

Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen

Bijdrage Rathenau Instituut aan expertbijeenkomst permanente regeling digitale beraadslaging

Discussienotitie

Djurre Das, Bart Karstens, Anne-Floor Schölvink, Paul Diederren

28 juni 2021

Digitale en hybride vergadervormen bieden decentrale volksvertegenwoordigers kansen om het democratisch overleg op verschillende manieren in te vullende. Maar digitaal vergaderen is meer dan alleen het online uitvoeren van wat voorheen offline gebeurde. Wanneer lokale overheden vaker digitaal overleggen, heeft dat ook gevolgen voor het functioneren van de democratie zelf. Welke functionele eisen moeten in de beoogde permanente wettelijke regeling gesteld worden aan digitaal beraadslagen en besluiten om de kwaliteit daarvan te waarborgen? Die vraag staat centraal in deze notitie.

Digitalisering raakt niet alleen aan kernwaarden als toegankelijkheid en transparantie van democratische processen, maar heeft ook impact op de kwaliteit van het debat en de besluitvorming. Het is daarom belangrijk dat een permanente wettelijke regeling niet enkel gaat over technische eisen met betrekking tot de veiligheid en betrouwbaarheid van digitale systemen, maar ook rekening houdt met eisen aan het digitaal beraadslagen en besluiten zelf.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Van offline naar online	4
	<i>Technologie is niet neutraal</i>	4
3	Technisch-functionele eisen: de basis op orde	6
	Legitimiteit van debat: betrouwbaarheid.....	6
	Openbaarheid: toegankelijkheid	6
	Integriteit van beraadslaging: veiligheid	6
	Integriteit van besluitvorming: veiligheid.....	7
4	Inhoudelijk-functionele eisen: aandacht voor kwaliteit	8
	Resultaatgerichtheid: effectiviteit en efficiëntie	8
	De menselijke maat	9
	Eerlijkheid en inclusiviteit: een horizontaal politieke speelveld	10
	<i>Specifieke vormen van vergaderen</i>	11
	Hybride vergadering	11
	Besloten vergadering.....	12
5	Relevante technologische ontwikkelingen	13
	<i>Privatisering en platformisering</i>	13
	<i>Meeting analytics</i>	14
	<i>Proctoring</i>	15
6	Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	17
	<i>Verhouding uitvoerende en controlerende macht</i>	17
	<i>Betrokkenheid van burgers</i>	17
7	Naar een ‘gemengde’ lokale democratie	19
8	Opgaven voor beleid	21
	<i>De algemene lijn: waardegericht digitaliseren</i>	21
	<i>Aanvullende opmerkingen en suggesties</i>	22

1 Inleiding

Na het uitbreken van de coronacrisis stapten decentrale volksvertegenwoordigingen het afgelopen jaar noodgedwongen over op digitale beraadslaging en besluitvorming. Er werd een wet in het leven geroepen om hen tijdelijke in de gelegenheid te stellen digitaal te beraadslagen en besluiten te nemen: de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming.¹ In de slotevaluatie van deze wet concludeerde men dat de doelstelling is gehaald om digitale vergaderingen van decentrale volksvertegenwoordigers mogelijk te maken die in grote lijnen cyberveilig en rechtmatig zijn.

Hoewel volksvertegenwoordigers fysiek vergaderen de voorkeur blijven geven, wijst de evaluatie ook uit dat ruim een derde van hen digitale beraadslaging ziet als een volwaardige aanvulling of alternatief voor de toekomst. Bovendien geeft ruim 80% van hen aan het digitale vergaderen op de lange termijn te willen behouden, als volwaardig alternatief of voor noodgevallen. Daarom werkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel aan een permanente verankering van digitaal vergaderen in de wet. De permanente wet moet niet alleen toegesneden zijn op de uitzonderlijke omstandigheden van een viruspandemie, maar ook op reguliere omstandigheden, waarin digitaal mogelijk naast fysiek vergaderen kan bestaan.

De voorwaarden waaraan fysieke beraadslaging en besluitvorming van provincies, gemeenten, waterschappen en overzeese openbare lichamen moeten voldoen, zijn gespecificeerd in onder meer de Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet en de Wet openbare lichamen.² De vraag die nu aan de orde is, is aan welke functionele condities voldaan moet zijn indien deze beraadslaging en besluitvorming digitaal of deels digitaal (hybride) plaatsvindt. Onder welke voorwaarden kan men op een verantwoorde manier gebruikmaken van digitale technologie in het democratische proces? Wij formuleren in deze notitie functionele eisen die gesteld kunnen worden aan digitaal beraadslagen en besluiten. Het is aan juridische en technische experts om te bepalen in hoeverre deze in wetgeving tot uitdrukking moeten komen.

Digitale middelen voor overleg vinden niet alleen hun weg naar raads-, staten- en commissievergaderingen, maar ook naar andere vergaderingen binnen de lokale democratie, zoals coalitie-overleggen, presidiumvergaderingen, en dergelijke. Ook aan digitalisering van deze overleggen wordt hieronder gerefereerd, omdat dit mede invloed heeft op de kwaliteit van het democratisch proces, ook al vallen deze overleggen buiten het bereik van de beoogde permanente wet digitale beraadslaging en besluitvorming.

¹ Voluit: de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

² We spreken in dit stuk korthedshalve van gemeenteraden, maar doelen daarmee ook op de vertegenwoordigende lichamen van gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2 Van offline naar online

“Goedenavond..., Goedenavond..., Goedenavond...” galmt het door de lege raadszaal van de gemeente Den Haag, waar dan alleen burgemeester en voorzitter Jan van Zanen zich bevindt. De gemeenteraad vergadert op dat moment via Microsoft Teams. Onduidelijk is of een van de raadsleden zijn of haar microfoon nog heeft openstaan. Het technische euvel laat zich tot grote spijt van de burgemeester niet meteen op te lossen. “Mijn hemel”, verzucht hij, “wat is dit vreselijk”.³ Ook de andere sprekers ondervinden geluidshinder. Een raadslid zit buiten op haar balkon omdat haar bovenbuurman aan het verbouwen is.

Situaties zoals hierboven zullen velen bekend voorkomen. Noodgedwongen begonnen veel organisaties na het uitbreken van de coronacrisis met digitaal vergaderen. Ook voor gemeenteraden was het even wennen en ging het lang niet altijd even soepel. Er kan dan ook veel fout gaan. De camera wil niet aan, de microfoon doet het niet goed of de internetverbinding is niet stabiel. Bovendien is er een geschikte omgeving nodig en mag de werkplek zelf geen belemmeringen opwerpen. Het is natuurlijk erg vervelend als de hond begint te blaffen en kinderen achter je om aandacht vragen, net wanneer je als raadslid aan je betoog begint.

Het zijn problemen waar men voorheen, bij fysieke raadsvergaderingen, nooit rekening mee hoefde te houden. Van offline naar online vergaderen brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. Nu is het altijd vervelend als je een vergadering niet goed kunt volgen, maar wanneer het gaat om democratische besluitvorming is het uitermate problematisch. Technische problemen kunnen het doorgaan van een raadsvergadering belemmeren. Zo lukte het de gemeenteraad in Doetinchem niet om een vergadering live te streamen, waarna deze moest worden uitgesteld.⁴ Elke gemeenteraad moet immers openbaar en voor de burger navolgbaar tot besluiten komen, maar aan die vereiste kon niet worden voldaan.

Technologie is niet neutraal

De plotselinge gang van fysieke naar digitale beraadslaging en besluitvorming heeft het afgelopen jaar een leerproces op gang gebracht. Raadsleden moesten wennen aan een nieuwe manier van vergaderen en met elkaar ontdekken en afspreken wat daarbij de mores zijn. Bijvoorbeeld je camera altijd aanhouden zodat duidelijk is wie er aan de vergadering deelneemt, maar je microfoon uitzetten wanneer je niet aan het woord bent, zorgen voor een neutrale achtergrond en voldoende licht.⁵

Hoewel het goed mogelijk is om fysieke processen van beraadslaging en besluitvorming digitaal na te bootsen door handige inzet van technologie, is het onvermijdelijk dat er ook

³ <https://denhaagfm.nl/2021/05/20/mijn-hemel-wat-is-dit-vreselijk-gemeenteraad-vergadert-voor-het-eerst-weer-fysiek/>

⁴ <https://www.gelderlander.nl/aalten/achterhoekse-gemeenteraden-klungelen-met-digitaal-vergaderen-we-houden-ons-hart-vast-aa63a0ff/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

⁵ Dergelijke vereisten zien we bijvoorbeeld terug in de ‘Checklist technische voorwaarden en RFP-eisen digitale besluitvorming die is opgesteld door de informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten van de VNG. Zie: <https://lokale-democratie.nl/file/download/bd02dd90-d759-41da-8a14-478fdec1a05b>

zaken veranderen. Zo introduceert digitalisering nieuwe risico's. Het democratische proces wordt immers afhankelijk van een nieuwe externe factor: de technologie. Deze moet niet alleen goed functioneren, maar ook veilig en betrouwbaar zijn. Bovendien dient men voorbereid te zijn op de mogelijkheid van 'digitale ontwrichting', waarbij verstoring of uitval van de digitale infrastructuur het doorgaan van de beraadslaging onmogelijk maakt.⁶

Misschien nog wel belangrijker is dat technologie zelf ook nooit 'neutraal' is. De communicatietechnologie is van invloed op de communicatie, op de manier waarop het raadsdebat gevoerd wordt, en dus ook op de kwaliteit van de democratie. Zo zagen we in het afgelopen jaar dat raadsleden aangaven een deel van de menselijke interactie te missen die doorgaans onderdeel uitmaakt van het democratische proces. Ook bleek het moeilijker om tijdens een betoog snel te interrumperen, waardoor het debat vaak formeler wordt gevoerd. Bovendien is het lastiger om even kort met een collega te overleggen in de zaal of op de gang. Het is natuurlijk goed mogelijk om deze aspecten te *re-engineeren* door ook een digitale 'wandelgang' te ontwerpen, maar het laat zien dat ook de keuzes van vormgevers van de gebruikte technologie van invloed zijn op de manier waarop het democratische debat vorm krijgt.

Aangezien het onvermijdelijk is dat digitalisering ook veranderingen in het democratische proces teweegbrengt, is het belangrijk vooraf goed na te denken over de voorwaarden waaraan beraadslaging en besluitvorming moeten voldoen wanneer ze van offline overgaan naar online. Belangrijk is daarbij te vertrekken vanuit de democratie zelf: welke democratische kernwaarden dienen geborgd te zijn wanneer beraad en besluitvorming online plaatsvinden? Uitgaande van deze kernwaarden formuleren we functionele eisen aan digitale beraadslaging en besluitvorming.

De opbouw van deze notitie is als volgt. In de derde paragraaf bespreken we waarden als veiligheid en betrouwbaarheid, die aanleiding zijn tot technisch-functionele basiseisen aan digitale systemen. In de vierde paragraaf komen waarden als menselijke maat en inclusiviteit aan de orde, die de kwaliteit van de interactie bepalen tussen deelnemers aan een debat en die aanleiding geven tot voorwaarden op dat terrein. Waar we in de derde en vierde paragraaf het online democratische debat beschouwen zoals zich dat het afgelopen jaar heeft ontwikkeld, kijken we in de vijfde en zesde paragraaf naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De vijfde paragraaf kijkt naar de potentiële impact van voortgaande technische ontwikkelingen op functionele eisen aan digitaal debat. De zesde paragraaf gaat over maatschappelijke veranderingen met impact op de democratie zelf, die gevolgen kunnen hebben voor de eisen waaraan digitaal debat zou moeten voldoen. Paragraaf zeven kijkt vooruit naar de toekomstige lokale democratie, die een gemengd offline en online karakter heeft. De notitie besluit in paragraaf acht met suggesties voor beleid.

⁶ WRR (2019) Voorbereiden op digitale ontwrichting, Rapport 101, Den Haag: WRR

3 Technisch-functionele eisen: de basis op orde

Wanneer een lokale overheid overstapt van offline naar online debat en besluitvorming, moet er over een reeks van aandachtspunten worden nagedacht. Een aantal democratische waarden komt onmiddellijk in beeld wanneer we digitale beraadslaging en besluitvorming beschouwen als het digitale equivalent van de gebruikelijke fysieke vergaderingen. Deze komen grotendeels overeen met de beginselen waaraan de evaluatiecommissie van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming heeft getoetst.⁷ Deze waarden leiden tot een eerste set van functionele eisen.

Legitimiteit van debat: betrouwbaarheid

Voor het borgen van de *legitimiteit van het raadsdebat* is het essentieel dat de betrouwbaarheid van de digitale systemen gegarandeerd is. Simpel gezegd moet de technologie doen wat je ervan mag verwachten. Zoals de voorbeelden in het vorige hoofdstuk duidelijk maken, kan er geen goed debat plaatsvinden als de systemen niet goed werken. Deelnemers aan het debat dienen dan ook de beschikking te hebben over goede apparatuur en technische voorzieningen, en een goede, stabiele verbinding. De storingsgevoeligheid van de systemen zelf mag niet te hoog zijn, en voor het geval er toch storingen optreden, moeten er noodprocedures of terugvalopties voorhanden zijn.

Openbaarheid: toegankelijkheid

Een belangrijke democratische vereiste is dat beraadslaging en besluitvorming *openbaar en voor eenieder navolgbaar* tot stand komt. Daarom moet de 'digitale vergaderzaal' net als de fysieke raadszaal in het stadhuis openbaar toegankelijk zijn, zowel voor raadsleden alsook voor burgers en journalisten. Digitale systemen bieden een alternatief voor de publieke tribune om iedereen die dat wil de vergadering te laten volgen. Maar dit vereist wel van de digitale systemen dat ze laagdrempelig zijn, zodat beperkte digitale vaardigheden of audiovisuele beperkingen geen barrière vormen voor deelname aan het democratisch proces. De meeste zo niet alle gemeenten maken tegenwoordig gebruik van livestreams en videoverbindingen om openbaarheid te kunnen garanderen. Daarbij blijven toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid een punt van aandacht.

Integriteit van beraadslaging: veiligheid

Om de *integriteit van de beraadslagingen* te borgen, is het belangrijk dat digitale vergadersystemen veilig zijn. Vergaderingen moeten dan wel gemakkelijk toegankelijk zijn, het mag niet mogelijk zijn dat vergaderingen verstoord of gecorrumped worden, bijvoorbeeld als er een gevoelig onderwerp op de agenda staat. Toch gaat dat momenteel nog wel eens fout. Zo brak iemand in bij een online vergadering in de gemeente West-Betuwe, waarbij racistische leuzen werden geroepen en pornografische beelden werden

⁷ "Over de rechtmatigheid van digitaal beraadslagen en besluiten concludeert de commissie dat de praktijk van het digitale vergaderen in algemene zin tot nu toe voldoet aan de eisen die daaraan kunnen worden gesteld vanuit de beginselen van de openbaarheid van vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de vergaderorde"

getoond.⁸ De vergadering moest worden afgebroken. Dergelijke situaties dienen te worden voorkomen. Zoals ordeverstoorders bij een fysieke vergadering niet zomaar de raadszaal in en uit kunnen lopen, wil je dat ook in een digitale omgeving niet.

Het is belangrijk hierbij op te merken dat honderd procent veilig online niet bestaat. Een inbreuk of een hack of een corruptie van informatie kan nooit helemaal worden uitgesloten. De vraag is hier dus welke mate van (on)veiligheid we acceptabel vinden bij beraadslaging en besluitvorming. Daarbij kan het karakter van de vergadering nog verschil maken. Mogelijk is het zinvol voor beeldvormende en oordeelsvormende bijeenkomsten andere eisen te hanteren dan voor de vergadering waarin daadwerkelijke besluitvorming plaatsvindt.

Integriteit van besluitvorming: veiligheid

Een uitdaging naast integriteit van beraadslaging vormt het garanderen van de *integriteit van de besluitvorming*. Anders dan bij fysieke bijeenkomsten kan het lastig zijn om bij het leveren van bijdrages en vooral bij stemprocedures de identiteit van raadsleden te verifiëren. Er mag geen twijfel bestaan of een raadslid een stem zelf en in vrijheid uitbrengt. De evaluatiecommissie constateerde dat het niet met voldoende zekerheid vast te stellen is dat de volksvertegenwoordiger die aan de vergadering deelneemt ook dezelfde persoon is als degene die in de stem-app zijn of haar wilsbesluit tot uitdrukking brengt. In dit verband is ook relevant het gevaar van desinformatie en *deepfakes* onder ogen te zien. Met de snelle ontwikkelingen op het gebied van synthetische media is het niet ondenkbaar dat kwaadwillende personen zullen proberen daarmee het stemproces te beïnvloeden.⁹ Daarnaast dient men rekening te houden met meer 'traditionele' vormen van identiteitsfraude.¹⁰

⁸ <https://www.gelderlander.nl/west-betuwe/online-raadsvergadering-van-west-betuwe-verstoord-met-porno-en-racisme~a7467384/>

⁹ Synthetische media is een verzamelnaam voor foto's, video's, geluidsfragmenten of tekst die worden gecreëerd met behulp van kunstmatige intelligentie. Deepfakes zijn hiervan de meest in het oog springende uitingsvorm.

¹⁰ Denk bijvoorbeeld aan het recente voorval waarbij een acteur/komediant tijdens een Tweede Kamer vergadering de stafchef van Navalny imiteerde en zo toegang verkreeg tot het debat.

4 Inhoudelijk-functionele eisen: aandacht voor kwaliteit

De overstap van fysiek vergaderen naar digitaal vergaderen verandert het karakter van de communicatie tussen de deelnemers, en daarmee het democratisch proces (omdat, zoals gezegd, technologie niet neutraal is). Waar we in de vorige paragraaf gekeken hebben naar waarden (legitimiteit, openbaarheid, integriteit) die leidden tot technische basisvereisten aan digitaal beraadslagen en besluiten, richten we in deze paragraaf de blik waarden die te maken hebben met de veranderingen in de interactie van deelnemers in een debat, die bepalend zijn voor de kwaliteit van de beraadslaging en besluitvorming.

Resultaatgerichtheid: effectiviteit en efficiëntie

Resultaatgerichtheid is een belangrijke waarde waaraan de kwaliteit van een democratisch proces afgemeten kan worden. Burgers verwachten van hun bestuurders eerst en vooral resultaat: besluiten en beleid die beantwoorden aan hun behoeften. Resultaatgerichtheid kan bevorderd worden via eisen die effectiviteit en efficiëntie van het democratisch proces bevorderen.

Kijkend naar effectiviteit en efficiëntie, is duidelijk dat beraadslagen via beeldschermen is niet hetzelfde als fysiek vergaderen. Enerzijds, zo blijkt uit ervaringen, wordt vergaderen online vaak wat zakelijker en in strakke procedures vormgegeven, omdat het bijvoorbeeld minder makkelijk is om elkaar te interrumpen. In theorie is het daardoor efficiënter, omdat men sneller *'to the point'* moet komen. Ook kan digitaal vergaderen vanuit huis tijdwinst opleveren, omdat het bespaart op reistijden. Dat geldt niet alleen voor raadsleden, maar ook voor burgers en journalisten, voor wie het niet meer nodig om fysiek aanwezig te zijn in de raadszaal.

Anderzijds is het debat wat 'geforceerder', omdat overzicht over de groep en non-verbale communicatie ontbreken en omdat er explicieter geswitcht moet worden tussen sprekers, wat de snelheid uit het debat kan halen. Het vergt ook meer concentratie en energie van de deelnemers en is daarom minder lang vol te houden. Dit zagen we terug in de eerste tussenrapportage van de evaluatiecommissie, waarin een meerderheid van de griffiers aangaf dat digitaal vergaderen als 'intensief en vermoeiend' werd ervaren, en dat het in goede banen leiden van de digitale vergadering velen zwaar valt.¹¹

Ook digitaal stemmen bleek in diverse gemeenten een complexe aangelegenheid. Zo was er in de Eindhovense gemeenteraad chagrijn omdat er digitaal veel tijd verloren gaat aan stemmen "dat normaal in een vloek en een zucht is gebeurd".¹² Ook in Den Haag

¹¹ https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/eerste_tussenrapportage_evaluatiecommissie-20_mei_2020.pdf

¹² <https://www.ed.nl/eindhoven/noodkreet-over-uitputtingsslag-in-eindhovens-gemeentebestuur~a6542aaf/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

klaagden raadsleden over het tijdrovende karakter van digitaal stemmen. Een raadslid verzuchtte: “In drie kwartier hebben we vijf stemmingen gedaan, we moeten er nog 130”.¹³

Deze ervaringen laten zien dat het belangrijk is om kritisch te analyseren onder welke omstandigheden digitaal vergaderen daadwerkelijk bijdraagt aan het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de democratie. Mogelijk komt het de effectiviteit en efficiëntie van het democratisch proces ten goede als bepaalde zaken worden uitgesloten van het digitale proces, en andere er juist in worden ondergebracht. Mogelijk is er een aangepast reglement van orde vereist voor digitale vergaderingen om deze effectief en efficiënt te doen verlopen.

De menselijke maat

Een tweede waarde is *het menselijke, relationele aspect* van het debat. Een bevredigend democratisch debat omvat meer dan alleen een uitwisseling van argumenten. Politiek is ook emotie. Om een boodschap goed te kunnen overbrengen is het belangrijk dat politici duidelijk maken op basis van welke ideeën en overtuigingen zij tot besluiten komen, en ook welke emoties daarachter schuilgaan. De moeilijkheid non-verbale informatie over te brengen is een veelgenoemde barrière van online vergaderen, die het vergaderen voor veel mensen vermoeiend maakt. Niet iedereen reageert bovendien hetzelfde op sociale interacties online. Sommige mensen voelen zich meer op hun gemak bij online interacties, bijvoorbeeld omdat ze gemakkelijk een vraag in een chat schrijven. Anderen steken veel liever hun hand op in de raadszaal en vinden een video met veel mensen op het scherm juist intimiderend.¹⁴ Bovendien moeten ook emoties van burgers serieus worden genomen; daar moet ruimte voor zijn in de politieke arena. Maar juist als het gaat om het emotionele en sociale aspect van het democratische debat, gaat er met digitaal beraadslagen onmiskenbaar wat verloren.

Voor veel raadsleden vormde de menselijke maat in het afgelopen jaar een pijnpunt. Een raadslid uit de gemeente Vijfheerenlanden vat het als volgt samen: “Je kunt elkaar niet aankijken. De mimiek, de uitstraling, een knipoogje of een blik naar iemand: je mist het allemaal”.¹⁵ Een raadslid uit de gemeente Boxmeer meent dat digitaal vergaderen de ziel uit de discussie haalt; “lichamelijke uitdrukking en gezichtsuitdrukking zijn een belangrijk onderdeel van de discussie”.¹⁶ Het laat zien dat niet alleen procedurele aspecten van het raadsdebat veranderen, maar ook de ervaring, inhoud, gewicht en lading. Daarmee kan ook een stuk kwaliteit van het debat verloren gaan.

Het zou goed zijn het menselijke, relationele aspect meer ruimte te bieden in de digitale democratische arena. Hoe dit te vertalen in functionele eisen aan digitale beraadslaging

¹³ <https://www.ad.nl/den-haag/digitaal-stemmen-maakt-haagse-raad-boos-en-verdrietig-waar-is-de-nooduitgang~a4d2c0f6/>

¹⁴ Williams-Jones, B. (2020). ZOOM meetings and the need for evolving social norms. <https://observatoire-ia.ulaval.ca/zoom-meetings-and-the-need-for-evolving-social-norms/>

¹⁵ <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2099726/gemeenteraden-gaan-weer-digitaal-vergaderen-ik-mis-het-debat.html>

¹⁶ <https://www.gelderlander.nl/boxmeer/boxmeer-misbruikt-corona-voor-politiek-spel-zegt-sp-minister-moet-ingrijpen~a6541f50/>

en besluitvorming, is ingewikkeld. Maar het is hoe dan ook van belang niet uit het oog te verliezen dat de fysieke en de digitale vergadering op dit punt van elkaar verschillen.

Eerlijkheid en inclusiviteit: een horizontaal politieke speelveld

Naast resultaatgericht en menselijk verwachten burgers van een democratisch proces dat het *fair, eerlijk en inclusief* is. Dat is de derde waarde die om vertaling vraagt in functionele eisen. Een manier om hiernaar te kijken, is het vergelijken van de condities waaronder beraadslaging en besluitvorming plaatsvinden na de overgang van offline naar online met die ervoor: is het speelveld nog altijd horizontaal? De keuze om offline of online te vergaderen kan in het voordeel van de een en het nadeel van de ander zijn. Wil iemand in een digitale vergadering goed tot zijn of haar recht komen, dan zijn meer competenties vereist dan digitale vaardigheden. Het vereist, naast de handigheid om met een computer en met software om te gaan, om specifieke ervaring en vaardigheden om thuis vanachter een bureau al pratend tegen een laptop politieke tegenstanders te overreden en te overtuigen. Dit gegeven benadeelt sommige raadsleden en sommige partijen meer dan andere. Mensen reageren nu eenmaal verschillend op online interacties. Het gevoel in een online omgeving continu te worden aangekeken met gezichten die dicht op het scherm zitten – en daarmee dichtbij lijken – is voor de een meer belastend dan voor de ander.¹⁷

Zoals sommigen offline in het voordeel zijn, zijn anderen dat online. In de eerder aangehaalde gemeente Boxmeer leidde juist de beslissing om weer fysiek te vergaderen tot tweespalt. Enkele raadsleden vreesden voor hun gezondheid en konden daarom niet deelnemen aan de fysieke vergadering. Zij voelden zich buitenspel gezet en meenden dat er sprake was van uitsluiting die in strijd is met de democratie¹⁸. Het laat zien dat de keuze voor digitale of fysieke vergadering tot twisten kan leiden. Want wie bepaalt en welke eisen leidend zijn?

Niet alleen de krachtsverhoudingen tussen raadsleden onderling, maar ook die tussen raad en college kan veranderen bij een overgang van fysiek naar digitaal of andersom. Stelt de digitale vergaderorde het college van B&W niet in staat een (nog) strakkere regie op het democratisch proces te voeren dan bij fysieke bijeenkomsten al het geval was? Maakt het de drempel voor volksvertegenwoordigers om zelf een initiatief te nemen niet nog hoger, bijvoorbeeld doordat het onderlinge interactie tussen raadsleden belemmert en omdat een onlinevergadering meer dan een offlinevergadering van tevoren gepland en gestructureerd moet worden?

Waar in dit kader behoefte aan is, zijn functionele eisen aan digitaal beraadslagen en besluiten die ervoor zorgen dat alle deelnemers zich op hun gemak voelen, gezien worden, zonder veel moeite aan het woord komen en wellicht bij hun inbreng technisch ondersteund worden.

¹⁷ Bailenson, J. (2020). Why Zoom Meetings Can Exhaust Us – Being gazed at by giant heads can take a mental toll. New technologies may remedy that problem. Wall Street Journal Opinion | Commentary <https://www.azbuilders.org/wp-content/uploads/Why-Zoom-Meetings-Can-Exhaust-Us-WSJ.pdf>

¹⁸ Ibid.

Specifieke vormen van vergaderen

De overgang van fysiek naar digitaal vergaderen kan impact hebben op de kwaliteit van het debat. Maar wellicht staat de kwaliteit van het debat in sommige fasen (beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming) van het democratisch proces meer onder druk dan in andere, en in plenaire raadsvergaderingen meer dan in commissieverband, of andersom. In dat geval zou hier apart naar gekeken moeten worden, hetzij door de wetgever, hetzij door opstellers van reglementen van orde. Waar beeldvorming (informatie uitwisselen en vragen stellen) online waarschijnlijk weinig onderdoet voor offline, is oordeelsvorming (echt het debat voeren) online waarschijnlijk lastiger dan offline, omdat er minder ruimte is voor non-verbale communicatie. Minder dan in het fysieke debat het geval is, zal er online ruimte zijn om elkaar met argumenten te bestoken en anderen van een eigen standpunt te overtuigen. Bij besluitvorming komt het veel meer dan in de andere debatfasen aan op betrouwbare en veilige technologie – debatkwaliteit is in deze fase minder een issue.

Niet alleen de verschillende fasen van democratisch overleg vragen om aparte aandacht wanneer nagedacht wordt over functionele eisen, ook zijn er nog verschillende soorten vergadering die specifieke vragen oproepen. We noemen er twee: de hybride vergadering en de besloten vergadering.

Hybride vergadering

Naast digitaal vergaderen behoort ook hybride vergaderen tot de mogelijkheden. *Hybride* betekent in dit verband dat een deel van de raadsleden fysiek aanwezig is terwijl een ander deel online deelneemt aan dezelfde vergadering. Het biedt deelnemers aan het debat meer flexibiliteit en kan in sommige gevallen een uitkomst zijn. Zo tweette een Utrechts gemeenteraadslid enthousiast over een collega die in afwachting van een testuitslag gewoon digitaal mee kon doen aan een belangrijk debat: “zelfs hybride krijgen we inmiddels langzaam onder de knie”¹⁹.

Toch blijkt juist hybride vergaderen de meeste vragen op te roepen. Zo is er bijvoorbeeld het gevaar dat mensen in de zaal de overhand krijgen en mensen online slechts meekijken, zonder echt invloed op het debat te hebben. Dat gaat ten koste van het gelijke speelveld. Ook is het niet duidelijk of de betrouwbaarheid van besluitvorming in hybride setting goed geregeld kan worden. De Tijdelijke wet legt meer beperkingen op aan besluitvormende vergaderingen dan aan de overige (voorbereidende) vergaderingen van volksvertegenwoordigers. Voor die laatste soort vergaderingen werden ook hybride vormen mogelijk gemaakt, maar voor de besluitvormende vergaderingen nog niet.

De evaluatiecommissie constateert dan ook dat over dit vraagstuk geen *communis opinio* onder de volksvertegenwoordigers en hun ondersteuners heerst. Zij adviseert het uitvoeren van experimenten met officiële hybride vergaderingen inclusief besluitvorming. Daarbij beveelt ze aan om deze experimentele mogelijkheid van hybride vergaderingen te koppelen aan de *digitale* vergadering: alleen als de omstandigheden zo uitzonderlijk

¹⁹ <https://twitter.com/RickvdZweth/status/1407653232944586754>

zijn dat er digitaal moet worden vergaderd, kan dat eventueel ook hybride, als onder nader te bepalen voorwaarden het gelijke speelveld verzekerd is. De grotere vraag of onder normale omstandigheden in individuele gevallen ook officiële digitale deelname aan een fysieke vergadering mogelijk moet worden gemaakt, acht de commissie te principieel om in een evaluatie van de Tijdelijke Wet te betrekken, maar moet voor het permanent maken van die wet niet worden overzien.

Besloten vergadering

Een ander punt van aandacht is de besloten vergadering. Deze wordt gehouden wanneer het noodzakelijk is om de vertrouwelijkheid van vanuit het bestuur gedeelde informatie en van schriftelijke of mondelinge bijdragen te waarborgen. In raadszalen gaan dan ramen en deuren dicht en camera's en microfoons uit. Het online organiseren van een dergelijke besloten vergadering wordt vooralsnog te ingewikkeld geacht. Het is nog onduidelijk hoe geheimhouding online gegarandeerd kan worden, niet alleen omdat een online vergadering gehackt kan worden, maar ook omdat moeilijker dan bij een fysieke vergadering te waarborgen is dat alle deelnemers vertrouwelijkheid in acht nemen en er nergens iemand meeluistert of over een schouder meekijkt.

Geen enkel digitaal systeem is honderd procent veilig. Het stellen van functionele eisen aan besloten digitale vergaderingen betreffende vertrouwelijkheid en geheimhouding zal er dan ook bij de huidige technologische mogelijkheden waarschijnlijk toe leiden dat besloten vergaderingen alleen bij hoge uitzondering digitaal gehouden mogen worden.

5 Relevante technologische ontwikkelingen

Een belangrijke uitdaging bij het vormgeven van permanente wetgeving voor digitale beraadslaging en besluitvorming is de vraag hoe men rekening kan houden met de snelle technologische ontwikkelingen, die in de komende jaren waarschijnlijk zullen verdergaan. Het is belangrijk om te anticiperen op de vraagstukken die voortkomen uit deze ontwikkelingen en te proberen de wetgeving dusdanig vorm te geven dat zij niet continu aangepast hoeft te worden. In deze paragraaf stippen we een drietal huidige ontwikkelingen op het gebied van digitale technologie aan en hun mogelijke betekenis voor digitale beraadslaging en besluitvorming.

Privatisering en platformisering

De systemen die momenteel gebruikt worden voor online beraadslaging zijn grotendeels afkomstig van private leveranciers. Grote commerciële technologiebedrijven beschikken over de expertise en middelen om gemeenteraden te voorzien van tal van technische voorzieningen voor online vergaderen. Een belangrijke vraag is hoe je als overheid voorkomt dat er een eenzijdige (pad)afhankelijkheid van specifieke leveranciers ontstaat. Afhankelijkheid kan leiden tot beperking van flexibiliteit, weinig ruimte voor maatwerk en hoge kosten. Hoe zorg je dat de kosten van een eventuele overstap op een concurrent binnen de perken blijven? Dat vraagt mogelijk om het stellen van eisen aan zaken als uitwisselbaarheid van gegevensbestanden, interfaces en locaties van dataopslag.

Momenteel zijn overheden nog vaak afhankelijk van commerciële software pakketten, terwijl onduidelijk is of deze wel voldoende bescherming bieden.²⁰ Via deze platformen worden potentieel gevoelige bestuurlijke informatie en persoonlijke gegevens gedeeld. Vaak is onduidelijk hoe platformen omgaan met de opslag en verwerking van data. Ook is vaak schimmig welke rechten commerciële partijen hebben waar het gaat om toegang tot data. Wat moet er vastgelegd worden omtrent eigenaarschap en gebruik van gegevens; welke beperkingen moeten er worden opgelegd aan bedrijven ten aanzien van gegevens? Hoe gaan de bedrijven om met de data die via hun platforms worden verkregen? Hoe lang blijven die data beschikbaar (wat is wenselijk en verplicht in dit opzicht?) en waar worden data eigenlijk opgeslagen?

In nood aangewezen op commerciële partijen hebben gemeenten niet overal even scherp gelet op de omgang met data door deze partijen gelet. Met het oog op de integratie van online vergaderen in het openbaar bestuur op langere termijn is het volgens onderzoekers van de Universiteit Utrecht zaak om daar wel extra alert op te zijn.²¹ Een complicerende factor is dat de diensten van meerdere platforms bij online vergaderen in combinaties worden gebruikt. Een expertmeeting via Teams kun je streamen via YouTube waaraan mensen via email en WhatsApp mee kunnen doen. En apps om mee

²⁰ Hofstra, Michels en Meijer (2020), Veiligheid van online lokale democratie, <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/veiligheid-van-online-lokale-democratie>

²¹ Ibid.

te stemmen kunnen aan Teams of Zoom worden gekoppeld. Dat betekent dat er data kunnen ‘weglekken’ van het ene platform naar het andere. Het evaluatierapport van de Tijdelijke wet stelt daarom dat het gebruik van Zoom voor vergaderingen met een sensitief karakter én dat van aparte stemapps met voldoende waarborgen omkleed moet zijn.

In het onderwijs zien we soortgelijke problemen. Ook daar is men door het overschakelen op lesgeven op afstand massaal Microsoft Teams en Google Workspace gaan gebruiken. Deze bedrijven hebben door de pandemie hun grip op het onderwijs, die al aanzienlijk was, kunnen versterken. Van diverse kanten wordt er inmiddels gewaarschuwd voor een verregaande platformisering van het onderwijs.²² De ministers Slob en Van Engelshoven hebben in maart dit jaar een onderzoek ingesteld naar het gebruik van metadata door Google.²³ En onlangs zijn twee vertrouwelijke rapporten van de Autoriteit Persoonsgegevens uitgelekt waar de alarmerende conclusie wordt getrokken dat Google zich niet houdt aan afspraken omtrent dataverwerking en privacywetgeving schendt. Het de Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om in het onderwijs de samenwerking met met dit bedrijf te stoppen.²⁴

Voor digitaal beraadslagen hoeft het niet zover te komen, betogen de Utrechtse onderzoekers: “Ons onderzoek laat zien dat het waarborgen van de kwetsbaarheden van een online democratie aandacht vraagt, maar zeker niet onmogelijk is. De risico’s zijn zeker niet zo onbeheersbaar dat dit een reden kan zijn om geen online democratie te organiseren.”²⁵ Vereiste is dan wel dat de verantwoordelijke partijen de waarborgen voor privacy en veiligheid goed moeten kennen én moeten weten hoe die af te dwingen.

Meeting analytics

Naast het digitaal vastleggen van gegevensuitwisseling faciliteert digitale technologie ook het analyseren hiervan. Veel gemakkelijker dan bij offline communicatie is het bijvoorbeeld om bij online vergaderen in beeld te brengen hoeveel een raadslid of een fractie aan het woord is, hoe vaak iemand een interruptie pleegt, welke toon deze aanslaat of welke termen deze bezigt. Hiermee is het democratisch debat op nieuwe manieren te analyseren en weer te geven. Hiervan gaat een druk uit op de deelnemers aan het debat – om bepaalde dingen niet te zeggen of doen, en andere juist wel.

In het hoger onderwijs wordt steeds meer gebruik gemaakt van *learning analytics*. Op basis van allerhande soort studiedata (het kan gaan om online leergedrag maar ook om zogenaamde ‘langzame’ data zoals woonplaats, vooropleiding, et cetera) geeft *learning*

²² <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17439884.2021.1876725>

²³ <https://www.parool.nl/nederland/ministerie-ziet-privacyrisico-s-in-onderwijs-bij-gebruik-google~bbbeb590/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>

²⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/07/toezichthouder-adviseert-onderwijs-en-justitie-te-stoppen-met-google-a4046409>

²⁵ Hofstra, Michels en Meijer, 2020, Veiligheid van online lokale democratie, <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/veiligheid-van-online-lokale-democratie>

analytics aan hoe een student zijn leergedrag kan verbeteren, wat de slagingskans voor bepaalde vakken is en welke vakken de student dus het beste kan gaan volgen.

Soortgelijke programmatuur kan ook gebruikt worden voor het analyseren van raadsvergaderingen. Het is technisch mogelijk om online vergaderingen te analyseren met *meeting analytics*, bijvoorbeeld op basis van spreektijd per persoon, interactiepatronen tussen de deelnemers en de duur van behandeling van een onderwerp dat op de agenda staat. De *owl tool*, een apparaat dat voor hybride vergaderen wordt gebruikt, biedt deze functionaliteit bijvoorbeeld aan.²⁶

Meeting analytics lijkt een handig middel om meer informatie uit vergaderingen te halen, om hiermee raadsleden een spiegel voor te houden en hen te helpen effectiever te zijn, maar hier is waakzaamheid geboden. In het onderwijs roept de inzet van *learning analytics* vragen op over de autonomie en keuzevrijheid van studenten. Net zo kan *meeting analytics* bij deelnemers aan raadsvergaderingen aanvoelen als surveillance en vrijheidsbeperking, en kan het er bovendien toe leiden dat het debat nog meer in procedures wordt gegoten.

Proctoring

Tot slot bestaat de mogelijkheid tot het inzetten van software om een deelnemer aan een debat in de gaten te houden, bijvoorbeeld om te garanderen dat iemand wel zelf deelneemt aan een vergadering en zonder externe invloed inbreng levert, of om te waarborgen dat iemand die deelneemt aan een besloten vergadering ook echt alleen is. Dit wordt *proctoring* genoemd. Dergelijke software zou in het debat kunnen worden ingezet om te voldoen aan functionele eisen van veiligheid en integriteit van besluitvorming.

De evaluatiecommissie van de Tijdelijke wet concludeert weliswaar dat bestaande vergadersystemen onvoldoende technische waarborgen bieden om beslotenheid van een vergadering te garanderen, maar ziet ook technische ontwikkelingen om daar in de toekomst verandering in te brengen. De suggestie in haar rapport is om in de toekomst het gebruik van een variant van *proctoring* software verplicht te stellen bij besloten digitale vergaderingen.

Ook hier valt een parallel te trekken met het onderwijs, waar *proctoring* al op grote schaal is ingezet om studenten die thuis achter de computer tentamens afnemen te controleren op fraude. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan zijn bepaald niet onverdeeld positief. *Proctoring* verhoogt de druk op de persoon die wordt gemonitord, tast diens privacy aan, betekent een verregaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en het benadert mensen op basis van wantrouwen. Niet zelden wijst de software '*false positives*' aan: mensen die zich aan de regels houden, worden toch 'schuldig' bevonden.²⁷ Het is moeilijk om te bewijzen dat je niets onoorbaars hebt gedaan als het systeem deze

²⁶ <https://owl-labs.helpscoutdocs.com/article/115-what-types-of-data-can-i-see-in-my-meeting-analytics>

²⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/07/de-digitale-surveillant-staat-naast-je-bed-a4038905>

conclusie eenmaal heeft getrokken. Het laat zien dat aan het eventuele gebruik van *proctoring* als middel om de beslotenheid van vergaderingen te garanderen een scherpe afweging van de voordelen tegen de nadelen vooraf moet gaan.

6 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen

Het voortschrijden van de technologie leidt niet alleen tot verdere ontwikkeling van online beraadslagen en besluiten, maar interfereert ook met bestaande maatschappelijke ontwikkelingen en versterkt deze. In deze paragraaf schetsen wij twee van dergelijke maatschappelijke trends. Onder invloed daarvan kan het functioneren van de lokale democratie geleidelijk veranderen in de komende jaren.

Verhouding uitvoerende en controlerende macht

Binnen de Nederlandse politiek vindt momenteel een herbezinning plaats waar het gaat om de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging, ofwel tussen uitvoerende en controlerende macht. Op nationaal niveau blijkt het in de praktijk moeilijk om rolvast te zijn en het institutioneel dualisme te eerbiedigen, zo maakt de nasleep van de ‘toeslagenaffaire’ duidelijk. Op lokaal niveau is de invoering van het dualisme van jonger datum en lijken dualistische verhoudingen nog wel eens tamelijk haaks op de plaatselijke bestuurscultuur te staan.²⁸

In het politieke debat klinkt de roep om meer dualisme en om een versterking van de rol en positie van volksvertegenwoordigers, onder meer door meer transparantie aan de kant van het bestuur. Meer transparantie betekent evenwel meer informatie – terwijl veel bestuurders hun raden toch al ‘uit voorzorg’ bedelven onder leesvoer (omdat onvolledig informeren een politieke doodzonde is) en raden toch al kampen met een *information overload*.²⁹ Het is niet duidelijk wat deze ontwikkeling gaat betekenen voor de verhouding van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Wel is helder dat verdere digitalisering van de lokale democratie de hoeveelheid informatie alleen maar doet toenemen, maar mogelijk ook de middelen verschaft om deze informatie beter te managen.

Een open vraag is of verdergaande digitalisering van beraadslaging en besluitvorming zo kan worden vormgegeven dat dit positie van de volksvertegenwoordigers tegenover die van de bestuurders versterkt. Hoe kan dit in functionele eisen worden vertaald? Wellicht kan de positie van de controlerende macht tegenover de uitvoerende macht versterkt worden door de eerste meer mogelijkheden te bieden om het democratisch proces te sturen en het initiatief naar zich toe te trekken – iets dat in een digitale democratie misschien gemakkelijker is te realiseren dan in een fysiek proces.

Betrokkenheid van burgers

Een andere maatschappelijke trend die aandacht verdient, is de veranderende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Enerzijds is er sprake van een verwijdering, van burgers die meer op afstand komen te staan van het bestuur. Dit heeft

²⁸ Zie bijvoorbeeld Klaartje Peters en Peter Castenmiller (red.), 2021, Controle als democratische waarde – Verslag van een verkenning van controle en verantwoording in het lokaal bestuur.

²⁹ Rathenau Instituut (2018). Griffiers en digitalisering – Naar een sterkere lokale democratie. Den Haag (auteurs: I. van Keulen, I. Korthagen & P. Diederren).

te maken met zaken als individualisering, toenemend consumentisme (burgers die de overheid zien als een dienstverlenende organisatie waarmee ze in een verhouding staan als een consument tot een producent) en schaalvergroting van bestuurlijke eenheden als gemeenten. Anderzijds leeft er – onder specifieke groepen burgers – de wens tot meer betrokkenheid en een directere invloed. Soms gaat het daarbij om groepen met een specifieke interesse of met oog voor het maatschappelijk belang, en in andere gevallen om groepen met een specifiek particulier belang.

Deze ontwikkelingen stellen het lokaal bestuur voor de opgave meer betrokkenheid te accommoderen en misschien zelfs te stimuleren, bijvoorbeeld door online interactie tijdens of rond beraadslagingen te faciliteren.³⁰ Digitaal vergaderen kan de mate van toegankelijkheid voor het publiek vergroten en daarmee meer en directere betrokkenheid faciliteren. Online participatievormen komen de inclusiviteit ten goede: “burgers die offline zouden participeren, doen dit online ook en daarnaast is gebleken dat een nieuwe groep bewoners, die eerder niet deelnam, wordt aangetrokken door de laagdrempeligheid van online middelen.”³¹ Vooral onder dertigers en veertigers lijkt de nieuwe digitale werkwijze populairder dan fysieke bijeenkomsten.

Maar digitaal vergaderen kan ook (nieuwe) participatieblokkades opwerpen en de digitale kloof vergroten. Voor deelname aan een digitale vergadering hebben burgers de motivatie nodig zich te storten in de digitale wereld, hebben ze toegang nodig tot een werkend ICT-systeem, en moeten ze de vaardigheden hebben de vergadering te bereiken.³² Deze barrières blijken met name reëel voor mensen met een lage sociaaleconomische status.³³ Als een digitale vergadering bijvoorbeeld wordt georganiseerd op een moment dat bibliotheken, buurthuizen en andere locaties waar mensen gratis van internet gebruik kunnen maken gesloten zijn, als mensen zich moeten aanmelden en registreren om deel te kunnen nemen, of als mensen alleen schriftelijk kunnen participeren, komt dat de toegankelijkheid van de digitale vergadering voor sommige mensen bepaald niet ten goede. Daar staat tegenover dat digitaal vergaderen juist ook participatiebarrières kan opheffen. Mensen die vanwege fysieke of mentale beperkingen niet naar een offline vergadering kunnen komen, zijn nu in staat vanuit hun thuisomgeving deel te nemen aan online vergaderingen. Dit geldt voor eerdergenoemde dertigers en veertigers die bijvoorbeeld vanwege hun drukke gezinsleven niet naar offline vergaderingen kunnen komen, maar ook voor mensen met agorafobie of fysieke beperkingen, die liever vanuit huis deelnemen aan vergaderingen.

³⁰ Rathenau Instituut (2020). Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau – Een internationale vergelijking. Den Haag (auteurs: Jong, R. de, J. Jansen, P. Faasse & P. Diederer)

³¹ Hofstra, Michels en Meijer (2021), Coronacrisis en inclusiviteit van lokale en regionale democratie, <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/coronacrisis-en-inclusiviteit-van-lokale-en-regionale-democratie>

³² Van Dijk, J.A.G.M. (2005) *The deepening divide: inequality in the information society*. SAGE Publications.

³³ Goedhart, N. (2021). *Social inclusion in digitizing societies – starting from the lifeworld of people with a low socioeconomic position*. Proefschrift, VU Amsterdam.

7 Naar een ‘gemengde’ lokale democratie

Dat (bepaalde groepen) burgers meer betrokken willen zijn bij het openbaar bestuur, dat er een roep is om de positie van volksvertegenwoordigers vis-à-vis het bestuur te versterken, en dat digitalisering van beraad en besluit nieuwe mogelijkheden schept, kan ertoe leiden dat het lokale functioneren van de democratie verandert. Mogelijk is het proces van interactie tussen bestuur en volksvertegenwoordigers, dat zich nu afspeelt op gezette tijden, binnen een korte tijdsspanne en volgens een strak vergaderreglement, in de toekomst anders van karakter. Wellicht gaan we toe naar een vorm van *blended* vergaderen, waarbij offline en online interacties elkaar afwisselen, waarbij real-time gesproken woord een rol speelt naast real-time geschreven dialoog (chats), waarbij klassieke interventies (moties en amendementen) figureren naast schriftelijke, wiki-achtige co-creatieprocessen, waarbij beraadslagen en besluiten zich uitstrekken over meer dagen, meer locaties en meer mensen. Een belangrijke vraag is daarbij welke randvoorwaarden je zou moeten stellen aan het lokale democratische proces, zodat het blijft voldoen aan eisen van legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Vergelijk wederom het onderwijs: dat is door de coronapandemie massaal op online onderwijs overgeschakeld. Daarmee zijn de afgelopen anderhalf jaar zowel positieve als negatieve ervaringen opgedaan. Na de pandemie willen we de positieve effecten behouden en dus niet helemaal teruggaan naar fysiek onderwijs. Dat heeft tot hernieuwde aandacht geleid voor zogenaamd *blended learning*. Dat houdt in: uitgaan van de beoogde leerdoelen de best passende leermiddelen selecteren en zo het onderwijsaanbod structureren. Onder de leermiddelen vallen zowel fysieke als digitale middelen. De ‘ideale’ blend moet de onderwijskwaliteit verhogen.

Zo kun je ook tegen vergaderingen van het openbaar bestuur aankijken. De ene soort vergadering heeft een ander doel dan de andere en het ene vergadermiddel is daar wellicht effectiever dan het andere. Een verkenning van de eisen die verschillende vergaderingen stellen is wenselijk. Die kan aansluiten bij ervaringen die in de afgelopen periode zijn opgedaan. Voor de gemeente Gooise Meren bleken besluitvormende vergaderingen goed digitaal te gaan, maar oordeelsvormende vergaderingen wil men liever fysiek doen. Het evaluatierapport meldt dat diverse griffiers aangeven dat bepaalde soorten vergaderingen, zoals informatiebijeenkomsten en vergaderingen van kleine gezelschappen zoals agendacommissie of presidium, vanwege efficiency en gemak ook in de toekomst digitaal wenselijk zijn. Utrechtse onderzoekers komen tot de conclusie dat “informerende vormen van participatie, in dit geval over het bosplan, online of hybride kunnen plaatsvinden. Voor sessies waar men dieper op de inhoud ingaat is dit niet het geval.”³⁴

³⁴ Hofstra, Michels en Meijer (2021), Coronacrisis en inclusiviteit van lokale en regionale democratie, <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/coronacrisis-en-inclusiviteit-van-lokale-en-regionale-democratie>

De verkenning kan ook aansluiten bij onderzoek naar de effectiviteit van e-tools, bijvoorbeeld om problemen op te lossen waar raadsleden mee te kampen hebben zoals *information overload*, agendering, contact met inwoners/burgerparticipatie.³⁵ Met betrekking tot mogelijkheden voor digitale burgerparticipatie is er een inspiratiegids verschenen.³⁶

Zo'n verkenning kan helpen om de vraag wanneer wel en wanneer niet digitaal te vergaderen te depolitiseren, omdat het antwoord gaat afhangen van bewezen effectiviteit van de beschikbare overlegmodaliteiten. Het evaluatierapport lijkt dit te onderschrijven: "De voorbeelden waarin gewerkt wordt met een aantal vooraf geformuleerde en geëxpliciteerde vuistregels om al dan niet digitaal te gaan vergaderen, of met een 'routekaart' waarin de vergadervorm is gekoppeld aan het risiconiveau van de regio, verdienen naar het oordeel van de commissie dan ook de voorkeur. Voor een eventueel structureel gebruik van het digitale vergaderen in de toekomst ligt de ontwikkeling van een aanpassing van het model-Reglement van Orde dan ook voor de hand."

³⁵ Rathenau Instituut, 2019, Griffiers en digitalisering. Zie ook: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-27184-8_4 : "E-tools have been developed for agenda setting, information, consultation, deliberation, and voting." Assessing Tools for E-Democracy: Comparative Analysis of the Case Studies, January 2020 I. Korthagen en I van Keulen: https://www.researchgate.net/publication/337086697_Assessing_Tools_for_E-Democracy_Comparative_Analysis_of_the_Case_Studies

³⁶ <https://lokale-democratie.nl/groups/view/98d890f9-3148-428d-97ce-b33ef51fed8d/lokale-burgerparticipatie/wiki/view/bb907e03-8033-4932-b396-27cd83cb7c4c/inspiratiegids-digitale-participatie>

8 Opgaven voor beleid

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat voor de opgave de ontwikkelingen die hierboven geschetst zijn in goede banen te leiden. Dat betekent te accommoderen en stimuleren wat de democratie versterkt, en af te remmen of te voorkomen wat haar bedreigt of verzwakt. Stimuleren kan veelal door voorlichting, praktische hulp of andere ondersteuning te bieden, en vraagt soms om wettelijk voorschrijven. Voorkomen vereist vaak het stellen van wettelijke kaders.

De Tijdelijke wet voor digitale beraadslaging en besluitvorming was uit nood geboren, en was enkel bedoeld voor het oplossen van een probleem: het garanderen van de continuïteit van politieke en bestuurlijke processen in tijden waarin fysieke bijeenkomsten onmogelijk waren. Daarin is de wet geslaagd. Digitale systemen boden decentrale overheden een uitweg en stelden hen in staat om het democratisch proces te continueren. Bij het vormgeven van een permanente wet moet men zich echter niet blind staren op enkel het probleemoplossend vermogen van technologie. Zoals we in deze notitie hebben laten zien, is digitale technologie geen neutraal instrument en kan het allerlei bijeffecten teweeg brengen, die lang niet altijd positief zullen uitpakken.

De algemene lijn: waardegericht digitaliseren

Het is belangrijk om de technologie kritisch te waarderen, en voorwaarden te stellen aan het gebruik ervan. Om op een verantwoorde manier gebruik te maken van digitalisering, is het aan te raden te vertrekken vanuit de genoemde democratische waarden en van daaruit tot functionele eisen te komen. Digitalisering raakt aan democratische kernwaarden als legitimiteit, openbaarheid en integriteit van beraadslaging en besluitvorming. Deze waarden geven aanleiding tot het stellen van technisch-functionele eisen met betrekking tot de betrouwbaarheid, toegankelijkheid en veiligheid van systemen. Maar digitalisering heeft ook impact op de kwaliteit van het debat en de besluitvorming in zijn geheel. Daarbij gaat het om waarden als resultaatgerichtheid, eerlijkheid, inclusiviteit en het in acht nemen van de menselijke maat. Deze waarden kunnen leiden tot functionele eisen aan digitaal beraadslagen en besluiten die beogen effectiviteit en efficiëntie te bevorderen, een gelijk speelveld voor alle deelnemers te garanderen, en ruimte te bieden aan informele communicatie en interactie.

Om de wetgeving toekomstbestendig te maken, kunnen niet alleen huidige, maar ook mogelijke toekomstige technologische en maatschappelijke ontwikkelingen bekeken worden vanuit dit waardenperspectief. Wij vragen in deze notitie aandacht voor een drietal technologische ontwikkelingen en twee maatschappelijke trends. Technische ontwikkelingen suggereren functionele eisen te stellen op het punt van beperking van padafhankelijkheid (standaardisering van dataformats en interfaces, eigendom en locatie van data), bescherming van data en beperking van het gebruik van data door commerciële partijen, inkaderen van gegevensanalyse van raadsvergaderingen (*meeting analytics*), en terughoudendheid ten aanzien van surveillance software (*proctoring*).

Maatschappelijke ontwikkelingen wijzen in de richting van functionele eisen die de positie van volksvertegenwoordigers tegenover bestuurders versterken en die participatie van burgers in democratische processen bevorderen.

Aanvullende opmerkingen en suggesties

De wetgever kan niet alleen richting geven aan technologische ontwikkelingen door zaken wettelijk voor te schrijven, maar ook door eisen op te nemen in aanbestedingsprocedures. Ook zou de wetgever in een proces van 'kennis co-creatie' met private en/of publieke ontwikkelaars van technologie kunnen werken aan wenselijke digitale middelen die voldoen aan de democratische kernwaarden.

Het is belangrijk om te waken voor een te grote afhankelijkheid van commerciële aanbieders van digitale systemen. Afhankelijkheid kan een bedreiging vormen voor de veiligheid en betrouwbaarheid van vergadersystemen, maar ook voor de mogelijkheid om zelf de inzet en inrichting ervan te bepalen. Afhankelijkheid kan worden voorkomen door eisen te stellen aan gemeenschappelijke standaarden en interfaces, en ook door te bevorderen dat er concurrentie is op de markt voor digitale systemen. Dat kan bijvoorbeeld door te zorgen dat toetredingsdrempels tot de markt laag zijn, door aanbestedingsprocedures laagdrempelig te maken, of door te eisen dat systemen modulair zijn opgebouwd. Mogelijk is het interessant te onderzoeken of bepaalde (delen van) systemen in eigen beheer kunnen worden ontwikkeld.

Verder is het belangrijk toezicht te houden op het naleven van de voorwaarden die aan digitale systemen worden gesteld. Enerzijds gaat het dan om democratische vereisten als transparantie en openheid, en anderzijds om technisch-functionele aspecten als vertrouwelijkheid en veiligheid. Het is belangrijk na te gaan in hoeverre toezicht lokaal moet worden georganiseerd en in hoeverre hier een taak voor de nationale overheid ligt.

Tot slot is het belangrijk na te denken over klachtenprocedures: inwoners – en misschien ook andere partijen – moeten ergens terecht kunnen als ze zich benadeeld voelen door de manier waarop het democratisch proces functioneert of heeft uitpakkt. Gegeven dat digitale systemen allerlei *biases* kunnen bevatten en versterken (denk wederom aan de toelagenaffaire), is dit des te belangrijker, naarmate de democratie meer gebruik maakt van zulke systemen.³⁷ Dergelijke procedures moeten dusdanig worden vormgegeven dat ze simpel en snel kunnen worden doorlopen.

³⁷ Cathy O'Neil, 2016, Weapons of math destruction.