt in deze dagen op het ministerie van BZK de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorbereid. Na een snelle consultatieronde eind maart wordt de wet op 1 april door Tweede Kamer aanvaard, en op 8 april door de Eerste Kamer. De Tijdelijke wet treedt in werking op donderdag 9 april.

### *Aanleiding voor de wet: juridisch kader*

In de Grondwet is de positie van de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad en de provinciale staten geregeld. In artikel 125 lid 1 van de Grondwet staat dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan is. En dat vergaderingen openbaar zijn, behoudens de bij de wet te bepalen uitzonderingen. Ook bij de eilandsraden is dat het geval conform artikel 132a, tweede lid, Grondwet. De waterschappen kennen grondwettelijk een andere positie, zij zijn geen openbare lichamen met een open huishouding, maar hun algemeen besturen vergaderen eveneens in beginsel openbaar.

Vóór de totstandkoming van de Tijdelijke wet was het juridisch niet mogelijk voor de volksvertegenwoordigende organen om digitaal besluiten te nemen. De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming ondervangt dit probleem. Door de wet kunnen provincies,

---

<sup>1</sup> [http://griffiers.nl/files/vvgtest\\_csshtml\\_nl/brief%20aan%20BZK%20over%20digitale%20besluitvorming.pdf](http://griffiers.nl/files/vvgtest_csshtml_nl/brief%20aan%20BZK%20over%20digitale%20besluitvorming.pdf)

gemeenten, waterschappen, besturen van gemeenschappelijke regelingen en de eilandsraden van Bonaire en Saba, naast digitaal beraadslagen, voorlopig tot 1 september 2020 ook digitale besluiten nemen. Omdat op dit moment op Sint Eustatius geen eilandsraad in functie is, wordt deze Tijdelijke wet daar niet toegepast.

De Tijdelijke wet is in werking getreden op 9 april 2020 en blijft tot 1 september 2020 van kracht. Afhankelijk van hoe de coronacrisis zich ontwikkelt, kan de wet telkens bij koninklijk besluit met maximaal twee maanden worden verlengd. 'Zodoende worden de volksvertegenwoordigingen in de gelegenheid gesteld zo nodig ten minste tot en met het zomerreces het besluitvormingsproces op deze wijze in te richten', aldus de Memorie van Toelichting.

### ***Inhoud van de wet***

De Memorie van Toelichting geeft aan dat indien fysieke aanwezigheid wel mogelijk is, dit plaats behoort te vinden – de openbare fysieke vergadering van de volksvertegenwoordiging is en blijft het uitgangspunt. Maar onder de huidige corona-omstandigheden is dat niet altijd en overal goed te organiseren. Voor iedere vergadering geldt dat de richtlijnen van het RIVM in acht moeten worden genomen. Bovendien willen veel volksvertegenwoordigingen het goede voorbeeld geven en heeft de regering begrip voor volksvertegenwoordigers en ambtenaren van decentrale overheden die gevoelens van onveiligheid ervaren bij het deelnemen aan of faciliteren van een vergadering die fysieke aanwezigheid vraagt. Voor de periode dat dit niet zo is, moet besluitvorming van volksvertegenwoordigende organen op andere wijze mogelijk zijn. De keuze tussen een vergadering waar fysiek of digitaal bijeengekomen wordt, ligt in eerste instantie bij de voorzitter, die de oproep voor de vergadering doet. Het ligt in de rede dat hiervoor overleg plaatsvindt in het presidium of de agendacommissie, wat nu ook gebruikelijk is voordat de oproep uitgaat.

De gemeente, provincie, het waterschap of het openbaar lichaam mogen zelf besluiten hoe zij invulling geven aan digitale besluitvorming, mits zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. Ieder lid moet gegarandeerd beschikken over de technische mogelijkheden om toegang te hebben tot de beraadslaging en stemming.
2. Identificatie van raadsleden moet mogelijk zijn. Door de voorzitter, maar ook door de leden onderling en door het publiek.

3. Er is sprake van een live videoverbinding, alleen audio of stemmen per app is niet voldoende.
4. De voorzitter moet in staat zijn de orde te handhaven, bijvoorbeeld door deelnemers het woord te ontnemen of door een volgorde van stemming te bepalen.

### **Briefstemmen – per post, koerier of stembriefjes bij de griffie**

Het digitaal stemmen is geen verplichting. Het is aan de beoordeling van de voorzitter voor welke besluiten een stemming in een digitale omgeving wordt georganiseerd en voor welke voorstellen men van briefstemmen gebruik wenst te maken. Indien er een situatie zich voordoet waarin de techniek faalt, is het noodzakelijk dat via briefstemmen gestemd kan worden. De wet introduceert daarom tevens het briefstemmen – per post, per koerier of door inlevering van stembriefjes bij de griffie – als alternatief. De voorzitter, oftewel de burgemeester, de commissaris van de Koning, de voorzitter van het waterschapsbestuur of de gezaghebber, krijgt de bevoegdheid deze briefstemprocedure ook van toepassing te verklaren op andere besluiten.

### **Benoeming**

De stemming over benoemingen is op grond van de wet geheim. Dat betekent normaal gesproken dat in de reguliere, openbare fysieke vergadering van gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur met stembriefjes wordt gestemd. De Tijdelijke wet maakt daarop een uitzondering voor het geval de beraadslaging digitaal plaatsvindt. In dat geval dienen de stembriefjes na afloop van de beraadslaging per post, per koerier dan wel persoonlijk bij de griffie te worden ingeleverd. Voor het overige gelden de huidige regels. Dat betekent dat over de toelating van nieuwbenoemde volksvertegenwoordigers en over benoeming en ontslag van bestuurders slechts in een openbare (digitale) vergadering beraadslaagd mag worden.

De procedure voor benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester, commissaris en dijkgraaf kent een geheel eigen regime, dat buiten het bereik van dit wetsvoorstel valt.

### **Gemeenschappelijke regelingen**

Ook voor gemeenschappelijke regelingen bestaat het risico dat besluitvorming stil kan vallen als besturen niet langer bijeen kunnen komen. Omdat verreweg de meeste gemeenschappelijke regelingen de figuur openbaar lichaam kennen, waarvoor grofweg de bepalingen uit de Gemeentewet voor raadsvergaderingen gelden ten aanzien van openbaarheid en stemmen, is een vergelijkbare afwijking voor deze organisaties in de wet opgenomen.

### ***Implementatie van de wet***

Op de dag van de inwerkingtreding informeert de minister van BZK de commissarissen van de Koning, burgemeesters, voorzitters van waterschapsbesturen, gezaghebbers en griffiers over de nieuwe wet. De communicatie over de invoering van de wet zal, zo wordt in de brief aangekondigd, in belangrijke mate verlopen via de website [www.lokale-democratie.nl/coronavirus](http://www.lokale-democratie.nl/coronavirus), een gezamenlijk initiatief van de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie werken het Ministerie van BZK, de VNG, de Vereniging van Griffiers en alle andere beroeps- en belangenverenigingen nauw samen om de decentrale overheden en hun griffiers waar mogelijk te ondersteunen bij de implementatie en uitvoering van de tijdelijke wet.

## 5. Eerste bevindingen over gebruik van de Tijdelijke wet

In deze tussenrapportage wil de evaluatiecommissie allereerst een algemeen beeld schetsen van het gebruik van de wet door decentrale overheden. Alle figuren en tabellen zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 3 genoemde surveys onder griffiers van gemeenten, provincies, waterschappen<sup>2</sup> en de Eilandraad van Bonaire. Deze gegevens zijn hier en daar aangevuld met gegevens uit openbare bronnen (websites, media-analyse, etc.).

De commissie benadrukt allereerst dat de bevindingen waarover in dit hoofdstuk wordt gerapporteerd enkel zijn gebaseerd op de 219 gemeenten (62%) waarvoor de survey is ingevuld. Op slechts één onderdeel heeft de commissie deze gegevens aangevuld met informatie uit openbare bronnen. De commissie heeft geen analyses uitgevoerd om vast te stellen of er reden is om aan te nemen dat de gang van zaken en ervaringen in de resterende 136 gemeenten systematisch afwijken van de eerdergenoemde 219.

Waar mogelijk presenteren we de algemene bevindingen van de gemeenten, provincies en waterschappen op een geïntegreerde manier. Waar verschillen bestaan in vraagstelling, of waar er vanwege het tijdstip (te) grote verschillen zitten in de data, wordt dit expliciet benoemd. Het is van belang te benadrukken dat de hieronder gepresenteerde gegevens grotendeels zijn verzameld in de periode tussen 1 en 13 mei.<sup>3</sup> In de tussentijd ontwikkelde de digitale vergaderpraktijk in het decentraal bestuur zich snel. De gegevens zijn dus nu, op het moment van publicatie van deze tussenrapportage, alweer ietwat verouderd.

Tot slot merkt de commissie op dat in dit hoofdstuk steeds wordt gesproken over digitaal vergaderen 'in de gemeente/provincie/waterschap/eilandbestuur'. Duidelijk moge zijn dat het hier om vergaderingen van de volksvertegenwoordiging gaat, en niet om ambtelijke of bestuurlijke overleggen.

### ***Algemeen beeld***

#### **Digitaal of niet?**

De evaluatiecommissie heeft de griffiers gevraagd of er al digitaal is vergaderd door respectievelijk gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur. In 88% van de gemeenten, 92% van de provincies en in 65% van de waterschappen is al digitaal vergaderd.

---

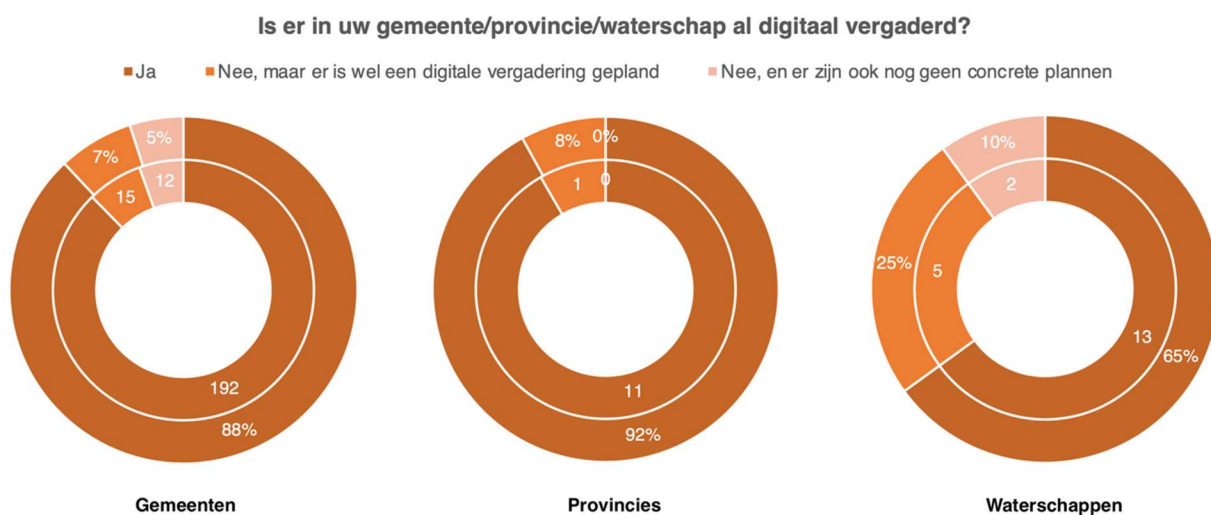
<sup>2</sup> Griffiers of bestuursadviseurs.

<sup>3</sup> Een beperkt deel van de gegevens over de provincies is, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, al medio april verzameld.

In 5% van de gemeenten en twee waterschappen wordt er niet digitaal vergaderd en zijn daarvoor ook geen plannen. De verwachting is dat alle provinciale staten op korte termijn allemaal digitaal zullen hebben vergaderd.

| Is er in uw gemeente/provincie/waterschap al digitaal vergaderd? | Gemeenten | %    | Provincies | %    | Waterschappen | %    |
|--|-----------|------|------------|------|---------------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>                                   |           |      |            |      |               |      |
| Ja   | 192       | 88%  | 11         | 92%  | 13            | 65%  |
| Nee, maar er is wel een digitale vergadering gepland             | 15        | 7%   | 1          | 8%   | 5             | 25%  |
| Nee, en er zijn ook nog geen concrete plannen                    | 12        | 5%   | 0          | 0%   | 2             | 10%  |
| N  | 219       | 100% | 12         | 100% | 20            | 100% |

Tabel 5-1: Wel of niet digitaal vergaderd in gemeenten, provincies en waterschappen



Figuur 5-1: Wel of niet digitaal vergaderd in gemeenten, provincies en waterschappen

De raadsgriffiers die meldden dat hun gemeenteraad niet digitaal vergadert, is ook gevraagd naar de argumentatie daarvoor. Tabel 5-2 laat zien dat dit voor het overgrote deel te maken heeft met onwenselijkheid vanuit het perspectief van de gemeenteraad. Technische en veiligheidsrisico's en juridische risico's speelden daarbij geen enkele rol.

| Zo nee, waarom niet?  | Gemeenten | %   |
|---|-----------|-----|
| <i>(Meerdere antwoordopties mogelijk)</i>                   |           |     |
| Anders, namelijk:   | 9         | 75% |
| Dit vindt de raad niet wenselijk                            | 7         | 58% |
| Er zijn zorgen over bestuurlijk-politieke risico's          | 2         | 17% |
| Digitale systemen voor vergaderen zijn niet beschikbaar     | 1         | 8%  |
| Digitale systemen voor vergaderen werken niet/doen het niet | 0         | 0%  |
| Er zijn zorgen over de veiligheidsrisico's                  | 0         | 0%  |
| Er zijn zorgen over juridische risico's                     | 0         | 0%  |
| Er zijn onvoldoende financiële middelen                     | 0         | 0%  |
| Weet ik niet  | 0         | 0%  |
| N   | 12        |     |

Tabel 5-2: Waarom gemeenten niet kiezen voor digitaal vergaderen

### Wat voor soort vergaderingen?

Voor welke vergaderingen zijn de ondervraagde gemeenten, provincies en waterschappen digitaal gegaan, vroegen we de griffiers en bestuursadviseurs. Hier zien we interessante verschillen. Bij de gemeenten is het vaakst vergaderd met het presidium of de agendacommissie (86%), gevolgd door besluitvormende vergaderingen (73%). Bij de provincies is het vaakst vergaderd in commissies en/of in beeld- en oordeelsvermogende vergaderingen (92%), gevolgd door presidium- en besluitvormende vergaderingen (beiden 75%). Bij de waterschappen heeft het vaakst een besluitvormende vergadering plaatsgevonden (74%), gevolgd door vergaderingen van commissies en/of beeld- of oordeelsvormende vergaderingen (63%). Daar waar de gemeenten in 86% van de gevallen een digitale presidiumvergadering hielden, geldt dit bij de waterschappen slechts voor 21%. Provincies hebben van alle typen digitale vergaderingen het vaakst gebruik gemaakt.

| Zo ja, wat voor soort vergaderingen, en hoe vaak? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>             |           |     |            |     |               |     |
| Presidium/Agendacommissie                         | 178       | 86% | 9          | 75% | 4             | 21% |
| Besluitvormende vergadering                       | 151       | 73% | 9          | 75% | 14            | 74% |
| Commissies/beeld- of oordeelsvormend              | 136       | 66% | 11         | 92% | 12            | 63% |
| Overige, namelijk:                                | 92        | 44% | 5          | 42% | 7             | 37% |
| Vraag overgeslagen                                |           |     |            |     | 1             | 5%  |
| N   | 207       |     | 12         |     | 20            |     |

Tabel 5-3: Type en aantal digitale vergaderingen in gemeenten, provincies en waterschappen



Veel griffiers (grotendeels een derde tot de helft) noemen 'overige vergaderingen' die digitaal hebben plaatsgevonden. Veelgenoemd zijn vergaderingen van de auditcommissie, fractievoorzittersoverleg, raads werkgroepen en werksessies, en informatieve sessies. Veel van deze vergaderingen zijn niet openbaar.

Van de 219 raadsgriffiers die de enquête hebben ingevuld, geven er 192 aan dat in hun gemeenten digitaal wordt vergaderd. Daarbij is in 151 gevallen reeds sprake geweest van een besluitvormende raadsvergadering. Dat is 73% van de deelnemende gemeenten.

### **Wat weten we over alle 355 gemeenten?**

De evaluatiecommissie heeft besloten ten aanzien van één surveyvraag de verkregen surveydata aan te vullen om een totaalbeeld te kunnen schetsen. Van de 136 gemeenten die niet in de surveyresultaten voorkomen, is handmatig op basis van de gemeentelijke website vastgesteld of op 13 mei een besluitvormende raadsvergadering had plaatsgevonden. In 80 gemeenten bleek dat het geval.

Opgeteld bij de surveyresultaten betekent dit dat op 13 mei, ruim een maand na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet, in 231 van de 355 gemeenten een besluitvormende raadsvergadering had plaatsgevonden. Dat is 65% van de gemeenten.

### **Eilandsraden**

De eilandsraad van Bonaire vergadert (nog) niet digitaal. Er worden wel voorbereidingen getroffen voor het geval dat het nodig zal zijn om digitaal te vergaderen. In overleg met de IT-afdeling is gekozen voor Skype; er is al een proefvergadering gehouden; en er is een voorstel in voorbereiding voor aanpassing van het Reglement van Orde door de eilandsraad, voor zaken als insprekers, technische storingsproblemen, moties & amendementen en de procedure voor briefstemmen.

De eilandsraad van Saba vergadert ook niet digitaal. Er is daarvoor momenteel geen noodzaak. Daarnaast ontbreekt het aan de benodigde technische voorzieningen en budget.

Op St Eustatius is momenteel geen eilandsraad in functie.



## Digitale besluitvorming (per stemapp)?

Griffiers van gemeenten, provincies en waterschappen werd ook gevraagd of ze gebruik maakten van digitale middelen om te stemmen, ofwel of er voor de besluitvorming gebruik werd gemaakt van een stemapp. Zij antwoordden in meerderheid 'Nee' op deze vraag, met respectievelijk 60%, 50% en 84%. Slechts in 9% van de raadsvergaderingen en in 25% van de statenvergaderingen is een stemapp gebruikt. De waterschappen geven aan nog helemaal geen gebruik gemaakt te hebben van stemapps; 16% van de waterschappen (3 van de 19 respondenten) geven aan dit wel van plan te zijn.

| Gebruikt u een digitale applicatie bij het stemmen in de digitale vergadering? | Gemeenten | %    | Provincies | %    | Waterschappen | %    |
|--|-----------|------|------------|------|---------------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>   |           |      |            |      |               |      |
| Ja   | 19        | 9%   | 3          | 25%  | 0             | 0%   |
| Nee, maar dit is wel in voorbereiding  | 64        | 31%  | 3          | 25%  | 3             | 16%  |
| Nee  | 124       | 60%  | 6          | 50%  | 16            | 84%  |
| N  | 207       | 100% | 12         | 100% | 19            | 100% |
| Vraag overgeslagen   |           |      |            |      | 1             |      |

Tabel 5-4: Het gebruik van apps om te stemmen

## Schriftelijk stemmen (briefstemmen)

De wet introduceert het briefstemmen – per post, per koerier of door inlevering van stembriefjes bij de griffie – als alternatief voor digitaal stemmen. We vroegen de griffiers van gemeenten, provincies en waterschappen of ze gebruik hebben gemaakt van briefstemmen. De overgrote meerderheid van de respondenten antwoordt met 'Nee' (respectievelijk 91% van de gemeenten, 64% van de provincies en 89% van de waterschappen). Gemeenten maakten er het meest gebruik van: in totaal 15 keer voor geheime stemmingen en 2 keer voor niet-geheime stemmingen.

| Is tijdens een digitale vergadering met schriftelijk stemmen (briefstemmen) besloten? | Gemeenten | %    | Provincies | %    | Waterschappen | %    |
|---|-----------|------|------------|------|---------------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>  |           |      |            |      |               |      |
| Nee   | 175       | 91%  | 7          | 64%  | 16            | 89%  |
| Ja, voor een geheime stemming   | 15        | 8%   | 1          | 9%   | 2             | 11%  |
| Ja, voor een niet-geheime stemming  | 2         | 1%   | 1          | 9%   | 0             | 0%   |
| Ja, zowel voor een geheime als niet-geheime stemming                                  | 0         | 0%   | 2          | 18%  | -             | -    |
| N   | 192       | 100% | 11         | 100% | 18            | 100% |
| Vraag overgeslagen  |           |      | 1          |      | 2             |      |

Tabel 5-5: Briefstemmen

### Eerste ervaringen met digitaal vergaderen

We vroegen de griffiers (en bestuursadviseurs) ook naar hun ervaringen met digitaal vergaderen. Het merendeel van hen is daarover positief of neutraal. Ruim de helft van de raads- en statengriffiers is positief, bij de waterschappen zelfs 60%. Een vijfde van de raadsgriffiers is overwegend negatief over digitaal vergaderen (20%).

| Hoe zijn tot op heden uw ervaringen met digitaal vergaderen in het algemeen? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| Overwegend positief  | 99        | 52% | 6          | 50% | 12            | 60% |
| Neutraal   | 54        | 28% | 7          | 58% | 9             | 45% |
| Overwegend negatief  | 39        | 20% | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| N  | 192       |     | 12         |     | 20            |     |

Tabel 5-6: Eerste ervaringen van griffiers en bestuursadviseurs

Uit de toelichting die veel griffiers bij deze vraag hebben gegeven, komt een vrij consistent beeld naar voren. De meest voorkomende reactie is er één in de trant van 'het gaat best goed, maar het is niet ideaal'. Digitaal vergaderen is 'een goed alternatief' of 'nood breekt wet', wordt ook veel gezegd. Velen missen het daadwerkelijk contact en interactie (en de wandelgangen) van de fysieke vergadering, daadwerkelijk debatteren is lastiger, het digitaal vergaderen wordt als intensief en vermoeiend ervaren (zeker ook voor de voorzitter) en het in goede banen leiden van de digitale vergaderingen is (erg) veel werk en levert soms stress op, zeker als de techniek hapert. Een klein aantal griffiers is echt positief (veel structuur en vergaderdiscipline, zijn dan veelgehoorde voordelen), of echt negatief (we willen er niet aan c.q. we willen er zo snel mogelijk vanaf).

We vroegen de raadsgriffiers ook naar hun *perceptie* van de ervaringen van de andere hoofdrolspelers: raadsleden, voorzitters (burgemeesters), portefeuillehouders en burgers/insprekers. Griffiers hebben de indruk dat veel van de betrokkenen net als zij zelf ergens tussen positief en neutraal inzitten, en dat geen van de genoemde categorieën overwegend negatief is.

| Gemeenten: Wat is uw indruk van de ervaringen van: | Raadsleden | Voorzitter | Portefeuillehouders | Burgers/insprekers |
|--|------------|------------|---------------------|--------------------|
| Overwegend positief                                | 52%        | 54%        | 46%                 | 22%                |
| Neutraal   | 28%        | 26%        | 41%                 | 60%                |
| Overwegend negatief                                | 21%        | 20%        | 12%                 | 18%                |

Tabel 5-7: Indruk van de eerste ervaringen van deelnemers (gemeenten)

In lijn met hun eigen ervaringen rapporteren de raadsgriffiers in de gegeven toelichtingen dat de meeste betrokkenen neutraal tot (licht) positief zijn. Er wordt vaak gerapporteerd dat er sprake is van snelle gewenning en een ontwikkelingsproces bij de deelnemers, of dat nu raadsleden, burgemeesters of commissievoorzitters zijn. Maar net als de griffiers zelf zijn weinig direct-betrokkenen echt enthousiast over digitaal vergaderen, daarvoor zijn er teveel nadelen (zie bij de vorige vraag en tabel 5-6).

Ook op provinciaal niveau en bij de waterschappen heeft de commissie de griffiers naar hun *perceptie* van de ervaringen van de andere hoofdrolspelers gevraagd. In tabel 5-8 en 5-9 staan deze samengevat.

| Provincies: Wat is uw indruk van de ervaringen van: | Leden van PS | Voorzitter | Leden van GS | Burgers/insprekers |
|---|--------------|------------|--------------|--------------------|
| Overwegend positief                                 | 42%          | 50%        | 42%          | 17%                |
| Neutraal  | 50%          | 50%        | 58%          | 67%                |
| Overwegend negatief                                 | 8%           | 0%         | 0%           | 0%                 |

Tabel 5-8: Indruk van de eerste ervaringen van deelnemers (provincies)

| Waterschappen: Wat is uw indruk van de ervaringen van: | Leden van het AB | Voorzitter | Leden van het DB | Burgers/insprekers |
|--|------------------|------------|------------------|--------------------|
| Overwegend positief                                    | 40%              | 53%        | 45%              | 0%                 |
| Neutraal   | 35%              | 32%        | 45%              | 67%                |
| Overwegend negatief                                    | 10%              | 0%         | 0%               | 0%                 |

Tabel 5-9: Indruk van de eerste ervaringen van deelnemers (waterschappen)

Uit de toelichtingen van de statengriffiers en de waterschapsmedewerkers komt een vergelijkbaar beeld als op gemeentelijk niveau naar voren (zie hierboven).

### **Aanvullende regels en afspraken**

De Tijdelijke wet creëert een grondslag om onder voorwaarden digitaal te vergaderen en op afstand te stemmen, maar laat de interne orde van de vergadering verder aan de autonomie van de decentrale lichamen. Voor deze eerste tussenrapportage is uitgevraagd op welke onderwerpen aanvullende regels tot stand zijn gekomen en welke juridische vorm die hebben.

| Zijn er aanvullende regels/procedures/afspraken over de volgende onderwerpen?                    | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>  |           |     |            |     |               |     |
| Over burgers die willen inspreken  | 169       | 82% | 8          | 67% | 13            | 68% |
| Over het plaatsen van interrupties   | 158       | 76% | 11         | 92% | 9             | 47% |
| Over het indienen van moties & amendementen  | 111       | 54% | 11         | 92% | 15            | 79% |
| Over de voorafgaande schriftelijke (vragen)ronde ter vervanging van een mondelinge (vragen)ronde | 85        | 41% | 6          | 50% | 11            | 58% |
| Over andere zaken namelijk:  | 57        | 28% | 6          | 50% | 1             | 5%  |
| Over de omvang van de technische problemen voordat de vergadering wordt geschorst                | 50        | 24% | 4          | 33% | 6             | 32% |
| Over de inzet van schriftelijk stemmen (briefstemmen) bij niet-geheime stemmingen                | 50        | 24% | 4          | 33% | 6             | 32% |
| Over de verslaglegging   | 27        | 13% | 2          | 17% | 5             | 26% |
| Nee  | 8         | 4%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| N  | 207       |     | 12         |     | 19            |     |
| Vraag overgeslagen   |           |     |            |     | 1             |     |

*Figuur 5-9: Inhoud van aanvullende afspraken*

| Hoe zijn de aanvullende afspraken vastgelegd?   | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>   |           |     |            |     |               |     |
| Informele afspraken   | 114       | 57% | 7          | 58% | 12            | 63% |
| Bij besluit van het presidium/agendacommissie   | 109       | 55% | 8          | 67% | 3             | 16% |
| Bij besluit van de raad/PS/AB, bijvoorbeeld door wijziging van het Reglement van Orde | 28        | 14% | 2          | 17% | 4             | 21% |
| Anders, namelijk:   | 25        | 13% | 0          | 0%  | 5             | 26% |
| N   | 199       |     | 12         |     | 19            |     |
| Vraag overgeslagen  |           |     |            |     | 1             |     |

*Figuur 5-10: Vorm van aanvullende afspraken*

Bij het maken van aanvullende afspraken voor het organiseren van de digitale vergaderingen in alle drie de decentrale overheden blijken de interne orde (interrupties, moties en amendementen) en de inspraakmogelijkheden de meest urgente onderwerpen te zijn geweest. Opvallend is ook dat meteen in de helft van de gevallen afspraken zijn gemaakt over een verschuiving van een mondelinge vragenronde naar een voorbereidende schriftelijke vragenronde. De vorm van de afspraken is, niet verrassend, nog hoofdzakelijk informeel. Een nadere (juridische) analyse van de inhoud van de gemaakte afspraken is, anders dan voor het inspreken van derden (zie hieronder hoofdstuk 7), voor deze tussenrapportage nog niet gemaakt.

## 6. Bevindingen op het terrein van techniek en cybersecurity

Naast algemene bevindingen komt de commissie tot een aantal bevindingen op het terrein van de techniek en cyberveiligheid, de juridische en de politiek-bestuurlijke aspecten. In dit hoofdstuk en de volgende twee hoofdstukken worden deze drie thema's nader besproken.

Voor wat betreft de technische implementatie van beraadslaging en besluitvorming met behulp van digitale middelen heeft de commissie allereerst getracht een overzicht te krijgen van de systemen die decentrale overheden gebruiken. Daarnaast is uitgevraagd met welke redenen gekozen is voor deze systemen. Cybersecurity-overwegingen kunnen één van de redenen zijn om voor of tegen bepaalde systemen te kiezen, maar er zijn ook veel andere redenen, bijvoorbeeld praktische of financiële. Tot slot heeft de commissie onderzoek gedaan naar incidenten bij het gebruik van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten. Het betreft hier in sommige gevallen cybersecurity-incidenten maar het kan ook gaan om bredere technische incidenten, die geen veiligheidscomponent kennen. In dit hoofdstuk worden algemene en specifieke observaties gedeeld, wordt een wegingskader voor risico's rondom het gebruik van digitale middelen gepresenteerd, en worden door de commissie enkele overwegingen meegegeven ten aanzien van dat gebruik.

### ***Algemene observaties ten aanzien van de inzet van digitale middelen***

In hoofdstuk 5 zagen we dat er in 88% van de gemeenten, in 92% van de provincies en in 65% van de waterschappen al digitaal vergaderd is, en dat nog eens respectievelijk 7, 8 en 25% van deze decentrale overheden voornemens is digitaal te gaan vergaderen in de nabije toekomst.

### **Digitaal vergaderen**

Er wordt een variëteit aan systemen gebruikt, maar bij de gemeenten en de provincies is Microsoft Teams het vergadersysteem dat het vaakst wordt aangewend (60, respectievelijk 67%). Bij de waterschappen is dit Zoom (45%). Ook bij de gemeenten kiest 22% voor Zoom. Bij de gemeenten wordt Starleaf het vaakst genoemd in de categorie 'Anders'.

| Welk systeem gebruikt u om digitaal te beraadslagen? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoordopties mogelijk)</i>            |           |     |            |     |               |     |
| Microsoft Teams                                      | 125       | 60% | 8          | 67% | 7             | 35% |
| Zoom   | 46        | 22% | 0          | 0%  | 9             | 45% |
| Anders, namelijk:                                    | 29        | 14% | 3          | 25% | 4             | 20% |
| Pexip  | 23        | 11% | 1          | 8%  | 0             | 0%  |
| Skype of Skype voor Bedrijven                        | 7         | 3%  | 0          | 0%  | 2             | 10% |
| WebEx  | 4         | 2%  | 1          | 8%  | 1             | 5%  |
| FaceTime   | 4         | 2%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| Google Hangouts of Google Meet                       | 2         | 1%  | 0          | 0%  | 1             | 5%  |
| N  | 207       |     | 12         |     | 20            |     |

Figuur 6-1: Gebruikte digitale middelen

De commissie vroeg in de surveys voor gemeenten en waterschappen<sup>4</sup> ook naar de afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bepaald systeem, of voor een combinatie van systemen. Bij beiden blijken vooral technische afwegingen een rol te spelen. Met name het advies van de IT-afdeling weegt sterk: 53% van de gemeenten en 40% van de waterschappen geeft aan dat gekozen is voor een of meerdere systemen op basis van advies, of zelfs onder regie van de IT-afdeling. Het is opvallend dat een kwart van de waterschappen en 42% van de gemeenten aangeeft dat veiligheidsrisico's een onderdeel vormden van de afwegingen voor het maken van een keuze voor een bepaald systeem. Uit de open antwoorden blijkt dat het vaak de IT-afdeling was die deze veiligheidsinschatting maakte en daarover advies uitbracht. Respondenten schrijven bijvoorbeeld “een ander systeem mogen we niet gebruiken ivm veiligheid” en “Het is het enige systeem dat past binnen het veiligheidsbeleid van IT en ondersteund wordt.”

Bij de waterschappen bleek functionaliteit een rol te spelen: 45% van de ondervraagden geeft aan dat dit een belangrijke afweging was in het maken van de keuze. Bij de gemeenten is dit 41%. Desgevraagd geven ondervraagden bij de gemeenten meermaals aan dat zij waarde hechten aan het feit dat een vergadersysteem alle deelnemers aan de vergadering tegelijk in beeld kan brengen.

<sup>4</sup> De statengriffiers zijn al medio april gevraagd naar de keuze voor de systemen.

| Wat waren de belangrijkste afwegingen bij het kiezen van dit systeem/deze systemen? | Gemeenten | %   | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>   |           |     |               |     |
| Technisch: op advies van de IT-afdeling   | 110       | 53% | 8             | 40% |
| Technisch: het systeem is veilig  | 87        | 42% | 5             | 25% |
| Technisch: het systeem biedt de gewenste functionaliteit                            | 85        | 41% | 9             | 45% |
| Praktisch: het systeem is gemakkelijk te gebruiken                                  | 80        | 39% | 8             | 40% |
| Praktisch: het systeem werd al gebruikt   | 72        | 35% | 7             | 35% |
| Praktisch: het systeem past bij andere systemen die gebruikt worden                 | 72        | 35% | 2             | 10% |
| Technisch: het systeem is stabiel   | 67        | 32% | 6             | 30% |
| Financieel: er liep al een licentie voor dit systeem                                | 46        | 22% | 4             | 20% |
| Anders, namelijk:   | 29        | 14% | 3             | 15% |
| Financieel: het systeem is goedkoop of gratis                                       | 27        | 13% | 0             | 0%  |
| N   | 207       |     | 20            |     |

Figuur 6-2: Afwegingen bij het kiezen van een of meerdere systemen

De vraag naar de afwegingen bij het kiezen van een systeem werd eerder in de tijd, medio april al, ook aan de statengriffiers gesteld. Zij gaven als meest genoemde afweging een praktisch argument: veelal werd gekozen voor systemen die al gebruikt werden, of die gemakkelijk aansloten bij systemen die al gebruikt werden. Twee provincies gaven aan dat de keuze voor een systeem door de IT-afdeling is gemaakt. Slechts één provincie zegt gekozen te hebben voor een systeem op basis van afwegingen rondom veiligheid.

## Digitaal stemmen

Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen naast digitale systemen voor beraadslagen ook gebruikmaken van digitale systemen voor het nemen van besluiten, de zogenaamde 'stemapps'. De surveys voor deze decentrale overheden laten zien dat er tot op heden weinig gebruik is gemaakt van dergelijke stemapps. Provincies deden dit het meest (25%, 3 provincies), gevolgd door gemeenten (9%, 19 gemeenten). Waterschappen maakten nog geen gebruik van stemapps.

| Gebruikt u een digitale applicatie bij het stemmen in de digitale vergadering? | Gemeenten | %    | Provincies | %    | Waterschappen | %    |
|--|-----------|------|------------|------|---------------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>   |           |      |            |      |               |      |
| Ja   | 19        | 9%   | 3          | 25%  | 0             | 0%   |
| Nee, maar dit is wel in voorbereiding  | 64        | 31%  | 3          | 25%  | 3             | 16%  |
| Nee  | 124       | 60%  | 6          | 50%  | 16            | 84%  |
| N  | 207       | 100% | 12         | 100% | 19            | 100% |
| Vraag overgeslagen   |           |      |            |      | 1             |      |

Figuur 6-3: Het gebruik van stemapps

Het overgrote deel van de respondenten in alle surveys geeft aan dat zij geen gebruik hebben gemaakt van stemapps, en dat daar ook geen plannen voor zijn. Het gaat dan om 60% van de gemeenten, de helft van de provincies en 84% van de waterschappen. De commissie vroeg de gemeenten en de waterschappen in meer detail waarom zij geen gebruik maken van digitale stemapps. Een deel van de respondenten (19% bij gemeenten en 21% bij de waterschappen) gaf aan dat dit komt doordat digitale middelen om mee te stemmen niet beschikbaar zijn. De meerderheid (respectievelijk 69 en 68%) vulde echter het open antwoordveld in. De antwoorden daar zijn divers. Bij gemeenten wordt het vaakst geantwoord dat men het simpelweg ‘niet nodig’ vindt, zonder verdere uitleg. Diverse raadsgriffiers leggen uit dat besluitvormende vergaderingen niet digitaal maar fysiek plaatsvinden, en dat dit de reden is waarom een stemapp niet nodig is. Daarnaast geven raadsgriffiers aan dat zij het te complex vinden vanwege technische uitdagingen, of omdat raadsleden met beperkte ICT-vaardigheden dan twee verschillende apps moeten gebruiken. Ook wordt soms aangegeven dat “besluiten [...] meestal zonder stemming [worden] genomen. [W]anneer stemming wel gewenst is, wordt er hoofdelijk gestemd”, of dat de gemeenteraad zo klein is dat “- indien nodig - hoofdelijk stemmen niet tot grote tijdsproblemen leidt.” Tot slot zijn er raadsgriffiers die aangeven geen stemapp nodig te hebben omdat zij gekozen hebben voor een vergadersysteem waarbij alle raadsleden in beeld (kunnen) zijn, en zij er dus voor kiezen met handopsteking te stemmen. Op dit punt komt de commissie later terug.

Ook bij de waterschappen is de belangrijkste reden om geen stemapp te gebruiken dat men het niet nodig vindt. Een aantal respondenten geeft aan dat stemmingen altijd hoofdelijk plaatsvinden waarbij iedereen in de vergadering één voor één beeld wordt gebracht en zijn stem uitspreekt.

| Zo nee, waarom niet?                                     | Gemeenten | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>                    |           |     |               |     |
| Anders, namelijk:  | 86        | 69% | 13            | 68% |
| Digitale systemen voor stemmen zijn niet beschikbaar     | 23        | 19% | 4             | 21% |
| Er zijn zorgen over juridische risico's                  | 17        | 14% | 1             | 5%  |
| Er zijn zorgen over bestuurlijk-politieke risico's       | 10        | 8%  | 1             | 5%  |
| Er zijn onvoldoende financiële middelen                  | 9         | 7%  | 0             | 0%  |
| Er zijn zorgen over de veiligheidsrisico's               | 7         | 6%  | 0             | 0%  |
| Digitale systemen voor stemmen werken niet/doen het niet | 6         | 5%  | 0             | 0%  |
| N  | 124       |     | 19            |     |
| Vraag overgeslagen                                       |           |     | 1             |     |

Figuur 6-4: Redenen om geen stemapp te gebruiken



Gemeenten en waterschappen die wél gebruikmaken van een stemapp (n=83, respectievelijk n=13) gebruiken in overgrote meerderheid de functionaliteit van iBabs en NotuBiz (genaamd NotuVote). Dit zijn systemen die ook in de fysieke vergaderzaal worden gebruikt, en waarvoor (nu) als (extra) functionaliteit een stemmogelijkheid beschikbaar is. Bij de provincies werd Gemeente Oplossingen onder de optie ‘Anders, namelijk’ meermaals genoemd. Bij de waterschappen en de provincies vulde het overgrote deel van de respondenten onder deze categorie “geen stemapp” in.

| Welke applicatie(s) gebruikt u?                      | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| (Meerdere antwoorden mogelijk)                       |           |     |            |     |               |     |
| iBabs  | 43        | 52% | 1          | 10% | 3             | 23% |
| NotuVote (NotuBiz)                                   | 28        | 34% | 3          | 30% | 0             | 0%  |
| Gemeenteoplossingen (n.v.t. bij PS en Waterschappen) | 6         | 7%  | -          | -   | -             | -   |
| Anders, namelijk:                                    | 6         | 7%  | 6          | 60% | 10            | 77% |
| Parlaeus   | 2         | 2%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| Roxit/Green Valley                                   | 0         | 0%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| N  | 83        |     | 12         |     | 13            |     |
| Vraag overgeslagen                                   |           |     |            |     | 7             |     |

Figuur 6-5: Welke stemapps worden er gebruikt

### **Risico's bij het gebruik van digitale middelen voor beraadslagen en besluiten**

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de belangrijkste risico's van het gebruik van verschillende digitale systemen voor vergaderen en stemmen, met name op het terrein van cybersecurity. Om de duiding van die risico's inzichtelijk te maken, is het nodig eerst nader in te gaan op het duidingskader dat hier gebruikt is.

#### **Gebruikte modellen voor de duiding van cybersecurity risico's**

‘Cybersecurity’ is een term die veel gebruikt wordt, maar helaas niet eenduidig gedefinieerd is. Volgens sommigen is deze term equivalent aan informatiebeveiliging, d.w.z. het veilig maken en houden, van data, systemen en netwerken. Onder deze definitie is cybersecurity een *technische* uitdaging. Drie belangrijke aandachtspunten zijn dan:

1. De *beschikbaarheid* van data, netwerken en systemen: wanneer organisaties en individuen in toenemende mate afhankelijk zijn van data of informatie die opgeslagen is of toegankelijk wordt gemaakt via digitale, genetwerkte systemen, dan moeten deze systemen robuust zijn en de genoemde data/informatie altijd, of althans zo vaak mogelijk, beschikbaar zijn.

2. De *integriteit* van data en informatie: wanneer data en informatie digitaal opgeslagen, verwerkt en gedeeld worden, is het van belang dat we erop kunnen vertrouwen dat die data/informatie correct is, en niet gemanipuleerd kan worden door onbevoegden, of per ongeluk veranderd kan worden. Onder het waarborgen van integriteit valt ook dat we natuurlijke personen kunnen identificeren in cyberspace, wanneer zij toegang willen tot informatie. Authenticatie en identiteitsmanagement, bijvoorbeeld door gebruikmaking van een combinatie van username en password, zijn sleutelbegrippen op dit vlak.
3. De *vertrouwelijkheid* van communicatie moet gewaarborgd zijn: we versturen brieven in een gesloten envelop om te voorkomen dat derden onze communicatie kunnen meeziën. Ook in cyberspace geldt dat we communicatie graag vertrouwelijk houden wanneer zij verstuurd wordt via digitale netwerken.

In het afgelopen decennium zijn veel onderzoekers en beleidsmakers op het terrein van cybersecurity tot de conclusie gekomen dat de technische zorg voor beschikbaarheid en de bescherming van integriteit en vertrouwelijkheid (samen vaak BIV genoemd) weliswaar van belang is, maar dat veilig gebruik van cyberspace voor organisaties en burgers méér behelst dan alleen een technische uitdaging. Menselijk handelen en gedrag speelt een sleutelrol bij het veilig maken en houden van cyberspace, en hetzelfde geldt voor het opzetten van allerlei vormen van governance en regulering, die sturing geven aan gedrag in en via cyberspace. In deze evaluatie hanteert de commissie deze bredere interpretatie van de notie van cybersecurity. Onder cybersecurity verstaat de commissie het volgende:

1. Het bewaken van de integriteit en vertrouwelijkheid van data en informatie, alsook de bescherming tegen inbreuken daarop;
2. Zorgdragen voor beschikbaarheid van (toegang tot) netwerken, data, informatie en systemen, alsook het voorkomen van uitval daarvan;
3. Zorgdragen voor adequaat gebruik van data, informatie, netwerken en systemen door gebruikers; en
4. Een goede governance van de inzet van dergelijke middelen. Hieronder vallen ook afwegingskaders op het terrein van risico en compliance, alsook middelen en menskracht die zorgdragen voor de preventie, detectie en respons van/ten aanzien van risico's.

De variëteit aan risico's op het terrein van cybersecurity is enorm, en sterk afhankelijk van het domein waarnaar men kijkt. Burgers die met hun smartphone via een onbeveiligd WiFi-netwerk hun bankzaken checken, lopen risico's van een compleet andere orde dan statelijke actoren die hun leger inzetten om met offensieve capaciteit via cyberspace andere statelijke actoren aan te vallen. En een webwinkel die zijn klantenbestand niet goed beveiligt loopt andere risico's dan een gemeentelijke organisatie die via cyberspace wil beraadslagen en besluiten. Omdat de evaluatie zich uitsluitend richt op de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming is een inkadering van de potentiële risico's op zijn plaats. Die inkadering doet de commissie op twee aspecten:

1. **Soorten** risico's:
  - a. Risico's op het gebied van *integriteit* en *vertrouwelijkheid* van data en informatie. Hieronder vallen zaken als datalekken of diefstal maar ook besmettingen met malware. Merk op: onder deze categorie worden ook alle risico's rondom de *identificeerbaarheid* en *authenticatie* van gebruikers van systemen geschaard, zoals het niet onomstotelijk vast kunnen stellen van de identiteit en/of deelname van gebruikers aan een vergadering of stemming;
  - b. Risico's op het terrein van de *beschikbaarheid* van systemen. Hieronder vallen zaken als het niet kunnen inloggen voor een vergadering, of alle technische problemen die deelname tijdens de vergadering hinderen of onmogelijk maken (geen beeld/geluid, slechte verbinding etc.).
  - c. Risico's ten aanzien van adequaat *gebruik* van data, informatie, netwerken en systemen door gebruikers. Hieronder vallen bijvoorbeeld een gebrek aan kennis en kunde rondom het gebruik van digitale middelen voor vergaderen en stemmen bij eindgebruikers, maar ook het foutief gebruik van systemen waardoor bijvoorbeeld te veel of de verkeerde informatie publiek wordt gemaakt.
  - d. Risico's op het terrein van de *governance* van de inzet van digitale middelen voor vergaderen en stemmen. Hieronder vallen risico's ten aanzien (de afwegingen aangaande) de keuze voor of tegen een bepaald systeem voor vergaderen of stemmen, keuzes rondom het opstellen, ten uitvoer brengen en ondersteunen van procedures op het terrein van digitaal vergaderen, maar ook alle keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de voorkoming en afhandeling van technische en veiligheidsincidenten.
  
2. Risico's kunnen daarnaast op een **tijd-as** worden geclassificeerd:

- a. Het *voorkomen* van incidenten, voordat ze zich materialiseren, noemen we risico-management. Hieronder vallen alle maatregelen en afwegingen om risico's in te schatten, te wegen, te analyseren alsmede alle manieren waarop risico's worden gemitigeerd of afgedekt voordat ze tot incidenten kunnen leiden.
- b. Het *detecteren* van incidenten wanneer ze plaatsvinden noemen we incident respons. Hierbij gaat het om het (kunnen) registreren van incidenten, om het (kunnen) analyseren van incidenten en, waar nodig, om het (kunnen) beëindigen van het incident.
- c. Het *reageren* op incidenten nadat ze hebben plaatsgevonden noemen we recovery. Hieronder vallen alle maatregelen om te herstellen na en van het incident, alsook de uitrol en aanpassing van procedures en governance structuren nadien.

### ***Digitaal vergaderen en stemmen: bevindingen en incidenten***

Welke risico's zijn er bij het gebruik van digitale systemen voor beraadslaging en bij digitale systemen voor stemmen?

#### **Digitaal vergaderen**

De meeste gemeenten, provincies en waterschappen gebruiken bekende videoconferencing software van grote leveranciers. Met name Microsoft Teams en Zoom blijken populair. Hoewel Microsoft Teams recent in het nieuws kwam met een kwetsbaarheid die kwaadwillenden ertoe in staat stelde de data van eindgebruikers te stelen en zelfs alle Teams accounts van een organisatie over te nemen<sup>5</sup>, wordt dit programma over het algemeen gezien als redelijk robuust op het vlak van security en privacy. De integratie met andere Microsoftapplicaties (en dus gebruikersaccounts en licenties) maakt dat veel organisaties voor deze software kiezen.

Zoom daarentegen is meer omstreden. Deze app heeft erg veel media-aandacht gekregen sinds het uitbreken van de corona crisis en/maar is ongekend populair. De groei van Zoom nam toe van 10 miljoen naar 300 miljoen gebruikers in Zoom meetings per dag<sup>6</sup>. Al snel kwam Zoom onder vuur te liggen vanwege een variëteit aan kwetsbaarheden. Eén daarvan was het zogenaamde 'zoombombing'<sup>7</sup>, waarbij videovergaderingen konden worden verstoord door ongewenste deelnemers. Er werden ook vraagtekens gezet bij de manier waarop Zoom haar

---

<sup>5</sup> Deze kwetsbaarheid werd ontdekt door het cybersecurity bedrijf CyberArk. Meer informatie over de kwetsbaarheid is hier te vinden: <https://www.cyberark.com/threat-research-blog/beware-of-the-gif-account-takeover-vulnerability-in-microsoft-teams/>. Microsoft heeft intussen een oplossing gevonden om dit gat te dichten.

<sup>6</sup> <https://blog.zoom.us/wordpress/2020/04/22/90-day-security-plan-progress-report-april-22/>

<sup>7</sup> <https://www.zdnet.com/article/doj-says-zoom-bombing-is-a-crime/>

data versleutelt<sup>8</sup>, en bij het feit dat te veel gegevens vanuit Zoom werden doorgegeven aan Facebook<sup>9</sup>. Zoom richtte zich voor de coronacrisis met name op grote organisaties, die een betaalde dienst afnamen. Veel van de veiligheids- en privacy-risico's die nu in de media zijn, hebben primair te maken met de gratis dienst die nu door velen wordt gebruikt. Zoom zegt hard te werken om de problemen op te lossen<sup>10</sup>. Desondanks hebben veel organisaties wereldwijd intussen besloten het gebruik van Zoom (of in elk geval van de niet-betaalde versie) af te raden of zelfs te verbieden<sup>11</sup>. Waarom kiest 22% van de gemeenten en 45% van de waterschappen dan toch voor Zoom? Uit de surveys blijkt dat het antwoord daarop tweeledig is. Gebruikersgemak staat bovenaan. De populariteit van Zoom is in belangrijke mate te danken aan het feit dat het één van de meest gebruiksvriendelijke apps voor videobellen is die er op de markt zijn. De interface is intuïtief en ook mensen zonder veel ICT-vaardigheden kunnen er goed mee uit de voeten. Een tweede reden die genoemd wordt in de surveys is dat dit één van de weinig videoconferencing apps is waarbij alle deelnemers aan een gesprek tegelijkertijd in beeld gebracht kunnen worden. Dit heeft als voordeel dat er veel overzicht is over wie er in de vergadering aanwezig is, en dat het snel zichtbaar wordt wanneer deelnemers bijvoorbeeld 'uit de vergadering vallen'. Bij Microsoft Teams kunnen slechts maximaal 4 mensen in beeld gebracht worden, en is dit overzicht dus niet zo duidelijk. Een bijkomend voordeel van het feit dat alle deelnemers aan een vergadering tegelijk in beeld zijn is dat stemmen eventueel kan plaatsvinden met handopsteking in plaats van in een aparte stemapp. Op dit punt zullen we hieronder nader ingaan (zie pagina 39).

### **Incidenten rondom digitaal vergaderen**

Uit de surveys en uit berichtgeving in de media blijkt dat incidenten in het overgrote gedeelte van de digitale vergaderingen uitblijven. 89% van de gemeenten, 50% van de provincies en 82% van de waterschappen zeggen dat er zich nog geen incidenten hebben voorgedaan. Waar er wel sprake is van incidenten zijn dit nagenoeg allemaal verhoudingsgewijs kleine incidenten.

---

<sup>8</sup> <https://citizenlab.ca/2020/04/move-fast-roll-your-own-crypto-a-quick-look-at-the-confidentiality-of-zoom-meetings/>

<sup>9</sup> <https://betanews.com/2020/03/27/zoom-sharing-data-with-facebook/>

<sup>10</sup> <https://blog.zoom.us/wordpress/2020/04/01/a-message-to-our-users/>

<sup>11</sup> In Nederland betreft het onder andere het Ministerie van Defensie en alle Nederlandse universiteiten.

| Hebben zich in de digitale vergadering één of enkele incidenten voorgedaan qua vergaderorde of besluitvorming? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>  |           |     |            |     |               |     |
| Ja, de voorzitter heeft bij één of meerdere raads-, staden- AB-leden de microfoon onvrijwillig uitgezet        | 3         | 2%  | 0          | 0%  | 1             | 6%  |
| Ja, de voorzitter heeft een digitale beraadslaging afgebroken  | 2         | 1%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| Ja, de voorzitter heeft een digitale stemming afgebroken   | 0         | 0%  | 1          | 8%  | 0             | 0%  |
| Ja, raads-, staten-, AB-leden hebben zich uit een digitale vergadering teruggetrokken                          | 0         | 0%  | 1          | 8%  | 0             | 0%  |
| Ja, anders, namelijk:  | 18        | 9%  | 5          | 42% | 3             | 18% |
| Nee  | 170       | 89% | 6          | 50% | 14            | 82% |
| N  | 192       |     | 12         |     | 17            |     |
| Vraag overgeslagen   |           |     |            |     | 3             |     |

Figuur 6-6: Incidenten bij digitale vergaderingen

De commissie concludeert dat het hier in belangrijke mate gewennings- en opstartproblemen betreft. Eindgebruikers die ineens van huis uit digitaal gaan vergaderen moeten wennen aan het gebruik van technische middelen (welk systeem voor welk doeleinde en op welk apparaat), maar ook aan nieuwe mores (wanneer zet je je microfoon en camera aan of uit, wat is de 'dresscode' bij vergaderen vanuit huis). En ook de gemeente zelf moet soms wennen aan het gebruik van systemen, waardoor menselijke fouten kunnen ontstaan. Zo was er één incident dat media-aandacht kreeg, waarbij een bezoeker een raadsvergadering via Zoom verstoorde. In eerste instantie werd in de media gezegd dat het een hack betrof, maar later bleek de link naar de vergadering op de gemeentelijke website te zijn gezet, waardoor iedereen vrij toegang kon krijgen tot de vergadering. Bij de framing van risico's die we hierboven bespraken (zie pagina 35) vallen deze incidenten in de categorieën 1c. en 1.d: het betreft incidenten rondom het *adequate gebruik* van systemen, en de *governance* daarvan.

De commissie vroeg ook uitdrukkelijk naar technische incidenten. Ook hier zegt het merendeel van de gemeenten, provincies en waterschappen geen problemen te hebben ondervonden (76, respectievelijk 67 en 78%). Waar technische problemen wel de kop opstaken, betrof dit het vaakst problemen met inloggen of het wegvallen van internetverbindingen tijdens de vergadering waardoor leden niet of onvoldoende konden participeren – in het framework hierboven gecategoriseerd als een risico van het type 1b. Soms heeft dit te maken met de voorzieningen van eindgebruikers in de thuisomgeving (bijvoorbeeld door een beperkte internetverbinding), maar in andere gevallen ligt het aan het overvraagd worden van de servers of netwerken van de aanbieder van de vergaderdienst. Zo was de streaming dienst van Notubiz op enig moment overvraagd waardoor meerdere gemeenten hun digitale raadsvergadering niet online konden uitzenden.

| Zijn er tot nu toe technische incidenten geweest die de digitale raadsvergadering ernstig <sup>+</sup> hebben verstoord? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>  |           |     |            |     |               |     |
| Nee  | 145       | 76% | 8          | 67% | 14            | 78% |
| Ja, individuele gebruikers konden niet/met moeite deelnemen of hadden serieuze technische problemen                      | 21        | 11% | 2          | 17% | 1             | 6%  |
| Ja, de vergadering werd gestoord/onderbroken/afgebroken door technische problemen  | 19        | 10% | 2          | 17% | 1             | 6%  |
| Ja, anders, namelijk:  | 9         | 5%  | 4          | 33% | 3             | 17% |
| Ja, individuele gebruikers konden niet stemmen   | 3         | 2%  | 1          | 8%  | 0             | 0%  |
| Ja, een stemming is in zijn geheel verstoord/onderbroken/afgebroken/mislukt  | 1         | 1%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| Ja, er is informatie gestolen of gelekt  | 0         | 0%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| N  | 192       |     | 12         |     | 18            |     |
| Vraag overgeslagen   |           |     |            |     | 2             |     |

Figuur 6-7: Technische problemen bij vergaderingen

Bezien vanuit de tijd-as kunnen we ten aanzien van alle hierboven genoemde (soorten) incidenten vaststellen dat zij bijna zonder uitzondering het gevolg zijn van de radicale en grootschalige verschuiving van fysiek naar digitaal vergaderen, en vooral met de korte tijdsspanne waarin die verschuiving heeft plaatsgevonden. Systemen zijn (nog) niet voldoende op orde, bandbreedte en capaciteit laten soms te wensen over, en de nieuwigheid van digitaal vergaderen maakt dat op sociaal vlak nog nieuwe codes moeten groeien. Het schort hier aan tijd, middelen en mankracht voor goed risicomanagement: aan de voorbereidingen die nodig zijn om het gebruik van nieuwe digitale middelen goed in de organisatie te laten landen. Tijd, middelen en mankracht ontbraken, simpelweg door de plotselinge komst van corona. En dus moet dit risicomanagement nu alsnog gebeuren, terwijl men al digitaal aan het vergaderen is. De commissie heeft er vertrouwen in dat er in de komende weken en maanden verbetering te zien zal zijn op dit terrein. Het gaat immers, in de ogen van de commissie, in het overgrote deel van de gevallen niet om structurele problemen, maar om een soms haperende opstartfase. De genoemde incidenten zijn bovendien vervelend maar geen van allen (zeer) ernstig.

### Digitaal stemmen

De Tijdelijke wet voorziet bij digitale stemmingen niet in een aparte, algemene eis van identificeerbaarheid van stemmers. Bij een hoofdelijke stemming, of een stemming met handopsteken zou een dergelijke eis ook niet zoveel toevoegen aan de wel gestelde eis van voortdurende identificeerbaarheid van de deelnemers aan de vergadering. Maar bij het gebruik van aparte stemapps kan dat anders liggen, omdat daarbij specifieke veiligheidsrisico's ontstaan. Van dergelijke stemapps wordt in de praktijk (nog) weinig gebruik gemaakt (zoals



hierboven gemeld: 19 gemeenten, 3 provincies, 0 waterschappen). Toch merkt de commissie ten aanzien daarvan een aantal zaken op.

Wanneer een vergadering en een stemming in één en dezelfde digitale omgeving plaatsvinden, is er geen probleem. Als stemmen mogelijk is binnen de omgeving van bijvoorbeeld Microsoft Teams, dan betekent een geïdentificeerd lid van de vergadering automatisch ook een geïdentificeerde stemmer. Echter, de meeste videoconferencing software voorziet niet in een mogelijkheid om te stemmen, anders dan door de leden in beeld te brengen en hun stem woordelijk of met een gebaar (handopsteking) te laten uitdrukken. Via veel van de meest gebruikte vergadersystemen kunnen niet alle deelnemers gelijktijdig in beeld worden gebracht zodat een stemming bij handopsteken niet kan. Hoofdelijke stemming is echter een zeer tijdrovende bezigheid, zeker wanneer het in een digitaal vergadersysteem relatief lang duurt voordat het stemmende lid in beeld komt. Dit verklaart de wens voor stemapps. Dit zijn aparte apps, losstaand van de vergaderomgeving. Omdat de wet niet vereist dat stemmers in een dergelijke app ook geïdentificeerd moeten kunnen worden (op welke wijze dan ook), bestaat de mogelijkheid (het risico) dat de uitgebrachte stem niet door de in de vergadering geïdentificeerde volksvertegenwoordiger wordt uitgebracht, maar door iemand (of iets) anders. De commissie is zich bewust van het feit dat het gebruik van stemapps, waarin de identiteit van natuurlijke personen niet onomstotelijk vastgesteld wordt geen juridische eis is, maar merkt op dat dit vanuit het oogpunt van cybersecurity wel een risico kan vormen.

In de tweede plaats veronderstelt de wet dat bij het uitbrengen van stemmen via stemapps de stemverdeling in beeld gebracht moet worden inclusief de personen deze stemmen hebben uitgebracht. Zo is er in elk geval een waarborg dat de *uitkomst* van de stemming correct is. Als deze uitkomst niet correct is, bijvoorbeeld omdat een stem is uitgebracht door een ander dan de gekozen volksvertegenwoordiger, dan kan deze volksvertegenwoordiger dit kenbaar maken voordat dit besluit definitief wordt genomen en kan de stemronde worden overgedaan met een hoofdelijke stemming. Daarbij worden alle volksvertegenwoordigers in de vergadering dan één voor één in beeld gebracht om hun stem kenbaar te maken, met beeld en geluid. Hoewel deze waarborg het risico van een verkeerde stem*uitkomst* afdekt, en er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om een correcte uitkomst te genereren, is met de huidige voorziening in de wet het risico van een foutief stem*proces* niet geborgd. Bovendien ontdekte de commissie dat in elk geval een aantal van de gebruikte stemapps niet de gedetailleerde stemverdeling in beeld brengen, maar alleen de totalen van alle uitgebrachte stemmen, of de totalen van de stemmen per fractie. Daarmee wordt de waarborg om de uitkomst van de



stemming te kunnen controleren (deels) ondergraven: individuele volksvertegenwoordigers kunnen niet zien of hun stem correct verwerkt is.

Het ontbreken van een waarborg tegen de veiligheidsrisico's die ontstaan bij het gebruik van de stemapps zonder identificatie, is opvallend ten opzichte van het belang dat (1) bij geheime stemmingen wordt gehecht aan de authenticatie van stembriefjes, en (2) in fysieke vergaderingen wordt gehecht aan het feit dat volksvertegenwoordigers zelf fysiek aanwezig zijn om in de vergaderzaal te stemmen. Deze twee punten worden hieronder nader uitgewerkt.

De Tijdelijke wet stelt: bij de stemming via stembriefjes “vergewist de voorzitter zich van de authenticiteit van de uitgebrachte stem, met dien verstande dat bij een geheime stem deze stem niet herleidbaar is tot het lid dat de stem heeft uitgebracht.”<sup>12</sup> Bij geheime stemmingen acht de wetgever het van belang dat door de juiste personen is gestemd, zonder te weten wat elk van die personen heeft gestemd. Dit laatste is bij openbare, digitale stemmingen uiteraard niet aan de orde, maar de wetgever heeft er desondanks niet voor gekozen om in algemene zin voor het gebruik van aparte stemapps aparte authenticatie vereisen.

Echter, wanneer via digitale middelen gestemd wordt, is het vaststellen van de identiteit van de stemmer niet eenvoudig. De voorzitter kan niet onomstotelijk vaststellen of de volksvertegenwoordiger ook daadwerkelijk degene is die op de knop heeft gedrukt. Dit kan ook een ander persoon zijn geweest die zich op dezelfde locatie bevindt, of iemand die zich toegang heeft verschaft tot het systeem van de volksvertegenwoordiger, of in het meest extreme geval zelfs door malware gedaan worden. Het vaststellen van de identiteit van personen is binnen het domein recht & ICT al jaren een breinbreker. Voor rechtszaken, bijvoorbeeld op het terrein van cybercrime, is dit een grote uitdaging: hoe bewijst men voorbij gerede twijfel dat een dader daadwerkelijk degene was die het misdrijf heeft gepleegd? Men kan immers bijvoorbeeld alleen maar aantonen dat het misdrijf vanaf een bepaald IP-adres gepleegd is, of gebruikmakend van een bepaald netwerk. De stap naar het onomstotelijk vaststellen van de identiteit van een natuurlijke persoon die handelt via een digitaal medium is niet eenvoudig. De analogie met digitale stemmingen bij decentrale overheden is helder: ook daar kan de identiteit van de stemmer niet onomstotelijk worden vastgesteld.

Een tweede punt betreft het feit dat bij fysieke stemmingen in normale omstandigheden alleen de in de zaal aanwezige leden hun stem uitbrengen. Het is niet toegestaan om een andere persoon af te vaardigen, zelfs niet met een geschreven en ondertekende volmacht. Aan dit

---

<sup>12</sup> Artikel 1.4, lid 2.

vereiste wordt streng de hand gehouden. Bij digitaal stemmen via een aparte stemapp ontstaat echter wel de mogelijkheid en het risico dat iemand anders (welbewust of zonder het te weten) stemt, zoals hierboven beschreven. De strenge eisen die aan de fysieke aanwezigheid van volksvertegenwoordigers worden gesteld bij offline vergaderingen zijn dus niet helemaal zijn omgezet in vergelijkbare eisen voor de identificatie bij het stemmen via een stemapps die los van het digitale vergadersysteem functioneren.

De commissie realiseert zich dat het vaststellen van de identiteit van stemmers in een digitale omgeving geen sine cure is. De commissie realiseert zich ook dat de wet voldoende waarborgen biedt om tot een correcte *uitkomst* van stemming te komen. En de commissie realiseert zich ook dat het merendeel van de gemeenten en provincies alsook alle waterschappen ervoor kiezen om geen gebruik te maken van digitale middelen om te stemmen. Er zijn ook slechts enkele incidenten rondom stemmen genoemd in de surveys. Zo misten enkele volksvertegenwoordigers hun kans om een stem uit te brengen omdat zij door een technisch mankement niet (meer) in de vergadering zaten, en bracht bij een oefenvergadering “een ander dan het aangesproken raadslid een stem uit.” Wellicht zijn de zorgen van de commissie omtrent digitaal stemmen disproportioneel ten opzichte van de praktische werkelijkheid op dit moment. Daar waar digitaal beraadslagen en besluiten in de toekomst echter een structurele inbedding zou krijgen, is de vraag naar authenticatie en identificatie des te belangrijker. Om die reden geeft de commissie hieronder twee mogelijkheden mee waarop de discrepantie digitaal versus fysiek stemmen kan worden gerepareerd.

### ***Aanbevelingen op het terrein van systemen en cybersecurity***

Bij fysieke vergaderingen verzamelen volksvertegenwoordigers zich op een locatie, waar zij zowel vergaderen als besluiten. Zij doen dat fysiek hoorbaar en zichtbaar tegelijk, allemaal tegelijk of via een hoofdelijke stemming. Wanneer een digitaal systeem erin zou slagen dit principe zo nauwkeurig mogelijk na te bootsen, dan verdwijnen de risico's die hierboven beschreven werden. Idealiter brengt een digitaal vergadersysteem alle leden van een vergadering tegelijkertijd in beeld, zodat (1) duidelijk is wie er in de vergadering zitten en wie eventueel niet meer, maar ook (2) in één oogopslag duidelijk is wie welke stem uitbrengt, met behulp van bijvoorbeeld handopsteking, of het gebruik van een knopje dat handopsteking symboliseert. Stemgedrag wordt daarmee voor alle partijen controleerbaar en het is niet mogelijk (per ongeluk of expres) dat een ander dan de gekozen volksvertegenwoordiger zijn of haar stem uitbrengt. Op dit moment is Microsoft Teams het meest gebruikte systeem om

mee te vergaderen. Bij dit systeem kunnen maximaal 4 personen tegelijk in beeld gebracht worden. Dat betekent dat als men Teams wil gebruiken om te stemmen, dit alleen kan door te kiezen voor een hoofdelijke stemming en alle leden in de vergadering één voor één in beeld te brengen en hun stem uit te brengen. Dit is tijdsintensief en om die reden niet handig. Zoom, dat ook veel gebruikt wordt, stelt leden wél in staat allemaal tegelijk in beeld te zijn. Stemmen via Zoom kan dus heel eenvoudig met handopsteking, en dit systeem ondervangt daarmee de problemen die de commissie ziet rondom het gebruik van stemapps. Echter, we beschreven al dat Zoom de nodige veiligheids- en privacy-risico's kent. De commissie stelt zich op het standpunt dat er voor de korte termijn geen goede oplossingen zijn om de genoemde uitdagingen te adresseren. Er zijn geen vergaderapps voorhanden die aan de eisen van de commissie voldoen op het vlak van stemmen, en het is niet realistisch dat dergelijke oplossingen er binnen enkele maanden wel zijn. Voor de (middel)lange termijn acht de commissie het echter wel wenselijk dat bestaande aanbieders van vergadersoftware (voor decentrale overheden of voor meer algemeen gebruik) veilige en effectieve stemfaciliteiten implementeren, danwel stemmen door handopsteking mogelijk maken door alle aanwezigen in een vergadering in één keer in beeld te brengen. Het is daarbij van belang dat deze software niet alleen totalen laat zien na een stemming, maar ook de precieze stemverdeling. Zeker wanneer digitaal vergaderen in de toekomst tot een mogelijke standaardpraktijk verwordt, is het cruciaal dat ook de stemvoorziening op orde komt. De commissie raadt het ministerie van BZK aan hierin een sturende rol te spelen.

## 7. Juridische bevindingen

De bevindingen in dit hoofdstuk berusten op een kader dat is samengesteld uit de eisen die de Tijdelijke wet zelf stelt en uit de overig geldig gebleven vereisten voor beraadslagende en besluitvormende vergaderingen van gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen van waterschappen en eilandsraden. Het juridisch kader is toegespitst op vijf punten, te weten: de openbaarheid van de vergaderingen, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en het handhaven van de vergaderorde. Het doel van deze tussenrapportage is om het juridisch kader zodanig uit te werken dat het voldoende concreet wordt om te kunnen worden toegepast op de inmiddels verzamelde gegevens. Daarmee kan aan het einde van dit hoofdstuk de vraag worden beantwoord of in juridisch perspectief op dit moment reden bestaat om structureel of regelgevend in te grijpen op de verduidelijking of handhaving van het juridisch kader. Voor het overige hebben ook de juridische bevindingen in deze tussenrapportage een voorlopig karakter.

De tekst in (alleen) dit hoofdstuk, inzake de juridische bevindingen, is tot stand gekomen in samenwerking met prof. mr. D.J. Elzinga en berust, naast de in paragraaf 2.3 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 een inventarisatie gemaakt van ervaringen en knelpunten.

### ***Openbaarheid van de vergaderingen***

Digitale vergaderingen dienen, net als de fysieke, openbaar te zijn. Minimaal vereist onder de Tijdelijke wet is een fatsoenlijke passieve openbaarheid: burgers moeten zonder veel moeite (via internet of de lokale televisiezender) *live* en mét beeld de vergadering kunnen volgen.

| Op welke wijze is de openbaarheid van de digitale vergadering geregeld? | Gemeenten | %   |
|---|-----------|-----|
| <i>(Meerdere antwoordopties mogelijk)</i>                               |           |     |
| Live via de internetstream tijdens de vergadering                       | 195       | 94% |
| Live via de lokale televisie tijdens de vergadering                     | 45        | 22% |
| Anders, namelijk:   | 18        | 9%  |
| Niet  | 1         | 0%  |
| N   | 207       |     |

*Figuur 7-1: Passieve openbaarheid*

Aangezien het overgrote deel van de gemeenten, Provincies en waterschappen al voor de corona-crisis systemen had waarmee vergaderingen live en met beeld konden worden gevolgd, verbaast het niet dat 94% van de griffiers rapporteert dat de digitale vergaderingen via internet openbaar zijn geweest. De twaalf raadsgriffiers die hier negatief antwoorden, hebben ofwel via de lokale televisie voorzien in de passieve openbaarheid ofwel onder het kopje overig aangegeven hoe de vergaderingen openbaar zijn. De enige 'nee' betreft een gemeente die aangeeft niet digitaal te vergaderen. Ook de statenvergaderingen en de vergaderingen van de algemeen besturen van de waterschappen worden via internet gestreamd.

Voldoen aan het vereiste van passieve openbaarheid vereist niet alleen een goede voorziening maar ook de actieve aandacht van de voorzitter en/of griffier tijdens de vergadering. Haperingen in de uitzending zijn voorstelbaar, maar structurele uitval van de openbare live verbinding moet tot het onderbreken of opschorten van de vergadering leiden. Uit de formeel en informeel gemelde incidenten blijkt dat het uitvallen van beeld en/of geluid voor op de livestream inderdaad een reden vormt om de vergaderingen te schorsen.

Naast passieve openbaarheid is ook enige actieve openbaarheid gewenst waarmee de burgers (kunnen) weten dat er digitaal wordt vergaderd en hoe zij de vergadering zouden kunnen volgen: informatie vanuit de gemeente/griffie/raad over de redenen waarom, de wijze waarop en de voorwaarden waaronder digitaal wordt vergaderd, op welke wijze burgers die vergadering kunnen volgen en welke digitale inspraakmogelijkheden er zijn.

| Is er actief gecommuniceerd dat er voorlopig digitaal wordt vergaderd door gemeente/provincie/waterschap? | Gemeenten | %   | Provincies | %    | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|------------|------|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>   |           |     |            |      |               |     |
| Ja, op de website   | 186       | 90% | 12         | 100% | 16            | 80% |
| Ja, in lokale media   | 163       | 79% | 7          | 58%  | 3             | 15% |
| Ja, op sociale media  | 151       | 73% | 8          | 67%  | 9             | 45% |
| Anders, namelijk:   | 26        | 13% | 0          | 0%   | 4             | 20% |
| Nee   | 5         | 2%  | 0          | 0%   | 0             | 0%  |
| N   | 207       |     | 12         |      | 20            |     |

*Figuur 7-2: Actieve openbaarheid*

Gegeven de omstandigheden waaronder het digitaal vergaderen moest worden opgetuigd, is het aantal griffiers en ondersteuners dat nu al kan melden op het punt van de openbaarheid méér gedaan te hebben dan enkel de livestream openzetten, geruststellend hoog. Slechts in 2% van de gevallen wordt door de raadsgriffiers ronduit ‘nee’ geantwoord, maar dat zijn gevallen waarin doorgaans nog niet digitaal door de raad is vergaderd. Vaker wordt in de categorie overig ‘nog niet’ of ‘moet nog’ worden ingevuld, waaruit blijkt dat dit punt wel degelijk leeft onder griffiers.

Al met al blijkt dat de openbaarheid – zowel in passieve als actieve zin – goed functioneert. Meldingen met een problematische kant betreffen vooral dat niet steeds goed is waar te nemen wie precies wat heeft gestemd. Hoewel dit doorgaans achteraf valt te traceren, vereist dit punt vanuit juridisch perspectief aandacht. Zie verder ook het aspect van de integriteit van de besluitvorming. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat er bij digitale beraadslagingen nog meer gebruik wordt gemaakt van bilateraaltjes tussen raadsleden via de telefoon en sociale media. Waar dat het geval is, raakt de openbaarheid van de beraadslaging natuurlijk enigszins vertekend omdat er digitaal minder officiële beraadslaging is.

### ***Individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers***

Een digitale vergadering is onder de Tijdelijke wet slechts toegestaan onder de voorwaarde dat ieder lid afzonderlijk toegang heeft tot de digitale beraadslaging en de stemming. Digitaal vergaderen stelt echter nieuwe eisen aan volksvertegenwoordigers, die niet konden worden voorzien bij het samenstellen van de kieslijsten. Digitaal minder vaardige volksvertegenwoordigers staan daardoor vanwege externe omstandigheden op achterstand bij hun digitaal meer vaardige collega's. In zijn algemeenheid vormen deze verschillen echter

geen reden om niet digitaal te mogen vergaderen. Evenmin wordt de lat door de wetgever zó hoog gelegd, dat elk probleem met de digitale toegankelijkheid van elke individuele volksvertegenwoordiger onmiddellijk moet leiden tot het afgelasten of schorsen van de vergadering. Ook bij een fysieke vergadering kunnen er immers redenen zijn waarom raadsleden de vergadering missen of minder goed kunnen volgen. Gewoon doorvergaderen met slechts het minimale vergaderquorum is echter weer het andere uiterste. Aangenomen mag worden dat de lat ook weer niet zo laag ligt. De norm ten aanzien van de individuele digitale toegankelijkheid voor volksvertegenwoordigers bevindt zich dus ergens tussen de beide uitersten in: het is vanuit juridisch perspectief onwenselijk een digitale vergadering uit te schrijven of te laten voortduren waaraan een substantiële minderheid tegen hun wil en ondanks hun redelijke inspanning niet kan deelnemen.

Nu geen precieze juridische grens is vastgelegd kan het vereiste van de individuele digitale toegankelijkheid in deze tussenevaluatie het beste worden uitgewerkt in twee zorgplichten: een plicht tot individuele ondersteuning van volksvertegenwoordigers en een verantwoordelijkheid voor de voorzitter van de vergadering om geen digitale vergaderingen uit te schrijven of te laten voortduren waarin de uitval door digitale moeilijkheden te groot is of zal zijn.

Alle raadsgriffiers, statengriffiers en ondersteuners van de algemeen besturen bieden verschillende soorten ondersteuning aan 'hun' volksvertegenwoordigers. Vrijwel overal worden meerdere vormen van ondersteuning geboden, waarbij de individueel gerichte vormen van ondersteuning hoog scoren.

Voor het beantwoorden van de vraag hoe voorzitters hun zorgplicht voor digitaal minder vaardige minderheden invullen, is relevant hoe het besluit om digitaal te vergaderen in gemeenten is genomen.

| Formeel is het de voorzitter die beslist of de gemeenteraad digitaal vergadert.<br>Is het Presidium /Agendacommissie hierbij betrokken? | Gemeenten | %    |
|---|-----------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>  |           |      |
| Ja, en Presidium/Agendacommissie was unaniem akkoord  | 139       | 67%  |
| Ja, en Presidium/Agendacommissie was in meerderheid akkoord   | 57        | 28%  |
| Anders, namelijk:   | 10        | 5%   |
| Nee   | 1         | 0%   |
| N   | 207       | 100% |

Tabel 7-3: Ruggespraak

Uit de antwoorden van de raadsgriffiers blijkt dat het besluit om digitaal te gaan vergaderen in grote meerderheid op unanieme steun onder de fracties kon rekenen. Het omgekeerde, waarbij de burgemeesters geheel zonder ruggespraak te werk zijn gegaan, komt niet voor. Uit de antwoorden op de vraag waarom niet digitaal is vergaderd (zie hierboven, hoofdstuk 5), blijkt bovendien dat het in de praktijk is voorgekomen dat burgemeesters niet digitaal zijn gaan vergaderen omdat de raad zich daartegen verzette. Uit deze gegevens rijst geen beeld op van voorzitters die eigenmachtig en ten koste van de aanwezigheid een substantiële minderheid digitale raadsvergaderingen uitschrijven.

Uit het feit uit een kwart van de gemeenten, een derde van de provincies en een derde van de waterschappen rapporteren afspraken te hebben gemaakt over de maximale omvang van de technische problemen (zie hierboven, hoofdstuk 5) en uit de gerapporteerde gevallen waarin de vergaderingen zijn geschorst en verdaagd wegens te veel individuele digitale problemen (zie hierboven, hoofdstuk 6) blijkt verder dat de voorzitters tijdens vergadering actief toezien op het bewaken van de individuele digitale toegankelijkheid.

### **De integriteit van de besluitvorming**

Tijdens een digitale vergadering zijn er vier hoofdmaken om juridisch geldig te besluiten. Allereerst is besluitvorming zonder stemming mogelijk: wie zwijgt, stemt toe. De voorzitter vraagt of één van de leden stemming verlangt en constateert – als dat niet geval is – met een hamerslag dat conform het voorstel is besloten. Volksvertegenwoordigers kunnen bij deze vorm van besluiten individueel of fractiegewijs verlangen dat hen aantekening wordt verleend dat zij tegen het voorstel hebben gestemd.



Deze efficiënte en vaak gebruikte wijze van besluitvorming veronderstelt in een digitale setting eigenlijk een systeem waarbij alle volksvertegenwoordigers gelijktijdig in beeld zijn. Dan is in één oogopslag duidelijk wie zich nog in de vergadering bevindt en of er inderdaad wordt gezwegen. Wordt een dergelijk vergadersysteem niet gebruikt, dan vereist besluitvorming zonder stemming aanvullende waarborgen. Op het moment dat de voorzitter aan een voor hem onzichtbare groep vraagt óf iemand stemming verlangt, moet de voorzitter er voldoende zeker van zijn dat iedereen hem heeft gehoord en in staat is om te reageren.

Naast besluitvorming zonder stemming is in een digitale vergadering besluitvorming via hoofdelijke stemming mogelijk. De volksvertegenwoordigers verschijnen daarbij individueel in beeld en brengen hoorbaar en zichtbaar persoonlijk hun stem uit ('openbare wilsuitdrukking'). Wie zich tijdens het stemmen vergist kan zijn of haar stem nog corrigeren tot de volgende stem is uitgebracht, maar daarna rest nog slechts vermelding van een vergissing in het verslag. Het besluit volgt bij hoofdelijke stemming rechtstreeks uit de verhouding van de uitgebrachte stemmen en wordt door de voorzitter met hamerslag bekrachtigd.

In de derde plaats is briefstemmen mogelijk. Deze stemming is verplicht in het geval van een geheime stemming over personen, maar het staat de voorzitter onder de Tijdelijke wet nadrukkelijk vrij om hiervan vaker gebruik te maken. Denkbaar is bijvoorbeeld om besluitvorming over een belangrijke kwestie met krappe stemverhoudingen bij niet-geheime briefstemming te laten verlopen. Briefstemmen kan per post, per koerier of door inlevering van stembriefjes bij de griffie – onder nadere regels door de voorzitter vast te stellen. Daarbij moet zijn gewaarborgd dat de uitgebrachte stemmen afkomstig zijn van de volksvertegenwoordigers, uiteraard met behoud van – indien toepasselijk – het geheime karakter van de briefstemming.

In de vierde plaats is het in een digitale vergadering niet uitgesloten om bij handopsteken te stemmen wanneer een systeem wordt gebruikt waarbij alle deelnemers aan de vergadering tegelijk in beeld in zijn. In plaats van het letterlijke handopsteken, kan ook gebruik worden gemaakt van zogenaamde stemapps. Zolang er geen cyberveilige stemapps zijn die met voldoende zekerheid identificeren wie via de app een stem uitbrengt, kan een stemapp in de digitale besluitvorming slechts een ondersteunende rol vervullen: het inventariseren van de verhoudingen op het niveau van de fracties met de mogelijkheid om een individueel afwijkende stem. Uit de stemapp volgt het genomen besluit dus niet rechtstreeks. Pas als de voorzitter voldoende zeker is dat niemand bezwaar maakt tegen de uit de stemapp gebleken verhouding, mag hij bij hamerslag het besluit vaststellen. Dat betekent dat bij en tijdens het inventariseren

van de stemverhouding met een stemapp voldoende zichtbaar moet zijn voor individuele raadsleden of zij bij de voorstanders danwel bij de tegenstanders gerekend gaan worden. Dan kunnen zij hun stem nog wijzigen totdat de hamer valt. Nadat de hamer is gevallen, resteert nog slechts vermelding van een vergissing in het verslag.

Hoofdelijke stemmingen, het officiële uitgangspunt van de Tijdelijke wet, blijken in de praktijk zeer intensief in grotere vergaderingen. Dat komt niet alleen door het aantal uit te brengen stemmen maar vaak ook door de vertraging tussen het moment dat een volksvertegenwoordiger het woord neemt en het moment dat hij of zij door het gebruikte digitale vergadersysteem in beeld wordt gebracht. Op dat laatste moet bij een hoofdelijke stemming worden gewacht om ook visueel te kunnen identificeren wie een stem uitbrengt. Om de digitale vergadering te ontlasten heeft bijvoorbeeld de raad van Amsterdam gekozen voor het niet-verplichte briefstemmen na afloop van de vergadering. Niet-verplicht briefstemmen werd daarnaast nog slechts uit één andere gemeente en uit drie provincies gerapporteerd. In gemeenteraden met een kleinere omvang is hoofdelijke stemming uit de aard der zaak veel minder tijdrovend en wordt die vorm dus ook vaker toegepast. Enkele gemeenten hebben erin voorzien dat indien bij stemmingen uitval blijkt, er dan meteen schriftelijke stembewijzen uitgezonden worden die de volgende dag voor 12.00 uur moeten worden ingeleverd. Door hier van tevoren in te voorzien en daarover spelregels te formuleren, is dit een efficiënte terugvaloptie.

Naast niet-verplicht briefstemmen komt ook het gebruik van de stemapps nog niet in groten getale voor. Bij de waterschappen nog in het geheel niet. En slechts negentien raadsgriffiers en drie statengriffiers geven aan van een digitale applicatie gebruik te hebben gemaakt. Van die gevallen is uitgevraagd welke rol de stemapp speelt in de besluitvorming.

| Op welke wijze wordt de uitslag van de stemming per app vastgesteld?   | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>  |           |     |            |     |               |     |
| De uitslag van de stemming wordt formeel bekrachtigd door de voorzitter wanneer geen van de leden tegen de uitslag bezwaar maakt           | 10        | 53% | 3          | 30% | 3             | 21% |
| Leden die niet hebben gestemd in de app, krijgen gelegenheid hun stem alsnog mondeling uit te brengen voordat de uitslag wordt vastgesteld | 6         | 32% | 3          | 30% | 0             | 0%  |
| Leden die niet of verkeerd hebben gestemd in de app, kunnen slechts vermelding daarvan in het verslag krijgen                              | 4         | 21% | 1          | 10% | 0             | 0%  |
| Anders, namelijk:  | 3         | 16% | 7          | 70% | 11            | 79% |
| Leden die verkeerd hebben gestemd in de app, krijgen gelegenheid hun stem nog mondeling te wijzigen voordat de uitslag wordt vastgesteld   | 1         | 5%  | 2          | 20% | 0             | 0%  |
| N  | 19        |     | 12         |     | 14            |     |
| Vraag overgeslagen   |           |     | 2          |     | 6             |     |

Tabel 7-4: Inzet stemapps

Uit de gegevens blijkt dat de stemapps over het algemeen inderdaad als ondersteuning worden gebruikt. Slechts in de vijf gevallen (4 gemeenten, 1 provincie) waarin wordt aangegeven dat raads- en statenleden hun eventuele vergissing in de app nog slechts in het verslag kunnen laten vermelden, is twijfel mogelijk over de vraag of de stemapp daar niet een te formele speelt in de besluitvorming. Juridisch volgt een besluit immers niet uit de app, zoals bij hoofdelijke stemming, maar uit een constatering van de stemverhouding, gevolgd door de hamerslag.

Passend bij het beperkte gebruik van briefstemmen blijkt in het merendeel van de gemeenten, provincies en waterschappen nog geen procedure daarvoor afgesproken.

| Welke procedure is afgesproken voor schriftelijk stemmen (briefstemmen)?                                    | Gemeenten | %    | Provincies | %    | Waterschappen | %    |
|---|-----------|------|------------|------|---------------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>  |           |      |            |      |               |      |
| Er is nog geen procedure afgesproken  | 139       | 67%  | 7          | 64%  | 13            | 72%  |
| Anders, namelijk:   | 25        | 12%  | 1          | 9%   | 2             | 11%  |
| Ingevulde stembriefjes worden door de raads-, PS-, AB-leden zelf afgeleverd bij de griffie/bestuursadviseur | 16        | 8%   | 0          | 0%   | 1             | 6%   |
| Ingevulde stembriefjes worden opgehaald bij de raads-, PS-, AB-leden  | 15        | 7%   | 1          | 9%   | 0             | 0%   |
| Ingevulde stembriefjes worden per post verzonden  | 12        | 6%   | 2          | 18%  | 2             | 11%  |
| N   | 207       | 100% | 11         | 100% | 18            | 100% |
| Vraag overgeslagen  |           |      | 1          |      | 2             |      |

Tabel 7-5: Procedure schriftelijk stemmen

Uit de in ruim 50 gemeenten en 3 provincies wel geregelde procedure voor schriftelijke stemmingen volgt geen duidelijke voorkeur voor een bepaalde handelwijze. Zelf inleveren, laten ophalen of per post verzenden komen onder de gemeenten ongeveer gelijk voor, waarbij

griffiers ook combinaties faciliteren. Begrijpelijkerwijs is er nog geen provincie die heeft gekozen voor de procedure waarmee statenleden hun stembriefjes zelf ter griffie moeten inleveren. In een nog beperkter aantal gevallen zijn in gemeenten al afspraken gemaakt over de procedures rondom de vertrouwelijkheid en de authenticiteit van geheime schriftelijke stemmingen over personen.

| Op welke wijze is bij een geheime schriftelijke stemming (briefstemming) de vertrouwelijkheid en de authenticiteit gewaarborgd?  | Gemeenten | %    | Provincies | %    | Waterschappen | %    |
|--|-----------|------|------------|------|---------------|------|
| <i>(één antwoord mogelijk)</i>   |           |      |            |      |               |      |
| Daarover zijn nog geen afspraken gemaakt   | 149       | 72%  | 9          | 82%  | 12            | 71%  |
| Anders, namelijk:  | 29        | 14%  | 2          | 18%  | 4             | 24%  |
| Bij geheime schriftelijke stemming worden de stembriefjes actief bij de raads-, PS-, AB-leden opgehaald, waarbij wordt vastgesteld wie een stem uitbrengt                                  | 15        | 7%   | 0          | 0%   | 0             | 0%   |
| Bij een geheime schriftelijke stemming moeten de raads-, PS-, AB-leden hun stembriefjes zelf ter griffie afgeven waarbij de griffier de identiteit van de raads-, PS-, AB-leden vaststelt. | 14        | 7%   | 0          | 0%   | 1             | 6%   |
| Vraag overgeslagen   |           |      |            |      |               |      |
| N  | 207       | 100% | 11         | 100% | 17            | 100% |
| Vraag overgeslagen   |           |      | 1          |      | 3             |      |

Tabel 7-6: Procedure geheime schriftelijke stemming

Uit de gegeven antwoorden blijkt geen duidelijke voorkeur voor een specifieke procedure. Uit de bij 'overig' gegeven eigen antwoorden blijkt wel een geruststellend vermoeden dat de gedetailleerde 'Handreiking Briefstemmen' van het ministerie van BZK zijn beoogde rol speelt. Al met al bestaat er in juridisch perspectief geen aanleiding om te vermoeden dat de integriteit van de besluitvorming in het gedrang is gekomen. Eerder omgekeerd blijkt uit de grote voorzichtigheid ten aanzien van de stemapps een sterk besef van het belang van het voorkomen van discussie over de rechtmatigheid van genomen besluiten.

Het grootste knelpunt in dit verband lijkt niet in de regels te zitten, maar in de beschikbare systemen. Efficiënte geldige digitale besluitvorming veronderstelt een vergadersysteem waarin snelheid kan worden gemaakt bij een digitale hoofdelijke stemming en een systeem waarbij in één oogopslag visueel kan worden vastgesteld of ergens consensus over heerst.

### **Het gelijke speelveld**

Digitaal vergaderen heeft impact op het politieke speelveld tijdens de vergadering. Er is minder ruimte voor iedereen, de snelheid van de interactie ligt lager en andere vaardigheden worden

vereist. Een fysieke vergadering met minder deelnemers kan dan een aantrekkelijk alternatief gaan vormen voor een algemeen toegankelijke digitale vergadering. Daarom moet bij het gebruik van de Tijdelijke wet de positie van de individuele volksvertegenwoordigers gewaarborgd blijven, zowel ten opzichte van de eigen fractie alswel ten opzichte van de vergadering als geheel. De Tijdelijke wet bevat twee aanknopingspunten voor deze norm van een gelijk politiek speelveld: het stellig afwijzen van de optie om tijdelijk stemoverdracht aan fractievoorzitters mogelijk te maken en het heldere uitgangspunt dat een quorum óf fysiek óf digitaal wordt vastgesteld. Zogenaamde ‘hybride vergaderingen’, waarbij het vergader- of besluitquorum wordt samengesteld uit een combinatie van digitale en fysieke presentie, worden categorisch uitgesloten geacht.

Net als bij de individuele digitale toegankelijkheid is ook hier de vraag hoe strikt het verbod op een hybride vergadering moet worden doorgevoerd. Het voert zonder meer te ver om de digitale vergadering van de gemeente Goeree-Overflakkee van 16 april jl., waarin een nieuw raadslid werd beëdigd, te diskwalificeren omdat de burgemeester en het nieuwe raadslid samen in de raadszaal aanwezig waren. De gelijkheid van het politieke speelveld van de beraadslaging is daarbij immers op geen enkele wijze in geding geweest. Evenmin ligt het voor de hand om een schending van het verbod te constateren in de raadsvergadering van Amsterdam, waar een raadslid aanwezig was om als vice-voorzitter de leiding over de vergadering over te nemen toen burgemeester Halsema zelf het woord wilde voeren over de onderwerpen uit haar portefeuille. Ook hier was de gelijkheid van het politieke speelveld niet in het geding door de fysieke aanwezigheid van een raadslid in de raadszaal. Evenmin is er een probleem als een individueel raadslid ergens in het gemeentehuis met ondersteuning vanuit de griffie deelneemt aan een digitale vergadering of wanneer insprekende burgers dat wel vanuit de raadszaal doen.

De gelijkheid van het politieke speelveld komt echter duidelijk wel in geding bij constructies als die van de raad van Drimmelen die op 9 april jl. – tijdens het chaotische begin van de crisis – vergaderde in een samenstelling waarin slechts één raadslid per fractie aanwezig was en waarin ook nog eens gewogen werd gestemd. Evenzeer is de gelijkheid van het politieke speelveld in het geding als volksvertegenwoordigers wel individueel digitaal inloggen en zo dus formeel aan het verbod op hybride vergaderingen voldoen, maar sommige volksvertegenwoordigers zich in eenzelfde fysieke ruimte bij elkaar bevinden. Het meest extreem zou dat bijvoorbeeld zijn als de fractievoorzitters van alleen de coalitiepartijen vanaf dezelfde keukentafel zouden inloggen en zo dus tijdens de raadsvergadering een voortdurend coalitieoverleg zouden voeren.

In deze fase van de evaluatie zijn geen algemene feitelijke gegevens over de gelijkheid van het politieke speelveld bekend. Het verbod op de hybride vergadering wordt evenwel helder uitgedragen en recente voorbeelden van expliciet hybride vergaderconstructie zijn eigenlijk niet meer te vinden.

Een bijzondere categorie gevallen in dit verband zijn de situaties waarin de beraadslaging actief wordt verschoven van de digitale plenaire vergadering naar de voorbereidende fases van het politieke proces. Voorbereidende commissievergaderingen, rondes (al dan niet met betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties), politieke markten etc. komen in allerlei varianten voor en zijn veelal een soort voorbereiding van de plenaire raadsvergadering. Omdat bij deze voorbereidende bijeenkomsten wisselende aantallen raadsleden aanwezig zijn, is het uitgangspunt van een gelijk speelveld niet op deze bijeenkomsten van toepassing.

In algemene zin blijft ook tijdens de corona-crisis het uitgangspunt dat gemeenten, provincies en waterschappen autonomie toekomt bij het organiseren van de verhouding tussen de voorbereidende vergaderingen, de plenaire beraadslaging en de besluitvorming. Slechts waar de plenaire beraadslaging grootschalig wordt vervangen door een vorm van voorbereidende vergadering waarin de gelijkheid van het politiek speelveld niet is gewaarborgd, kunnen vragen en problemen rijzen over de rechtmatigheid van de uiteindelijke besluitvorming. Voorbeelden daarvan zijn nog niet gebleken.

Een enigszins ongelijke positie, ten slotte, kan ontstaan indien naast burgemeester en griffier ook één of meer wethouders in dezelfde ruimte fysiek aanwezig zijn, terwijl alle raadsleden digitaal meedoen. De dubbelrol van de burgemeester - voorzitter van raad en college - komt dan enigszins onder druk te staan omdat er fysieke communicatie mogelijk is met collegeleden en de communicatie met de raadsleden er enkel in de digitale variant is. In juridisch opzicht zou het in dit opzicht daarom goed zijn als ook de wethouders digitaal aan de raadsvergaderingen deelnemen en fysieke aanwezigheid uit de weg te gaan, al was het maar om vragen en problemen daarover voor te zijn. Deelname van wethouders vanuit hun eigen werkkamer heft het genoemde bezwaar natuurlijk op.

### ***De vergaderorde***

Het handhaven van de vergaderorde in een digitale vergadering levert extra uitdaging op. Daarbij geldt een gelaagd begrip van wat hier onder een goede (digitale) vergaderorde moet worden verstaan. Duidelijk is dat de norm onvoldoende wordt gehandhaafd als er chaos

heerst. Dan moet de vergadering worden onderbroken. Dat is het negatieve begrip van vergaderorde: geen chaos. Daartoe beschikt de voorzitter over een aantal mogelijkheden om de veroorzaker(s) van de chaos het woord te ontnemen en/of verder van de vergadering uit te sluiten. De mogelijkheden daarvoor zijn bij een digitale vergadering makkelijker en dienen dus met nog meer zorgvuldigheid te worden gebruikt.

Naast een verbod op chaos veronderstelt een goede vergaderorde ook een positieve verplichting: een geregelde gang van zaken ontstaan waarin een beraadslaging van enig niveau wordt bereikt. De toelichting bij de Tijdelijke wet spreekt hier van 'deugdelijke democratische besluitvorming' en over het principe dat 'een goede beraadslaging essentieel [is] voor de functie van de volksvertegenwoordiging, argumenten moeten uitgewisseld worden voordat de leden tot stemming overgaan.' Dat betekent dat een vergadering waarin feitelijk niet meer van enige vorm van beraadslaging kan worden gesproken, eigenlijk niet meer tot besluitvorming mag leiden. Hieruit volgt bijvoorbeeld een minimale mogelijkheid tot het ergens kunnen plaatsnemen van interrupties. De ruimte voor politieke dynamiek mag in een goed geleide digitale vergadering niet geheel ontbreken.

In derde plaats vereist het handhaven van de vergaderorde in een digitale vergadering het bewaken een enig institutioneel decorum. Natuurlijk hoeft niet iedereen met een stropdas voor de webcam te zitten, maar een vergadering waarin men gehuld in badjas hoorbaar een blikje bier opentrekt, kwalificeert ook niet echt als een deugdelijke democratische besluitvorming. Uit de cijfers van de enquête blijkt allereerst dat het heel vaak goed gaat en dat als het kennelijk niet goed gaat, de voorzitter van zijn bevoegdheden gebruik maakt om bijvoorbeeld de microfoon uit te zetten.



| Hebben zich in de digitale vergadering één of enkele incidenten voorgedaan qua vergaderorde of besluitvorming? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>  |           |     |            |     |               |     |
| Ja, de voorzitter heeft bij één of meerdere raads-, stads- AB-leden de microfoon onvrijwillig uitgezet         | 3         | 2%  | 0          | 0%  | 1             | 6%  |
| Ja, de voorzitter heeft een digitale beraadslaging afgebroken  | 2         | 1%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| Ja, de voorzitter heeft een digitale stemming afgebroken   | 0         | 0%  | 1          | 8%  | 0             | 0%  |
| Ja, raads-, stads-, AB-leden hebben zich uit een digitale vergadering teruggetrokken                           | 0         | 0%  | 1          | 8%  | 0             | 0%  |
| Ja, anders, namelijk:  | 18        | 9%  | 5          | 42% | 3             | 18% |
| Nee  | 170       | 89% | 6          | 50% | 14            | 82% |
| N  | 192       |     | 12         |     | 17            |     |
| Vraag overgeslagen   |           |     |            |     | 3             |     |

Tabel 7-7: Procedure geheime schriftelijke stemming

Nu enige ervaring is opgedaan met het digitaal vergaderen en de daarin geldende vergaderorde ontstaan spelregels die gemeenten, provincies en waterschappen van elkaar kunnen overnemen. Daardoor is er vooralsnog geen reden hier een nationaal format te ontwikkelen. Gemeenten blijken goed in staat hier - op aangeven van de voorzitter, de griffie, dan wel het Presidium - enkele basisregels te formuleren. Punten waarop nadere orderegels of procesafspraken zouden kunnen worden gemaakt zijn:

- Het voorkomen van al te specifieke partijpolitieke uitingen in de voorgrond of op de achtergrond
- Het reguleren van de fysieke aanwezigheid van fractie-ondersteuners, partijfunctionarissen etc. in dezelfde ruimte als het deelnemende raadslid. Om verstoringen van de orde te voorkomen, maar ook ongewenste vormen van beïnvloeding tijdens beraadslaging en stemming te vermijden, lijkt het in de rede te liggen om strikt individuele deelname voor te schrijven.
- Het snel(ler) verdagen als een schorsing voor overleg tussen fracties nodig is. Gedurende een digitale raadsvergadering blijkt men dat nauwelijks te kunnen realiseren.
- Het snel(ler) verdagen als vooraf ingediende moties en/of amendementen tijdens de vergadering aangepast moeten worden. Tijdens een digitale beraadslaging blijkt het bepaald complex om de betreffende teksten aan te passen, gedeeltelijk in te trekken etc.



In algemene zin blijkt echter dat een goede vergaderorde het meeste is gediend met een systeem waarin alle deelnemers aan de vergadering gelijktijdig in beeld zijn.

***Aanbevelingen vanuit juridisch perspectief***

Vanuit juridisch perspectief is er geen reden om de Tijdelijke wet aan te passen. Evenmin is er aanleiding gebruik te maken van de bevoegdheid om nationale aanvullende regels te stellen. In de toepassingspraktijk blijkt men zich goed bewust van de relevante punten uit het juridisch kader.

## 8. Politiek-bestuurlijke bevindingen

Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksopdracht van de evaluatiecommissie betreft de vraag naar de politiek-bestuurlijke effecten van de wet. Daarbij staat de vraag centraal hoe de digitale vergader- en besluitvormingspraktijk het functioneren beïnvloedt van de decentrale vertegenwoordigende organen en de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

In deze tussenrapportage kan hierop slechts in beperkte mate een antwoord worden gegeven. Daarvoor komt deze simpelweg wat te vroeg. In de volgende rapportages zal er meer aandacht zijn voor de politiek-bestuurlijke aspecten. Op basis van de surveygegevens en de verzamelde informatie uit openbare bronnen kan wel een eerste beeld worden geschetst.

### *De invloed van de digitale vergaderpraktijk op agenda, debat en besluitvorming*

#### **Invloed op de agenda van de raden, staten en algemene besturen**

De medio maart afgekondigde beperkende maatregelen raakten de raadsvergaderingen, statenvergaderingen en vergaderingen van algemene besturen. Weliswaar waren deze organen uitgezonderd van de verboden samenkomsten, maar zonder schending van de richtlijnen het RIVM konden ze in de praktijk vaak niet georganiseerd worden. Op Bonaire, St Eustatius en Saba gelden deze maatregelen niet.

In eerste instantie leidden de maatregelen in veel gemeenten, provincies en waterschappen tot het uitstellen c.q. afbreken van de lopende vergadercyclus. Maar snel daarna begon de zoektocht naar manieren om binnen de geldende corona-voorschriften toch rechtmatig te vergaderen en te besluiten. Voor vergaderingen waarin geen (extern werkende) besluiten worden genomen was dat vooral een praktische uitdaging. Maar het nemen van geldige besluiten in de tijden van quarantaine bleek ook juridisch een uitdaging. Nadat kwam vast te staan dat de relevante organieke wetten (Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet) fysieke aanwezigheid van de volksvertegenwoordigers veronderstellen gedurende een besluitvormende vergadering, was besluitvorming binnen de wet eigenlijk alleen nog mogelijk via de noodconstructie om zonder quorum te besluiten.

Vanaf 9 april, de datum van de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet, kunnen er weer rechtsgeldige besluiten met een normaal quorum worden genomen. Die besluitvormende vergaderingen moeten dan digitaal plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor commissievergaderingen c.q. beeldvormende en oordeelsvormende vergaderingen.

Desalniettemin ligt het voor de hand dat het digitale karakter van de vergaderingen invloed heeft op de agenda's.

We hebben de griffiers gevraagd naar de invloed van de digitale vergaderpraktijk op de agenda van de raad, de staten en de algemene besturen van de waterschappen.

| Heeft het digitale karakter van de vergadering impact op de agenda van de digitale vergaderingen?                 | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>   |           |     |            |     |               |     |
| Ja, we hebben specifieke agendapunten (bijv. complexe of controversiële punten) vooraf geschrapt of doorgeschoven | 72        | 38% | 3          | 25% | 9             | 47% |
| Nee   | 64        | 33% | 1          | 8%  | 6             | 32% |
| Anders, namelijk:   | 54        | 28% | 9          | 75% | 3             | 16% |
| Ja, we hebben de agenda vooraf ingekort (bijv. door rondvraag of ingekomen stukken te schrappen)                  | 32        | 17% | 3          | 25% | 4             | 21% |
| Ja, we hebben tijdens de vergadering agendapunten van de agenda afgevoerd   | 9         | 5%  | 0          | 0%  | 1             | 5%  |
| N   | 192       |     | 12         |     | 19            |     |
| Vraag overgeslagen  |           |     |            |     | 1             |     |

Tabel 8-1: Invloed op agenda van vergaderingen

Vastgesteld kan allereerst worden dat de digitale vergaderpraktijk zonder meer invloed heeft op de agenda van de vergaderingen. Ruim een derde van de raadsgriffiers rapporteert dat er vanwege het digitale karakter van de besluitvorming agendapunten zijn doorgeschoven c.q. uitgesteld. In de provincies is dat wat minder, in de waterschappen juist meer. Ook in de groep (28%) die rapporteert dat de agenda op een andere manier is beïnvloed ('Anders, namelijk') rapporteren veel griffiers dat bepaalde soorten agendapunten (met name de niet-urgente of de geheime agendapunten) zijn uitgesteld of vooruitgeschoven. Regelmatig wordt gemeld dat in eerste instantie agendapunten zijn uitgesteld, die – nu het langer duurt – toch zullen moeten worden behandeld. Enkele griffiers melden dat tijdens de vergadering nog agendapunten zijn afgevoerd. Een derde van de raadsgriffiers geeft aan dat de digitale vergaderpraktijk geen invloed heeft op de raadsagenda.

Uit de toelichtingen van de raadsgriffiers blijkt verder dat het regelmatig voorkomt dat er in de raadsvergadering minder ruimte wordt gelaten voor debat, bijvoorbeeld over moties en amendementen. Dat debat moet dan in de commissievergadering of oordeelsvormende vergadering worden gevoerd. Hier en daar worden meer agendapunten dan anders als 'hamerstuk' gekwalificeerd. Een enkeling meldt dat er vaker wordt vergaderd. Tot slot wordt er meermalen gemeld door griffiers dat er vaker wordt geschorst tijdens de vergadering, en dat vergaderingen nogal eens langer duren.

## Invloed op het debat

Iedereen die de digitale vergaderingen van raden, staten en algemene besturen vergelijkt met ‘normale’ vergaderingen, ziet dat digitaal ‘beraadslagen’ of debatteren niet op dezelfde manier verloopt als in een fysieke vergadering. Zo kunnen de spreker, voorzitter en het publiek niet zien wanneer iemand wil gaan interrumpen, om maar een voorbeeld te noemen. In een fysieke vergadering is een volksvertegenwoordiger die opstaat en naar de interruptiemicrofoon loopt vaak een niet te missen signaal.

We hebben de griffiers gevraagd naar de impact van de digitale vergaderpraktijk op de beraadslagingen. Met een praktijk, die op het moment van invullen in de meeste decentrale overheden nog slechts uit 1 of enkele digitale vergaderingen bestond, moeten de antwoorden met veel voorzichtigheid worden gewogen.

| Heeft het digitale karakter van de vergaderingen impact op de digitale beraadslagingen? | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>   |           |     |            |     |               |     |
| Ja, gemiddeld genomen is er minder interactie   | 115       | 60% | 8          | 67% | 13            | 68% |
| Ja, gemiddeld genomen is er minder politiek-inhoudelijk debat                           | 78        | 41% | 4          | 33% | 7             | 37% |
| Ja, gemiddeld genomen duren de beraadslagingen per agendapunt korter                    | 67        | 35% | 2          | 17% | 4             | 21% |
| Ja, er zijn agendapunten die slechter uit de verf komen                                 | 54        | 28% | 1          | 8%  | 9             | 47% |
| Anders, namelijk:   | 34        | 18% | 6          | 50% | 5             | 26% |
| Ja, gemiddeld genomen duren de beraadslagingen per agendapunt langer                    | 33        | 17% | 2          | 17% | 6             | 32% |
| Nee   | 16        | 8%  | 1          | 8%  | 1             | 5%  |
| Ja, er zijn agendapunten juist beter uit de verf komen                                  | 12        | 6%  | 1          | 8%  | 4             | 21% |
| Vraag overgeslagen  |           |     |            |     |               |     |
| N   | 192       |     | 12         |     | 19            |     |
| Vraag overgeslagen  |           |     |            |     | 1             |     |

Tabel 8-2: Invloed op de beraadslagingen

Slechts enkele griffiers zien geen effect op de beraadslagingen. Het verrast niet dat ongeveer tweederde van de griffiers ziet dat er gemiddeld genomen minder interactie plaatsvindt in de digitale vergaderingen. Ruim een derde ziet ook minder politiek-inhoudelijk debat. Verder is er weinig overeenstemming over de vraag of de beraadslagingen per agendapunt langer of korter duren door het digital vergaderen. Een deel van de griffiers denkt langer, en deel korter; grofweg de helft ziet geen tijdseffect. Agendapunten die langer duren, zo blijkt uit sommige toelichtingen, zijn het vaststellen van het quorum en met name ook het stemmen. Dat laatste hangt samen met de keus van de meeste gemeenten om hoofdelijk te stemmen, in plaats van met een stemapp. Elders in deze rapportage zegt de commissie daar meer over.

Vooralsnog vinden de griffiers in gemeenten en provincies niet massaal dat de behandeling van agendapunten lijdt onder de digitale vergaderpraktijk; in de waterschappen is men met 47% minder positief. Er is ook een beperkt aantal respondenten dat juist verbetering ziet. Dat zou verband kunnen houden met de opmerkingen van enkele griffiers dat de digitale bijdragen korter en meer 'to the point' zijn dan voorheen, en dat de vergadering gestructureerder verloopt.

Uit de toelichtingen, en uit de informele gesprekken die de evaluatiecommissie de afgelopen weken in het lokaal bestuur heeft gevoerd, blijkt verder dat er op diverse plekken ook een verschuiving van het debat plaatsvindt: van de raadsvergadering naar de commissievergadering of oordeelsvormende vergadering, of zelfs naar schriftelijke (beraadslagingen)rondes. Deze ontwikkeling zal onderwerp van aandacht van de commissie zijn in de komende tijd.

### ***De invloed van de digitale vergaderpraktijk op functioneren en rolvulling van de volksvertegenwoordiging***

Over de vraag hoe volksvertegenwoordigers hun werk kunnen doen in deze tijd van digitaal vergaderen, en welke uitdagingen of belemmeringen ze daarbij tegenkomen, kan zo kort na de inwerkingtreding van de wet nog niet veel worden gezegd. De griffiers rapporteren bij de open vragen allerlei onwenselijke, en soms ook wenselijke effecten van het digitaal vergaderen. In de volgende tussenrapportage zal de commissie hier nader aandacht aan besteden.

De evaluatiecommissie heeft wel aan de griffiers gevraagd hoe met insprekers in de digitale vergaderingen wordt omgegaan. In de vergaderingen is in normale tijden altijd de mogelijkheid voor burgers om aan het begin van de vergadering kort de volksvertegenwoordigers toe te spreken. Dit is een belangrijk onderdeel van de vergadering, ook vanwege de symbolische betekenis.

| Op welke wijze kunnen derden in- of meespreken in een digitale vergadering?  | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|--|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>  |           |     |            |     |               |     |
| Zij leveren hun inbreng vooraf schriftelijk via email of brief   | 154       | 74% | 5          | 42% | 4             | 21% |
| Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering mondeling via digitale middelen ('inbellen' dus, in het gebruikte vergadersysteem) | 131       | 63% | 5          | 42% | 16            | 84% |
| Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering mondeling vanuit de zaal   | 34        | 16% | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| Anders, namelijk:  | 31        | 15% | 9          | 75% | 3             | 16% |
| Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering schriftelijk via digitale middelen   | 20        | 10% | 0          | 0%  | 1             | 5%  |
| Niet   | 6         | 3%  | 2          | 17% | 0             | 0%  |
| N  | 207       |     | 12         |     | 19            |     |
| Vraag overgeslagen   |           |     |            |     | 1             |     |

Tabel 8-3: Hoe kunnen insprekers en gasten meepraten?

De tabel laat zien dat in slechts een heel klein aantal volksvertegenwoordigingen geen ruimte is voor insprekers of gasten in de digitale vergadering. Enkele andere griffiers melden dat nog wordt nagedacht hoe dit moet worden geregeld. In alle andere gemeenten, provincies en waterschappen zijn maatregelen getroffen om inspreken in de digitale vergadering mogelijk te maken. Vaak kunnen mensen op meerdere manieren hun verhaal alsnog inbrengen. Met name in gemeenteraden gaat inspreken nu vooral schriftelijk of per mail (74%), maar ook in 'inbellen' in de digitale vergadering komt veel voor, met name bij gemeenten (63%) en waterschappen (84%). Ook van andere manieren (fysieke aanwezigheid en chat) wordt gebruik gemaakt. Veel griffiers melden, onder 'overige manieren', dat ze per geval naar maatwerk zoeken, om de betreffende mensen aan bod te laten komen.

### ***De ondersteuningsbehoefte van de volksvertegenwoordiging***

Zoals gemeld in de Inleiding van dit rapport, is de introductie van een wettelijke grondslag voor digitale beraadslaging en besluitvorming in gemeenteraden, provinciale staten en waterschapsbesturen in zeer korte tijd verlopen. Dat betekent dat volksvertegenwoordigers, maar ook griffies, voorzitters en andere betrokkenen in korte tijd hebben moeten wennen aan de nieuwe digitale manier van vergaderen. En dat ook veel extra ondersteuning voor alle betrokkenen nodig blijkt, zowel in technische zin als voor de procedurele aanpassingen.

| Welke technische ondersteuning is er geleverd aan individuele raadsleden/ statenleden/AB-leden?         | Gemeenten | %   | Provincies | %   | Waterschappen | %   |
|---|-----------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| <i>(Meerdere antwoorden mogelijk)</i>   |           |     |            |     |               |     |
| Actief inventariseren bij alle leden of ze in staat zijn om deel te nemen aan de digitale vergaderingen | 176       | 85% |            |     | 13            | 68% |
| Individuele instructie (op verzoek)   | 186       | 90% | 11         | 92% | 17            | 89% |
| Proef- of testvergadering   | 196       | 95% | 11         | 92% | 15            | 79% |
| Verstrekken van apparatuur aan raads-, staten of AB-leden   | 70        | 34% | 4          | 33% | 5             | 26% |
| Technische support tijdens de vergadering   | 173       | 84% | 11         | 92% | 18            | 95% |
| Aanbieden van een fysieke vergaderplek om in te bellen  | 83        | 40% | 3          | 25% | 1             | 5%  |
| Anders, namelijk  | 40        | 19% | 2          | 17% | 5             | 26% |
| Geen  | 0         | 0%  | 0          | 0%  | 0             | 0%  |
| N   | 207       |     | 12         |     | 20            |     |

Tabel 8-4: Technische ondersteuning aan volksvertegenwoordigers

De griffier is de voor de hand liggende functionaris voor het bieden c.q. regisseren van ondersteuning, en – in bredere zin – ook de voor de hand liggende functionaris om met de uitvoering van de wet te belasten. Uit de tot nu toe verzamelde gegevens blijkt dat de griffiers massaal deze rol op zich hebben genomen, en er op toegewijde wijze uitvoering aan geven. Hoewel uit bovenstaande tabel niet blijkt dat zij al deze vormen van ondersteuning zelf hebben geleverd, is wel duidelijk dat de griffiers de ondersteuning regisseren, al dan niet in samenwerking met de IT-afdeling. Eerder in deze tussenrapportage wezen we hier al op.

Er kleeft wel een zeker risico aan deze praktijk, waar de commissie op wil wijzen. Uit onderzoek is bekend dat veel griffies een uiterst beperkte bezetting kennen. Uit gegevens van enkele jaren geleden weten we dat de gemiddelde raadsgriffie een bemensing van 2,7 fte kent<sup>13</sup>. Vandaar dat de evaluatiecommissie in het onderzoeksdeel naar de politiek-bestuurlijke effecten ook nadrukkelijk aandacht heeft voor de vraag naar de behoefte aan ondersteuning van gemeenteraden, en de vraag of die in de praktijk voldoende wordt vervuld. Die onderzoeksvraag is dus breder en heeft betrekking op veel meer dan alleen de technische ondersteuning die griffies leveren aan hun raadsleden.

In de praktijk van het lokaal en provinciaal bestuur heeft zich sinds de dualisering in 2002 de situatie ontwikkeld dat griffies in veel opzichten los van de ambtelijke organisatie functioneren. Dat is begrijpelijk, en in diverse opzichten ook noodzakelijk, omdat de griffier en het griffiepersoneel een wezenlijk andere arbeidsrechtelijke positie hebben dan de reguliere ambtenaren. In sommige andere opzichten is dit misschien veel minder voor de hand liggend.

<sup>13</sup> M, van Hulst, P. Kruijven, L. Schaap en J. van Ostaaijen (2016) *Griffier in de Gemeente Geschetst. Het ambt anno 2016*, Tilburg/Twente.

Hoe dan ook: het is een feit. Het gevolg hiervan is dat griffies veel zelf (moeten) doen. Daarbij zijn diverse (bedrijfsvoerings)taken die in de ambtelijke organisatie door specialisten worden uitgevoerd, zoals IT-dienstverlening, personeelsbeleid en (digitaal) archiefbeheer, om maar enkele voorbeelden te noemen. Maar in de praktijk kan dat soort dienstverlening natuurlijk niet geheel los van elkaar functioneren. Anders gezegd: er is op zijn minst afstemming, en in veel gevallen samenwerking nodig tussen de griffie en de ambtelijke organisatie.

Hoe in de praktijk de samenwerking verloopt tussen de griffies en (de specialisten in) de ambtelijke organisatie is niet iets waarover in deze tussenrapportage kan en moet worden uitgebreid. Maar gezegd moet worden dat die samenwerking voor de technische ondersteuning bij digitaal vergaderen niet overal succesvol verloopt, zo is de indruk van de evaluatiecommissie. Soms gaat dat heel goed, soms gaat het redelijk, en soms gaat het ronduit slecht. In gemeenten waar het samenspel tussen griffier, burgemeester/commissaris en secretaris normaal gesproken goed verloopt, kan dit vaak soepel worden opgelost. Ook goede persoonlijke verhoudingen tussen de griffier en medewerkers uit de ambtelijke organisatie zijn een relevante factor. Maar soms – en de commissie kan niet beoordelen hoe vaak – werkt het ook helemaal niet soepel. Met een IT-afdeling die bepaalde systemen verbiedt en geen alternatieven biedt, en een gemeentesecretaris en burgemeester niet thuis geven, staat de griffier er dan erg alleen voor. En daar wordt de volksvertegenwoordiging de dupe van. De evaluatiecommissie waarschuwt hiervoor, en zal hiervoor oog houden de komende maanden.

### ***Aanbevelingen vanuit politiek-bestuurlijk perspectief***

Voor aanbevelingen vanuit politiek-bestuurlijk perspectief is het in deze eerste tussenrapportage wat te vroeg.



## 9. Conclusies en aanbevelingen

De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming voorziet zonder twijfel in de behoefte om tijdens de corona crisis de politieke besluitvorming in gemeenten, provincies en waterschappen doorgang te laten vinden wanneer fysiek vergaderen niet kan. Dat was ook de bedoeling.

In de praktijk is in de meeste decentrale overheden vrij snel en tegelijk voorzichtig begonnen met het digitaal vergaderen door de volksvertegenwoordiging. Politiek gezien wordt er hoofdzakelijk in een soort demissionaire modus gewerkt: de meest noodzakelijke en de minder controversiële punten komen op de agenda. In de digitale raadsvergaderingen is niet veel ruimte voor beraadslagingen; die vinden deels in de commissie- en oordeelsvormende vergaderingen plaats, of worden in schriftelijke (voor)rondes afgehandeld. De ervaringen zijn neutraal tot (gematigd) positief: op de meeste plekken werkt het digitaal vergaderen, maar het is niet ideaal. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de effecten op de rol en functioneren van de volksvertegenwoordigers en de verhouding ten opzichte van het bestuur.

Als we de voorzichtige praktijk afzetten tegen de beperkte bedoeling van de wet, gaat het goed. Op enkele zichtbare incidenten verspreid over het land na verlopen de meeste vergaderingen zonder grote problemen. Een enkele keer wordt een vergadering vanwege technische problemen – terecht – afgebroken. Maar in het algemeen worden de noodzakelijke besluiten op een adequate en geldige wijze genomen. Een waarschuwing betreft de komende periode: als de beperkende maatregelen vanwege de coronasituatie worden versoepeld, zullen veel raden, staten en besturen snel terug willen naar het fysiek vergaderen. Daarbij is het van belang om goed oog te houden voor het criterium van het gelijke speelveld: ook volksvertegenwoordigers die niet kunnen, durven of willen komen vergaderen moeten hun rol goed kunnen vervullen.

In de praktijk is een belangrijk obstakel voor volksvertegenwoordigers en voorzitter dat er geen goed digitaal vergadersysteem beschikbaar is dat (1) in staat is met hogere snelheid te schakelen bij het opnemen van de presentie of bij een hoofdelijke stemming en (2) in staat is om alle volksvertegenwoordigers gelijktijdig in beeld te brengen. Omdat nog onduidelijk is of en hoelang het digitaal vergaderen een noodzakelijke optie zal blijven, verdient het aanbeveling zo snel mogelijk te investeren in een vergadersysteem dat geschikt is om betere democratie te faciliteren.



## Bijlage 1: Vragenlijst survey gemeentelijke griffiers

### Vragenlijst Evaluatie speedwet griffiers

#### 1. Is er in uw gemeente al digitaal vergaderd?

- Ja
- Nee, maar er is wel een digitale vergadering gepland
- Nee, en er zijn ook nog geen concrete plannen

#### 2. Zo nee, waarom niet?

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Digitale systemen voor vergaderen zijn niet beschikbaar
- Digitale systemen voor vergaderen werken niet/doen het niet
- Er zijn zorgen over de veiligheidsrisico's
- Er zijn zorgen over juridische risico's
- Er zijn zorgen over bestuurlijk-politieke risico's
- Er zijn onvoldoende financiële middelen
- Dit vindt de raad niet wenselijk
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Weet ik niet

#### 3. Zo ja, wat voor soort vergaderingen, en hoe vaak?

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

*Wilt u in het invulveld het aantal vergaderingen (bij benadering) invullen?*

- Besluitvormende raadsvergadering \_\_\_\_\_
- Raadscommissies/beeld- of oordeelsvormend \_\_\_\_\_
- Presidium/Agendacommissie \_\_\_\_\_
- Overige, namelijk: \_\_\_\_\_

#### 4. Formeel is het de voorzitter die beslist of de gemeenteraad digitaal vergadert. Is het Presidium /Agendacommissie hierbij betrokken?

- Ja, en Presidium/Agendacommissie was in meerderheid akkoord
- Ja, en Presidium/Agendacommissie was unaniem akkoord
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

#### 5. Welke technische ondersteuning levert de griffie aan individuele raadsleden?

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Actief inventariseren bij alle raadsleden of ze in staat zijn om deel te nemen aan de digitale vergaderingen
- Individuele instructie (op verzoek)
- Proef- of testvergadering
- Verstrekken van apparatuur aan raadsleden
- Technische support tijdens de vergadering
- Aanbieden van een fysieke vergaderplek om in te bellen
- Anders, namelijk \_\_\_\_\_
- Geen

**6. Welk systeem gebruikt u om digitaal te beraadslagen?**

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Microsoft Teams
- Skype of Skype voor Bedrijven
- Zoom
- WebEx
- FaceTime
- Pexip
- Google Hangouts of Google Meet
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

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

- Praktisch: het systeem werd al gebruikt
- Praktisch: het systeem is gemakkelijk te gebruiken
- Praktisch: het systeem past bij andere systemen die gebruikt worden
- Financieel: het systeem is goedkoop of gratis
- Financieel: er liep al een licentie voor dit systeem
- Technisch: het systeem is veilig
- Technisch: op advies van de IT- afdeling
- Technisch: het systeem biedt de gewenste functionaliteit
- Technisch: het systeem is stabiel
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

**8. Op welke wijze is de openbaarheid van de digitale raadsvergadering geregeld?**

- Live via de internetstream tijdens de vergadering
- Live via de lokale televisie tijdens de vergadering
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Niet

**9. Heeft de gemeente/griffie actief gecommuniceerd dat de gemeenteraad voorlopig digitaal vergadert?**

- Ja, op de gemeentelijke website
- Ja, in lokale media
- Ja, op sociale media
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

**10. Zijn er aanvullende regels/procedures/afspraken over de volgende onderwerpen?**

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Over burgers die willen inspreken
- Over de omvang van de technische problemen voordat de vergadering wordt geschorst
- Over het plaatsen van interrupties
- Over het indienen van moties & amendementen
- Over de inzet van schriftelijk stemmen (briefstemmen) bij niet-geheime stemmingen
- Over de verslaglegging
- Over de voorafgaande schriftelijke (vragen)ronde ter vervanging van een mondelinge (vragen)ronde
- Over andere zaken namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

**11. Hoe zijn de aanvullende afspraken vastgelegd?**

- Bij besluit van de raad, bijvoorbeeld door wijziging van het Reglement van Orde
- Bij besluit van het presidium/agendacommissie
- Informele afspraken
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

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

- Ja
- Nee, maar dit is wel in voorbereiding
- Nee

**13. Zo nee, waarom niet?**

- Digitale systemen voor stemmen zijn niet beschikbaar
- Digitale systemen voor stemmen werken niet/doen het niet
- Er zijn zorgen over de veiligheidsrisico's
- Er zijn zorgen over juridische risico's
- Er zijn zorgen over bestuurlijk-politieke risico's
- Er zijn onvoldoende financiële middelen
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

**14. Welke applicatie(s) gebruikt u?**

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Gemeenteoplossingen
- iBabs
- NotuVote (NotuBiz)
- Parlaeus
- Roxit/Green Valley
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

**15. Op welke wijze wordt de uitslag van de stemming per app vastgesteld?**

- De uitslag van de stemming wordt formeel bekrachtigd door de raadsvoorzitter wanneer geen van de leden tegen de uitslag bezwaar maakt
- Raadsleden die niet hebben gestemd in de app, krijgen gelegenheid hun stem alsnog mondeling uit te brengen voordat de uitslag wordt vastgesteld
- Raadsleden die verkeerd hebben gestemd in de app, krijgen gelegenheid hun stem nog mondeling te wijzigen voordat de uitslag wordt vastgesteld
- Raadsleden die niet of verkeerd hebben gestemd in de app, kunnen slechts vermelding daarvan in het verslag krijgen
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

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

- Ja, voor een geheime stemming
- Ja, voor een niet-geheime stemming
- Ja, zowel voor een geheime als niet-geheime stemming
- Nee

**17. Welke procedure is afgesproken voor schriftelijk stemmen (briefstemmen)?**

- Ingevulde stembriefjes worden opgehaald bij de raadsleden
- Ingevulde stembriefjes worden door de raadsleden zelf bij de griffie afgeleverd
- Ingevulde stembriefjes worden per post verzonden
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Er is nog geen procedure afgesproken

**18. Op welke wijze is bij een geheime schriftelijke stemming (briefstemming) de vertrouwelijkheid en de authenticiteit gewaarborgd?**

- Bij geheime schriftelijke stemming worden de stembriefjes actief bij de raadsleden opgehaald, waarbij wordt vastgesteld wie een stem uitbrengt
- Bij een geheime schriftelijke stemming moeten de raadsleden hun stembriefjes zelf ter griffie afgeven waarbij de griffier de identiteit van de raadsleden vaststelt.
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Daarover zijn nog geen afspraken gemaakt

**19. Op welke wijze kunnen derden in- of meespreken in een digitale vergadering?**

*U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Zij leveren hun inbreng vooraf schriftelijk via email of brief
- Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering schriftelijk via digitale middelen (chat)
- Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering mondeling vanuit de raadzaal
- Zij leveren hun inbreng tijdens de digitale vergadering mondeling via digitale middelen ('inbellen' dus, in het gebruikte vergadersysteem)
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Niet

**20. Heeft het digitale karakter van de vergadering impact op de agenda van de digitale vergaderingen?**

- Ja, we hebben specifieke agendapunten (bijv. complexe of controversiële punten) vooraf geschrapt of doorgeschoven
- Ja, we hebben de agenda vooraf ingekort (bijv. door rondvraag of ingekomen stukken te schrappen)
- Ja, we hebben tijdens de vergadering agendapunten van de agenda afgevoerd
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

**21. Heeft het digitale karakter van de vergaderingen impact op de digitale beraadslagingen?**

- Ja, gemiddeld genomen duren de beraadslagingen per agendapunt langer
- Ja, gemiddeld genomen duren de beraadslagingen per agendapunt korter
- Ja, gemiddeld genomen is er minder politiek-inhoudelijk debat
- Ja, gemiddeld genomen is er minder interactie
- Ja, er zijn agendapunten die slechter uit de verf komen
- Ja, er zijn agendapunten juist beter uit de verf komen
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

**22. Hebben zich in de digitale raadsvergadering één of enkele incidenten voorgedaan qua vergaderorde of besluitvorming?**

- Ja, de voorzitter heeft bij één of meerdere raadsleden de microfoon onvrijwillig uitgezet
- Ja, de voorzitter heeft een digitale beraadslaging afgebroken
- Ja, de voorzitter heeft een digitale stemming afgebroken
- Ja, raadsleden hebben zich uit een digitale vergadering teruggetrokken
- Ja, anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

**23. Zijn er tot nu toe technische incidenten geweest die de digitale raadsvergadering ernstig\* hebben verstoord?**

*\* niet bedoeld worden kleine (opstart)problemen. U kunt meerdere antwoorden selecteren.*

- Ja, individuele gebruikers konden niet/met moeite deelnemen of hadden serieuze technische problemen
- Ja, de vergadering werd gestoord/onderbroken/afgebroken door technische problemen
- Ja, er is informatie gestolen of gelekt
- Ja, individuele gebruikers konden niet stemmen
- Ja, een stemming is in zijn geheel verstoord/onderbroken/afgebroken/mislukt
- Ja, anders, namelijk: \_\_\_\_\_
- Nee

**24. Zo ja, hoe zijn die opgelost? \_\_\_\_\_**

**25. Hoe zijn tot op heden uw ervaringen met digitaal vergaderen in het algemeen?**

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

- overwegend negatief
- |
- Neutraal
- |
- overwegend positief

**26. Wilt u dit antwoord toelichten? \_\_\_\_\_**

*Vult u liever niets in? Kies dan 'volgende'.*

**27. Wat is uw indruk van de ervaringen van:**

Raadsleden | Voorzitter | Portefeuillehouders | Burgers/insprekers

- overwegend negatief
- |
- Neutraal
- |
- overwegend positief

**28. Wilt u dit antwoord toelichten? \_\_\_\_\_**

*Vult u liever niets in? Kies dan 'volgende'.*

De Vereniging van Griffiers staat klaar om u support te bieden bij het digitaal vergaderen, met advies of één-op-één contact met een ervaren collega elders in het land.

**29. Heeft u behoefte aan support van de VvG?**

*Wanneer u deze vraag met 'ja' beantwoord, vragen wij naar uw contactgegevens voor verdere berichten. Uw contactgegevens zullen uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor u zelf toestemming heeft gegeven. Deze contactgegevens worden gedeeld met de Vereniging van Griffiers en de Evaluatiecommissie.*

- Ja
- Nee

Zo ja, wilt u dan om praktische redenen invullen welke systemen uw gemeenteraad gebruikt? 30. Keuze raadsinformatiesysteem:

- Ibabs
- NotuBiz
- Parlaeus
- Roxit/Green Valley/Besluitstraat
- anders, namelijk: \_\_\_\_\_

**31. Keuze live-streaming partij:**

- Arbor Media
- Company Webcast
- Gemeenteoplossingen
- NotuBiz
- anders, namelijk: \_\_\_\_\_

**32. Mag er door de evaluatiecommissie en de Vereniging van Griffiers contact met u worden opgenomen naar aanleiding van de gegeven antwoorden?**

*Wanneer u deze vraag met 'ja' beantwoord, vragen wij naar uw contactgegevens voor verdere berichten. Uw contactgegevens zullen uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor u zelf toestemming heeft gegeven. Deze contactgegevens worden gedeeld met de Vereniging van Griffiers en de Evaluatiecommissie.*

- Ja
- Nee

**33. Op welk emailadres bent u hiervoor bereikbaar? \_\_\_\_\_**

**34. Op welk telefoonnummer bent u hiervoor bereikbaar? \_\_\_\_\_**

*Hartelijk dank, uw antwoorden zijn succesvol opgeslagen.*