

RAADSVERGADERINGEN TIJDENS DE COVID-19 CRISIS

RAPPORT SCRIPTIEONDERZOEK

NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR
RAADSLEDEN

Nassaulaan 12, 2515JS
Den Haag

Kuipers, Lucas

VOORBLAD

STAGEBEGELEIDER EN OPDRACHTGEVER

Naam: Henk Bouwmans
Functie: Directeur
Plaats: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Den Haag

STAGEBEGELEIDER EN EERSTE LEZER

Naam: Avelien Haan
Functie: Docent Thorbecke Academie
Plaats: Thorbecke Academie, NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden

TWEEDE LEZER

Naam: Maarten Hoekstra
Functie: Docent Thorbecke Academie
Locatie: Thorbecke Academie, NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden

STUDENT EN OPDRACHTNEMER

Naam: Lucas Kuipers
Studentnummer: 3233757
Opleiding: Bachelor Bestuurskunde en Overheidsmanagement
Aan: Thorbecke Academie, NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden

MODULE

Titel: Afstudeerscriptie
Code: NEMT4A003(A)
Studielast: 29 ECTS
Document: Onderzoeksrapport
Versie: 1.1

VOORWOORD

Beste lezer,

Voor u ligt het onderzoeksrapport naar Nederlandse besluitvorming tijdens de coronacrisis van 2019/2020. Een onderzoek dat begonnen is, en zal eindigen, terwijl het virus de hele wereld in zijn greep houdt. Voor een bestuurskundige zijn het interessante tijden. Dat is al snel het geval omdat de overheid altijd opereert en altijd voor uitdagingen staat, maar is deze situatie toch wel extra uniek. Er zijn veel wettelijke en bestuurlijke primeurs in Nederland. Sommige mensen vergelijken deze tijd dan ook vaak, soms terecht, met oorlogstijd en dat hebben we toch al zeker 75 jaar niet meer meegemaakt. Dit onderzoek is deels geschreven tijdens de (intelligente) lockdown wat voor de focus van de onderzoeker nog niet eens zo slecht is. Natuurlijk ben je beperkt in je onderzoeksmogelijkheden, zo kun je niet op dezelfde manier interviewen of in een organisatie navigeren, maar zijn er genoeg digitale middelen om een gedegen onderzoek te realiseren.

Dit onderzoek is voor mij niet alleen bijzonder omdat het geschreven is een bijzondere tijd maar ook omdat het een bijzondere tijd is voor mijzelf. Een goede portie van de anderhalf jaar ben ik beperkt geweest door ziekte en het afgelopen half jaar ben ik gerevalideerd van mijn operatie. Door het thuiswerken kon ik me focussen op mijzelf en op het onderzoek. Ik hoop dat dit laatste zichtbaar is in het resultaat.

In 2018 heb ik mijn eerste poging gedaan om een scriptie te schrijven. Dit is uiteindelijk gestrand doordat ik ziek werd en omdat het onderwerp niet langer actueel was. Toen ik het weer wilde oppakken had de Provincie Fryslân er al een besluit overgenomen. De docent die mij begeleidde, Maarten Hoekstra, wil ik allereerst bedanken. Hij heeft mij toentertijd goed begeleid tot het niet meer ging en ook bij de hernieuwde poging heeft hij mij gepoogd te helpen. Het is jammer dat het uiteindelijk strandde, maar toevallig is hij nu mijn tweede lezer. Zijn kritische blik komt bij deze tweede kans weer van pas.

Daarnaast wil ik Henk Bouwmans van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden bedanken. Wij hebben door de crisis nooit de kans gehad om elkaar echt te ontmoeten, maar zijn vertrouwen en enthousiasme vanaf het begin bood mij de hoop om weer aan de slag te gaan met hernieuwde interesse in bestuurskundige uitdagingen.

Ook wil ik Avelien Haan bedanken voor haar betrokkenheid en flexibiliteit die mij blijft verbazen in de meest positieve zin van het woord. Tijdens mijn ziekte en revalidatie kon ik bij haar terecht voor hulp bij het (af)studeren en aan haar heb ik een fantastische begeleider en motivator gehad op afstand.

Tevens wil ik mijn vriendin bedanken die mij door deze tijd van ziekte heen heeft gesleept en tijdens het schrijven altijd meedenkt. Ook mijn vrienden die, uiteraard op anderhalve meter afstand, bij ons thuis kwamen studeren en mij zo hielpen met sparren en concentreren wil ik bedanken. Gelukkig hebben we een grote tafel en kan ik hen, als zij dit nodig hebben, op dezelfde manier helpen.

Veel leesplezier gewenst.

Lucas A. Kuipers



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	4
1. Inleiding.....	5
1.1 Contextanalyse van besluitvorming tijdens de crisis.....	7
1.2 Afbakening van de onderzochte gemeenten.....	7
1.3 Actoren bij besluitvorming in gemeenteraden tijdens de crisis.....	8
1.4 Doel- en Vraagstelling van het onderzoek.....	9
2. Theoretisch kader.....	11
2.1 Relevante Theorieën en modellen.....	11
2.2 Conceptueel model.....	16
2.3 Vergelijkbaar onderzoek.....	17
3. Onderzoeksmethoden.....	18
3.1 Operationalisering.....	18
3.2 Onderzoeksmethoden.....	18
3.3 Beoordelingskader.....	19
3.4 Observatie.....	19
3.5 Dataverzameling.....	23
3.6 Respondenten.....	24
3.7 Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
4. Rechtmatige en democratische besluitvorming in drie gemeenten tijdens de COVID-19 crisis.....	26
4.1 Rechtmatige besluitvorming.....	28
4.2 Democratische besluitvorming.....	34
5. Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	41
6. Bibliografie.....	47
Bijlage 1 Tijdlijn Nederlandse maatregelen tegen het COVID-19 virus.....	54
Bijlage 2 Uitwerking DESTEP-analyse.....	61
Bijlage 3 Uitgebreide actorenanalyse.....	66
Bijlage 4 Observatieformulier.....	70
Bijlage 5 Beoordelingskader.....	77
Bijlage 6 Begrippenbepaling.....	79

SAMENVATTING

In dit onderzoek is gekeken naar de mate waarin rechtmatige en democratische besluitvorming in gemeenteraden is gewaarborgd tijdens de coronacrisis. De doelstelling was om een eerste inventarisatie te maken en zodoende is er gekozen om drie gemeenten te onderzoeken van verschillende grootte en enigszins geografisch gespreid. In elke gemeente zijn vier vergaderingen geobserveerd die al hadden plaatsgevonden. Eén reguliere vergadering voor de coronacrisis bij wijze van nulmeting om deze te kunnen vergelijken met drie andere vergaderingen: één voor de invoering van de spoedwet digitale besluitvorming, één direct daarna en een recentere digitale vergadering. De toetsing van de vergaderingen gebeurde aan de hand van een aantal geselecteerde waarden van rechtmatige en democratische besluitvorming. Nadat geobserveerd en getoetst is hoe rechtmatig en democratisch deze vergaderingen zijn en bleven, zijn er verschillen en overeenkomsten onderzocht tussen zowel de drie gemeenten als tussen de vier vergaderingen binnen elke gemeente. De conclusie daaruit is dat overgang naar digitaal vergaderen in minder rechtmatige en democratische raadsvergaderingen heeft geresulteerd. De verschillen tussen gemeenten bleken klein, maar die tussen de vier onderzochte momenten groot. Een aantal concrete aanbevelingen voor evaluatie van andere gemeenten en ter verbetering in de toekomst zijn op basis daarvan geformuleerd.

Aanbevelingen voor gemeenteraden aan de hand van de onderzochte waarden:

- ✓ Behoud een neutrale achtergrond bij deelnemers, bijvoorbeeld door deze te blurren.
- ✓ Communiceer actiever naar buiten over raadsvergaderingen in een nieuwe situatie.
- ✓ Wees scherper op het vaststellen van de identiteit van deelnemers in een digitale omgeving met een presentielijst en visuele controle bij antwoord.
- ✓ Kies bij digitaal vergaderen voor een volledig digitale vergadering, in plaats van een hybride vergadering, waarin geen van de deelnemers bij elkaar zitten (m.u.v. ondersteuning).
- ✓ Kies een tweede persoon om (over-)zicht te houden op de orde.
- ✓ Faciliteer overleg tussen partijen om consensus te vergroten.
- ✓ Raadsleden moeten zich beter inzetten als aanspreekpunt om burgers beter te vertegenwoordigen in digitale vergaderingen en participatie te vergroten.
- ✓ Zorg dat alle sprekers geïntegreerd zijn in de videotulen en koppel documenten direct aan agendapunten.
- ✓ Als vergaderprocessen, zoals het indienen van een motie, direct gehinderd worden door digitaal vergaderen en dit wordt ook uitgesproken, adresseert deze dan onmiddellijk.
- ✓ Handhaaf te allen tijde de (anderhalvemeter-)maatregelen zoals gecommuniceerd door het RIVM.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek:

- ✓ Meer en groter observatieonderzoek van raadsvergaderingen ter bevordering van de generaliseerbaarheid.
- ✓ Onderzoek in vervolgonderzoek ook randprocessen zoals informatie in het RiS en commissievergaderingen.

Hoofdstuk 1 biedt een brede context van de probleemstelling van raadsvergaderingen tijdens de coronacrisis. Hierin is ook de aanleiding en doel- en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader met daarin de gebruikte theorieën, modellen en het conceptueel model. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksmethoden waarmee data is verzameld. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van deze dataverzameling van rechtmatige en democratische besluitvorming. Hoofdstuk 5 trekt aan de hand van de resultaten een conclusie, bespreekt de discussie en doet een reeks aanbevelingen.

1. INLEIDING

Eind december 2019 worden in Wuhan in China een aantal gevallen van longontsteking gerapporteerd. Deze worden later als een nieuw coronavirus geïdentificeerd door China en de WHO (WHO, 2020). Terwijl het aantal patiënten in Wuhan toeneemt wordt op 13 januari bij de eerste patiënt buiten China het nieuwe coronavirus vastgesteld. Als Wuhan op slot gaat wordt ook het eerste geval vastgesteld in Japan op 16 januari 2020, twee dagen later wordt de derde dode gerapporteerd als gevolg van het nieuwe virus. Hierna verspreidt het virus zich snel met enkele gevallen in landen ten zuiden en oosten van China. Op 24 januari 2020 wordt het virus voor het eerste vastgesteld in Europa, in Frankrijk. Tot op dat moment lijkt de uitbraak toch vooral een centraal- en Oost-Aziatische aangelegenheid (Kantis, Kiernan, & Bardi, 2020).

Vanaf dat moment worden ook in verschillende westerse landen de eerste gevallen gerapporteerd. In onder andere de VS, Canada, Duitsland en Australië. Op 11 maart verklaart de WHO de uitbraak van het COVID-19 coronavirus een pandemie (WHO, 2020).

Op 27 januari wordt COVID-19 in Nederland geclassificeerd als A-ziekte. Dit geeft de minister meer bevoegdheden. Precies een maand later kent ook Nederland de eerste COVID-19 besmetting. Op 6 maart overlijdt de eerste Nederlander aan de gevolgen van het nieuwe coronavirus. Mensen met klachten uit Noord-Brabant moeten dan thuisblijven. Op 9 maart worden de eerste landelijk maatregelen bekend gemaakt, mensen mogen dan al geen handen meer schudden. De sfeer lijkt nog joviaal als ook de minister-president per ongeluk de directeur van het RIVM een hand geeft aan het einde van een persconferentie.

Heel anders is de persconferentie van 12 maart. Er worden zwaardere maatregelen aangekondigd. Mensen die niet in vitale sectoren werken moeten thuiswerken, evenementen met meer dan honderd mensen worden afgelast, iedereen die (milde) verkoudheidsklachten heeft moet nu thuisblijven en contact met risicogroepen zoals zieken en ouderen dient vermeden te worden. Op 12 maart kent Nederland 614 vastgestelde besmettingen en vijf doden. Een dag later sluiten alle cafés, restaurants, sauna's, sportclubs, coffeeshops en seksclubs. Ook worden scholen en kinderopvang gesloten. Dit is ook het eerste moment dat Nederlanders worden opgeroepen om aan *social distancing* te doen en anderhalve meter afstand te houden tot andere mensen buiten het huishouden om. Op dat moment zijn er 1135 bestemmingen en twintig doden vastgesteld. Op 23 maart worden de maatregelen strenger. Zo komen er boetes en wordt er actiever gehandhaafd (Rottinghuis, 2020). Zie bijlage 1 voor een volledige tijdslijn van de maatregelen.

De *social distancing*, of *physical distancing*, en anderhalvemetermaatregelen hebben bij de introductie een direct effect op lokale besluitvorming in Nederland. Gemeentehuizen en raadszalen zijn over het algemeen niet ingericht met deze maatregelen in acht en lijken in eerste instantie gedwongen om alle activiteiten te staken. De Gemeentewet voorziet niet in dergelijke situaties; fysieke vergaderingen zijn daarbinnen een vereiste (Gemeentewet). Om deze redenen is er deze periode weinig activiteit bij veel gemeenten. De zaal is bijvoorbeeld te klein zoals in Haarlem (Sikma, 2020), in Groningen wordt in eerste instantie gekozen om alleen de voorzitter en griffier aanwezig te laten zijn, waarbij coalitiepartijen zich onthouden van spreekrecht en geven oppositiepartijen alleen stemverklaringen (van der Veen, 2020). Door de beperkte mogelijkheden binnen de kaders van de Gemeentewet blijven langetemijnoplossingen echter eerst uit (Gemeentewet).

Op 8 april 2020 gaat na een akkoord van de Tweede en Eerste Kamer de *Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming* in. Daarvoor en daarna wordt deze vaak aangeduid als *de spoedwet* of *de noodwet*. Deze wet is, zoals de volledige naam al vermeldt, tijdelijk van aard en geeft provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook de juridische mogelijkheid om af te wijken van de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet respectievelijk. Ook de gemeenteraden krijgen zo de mogelijkheid om vergaderingen digitaal te realiseren om te voldoen aan de anderhalvemetermaatregelen. Besluitvorming in de gemeenteraad is in formele zin gewaarborgd in de Gemeentewet en het reglement van orde. Dat de Gemeentewet geen ruimte bood om ook digitaal te vergaderen werd al snel duidelijk en is de reden dat de landelijke politiek met spoed een spoedwet digitale besluitvorming invoerde.

Digitaal vergaderen biedt in veel gemeenten in Nederland de uitkomst, maar een snelle overschakeling brengt de nodige uitdagingen met zich mee. Dit is wellicht in de spoedwet formeel geregeld, maar in de praktijk niet altijd voor de hand liggend. Dit onderzoek kijkt naar een drietal gemeenten die hier op drie manieren invulling aan hebben gegeven en toetst dit aan reguliere een vergadering voor de crisis.

Belangrijk voor het onderzoek is het onderscheid in periodes. Om deze reden wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen de periode voor de coronacrisis (een reguliere vergadering), voor de invoering van spoedwet; tijdens de crisis, na de spoedwet; tijdens de crisis en tijdens de crisis; recent.

Zowel voor¹ als na² de invoering van de spoedwet zijn er zorgen en vragen over hoe rechtmatig en democratisch de digitale raadsvergaderingen zijn. Zaken die normaliter zijn gewaarborgd in de Gemeentewet nationaal, en het reglement van orde lokaal, staan opeens onder druk. Zowel uitstel als aanpassing van de reguliere vergaderprocessen brengen vragen en zorgen met zich mee. Ook de verschillen tussen gemeenteraden onderling lijken in eerste instantie groot. Dit onderzoek kijkt naar raadsvergaderingen van een drietal gemeenten voor en na de spoedwet en welke verschillen en uitdagingen er zijn. Deze inzichten kunnen relevant zijn voor andere gemeenten en kunnen potentiële beperkingen van digitaal vergaderen uitlichten. Daarnaast zal dit onderzoek één van de eerste zijn op dit gebied en daarom relevant voor de discussie over de inzet van de spoedwet en de uitvoering hiervan op gemeentelijk niveau.

¹ Enkele voorbeelden van de Nederlandse Vereniging voor raadsleden: (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Elzinga, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Rijs, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020)

² Enkele voorbeelden van de Nederlandse Vereniging voor raadsleden: (Bijl, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Elzinga, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020) (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2020)

1.1 CONTEXTANALYSE VAN BESLUITVORMING TIJDENS DE CRISIS

Om de context van raadsvergaderingen tijdens de coronacrisis in kaart te brengen is een DESTEP-analyse uitgevoerd (Aguilar, 1967). DESTEP is een acroniem voor het beschrijven van de demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politiek-juridische factoren die van (macro-) invloed zijn op een onderwerp. De volledige toelichting per factor is te vinden in bijlage 2.

DESTEP ANALYSE		
Demografische factoren <ul style="list-style-type: none"> ➤ Leeftijd van raadsleden en burgers; ➤ Kwaliteit van de internetverbinding m.b.t. locatie raadsleden en burgers; ➤ Omvang gemeente; ➤ Burgerparticipatie. 	Economische factoren <ul style="list-style-type: none"> ➤ Toegang tot (kwalitatieve) tablets/laptops van raadsleden en burgers; ➤ Persoonlijke financiële onzekerheid raadsleden en burgers. 	Sociaal-culturele factoren <ul style="list-style-type: none"> ➤ Digivaardigheid raadsleden en burgers; ➤ Thuissituatie raadsleden en burgers; ➤ Weerstand tegen verandering raadsleden en burgers; ➤ Weerstand tegen technologie raadsleden en burgers; ➤ Gedragsverandering door sociale isolatie, angst en onzekerheid raadsleden en burgers; ➤ Communicatie en contact tijdens besluitvormingsproces; ➤ RIVM-maatregelen.
Technologische factoren <ul style="list-style-type: none"> ➤ Toegang tot (kwalitatieve) tablets/laptops van raadsleden en burgers; ➤ Digivaardigheid raadsleden en burgers; ➤ IT-infrastructuur gemeenten; ➤ Privacy van alle betrokkenen. 	Ecologische factoren <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gezondheid raadsleden en burgers (risicogroepen); ➤ COVID-19 virus. 	Politiek-juridische factoren <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gemeentewet; ➤ Spoedwet; ➤ Reglement van Orde; ➤ Prioriteiten onderwerpen van raadsvergaderingen; ➤ Prioriteiten van burgemeesters; ➤ Politieke spel lokale besluitvorming; ➤ RIVM-maatregelen.

De factoren zijn meegenomen in het theoretisch kader waar is gekeken naar welke factoren observeerbaar zijn in de raadsvergaderingen.

1.2 AFBAKENING VAN DE ONDERZOCHE GEMEENTEN

De afbakening van het onderzoek vindt plaats op basis van overheid, plaats, relatie, tijd en het aantal te onderzoeken gemeenten.

Onder andere in de Tweede Kamer, gemeenten, provinciën en waterschappen heeft de coronacrisis invloed op de manier van besluitvorming door de coronacrisis. Ook in de spoedwet digitale besluitvorming worden naast gemeenten ook de provinciën en waterschappen behandeld (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, 2020). Dit onderzoek laat deze echter buiten beschouwing en richt zich op een klein aantal Nederlandse gemeenten.

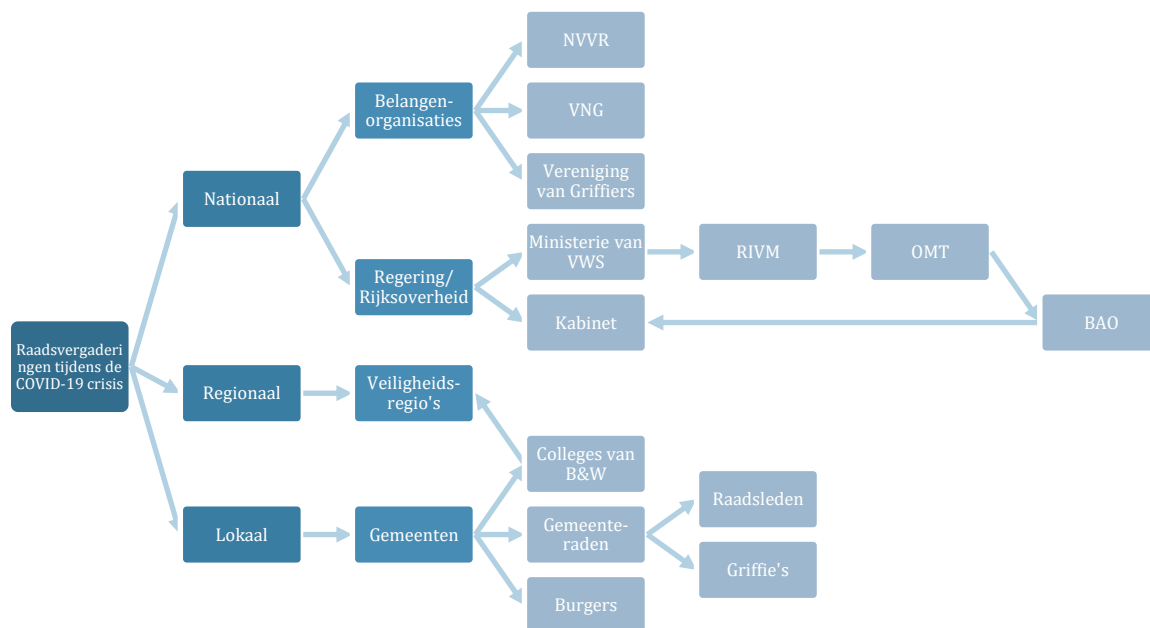
In het onderzoek is gekeken naar de relatie tussen de maatregelen van Nederlandse gemeenten voor en na de spoedwet en hoe rechtmatig en democratisch deze waren in deze twee periodes. Ook worden de maatregelen tussen de gekozen gemeenten onderling vergeleken.

Het onderzoek kijkt naar hoe rechtmatig en democratisch besluitvorming is in de periode voor het coronavirus (reguliere vergaderingen) en voor en na de invoering van de spoedwet digitale besluitvorming. Met de periode *voor* de spoedwet wordt bedoeld het moment dat de Nederlandse regering maatregelen treft om verspreiding van het nieuwe coronavirus te beperken, op 9 maart 2020, tot aan de invoering van de spoedwet, op 8 april 2020. De periode *na* de spoedwet start op de dag dat de spoedwet van kracht gaat en loopt door tot het zomerreces van 2020.

Voor het onderzoek zijn drie gemeenten geselecteerd. Om een iets bredere conclusie te kunnen trekken over raadsvergaderingen tijdens de crisis is gekozen om een grote (>75.000 inwoners), één middelgrote (30.000-75.000) en een kleine gemeente (<30.000) te selecteren. Omdat er onderscheid is gemaakt tussen vier periodes (voor de crisis, voor de spoedwet, na de spoedwet en recent), is er een vast aantal vergaderingen geobserveerd. Voor de periode voor de crisis is gekozen voor één vergadering, veelal de laatste vergadering voordat maatregelen werden getroffen tegen de verspreiding van het coronavirus. Voor de periode tijdens de crisis, voor de spoedwet wordt gekozen voor één vergadering. In vooronderzoek blijkt dat in deze korte periode vaak maar één vergadering gepland stond. Voor de periode na de invoering van de spoedwet wordt gekozen voor de observatie van twee vergadering. Eén direct na de invoering, hier lijken gemeenteraden voor de grootste uitdagingen te staan zeker als de vergadering daarvoor geannuleerd is, en één grofweg een maand of twee later. Voor deze laatste is gekozen omdat gemeenten in de latere vergadering eventuele problemen hebben kunnen oplossen. Met drie gemeenten en vier momenten van observatie per gemeente komt het totaal aan observaties neer op twaalf raadsvergaderingen.

1.3 ACTOREN BIJ BESLUITVORMING IN GEMEENTERADEN TIJDENS DE CRISIS

In de actorenanalyse is gekeken naar alle betrokken partijen bij besluitvorming in de gemeenteraad tijdens de COVID-19 crisis. In dit hoofdstuk zijn de direct betrokken partijen kort beschreven. De andere in figuur 1 benoemde actoren zijn uitgebreider beschreven in bijlage 3.



Figuur 1 Overzicht actoren

De eerste direct betrokken actor is het kabinet. Het kabinet bepaalt en communiceert de uiteindelijk maatregelen tijdens de coronacrisis en scheidt met maatregelen de nieuwe kaders waarin raadsvergaderingen kunnen plaatsvinden. De minister-president is verantwoordelijk voor de nationale koers tijdens de crisis. Het kabinet functioneert ook als thermometer in de samenleving en kijkt naar de reactie en wensen van burgers en groepen in de samenleving. Zo komt het dus voor dat beleid, nadat deze is aangekondigd, weer gewijzigd wordt door maatschappelijke tendensen (NOS, 2020) (Graaff, 2020).

De colleges, of volledig: college van burgemeesters en wethouders, zijn het dagelijks bestuur van de gemeente en haar inwoners. Burgemeesters hebben de verantwoordelijkheid voor de lokale openbare orde en tijdens de COVID-19 crisis heeft zij meer bevoegdheden. In de vergaderzaal functioneert de burgemeester vaak ook als voorzitter en bepaalt dan de orde tijdens raadsvergaderingen (Gemeentewet).

Aan andere actor zijn de raadsleden van de gemeenteraad. Raadsleden vertegenwoordigen in eerste instantie zichzelf in de raad, werken in tweede instantie met een raadsprogramma of hebben een coalitie- of oppositiefunctie. De verandering door maatregelen en wijze van vergaderen heeft effect op de rollen en positie van raadsleden en zoals de individuele- of partij-rol (VNG, n.d.). Raadsleden zijn in dit onderzoek naast de andere deelnemers van de raadsvergadering de primaire onderzoekseenheden van de observaties.

De griffie van een gemeenteraad bestaat uit griffiers die de gemeenteraad ondersteunen. Zij doen secretariële, procesmatige en inhoudelijke ondersteuning (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, n.d.). Door de coronacrisis zijn griffies genoodzaakt om de ondersteuning en organisatie van raadsvergaderingen anders (digitaal) te organiseren (Vereniging van Griffiers, n.d.). Dit onderzoek kijkt naar hoe griffies invulling geven aan hun rol tijdens raadsvergaderingen en of zij dezelfde ondersteuning kunnen leveren als voorheen.

De laatste direct betrokken actor van dit onderzoek zijn de burgers. Onderdeel van democratische en rechtmatige besluitvorming is dat deze toegankelijk moet zijn voor burgers. Raadsleden vertegenwoordigen burgers in het werk dat zij doen. Reguliere raadsvergaderingen buiten crisistijd bieden verschillende mogelijkheden voor burgers om in te spreken, aan te sluiten, mee te denken of zich te informeren. Door de coronacrisis en de overgang naar digitaal raadsvergaderen veranderen deze mogelijkheden en zijn er vragen over de toegankelijkheid tot en participatie bij de vergadering. Burgers zijn een belangrijke actor omdat zij samen met de raadsleden de belangrijkste betrokkenen zijn bij het besluitvormingsproces.

Samengevat zijn de belangrijkste geobserveerde actoren: het college van B&W, de gemeenteraden met daarin raadsleden, de griffiers en burgers. Deze vergaderen binnen het kader van de door het kabinet ingestelde maatregelen.

1.4 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

De interne doelstelling van het onderzoek is om een eerste inventarisatie te maken, aan de hand van een kleine selectie gemeenten, van hoe besluitvorming in gemeenteraden democratisch en rechtmatig is vormgegeven tijdens de crisis. De externe doelstelling is om dit aan de hand van deze eerste inventarisatie problemen te kunnen vaststellen die zich mogelijk ook voordoen in andere gemeenteraden en een handvat te bieden voor mogelijk groter vervolgonderzoek.

Aan de hand van de doelstellingen is de hoofdvraag geformuleerd. Hierin zit de mate van democratische en rechtmatige besluitvorming in de onderzochte gemeenten en een onderscheid in voor en na de spoedwet. Zodoende is de hoofdvraag:

In welke mate hebben Nederlandse gemeenten rechtmatige en democratische besluitvorming gewaarborgd in gemeenteraden tijdens de COVID-19 crisis voor en na de spoedwet?

Zoals hiervoor genoemd bevat de hoofdvraag een aantal elementen. Deze zijn nader uitgewerkt in deelvragen. Om de hoofdvraag te beantwoorden is eerst gekeken naar de theorieën rondom democratische en rechtmatige besluitvorming. Deze theorie is vervolgens geobserveerd in raadsvergaderingen en daarna is een vergelijking getrokken tussen de observaties voor en na de crisis en tussen de gemeenteraden onderling. In deze volgorde zijn de deelvragen als volgt geformuleerd:

1. **Wat maakt besluitvorming in de gemeenteraad democratisch en rechtmatig?**
2. **In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis rechtmatig?**
3. **In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis democratisch?**

- 4. Hoe verschilt de aanpak in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen onderling?**
- 5. Hoe verschillen de maatregelen in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen voor de crisis en voor en na de spoedwet?**

Met de beantwoording van de deelvragen is een conclusie getrokken over de hoofdvraag aan het einde van dit onderzoeksrapport. In het volgende hoofdstuk is in het theoretisch kader eerst gekeken naar deelvraag één: Wat maakt besluitvorming in de gemeenteraad rechtmatig en democratisch?

2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de sleutelbegrippen van onderzoeksvraag. In de vraagstelling zijn *Nederlandse gemeenten* al gespecificeerd op land en bestuurslaag. Het theoretisch kader geeft vorm aan de sleutelbegrippen *rechtmatig bestuur* en *democratisch bestuur*. Welke waarden gekozen worden om hier invulling aan te geven zijn in dit hoofdstuk te lezen. Verder wordt met *de crisis* de COVID-19 coronacrisis bedoeld zoals ook beschreven in de inleiding. *De spoedwet* verwijst naar de tijdelijke wet digitale beraadslaging die digitaal vergaderen mogelijk maakt door afwijkingen van de Gemeentewet juridisch te waarborgen (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2020). *Voor en na de crisis en spoedwet* duidt een viertal periodes waar onderscheid in is gemaakt voor dit onderzoek. Dit betreft een observeermoment in de periode voor de crisis, tijdens de crisis voor (de invoering van) de spoedwet, tijdens de crisis direct na de spoedwet en recent.

2.1 RELEVANTE THEORIEËN EN MODELLEN

Om te meten wat besluitvorming in raadsvergaderingen is, is in het vooronderzoek gezocht naar een model dat goede besluitvorming beschrijft. In bronnen die openbaar bestuur beschrijven is een aantal keer het *good governance* model naar voren gekomen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007) (Algemene Rekenkamer, 2003). In deze bronnen worden het model schematisch weergegeven (figuur 3).

Het *good governance* model van de Verenigde Naties geeft een achttal kenmerken, of waarden, waaraan een goed functionerend openbaar bestuur dient te voldoen. Deze acht waarden zijn op te delen in vier kwadranten: rechtmatig, democratisch, functionerend en presterend bestuur (zie onderschrift figuur 3) (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Hierin wordt niet direct de koppeling gemaakt tussen goed openbaar bestuur en besluitvorming. De waarborging van besluitvorming is slechts onderdeel van goed openbaar bestuur. Om deze reden is er niet gekeken naar het opereren van het volledige openbaar bestuur, maar twee onderdelen daarvan: rechtmatig en democratisch openbare besluitvorming. Functionerend en presterend bestuur zijn de onderdelen in dit model die gewaarborgd worden buiten besluitvorming en vallen buiten de observeerbaarheid van raadsvergaderingen. Ook de focus van de opdrachtgever liggen in lijn met rechtmatig en democratisch bestuur en daarmee besluitvorming.

Voor het onderzoek is gekeken naar rechtmatig en democratisch openbaar bestuur en de daarbij horende waarden uit dit model. Voor deze waarden is gekozen omdat deze in vooronderzoek naar voren zijn gekomen als belangrijkste elementen die in het geding kunnen komen bij digitaal vergaderen en tevens goed observeerbaar zijn in raadsvergaderingen. Deze democratische en rechtmatige waarden dit model bleken echter niet uitputtend voor dit onderzoek om raadsvergadering mee te observeren maar zijn gebruikt als startpunt en aangevuld met waarden uit tussenrapportage één van de evaluatiecommissie (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020), de DESTEP-analyse, vooronderzoek en eerder onderzoek (hoofdstuk 2.3).



Rechtmatig (behoorlijk) bestuur: Onpartijdig en open, Rechtszeker;
Democratisch (responsief) bestuur: Consensusgericht, Participatief;
Functionerend bestuur: Transparant, Publieke verantwoording;
Presterend bestuur: Effectief en efficiënt, Vraaggericht.

Figuur 2 Good Governance model van de Verenigde Naties (Algemene Rekenkamer, 2003)

Het theoretisch kader is zodoende opgedeeld in de rechtmatige en democratische besluitvorming. Hierin zijn eerst de waarden beschreven zoals deze in het *good governance*-model staan. Rechtmatig bestuur in het *good governance*-model bevat de waarden onpartijdig, open en rechtszeker. Deze waarden zijn aangevuld met openbaarheid, integriteit, gelijkheid, handhaving van de orde (uit het rapport van de evaluatiecommissie) en de naleving van het reglement van orde (uit vooronderzoek). Democratisch bestuur in het *good governance*-model beschrijft de waarden concensusgericht en participatief. Deze waarden zijn aangevuld met de waarde toegankelijk(heid) (wederom uit het rapport van de evaluatiecommissie).

De waarden uit het evaluatierapport zijn ontleend aan de beoordelingscriteria van de commissie. Zij staan genoemd bij *beoogde effecten* van de spoedwet waarin openbaarheid, individuele digitale toegankelijkheid, integriteit, gelijkheid en vergaderorde zijn opgenomen. De evaluatiecommissie beschrijft daarvoor dat de juridische en staatsrechtelijke aspecten, en daarmee het juridisch kader, in eerste instantie gevormd worden door de tijdelijke (spoed)wet zelf. Zij heeft deze aangevuld met “[...]vereisten vanuit het decentralisatierecht aan besluitvormende vergaderingen van gemeenteraden.” (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020). Belangrijk is daarbij dat de commissie niet op dezelfde manier onderscheid maakt tussen rechtmatige en democratische aspecten.

Aanvullend zijn het juridisch kader van de Gemeentewet, spoedwet en reglement van orde relevant voor het observeren van de rechtmatigheid van raadsvergaderingen. Voor het toetsen van de rechtmatigheid is daarbij wettelijk alleen gekeken naar de spoedwet. Dit omdat de spoedwet geen artikelen toevoegt maar alleen afwijkingen regelt die direct verwijzen naar de Gemeentewet. Andere artikelen van de Gemeentewet die buiten de in de spoedwet geregelde afwijkingen vallen zijn om deze reden buiten beschouwing gelaten omdat deze niet in de weg staan voor de mogelijkheid om digitaal te vergaderen. Het onderzoek heeft niet de doelstelling om de reguliere Gemeentewet te toetsen aan reguliere raadsvergaderingen maar onderzoekt de invloed van de crisis op de besluitvorming. De spoedwet is hierin van directe invloed op de Gemeentewet en vormt zodoende, evenals genoemd in het rapport van de evaluatiecommissie, zelf het juridisch kader. De artikelen van de spoedwet zijn zodoende geobserveerd bij de waarde rechtszeker, binnen het aspect rechtmatigheid.

Daarnaast is voor het onderzoek gekeken naar de naleving van het reglement van orde en in mindere de mate het proces daaromheen. Waarbij bij de spoedwet elk artikel geobserveerd is in de vergadering is bij de reglementen van orde van de gemeenteraden gekeken naar het volledige reglement. Dat wil zeggen dat, in tegenstelling tot een selectie van de artikelen binnen de Gemeentewet, afwijkingen van het complete reglement is getoetst aan elke vergadering.

Onderstaande waarden zijn geordend op dezelfde wijze als het observatieformulier (bijlage 4).

RECHTMATIGE BESLUITVORMING

Het eerste aspect is rechtmatige besluitvorming. Rechtmatig besluitvorming functioneert in dit onderzoek als een paraplu voor de eerdergenoemde waarden. Onpartijdigheid van besluitvorming kan op verschillende plekken getoetst worden maar voor dit onderzoek is er slechts gekeken naar onpartijdigheid die *zichtbaar* en *hoorbaar* is in een raadsvergadering. Onpartijdigheid maakt besluitvorming rechtmatiger omdat deze tracht neutraliteit te waarborgen. Dit houdt in dat alle partijen gelijk zijn in de omgang en er geen voorkeur bestaat binnen het functioneren van het politieke bestel. Het betekent ook dat een voorzitter neutraal functioneert en dat een raadszaal een neutrale ruimte is. Dit is extra belangrijk in een politieke arena waarin politieke partijen debatteren, discussiëren en besluiten. Het onderzoek kijkt onder andere naar de relatie tussen de vergaderingen in de periode voor de coronacrisis en tijdens de crisis. Omdat digitaal vergaderen een andere omgeving en context creëert dan de raadszaal is specifiek gekeken naar zichtbare partijuitingen die in de context van een fysieke vergadering niet worden verwacht: politieke uitingen op de achtergrond van deelnemers aan de vergadering en tevens politieke kleding. Omdat dit in

een raadszaal als schending van de neutraliteit kan worden gezien is onderzocht of deze neutraliteit ook in digitale raadsvergaderingen gewaarborgd is.

Een andere waarde die ten grondslag ligt aan rechtmatig bestuur is openheid. Deze wordt in de observaties samengevoegd met openbaarheid, uit het rapport van de evaluatiecommissie (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020). Een open vergadering dient niet te worden verward met een toegankelijke vergadering, deze waarde is bij democratische besluitvorming verder uitgewerkt. Een open raadsvergadering is een vergadering waarin iedereen die kan en wil participeren bij besluitvorming dit ook kan doen. In de actorenanalyse komen op dit specifieke punt naar voren: burgers, pers, raadsleden, griffies en het college van B&W. Deze openheid en openbaarheid komt vrijwel zeker in het geding bij digitaal vergaderen in vergelijking met fysieke, reguliere, vergaderingen. Een fysieke vergadering gebruikt een raadszaal voor de raadsleden en heeft een publieke tribune voor burgers en pers. In het onderzoek is dan ook gekeken of deze elementen ook digitaal zoveel mogelijk worden gewaarborgd waar mogelijk en of dit ook actief gebeurt. Daarbij is gekeken naar actieve (digitale) communicatie, hulp bij inspreken in een digitale omgeving, een verandering in opkomst en de toegankelijkheid van de pers.

Onderdeel van rechtmatig bestuur is een rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Rechtszekerheid is een waarborging van het naleven van de wet; het juridisch kader. Het juridisch kader voor dit onderzoek is de Gemeentewet (Gemeentewet, 2020), de Tijdelijke wet digitale beraadslaging (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2020) en de daarbij behorende memorie van toelichting. Door te toetsen of aan deze wetten is voldaan is bepaald of een handeling rechtmatig is. In hoofdstuk 2 van de spoedwet, welke bestaat uit zeven artikelen die afwijken van de Gemeentewet, wordt gekeken naar de naleving van de volgende artikelen: 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 en de memorie van toelichting. De toetsing op naleving hiervan vindt plaats aan de hand van observatie per voorgenoemd artikel respectievelijk art. 19 lid 2, art. 20 lid 1, art. 23 lid 1, art 28 lid 2, art 32 lid 1, art 83 lid 4, art 191 lid 1 en 2, art 200 van de Gemeentewet (Gemeentewet, 2020). Ook de bedoeling uit de memorie van toelichting (Knops, 2020) is uitgewerkt in het observatieprotocol ter ondersteuning bij het formuleren van de observatievragen. De mate waarin aan de artikelen van de spoedwet wordt voldaan bepaalt uiteindelijk de mate van rechtszekerheid.

In het rapport van de evaluatiecommissie tijdelijk wet digitale beraadslaging en besluitvorming zijn de volgende waarden geformuleerd waar men op evalueert: openbaarheid van de vergadering, individuele toegankelijkheid van de vergadering, integriteit van de besluitvorming, gelijkheid van het politieke speelveld en de handhaving van de vergaderorde. Deze vijf waarden zijn in dit onderzoek ontleend aan dit rapport omdat de evaluatiecommissie een vergelijkbaar doel heeft als dit onderzoek: evalueren van digitale beraadslaging in (onder meer) gemeenteraden. De waarden openbaarheid, integriteit, gelijkheid en handhaving orde zijn in dit onderzoek onder rechtmatig bestuur geschaard en gebruikt in het observatieprotocol. Openbaarheid en openheid zijn in dit onderzoek vanwege de grote overeenkomst samengevoegd.

De volgende waarde is integriteit. Integriteit beschrijft de onkreukbaarheid van bestuur en gaat over het naleven van ethische beroepsnormen en eventueel misbruik van een machtspositie. Deze elementen zijn lastig te toetsen aan de hand van observaties van raadsvergaderingen en om deze reden is er gekozen om alleen te kijken naar de in het rapport van de evaluatiecommissie genoemde onderdelen van integriteit: (brief)stemmen en het juist gebruiken van stemapplicaties. Met andere woorden: de integriteit van stemmen.

De volgende waarde uit het rapport van evaluatiecommissie is gelijkheid, ook wel gelijkwaardigheid. Gelijkheid of gelijkwaardigheid in raadsvergaderingen houdt in dat geen van de partijen een voordeel heeft tijdens of voorafgaand aan de vergadering ten opzichte van andere partijen. Daarbij is voornamelijk gekeken of het politieke speelveld van een digitale vergadering gelijkwaardig blijft met dat van een fysieke vergadering. In fysieke vergaderingen waar iedereen in één ruimte vergadert is dit gewaarborgd doordat alle deelnemers in één ruimte zijn. In een digitale vergadering kan er ongelijkheid ontstaan doordat een

deel fysiek aanwezig is ten opzichte van andere deelnemers die digitaal aanwezig zijn (hybride vergadering). Ook is er gekeken of partijen wellicht in één ruimte deelnemen aan de vergadering, wat kan duiden op een ongelijk speelveld ten opzichte van individueel verbonden raadsleden. Als alle deelnemers op eenzelfde wijze verbonden zijn in eenzelfde setting dan kan gesteld worden dat dit de gelijkwaardigheid ten goede komt. Hierbij gaat het wederom over *zichtbare* ongelijkheid. Aan de hand van observaties is niet goed vast te stellen of er eventueel overleg achter de schermen plaatsvindt maar waar dit wel geobserveerd wordt is dit beschreven.

Een andere waarde om rechtmatigheid te toetsen is handhaving van de orde en de mogelijkheid van de voorzitter om een vergadering in goede banen te leiden. Een vergadering is gebaat bij orde om overzicht te waarborgen voor alle deelnemers en laat discussie en debat goed tot zijn recht komen. Afbreuk of een gebrek aan deze handhaving leidt tot vergaderchaos. Tijdens de observaties is er gekeken naar chaos en afwijkend gedrag en of dit ontstaat door digitaal vergaderen. Onder vergaderchaos wordt in dit onderzoek bedoeld: verstoringen en onderbrekingen die de voortgang van de vergadering belemmeren, remmen of stopzetten. Ook is er gekeken naar wat in het eerdergenoemde evaluatierapport *institutioneel decorum* wordt genoemd. Deze term beschrijft een vorm van uiterlijke waardigheid en een zekere status die het Nederlandse (gemeente)bestuur bezit. In dit onderzoek is wederom specifiek gekeken naar decorum tijdens raadsvergaderingen voor en na de crisis. Daarin is gekeken en vergeleken of mensen zich anders (minder netjes) kleden of dat zij gedrag vertonen dat heel erg afwijkt van reguliere raadsvergaderingen. Denk hierbij aan zaken als zichtbaar eten, bezig zijn met het uiterlijk (make-up), onaangekondigd weglopen, telefoneren en ander 'ongepast' gedrag. In dit onderdeel is er gekeken naar verstoringen van de orde die niet te maken hebben met IT-problemen maar met gedrag. IT-problemen zijn beschreven bij de waarde toegankelijkheid.

De laatste waarde binnen het kader van rechtmatigheid is de naleving van het reglement van orde van iedere gemeenten. Het reglement van orde van de onderzochte gemeenten bepaalt de vergaderorde en is door de gemeenteraad zelf vastgesteld (Art. 16 GW). De naleving hiervan tijdens digitale beraadslaging kan zodoende getoetst worden (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020). Omdat elke gemeente zijn eigen reglement van orde vaststelt, is geen eenduidige parameter vast te stellen op welke onderwerpen van orde gekaderd wordt. Om deze reden worden globaal afwijkingen geobserveerd en vastgesteld in het reglement van orde aangaande digitaal vergaderen. Indien het RvO is geschonden of gewijzigd dan komt dit naar voren door de observaties aan de betreffende reglementen te toetsen.

DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING

Democratisch responsief bestuur is bestuur dat handelt naar en anticipeert op maatschappelijke waarden en wensen van burgers (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Het veronderstelt dat, in het geval van een gemeenteraad, volksvertegenwoordigers responsief zijn en zoeken naar oplossingen en consensus. Democratisch bestuur is toegankelijk voor burgers en biedt ruimte voor en nodigt uit tot participatie. Over het algemeen geldt: hoe groter de betrokkenheid en tevredenheid van alle betrokken partijen, des te meer het voltrokken proces kan worden gekwalificeerd als democratisch (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Uit het voorgenoemde model van de Verenigde Naties zijn de waarden consensusgericht en participatief naar voren gekomen als belangrijkste elementen van democratisch responsief bestuur. Deze waarden zijn aangevuld met de waarde toegankelijk(heid), wederom ontleend uit de tussenrapportage van de evaluatiecommissie (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020).

Consensusgericht democratisch bestuur is bestuur dat streeft naar een zo breed mogelijke consensus. Een aantal pijlers daarvan zijn observeerbaar in raadsvergaderingen, maar zijn lastig meetbaar op basis van alleen raadsvergaderingen. De twee elementen die wel inzichtelijk kunnen maken of er een verandering is in consensusgerichtheid tussen fysieke en digitale vergaderingen zijn: een streven naar meerderheid en ruimte voor partijen om nader tot elkaar te komen. Er is gekeken naar het aantal stemmingen en in hoeverre daarin een meerderheid is bereikt. Mocht digitaal vergaderen een beperkende werking hebben op het

streven naar of bereiken van een meerderheid dan wordt verondersteld dat er een mate van verschil observeerbaar is tussen stemmingen in fysieke vergaderingen en digitale vergaderingen.

Participatief democratisch bestuur beschrijft een mate van betrokkenheid bij democratische processen van personen buiten de gemeenteraad. In de observaties is er voornamelijk gekeken worden naar de aanwezigheid van burgerparticipatie en of deze ook geagendeerd is. De verwachting is dat door de afwezigheid van fysieke participatie de betrokkenheid lager is van bijvoorbeeld burgers. Ook is er gekeken of dit probleem dan wordt geconstateerd en besproken in de vergadering. Als laatste is er ook nog gekeken naar de mate van spontaniteit in de vergadering. Spontaniteit is lastig te kwantificeren maar breed genomen is er gekeken of deelnemers terughoudender zijn in het maken van interrupties bij sprekers of toevoegingen tijdens een discussie in een digitale omgeving.

De waarde toegankelijkheid is in de context van digitale vergaderingen voornamelijk een digitale uitdaging. In hoeverre hebben digitale middelen een verbeterende of beperkende werking op de toegankelijkheid van een vergadering? Toegankelijkheid is in een fysieke vergadersituatie een voornamelijk fysieke aangelegenheid. Digitaal vergaderen dwingt tot het nemen van keuzes hieromtrent. Technische problemen en of deze geadresseerd en opgelost worden kunnen afbreuk doen aan de toegankelijkheid tot de besluitvorming. Ook is er gekeken of er een verschil in leeftijd vastgesteld kan worden. Ook de kwaliteit van het internet, toegang van alle deelnemers tot de juiste technologische middelen en een slechte IT-infrastructuur kunnen afbreuk doen aan digitale participatie in raadsvergaderingen en zijn zodoende geobserveerd. Videotulen zijn een relatief nieuw fenomeen waarin griffies kunnen afstappen van volledige geschreven notulen. Dit heeft voordelen voor de efficiëntie van de overheid (ook opgenomen in het model van *good governance*) maar kan afbreuk doen aan de toegankelijkheid tot informatie bij digitale vergaderingen. Er is ook gekeken naar de volledigheid en het gemak van het gebruik van eventuele videotulen om vast te stellen of videotulen bij digitaal vergaderen voldoende zijn.

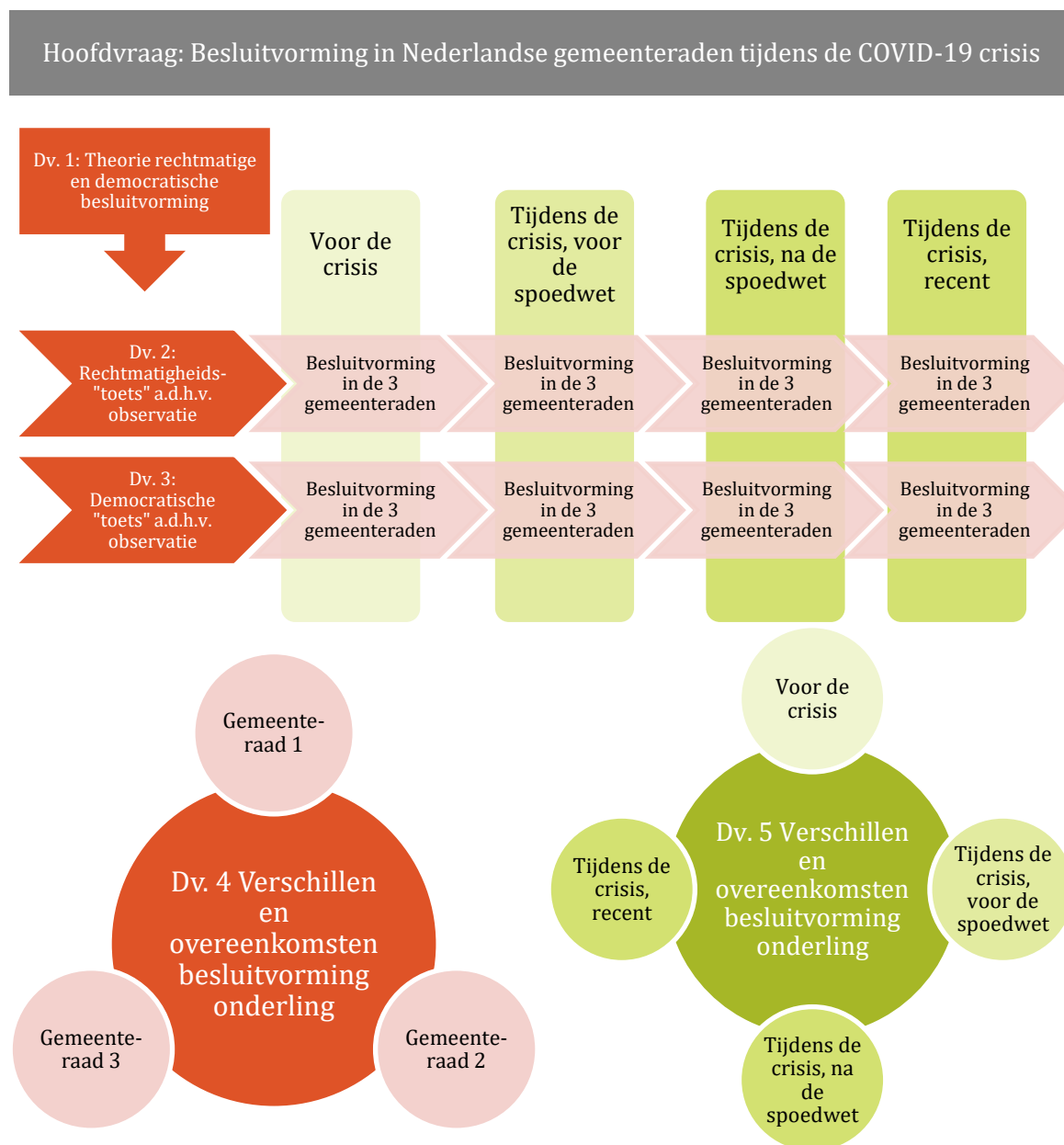
Het laatste theoretisch kader dat van toepassing is op dit onderzoek is die van de maatregelen van de Nederlandse overheid om het coronavirus te beperken. In de categorie *overig* van het observatieformulier is ruimte voor het niet naleven van de anderhalvemetermaatregelen en andere zaken die opvallen tijdens observaties. Deze maatregelen zijn in eerste instantie de reden dat veel gemeenten over (moeten) stappen op digitaal vergaderen. Deze maatregelen zijn in een tijdlijn uitgewerkt in bijlage 1.

CONCLUSIE DEELVRAAG 1

Deze verzameling van theorie biedt daarmee ook het antwoord op deelvraag 1: “Wat maakt besluitvorming in de gemeenteraad democratisch en rechtmatig?” De waarborging van onpartijdige, open, openbare, rechtszekere, integere en gelijkwaardige besluitvorming met daarbij ook de mogelijkheid tot goede handhaving van de orde en het naleven van het reglement van orde maakt besluitvorming rechtmatig. De waarborging van consensusgerichte, participatieve en toegankelijke besluitvorming maakt voor dit onderzoek besluitvorming democratisch.

2.2 CONCEPTUEEL MODEL

Op basis van de onderzoeksvragen en bovenstaand theoretisch kader is het conceptueel model als volgt opgesteld.



Figuur 3 Conceptueel model

Bovenstaand conceptueel model beschrijft de volgorde waarin het onderzoek verricht is aan de hand van de deelvragen (hier afgekort tot Dv.). Door met deelvraag één een rechtmatigheids- en democratisch kader vast te stellen biedt dit het onderzoek helderheid in waar zij zich op toelegt. Deelvragen twee en drie scheiden wederom de twee aspecten: rechtmatige besluitvorming en democratische besluitvorming en past de theorie toe in de praktijk. Dit is gebeurd door drie gemeenteraden te onderzoeken in vier periodes op te delen: voor de coronacrisis, tijdens de crisis zonder spoedwet en tijdens de crisis met spoedwet, en tijdens de spoedwet recent door observaties van raadsvergaderingen te "toetsen" aan de waarden uit deze theorieën en modellen. Meer hierover in de operationalisatie en het observatieprotocol. De resultaten van deelvraag twee en drie worden vervolgens gebruikt voor deelvraag vier. Daarin worden verschillen en overeenkomsten beschreven tussen de drie gemeenten onderling. Deelvraag vijf kijkt vervolgens naar de

verschillen en overeenkomsten in de vier perioden en kan, hoewel beperkt, een trend blootleggen bij de geobserveerde gemeenten.

2.3 VERGELIJKBAAR ONDERZOEK

Een crisis van deze omvang is ongekend in de wereld- en Nederlandse geschiedenis. Naar de bestrijding van het virus door middel van een vaccin of anderszins wordt volop onderzoek gedaan. Ten tijde van dit onderzoek zijn er twee tussenrapportages gedaan van lokale besluitvorming tijdens de crisis en specifiek tijdens de spoedwet. De eerste tussenrapportage komt naar voren in het vooronderzoek en de tweede tussenrapportage in de eindfase van het onderzoek. Eerdere crises en spoedwetten in Nederland hebben geen (vergelijkbare) invloed gehad op de lokale besluitvorming in gemeenteraden. Nederland kent wel andere wetten zoals de oorlogswet en heeft ook andere spoedwetten in het verleden maar deze zijn, evenals de evaluatie daarvan, niet te vergelijken met de spoedwet digitale besluitvorming. Een aantal bronnen hebben de coronacrisis wel vergeleken met de Tweede Wereldoorlog. In de Tweede Wereldoorlog bleven lagere overheden eerst nog onaangetast tot verordening 152/1942 de bevoegdheden van gemeenten en provinciën ontnam en overdroeg aan de Rijkscommissaris (Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten, 1941). De nationale beperking van lokale besluitvorming ging in WOII zodoende veel verder dan de maatregelen die ingesteld zijn tijdens de coronacrisis.

Over de tijdelijk wet digitale beraadslaging:

- Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming; eerste tussenrapportage (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020);
- Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming; tweede tussenrapportage (Peters, Boogaard, van den Berg, & van Kalken, 2020).

3. ONDERZOEKSMETHODEN

3.1 OPERATIONALISERING

Onderstaande tabel is een operationalisering van de deelvragen met daarin de bijbehorende variabelen, indicatoren, methoden en meetinstrumenten.

Deelvragen	Variabele	Waarde/ Indicator	Methode	Meetinstrument
1. Wat maakt besluitvorming in de gemeenteraad democratisch en rechtmatig?	➤ Democratische besluitvorming	➤ Waarden van rechtmatige besluitvorming	➤ Literatuuronderzoek	➤ Welke waarden maken rechtmatige besluitvorming?
	➤ Rechtmatige besluitvorming	➤ Waarden van democratische besluitvorming		➤ Welke waarden maken democratische besluitvorming?
2. In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis rechtmatig?	➤ Rechtmatige besluitvorming voor de crisis en voor en na de spoedwet	➤ Onpartijdig ➤ Open(baar)heid ➤ Rechtszeker ➤ Integriteit ➤ Gelijkheid ➤ Handhaving orde ➤ Naleving RvO	➤ Bureauonderzoek drie gemeenten ➤ Observatie	➤ Observatie-protocol; ➤ Observatie-formulier waarden m.b.t. rechtmatige besluitvorming
3. In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis democratisch?	➤ Democratisch besluitvorming voor de crisis en voor en na de spoedwet	➤ Consensusgericht ➤ Participatief ➤ Toegankelijk	➤ Bureauonderzoek 3 gemeenten ➤ Observatie	➤ Observatieprotocol; ➤ Observatieformulier waarden m.b.t. democratische besluitvorming
4. Hoe verschilt de aanpak in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen onderling?	➤ Verschil in aanpak	➤ Resultaten gemeente 1 ➤ Resultaten gemeente 2 ➤ Resultaten gemeente 3	➤ Vergelijking aanpak drie gemeenten	➤ Observatieformulier en gemeenten 1, 2 en 3 vergeleken
5. Hoe verschillen de maatregelen in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen voor de crisis en voor en na de spoedwet?	➤ Verschil in periode	➤ Resultaten periode 1 ➤ Resultaten periode 2 ➤ Resultaten periode 3 ➤ Resultaten periode 4	➤ Vergelijking vier periodes	➤ Resultaten formulieren alle periodes 1, 2, 3 en 4 vergeleken

Tabel 1 Operationalisatietabel

3.2 ONDERZOEKSMETHODEN

Om te kunnen toetsen hoe gemeenteraden invulling hebben gegeven aan raadsvergaderingen in de vier voorgenoemde periodes wordt eerst gedefinieerd wat rechtmatige en democratische besluitvorming is in deelvraag 1. Dit is gedaan aan de hand van literatuuronderzoek.

Bureauonderzoek heeft als doel om feitelijke en praktische informatie te verzamelen om de onderzoeksvraag te beantwoorden aan de hand van observatie. Met bureauonderzoek zijn raadsvergaderingen teruggekeken en geobserveerd om informatie te verzamelen. Met bureauonderzoek kan er door middel van observatie antwoord gegeven worden op deelvraag 2 en 3. Bij het bureauonderzoek

is voor het verkrijgen van informatie gebruik gemaakt van gestructureerde, niet-participerende observatie van raadsvergaderingen die al hebben plaatsgevonden.

3.3 BEOORDELINGSKADER

Het beoordelingskader is opgesteld om vast te stellen in hoeverre er tijdens observaties aan een waarde is voldaan. De beoordelingscategorieën zijn *niet voldaan*, *deels voldaan* en *voldaan*. De twee geobserveerde aspecten van besluitvorming, rechtszekere en democratische, hebben zeven en drie waarden respectievelijk die geobserveerd zijn in raadsvergaderingen. Deze waarden wegen binnen elk aspect even zwaar. Zo weegt bijvoorbeeld de waarde *onpartijdig* één zevende van de uiteindelijke score op rechtmatige besluitvorming, deelvraag 2. Het beoordelingskader kijkt naar één vergadering van één gemeente. Elke waarde krijgt een toegekende score van nul, één of twee punten in het beoordelingsformulier naar aanleiding van het observatieformulier (bijlage 4). Op rechtszekere besluitvorming is per vergadering een score van maximaal veertien punten mogelijk en op democratische zes punten en zodoende is een score vast te stellen per deelvraag. Het volledige formulier staat in bijlage 5.

3.4 OBSERVATIE

Voor een gestructureerde, niet-participerende observatie is in het protocol vastgelegd op welke elementen de onderzoeker observeert. Observatie als onderdeel van bureauonderzoek is alleen van toepassing op deelvraag 2 en 3. Voor deelvraag 2 zijn zeven waarden/indicatoren vastgesteld. Voor deelvraag 3 zijn dit er drie. Daarnaast is er nog ruimte voor overige observaties. Daarbij staat centraal de vraag: *hoe goed is [waarde] gewaarborgd?* Door de vragen per waarde te beantwoorden worden resultaten van de raadsvergadering gekwantificeerd. Vragen zijn vrijwel uitsluitend geformuleerd op basis van *zichtbaarheid* en *hoorbaarheid* dit wil zeggen dat deze vast moeten kunnen worden gesteld in observatie. Onderstaand tabel 2 geeft de waarden weer met daarbij de vraag die bij de waarde hoort (observatie van:) en de vraag die concreet is gebruikt tijdens de observaties (subvraag). Deze zijn ingekort voor dit hoofdstuk om de koppeling tussen waarden en observatie inzichtelijk te maken. Alle uitgebreide observatievragen staan in het observatieformulier in bijlage 4. Onder tabel 2 zijn per waarde de vragen verder uitgewerkt.

Waarde	Observatie van:	(Sub)vraag
Rechtmatige waarden:		
Onpartijdig	Partijdigheid/politieke kleur	Partijuitingen op de achtergrond?
		Partijuitingen in kleding?
Open(baar)heid	Digitaal/passieve communicatie	Digitaal?
		Actief?
		Hoe?
		Via welke kanalen?
	Opkomst	Wat was de opkomst?
Rechtszeker	Opereren binnen de spoedwet	Actief gecommuniceerd?
		Digitaal vergaderd voor de spoedwet?
Integriteit	Juiste inzet stemapplicaties	Voldaan aan artikel 2 van de spoedwet?
		Stemapplicaties gebruikt?
		Welke?
	Rol van briefstemmen	Zijn er problemen?
		Gebruik gemaakt van briefstemmen?
		Vooraf uitgelegd?
		Procedure terug te vinden?
Gelijkheid	Gelijkwaardigheid digitale en fysieke vergadering	Zijn er problemen?
		<i>Fysiek:</i> Volledige raad aanwezig?
		<i>Hybride:</i> Wie zijn fysiek aanwezig?
		<i>Hybride:</i> Wie zijn digitaal aanwezig?
		<i>Hybride:</i> Sprake van één vertegenwoordiger?
		<i>Hybride:</i> Deelnemen in één ruimte?
		<i>Hybride:</i> Sprake van overleg?
		<i>Volledig digitaal:</i> Partijen in één ruimte?
<i>Volledig digitaal:</i> Individuele verbinding?		
Handhaving Orde	Handhaving op punten	<i>Volledig digitaal:</i> Sprake van overleg?
		Vergaderchaos?

		Institutioneel decorum?
	Verstoringsen	Verstoringsen door thuissituatie?
		Andere verstoringen?
	Ongepast gedrag	Ongepast gedrag zoals roken en drinken?
Naleving RvO	Afwijking op RvO	Is er afgeweken?
		Evt. afwijking vooraf voorgelegd?
Democratische waarden:		
Consensusgericht	Streven meerderheid	Stemmingen?
		Hoeveel stemmingen?
		Hoe groot is de meerderheid?
Ruimte voor overtuigen	Zichtbaar overleg?	
	Tussen wie is er overleg?	
Participatief	Burgerparticipatie	Burgerparticipatie?
		Welke vorm?
		Burgers/insprekers aanwezig?
	Betrokkenheid burgers	Geagendeerd?
	Spontaniteit	Vaker in de rede gevallen?
Toegankelijk	Alertheid voorzitter	Aantal interrupties?
		Verhouding interrupties/vergadertijd?
		Technische problemen vastgesteld?
	Leeftijd deelnemers	Technische problemen opgelost?
		Zorgen over de alertheid?
	Toegang digitale middelen	Moeite met de digitale vergadering?
		Wat is hun leeftijd?
	IT-infrastructuur gemeente	Afwezig door toegang tot digitale middelen?
		Vergaderprogramma?
		Problemen met IT?
		Problemen op stadhuis?
	Videotulen	Geschorst door IT problemen?
		Ook geschreven?
Geordend op onderwerp?		
Overige	Overige	Vallen er nog andere zaken op?

Tabel 2 Koppeling waarden aan observatie(vragen) en subvragen

3.4.1 RECHTMATIGE WAARDEN

Om zichtbaar vast te stellen of er sprake van partijdigheid is gekozen om in observaties te letten op politieke kleur tijdens vergaderingen die afbreuk doet aan de neutraliteit. Er is gekeken naar partijuitingen van alle deelnemers op de achtergrond en in kleding die men draagt. Verondersteld wordt dat zichtbare partijuitingen afbreuk doen aan de neutraliteit en daarmee de onpartijdigheid van een raadsvergadering.

Door de veranderde situatie van fysiek naar digitaal vergaderen is in de observatie ook gekeken naar hoe dit gecommuniceerd is naar buiten. Of er passief of digitaal gecommuniceerd is geeft inzicht in het bewustzijn van gemeenten of een nieuwe situatie ook andere communicatie met zich meebrengt. Ook is er gekeken of burgers en insprekers mee zijn genomen in deze nieuwe vorm om te zien of ook hier openheid gewaarborgd is. Verondersteld wordt dat een nieuwe situatie een actievere communicatie vereist om openheid te waarborgen. Door te observeren of er verandering is in de opkomst kan worden vastgesteld of de openbaarheid van de vergadering lijdt onder digitalisering. Verondersteld wordt dat een drastische verlaging van de opkomst onder zowel raadsleden als burgers/insprekers kan wijzen op een tekort aan communicatie en beperkte open(baar)heid. In reguliere raadsvergaderingen is de tribune vrij toegankelijk voor de pers en heeft deze fysiek ook meer mogelijkheid tot vragen aan deelnemers van de vergadering. Ook voor de pers is gekeken naar communicatie, of dat er meer van de pers zelf gevraagd wordt, of dat er voor hen een uitzonderingspositie is gemaakt voor fysieke aanwezigheid. Ook een geconstateerde afname van betrokkenheid van de pers kan wijzen op een beperking van de openbaarheid van raadsvergaderingen.

Het juridisch kader van dit onderzoek is vastgesteld op de spoedwet, welke uitsluitend uitzonderingen op de Gemeentewet regelt. Om deze reden is er niet specifiek geobserveerd op de naleving van de Gemeentewet. In observatie is gekeken of er aan al de artikelen van de spoedwet is voldaan. Deze spoedwet heeft als doel de voortzetting van raadsvergaderingen zoveel mogelijk ook digitaal te waarborgen (Knops,

2020). Verondersteld wordt dat het niet naleven van deze nieuwe wet afbreuk doet aan de voortzetting en in het verlengde de rechtszekerheid van raadsvergaderingen.

Door te kijken naar welke stemapplicaties zijn gebruikt is ook vast te stellen of deze juist zijn ingezet. Juist is hierin gedefinieerd als *zonder problemen* welke ook gewaarborgd is in subvraag 3 van deze vraag (observatieformulier in bijlage 4). Bij problemen van de inzet van stemapplicaties, zoals geen toegang hebben of een stem die niet goed doorkomt, kan worden vastgesteld dat stemapplicaties niet op een juiste wijze zijn ingezet. Voor dit onderzoek is zodoende gekeken naar de integriteit van stemmen. Een andere vraag uit het rapport van evaluatiecommissie van de spoedwet voorziet in uitdagingen of problemen bij de inzet van briefstemmen. Zodoende is er in dit onderzoek gekeken naar de inzet van briefstemmen en eventuele problemen, vergelijkbaar met de inzet van stemapplicaties. Verondersteld wordt dat problemen met briefstemmen afbreuk doet aan de integriteit van stemmen en rechtmatigheid.

Door observatie van fysieke vergaderingen te gebruiken kan een nulmeting vastgesteld worden waaraan de daaropvolgende (hybride) digitale vergaderingen getoetst zijn. Hybride vergaderingen zijn vergaderingen waarin een deel van de deelnemers aanwezig is in de raadszaal, vaak de voorzitter en griffier, terwijl de andere aanwezigen digitaal participeren. Omdat er daardoor onderscheid in deelname ontstaat, middelen en mogelijkheden zijn immers anders in een fysieke dan een digitale vergadering, is er bij de waarde gelijkheid ook gekeken naar dit onderscheid. Verondersteld wordt dat bij hybride vergaderingen de potentie op een ongelijke verhouding hierdoor het grootst is. Er is gekeken naar wie waar deelnemen en in welke vorm. Indien er fracties zijn die kiezen voor een gezamenlijke deelname aan de vergadering in één ruimte dan kan er gesproken worden van ongelijkheid ten opzichte van individueel verbonden deelnemers. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden tot contact en overleg welke ongelijkheid in de hand kunnen werken. De vragen bij een digitale vergadering zijn vergelijkbaar aan die van de hybride vergadering maar bij een volledige digitale vergadering is de gelijkheid vergelijkbaar gewaarborgd als die van een fysieke vergadering. Alle deelnemers zijn vanuit huis digitaal in vergadering met daarbij dezelfde beperkingen en veranderingen in voorzieningen en overleg.

Het handhaven van vergaderorde gaat onder andere over ontstane vergaderchaos en institutioneel decorum. Deze zijn in het theoretisch kader voor dit onderzoek specifiek gedefinieerd. Door te kijken naar vergaderchaos kan vastgesteld worden of de orde in het geding is tijdens de vergadering. Institutioneel decorum gaat over de orde die men uitstraalt naar buiten en is zodoende onder dit punt geschaard. Verondersteld wordt dat een afbreuk door chaos of vermindering in decorum in meer of minder mate afbreuk doet aan de vergaderorde. Door digitaal vergaderen dienen er zich nieuwe potentiële verstoringen voor door de vergaderlocatie van deelnemers. Deze verstoringen zijn geobserveerd op zicht- of hoorbaarheid en hebben dus zowel betrekking op verstoring van de vergaderorde als op de orde die naar buiten is uitgestraald (decorum). Verstoringen kunnen heel klein zijn; een notificatiegeluid of groter; zoals een huisgenoot die binnenkomt voor een gesprek. Tijdens observatie is alles genoteerd maar in de beoordeling is de ernst van de verstoringen en mate waarin deze afbreuk doen aan de orde, beschreven en gewogen. Onder andere mogelijke verstoringen vallen alle verstoringen die buiten de hiervoor genoemde vragen vallen. Zoals verstoringen in de raadszaal bij hybride of fysieke vergaderingen. Ook deze verstoringen zijn in de resultaten in ernst gewogen en beoordeeld in hoeverre deze afbreuk doen aan de vergaderorde. Verondersteld wordt dat digitaal vergaderen in een thuissituatie een mate van comfort, informaliteit en anonimiteit met zich mee kan brengen. De observatie kijkt naar ongepast gedrag dat deelnemers wellicht niet zouden vertonen in een reguliere, formelere, raadsvergadering. Thuis vergaderen biedt minder mogelijkheden tot overzicht, sociale controle en kan zodoende als informeler worden ervaren. Om deze reden is gekeken en gewogen in hoeverre ongepast gedrag afbreuk doet aan de vergaderorde.

Een uitzondering op van het observatieprotocol van zicht- en hoorbaar observeren is de waarde *naleving van het reglement van orde*. Na afloop van de observatie is gekeken naar de afwijkingen op het reglement van orde. Tijdens de vergaderingen is gekeken of er een afwijking is genoemd door de voorzitter of griffier. Indien er afgeweken is van het reglement van orde maar dit niet voor is gelegd aan de gemeenteraad wordt verondersteld dat dit afbreuk doet aan de rechtmatigheid van de vergadering.

3.4.2 DEMOCRATISCHE WAARDEN

Consensusgericht openbaar bestuur is bevorderlijk voor een democratische overheid. Hoewel het in observaties lastig is om streven waar te nemen kan wel gekeken worden naar meerderheid in stemmingen. De veronderstelling is dat indien consensus afneemt in digitale vergaderingen, de meerderheid in stemmingen ook terugloopt. In de observaties zijn dan ook het aantal stemmingen genoteerd en hoeveel stemmen voor en tegen. Door de grootte van een meerderheid bij stemming te vergelijken met die van stemmingen in digitale vergaderingen kan een verschil worden vastgesteld. De vraag over ruimte om elkaar te overtuigen gaat zowel over fysieke als een figuurlijke ruimte om tot elkaar te komen. In een fysieke vergadering is er mogelijkheid om fysiek vooraf, tussendoor en achteraf elkaar te spreken en daarmee ook figuurlijk tot elkaar te komen. De verwachting is dat dit lastiger is door de afstand in digitale vergaderingen. Wederom kan er op basis van de gedigitaliseerde raadsvergaderingen gekozen om alleen zicht- en hoorbaar te toetsen. Daarom is bij deze vraag gekeken naar zichtbaar overleg en of dit dan plaats vindt tussen fracties of binnen fracties.

Voor de waarde participatief is gekeken naar de mate waarin participatie gewaarborgd is in een digitale raadsomgeving. Er is gekeken naar burgerparticipatie, welke vorm deze heeft en of er burgers of sprekers aanwezig zijn bij de vergadering. Verondersteld wordt dat als er minder burgers en insprekers zijn en dat er minder burgerinitiatieven zijn raadsvergaderingen minder participatief zijn. Tijdens de coronacrisis zijn er veel berichten van burgerinitiatieven waardoor men een toename zou verwachten. Een discrepantie tussen burgerparticipatie in de maatschappij en burgerparticipatie in de gemeenteraad kan duiden op een verminderde participatie. In het verlengde van de vorige vraag is er ook gekeken naar hoe de nieuwe, digitale, situatie is opgepakt door de gemeenteraad. Is dit als los agendapunt op enig moment tijdens de coronacrisis besproken? Verondersteld wordt dat het bespreken van de participatie van burgers participatie vergemakkelijkt. De observatie van spontaniteit is zeer subjectief en laat zich het beste definiëren als *ongedwongen* of *uit eigen aandrang*. Binnen de context van een raadsvergadering maar op één manier om dit te kwantificeren; door te kijken naar het aantal interrupties. Verondersteld wordt dat als in de nieuwe digitale situatie deelnemers zich geremder voelen, het aantal interrupties zal afnemen. Voor deze vraag is er dan ook gekeken naar het aantal interrupties per minuut. Door het aantal van voor de crisis te vergelijken met dat van na de crisis kan gekeken worden of er een verandering is. Een andere manier is door een algehele evaluatie van de vergadering te maken aan de hand van signalen. Een ander signaal kan zijn dat deelnemers aangeven hun interruptie in te trekken om de orde niet te verstoren in een digitale omgeving.

Om te bepalen of de voorzitter voldoende alert reageert in de vergadering is er naar twee punten gekeken: stelt een voorzitter een probleem vast en lost een voorzitter deze problemen op. Een probleem vaststellen verondersteld alertheid maar een probleem (trachten) op te lossen verondersteld *voldoende* alertheid. Een laatste controlevraag hierin is de reactie van raadsleden en andere deelnemers in de vergadering. Merken zij een afwezigheid van alertheid op, dan is dit meegewogen. Verwacht wordt ook dat oudere deelnemers over het algemeen meer moeite hebben met verandering en minder digitaal vaardig zijn dan jongere deelnemers. Om dit te observeren is gekeken naar de problemen die raadsleden hebben door hun eigen deelname. De naam van deze betreffende deelnemer is dan genoteerd om daarna het geboortjaar op te zoeken op de website van de gemeente. Verondersteld wordt dat als er een hoger aantal problemen bij oudere deelnemers is vastgesteld, dat zij meer moeite kunnen hebben met de overstap naar digitaal vergaderen en voor hen minder toegankelijk. Een andere beperking van toegang tot de vergadering kan ontstaan door een gebrekkige kwaliteit van het internet van deelnemers. Om dit te onderzoeken is er gekeken naar slechte verbindingen tijdens de vergaderingen van de deelnemers. Verondersteld wordt dat een slechte verbinding de toegankelijkheid van de digitale vergadering beperkt. Een digitale raadsvergadering is ook alleen toegankelijk als deelnemers over de juiste middelen beschikken om te participeren. Goed werkende laptops, tablets, webcams etc. Mogelijke tekortkomingen hierin zijn lastig vast te stellen aan de hand van observatie maar kunnen naar voren komen in de afmeldingen. In het geval van raadsleden en andere vaste deelnemers is daarom gelet op de hoeveelheid afmeldingen en de reden

hiervoor. Voor andere deelnemers zoals burgers is dit lastiger vast te stellen, immers zonder de juiste middelen kan iemand dit niet aangeven in een vergadering. Hiervoor is er gelet op signalen die raadsleden en andere wel aanwezige deelnemers melden over ontvangen berichten of geluiden. De veronderstelling is dat als deelnemers buiten de vergadering om willen inspreken maar dit vanwege een beperkte toegang tot technische middelen niet lukt, zij hun volksvertegenwoordigers opzoeken. In de scope van dit onderzoek is alleen geredeneerd vanuit deze aanname. Naast de internetverbinding van de deelnemers kan ook de IT-infrastructuur van de gemeente tekortschieten. Een slechte IT-infrastructuur is niet bevorderlijk voor de toegankelijkheid. Eerst is er gekeken voor welke vergader- en livestreamprogramma is gekozen en tevens welk vergaderprogramma er gebruikt. Ook is er gekeken naar problemen met de verbinding op het stadhuis en of een vergadering geschorst of verplaatst is hierdoor. Evenals de internetverbinding van deelnemers zelf wordt verondersteld dat een slechte IT-infrastructuur de toegankelijkheid vermindert.

Al voor de crisis heeft een aantal gemeenten gekozen om over te stappen van reguliere, schriftelijke, notulen naar videotuln. Videotuln maken het mogelijk om bij naslagwerk de vergadering terug te kijken. Videotuln worden regelmatig aangevuld met een schriftelijk besluitenlijst en/of toezeggingenlijst. Voor toegankelijke videotuln zijn in de observatie een aantal eisen gesteld. Zo is er gekeken naar of videotuln ook geschreven beschikbaar zijn en of de videotuln ook op onderwerp zijn geordend met bijvoorbeeld *timestaps* maar ook relevante documenten, een overzichtelijke agenda en de sprekers die op dat moment aan het woord zijn. Verondersteld wordt dat naarmate men afhankelijker wordt van digitaal vergaderen door de volledige overstap hiernaar, zorgvuldigheid en overzicht belangrijker worden in de omgeving van volledig of hybride digitaal vergaderen. Onzorgvuldigheid, onvoldoende aanvullend materiaal of een gebrek aan overzicht kunnen afbreuk doen aan de toegankelijkheid van de vergadering.

Als laatste is er ruimte voor onderwerpen die buiten bovenstaande vragen vallen maar wel relevant worden geacht voor de nieuwe situatie waarin men digitaal vergaderd. Hiervoor is de categorie *overige*.

3.5 DATAVERZAMELING

Voor dit onderzoek is gekozen voor een inventarisatie bij een klein aantal gemeenten. Omdat in het onderzoek raadsvergaderingen zijn onderzocht op vier verschillende momenten, betekent elke toegevoegd gemeenten vier potentiële nieuwe te observeren vergaderingen. Om deze reden is er gekozen voor drie gemeenten van klein (<30.000 inwoners), midden (30.000-75.000) en groot (>75.000) formaat. In een vroeger stadium van het onderzoek is er wel eens gesproken over vier of vijf gemeenten, maar na het onderzoek van drie gemeenten werd duidelijk dat een eventuele vierde of vijfde gemeente weinig tot geen nieuwe informatie zou opleveren en de validiteit en generaliseerbaarheid nauwelijks zou vergroten.

Uiteindelijk is zodoende gekozen voor de gemeenten Lelystad (groot: 78.598), Bodegraven-Reeuwijk (midden: 34.872) en Veendam (klein: 27.384). Lelystad kwam in vooronderzoek naar voren als een niet al te grote gemeente in het midden van Nederland. Bodegraven-Reeuwijk in het westen van Nederland kwam daarna in zicht, als suggestie van de opdrachtgever en omdat zij de eerste gemeente in Nederland waren met een digitale vergadering voor de invoering van de spoedwet. Als laatste is daarna gezocht naar gemeenten in het noorden of zuiden van het land om geografische spreiding te vergroten en viel de keuze op de gemeente Veendam. Dit kwam voornamelijk doordat de gemeente Veendam niet zo klein was dat er over te weinig te onderwerpen vergaderd werd voor de observaties en tevens omdat de website observatie toeliet.

In de gemeenten Lelystad en Bodegraven-Reeuwijk is voor de periode *voor de coronacrisis* gekozen voor de laatste vergadering voordat er beperkende maatregelen kwamen om zo de meest recente nulmeting te hebben. In de gemeente Veendam is gekozen voor een vergadering in januari als nulmeting omdat de vergadering daarna allemaal zeer kort waren. Uiteindelijk was ook deze vergadering 38 minuten lang, maar langer dan die van maart; 11 minuten en december; 26 minuten. Door een langere vergadering te observeren kon er meer informatie geobserveerd en verzameld worden.

Voor de vergadering *tijdens de crisis maar voor de spoedwet* is er slechts één vergadering geobserveerd en dat is die van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. De andere twee geobserveerde gemeenten hebben besloten om deze vergadering te annuleren.

Voor de vergadering *tijdens de crisis, na spoedwet* is in alle drie gemeenten gekozen voor de eerste vergadering direct na de invoering van de spoedwet. In het geval van twee gemeenten was dit ook de eerste (hybride) digitale vergadering. Dit is gedaan om zo goed mogelijk problemen vast te stellen en te observeren wat potentiële 'kinderziektes' zijn in de primeur van deze gemeenten. Dit om in de vergelijking van vergadermomenten te kunnen kijken naar eventuele verbeterpunten van dit moment en de meest recente vergadering.

Voor de periode *na de spoedwet, recent* is voor wisselende data gekozen in de gemeente Lelystad, Bodegraven-Reeuwijk en Veendam voor 16 juni, 15 juli en 31 augustus respectievelijk. Hierin is niet gekozen voor de laatste vergadering voor het zomerreces, deze zijn vaak erg lang (5+ uur) en bevatten bovengemiddeld veel stemmingen die een vertekend beeld kunnen geven bij de telling van stemmingen voor de waarde consensusgericht. Verondersteld is dat zolang een vergadering digitaal is en voor één september, toen de spoedwet gepland stond te vervallen, een vergadering als recent kan worden beschouwd.

3.6 RESPONDENTEN

Voor dit onderzoek zijn geen respondenten benaderd. Toegankelijkheid en open(baar)heid zijn twee van de waarden die hier bepalend in waren. Dit was bepalend in de uiteindelijke keuze om voor vragen over de vergadering de gemeenten niet te benaderen. Dit omdat de verwachting is dat op details, ook de plaatselijke griffie niet alles meer kan terugvinden bij navraag. Dit aannemelijke risico kan potentiële ongelijkheden in informatie tussen de gemeenten of perioden opleveren waardoor er geen goede conclusie over het betreffende onderwerp kan worden getrokken. Aan de hand van de twee voorgenoemde waarden wordt ook gesteld dat informatie die niet zoek- of observeerbaar is in het raadsinformatie-systeem, niet goed toegankelijk en openbaar is voor burgers.

3.7 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

3.7.1 BETROUWBAARHEID

Het onderzoek poogt verschillen in beeld te brengen en deze te vergelijken. Aan de hand van de gekozen gemeenten kan iets gezegd worden over de toegepaste methoden om besluitvorming te waarborgen maar de resultaten zijn niet generaliseerbaar over alle 355 Nederlandse gemeenten en zodoende wordt dit in de afbakening ook niet zo gesteld. Dit onderzoek kan daarom gezien worden als een eerste inventarisatie van digitaal vergaderen in een aantal Nederlandse gemeenten. In dit onderzoek is gekozen voor een vast kader van besluitvorming en een vast juridisch kader waarin getoetst wordt. Door deze goed te verantwoorden kan een lezer de resultaten, afweging en conclusie in het onderzoek terugvinden en is deze op die manier goed te volgen. Een andere onderzoeker zou bij herhaling van het onderzoek met dezelfde kaders op dezelfde resultaten moeten uitkomen. Mocht er ruimte zijn voor interpretatie van de kaders dan zal deze ook op deze manier worden weergegeven.

3.7.2 VALIDITEIT

In dit onderzoek is voor het verkrijgen van informatie gebruik gemaakt van bureau- en literatuuronderzoek. Voor het plan van aanpak is al veel vooronderzoek gedaan. Voor bureauonderzoek is voornamelijk gekozen voor bronnen van overheden zoals de Rijksoverheid, het RIVM en gemeenten. Bureauonderzoek met goede

bronvermelding is een goed instrument omdat vergaderingen en het gevoerde beleid in gemeenten goed en controleerbaar is vastgelegd.

Literatuuronderzoek over goede democratische besluitvorming en de wet zelf vormen het kader voor het de getoetste vergaderingen.

4. RECHTMATIGE EN DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING IN DRIE GEMEENTEN TIJDENS DE COVID-19 CRISIS

Voor dit onderzoek zijn uiteindelijk drie gemeenten geselecteerd. Hiervoor is veel geschreven over kaders en waarden welke uiteindelijk zijn geobserveerd in een twaalfal vergaderingen. Twee zijn geannuleerd en één vergadering is in twee stukken gesplitst waardoor het aantal observaties op elf neerkomt. In dit hoofdstuk worden de details en uiteindelijke resultaten van deze observaties beschreven.

Onderstaande resultaten zijn geordend op basis van het conceptueel model en de deelvragen. Deelvraag 2 en 3 zijn vervolgens weer ingedeeld voor de crisis, tijdens de crisis zonder spoedwet, tijdens de crisis met spoedwet en recent. In deelvraag 4 worden de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenteraden naast elkaar gezet en bij deelvraag 5 worden bij de resultaten binnen elke gemeente de periodes naast elkaar gezet. De resultaten van deelvraag één zijn theoretisch van aard en fundamenteel voor de onderzoeksopzet. Zodoende is dit resultaat te vinden in het theoretisch kader.

Informatie			
Gemeente	Lelystad	Bodegraven-Reeuwijk	Veendam
Provincie	Flevoland	Zuid-Holland	Groningen
Aantal inwoners	78.598 (CBS 1/1/2020)	34.872 (CBS 1/1/2020)	27.384 (CBS 1/1/2020)
Omvang	Klein/midden/groot	Klein/midden/groot*	Klein/midden/groot*
Aantal raadsleden raad	35	23	21

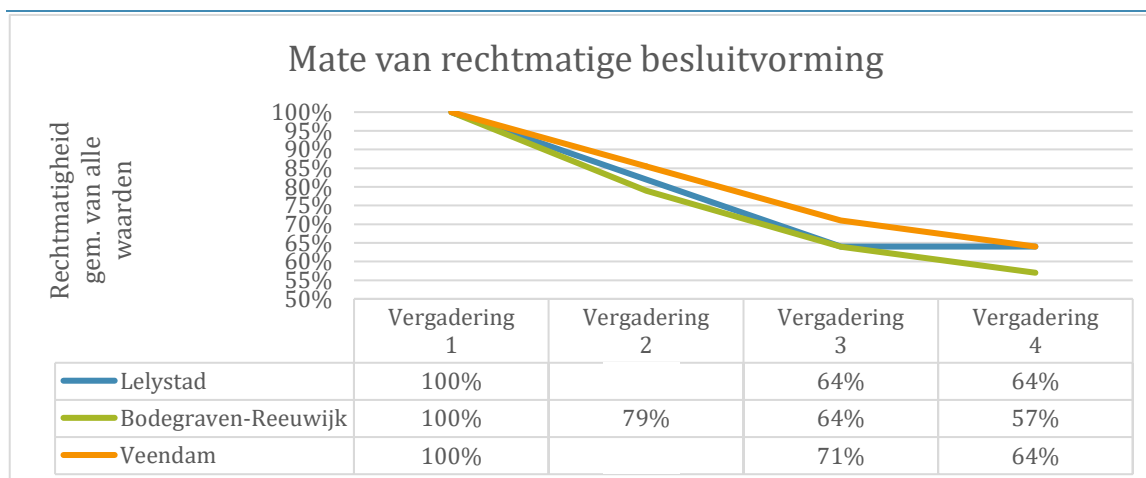
Tabel 3 Gegevens van de drie geobserveerde gemeenten

	#	Lelystad	Bodegraven-Reeuwijk	Veendam
Voor de crisis	1	3/3/2020	19/02/2020	27/1/2020
Tijdens de crisis, voor de spoedwet	2 (2.1 & 2.2)	17/3/2020 (geannuleerd)	25/3/2020 & 26/3/2020	6-4-2020 (geannuleerd)
Tijdens de crisis, na de spoedwet	3	14/4/2020	22/4/2020	25-5-2020
Tijdens de crisis, recent	4	16/6/2020	15-07-2020	31-08-2020

Tabel 4 De geobserveerde vergaderingen

ANALYSE CIJFERS RECHTMATIGE EN DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING

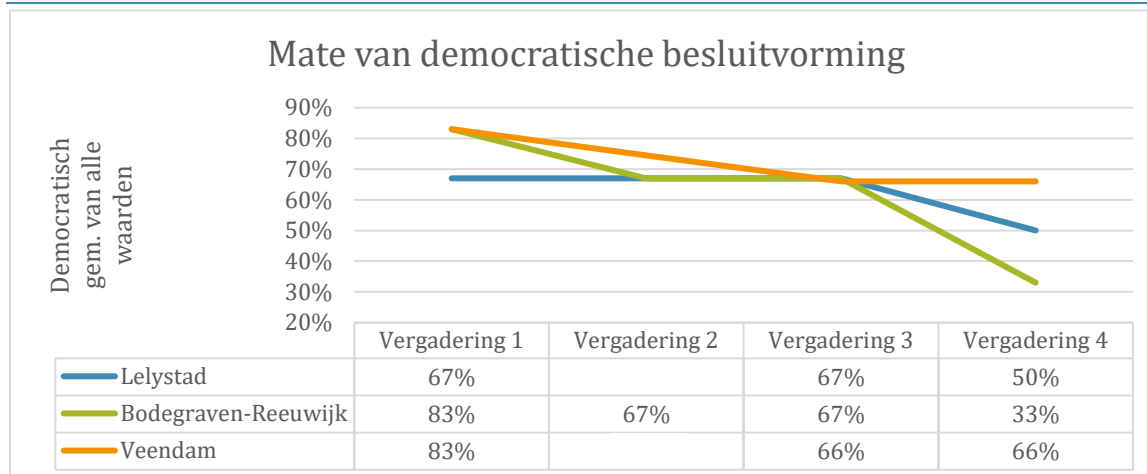
DEELVRAAG 2



Deelvraag 2 luidt: “In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis rechtmatig?” Uit onderzoek blijkt dat in de onderzochte gemeenten de gemiddelde mate van rechtmatige besluitvorming in alle vergaderingen in de gemeente

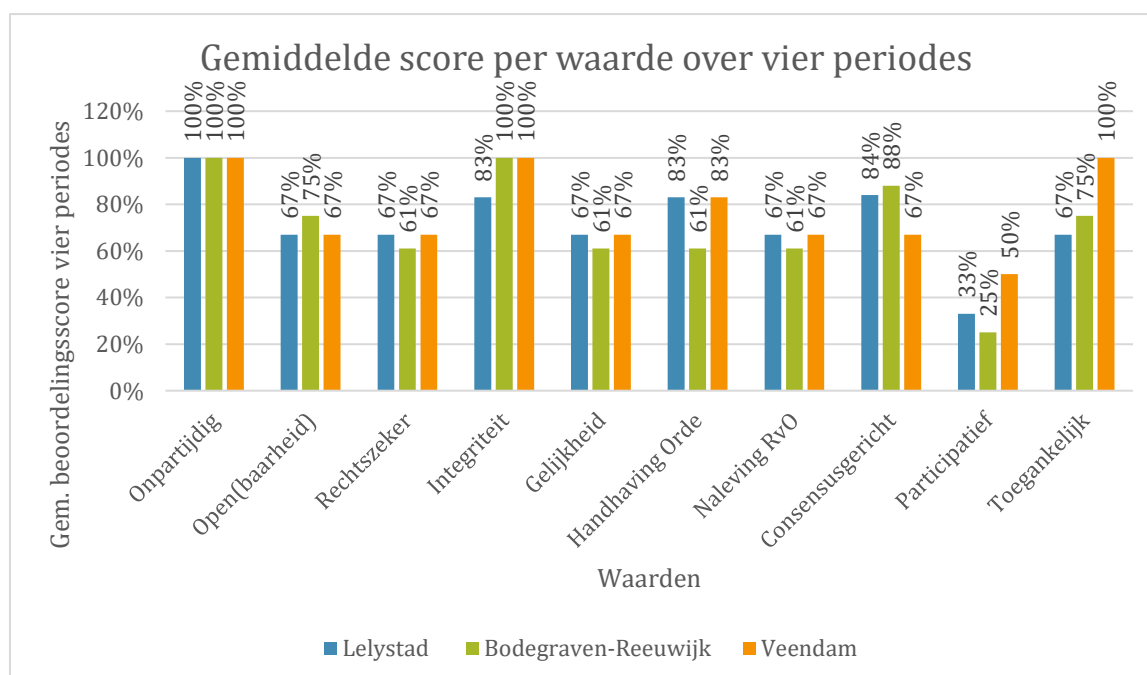
Lelystad 76% is, in Bodegraven-Reeuwijk 74% en in Veendam 64%. Gemiddeld is dit 71%. Ook is er een groot verschil met de tussen de beoordeling voor de crisis en tijdens en zien we dat nadat deze scherp is gedaald in de eerste digitale vergadering, deze licht verslechterd in de vergaderingen daarna. Kanttekening: van de vergaderingen 2 van Lelystad en Veendam zijn geen gegevens omdat deze zijn geannuleerd en daarom loopt in deze grafiek de lijn door van vergadering 1 naar 3.

DEELVRAAG 3



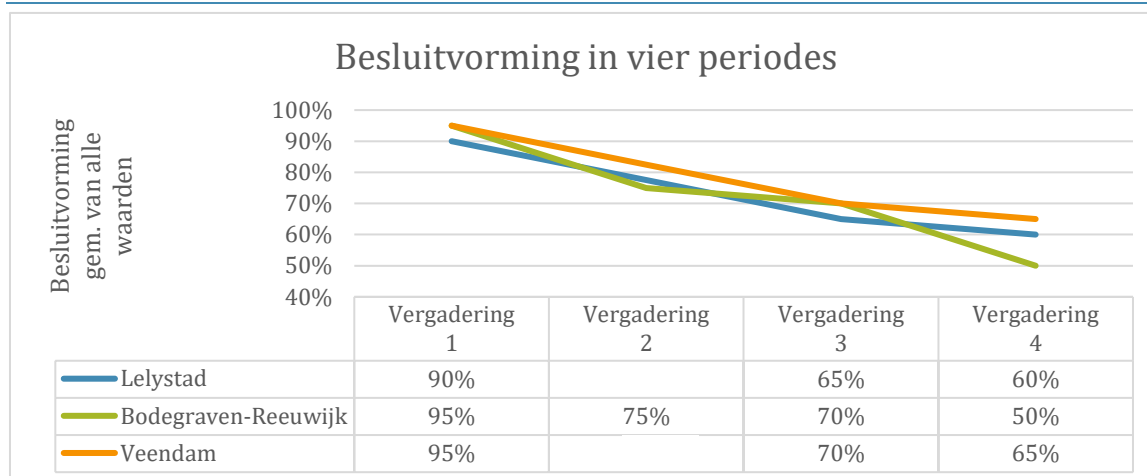
Deelvraag 3 luidt: “In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis democratisch?” Uit dit onderzoek blijkt dat in de onderzochte gemeenten de gemiddelde mate van democratische besluitvorming in alle vergaderingen in de gemeente Lelystad 61% is, in Bodegraven-Reeuwijk 63% en in Veendam 72%. Ook is er een groot verschil met de tussen de beoordeling voor de crisis en tijdens en zien we dat nadat deze scherp is gedaald in de eerste digitale vergadering, deze licht verslechterd in de vergaderingen daarna. Kanttekening: van de vergaderingen 2 van Lelystad en Veendam zijn geen gegevens omdat deze zijn geannuleerd en daarom loopt in deze grafiek de lijn door van vergadering 1 naar 3.

DEELVRAAG 4



Deelvraag 4 luidt: “Hoe verschilt de aanpak in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen onderling?” Uit dit onderzoek blijkt dat in de onderzochte gemeenten de aanpak van besluitvorming in gemiddelde niet heel erg veel verschilt. In bovenstaande grafiek is zichtbaar dat de waarden dicht bij elkaar liggen. Enkele grote verschillen zijn die in integriteit in Lelystad, handhaving orde in Bodegraven-Reeuwijk, consensusgerichtheid in Veendam, participatief en toegankelijk.

DEELVRAAG 5



Deelvraag 5 luidt: “Hoe verschillen de maatregelen in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen voor de crisis en voor en na de spoedwet?” Uit dit onderzoek blijkt dat in de onderzochte gemeenten twee derde geen vergadering heeft gehouden voor de spoedwet, tijdens de crisis. Daarbuiten zijn de verschillen tussen fysiek vergaderen (vergadering 1) en hybride vergaderen (alle andere vergaderingen) groot. Verder zien we een afname in de waarborging door digitaal vergaderen en deze verslechterd naarmate de gemeenten vaker digitaal vergaderen. Kanttekening: van de vergaderingen 2 van Lelystad en Veendam zijn geen gegevens omdat deze zijn geannuleerd en daarom loopt in deze grafiek de lijn door van vergadering 1 naar 3.

4.1 RECHTMATIGE BESLUITVORMING

Om rechtmatigheid van de drie onderzochte vergaderingen vast te stellen is gekeken naar de waarden onpartijdigheid, open(baar)heid, rechtszeker, integriteit, gelijkheid, handhaving van de orde en de naleving van het reglement van orde (RvO) gekeken bij drie gemeenten op vier verschillende momenten die ook wel fasen of periodes worden genoemd. Deze fasen zijn al eerder beschreven in dit rapport.

ONPARTIJDIGHEID VAN BESLUITVORMING

In alle gemeenten is er geen sprake van uitingen van politieke kleur op de achtergrond. Dit houdt in: geen posters, vlaggen of andere uitingen. Slechts bij één gemeente is sprake van een onderscheid in politieke uiting en dat is bij de gemeente Bodegraven-Reeuwijk in periode 2, 3 en 4. Alle vergadering waren digitaal. De situatie deed zich voor dat een raadslid een banner in zijn beeld had gemonteerd met daarop zijn partij, naam en functie. Dit werkt onderscheidend omdat alle andere raadsleden dit niet hebben en ook geen naam. Omdat dit onderscheidend werkt kan er in deze vergaderingen gesproken worden over een zeer beperkt ongelijk partijdig speelveld, dat overigens ongeadresseerd bleef in alle periodes. Er zijn geen politieke uitingen vastgesteld bij andere deelnemers en er is geen kleding aangetroffen met politieke uitingen bij raadsleden of andere deelnemers.

Tussenconclusie onpartijdigheid van besluitvorming: In het beoordelingskader is in alle gemeenten in alle vergaderingen voldaan aan de waarde onpartijdig, zodoende scoren zij allen 100%. Er is slechts een

zeer beperkte, verwaarloosbare, mate van partijdigheid of politieke kleur vastgesteld die geen invloed heeft gehad op de beoordeling.

OPEN(BAAR)HEID VAN BESLUITVORMING

Bij alle gemeenten in alle periodes is digitaal gecommuniceerd over de raadsvergadering. Dit was bij alle drie gemeenten al standaardpraktijk voor de crisis. Bij alle gemeenten in alle periodes is er net zo actief gecommuniceerd naar buiten als voor de crisis conform eventuele artikelen in het reglement van orde. Ook is bij alle gemeenten in alle periodes op dezelfde wijze gecommuniceerd tijdens de crisis. Het beoordelingskader schrijft voor dat door de verandering naar digitaal vergaderen, ook een andere, actievere houding van gemeenten op het gebied van communicatie wordt verwacht.

Bij alle gemeenten is in de perioden van digitaal (hybride) vergaderen vooraf hulp aangeboden aan raadsleden. Dit wordt niet benoemd in vergadering drie van de gemeente Veendam maar wel expliciet in vergadering 4, zodoende is aangenomen dat deze ondersteuning er wel is geweest. Met uitzondering van vergadering 4 van de gemeente Veendam zijn er geen burgers/insprekers aan het woord geweest en heeft er ook geen ondersteuning plaatsgevonden.

De opkomst van de raadsleden is consistent voor alle drie gemeenten in alle vier de periodes. Er is nooit meer dan één iemand afwezig. Vanzelfsprekend met uitzondering van afgelaste vergaderingen. Een opvallende opkomst is in periode 2.2 van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk omdat voor de spoedwet één raadslid daar alle besluiten bekrachtigt van de dag daarvoor. Ook voor burgers/insprekers is er geen verandering vastgesteld van de opkomst ten opzichte van voor de crisis. Deze was, met uitzondering van vergadering 4 in gemeente Veendam, altijd 0.

Omdat de publieke- en perstribune nooit volledig in beeld komt bleek het meestal lastig vast te stellen of er pers aanwezig was. Deze worden ook nooit meegenomen in een presentielijst. Wel kan er vrijwel zeker worden gesteld dat als er pers was voor crisis, deze tijdens de crisis niet meer welkom en aanwezig was in vrijwel alle gevallen. Eén uitzondering is de gemeente Bodegraven-Reeuwijk waar bij de aanvang van de eerste vergadering in de crisis (voor de spoedwet) een fotograaf te zien is. Dit omdat de gemeente de eerste van Nederland was die overging op digitaal vergaderen. Er is geen extra communicatie vastgesteld naar de pers in vergaderingen of stukken. In unieke gevallen, zoals de hiervoor genoemde eerste digitale vergadering van Nederland in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk pakte de pers deze informatie ogenschijnlijk zelf op. In alle vergaderingen tijdens de crisis was de toegang tot informatie voor de pers dezelfde als die voor burgers; via livestreams en digitale stukken.

Tussenconclusie open(baar)heid van besluitvorming: De openheid en openbaarheid van raadsvergaderingen is door de crisis aangetast in de fysieke zin maar gemeenten hebben binnen de kaders die ze hadden deze waarde zoveel mogelijk geprobeerd te waarborgen zoals voor de crisis. Een verschil van passieve naar actieve communicatie is echter niet vastgesteld. Omdat in de crisis vergaderingen niet langer verliepen zoals gebruikelijk kan worden vastgesteld dat hier niet op is ingespeeld door gemeenten, terwijl een actievere communicatie zou kunnen bijdragen. In het beoordelingskader scoren de digitale vergaderingen zodoende allemaal een *deels voldaan* op de waarde openbaarheid.

RECHTSZEKERE BESLUITVORMING

In de gemeenten Lelystad en Veendam zijn de vergaderingen die tijdens de crisis en voor de invoering van de spoedwet gepland stonden, geannuleerd. De gemeenten Bodegraven-Reeuwijk heeft besloten deze vergadering wel door te laten gaan en had hier in Nederland een primeur mee. De vergadering werd geopend door vast te stellen dat er niet aan het quorum is voldaan en er dus geen besluiten gemaakt konden worden, daarna is er wel vergaderd. Om te voldoen aan de Gemeentewet heeft één raadslid de volgende dag

alle besluiten bekrachtigd. Op het moment van deze vergadering was al bekend dat er gewerkt werd aan de spoedwet digitale besluitvorming op korte termijn, dit noemt de voorzitter in de vergadering.

Alle vergaderingen voor de spoedwet waren niet digitaal. Alle vergadering tijdens de crisis, dus periode 2,3 en 4, zijn digitaal verlopen. Aan artikel 2.1, 2.2 en 2.3 lid 1 van de spoedwet is in alle observaties voldaan. Een kanttekening is echter wel bij de geobserveerde vergadering voor de crisis in de gemeente Veendam. Daar werkte men alleen met een live audioverbinding zonder beeld. Ook aan artikel 2.3 lid 2 sub a van de spoedwet is in alle observaties voldaan. Enkele keren gaat toegang tot de vergadering niet goed bij de eerste poging maar dit wordt altijd binnen de vergadering nog opgelost.

Binnen de waarde rechtszeker is het meest van Art. 2.3 lid 2 sub b SW afgeweken. In de gemeente Lelystad wordt in vergadering 3 bij twee deelnemers vastgesteld door de voorzitter dat zij in een erg donkere omgeving zitten, en dus slecht zichtbaar zijn, maar wordt hier verder geen actie op ondernomen. In vergadering 4 is een raadslid lange tijd niet zicht- en hoorbaar en zijn niet alle deelnemers in beeld geweest omdat zij niet allemaal gesproken hebben. Zodoende is in deze vergadering niet bij alle raadsleden de identiteit goed vast te stellen.

In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is in vergadering 2.1 tijdens het spreken en stemmen geen beeld. Tijdens deze hele vergadering lukt het ook niet om een wethouder in beeld te krijgen. In vergadering 3 worden alle fysiek aanwezigen niet geïntroduceerd. Door de hele vergadering te volgen kan op één iemand na van iedereen alsnog de identiteit worden vastgesteld. De voorzitter benoemt dit maar handelt verder niet. Ook zijn namen en functies niet zichtbaar tijdens de vergadering. Voor toeschouwers is het overzicht daardoor snel zoek. In vergadering 4 wordt wederom geen gebruik gemaakt van een presentielijst en staan er een lange tijd geen namen beeld. Later in deze vergadering wijzigt dit, maar zijn deze, ook met groot beeld, lastig te lezen. In deze laatste vergadering is maar een select aantal deelnemers aan het woord en kan bij het overgrote deel van de raad de identiteit zodoende niet worden vastgesteld. Doordat één raadslid dit wel zelf heeft ingesteld (zie ook: onpartijdige besluitvorming) ontstaat er zelfs onderscheid in identificatie en dit wekt de indruk dat men hier wel bewust van is.

In de gemeente Veendam in de 3^e vergadering hebben deelnemers zichtbare namen bij hun beeld en wordt er gewerkt met een presentielijst waarbij men ook rekening houdt met een 'aanloop' zodat het programma tijd heeft om geluid aan beeld te koppelen (als iemand spreekt wordt het beeld naar voren geschoven). Echter verdwijnen en verschijnen namen met regelmaat tijdens de vergadering en bij een stemming komen veel raadsleden vaak, ondanks de 'aanloop' te laat in beeld waardoor de stem niet zichtbaar uitgesproken wordt door de betreffende persoon. In de 4^e vergadering wordt wederom gewerkt met een presentielijst en zijn namen de hele vergadering wel zichtbaar. Als het een raadslid niet lukt om in beeld te komen adresseert de voorzitter dit verwijzend naar dit artikel van de spoedwet. Desondanks verloopt het vaststellen van de identiteit niet altijd succesvol.

Tijdens de geobserveerde vergaderingen zijn er meerdere momenten van chaos en verstoringen, hierover later in dit hoofdstuk meer, maar lukt het in alle gevallen voorzitters goed om de orde te handhaven in de digitale omgeving conform Art. 2.3 lid 2 sub c SW. Waar dit ogenschijnlijk faalt adresseert de betreffende voorzitter meestal de situatie alvorens door te gaan.

In geen van de vergaderingen is er sprake geweest van briefstemmen, een geheime stemming, ministeriële regeling of vaststelling van een begroting zoals geregeld in de spoedwet.

Tussenconclusie rechtszekere besluitvorming: Zoals hiervoor beschreven lukt het om aan vrijwel alle punten van de spoedwet te voldoen en rechtszekerheid te waarborgen. Een belangrijk hiaat hierin is de vaststelling van de identiteit. Hoewel er zichtbaar bewustzijn is van dit artikel gaat het regelmatig niet goed zonder dat dit geadresseerd wordt en is bij observatie niet van alle deelnemers de identiteit vast te stellen of zijn deze zelfs helemaal niet benoemd of in beeld geweest. Zodoende is in alle digitale vergaderingen de

beoordeling *deels voldaan*. Een volledige naleving van alle artikelen van de spoedwet had in een *voldaan* geresulteerd.

INTEGRITEIT VAN BESLUITVORMING

De gemeenten Lelystad en Bodegraven-Reeuwijk hebben stemapplicaties ingezet. De gemeente Veendam heeft bij alles hoofdelijk gestemd. Bij de gemeente Lelystad gebruikte men alle keren de stemapp in iBabs. In Bodegraven-Reeuwijk stemt men in het Raadsinformatiesysteem (RIS) binnen Parlaeus. Een enkel probleem doet zich voor in Lelystad en een aantal in Bodegraven-Reeuwijk. In zowel de gemeente Lelystad als Bodegraven-Reeuwijk zijn er geen problemen met stemmen voor de crisis. Maar met deze zelfde stemapps tijdens de crisis zijn er soms wel problemen. In Lelystad komt een aantal keer een stem niet binnen maar dit wordt opgelost met hoofdelijk te stemmen. In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk stemt men tijdens de crisis met een ander systeem binnen het RIS. De proefstemming mislukt één keer maar de keren daarna gaat het overwegend goed. Als stemmen niet slaagt lost men het ook hier hoofdelijk op. Verder is er in geen van de geobserveerde vergaderingen gebruik gemaakt van briefstemmen.

Tussenconclusie integriteit van besluitvorming: De geobserveerde gemeenten gebruiken voornamelijk al beschikbare systemen om te stemmen en dit gaat vrijwel altijd goed. Als er af en toe een stem niet goed binnen komt dan kan deze altijd hoofdelijk worden opgevangen. Briefstemmen heeft geen enkele rol gespeeld. De beoordeling voor de waarde integriteit is dan ook vrijwel overal *voldaan*.

GELIJKHEID IN BESLUITVORMING

De vergaderingen één van alle gemeenten betrof een fysieke vergadering waarbij op een enkeling na alle raadsleden aanwezig zijn.

In observatie bij hybride vergaderingen bleek het vaak lastig om vast te stellen wie er allemaal fysiek aanwezig waren. Als gemeenten met een presentielijst werkten dan betrof dit nooit presentie van de fysiek aanwezigen in de hybride setting. Door de volledige observatie van vergaderingen kon een beeld gemaakt worden van wie aanwezig zijn in de zaal. Dit betrof in alle gevallen een (waarnemend) voorzitter en een griffier en regelmatig een vorm van technische ondersteuning of regisseur. In een aantal vergaderingen van gemeente Bodegraven-Reeuwijk waren ook een aantal wethouders aanwezig. In alle hybride vergaderingen zijn alle raadsleden en vaak alle wethouders digitaal aanwezig.

In geen van de vergaderingen is de aanwezigheid van één vertegenwoordiger geobserveerd. In vergadering 2.2 van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, de bekrachtigingsvergadering, was sprake van één vertegenwoordiger van de hele raad. Dit was echter een formaliteit en juridische omweg en is dus zodanig buiten beschouwing gelaten binnen deze waarde. Ook zijn er geen partijen die in één ruimte deelnemen aan de vergadering. Er is niet zichtbaar sprake van contact (zoals overleg) vastgesteld bij partijen die deelnemen als groep. Wel worden andere communicatiekanalen gebruikt om bijvoorbeeld aan te melden voor een spreekronde of om te interpellieren. Aan de hand van observatie is niet zichtbaar voor een toeschouwer welk overleg daar plaats heeft gevonden, als dit heeft plaatsgevonden. Ditzelfde geldt ook voor communicatie tussen fractiegenoten of fracties tijdens vergaderingen, dit is niet vast te stellen aan de hand van observatie.

Geen van de geobserveerde vergaderingen was volledig digitaal.

Tussenconclusie gelijkheid in besluitvorming: Gelijkheid is gewaarborgd in alle fysieke vergaderingen voor de crisis onder andere omdat alle raadsleden aanwezig zijn in eenzelfde ruimte met het college en elkaar. In principe ogen de verhoudingen ook gelijk tijdens de digitale (hybride) vergaderingen maar kan er van ongelijkheid gesproken bij een college dat (grotendeels) fysiek aanwezig is. Fysieke aanwezigheid biedt voordelen die niet altijd evengoed vertalen naar uitsluitend digitaal contact. In de vergaderingen waarin dit het geval is kan er dus gesproken worden van een ongelijkheid in het voordeel van het (deels) aanwezige college vanuit een oogpunt van dualiteit. Om deze reden is een hybride vergadering binnen het beoordelingskader automatisch een *deels voldaan* en hebben alle digitaal geobserveerde vergadering deze

beoordeling gekregen. Een volledig fysieke of volledig digitale vergadering had, net zoals voor de crisis, een *voldaan* opgeleverd omdat daarin de situatie gelijk is dan in de hybride vorm.

HANDHAVING ORDE

Tijdens de eerste geobserveerde vergaderingen voor de crisis van alle drie de gemeenten is geen vergaderchaos vastgesteld. Alle daarna geobserveerde 'chaos' ontstaat dus in en/of door digitale (hybride) vergaderingen. In Lelystad beperkt de vergaderchaos zich in vergadering 3 en 4 tot geroezemoes en een vergeten mute-knop. In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is in de eerste digitale vergadering (2.1) de chaos beperkt. In vergadering 3 is er voornamelijk chaos door verwarring over interrupties. Deze komen niet (goed) door bij de voorzitter en deze is dan ook regelmatig de draad kwijt. Ook is er op een bepaald moment een (vuurwerk) explosie te horen waardoor de vergadering wordt stilgelegd. In de 4^e vergadering is er verwarring door vergeten mute-knoppen, komen interrupties wederom niet goed door via WhatsApp of worden deze genegeerd, valt het beeld van deelnemers weg, loopt een raadslid zichtbaar weg tijdens de inbreng van een ander raadslid, en valt de voorzitter aan het einde van de vergadering weg halverwege de sluiting. In Veendam is er in de 3^e vergadering geen sprake van vergaderchaos. In de 4^e vergadering is iemand zichtbaar aan het eten en loopt een raadslid twee keer tijdens de inbreng van een ander raadslid, zonder afmelding, uit beeld.

Overwegend is er weinig afbreuk aan het institutioneel decorum vastgesteld ten opzichte van de geobserveerde vergaderingen voor de crisis. De reguliere raadsvergadering van de gemeente Veendam heeft geen beeld dus daar is dit niet goed vast te stellen, maar is er daardoor ook geen afbreuk. In de gemeente Lelystad draagt een raadslid een T-shirt met een grote tekst die zonder context als afbraak van het decorum zou kunnen worden gezien en maakt iemand hoorbaar een foto van het beeldscherm tijdens de vergadering. In Veendam heeft in raadsvergadering 4 een deelnemer een achtergrond gekozen die wellicht niet bij een raadsvergadering past, maar niet afleidt. Over het algemeen doen er zich geen verstoringen voor die voortkomen uit de thuissituatie bij het digitaal vergaderen. Dit komt onder andere doordat niet alle deelnemers te allen tijde zichtbaar zijn, alleen zij die spreken, en omdat zolang men dit niet vergeet de mute-knop verstoringen voorkomt. In vergadering 3 van Bodegraven-Reeuwijk zit een raadslid thuis een tijdje in het donker en in Veendam gaat in vergadering 3 tweemaal een huistelefoon af.

Andere verstoringen dan hierboven genoemd doen zich wel voor tijdens de geobserveerde raadsvergaderingen. In Lelystad is in vergadering 3 een tijd sprake van een hoge piep bij de inbreng van een raadslid. In Bodegraven-Reeuwijk is er in vergadering 2.1 sprake van een WhatsApp-web geluid, luid muisgeklik, een notificatiegeluid en een echo bij de voorzitter. In vergadering 4 is er een geluidsfeedback, WhatsApp-web geluid, echo en tweemaal een notificatiegeluid. In Veendam is er in twee vergaderingen viermaal sprake van een luid hoorbaar notificatiegeluid. Verder zijn er specifiek geen vergaderingen voorgekomen waarin deelnemers zichtbaar zijn gaan roken of alcohol zijn gaan drinken. Wel zijn er momenten voorgekomen van, danwel mindere, vormen van ongepast gedrag die een raadslid wellicht zou hebben vertoond in een fysieke vergadering. In Lelystad zit de voorzitter tijdens de vergadering regelmatig op haar telefoon, dit onder andere omdat via WhatsApp wordt gecommuniceerd tijdens de vergadering. In Bodegraven-Reeuwijk zit een raadslid lang en zichtbaar op diens telefoon terwijl iemand anders spreekt in vergadering 3. In de 4^e vergadering loopt een raadslid tot vier keer toe zichtbaar weg tijdens de inbreng van een andere raadslid en is dan ook een aantal minuten verdwenen. Een ander raadslid is tweemaal uitgebreid bezig met diens uiterlijk in de webcam. In de 3^e geobserveerde vergadering van Veendam loopt ook een raadslid weg tijdens de inbreng van een andere spreker.

Tussenconclusie handhaving orde: Tijdens de observaties is zichtbaar geworden dat raadsvergaderingen waarbij het grootste gedeelte van de deelnemers vanuit huis participeert de nodige uitdagingen met zich meebrengt. Eén daarvan is de handhaving van orde en decorum zoals we deze ook kennen in reguliere raadsvergaderingen. Het overzicht is lastiger te bewaren, de orde is sneller kwijt en technologie biedt zowel nieuwe mogelijkheden tot verstoringen als dat het deze dempt (als men de mute-knop aan heeft staan). Op

het gebied van vergaderchaos zijn vergelijkbare zaken geconstateerd maar deze waren nooit ernstig van formaat. Institutioneel decorum is lastiger op te houden in een digitale vergadering maar raadsleden en B&W's waren vrijwel altijd net zo netjes gekleed als voorheen. Digitale raadsvergaderingen lijken, wellicht omdat ze minder interactief zijn dan fysieke, wel een gevoel van anonimiteit te scheppen bij sommigen. Zo is het weglopen tijdens een inbreng in een raadszaal niet geaccepteerd en hetzelfde geldt voor het doen van je haar voor de camera. Het lijkt er dus op dat in de geobserveerde digitale vergaderingen ander gedrag wordt vertoond dan in de fysieke. Hier dienen drie kanttekeningen bij geplaatst te worden: 1) Voorzitters grijpen zelden of nauwelijks in in bovengenoemde situaties, 2) de inherente rommeligheid van digitaal vergaderen zorgt ervoor dat deze situaties veel minder opvallen en ogen dus voor de 'reguliere' toeschouwer waarschijnlijk minder ordeverstoring en 3) in het perspectief van de gehele observatie van alle vergaderingen vallen deze verstoringen mee. Beoordelingen wisselen in de score dan ook tussen de gemeenten. Lelystad en Veendam scoren beiden in totaal 83% *voldaan* en Bodegraven-Reeuwijk 61%.

NALEVING REGLEMENT VAN ORDE

Tijdens de vergaderingen voor de crisis is er niet afgeweken van het reglement van orde. In alle vergaderingen tijdens de crisis in alle gemeenten is dit wel het geval geweest. De punten van reglementen van orde waarop is afgeweken komen bij alle gemeenten enigszins overeen. Het betreft in de gemeente Lelystad stukken die niet toegankelijk zijn op het stadhuis, het niet fysiek kunnen tekenen van een presentielijst of een plek voor de pers. In Bodegraven-Reeuwijk betrof het ook de fysieke presentielijst, het quorum, plaats voor de pers en tevens het maken van opnames zonder toestemming en ook het gebruik van een mobiele telefoon tijdens de vergadering zonder toestemming van de voorzitter. Over dit laatste punt kan gesteld worden dat voor aanvraag van bijvoorbeeld spreektijd dit met toestemming plaatsvindt, maar dat dit niet voor al het telefoongebruik geldt. Bij de gemeente Veendam is ook afgeweken op dezelfde punten als hiervoor genoemd: de stukken, de presentielijst, de pers en gebruik van de mobiele telefoon. In dit reglement staat ook een artikel over het voorleggen aan de raad bij afwijking van het reglement. Tijdens de (hybride) digitale vergaderingen is dit op geen enkel moment in geen enkele gemeenten geagendeerd geweest of zichtbaar vastgelegd voor toeschouwers.

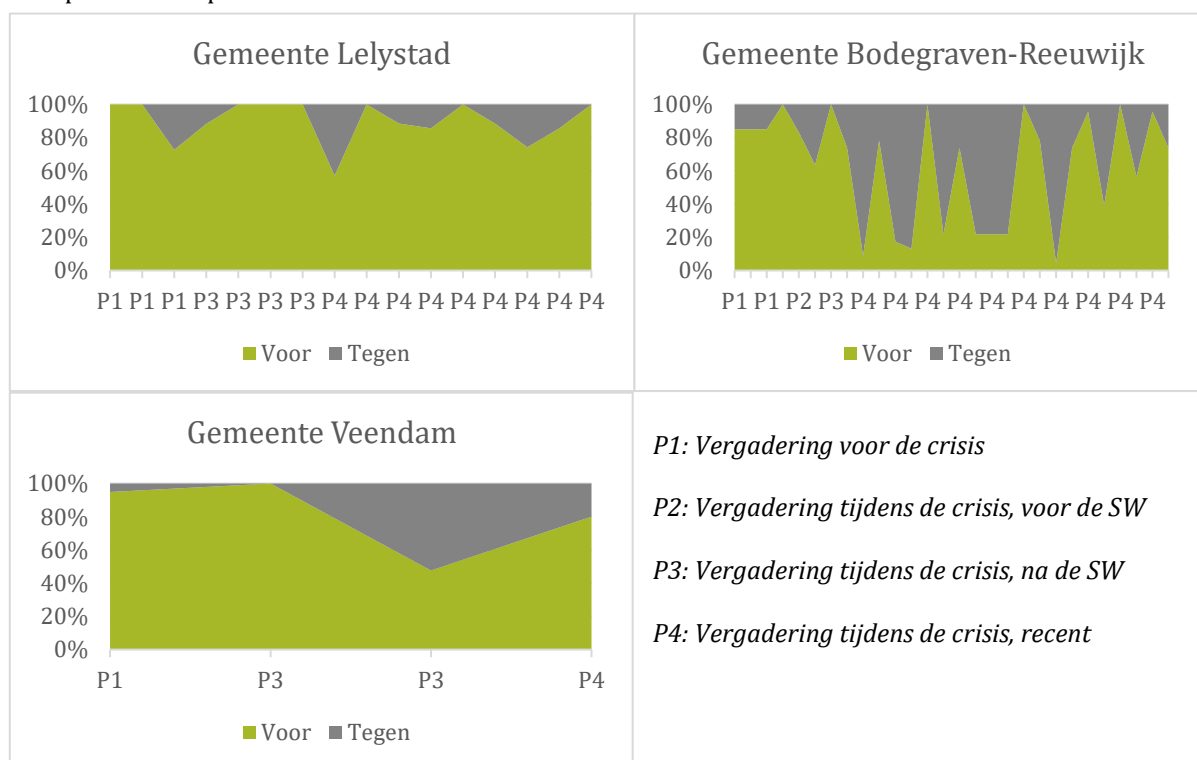
Tussenconclusie naleving reglement van orde: Op een aantal voorspelbare zaken is afgeweken in de geobserveerde raadsvergadering met daarin een grote overlap tussen de gemeenten. Deze afwijkingen van de RvO's zijn niet geagendeerd in de vergaderingen zelf. Om deze reden is in alle gemeenten in alle vergaderingen de naleving van het RvO beoordeeld als *deels voldaan*.

4.2 DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING

CONSENSUSGERICHTE BESLUITVORMING

Tijdens de crisis zijn er net als ervoor gewoon stemmingen geweest. Zoals eerder al beschreven was die van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk bijzonder omdat, direct na de aanvang van de crisis, men in vergadering 2.1 in principe stemde om deze de volgende dag te laten bekrachtigen door één raadslid. In de tellingen van de stemmingen zijn geen stemmingen meegenomen bij aangenomen stukken. Er is gekeken naar stemmomenten waar een stemming is aangevraagd. Hier zien we niet veel veranderingen tijdens de crisis. Alleen het aantal stemmingen in de recente vergaderingen, omdat deze vaak vlak voor het reces vielen, zijn hoog.

In onderstaand grafiek is zichtbaar hoe groot de meerderheid in de gemeenteraden is tijdens het verloop van de observatie. Deze blijven redelijk consistent, maar dalen toch licht ten opzichte van voor de crisis. Dit betekent niet dat dit te maken heeft met de crisis of het digitaal vergaderen, daarvoor is het aantal datapunten te beperkt.



Tabel 5 Meerderheid bij stemmingen

Aan de hand van de observaties is te zien dat er zichtbaar wordt overlegd voor de crisis maar dat dit daarna in de digitale vergadering niet meer zo is. Dit kan betekenen dat overleg er niet meer is of dat deze niet meer zichtbaar is. Wel is duidelijk dat overleg lastiger is in een digitale vergadering ten opzichte van een fysieke. In vergaderingen waar bijvoorbeeld voorzitters, griffier en eventueel technisch regisseur in dezelfde ruimte waren werd regelmatig kort overlegd dat zich onttrok aan de livestreams. Dit was uiteraard niet mogelijk voor individuele digitale deelnemers. Verder vond overleg tussen fracties niet vaker zichtbaar plaats in fysieke vergaderingen dan in digitale. Hetzelfde geldt voor fractiegenoten onderling. Dit is niet waargenomen in digitale vergaderingen.

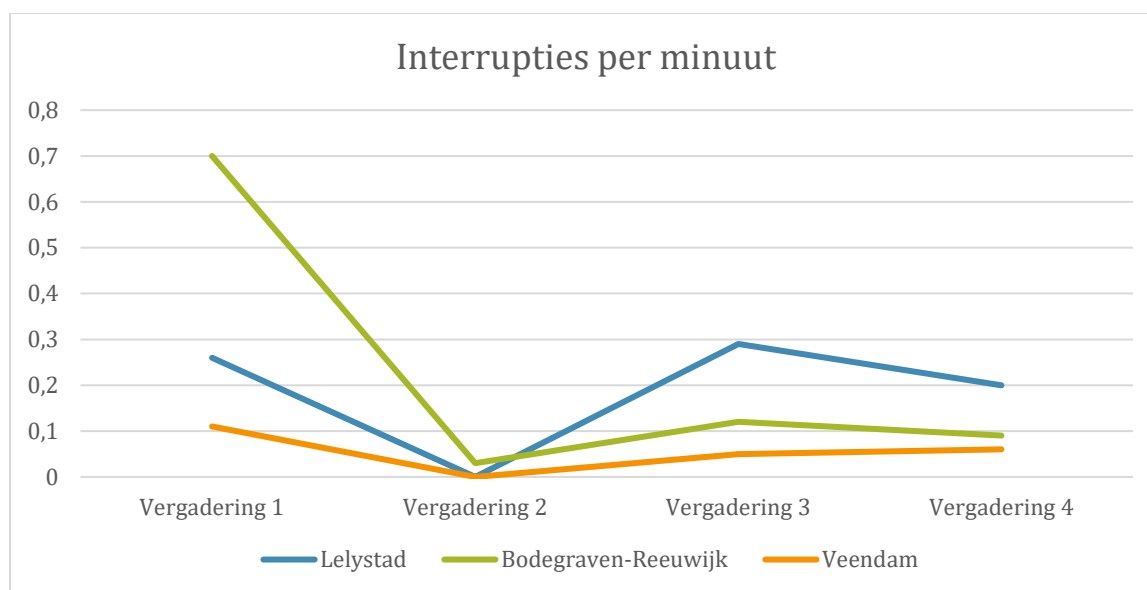
Tussenconclusie consensusgerichte besluitvorming: Een lichte daling in het aantal stemmen vòòr is geobserveerd, maar het is niet met zekerheid te zeggen of dit voortkomt uit digitaal vergaderen. Ook is er geen streven naar een meerderheid waargenomen in de vergadering in alle observaties. Zichtbaar overleg was er tijdens digitale vergaderingen niet alleen bij de aanwezigen in de raadszaal. Met deze afweging is de waarde consensusgericht meestal beoordeeld met *redelijk voldaan* en in twee digitale vergadering als *voldaan*. Het slechtste scoorde de gemeente Veendam, zij heeft in beide digitale vergaderingen *redelijk voldaan* aan consensusgerichte besluitvorming.

PARTICIPATIEVE BESLUITVORMING

In geen van de geobserveerde vergaderingen is er sprake geweest van burgerparticipatie. In de fysieke vergaderingen van in ieder geval de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk en Veendam zijn burgers aanwezig op de publieke tribune en dit was ook vrij zeker het geval in Lelystad. Dit is niet langer mogelijk tijdens de crisis en burgers kunnen zich daarna dan ook uitsluitend aanmelden als spreker of de livestreams volgen. Er is één inspreker in Veendam, een voormalig gemeenteraadslid. Tijdens de digitale vergaderingen zijn er op twee momenten insprekers. In vergadering 3 van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk waar twee

vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geïntroduceerd en op een tablet aanwezig zijn in de vergadering en inspreken omdat Bodegraven-Reeuwijk een primeur heeft in Nederland met digitaal vergaderen. In geen van de geobserveerde vergaderingen is burgerparticipatie, betrokkenheid van burgers of vergelijkbare onderwerpen geagendeerd of besproken.

Deelnemers vallen elkaar niet vaker in de rede in de nieuwe situatie. Het tegenovergestelde is wel geobserveerd maar in verschillende mate. Deelnemers wachten langer, onderbreken ogenschijnlijk minder vaak en ronden sneller af. Tijdens de observaties zijn het aantal interrupties geteld. Daar is te zien dat deze, ten opzichte van fysiek vergadering, afnemen naarmate er langer digitaal vergaderd wordt. Deze getallen zijn absoluut en dienen in verhouding te worden gezien tot hoe lang er vergaderd wordt. Om vast te kunnen stellen of er ook *relatief* meer of minder geïnterrupteerd wordt in vergadering is het aantal interrupties afgezet tegenover het aantal vergaderminuten. Hier zijn de volgende cijfers uit gekomen.



Tabel 6 Het aantal interrupties per minuut in de drie gemeenten op vier momenten

Net als in de absolute getallen neemt het aantal interrupties per minuut zichtbaar af in de digitale vergadering in de gemeente Lelystad maar wordt zichtbaar dat in de andere twee gemeenten het aantal interrupties redelijk stabiel blijft. Toch is er wel een enigszins terughoudende houding geobserveerd bij deelnemers maar op basis van deze gegevens lijkt deze niet zorgwekkend.

Tussenconclusie participatieve besluitvorming: Digitale raadsvergaderingen lijken weinig participatief voor insprekers in burgers maar dit was in de fysieke vergadering ook niet aan de orde en lijkt dus niet te zijn veroorzaakt specifiek door digitaal vergaderen. De participatie van raadsleden en anders deelnemers lijkt wel over het algemeen goed geregeld te zijn in digitale vergaderingen. Doordat interrupties en spontaniteit redelijk stabiel blijven is de waarde participatief beoordeeld als *redelijk voldaan* in een aantal vergaderingen. Was dit niet het geval geweest, dan waren ook deze beoordeeld als *niet voldaan*. In vergadering 1 van Lelystad en vergadering 1, 2 en 4 van Bodegraven-Reeuwijk is dit *niet voldaan*. De waarde participatief scoort in de resultaten veruit het laagst, maar is consistent ten opzichte van vergaderingen voor de crisis.

TOEGANKELIJKE BESLUITVORMING

In Lelystad worden technische problemen over het algemeen goed en alert vastgesteld door de voorzitter. Deze aandacht werd wel minder in de 4^e vergadering ten opzichte van de 3^e. Bodegraven-Reeuwijk heeft de eerdergenoemde primeur in Nederland en geeft van tevoren ook aan dat dit uitdagingen kan opleveren en

geeft instructies. Als in deze vergadering een wethouder niet in beeld komt wordt dit niet opgemerkt. Wel geeft de voorzitter aan dat kijkers aangeven dat er te snel wordt gesproken waardoor niet iedereen in beeld komt. In de 3^e vergadering worden alle problemen benoemd maar in de 4^e vergadering is er een andere voorzitter. Deze voorzitter reageert minder alert, adresseert niet alle problemen en biedt aan het eind van de vergadering excuus aan voor de rommeligheid. In Veendam is het wisselend in de 3^e vergadering welke problemen worden geadresseerd. Dit gaat beter in de 4^e, recente, vergadering waarin de voorzitter deelnemers herinnert aan het vergaderprotocol en bij de stemmingen en technische problemen adresseert.

In Lelystad worden alle de problemen die worden vastgesteld ook opgelost met uitzondering van het wegvallen van een raadslid in vergadering 4. In Bodegraven-Reeuwijk gaat dit moeizaam in de eerste digitale vergadering. Sprekers worden niet altijd geïntroduceerd en wegvallende sprekers gaan regelmatig door. Hij adresseert wel dat deelnemers een ‘aanloopje’ moeten nemen om opgepikt te worden door het beeld van Microsoft Teams, de notificatiegeluiden die af en toe te horen zijn, en geeft ook context bij een onderwerp die in een commissievergadering is behandeld en niet is uitgezonden. De eerste digitale vergadering wordt afgesloten met een compliment en de opmerking dat deze geslaagd is totdat het geluid van de voorzitter wegvalt in de laatste minuten. In vergadering 3 en 4 worden alle technische problemen uiteindelijk opgelost op het wegvallen van een raadslid in de laatste vergadering na. In de gemeente Veendam worden in vergadering 3 bijna alle problemen opgelost. Niet alle raadsleden zijn in beeld geweest bij de presentielijst maar wel geeft de voorzitter aan dat alle handjes in de chat niet goed doorkomen. In de 4^e vergadering kan iemand zich niet aanmelden in Microsoft Teams, de vergadering gaat door en het raadslid kan zich later aanmelden als ze een verbinding heeft.

In alle geobserveerde vergaderingen uiten deelnemers weinig zorgen bij problemen. Bovengenoemde problemen die niet worden opgelost worden zelden geadresseerd door hen. De uitzondering hierop is vergadering 4 van Bodegraven-Reeuwijk waarin een raadslid aangeeft het interruptiesysteem niet prettig te vinden waardoor zij haar inbreng zegt te schrappen. Dit wordt niet meer geadresseerd.

Verder doen zich een aantal problemen voor in de vergaderingen die IT-gerelateerd zijn. Lastig is vast te stellen of dit altijd komt door het toedoen van een deelnemer. Wat erg vaak voorkomt is dat raadsleden vergeten zichzelf te ‘un-muten’. Dat wil zeggen dat zij hun microfoon vergeten aan te zetten als ze beginnen met spreken. Dit kwam in vergadering 4 van Lelystad bijvoorbeeld zeker vijftien keer voor.

Leeftijd bleek tijdens observatie van de vergadering en daarbuiten lastig vast te stellen. Raadsprofielen van raadsleden bevatte geen geboortjaar. Om deze reden zijn er geen gegevens voor deze vraag verzameld. Terugkijkend naar alle geobserveerde raadsvergaderingen kan echter voorzichtig gesteld worden dat de problemen die er waren niet leeftijdgebonden bleken.

In alle vergaderingen komt het voor dat er raadsleden zijn met een internetverbinding van wisselende kwaliteit. Dit levert problemen met als wegvallen, echo's, vertraging of geen beeld. In de gemeente Lelystad is dit opgelost door een aantal leden in het gemeentehuis in aparte ruimtes te laten deelnemen aan de vergadering. In alle geobserveerde vergadering was er slechts één inspreker in de gemeente Veendam welke geen problemen had met zijn verbinding. In vergadering 3 van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk waren er twee vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij hadden geen probleem met hun internetverbinding. Er is op geen enkel moment genoemd dat raadsleden niet mee konden doen vanwege digitale middelen. Aan de hand van observaties bleek dit bij burgers en sprekers niet vast te stellen. De enige inspreker tijdens alle observaties werd technisch ondersteund door de griffie en er is geen reden om aan te nemen dat dit in de andere gemeenten, indien nodig, niet zou zijn gebeurd.

In de gemeente Lelystad is gekozen voor een systeem bij iBabs, een raadsinformatiesysteem. In de andere twee gemeenten geschiedde vergaderingen via Microsoft Teams. In alle geobserveerde digitale vergaderingen zijn er problemen met de IT vastgesteld die buiten eerdergenoemde problemen vielen. In de gemeente Lelystad is dit echter beperkt in beide vergaderingen. De problemen zijn zeer beperkt in vergadering 3 en in vergadering 4 is er wat haperend geluid, heeft een raadslid ten onrechte ‘voorzitter’ als

titel staan en is er veel geruis. In Bodegraven-Reeuwijk verloopt vergadering 2, de eerste digitale vergadering, redelijk vlekkeloos maar zien we in vergadering 3 dat de inspreker wegvalt bij het wisselen van de titel in het beeldscherm, kan een raadslid niet in beeld komen, en valt één raadslid volledig weg en één door een interruptie. De 4^e vergadering geeft nog steeds een beperkt overzicht omdat er slechts negen raadsleden permanent in beeld zijn. In de gemeente Veendam zijn er alleen IT-specifieke problemen in vergadering 4 zo ontstaat er een feedbackloop in de raadszaal door de wissel van voorzitter naar griffier en valt het geluid van de voorzitter één keer weg. Slechts één keer is een vergadering geschorst vanwege problemen met de IT en dat gebeurde in vergadering 4 van de gemeente Lelystad nadat de verbinding met de raadszaal even wegvalt.

In de procedures rondom videotulen zijn de geobserveerde gemeenten niet afgeweken van hun reguliere procedure van voor de crisis. In de gemeente Lelystad en Veendam zijn de videotulen niet uitgeschreven waar blijven deze beperkt tot een besluit- en beloftelijst en in de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk worden videotulen altijd uitgeschreven. In alle geobserveerde vergaderingen zijn de videotulen ook geordend op onderwerp maar is er wel een verschil in de randzaken van deze ordening. In Lelystad staan in tegenstelling tot fysieke vergaderingen er geen tijden meer bij alle sprekers, slechts bij de aanwezigen in de raadszaal. Dit kan tot verwarring leiden en maakt naslagwerk lastiger. In vergadering 4 is er een verbetering ten opzichte van de 3^e vergadering omdat nu stemmingen in het onderwerpoverzicht staan in iBabs. In Bodegraven-Reeuwijk werkt het doorlopen van de onderwerpen in de videotulen en tegelijk goed zicht hebben op de vergadering lastig. In vergadering 2 en 3 staan tevens geen gerelateerde documenten bij de onderwerpen, wat het uitzoekwerk voor een toeschouwer vergroot. Ook staan in deze gemeenten geen sprekersnamen in de videotulen, alleen die van aanwezigen in de raadszaal. In Veendam is het doornemen van de videotulen en het kijken van de livestream hierdoor ook lastig. Hier staan de relevante documenten echter wel bij de onderwerpen en agendapunten.

Tussenconclusie toegankelijke besluitvorming: Breed genomen maken livestreams van de vergadering het volgen van een raadsvergadering makkelijker voor burgers en toeschouwers maar zijn er mogelijkheden voor gemeenten om deze nog toegankelijker te maken. Toch scoort tijdens de crisis alleen de gemeente Veendam *voldaan* op deze waarde. Dit omdat in de andere twee geobserveerde gemeenten de voorzitter meer aan zich voorbij liet gaan en niet alle problemen, als deze al geadresseerd worden, oplost.

OVERIGE OBSERVATIES

In alle geobserveerde vergaderingen zijn zaken opgevallen die niet in bovenstaande categorieën vielen. In Lelystad wordt in vergadering 3 een motie ingetrokken omdat een raadslid het inspreken niet soepel vindt verlopen en dwingt een raadslid vragen af door zich te beroepen op de Gemeentewet. In vergadering 4 geeft een raadslid aan dat zijn stemming in de vorige vergadering niet goed doorkwam door de techniek waardoor deze verkeerd heeft gestemd, dit wordt niet aangepast omdat het reglement van orde dit niet toelaat. Ook wordt er door de aanwezigen in de raadszaal niet altijd anderhalf meter gehanteerd tussen de voorzitter en griffie. In Bodegraven-Reeuwijk blijkt vooral het overzicht van sprekers lastig voor toeschouwers omdat er niet consistent namen zichtbaar zijn. In vergadering 4 wordt voor het eerst een digitale presentielijst geobserveerd. Verder ogen raadsleden passief in het aanspreken van de voorzitter op eerdergenoemde problemen in de vergadering. In Veendam bedankt de voorzitter raadsleden in vergadering 3 dat zij het hen niet te lastig hebben gemaakt en komt de griffier erg dicht bij de voorzitter in de raadszaal waarbij zichtbaar geen anderhalve meter afstand wordt gehouden.

Tussenconclusie overige observaties: In de overige zaken valt op dat er een aantal democratische processen expliciet worden gehinderd door digitaal vergaderen zoals moties die worden teruggetrokken en raadsleden die aangeven de wijze van interrupties niet prettig te vinden. Ook valt op dat de fysiek aanwezigen zichtbaar niet altijd anderhalve meter afstand van elkaar houden wat afbreuk zou kunnen doen aan de voorbeeldfunctie van de betreffende personen en gemeenten.

4.3 OBSERVATIE VAN DE WAARDEN IN CIJFERS

Aan de hand van het beoordelingskader (bijlage 5) zijn de volgende scores toegekend aan de geobserveerde vergaderingen. De beoordelingscategorieën zijn *niet voldaan*, *deels voldaan* en *voldaan*. Elke waarde krijgt een toegekende score van nul, één of twee punten in het beoordelingsformulier gebaseerd op deze categorieën. P1, 2, 3 en 4 zijn periode 1, 2, 3 en 4; de vier observatiemomenten/-vergaderingen. Ingevulde observatieformulieren zijn opvraagbaar bij de onderzoeker.

	Waarde	Score P1	Score P2	Score P3	Score P4	Score per waarde (max 6pt)	Gemiddelde per aspect van besluitvorming	Score hoofdvraag
Rechtszeker	Onpartijdig	2	-	2	2	6/6=100%	100+67+67+83+67+83+67/7=76%	76+61/2=69%
	Open(baar)heid	2	-	1	1	4/6=67%		
	Rechtszeker	2	-	1	1	4/6=67%		
	Integriteit	2	-	2	1	5/6=83%		
	Gelijkheid	2	-	1	1	4/6=67%		
	Handhaving Orde	2	-	1	2	5/6=83%		
Democratisch	Naleving RvO	2	-	1	1	4/6=67%	83+33+66/3=61%	
	Consensusgericht	2	-	2	1	5/6=83%		
	Participatief	0	-	1	1	2/6=33%		
	Toegankelijk	2	-	1	1	4/6=67%		
Tot.		18/20	-	13/20	12/20			
%		90%	-	65%	60%			

Tabel 7 Beoordelingsscores gemeente Lelystad

	Waarde	Score P1	Score P2.1 en 2.2	Score P3	Score P4	Score per waarde	Gemiddelde per aspect van besluitvorming	Score hoofdvraag
Rechtszeker	Onpartijdig	2	2	2	2	8/8=100%	100+75+61+100+61+61+61/7=74%	74+59/2=69%
	Open(baar)heid	2	2	1	1	6/8=75%		
	Rechtszeker	2	1	1	1	5/8=61%		
	Integriteit	2	2	2	2	8/8=100%		
	Gelijkheid	2	1	1	1	5/8=61%		
	Handhaving Orde	2	2	1	0	5/8=61%		
Democratisch	Naleving RvO	2	1	1	1	5/8=61%	88+25+75/3=63%	
	Consensusgericht	2	2	2	1	7/8=88%		
	Participatief	1	0	1	0	2/8=25%		
	Toegankelijk	2	2	1	1	6/8=75%		
Tot.		19/20	15/20	14/20	10/20			
%		95%	75%	70%	50%			

Tabel 8 Beoordelingsscores gemeente Bodegraven-Reeuwijk

	Waarde	Score P1	Score P2	Score P3	Score P4	Score per waarde	Gemiddelde per aspect van besluitvorming	Score hoofdvraag
Rechtszeker	Onpartijdig	2	-	2	2	6/6=100%	100+67+67+100+67+83+67/7= 64%	64+72/2= 68%
	Open(baar)heid	2	-	1	1	4/6=67%		
	Rechtszeker	2	-	1	1	4/6=67%		
	Integriteit	2	-	2	2	6/6=100%		
	Gelijkheid	2	-	1	1	4/6=67%		
	Handhaving Orde	2	-	2	1	5/6=83%		
Democratisch	Naleving RvO	2	-	1	1	4/6=67%	67+50+100/3= 72%	
	Consensusgericht	2	-	1	1	4/6=67%		
	Participatief	1	-	1	1	3/6=50%		
	Toegankelijk	2	-	2	2	6/6=100%		
Tot.		19/20	-	14/20	13/20			
%		95%	-	70%	65%			

Tabel 9 Beoordelingsscores gemeente Veendam

5. CONCLUSIE, DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

5.1 CONCLUSIES

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *In welke mate hebben Nederlandse gemeenten rechtmatige en democratische besluitvorming gewaarborgd in gemeenteraden tijdens de COVID-19 crisis voor en na de spoedwet?* Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd.

Deelvraag 1 is een vraag die de theorie in beeld brengt: *Wat maakt besluitvorming in de gemeenteraad democratisch en rechtmatig?* Voor deze deelvraag is er gekozen om het *good governance* model van de VN te gebruiken als vertrekpunt voor de te toetsen waarden. Deze zijn aangevuld met een DESTEP-analyse en een rapport van de evaluatiecommissie van de spoedwet. Zodoende is voor dit onderzoek rechtmatige besluitvorming in de gemeenteraad onderverdeeld in de waarden onpartijdig, open(baar)heid, rechtszeker, integriteit, gelijkheid, handhaving orde en naleving van het reglement van orde. Democratische besluitvorming in de gemeenteraad is onderverdeeld in de waarden consensusgericht, participatief en toegankelijk.

Deelvraag 2 gaat over de rechtmatigheid van deze besluitvorming: *In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis rechtmatig?* Vergaderingen voor de crisis blijken volledig rechtmatig te zijn in de context van dit onderzoek en functioneren daarmee als de gewenste nulmeting waartegen de digitale vergaderingen goed gespiegeld kunnen worden. De rechtmatigheid van de onderzochte raadsvergadering neemt tijdens de coronacrisis gestaag af vanaf het moment dat er digitaal vergaderd wordt. De gemiddelde mate van rechtmatigheid daalt van gemiddeld 100% in de eerste vergadering naar gemiddeld 61% in de laatste observatie. Een afname van 39 procentpunten.

Hier volgen de belangrijkste conclusies over rechtmatige besluitvorming. Specifieke aandachtspunten vielen daarbij minder op bij de goed scorende waarden onpartijdig en integriteit en meer bij de slechter scorende waarden open(baar)heid, rechtszekerheid, gelijkheid, handhaving van de orde en het RvO in alle onderzochte gemeenten. De nieuwe situatie is veelal niet actiever gecommuniceerd nadat men overging op digitaal vergaderen, ten koste van de openheid van de vergadering. De rechtszekerheid van vergaderingen is zelden volledig gewaarborgd binnen de juridische kaders van de spoedwet. Zo is er niet goed en consistent gecontroleerd op de identiteit van deelnemers (Art. 2.3 lid 2 sub b SW) en ook is de voorzitter niet altijd goed in staat om de orde te handhaven (Art. 2.3 lid 2 sub c SW). Dit is specifiek onderzocht bij de waarde handhaving van de orde. Op het gebied van gelijkheid scoren gemeenten consistent lager omdat in alle geobserveerde digitale vergaderingen gekozen is voor de hybride vorm. Als deze hybride vorm in de praktijk is ingevuld door het college wel en de andere deelnemers niet fysiek aanwezig te laten zijn, scoorde de vergadering *deels voldaan* in het beoordelingskader. Gesteld is dat er een inherente vorm van duale ongelijkheid is als colleges mogelijkheid hebben tot gemakkelijk en tussentijds overleg en fracties hierin beperkter zijn. De handhaving van de orde is de waarde waar in vergaderingen erg veel gebeurt. Door de nieuwe situatie van digitaal vergaderen is deze niet consistent houdbaar en wordt in de loop van tijd een afname geconstateerd in vrijwel alle gemeenten. Verstoringen tijdens de vergadering doen in mindere mate afbreuk in vergaderingen maar dit is ook te wijten aan de inherente rommeligheid van digitale vergaderingen. Tijdens de periode van digitaal vergaderen is in geen enkele gemeente de naleving van het reglement van orde als *voldaan* beoordeeld. Hoewel de afwijkingen hierop in alle observaties erg overeenkomen, en niet heel ernstig van aard zijn, is tijdens vergaderingen deze afwijking nooit geconstateerd of zichtbaar voorgelegd aan de raad.

Deelvraag 3 kijkt naar hoe democratisch deze besluitvorming is: *In welke mate is besluitvorming in Nederlandse gemeenteraden voor de crisis en voor en na de spoedwet tijdens de COVID-19 crisis democratisch?* In tegenstelling tot de rechtmatigheid van besluitvorming is democratische besluitvorming in de eerste vergadering niet 100%. Op de waarden die geselecteerd zijn voor de observatie scoren alle onderzochte

gemeenten slecht op de waarde participatief. Zodoende is de nulmeting van de gemeente Lelystad 67% en die van de gemeente Veendam en Bodegraven-Reeuwijk iets hoger: 83%. De mate van democratische besluitvorming bij de aanvang van de coronacrisis stabiliseert in twee gemeenten en neemt daarna af. In de gemeente Veendam neemt deze eerst af om vervolgens te stabiliseren in de laatste vergadering. De gemiddelde mate van democratische besluitvorming daalt van 78% in de eerste vergadering naar 50% in de laatste vergadering. Een afname van 28 procentpunten.

Hier volgen de belangrijkste conclusies over democratische besluitvorming. Van de drie waarden die gehanteerd zijn in dit onderzoek zijn bij alle drie een aantal specifieke problemen geconstateerd. Consensusgerichtheid scoort hierin veruit het beste maar de ruimte om elkaar te overtuigen is beperkt. Ook de meerderheid bij stemmingen neemt licht af gedurende het onderzoek. De participatie van de geobserveerde vergaderingen is al gering voor de coronacrisis maar blijft gestaag laag scoren in de beoordeling naarmate observaties worden gedaan in alle gemeenten. De participatie is nooit besproken en de opkomst van burgers is vrijwel nihil. Tijdens de crisis waren een hoop burgerinitiatieven, nieuwe ideeën en hulp. Dit was echter niet zichtbaar in de raadsvergadering. De toegankelijkheid in de gemeenten loopt uiteen van *deels voldaan* tot *voldaan*. Problemen in vergaderingen worden meestal geadresseerd maar in mindere mate opgelost. Dit is vaker wel dan niet te wijten aan de alertheid van de voorzitter maar gesteld kan worden dat ook raadsleden zeer zelden zorgen uitspreken over eventuele problemen in de raadsvergaderingen. IT infrastructuur en digitale middelen zijn overwegend erg goed. Videotulen zijn niet altijd even zorgvuldig of inzichtelijk. Alleen fysiek aanwezigen staan in het rijtje sprekers en meestal ontbreken relevante stukken.

In het onderzoek is ook ruimte te gelaten voor overige observaties die buiten de waarden en vragen vielen. De belangrijkste observaties zijn dat een aantal keer expliciet wordt benoemd door een deelnemer dat een inbreng of motie wordt ingetrokken door (de chaos van) digitaal vergaderen. Ook wordt de anderhalve meter zichtbaar niet altijd gehandhaafd in de raadszaal.

Deelvraag 4 gebruikt de resultaten van deelvraag 2 en 3 en vergelijkt de gemeenten: *Hoe verschilt de aanpak in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen onderling?* Voor deze deelvraag is gekeken naar elke geobserveerde waarde. Daarin zijn kleine verschillen zichtbaar in alle onderzochte perioden in de waarborging van de waarden onpartijdig, open(baar)heid, rechtszeker, gelijkheid en naleving van het RvO. Onderscheid is gemaakt in weinig verschil in de goede zin bij onpartijdig en in de slechte zin bij open(baar)heid, rechtszeker, gelijkheid en naleving van het RvO. Bij de laatste scoorden alle gemeenten gemiddeld over alle periodes even laag. Grotere verschillen zijn te zien bij de andere waarden. Op de waarde integriteit scoort Lelystad 17 procentpunt lager dan de andere, goed scorende, gemeenten. Op handhaving van de orde scoort de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk lager dan de andere twee gemeenten, maar is voor geen de gemeenten de orde gemiddeld goed gehandhaafd. Bij de waarde consensusgericht geldt hetzelfde als bij handhaven van de orde maar is de gemeente Veendam de gemeente die slechter scoort dan de andere twee gemeenten. De waarde participatief, die gemiddeld het slechtste scoort in dit onderzoek, laat toch nog grote verschillen zien tussen gemeenten. Hierin scoort de gemeenten Veendam het best en de andere twee gemeenten ongeveer even slecht. De laatste waarde, toegankelijk loopt ver uit elkaar. Dit in positieve zin voor de gemeenten Veendam en in mindere mate voor de vergelijkbaar scorende andere twee gemeenten. Over het algemeen kan gesteld worden dat de waarden van gemeenten niet heel ver uit elkaar liggen maar er zijn hier en daar verschillen in het zowel goed als slechter waarborgen van een aantal rechtmatige en democratische waarden.

Deelvraag 5 kijkt met de resultaten van deelvraag 2 en 3 naar de verschillen van de vier periodes: *Hoe verschillen de maatregelen in Nederlandse gemeenteraden om besluitvorming te waarborgen voor de crisis en voor en na de spoedwet?* In beide deelvragen is er in het onderzoek een afname geconstateerde van de rechtmatige en democratisch besluitvorming. Zoals eerder al beschreven functioneerde de geobserveerde vergaderingen voor de crisis als vertrekpunt, nulmeting, waarmee de andere vergaderingen zijn vergeleken om een goed verschil te kunnen vaststellen bij de overgang naar digitaal vergaderen. Dit is het geval. Voor de crisis zijn scores geobserveerd die tijdens de (hybride) digitale vergaderingen beperkt geobserveerd

worden. Als er gekeken worden naar de gemiddelde scores van de rechtmatige en democratische waarden worden er bijna perfecte scores geconstateerd. Deze dalen onmiddellijk in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk in de eerste vergadering (tijdens de crisis, voor de invoering van de spoedwet). Hetzelfde gebeurt in meerdere mate bij de andere twee gemeenten, die hun eerste digitale vergadering hebben na de invoering van de spoedwet. Na deze eerste vergadering zijn er geen verbetering en dalen deze scores consequent door in de vergaderingen daarna. Een afname van rechtmatige en democratische besluitvorming is bij alle gemeenten zodoende ongeveer hetzelfde.

Na het beantwoorden van de deelvragen komen we bij het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek: *In welke mate hebben Nederlandse gemeenten rechtmatige en democratische besluitvorming gewaarborgd in gemeenteraden tijdens de COVID-19 crisis voor en na de spoedwet?* Het antwoord hierop is dan ook: in steeds mindere mate. Bij de aanvang van digitaal vergaderen gaat de score van de besluitvorming op zowel rechtmatig als democratisch gestaag omlaag. Hierin zitten accentverschillen tussen de waarden, maar weinig tussen de geobserveerde gemeenten. Daaruit kan ook geconcludeerd worden dat naarmate de tijd vordert tijdens de digitale raadsvergaderingen en de gemeenten vaker digitaal vergaderen er geen stabilisatie of verbetering is in de waarborging van dezelfde kwaliteit van rechtmatige en democratische besluitvorming als voor de coronacrisis.

In dit stuk wordt er gekeken naar het bredere perspectief op de bevindingen en conclusies. Het onderzoek heeft in de opzet en doelstelling nooit geformuleerd dat de resultaten en conclusies breed generaliseerbaar zijn. Er kan dus niet gesteld worden dat de afname van de waarborging van rechtmatige en democratische besluitvorming in de onderzochte gemeenten voor alle 355 gemeenten in Nederland in Nederland telt maar het biedt wel een eerste inzicht. De variatie in de gekozen gemeenten is wel groter dan die van drie willekeurig gekozen gemeenten omdat gekozen is voor een kleine, middelgrote en grote gemeente met enigszins geografische spreiding. Dat er binnen die variatie daarom beperkt verschil is geconstateerd in de waarden kan zodoende iets voorspellen over eventueel vervolgonderzoek. Ook kunnen de resultaten relevant zijn voor aandachtspunten in vergelijkbare toekomstige scenario's, bijvoorbeeld bij andere pandemieën of bij de ex-post evaluatie van andere Nederlandse gemeenten tijdens deze coronacrisis in de toekomst. Voor de gemeenten zelf kunnen de resultaten en conclusies relevant zijn voor verdere evaluatie van de (andere) vergaderingen tijdens de coronacrisis of kan zelfs gekozen worden om de vergadering ongeldig te verklaren of een andere oplossing als men concludeert dat deze uitkomsten een reden blijken voor zorgen. De conclusies, in het bijzonder die van democratische besluitvorming, laten ook iets zien over participatie voor de coronacrisis en is een aandachtspunt die ook los staat van de coronacrisis.

5.2 DISCUSSIE

Bij de verkenning van het onderzoeksonderwerp is in de context van de opdrachtgever al snel gekozen voor een onderzoek naar gemeenteraden. Door de coronacrisis en toen al ingevoerde spoedwet die het mogelijk maakte om digitaal te beraadslagen kwamen een aantal onderzoeksvragen naar voren. Omdat de inschatting werd gemaakt dat deze nuances erg gedetailleerd konden zijn en omdat de evaluatiecommissie van de spoedwet al bezig was met grotere, meer kwantitatieve, tussenevaluaties is gekozen voor een beperkt generaliseerbaar maar wel meer toegespitster kwalitatief onderzoek met als doelstelling een eerste inventarisatie te maken van een selectie gemeenten. De selectie van deze gemeenten is gedurende het onderzoek teruggebracht van vijf naar vier naar drie omdat de verschillen na twee en drie vergaderingen al zeer beperkt bleken. Geacht werd dat meer gemeenten observeren veel data en werk zou toevoegen maar nauwelijks nieuwe informatie of verschillen zou opleveren. Aan het einde van het onderzoek is niet met zekerheid vast te stellen of dit zo is, maar vooralsnog lijkt dit een goede keuze te zijn geweest.

Voor de theorie is extensief gezocht naar manieren om vorm te geven aan rechtmatige en democratische besluitvorming. Deze twee aspecten kwam naar voren als voor de hand liggende aspecten die het meest van toepassing zijn op raadsvergaderingen en met de spoedwet als aanleiding van het onderzoek geldt dit in het bijzonder voor het rechtmatige aspect. Een breed internationaal model van *good governance* van de VN

bleek als goede kapstok te functioneren, aangevuld met waarden uit een DESTEP analyse en het rapport van de evaluatiecommissie. Vragen voor in het observatieformulier zijn indirect voortgekomen uit deze modellen of het vooronderzoek. Na de eerste observatie bleken deze waarden en de daarbij geformuleerde vragen volledige en dekkende observaties op te leveren.

Niet alle beoogde vragen zijn tijdens de observaties van dit onderzoek beantwoord. Zo is er in observatie niet goed vastgesteld of er verschil is in problemen met digitaal vergaderen en leeftijd. Ook zijn er geen voorbeelden gevonden van briefstemmen en een aantal artikelen van de spoedwet zijn niet van toepassing geweest tijdens de observatiemomenten. In het onderzoek is ook aandacht geweest voor toegang tot digitale middelen, maar dit bleek aan de hand van observaties zeer lastig vast te stellen. Als een (potentiële) deelnemer geen toegang heeft tot geschikte digitale middelen om te participeren in een raadsvergadering, kan dit ook niet geobserveerd worden in een raadsvergadering. Ondanks deze beperkingen is de interne doelstelling toch naar tevredenheid behaald.

De data-analyse aan de hand van een beoordelingskader bleek laat in het onderzoek erg nuttig voor het categoriseren en enigszins kwantificeren van de abstracte waarden. Tijdens observatie zijn deze op detail zoveel mogelijk als gesloten vragen geformuleerd maar met het beoordelingskaders kon ook de toelichting goed worden toegevoegd in de conclusie over de observaties. Ook het vergelijken van verschillen werd hierdoor vergemakkelijkt. De uiteindelijke rapportage is zodoende naar tevredenheid maar belangrijk blijft hierbij dat deze niet goed generaliseerbaar is naar andere Nederlandse gemeenten, maar functioneert als inventarisatie van de onderzochte besluitvorming en om aandachtspunten te signaleren conform de doelstelling. Zodoende is ook voldaan aan de interne validiteit van het onderzoek.

Doordat keuzes en afwegingen gedurende het onderzoek zijn beschreven en herhaald kan een lezer van het onderzoek de betrouwbaarheid zelf vaststellen. De observatie van de gemeenten, de kaders, het observatieformulier samen met de definities en uiteindelijke beoordelingen in het beoordelingskader zijn helder geformuleerd en leveren bij herhaalonderzoek zeer waarschijnlijk hetzelfde beeld op.

5.3 AANBEVELINGEN NAAR AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek zijn twee doelstellingen geformuleerd. In het hoofdstuk aanbevelingen wordt er gekeken naar aanbevelingen en adviezen die aansluiten op de externe doelstelling. De externe doelstelling voorafgaand aan het onderzoek was om aan de hand van deze eerste inventarisatie problemen te kunnen vaststellen die zich mogelijk ook voordoen in andere gemeenteraden en een handvat te bieden voor mogelijk groter vervolgonderzoek. Deze doelstelling bestaat zodoende uit twee onderdelen: ten eerste problemen inzichtelijk maken die ook relevant kunnen zijn voor andere gemeenteraden, bijvoorbeeld bij hun eigen evaluatie van digitale raadsvergaderingen, en een handvat te bieden voor mogelijk vervolgonderzoek. De problemen en uitdagingen die de onderzochte gemeente hebben ondervonden zijn beschreven in hoofdstuk 4 en 5. De problemen en uitdagingen die zich voordoen verschillen per waarde en zodoende is in dit hoofdstuk per waarde beschreven wat goed gaat, wat minder goed gaat en valkuilen hierin. Aan de hand hiervan worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Daarna zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd over de opzet van mogelijk vervolgonderzoek.

Eerst de waarde onpartijdig. Hier gaat in alle onderzochte gemeenten een hoop goed. Het advies is dan ook om deze onpartijdigheid te blijven waarborgen. Zorg dat ook in digitale vergaderingen er geen uitingen zijn van de politieke partijen op de achtergrond of in de gedragen kleding. Sommige vergaderprogramma's hebben ook de mogelijkheid om de achtergrond te *blurren*. Dit kan ook oplossing bieden.

Ook op het gebied van openheid en openbaarheid van vergaderingen is een hoop goed gegaan maar geadviseerd wordt om actiever te communiceren in de nieuwe situatie.

Bij de waarde rechtszeker zijn een tweetal belangrijke problemen geconstateerd. Voorzitters dienen scherper toe te zien op het vaststellen van de identiteit van alle deelnemers, onder andere door het

consistent gebruiken van een presentielijst. Door deze presentielijst voor iedereen die deelneemt, fysiek en digitaal, te laten gelden is duidelijk wie participeren en wordt voldaan aan artikel 2.3 lid 2 sub b van de spoedwet. Belangrijk daarbij is ook dat er gecontroleerd wordt of alle deelnemers bij het melden van present door het vergaderprogramma zichtbaar worden opgepikt. Ook helpt het om te allen tijde namen bij alle deelnemers te hebben staan. Art. 2.3 lid 2 sub c van de spoedwet gaat over digitaal handhaving, hierover worden aanbevelingen gedaan bij de waarde handhaving van de orde.

Integriteit is breed genomen goed gewaarborgd in de geobserveerde vergaderingen. Hierover zijn geen belangrijke aanbevelingen.

De gelijkheid in raadsvergaderingen kan beter gewaarborgd worden door te kiezen voor een volledige fysieke of volledig digitale vergadering te kiezen. De hybride vergadering werkt fijn voor de voorzitter/burgemeester en andere aanwezigen zoals wethouders, maar deze voordelen genieten andere deelnemers niet. De keuze voor alleen een technisch voorzitter en griffier in hybride vorm kan daarbij ook helpen om gelijkheid te vergroten.

Voor de handhaving van de orde wordt aanbevolen om een beroep te doen op de alertheid van de voorzitter, maar ook die van de raadsleden zelf. Een andere mogelijkheid is door een tweede persoon, zoals vicevoorzitter of griffier, die tijdens de inhoudelijk stukken overzicht bewaard. De voorzitter is regelmatig inhoudelijk bezig er ziet niet altijd alle interrupties en wegvallende of slecht zichtbare deelnemers. Zeker in een grote raadsvergadering waarbij een voorzitter inhoudelijk voorziet en tegelijkertijd zijn aandacht op 30+ deelnemers webcambeelden moet houden kan een tweede persoon helpen bij het overzicht.

Over de naleving van het reglement van orde is slechts één aanbeveling en dat is dat deze zichtbaar voor externen, in de vergadering, bij het niet naleven ervan voorgelegd dient te worden. De afwijkingen zijn niet ernstig van aard, maar regels over orde en de naleving kunnen nog relevanter zijn in een nieuwe situatie.

De consensusgerichtheid van de raadsvergaderingen is groot in de geobserveerde vergaderingen. Aandacht hierbij voor het mogelijk maken van overleg of deelname in groepen. Overleg is hierin het belangrijkste probleem en de oplossing daarvoor is lastig. Het beste kunnen raadsleden en fracties hier zelf alert op zijn en bijvoorbeeld overleggen organiseren vergelijkbaar aan commissievergaderingen waar slechts inhoudelijk wordt gesproken over stukken met daarbij een streven naar consensus. Ook de gemeente, bij wijze van de griffie, kan hierin pogen te faciliteren zolang dit binnen hun taakomschrijving past.

De mate van participatie van externen bij raadsvergaderingen is een probleem die al bestond voordat er over werd gestapt op digitaal vergaderen. In dit hoofdstuk worden er zodoende dan ook geen aanbevelingen gedaan over bijvoorbeeld burgerparticipatie in algemene zin. Het verhogen van digitale participeren vereist een aantal verbeteringen die specifiek met digitaal vergaderen te maken hebben. De eerste aanbeveling is om in een nieuwe situatie deze te bespreken en te discussiëren hoe deze te vergroten. Vervolgens is het voor raadsleden nog belangrijker om in tijden van minder toegankelijke vergaderingen (zie: toegankelijkheid) de rol van vertegenwoordiger actief te praktiseren. Door te functioneren als aanspreekpunt kunnen burgers hun weg naar digitale vergaderingen wellicht gemakkelijker vinden. Daarbij is het ook belangrijk om te signaleren of er iets in de wegstaat van deze participatie zoals beperkte toegang tot voldoende juiste digitale middelen, of een beperkte digitale vaardigheid (zie toegankelijk). Ook het inspelen op burgerinitiatieven, ontstaan door de nieuwe situatie, biedt kansen tot verbetering van de participatie.

Toegankelijkheid van de vergadering is een belangrijke democratische waarde waar een aantal concrete aanbevelingen over zijn te maken. Over het algemeen is deze redelijk gewaarborgd. Aansluitend op het onderdeel van de waarde consensusgericht is er ruimte voor het verdelen van taken als het aankomt op alertheid. Een taak kan hierbij meer liggen voor een eventuele vicevoorzitter, een griffier, de raadsleden zelf of iemand anders. Op het gebied van IT-infrastructuur en digitale middelen kan het beste doorgegaan worden op bestaande voet; problemen oplossen en goede middelen faciliteren en ondersteunen. De

videotulen kunnen op een aantal punten beter. Zo kan er gekeken worden naar de integratie van digitale deelnemers in het sprekersoverzicht van de gebruikte programma's. Nu staan alleen de namen van fysiek aanwezigen, gekoppeld aan een microfoon in dit overzicht. Ook de toegankelijkheid tot raadsstukken is belangrijker als deze niet uitgeprint in de raadszaal beschikbaar zijn (conform een aantal RvO's), deze kunnen het beste gekoppeld worden aan de relevante agendapunten in de videotulen zelf.

Als laatste zijn er een aantal aanbevelingen in de categorie overig van de observaties. Als een deelnemer expliciet uitspreekt dat deze een inbreng of motie terugtrekt door de gang van zaken of digitale vergadering is het goede zaak om hier scherp op te reageren, dit te benoemen en aan te moedigen om het proces voort te zetten. Een dergelijke invloed van digitaal vergaderen op het democratisch proces kan het beste voorkomen worden. In het kader bestemmingen en de voorbeeldfunctie van een gemeente is het daarnaast erg belangrijk om, zeker als dit zichtbaar is, te allen tijde anderhalf meter te waarborgen tussen de aanwezigen die (fysiek) bij elkaar zijn.

Aanbevelingen voor gemeenteraden aan de hand van de onderzochte waarden:

- ✓ Behoud een neutrale achtergrond bij deelnemers, bijvoorbeeld door deze te blurren.
- ✓ Communiceer actiever naar buiten over raadsvergaderingen in een nieuwe situatie.
- ✓ Wees scherper op het vaststellen van de identiteit van deelnemers in een digitale omgeving met een presentielijst en visuele controle bij antwoord.
- ✓ Kies bij digitaal vergaderen voor een volledig digitale vergadering, in plaats van een hybride vergadering, waarin geen van de deelnemers bij elkaar zitten (m.u.v. ondersteuning).
- ✓ Kies een tweede persoon om (over-)zicht te houden op de orde.
- ✓ Faciliteer overleg tussen partijen om consensus te vergroten.
- ✓ Raadsleden moeten zich beter inzetten als aanspreekpunt om burgers beter te vertegenwoordigen in digitale vergaderingen en participatie te vergroten.
- ✓ Zorg dat alle sprekers geïntegreerd zijn in de videotulen en koppel documenten direct aan agendapunten.
- ✓ Als vergaderprocessen, zoals het indienen van een motie, direct gehinderd worden door digitaal vergaderen en dit wordt ook uitgesproken, adresseert deze dan onmiddellijk.
- ✓ Handhaaf te allen tijde de (anderhalvemeter-)maatregelen zoals gecommuniceerd door het RIVM.

Bovenstaande aanbevelingen hebben als doel om bij te dragen aan rechtmatige en democratische besluitvorming in digitale vergaderingen. In dit laatste onderdeel wordt gekeken naar aanbevelingen specifiek voor het doen van vervolgonderzoek. Bij een eventueel vervolgonderzoek kan er breder een dieper ingegaan worden alle zaken die buiten de observeerbare raadsvergaderingen vallen. Denk hierbij aan volledige toegang tot het raadsinformatiesysteem, mogelijkheid tot interviewen van betrokkenen of het toevoegen van commissievergaderingen aan de observaties. Ook breder, grootschaliger onderzoek kan nuttig zijn. Vergelijkbaar met de tussenrapportages van de evaluatiecommissie van de spoedwet met als doel de resultaten en conclusies te kunnen generaliseren.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek:

- ✓ Meer en groter observatieonderzoek van raadsvergaderingen ter bevordering van de generaliseerbaarheid.
- ✓ Onderzoek in vervolgonderzoek ook randprocessen zoals informatie in het RiS en commissievergaderingen.

Tot slot kunnen de aanbevelingen nuttig zijn voor de (focus van) communicatie van de opdrachtgever, de onderzochte gemeenten in het bijzonder en aandachtspunten voor gemeenten die buiten beschouwing zijn gelaten in dit onderzoek.

6. BIBLIOGRAFIE

- Aguilar, F. J. (1967). *Scanning the business environment*. New York: Macmillan.
- Algemene Rekenkamer. (2003). *Slagvaardig en Transparant: Presteren en Functioneren van het Openbaar Bestuur - Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2009*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bijl, J. (2020, 4 10). *Webinar digitaal vergaderen en besluiten: de do's en dont's*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/webinar-digitaal-vergaderen-en-besluiten-de-dos-en-donts>
- Booij, i. M., Kierkels, i. P., & Wüntke, J. (sd). Raadszaal Ede plattegrond. *Interieur Raadszaal Ede*. Gemeente Ede, Ede. Opgehaald van <https://docplayer.nl/65017916-3972-raadszaal-ed-1-interieur-raadszaal-ed.html>
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2007). *Openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- CBS. (2019, 4 1). *Zes procent nooit op internet*. Opgehaald van Centraal Bureau Statistiek: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/01/zes-procent-nooit-op-internet>
- Couzy, M. (2020, 3 30). Duizenden computers voor leerlingen die thuis geen apparatuur hebben. *Het Parool*. Opgehaald van <https://www.parool.nl/amsterdam/duizenden-computers-voor-leerlingen-die-thuis-geen-apparatuur-hebben~be8c28ee/>
- D.A.J.J. de Jong, S. W. (2017, 4 24). *Beleids-handboek crisisbesluitvorming zoonose*. Opgehaald van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: <https://www.rivm.nl/beleids-handboek-crisisbesluitvorming-zoonose>
- Democratie in actie. (2020, 4). *Spoedwet digitale besluitvorming*. Opgehaald van lokale-democratie.nl: <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2020-04/1-7%20Documenten%20Spoedwet%20digitale%20besluitvorming.pdf>
- Elzinga, D. J. (2020, 4 16). *Column Douwe Jan Elzinga: digitaal vergaderen en stemmen: noodgreep of uitdaging?* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/column-douwe-jan-elzinga-digitaal-vergaderen-en-stemmen-noodgreep-of-uitdaging>
- Elzinga, D. J. (2020, 3 24). *Column Douwe Jan Elzinga: stemmingen in gemeenteraden moeten doorgaan*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/column-douwe-jan-elzinga-stemmingen-in-gemeenteraden-moeten-doorgaan>
- Elzinga, D. J. (2020, 3 24). *Column Douwe Jan Elzinga: stemmingen in gemeenteraden moeten doorgaan*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/column-douwe-jan-elzinga-stemmingen-in-gemeenteraden-moeten-doorgaan>
- Gemeentewet. (sd). Opgeroepen op 5 18, 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>
- Gemeentewet. (2020, 1 1). Opgeroepen op 6 4, 2020, van [wetten.overheid.nl: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01](https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01)

- Graaff, S. d. (2020, 3 7). *Toch mondkapjes in het ov, vanwaar de ommezwaai?* Opgehaald van <https://www.parool.nl/nederland/toch-mondkapjes-in-het-ov-vanwaar-de-ommezwaai~b2675d83/>
- Hoogervorst, J. (2018, 8 1). *Instellingsbesluit Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding*. Opgeroepen op 5 31, 2020, van overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017587/2018-08-01>
- Hoogerwerf, p. d., & Herweijer, p. d. (2014). *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Janssen, R. (2020, 4 29). *Wat is de invloed van gemeentebesturen op de veiligheidsregio?* Opgehaald van Omgevingsweb.nl: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/wat-is-de-invloed-van-gemeentebesturen-op-de-veiligheidsregio/>
- Kantis, C., Kiernan, S., & Bardi, J. S. (2020, 4 22). *UPDATED: Timeline of the Coronavirus*. Opgehaald van Think Global Health: <https://www.thinkglobalhealth.org/article/updated-timeline-coronavirus>
- Knops, R. (2020). *Regels voor het tijdelijk voorzien in besluitvorming via digitale weg door besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire en Saba (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschap*. Opgehaald van Lokale Democratie: <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2020-04/Memorie%20van%20Toelichting.pdf>
- Marc Hijink, S. B. (2020, 4 1). *Is Zoom wel veilig? En vijf andere vragen over videobellen*. Opgehaald van NRC.nl: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/01/is-zoom-wel-veilig-en-vijf-andere-vragen-over-videobellen-a3995584>
- Ministerie van VWS. (2020, 1 10). *Organogram ministerie van VWS*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/publicaties/2018/01/09/organogram-ministerie-van-vws>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2018). *De bestuurlijke rol van de raad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Opgehaald van https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/de_bestuurlijke_rol_van_de_raad.pdf
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 16). *Besluitvorming in gemeenten*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/besluitvorming-in-gemeenten>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 15). *Check van tevoren of uw vergadertool aan de eisen voldoet*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/check-van-tevoren-of-uw-vergadertool-aan-de-eisen-voldoet>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 22). *Combinatie van gewone en digitale raadsvergadering verboden*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/combinatie-van-gewone-en-digitale-raadsvergadering-verboden>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 19). *Coronaproof vergaderen*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/coronaproof-vergaderen>

- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 3). *Digitaal vergaderen: wat is daarvoor nodig?* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/digitaal-vergaderen-wat-is-daarvoor-nodig>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 30). *Digitale besluitvorming door raad stap dichterbij.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/digitale-besluitvorming-door-raad-stap-dichterbij>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 04 22). *Geschiedenis.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/de-vereniging/over-ons/geschiedenis>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 7). *Ondersteuning bij online vergaderen en besluiten.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging van Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/ondersteuning-bij-online-vergaderen-en-besluiten>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 7). *Ondersteuning bij online vergaderen en besluiten.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/ondersteuning-bij-online-vergaderen-en-besluiten>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 23). *Oproep aan minister voor mogelijkheden digitale besluitvorming.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/oproep-aan-minister-voor-mogelijkheden-digitale-besluitvorming>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 04 21). *Over ons.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/de-vereniging/over-ons>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 16). *Raadsvergaderingen tijdens verplichte sluiting; wat kan wel en niet?* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsvergaderingen-tijdens-verplichte-sluiting-wat-kan-wel-en-niet>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 26). *Spoedwet in de maak voor digitale besluitvorming gemeenteraad.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/spoedwet-in-de-maak-voor-digitale-besluitvorming-gemeenteraad>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 29). *Stemmen tijdens een digitale vergadering, hoe werkt dat precies?* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/stemmen-tijdens-een-digitale-vergadering-hoe-werkt-dat-precies>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 27). *Veelgestelde vragen over vergaderen tijdens het coronavirus.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/veelgestelde-vragen-over-vergaderen-tijdens-het-coronavirus>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 5 7). *Voorwaarden voor het gebruik van een stemapplicatie bij een digitale vergadering.* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/voorwaarden-voor-het-gebruik-van-een-stemapplicatie-bij-een-digitale-vergadering>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 4 23). *Waar moet je op letten bij het bewaren van audiovisuele verslagen?* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden:

<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/waar-moet-je-op-letten-bij-het-bewaren-van-audiovisuele-verslagen>

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2020, 3 19). *Wat doen gemeenteraden in tijden van coronacrisis, wel of niet vergaderen?* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/wat-doen-gemeenteraden-in-tijden-van-coronacrisis-wel-of-niet-vergaderen>

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (sd). *Griffier*. Opgeroepen op 6 1, 2020, van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/griffier>

NOS. (2020, 5 17). *'Coronacrisis leidt tot nieuwe kwetsbare groepen en grote sociale problemen'*. Opgehaald van NOS: <https://nos.nl/artikel/2334186-coronacrisis-leidt-tot-nieuwe-kwetsbare-groepen-en-grote-sociale-problemen.html>

NOS. (2020, 3 15). *Kabinet stevent af op sluiting scholen*. Opgehaald van Nederlandse Omroep Stichting: <https://nos.nl/artikel/2327134-kabinet-stevent-af-op-sluiting-scholen.html>

Peters, P. K., Boogaard, P. G., van den Berg, P. B., & van Kalken, m. L. (2020). *Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming; eerste tussenrapportage*. Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming. Opgeroepen op 6 3, 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020D21429&did=2020D21429>

Peters, P. K., Boogaard, P. G., van den Berg, P. B., & van Kalken, m. L. (2020). *Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming; Tweede tussenrapportage*. Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming.

Rijksoverheid. (2020, 3 23). *Aangescherpte maatregelen om het coronavirus onder controle te krijgen*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/23/aangescherpte-maatregelen-om-het-coronavirus-onder-controle-te-krijgen>

Rijksoverheid. (2020, 3 24). *Aanvullende maatregelen 23 maart*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/24/aanvullende-maatregelen-23-maart>

Rijksoverheid. (2020, 3 15). *Aanvullende maatregelen onderwijs, horeca, sport*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/15/aanvullende-maatregelen-onderwijs-horeca-sport>

Rijksoverheid. (2020, 3 19). *Bezoek aan verpleeghuizen niet langer mogelijk vanwege coronavirus*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/19/bezoek-aan-verpleeghuizen-niet-langer-mogelijk-vanwege-corona>

Rijksoverheid. (2020, 5 19). *Corona-aanpak: de volgende stap*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/05/19/corona-aanpak-de-volgende-stap>

Rijksoverheid. (2020, 3 31). *Coronamaatregelen verlengd tot en met dinsdag 28 april*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/31/coronamaatregelen-verlengd-tot-en-met-dinsdag-28-april>

- Rijksoverheid. (2020, 3 6). *COVID-19: Nieuwe aanwijzing voor inwoners Noord-Brabant*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/06/covid-19-nieuwe-aanwijzing-voor-inwoners-noord-brabant>
- Rijksoverheid. (2020, 4 7). *Eerste Kamer stemt in met spoedwet digitale besluitvorming*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/04/07/eerste-kamer-stemt-in-met-spoedwet-digitale-besluitvorming>
- Rijksoverheid. (2020, 5 6). *Eerste stap nieuwe bezoekenregeling verpleeghuizen*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/05/06/eerste-stap-nieuwe-bezoekenregeling-verpleeghuizen>
- Rijksoverheid. (2020, 3 9). *Hygiënemaatregelen van belang om verspreiding coronavirus tegen te gaan*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/09/hygienemaatregelen-van-belang-om-verspreiding-coronavirus-tegen-te-gaan>
- Rijksoverheid. (2020, 4 21). *Maatregelen corona verlengd*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/04/21/maatregelen-corona-verlengd>
- Rijksoverheid. (2020, 3 27). *Ministerraad stemt in met spoedwetsvoorstel digitale besluitvorming*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/27/ministerraad-stemt-in-met-spoedwetsvoorstel-digitale-besluitvorming>
- Rijksoverheid. (2020, 3 18). *Nederland sluit de grenzen voor mensen van buiten Europa*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/18/nederland-sluit-de-grenzen-voor-mensen-van-buiten-europa>
- Rijksoverheid. (2020, 4 20). *Nederland verlengt de grenssluiting voor mensen van buiten Europa*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/04/20/nederland-verlengt-de-grenssluiting-voor-mensen-van-buiten-europa>
- Rijksoverheid. (2020, 5 15). *Nederland verlengt de grenssluiting voor mensen van buiten Europa*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/05/15/nederland-verlengt-de-grenssluiting-voor-mensen-van-buiten-europa>
- Rijksoverheid. (2020, 3 17). *Reisadvies: reis alleen naar het buitenland indien noodzakelijk*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/17/reisadvies-reis-alleen-naar-het-buitenland-indien-noodzakelijk>
- Rijksoverheid. (2020, 3 10). *Sociale terughoudendheid in Brabant tot en met 16 maart*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/10/sociale-terughoudendheid-in-brabant-tot-en-met-16-maart>
- Rijksoverheid. (2020, 5 27). *Vanaf 1 juni testen mogelijk voor iedereen met milde klachten*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/05/27/vanaf-1-juni-testen-mogelijk-voor-iedereen-met-milde-klachten>
- Rijksoverheid. (2020, 5 6). *Vermijd drukte, houd 1,5 meter afstand*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/05/06/vermijd-drukke-houd-1-5-meter-afstand>

- Rijksoverheid. (sd). *De Nederlandse aanpak en maatregelen*. Opgeroepen op 6 6, 2020, van rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus/gezondheidsadviezen>
- Rijksoverheid. (sd). *Stapsgewijs meer ruimte in het openbare leven*. Opgeroepen op 6 3, 2020, van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus/openbaar-en-dagelijks-leven>
- Rijs, H. (2020, 4 7). *Digitaal vergaderen? Ga het gewoon doen!* Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/digitaal-vergaderen-ga-het-gewoon-doen>
- RIVM. (2011, 3 2). *Centrum Infectieziektebestrijding*. Opgeroepen op 5 31, 2020, van Rijksinstituut van Volksgezondheid: <https://www.rivm.nl/over-het-rivm/organisatie/centrum-infectieziektebestrijding>
- RIVM. (sd). *Het virus (SARS-CoV-2)*. Opgeroepen op 6 7, 2020, van RIVM: <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/virus>
- RIVM. (sd). *Outbreak Management Team (OMT)*. Opgeroepen op 5 31, 2020, van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Rottinghuis, K. (2020, 4 20). *Twee maanden corona in Nederland, een overzicht van de maatregelen*. Opgeroepen op 5 18, 2020, van nrc.nl: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/20/twee-maanden-corona-in-nederland-een-overzicht-van-de-maatregelen-a3995447>
- scientificanimations.com. (2020). 3D medical animatie corona virus. *3D medical animatie corona virus*. scientificanimations.com. Opgehaald van https://ko.m.wikipedia.org/wiki/%ED%8C%8C%EC%9D%BC:3D_medical_animation_corona_virus.jpg
- Sikma, G. (2020, 3 26). Vergaderzaal te klein voor anderhalve meter-maatregel: raadsvergadering uitgesteld. *NH Nieuws*.
- Simon, H. (1997). *Administrative behaviour*. New York, NY: The Free Press.
- Steur, B. (2020, 4). *Participatieve democratie in tijden van Corona*. Opgehaald van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/>
- Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming. (2020, 4 9). *Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Nederland. Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043375/2020-04-09>
- Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. (2020, 4 9). Opgeroepen op 6 4, 2020, van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043375/2020-04-09>
- van Dale. (sd). *Betekenis 'rechtmatig'*. Opgeroepen op 6 4, 2020, van vandale.nl: <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/rechtmatig#.XtlmhCj7SUK>
- van Dale. (sd). *Betekenis 'weerstand'*. Opgehaald van vandale.nl: https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/weerstand#.XuH_pyj7SUK

- van den Bongaardt, T. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018*. Den Haag: Pro Demos. Opgehaald van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/05/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>
- van der Veen, E. (2020, 3 31). Raad Groningen beleeft unieke 'vergadering' in coronatijd. *Dagblad van het Noorden*. Opgehaald van <https://www.dvhn.nl/groningen/Raad-Groningen-beleeft-unique-vergadering-in-coronatijd-25517060.html>
- van Velzen, J. (2018, 9 3). Sneller internet is onderweg, maar het platteland blijft digitaal achter. *Trouw*. Opgehaald van <https://www.trouw.nl/nieuws/sneller-internet-is-onderweg-maar-het-platteland-blijft-digitaal-achter~b7ebf037/>
- Veilheidsregio Fryslân. (sd). *Wat gebeurt er tijdens een crisis?* Opgeroepen op 6 1, 2020, van [veiligheidsregiofryslan.nl](https://www.veiligheidsregiofryslan.nl): <https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/wat-doen-wij/wat-gebeurt-er-tijdens-een-crisis/>
- Veiligheidsregio Fryslân. (sd). *Hoe ziet onze organisatie eruit?* Opgeroepen op 6 1, 2020, van [Veiligheidsregiofryslân.nl](https://www.veiligheidsregiofryslan.nl): <https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/over-veiligheidsregio-frysl%c3%a2n/hoe-ziet-onze-organisatie-eruit/>
- Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten. (1941). *Vragen en Antwoorden betreffende Verordening 152/1941*. 's-Gravenhage: Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten. Opgehaald van https://geheugen.delpher.nl/nl/geheugen/view?identifier=EVD002%3ANIOD05_8138
- Vereniging van Griffiers. (sd). *Digitaal vergaderen/besluiten*. Opgeroepen op 6 1, 2020, van Vereniging van Griffiers: <https://www.griffiers.nl/digitaal-vergaderen-besluiten>
- Vereniging van Griffiers. (sd). *Lid worden*. Opgehaald van Vereniging van Griffiers: <https://www.griffiers.nl/lid-worden>
- VNG. (sd). *Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid*. Opgeroepen op 6 1, 2020, van VNG.nl: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>
- Volkskrant. (sd). *De wereld na corona*. Opgehaald van de Volkskrant: <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/t/2020/leven-na-corona/#/>
- Vriesema, I. (2017, 12 3). Raadsleden gaan bijna ten onder aan hun functie, die ze in deeltijd doen. *NRC*. Opgehaald van <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/03/raadsleden-zijn-druk-druk-druk-a1583542>
- WHO. (2020, 1 5). *Pneumonia of unknown cause – China*. Opgehaald van World Health Organisation: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/>
- WHO. (2020, 4 27). *WHO Timeline - COVID-19*. Opgeroepen op 4 27, 2020, van World Health Organisation: <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

BIJLAGE 1 TIJDLIJN NEDERLANDSE MAATREGELEN TEGEN HET COVID-19 VIRUS

Onderstaande tijdslijn is op basis van de nieuwsberichten van de website van de Rijksoverheid. De data zijn zodoende ook de data van deze berichten, maatregelen zijn soms eerder van kracht gegaan. De berichten zijn ingekort voor leesbaarheid. De volledige persberichten zijn te vinden in de bronnenlijst.

6-3-2020

“[...] inwoners van de provincie Noord-Brabant bij verkoudheid, hoesten of koorts hun sociale contacten te beperken. Dit betekent: blij thuis. Om de mogelijke verspreiding in deze provincie in kaart te brengen, start het RIVM morgen een steekproef naar COVID-19. [...] Het RIVM vraagt inwoners van Noord-Brabant met een verkoudheid, die hoesten of koorts hebben hun sociale contacten zo veel mogelijk te vermijden.” (Rijksoverheid, 2020)

9-3-2020

“Goed je handen wassen, hoesten en niezen in de binnenkant van je elleboog en papieren zakdoekjes gebruiken. [...] Op advies van het RIVM wordt sinds maandagavond 9 maart 2020 ook opgeroepen om geen handen te schudden.” “Sinds vrijdag 6 maart gelden voor inwoners van de provincie Noord-Brabant specifieke adviezen. Bij klachten van verkoudheid, hoesten of koorts, wordt ze gevraagd sociale contacten te beperken. Dat betekent: ga niet naar school, werk of plekken waar veel mensen bij elkaar zijn. Ze kunnen contact met de huisarts opnemen als de klachten erger worden. Deze oproep blijft de komende zeven dagen gelden, tot en met maandag 16 maart.” (Rijksoverheid, 2020)

10-3-2020

- “Een verbod op alle evenementen met meer dan 1.000 deelnemers.
- Bijvoorbeeld: betaald voetbalwedstrijden, dance events en concerten, de carnavalsoptocht in Oosterhout en een grote beurs op de Technische Universiteit Eindhoven
- Het matigen van sociale contacten en aangaan van alleen strikt noodzakelijke nieuwe sociale contacten
- Bescherm ouderen en kwetsbare extra
- Een oproep aan alle organisatoren van bijeenkomsten om de bijeenkomst te heroverwegen gezien bovenstaande oproep tot matigen van contacten.

[...] Brabant gaat niet op slot. Bijvoorbeeld kroegen en musea blijven open. Als u daarheen gaat, neem dan uw verantwoordelijkheid en zoek daarna geen kwetsbare mensen zoals ouderen of zieken op.” (Rijksoverheid, 2020)

15-3-2020

“De maatregelen zijn:

- Scholen en kinderdagverblijven gaan dicht vanaf maandag 16 maart tot en met maandag 6 april. Het gaat hierbij om scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo.
- Voor kinderen van ouders in bijvoorbeeld de zorg, politie, openbaar vervoer en brandweer is er wel opvang in de school en het kinderdagverblijf, zodat hun ouders kunnen blijven werken. Deze opvang is zonder extra kosten. Klik hier voor een lijst van cruciale beroepsgroepen.
- Docenten gaan onderwijs op afstand organiseren voor kinderen die thuis zitten, met prioriteit voor eindexamenleerlingen in het voortgezet onderwijs en het mbo.
- Alle eet- en drinkgelegenheden gaan dicht vanaf zondag 15 maart 18.00 uur tot en met maandag 6 april.

- Aanvulling 16 maart, 16:00 uur: Bezorgen en afhalen blijft mogelijk. Maar vermijd drukte, zorg dat u niet met andere mensen dicht op elkaar staat en neem uw consumptie mee naar huis (niet ter plaatse opeten).
- Sport- en fitnessclubs, sauna's, sexclubs en coffeeshops sluiten vanaf zondag 15 maart 18.00 uur tot en met maandag 6 april.
- Aanvulling 16 maart, 18:40 uur: Coffeeshops kunnen open blijven voor bestellingen die afgehaald worden.
- Iedereen in Nederland wordt gevraagd om waar mogelijk 1,5 meter afstand van elkaar te bewaren. Ook bijvoorbeeld bij het boodschappen doen.
- Alle eerder genomen maatregelen worden verlengd tot en met maandag 6 april." (Rijksoverheid, 2020)

17-3-2020

"Reis alleen naar buitenland indien noodzakelijk." (Rijksoverheid, 2020)

18-3-2020

"Nederland sluit de grenzen voor mensen van buiten Europa. Het gaat om een inperking voor alle niet noodzakelijke reizen van personen vanuit derde landen naar Europa (alle EU-lidstaten, alle leden van Schengen en het VK) met als doel de verspreiding van het COVID19 virus tegen te gaan. Dit betekent dat personen die niet onder de volgende uitzonderingspositie vallen, Nederland niet binnenkomen." (Rijksoverheid, 2020)

19-3-2020

"Verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg zijn vanaf morgen gesloten voor bezoekers en anderen die niet noodzakelijk zijn voor de basiszorg." (Rijksoverheid, 2020)

23-3-2020

"De aangescherpte en nieuwe maatregelen zijn:

- Blijf zoveel mogelijk thuis. Ga alleen naar buiten voor werk wanneer u niet thuis kunt werken, voor boodschappen, of om voor anderen te zorgen. [...]
- Als u kucht, hoest en/of verkouden bent, gold al: blij thuis. [...]
- Alle bijeenkomsten worden verboden tot 1 juni (in plaats van 6 april), ook met minder dan 100 mensen. Voor begrafenissen en kerkelijke bruiloften geldt een uitzondering, waarover later meer informatie komt.
- Winkels en het openbaar vervoer worden verplicht om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat mensen afstand houden, bijvoorbeeld via een deurbeleid.
- Voor kappers, schoonheidsspecialisten en andere in zogenoemde contactberoepen op het gebied van uiterlijke verzorging geldt tot 6 april dat zij helaas hun vak niet meer mogen uitoefenen. [...]
- Casino's vallen vanaf nu onder dezelfde maatregel [...]
- Op locaties zoals vakantieparken gaat gelden dat men maatregelen moet treffen om mensen 1,5 meter afstand te laten houden. [...]
- Burgemeesters kunnen gebieden aanwijzen waar groepsvorming verboden is. Het kan gaan om parken, stranden of wijken. Bij groepen van 3 of meer die geen anderhalve meter afstand houden, wordt gehandhaafd. Personen in hetzelfde huishouden, zoals gezinnen, en kinderen zijn hiervan uitgezonderd.
- Markten zijn hiervan uitgesloten omdat deze op sommige plekken in het land een essentieel onderdeel van de voedselketen zijn. [...]
- De bestaande maatregelen wil de overheid ook beter kunnen handhaven. Daarom krijgen burgemeesters de mogelijkheid om via een noodverordening makkelijker en sneller op te kunnen

treden. Burgemeesters kunnen specifieke locaties sluiten, zoals parken, stranden en campings. Er kunnen ook boetes worden opgelegd.” (Rijksoverheid, 2020)

24-3-2020

“Op basis van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid heeft minister de Jonge van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus, het veiligheidsberaad gevraagd de onderstaande maatregelen te treffen. In het veiligheidsberaad zijn de voorzitters van de Veiligheidsregio’s verenigd.

- Evenementen met een vergunnings- en meldplicht worden verboden tot 1 juni 2020.
- De maatregelen genoemd onder 2 t/m 7 zullen uiterlijk 6 april 2020 worden heroverwogen.
- Alle overige samenkomsten worden verboden, waarbij enkele uitzonderingen gelden:
 - wettelijk verplichte samenkomsten (max 100 personen), zoals vergaderingen van de gemeenteraad als ook de Staten-Generaal
 - samenkomsten die nodig zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties (max 100 personen);
 - uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen (max 30 personen);
 - samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard (max 30 personen).
- Bij deze samenkomsten geldt dat deze alleen mogen doorgaan als alle hygiënemaatregelen ter bestrijding van het corona-virus in acht worden genomen en men 1,5 meter afstand tot elkaar kan houden.
- Casino’s, speelhallen en daarmee vergelijkbare instellingen worden gesloten. Ook zaken waar op de uiterlijke verzorging gerichte contactberoepen worden uitgeoefend zoals kapperszaken en nagelsalons moeten hun deuren sluiten.
- Het uitoefenen van alle vormen van contactberoepen wordt verboden, voor zover er geen 1,5 m afstand tot de klant gehouden kan worden. Hierbij kunt u denken aan masseurs, kappers, nagelstylisten, escort-services en rijinstructeurs. Er wordt een uitzondering gemaakt voor de behandeling van (para)medische beroepen, mits daar een individuele medische indicatie voor bestaat en de beoefenaar alle hygiënevereisten kan naleven.
- Winkels, markten moeten gesloten worden en openbaar vervoer beëindigd als er geen of te weinig navolging wordt gegeven aan de geldende hygiënemaatregelen en de 1,5 m afstand.
- Locaties zoals vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden en stranden moeten worden gesloten als op deze locaties geen of te weinig navolging wordt gegeven aan de geldende hygiënemaatregelen en aan de 1,5 m afstand of dit dreigt te gebeuren.
- Groepsvorming (al dan niet toevallig) in de publieke ruimte wordt verboden. Onder een groep verstaat het kabinet drie of meer personen die daarbij geen afstand van 1,5 m houden. Er is geen sprake van groepsvorming als het gaat om personen die een gezamenlijk huishouden vormen. Er is ook geen sprake van groepsvorming als kinderen tot en met 12 jaar samenspelen onder toezicht van een of meer ouders of voogden. Mits de ouders en/of voogden onderling 1,5 m afstand bewaren.” (Rijksoverheid, 2020)

27-3-2020

“Ministerraad stemt in met spoedwetsvoorstel digitale besluitvorming.” (Rijksoverheid, 2020)

31-3-2020

“Het kabinet heeft vandaag besloten dat alle coronamaatregelen in Nederland worden verlengd tot en met dinsdag 28 april. In de week vóór 28 april beoordeelt het kabinet wat er voor de periode daarna nodig is.” (Rijksoverheid, 2020)

7-4-2020

“De Eerste Kamer heeft dinsdag ingestemd met de spoedwet digitale besluitvorming voor decentrale overheden. Met deze wet kunnen gemeenteraden, provinciale staten, waterschappen en eilandsraden straks tijdelijk via een digitale vergadering rechtsgeldige besluiten nemen. In eerste instantie geldt de wet tot 1 september dit jaar met de mogelijkheid om te verlengen.” (Rijksoverheid, 2020)

20-4-2020

“De reisrestricties zijn verlengd tot 15 mei. Het gaat hierbij om de inperking voor alle niet noodzakelijke reizen van personen vanuit derde landen naar Europa (alle EU-lidstaten, alle leden van Schengen en het VK) met als doel de verspreiding van het COVID19 virus tegen te gaan. Dit betekent dat personen die niet onder de volgende uitzonderingspositie vallen, Nederland niet binnenkomen.” (Rijksoverheid, 2020)

21-4-2020

“Maatregelen corona verlengd. [...] Het kabinet heeft besloten de meeste maatregelen te verlengen tot en met 19 mei; in de week vóór 19 mei beoordeelt het kabinet wat er voor de periode daarna nodig is. Hieronder een overzicht van wat er wijzigt plus de ingangsdatum. De praktische invulling van onderstaande wijzigingen krijgt de komende tijd verder vorm in samenspraak met betrokkenen. [...]

Onderwijs en kinderopvang

- Scholen in het basisonderwijs, inclusief het speciaal (basis)onderwijs, de dag- en gastouderopvang openen op 11 mei hun deuren. Kinderen kunnen naar de buitenschoolse opvang (BSO) op de dagen dat zij naar school gaan. [...]

Sport

- Kinderen en jongeren krijgen vanaf 29 april meer ruimte voor georganiseerde buitensport en -spel (geen officiële wedstrijden). [...]

Zelfstandig wonende ouderen

- Het advies om niet op bezoek te gaan bij 70-plussers wordt aangepast. Vanaf 29 april geldt: zelfstandig wonende ouderen van 70 jaar en ouder kunnen door 1 of 2 vaste personen met enige regelmaat worden bezocht.

Evenementen

- Evenementen vormen helaas een risico op te snelle en te brede verspreiding van het virus. Het huidige verbod op evenementen met vergunnings- en meldplicht wordt verlengd tot 1 september.” (Rijksoverheid, 2020)

6-5-2020

“Vanaf maandag 11 mei kunnen we elkaar in Nederland iets meer ruimte geven, en daarbij het coronavirus onder controle houden. Naleving van de belangrijkste basisregels is dan wel belangrijker dan ooit. [...] De Nederlandse aanpak van corona heeft goed gewerkt om de gevolgen van het virus onder controle te krijgen. Het risico is zeker nog niet weg, maar als we ons aan de belangrijkste maatregelen houden, komt er wel stapsgewijs meer ruimte.

Het kabinet begint met het aanpassen van maatregelen in de buurt, lokaal. Dat geeft weinig drukte op straat, in het verkeer en in het openbaar vervoer. Dan volgen aanpassingen op regionaal niveau, dan op landelijk niveau. Het toestaan van groepen gaat van klein naar groot om alles zo beheersbaar en georganiseerd mogelijk te laten verlopen. [...] Vanaf 11 mei geldt:

School

- Scholen in het basisonderwijs, inclusief het speciaal (basis)onderwijs, de dag- en gastouderopvang openen op 11 mei.

Sport en spel

- Kinderen tot en met 12 jaar kunnen onder begeleiding buiten samen sporten, bewegen en activiteiten volgen. [...]

Contactberoepen

- Het uitoefenen van de meeste contactberoepen is weer mogelijk. [...]

Bibliotheken

- Bibliotheken openen hun deuren weer voor publiek en nemen maatregelen zodat bezoekers 1,5 meter afstand tot elkaar kunnen houden.

Openbaar vervoer

- Gebruik alleen het openbaar vervoer als dat echt nodig is, vermijd de spits en geef elkaar de ruimte.
- In trein, bus en metro wordt u geadviseerd om niet-medische mondkapjes te dragen. Vanaf 1 juni is dit verplicht. [...]

Verwachting per 1 juni

Als het virus onder controle blijft, is het de bedoeling dat het volgende wordt toegestaan:

- Voortgezet onderwijs (de manier waarop wordt nog verder uitgewerkt);
- Terrassen met zitplaatsen waarbij 1,5 meter afstand tot elkaar wordt gehouden;
- Bioscopen, restaurants en cafés, en culturele instellingen (zoals concertzalen en theaters), mogen open, onder voorwaarden:
 - een maximum van 30 personen (incl. personeel) en 1,5 meter afstand;
 - bezoekers moeten reserveren;
 - in een gesprek vooraf tussen ondernemer en klant wordt ingeschat of een bezoek risico's oplevert.
- Musea en monumenten mogen open als bezoekers kaartjes vooraf kopen, zodat er gestuurd kan worden op de 1,5 meter afstand. [...]

Verwachting per 15 juni

Als we het virus onder controle houden, kan het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) weer examens afnemen en praktijklessen geven. [...]

Verwachting per 1 juli

Als het virus onder controle blijft, kunnen per 1 juli de gemeenschappelijke wc's en douches op de campings en vakantieparken weer open. Ook kan het maximum aantal bezoekers hopelijk worden uitgebreid naar 100 personen voor bioscopen, restaurants en cafés, culturele instellingen. Dit geldt dan ook voor georganiseerde samenkomsten, zoals kerkdiensten, bruiloften en uitvaarten.

Verwachting per 1 september

Als het virus onder controle blijft, gaat ook de deur van het slot voor de fitnessclubs, sauna's en wellness centra, verenigingskantines, coffeeshops, casino's en sekswerkers.

Alle contactsporten en binnensporten zijn weer mogelijk voor alle leeftijden. Sportwedstrijden kunnen plaatsvinden zonder publiek. Dit geldt ook voor het betaald voetbal.

Over evenementen met veel publiek, zoals festivals en grote concerten wordt voorafgaand aan 1 september een besluit genomen." (Rijksoverheid, 2020)

6-5-2020

"Vanaf maandag 11 mei aanstaande wordt een eerste stap gezet in een versoepeling van de bezoekregeling, te beginnen in 25 verpleeghuizen. In deze verpleeghuislocaties wordt onder strikte voorwaarden één vaste bezoeker per verpleeghuisbewoner toegestaan. [...]" (Rijksoverheid, 2020)

15-5-2020

"De reisrestricties zijn verlengd tot en met 15 juni. Het gaat hierbij om de inperking voor alle niet noodzakelijke reizen van personen vanuit derde landen naar Europa (alle EU-lidstaten, alle leden van Schengen en het VK) met als doel de verspreiding van het COVID19 virus tegen te gaan. [...]" (Rijksoverheid, 2020)

19-5-2020

"Zolang het coronavirus onder controle blijft, komt er stap voor stap meer ruimte. Per 1 juni kunnen we in Nederland opnieuw enkele maatregelen versoepelen: 'alleen' wordt weer iets meer 'samen'. [De basisregels hygiëne blijven gelden] [...]"

De aanpassing van de maatregelen per 1 juni:

Groepen

- Buiten mogen mensen bij elkaar komen als zij 1,5 meter afstand tot elkaar bewaren.
- In alle gebouwen die publiek toegankelijk zijn, mogen maximaal 30 mensen bij elkaar komen, exclusief personeel. Wel hanteren we ook hier de 1,5 meter afstand tot elkaar.
- Thuis blijft het dringende advies om voor bezoekers 1,5 meter afstand aan te houden, zowel binnen als in de tuin en op het balkon.

Horeca - 1 juni vanaf 12.00 uur [...]

Onderwijs

- Voortgezet onderwijs gaat op 2 juni open. [...]
- Op 8 juni gaat het basisonderwijs weer voor 100% open, tenzij uit lopende onderzoeken blijkt dat dit niet verantwoord is. [...]

Culturele instellingen – 1 juni vanaf 12.00 uur

- Film-, theater- en concertzalen mogen open onder voorwaarden [...]

Openbaar vervoer

- Het openbaar vervoer is alleen bedoeld voor noodzakelijke reizen.
- In tram, (water)bus, metro en trein is met ingang van 1 juni voor reizigers van 13 jaar en ouder het dragen van een niet-medisch mondkapje verplicht. Dit geldt niet voor stations, haltes en perrons; daar is een mondkapje niet verplicht. Iedereen houdt hier 1,5 meter afstand tot anderen.
- Reizigers die na 1 juni geen mondkapje dragen, kunnen een boete van € 95 krijgen.

Verpleeghuizen

Op één locatie per GGD-regio wordt bezoek aan verpleeghuizen beperkt en onder strenge voorwaarden toegelaten. Vanaf 25 mei zal dit worden uitgebreid naar meer locaties. Het perspectief is dat vanaf 15 juni de bezoeksregeling landelijk wordt aangepast.” (Rijksoverheid, 2020)

27-5-2020

“Iedereen met milde klachten die mogelijk duiden op het coronavirus, kan vanaf 1 juni via een landelijk nummer een afspraak maken om zich te laten testen bij de GGD. [...]” (Rijksoverheid, 2020)

Deze tijdlijn is up-to-date tot 6 juni 2020.

DEMOGRAFISCHE FACTOREN

LEEFTIJD VAN RAADSLEDEN EN BURGERS

Leeftijd kan van invloed zijn op de bereidheid van raadsleden en burgers om nieuwe methoden te gebruiken en vereist flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Ook kan leeftijd een factor zijn in de mate van digivaardigheid (CBS, 2019). Zodoende kan leeftijd bij het digitaal inrichten en organiseren van raadsvergaderingen een factor zijn die invloed heeft op de toegankelijkheid van vergaderingen en het democratische proces.

KWALITEIT VAN DE INTERNETVERBINDING M.B.T. LOCATIE RAADSLEDEN EN BURGERS

Door het digitaal opvangen van raadsvergaderingen kan het knelpunt van de bijdragen van raadsleden en burgers de kwaliteit van de internetverbinding worden. Zo kan de kwaliteit variëren tussen stad en platteland en de locatie en internetinfrastructuur een factor zijn in de betrokkenheid bij de besluitvorming (van Velzen, 2018).

OMVANG GEMEENTE

De omvang van een gemeente kan op verschillende manieren benaderd worden. Zo kan er gekeken worden naar de grootte van de gemeente in oppervlakte, aantal inwoners of indirect de omvang van de raad. Ook kan er gekeken worden naar de omvang van de griffie of het budget (van de griffie). Al deze *omvangsfactoren* kunnen van invloed zijn op de manier waarop raadsvergaderingen anders zijn georganiseerd tijdens de COVID-19 crisis en daarmee ook van invloed zijn op hoe vergaderingen democratisch zijn georganiseerd.

BURGERPARTICIPATIE

Een instrument dat al jaren steeds gebruikelijker wordt voor democratische besluitvorming is burgerparticipatie (van den Bongaardt, 2018). Burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven en op elk moment van het besluitvormingsproces en komt in veel gevallen ook neer op een fysieke betrokkenheid van burgers bij het proces. Door de fysieke beperkingen van de maatregelen in de strijd tegen het coronavirus kan burgerparticipatie onder druk komen te staan (Steur, 2020).

ECONOMISCHE FACTOREN

TOEGANG TOT (KWALITATIEVE) TABLETS/LAPTOPS VAN RAADSLEDEN EN BURGERS

Een probleem dat zichtbaar is geworden toen scholen afstandsonderwijs gingen geven als gevolg van de maatregelen van het RIVM is dat niet alle kinderen/huishoudens toegang hebben tot dezelfde technologische instrumenten (Couzy, 2020). Dit hangt vaak samen met de economische positie van gezinnen. Zo kan niet elk huishouden zich (meerdere) tablets of laptops veroorloven of is de kwaliteit van deze middelen niet voldoende. Denk bijvoorbeeld aan een kwalitatief goede webcam of microfoon of een computer die niet crasht. Deze zelfde problemen kunnen zich voordoen bij digitaal vergaderen. Niet elk raadslid of burger heeft toegang tot een goede tablet of laptop. Als economische redenen toegang tot raadsvergaderingen en -besluiten belemmeren staat democratische participatie onder druk.

PERSOONLIJKE FINANCIËLE ONZEKERHEID RAADSLEDEN EN BURGERS

Voor vrijwel alle raadsleden is het raadswerk een parttime functie die te weinig betaald om van rond te komen (Vriesema, 2017). De coronacrisis heeft een hoop onzekerheden met die meegebracht en deze raakt

voornamelijk ZZP'ers, ondernemers en jongeren (NOS, 2020). Financiële onzekerheid kan zich uiteraard altijd voordoen en van invloed zijn op het werk van raadsleden echter neemt de schaal tijdens de coronacrisis toe. Ook financiële onzekerheid kan van invloed zijn op onder ander stress en prioriteiten van raadsleden en daardoor hun raadswerk beïnvloeden.

SOCIAAL-CULTURELE FACTOREN

DIGIVAARDIGHEID RAADSLEDEN EN BURGERS

De mate van digitale vaardigheid van raadsleden en burgers kan van invloed zijn op digitale participatie bij het besluitvormingsproces. Zie ook *Leeftijd van Raadsleden en Burgers*.

THUISSITUATIE RAADSLEDEN EN BURGERS

Digitaal (online) vergaderen betekent vaak dat raadsleden en burgers thuis de vergadering bijwonen. Thuis werken is anders dan werken op een kantoor of in een raadszaal. Waarbij in een reguliere raadsvergadering, pre-coronacrisis, iedereen op dezelfde locatie vergadert levert thuis vergaderen zeer wisselende situaties op. Zo kan iemand die thuis vergadert last hebben van overlast, een slechte internetverbinding (zie ook andere factoren), kinderen op de achtergrond of andere afleidingen. Dit kan een beperking zijn in de participatie bij het democratische besluitvormingsproces.

WEERSTAND TEGEN VERANDERING RAADSLEDEN EN BURGERS

Omdat de maatregelen tijdens coronacrisis van raadsleden en burgers flexibiliteit en verandering vereisen, is voor te stellen dat hier weerstand tegen is. Deze weerstand kan een beperkende factor zijn in het democratisch proces.

WEERSTAND TEGEN TECHNOLOGIE RAADSLEDEN EN BURGERS

Omdat de maatregelen tijdens coronacrisis van raadsleden en burgers mogelijk een digitaliseringsslag vereisen, is voor te stellen dat hier weerstand tegen is. Deze weerstand kan een beperkende factor zijn in het democratisch proces.

GEDRAGSVERANDERING DOOR SOCIALE ISOLATIE, ANGST EN ONZEKERHEID RAADSLEDEN EN BURGERS

De (abrupte) sociale isolatie als gevolg van de coronacrisis heeft positieve en negatieve effecten op het gedrag van mensen. Positieve effecten kunnen zijn: onthaasting, kortere reistijd, minder stress, bezinning en meer tijd voor de familie. Negatieve effecten kunnen zijn: stress, depressie, lusteloosheid, gewichtstoename, huidhonger en eenzaamheid (Volkskrant, n.d.). Zowel de positieve als de negatieve effecten kunnen effect hebben op het gedrag van mensen en daarmee ook op de nieuwe, waarschijnlijk tijdelijke, realiteit: digitaal of andere contact en vergaderen (werken) op afstand. Een goed democratisch en politiek proces is op microniveau afhankelijk van de bereidheid en geestelijke gesteldheid van mensen. Een verandering hierin op relatief grote schaal kan derhalve een factor zijn in raadsvergaderingen en het proces daaromheen.

COMMUNICATIE EN CONTACT TIJDENS BESLUITVORMINGSPROCES

Maatregelen om het coronavirus te vertragen vereist van veel mensen nodige aanpassing en inspanning. Ook zijn we min of meer gedwongen om anders te communiceren en met elkaar om te gaan. Communicatie buiten het huishouden vindt nu vaak digitaal plaats en of op anderhalve meter afstand. Nederlanders zijn dit niet gewend en in een cultuur waar fysiek contact, ook met vreemden (handen schudden, hand op schouder etc.), onderdeel is van de communicatie kan de afstand al snel vreemd voelen. Deze veranderen en houding hebben ook hun effect op het politieke besluitvormingsproces. Contact en overleg is onderdeel

van de poldersamenleving en regelmatig spontaan van aard. Anderhalve meter kan hier een storende factor in zijn.

RIVM-MAATREGELLEN

Een groot deel van de RIVM-maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus. Onderstaande maatregelen hebben een sociaal-culturele invloed en zijn overgenomen van de website van het RIVM:

Deze maatregelen kunnen worden samengevat tot:

- Geen menselijk contact buiten het huishouden;
- Minimaal 1,5 meter afstand tot mensen buiten het huishouden;
- Werk thuis, reis alleen (met het OV) als dit echt nodig is;
- Isoleer je zelf volledig bij (lichte) verkoudheidsklachten.

Het zijn deze maatregelen die een direct en indirect effect hebben op raadsvergaderingen en het proces daaromheen. De volledige tijdlijn van maatregelen is de vinden in bijlage 1.

TECHNOLOGISCHE FACTOREN

TOEGANG TOT (KWALITATIEVE) TABLETS/LAPTOPS VAN RAADSLEDEN EN BURGERS

Bij economische factoren is ingegaan op hoe financiële middelen, of een gebrek daaraan, een rol kunnen spelen bij participatie aan de digitale oplossingen die worden gebruikt voor vergaderen tijdens de coronacrisis. Vanuit technologisch perspectief kan er uiteraard ook een initiële beperkte toegang zijn tot de juiste technologie. Dit aanschaffen kan daardoor een voorwaarde worden om mee te doen aan een vergadering. Dit zet de mogelijkheid onder druk om voor burgers incidenteel en voor raadsleden structureel mee te doen aan vergaderingen en daarmee ook een belemmering voor participatie bij het democratische proces. Voor raadsleden is het soms mogelijk om toegang te krijgen tot gratis of goedkope technologische middelen via de gemeente, maar dit is geen gegeven bij alle gemeenten.

DIGIVAARDIGHEID RAADSLEDEN EN BURGERS

De overgang naar digitaal vergaderen is niet voor alle burgers en raadsleden even vanzelfsprekend. Digitaal vergaderen vereist een mate van digitale vaardigheid. Burgers en raadsleden die dit niet onder de knie hebben, hier moeite mee hebben of hier slecht of niet in begeleid (willen) worden kunnen hierdoor beperkt worden in een (volledige) democratische participatie.

IT-INFRASTRUCTUUR GEMEENTEN

Een belangrijke voorwaarde voor digitaal vergaderen is een goede gemeentelijke IT-infrastructuur. Uit de handreiking van *Democratie in actie* blijkt ook dat digitaal vergaderen het volledig opnieuw opzetten of uitbreiden van de bestaande IT-infrastructuur betekent (Democratie in actie, 2020). Dit betekent ook dat er verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten in hoe zij raadsvergaderingen organiseren. Dit ongelijke vertrekpunt kan een factor zijn bij democratische en rechtmatige besluitvorming.

PRIVACY VAN ALLE BETROKKENEN

Bij digitale besluitvorming kan ook privacy een zorg zijn. Voor besloten vergaderingen met vertrouwelijke onderwerpen kan bij het gebruik van onveilige technologie privacy in het geding zijn. Zo was gebruik van het programma *Zoom* in het begin van de crisis in opmars, maar werd deze al snel in de ban gedaan omdat

de communicatie makkelijk toegankelijk bleek voor ongenodigden en de beveiliging tekort schoot (Marc Hijink, 2020).

ECOLOGISCHE FACTOREN

GEZONDHEID RAADSLEDEN EN BURGERS (RISICOGROEPEN)

Naarmate maatregelen worden versoepeld of aangepast blijft er een kans op nieuwe besmettingen en uitbraken. Waarbij eerste iedereen thuis moest werken, kan het zijn bij versoepeling dat risicogroepen zoals oudere mensen en mensen met onderliggende aandoeningen langer thuis moeten of willen blijven. Dit kan inhouden dat er ongelijkheid kan ontstaan in de participatie aan democratische besluitvorming.

COVID-19 VIRUS

De belangrijkste factor die bepaald hoe democratische en rechtmatige besluitvorming plaatsvindt is het COVID-19 coronavirus zelf. De maatregelen die er worden ingevoerd zijn er om deze factor te beïnvloeden en verspreiding te beperken. De realiteit is echter dat er nog veel onbekend is over het virus en dat volledige veiligheid, door bijvoorbeeld een lockdown, niet haalbaar lijkt. Het WHO, RIVM en kabinet maken dus constante afwegingen in risico en bepalen welk risico acceptabel is. Het virus zelf en mogelijke (nieuwe) uitbraken zijn dus de belangrijkste factor die invloed uitoefenen op de besluitvorming in gemeenteraden in dit onderzoek.

POLITIEK-JURIDISCHE FACTOREN

GEMEENTEWET

In de Nederlandse Gemeentewet zijn de juridische randvoorwaarden geregeld die bepalen hoe gemeenteraden samenkomen en vergaderen.

SPOEDWET

De spoedwet van kracht sinds 8 april 2020 bepaalt op welke punten van de Gemeentewet mag worden afgeweken om digitaal vergaderen ook juridisch mogelijk te maken.

REGLEMENT VAN ORDE

Het reglement van orde is een stuk dat elke gemeente(raad) zelf ooit heeft opgesteld (Art. 16 Gemeentewet). In het reglement van orde zijn alle praktische processen rondom een raadsvergadering geregeld. Omdat de beperkende maatregelen als gevolg van de coronacrisis van invloed zijn op de praktische invulling van raadsvergaderingen zijn gemeenteraden soms gedwongen om af te wijken van het reglement van orde.

PRIORITEITEN ONDERWERPEN VAN RAADSVERGADERINGEN

Omdat in een regulier vergaderjaar alle onderwerpen waar ruimte voor is geagendeerd en besproken kunnen worden zijn onderwerpen vaak een agendatechnische aangelegenheid. Door de coronacrisis ligt de aandacht en prioriteit bij de crisis en is prioritering van andere onderwerpen veranderd. Ook is het politieke proces van prioritering verstoord omdat er simpelweg geen tijd of mogelijkheid is tot bespreking van een onderwerp.

PRIORITEITEN VAN BURGEMEESTERS

Burgemeesters die ook coördinator zijn van een veiligheidsregio hebben voornamelijk hun prioriteit liggen bij de aanpak van de coronacrisis. Hiermee staat democratische verantwoording in gemeenteraden onder druk.

POLITIEKE SPEL LOKALE BESLUITVORMING

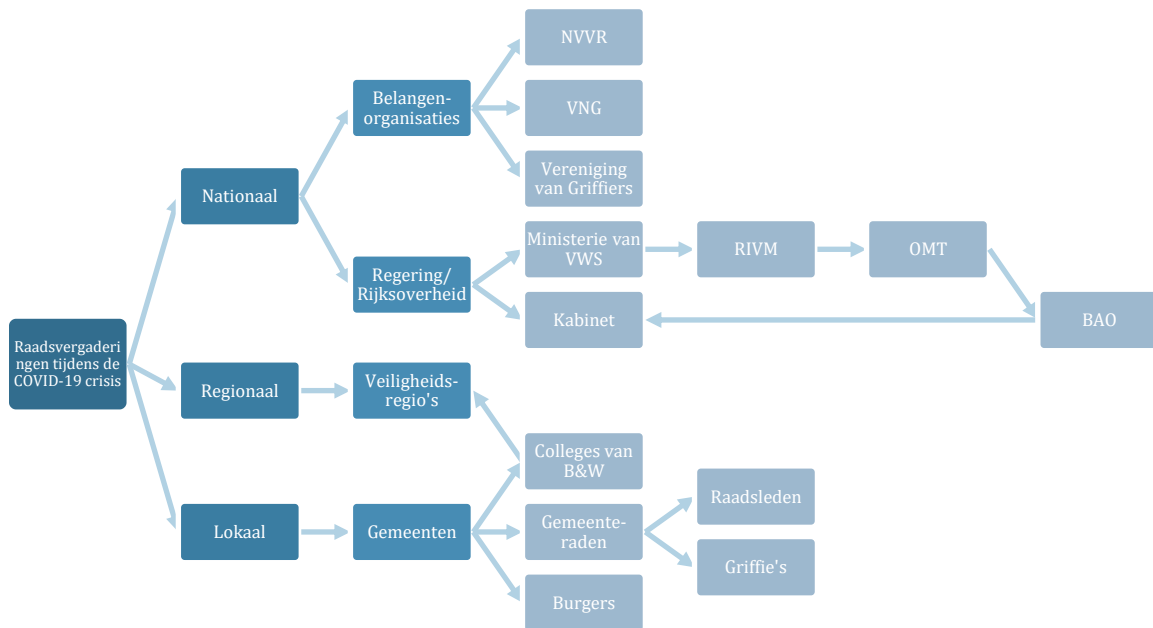
Politiek gaat verder dan alleen een besluit in de gemeenteraad. Voor en na dat een besluit is genomen vinden er onder andere gesprekken, overleggen en concessies plaats. Door de coronacrisis staat dit politieke spel onder druk en daarmee het democratische proces.

RIVM-MAATREGELEN

Om de verspreiding van het coronavirus te beperken heeft het RIVM een aantal maatregelen opgesteld. Sommigen van die maatregelen kunnen ook gehandhaafd worden door politie en bijzonder opsporingsambtenaren. Deze maatregelen, opgesteld in een tijdlijn, zijn te vinden in bijlage 1.

BIJLAGE 3 UITGEBREIDE ACTORENANALYSE

ACTORENANALYSE



NATIONAAL: BELANGENORGANISATIES

NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RAADSLEDEN

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is een belangenorganisatie die opkomt voor onder andere alle raadsleden in Nederland, zie ook hoofdstuk 2.1 *Opdrachtgever* voor een uitgebreidere beschrijving van hun doelgroep en missie. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is tevens opdrachtgever van dit onderzoek. Onderzoeken hoe democratisch en rechtmatig besluitvorming is in gemeenteraden tijdens de COVID-19 crisis is een potentiële toevoeging aan de database van onderzoeken van de vereniging en kan inzicht bieden in het werk van onder andere raadsleden tijdens de crisis.

VNG

De Vereniging voor Nederlandse gemeenten is geen directe actor die betrokken is bij de dit onderzoek. Echter komt zij wel op voor de belangen van gemeenten en heeft zij belang bij een goed functionerende gemeente, ook tijdens de COVID-19 crisis. Om deze reden kan zij aangemerkt worden als belanghebbende bij dit onderzoek.

VERENIGING VAN GRIFFIERS

Griffiers zijn direct betrokken bij de omschakeling naar (tijdelijk) digitaal vergaderen tijdens de COVID-19 crisis. De vereniging heeft meer dan 500 leden (Vereniging van Griffiers, n.d.) en vertegenwoordigt belangen van haar leden en griffiers in Nederland. Voor praktische vergaderoplossingen zijn griffiers de voornaamste kartrekkers van het digitaliseringsproces. Omdat dit onderzoek ook kijkt naar de maatregelen en onderlinge verschillen tussen gemeenteraden is ook zij om deze reden een actor.

NATIONAAL: REGERING/RIJKSOVERHEID

VWS

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bestaat uit (plaatsvervangende) Secretaris-Generaal directies, drie sectoraten, een inspectie, vier secretariaten van Raden en Commissies en zes diensten en instellingen. Onder deze laatste groep van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Ministerie van VWS, 2020). De minister van het VWS zit logischerwijs in het kabinet en stelt zodoende samen met de minister-president het uiteindelijk uit te voeren beleid vast.

RIVM

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu "(...) bestaat uit dertien specialistische kenniscentra, de Dienst Vaccinvoorziening en Preventieprogramma's en het Projectbureau Nieuwe Huisvesting." Zij "(...) heeft een coördinerende rol bij de bestrijding van infectieziekten in Nederland." Zij adviseert en ondersteunt het kabinet rondom dit onderwerp en adviseert over maatregelen om de verspreiding van het COVID-19 virus te beperken (RIVM, n.d.). Binnen het RIVM gaat het centrum Infectieziektebestrijding (Cib) over infectieziektebestrijding en dus de corona-uitbraak. Het RIVM monitort, in tegenstelling tot het OMT, voornamelijk op nationaal- macroniveau (RIVM, 2011).

OMT

Het Outbreak Management Team, bijeengeroepen door het RIVM, bestaat uit een grote groep experts die die "(...) op basis van actuele informatie, hun vakkennis en beschikbare wetenschappelijke literatuur" adviseren over hoe de uitbraak van het coronavirus het beste bestreden kan worden (RIVM, n.d.). Zij adviseren daarnaast ook het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) die inhoudelijk de bestuurlijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid toetst en uiteindelijk beleid vaststelt (D.A.J.J. de Jong, 2017).

BAO-I

Het bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding beoordeeld voorgesteld maatregelen van het Cib en RIVM/VWS op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid. Het BAO-I rapporteert zijn bevinden terug aan de minister van VWS (Hoogervorst, 2018). Dergelijke besluiten zijn direct van invloed op maatregelen tijdens een crisis op het gebied van infectieziekten.

KABINET

Het kabinet bepaalt en communiceert de uiteindelijk maatregelen tijdens de coronacrisis en scheidt met maatregelen de nieuwe kaders waarin raadsvergaderingen kunnen plaatsvinden. De minister-president is verantwoordelijk voor de nationale koers tijdens de crisis. Het kabinet functioneert ook als thermometer in de samenleving en kijkt naar de reactie en wensen van burgers en groepen in de samenleving. Zo komt het dus voor dat beleid, nadat deze is aangekondigd, weer gewijzigd wordt door maatschappelijke tendensen (NOS, 2020) (Graaff, 2020).

REGIONAAL

VEILIGHEIDSREGIO'S

Nederland kent 25 veiligheidsregio's. In een aantal regio's komt deze overeen met de provincie, zoals in Friesland, maar op veel plekken is deze regio kleiner. Veiligheidsregio's werken in opdracht van gemeenten en de burgemeester uit deze regio vormen samen het algemeen bestuur. Veiligheidsregio's zijn er om samen te werken op het gebied van veiligheid en gezondheid. Een belangrijk onderdeel van de veiligheidsregio is crisisbeheersing. Ook in het geval van de COVID-19 crisis werken alle veiligheidsdiensten in dit orgaan samen. (Veiligheidsregio Fryslân, n.d.)

LOKAAL: GEMEENTEN

COLLEGES VAN B&W

De colleges, of volledig: college van burgemeesters en wethouders, zijn het dagelijks bestuur van de gemeente en haar inwoners. Burgemeesters hebben de verantwoordelijkheid voor de lokale openbare orde en tijdens de COVID-19 crisis heeft zij meer bevoegdheden. In de vergaderzaal functioneert de burgemeester vaak ook als voorzitter en bepaald dan de orde tijdens raadsvergaderingen.

GEMEENTERADEN

Aan andere actor zijn de raadsleden van de gemeenteraad. Raadsleden hebben een coalitie- of oppositiefunctie binnen raad en de verandering van maatregelen en wijze van vergaderen heeft effect op de rollen en positie van raadsleden (VNG, n.d.). Raadsleden zijn in dit onderzoek naast de andere deelnemers van de raadsvergadering de primaire onderzoekseenheden van de observaties.

RAADSLEDEN

Raadsleden zijn lid van een gemeenteraad. Raadsleden hebben een coalitie- of oppositiefunctie binnen en gemeenteraad en steunen respectievelijk het college met een meerderheid of hebben een kritische rol tegenover voorgenoemd college van burgemeester en wethouders. Raadsleden zijn vrijwel altijd opgedeeld in fracties en politieke partijen en hebben meerdere rollen en verantwoordelijkheden. Politiek binnen een gemeente vindt grotendeels plaats in de gemeenteraad door een wisselwerking van college, coalitie en oppositie. Verder hebben zij een kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol en verscheidene rechten. Het effect van de corona-maatregelen op de rollen en rechten van raadsleden en op welke manier deze invloed heeft op hoe democratisch en rechtmatig deze (digitale) besluitvorming is wordt in dit onderzoek behandeld (VNG, n.d.).

GRIFFIES

De griffie van een gemeenteraad bestaat uit griffiers die de gemeenteraad ondersteunen. Zij doen secretariële, procesmatige en inhoudelijke ondersteuning (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, n.d.). Door de coronacrisis is zijn griffies genoodzaakt om de ondersteuning en organisatie van raadsvergaderingen anders (digitaal) te organiseren (Vereniging van Griffiers, n.d.). Dit onderzoek kijkt naar hoe griffies invulling geven aan hun rol tijdens raadsvergaderingen en of zij dezelfde ondersteuning kunnen leveren als voorheen.

BURGERS

Onderdeel van democratische en rechtmatige besluitvorming is dat deze toegankelijk is voor burgers. Raadsleden vertegenwoordigen burgers in het werk dat zij doen. Reguliere raadsvergaderingen buiten crisistijd bieden verschillende mogelijkheden voor burgers om in te spreken, aan te sluiten, mee te denken of zich te informeren. Door de coronacrisis en de overgang naar digitaal raadsvergaderen veranderen deze mogelijkheden en zijn er vragen over de toegankelijkheid tot en participatie bij de vergadering. Burgers zijn een belangrijke actor omdat zij samen met de raadsleden de belangrijkste betrokkenen zijn bij het besluitvormingsproces.

BIJLAGE 4 OBSERVATIEFORMULIER

Informatie	Antwoord:	Toelichting:
Gemeente		
Provincie		
Aantal inwoners		
Omvang	Klein/midden/groot*	
Aantal raadsleden raad		
Datum van vergadering		
Periode	Voor de crisis/tijdens de crisis voor de spoedwet/na de spoedwet*	
Vergadervorm	Fysiek/deels fysiek(hybride)/volledig digitaal*	
Duur van vergadering	Duur opname – tijd tot aanvang en tijd na sluiting = vergadertijd	
Aantal agendapunten		
Agenda		

* doorhalen wat van toepassing is

Onderstaande waarden en vragen zijn gelabeld op basis van het theoretisch kader:

- **(GG): Vragen op basis van het good governance model van de Verenigde Naties;**
- **(EC): Vragen die ook in het rapport van de evaluatiecommissie van de spoedwet worden gesteld;**
- **(DS): Vragen op basis van de DESTEP-analyse;**
- **(OZ): Vragen onderzoeker buiten TK op basis van vooronderzoek.**

DEELVRAAG 2: RECHTMATIGE BESLUITVORMING

Waarde: (GG) Onpartijdig	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(GG) Is er sprake van partijdigheid of politieke kleur?	Bij hoeveel raadsleden zijn er partijuitingen zichtbaar op de achtergrond (poster e.d.)?		
	Vervolg: en hoeveel andere deelnemers?		
	Hoeveel raadsleden dragen kleding met politieke uitingen?		
	Vervolg: en hoeveel andere deelnemers?		

Waarde: (GG) (EC) Open(baar)heid	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(EC) Was een digitale vergadering passief openbaar en is er ook actief	Digitaal gecommuniceerd?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Actief gecommuniceerd?	Ja/Nee/ N.v.t.	

gecommuniceerd over het digitale vergaderen?	Hoe is er gecommuniceerd?	N.v.t.	
	In hoeverre is er hulp geboden bij inspreken voor raadsleden?	N.v.t.	
	Vervolg: en bij burgers/insprekers?	N.v.t.	
	Via welke kanalen is er gecommuniceerd?	N.v.t.	
(OZ) Is er een verandering in de opkomst?	Wat is de opkomst van raadsleden?	N.v.t.	
	Vervolg: van burgers/insprekers?	N.v.t.	
(OZ) Toegankelijk voor pers?	Was er pers aanwezig?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Is er actief naar pers gecommuniceerd?	Ja/Nee/ N.v.t.	

Waarde: (GG) Rechtszeker	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(OZ) Is er binnen de (spoed)wet (SW) geopereerd?	Is er digitaal vergaderd voor de spoedwet?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.1 SW: Is de vergadering digitaal?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.1 SW: Agenda en daarbij behorende voorstellen voorafgaand digitaal ter inzage?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.2 SW: Meer dan helft raadsleden aanwezig in digitale vergadering?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.3 lid 1 SW: Is de digitale vergadering met een live-verbinding te volgen?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.3 lid 2 sub a SW: Heeft iedere deelnemer toegang tot beraadslaging en stemming?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.3 lid 2 sub b SW: Zijn alle deelnemers zichtbaar en hoorbaar herkenbaar zodat hun identiteit kan worden vastgesteld?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.3 lid 2 sub c SW: Is de voorzitter in staat de orde te handhaven in deze digitale omgeving?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.4 lid 1 SW: Gebruik gemaakt van briefstemmen?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.4 lid 2 SW: Is er geheim gestemd?	Ja/Nee/ N.v.t.	

	Art. 2.5 lid 1 SW: Is er gestemd in een digitale omgeving?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.5 lid 2 SW: Is er sprake van regels omtrent de spoedwet door een ministeriële regeling?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Art. 2.7 SW: Wordt er afgeweken van het vaststellen van de begroting?	Ja/Nee/ N.v.t.	

Waarde: (EC)	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
Integriteit			
(EC) Zijn eventuele stemapplicaties op een juiste wijze ingezet?	Zijn er stemapplicaties ingezet?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Welke applicatie betreft dit?		
	Zijn er problemen bij de inzet van deze stemapplicaties?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Wat zijn deze eventuele problemen?	N.v.t.	
(EC) Welke rol heeft briefstemmen gespeeld?	Is er gebruik gemaakt van briefstemmen?	Ja/Nee	
	Is dit van tevoren of in de vergadering uitgelegd?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Is deze procedure terug te vinden?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn er problemen met het briefstemmen?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Wat zijn deze eventuele problemen?	N.v.t.	

Waarde: (EC)	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
Gelijkheid			
(EC) Binnen welke randvoorwaarden blijft het politieke speelveld van een digitale vergadering gelijkwaardig met dat van een fysieke vergadering?	Bij fysieke vergadering:		
	Is de volledige raad aanwezig?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Bij hybride vergadering:		
	Wie zijn fysiek aanwezig?	N.v.t.	
	Wie zijn digitaal aanwezig?	N.v.t.	
	Is er sprake van aanwezigheid van één vertegenwoordiger van de fractie?	Ja/Nee/ N.v.t.	
Zijn er partijen die in één ruimte deelnemen aan de vergadering?	Ja/Nee/ N.v.t.		

	Is er sprake van contact (zoals overleg) bij partijen die deelnemen als groep?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Bij volledig digitale vergadering:		
	Zijn er partijen die in één ruimte deelnemen aan de vergadering?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Doen alle deelnemers aan de vergadering mee met een individuele verbinding?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Is er sprake van contact (zoals overleg) bij partijen die deelnemen als groep?	Ja/Nee/ N.v.t.	

Waarde: (EC) Handhaving orde	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(EC) Op welke punten is de vergaderorde gehandhaafd?	Is er sprake van vergaderchaos?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Wat omvat deze eventuele vergaderchaos?	N.v.t.	
	Is er sprake van institutioneel decorum*?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zo nee, hoe wordt deze gebroken?	N.v.t.	
(DS) Doen er zich verstoring voor door thuissituatie deelnemers?	Doen er zich verstoring voor door thuissituatie deelnemers?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zo ja, wat zijn deze verstoringen?	N.v.t.	
(OZ) Doen er zich andere verstoringen voor?	Doen er zich andere verstoringen voor?	Ja/Nee	
	Zo ja, wat zijn deze verstoringen?	N.v.t.	
(OZ) Komt er ongepast gedrag, zoals roken en drinken, voor bij deelnemers?	Komt er ongepast gedrag, zoals roken en drinken, voor bij deelnemers?	Ja/Nee	
	Zo ja, wat zijn deze vormen van ongepast gedrag?	N.v.t.	

* Zijn deelnemers degelijk gekleed? Vertoond men gedrag dat in een reguliere vergadering niet geduld zou worden?

Waarde: Naleving RvO	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(OZ) Wordt er afgeweken van het RvO?	Wordt er afgeweken van het RvO?	Ja/Nee	
	Zo ja, waarop?	N.v.t.	
	Is eventuele afwijking van het RvO vooraf vastgelegd?	Ja/Nee/ N.v.t.	

DEELVRAAG 3: DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING

Waarde: (GG) Consensusgericht	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(OZ) Wordt er gestreefd naar een meerderheid?	Waren er stemmingen?	Ja/Nee	
	Zo ja, hoeveel stemmingen?	N.v.t.	
	Hoe groot is de meerderheid bij elke stemming?	N.v.t. 1: _voor, _tegen 2: _voor, _tegen 3: _voor, _tegen 4: _voor, _tegen 5: _voor, _tegen	
(OZ) Is er ruimte voor partijen om elkaar te overtuigen en nader tot elkaar te komen?	Is er zichtbaar overleg?	Ja/Nee	
	Zo ja, is dit dan tussen fracties of fractiegenoten?	N.v.t.	

Waarde: (GG) Participatief	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(DS) Is er sprake van burgerparticipatie?	Is er sprake van burgerparticipatie?	Ja/Nee	
	Zo ja, welke vorm van burgerparticipatie?	N.v.t.	
	Zijn er burgers aanwezig bij de vergadering?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn er andere sprekers bij de vergadering?	Ja/Nee	
(DS) Is betrokkenheid van burgers besproken in de nieuwe situatie?	Staat burgerparticipatie als los punt op de agenda bij voorstellen?	Ja/Nee	
(OZ) Is er een verandering in spontaniteit van participatie?	Vallen deelnemers elkaar vaker in de rede in de nieuwe situatie?	Ja/Nee	
	Hoe vaak wordt er geïnterrupteerd?		
	Wat is de verhouding interrupties/vergadertijd?*		

* Interrupties van de voorzitter tellen mee. Interrupties / vergadertijd = aantal interrupties per minuut.

Waarde: (EC) Toegankelijk	Observatievraag:	Antwoord:	Toelichting:
(EC) Heeft de voorzitter voldoende alert gereageerd op technische problemen tijdens een digitale vergadering?	Stelt de voorzitter technische problemen vast?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Worden technische problemen door de voorzitter opgelost?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn er deelnemers die zorgen uit over de	Ja/Nee/ N.v.t.	

	aliertheid van de voorzitter in een digitale vergadering?		
(DS) Is er een verschil op te merken tussen oudere en jongere deelnemers aan de raadsvergaderingen?	Zijn er raadsleden die problemen of moeite hebben met de vergadering of IT?	Ja/Nee	
	Zo ja, wat is hun leeftijd?	N.v.t.	
(DS) Hoe is de kwaliteit van internet bij deelnemers?	Zijn er raadsleden met een slechte verbinding?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn er burgers/insprekers of andere deelnemers met een slechte verbinding?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn er andere deelnemers met een slechte verbinding?	Ja/Nee/ N.v.t.	
(DS) Hebben alle deelnemers toegang tot digitale middelen?	Zijn er raadsleden op een andere manier of niet aanwezig omdat zij digitaal niet konden meedoen?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zo ja, hoeveel?	N.v.t.	
	Zijn er burgers/insprekers of andere deelnemers op een andere manier of niet aanwezig omdat zij digitaal niet konden meedoen?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zo ja, hoeveel?	N.v.t.	
(DS) Is de IT-infrastructuur van gemeenten voldoende tijdens de vergadering?	Voor welk programma is er gekozen om digitaal te vergaderen?		
	Zijn er problemen met IT?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn er problemen met de verbinding bij eventuele aanwezigen op het gemeente- of stadshuis?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Is een vergadering geschorst of verplaatst vanwege IT problemen?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zo ja, is deze vooraf geschorst of nadat er problemen zijn vastgesteld tijdens de vergadering?	N.v.t.	
(OZ) Zijn eventuele Videotuln makkelijk te doorzoeken?	Zijn eventuele videotuln ook geschreven toegankelijk?	Ja/Nee/ N.v.t.	
	Zijn eventuele videotuln ook geordend op onderwerp?	Ja/Nee	

Waarde: (OZ) Overige Observatievraag: Antwoord: Toelichting:

(OZ) Vallen er nog andere zaken op in de vergadering?	Vallen er nog andere zaken op in de vergadering?	Ja/Nee	
--	--	--------	--

BIJLAGE 5 BEOORDELINGSKADER

	Waarde	Niet voldaan (0 punten)	Deels voldaan (1 punt)	Voldaan (2 punten)
Rechtszekere besluitvorming	Onpartijdig	Er zijn partijuitingen op de achtergrond en in de kleding van deelnemers en deze worden niet geadresseerd.	Er zijn partijuitingen op de achtergrond en in de kleding van deelnemers maar deze worden geadresseerd.	Er zijn geen partijuitingen op de achtergrond en in de kleding van deelnemers.
	Open- (baarheid)	Er is minder dan voorheen en niet actief gecommuniceerd. De opkomst neemt drastisch af en er is geen pers betrokken.	Er is zoals gebruikelijk gecommuniceerd. De opkomst neemt niet of licht af en de pers weet grotendeels zijn weg te vinden.	Er is actiever gecommuniceerd dan gebruikelijk. De opkomst blijft stabiel of neemt toe en de pers is uitgenodigd. (in een reguliere vergadering is gebruikelijk ook 2 punten)
	Rechts- zeker	Er zijn 12 tot 7 artikelen niet nageleefd.	Er zijn 6 tot 1 artikelen niet nageleefd.	Alle artikelen zijn nageleefd.
	Integriteit	Er zijn veel problemen met stemapplicaties en/of briefstemmen die niet op een andere manier worden opgelost.	Stemapplicaties en briefstemmen heeft soms problemen maar deze worden beperkt opgelost.	Stemapplicaties en briefstemmen heeft soms problemen maar deze worden altijd opgelost.
	Gelijkheid	Er is sprake groepsvorming van zowel het college als willekeurige fracties.	Er is sprake van een college dat fysiek participeert t.o.v. de andere deelnemers en beperkte andere groepsvorming van bijv. fracties.	Alle deelnemers participeren digitaal en individueel, eventueel met uitzondering van de voorzitter en griffier.
	Handhaving Orde	Er is sprake van veel en onopgeloste vergaderchaos en breuk met institutioneel decorum. Er doen zich veel verstoringen voor door de thuissituatie van deelnemers en daarbuiten. Deelnemers vertonen ongepast gedrag zoals roken en drinken.	Er is sprake van vergaderchaos en/of breuk met het institutioneel decorum maar deze wordt af en toe opgelost. Er zijn verstoringen maar deze zijn beperkt. Deelnemers vertonen beperkt ongepast gedrag dat buiten roken en drinken valt.	Er is beperkt sprake van vergaderchaos en geen breuk met het institutioneel decorum en deze wordt vrijwel altijd opgelost. Er zijn beperkte verstoringen en deze worden geadresseerd. Deelnemers vertonen geen of zeer beperkte vormen van ongepast gedrag.
	Naleving RvO	Er is afgeweken van het RvO en bij vragen wordt dit niet geadresseerd.	Er is afgeweken van het RvO maar dit is niet zichtbaar voorgelegd aan de raad.	Er is niet afgeweken van het RvO of afwijkingen zijn zichtbaar voorgelegd.
Democratische besluitvorming	Consensus-gericht	De meerderheid van stemmen is laag (<60%) en er is geen zichtbaar overleg.	De meerderheid is redelijk (~70%) en er is nauwelijks zichtbaar overleg.	De meerderheid is groot (>80%) en er is veel zichtbaar overleg bij deelnemers.
	Participatief	Er is geen burgerparticipatie en deze wordt ook niet geadresseerd of besproken. De spontaniteit is laag evenals het aantal interrupties per vergaderminuut.	Er is beperkte burgerparticipatie en deze wordt ook niet geadresseerd of besproken. De spontaniteit is laag evenals het aantal interrupties per vergaderminuut.	Er is burgerparticipatie of het gebrek wordt inhoudelijk besproken. De spontaniteit is goed evenals het aantal interrupties per vergaderminuut.

	Toegankelijk	<p>De voorzitter stelt technische problemen niet vast en lost deze niet op. De voorzitter is weinig alert en dit wordt niet opgemerkt. Raadsleden hebben moeite met de IT en leeftijd speelt een grote rol. De kwaliteit van het internet van deelnemers is slecht en veel deelnemers hebben geen toegang tot digitale middelen. De infrastructuur van de gemeente is slecht en er zijn veel problemen. Videotulen zijn slechter toegankelijk en onoverzichtelijk.</p>	<p>De voorzitter stelt technische problemen regelmatig vast en lost deze regelmatig op. De voorzitter is veelal alert en zo niet dan wordt dit opgemerkt. Raadsleden hebben af en toe moeite met de IT en leeftijd speelt nauwelijks een rol. De kwaliteit van het internet van deelnemers is redelijk tot goed en vrijwel alle deelnemers hebben toegang tot digitale middelen. De infrastructuur van de gemeente is redelijk tot goed en er zijn weinig problemen. Videotulen zijn net zo toegankelijk en onoverzichtelijk als gebruikelijk.</p>	<p>De voorzitter stelt technische problemen vrijwel altijd vast en lost deze op. De voorzitter is alert en dit wordt opgemerkt. Raadsleden hebben weinig moeite met de IT en leeftijd speelt geen rol. De kwaliteit van het internet van deelnemers is goed en alle deelnemers hebben toegang tot digitale middelen. De infrastructuur van de gemeente is goed en er zijn zeer weinig problemen. Videotulen zijn net zo toegankelijk en overzichtelijk of beter als gebruikelijk.</p>
--	--------------	--	--	---

BIJLAGE 6 BEGRIPPENBEPALING

6.1 AFKORTINGEN

➤ B&W	College van Burgemeester en Wethouders
➤ BAO	Bestuurlijk Afstemmingsoverleg
➤ CIb	Centrum Infectieziektebestrijding
➤ COVID-19	Coronavirus disease 2019
➤ DV/Dv	Deelvraag
➤ Gem	Gemiddelde
➤ GRIP	Centrum Infectieziektebestrijding
➤ GW	Gemeentewet
➤ MP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
➤ OMT	Outbreak Management Team
➤ OV	Openbaar Vervoer
➤ RIS/RiS	Raadsinformatiesysteem
➤ RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
➤ RvO	Reglement van Orde
➤ VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
➤ VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
➤ WHO	World Health Organisation

6.2 BEGRIPPEN

- **Coronavirus:** het besmettelijke virus SARS-CoV-2 uit het taxonomische domein virussen.
- **COVID-19:** Besmettelijke ziekte veroorzaakt door het SARS-CoV-2 virus.
- **Digivaardig(heid):** Digitaal vaardig of digitale vaardigheid. De mate waarin een persoon (goed) om kan gaan met digitale middelen zoals computers en het internet.
- **Evaluatiecommissie:** De evaluatiecommissie digitale beraadslaging die de spoedwet toetst.
- **Huidhonger:** Het verlangen naar fysiek menselijk contact.
- **Institutioneel decorum:** uiterlijke waardigheid en status van het Nederlandse (gemeente)bestuur.
- **Lockdown:** Engels voor: vergrendeling. Een noodprotocol dat mensen binnen of buiten een bepaald gebied houdt. Zoals een land, provincie of stad.
- **Memorie van toelichting:** De uitleg bij een wetsvoorstel.
- **Physical distancing:** Het vermijden van dichtbij anderen komen.
- **Rechtmatig(heid):** Overeenkomstig de wet (van Dale, n.d.)
- **Social distancing:** Sociale onthouding of terughoudendheid.
- **Spoedwet/Noodwet/Tijdelijke wet:** Een snel ingesteld, soms tijdelijke wet, met daarin geregeld een afwijking of aanvulling van/op de reguliere wet.
- **Stemapp:** Applicatie die specifiek gebruikt wordt om te stemmen.
- **Weerstand:** tegenstand of verzet (van Dale, n.d.). Niet te verwarren met de medische betekenis van het woord.