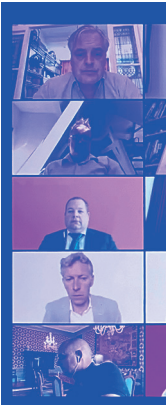


# SPRAAKWATER

## DIGITAAL VERGADEREN BELEMMERT DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING

Marcel van Dam\*

■ Het Covid-19-virus heeft directe gevolgen voor het functioneren van de politieke organen van decentrale besturen. Er was binnen de *lockdown* weliswaar een expliciete uitzondering op fysieke bijeenkomsten van raden en staten, maar de toen nog bijna geheel onbekende gezondheidsrisico's waren breed aanleiding om niet te willen vergaderen. Dat werd nog versterkt door de voorbeeldfunctie. Om te voorkomen dat het bestuur op decentraal niveau stil zou komen te vallen, is een noodwet opgesteld om als Algemeen Bestuur van een waterschap, Provinciale Staten of Gemeenteraad digitaal besluiten te kunnen nemen.<sup>1</sup> De ervaringen laten zien dat deze wet het politieke proces voor democratische besluitvorming sterk beperkt en daarom alleen in heel uitzonderlijke situaties gebruikt moet worden. Deze bijdrage is gebaseerd op ervaringen op gemeentelijk niveau, maar de analyse is ook van toepassing op waterschappen...



### Kern van de politiek: verschillen van mening legitimeert besluiten

Alle decentrale besturen hebben de afgelopen maanden ervaring opgedaan met digitaal vergaderen. Zodra in maart duidelijk werd dat de mogelijkheid daartoe wettelijk geboden zou gaan worden, zijn overal de voorbereidingen gestart. Laat voor hier voldoende zijn dat dit heel veel werk is geweest: mogelijkheden onderzoeken, contact met huidige en mogelijk nieuwe leveranciers, overleg en afstemming met IT-afdeling, vaststellen van eisen aan hardware, beschikbaar krijgen en uitleveren van geschikte laptops voor raads- en commissieleden, uitleg en instructie geven, oefensessies houden en natuurlijk daar dwars doorheen aandacht voor budgetten. Als dan eenmaal alles technisch min of meer functioneert, komt de vraag: hebben we hiermee dan nu een systeem om het politieke bedrijf echt te laten functioneren? De raad of algemeen bestuur moet een besluit kunnen nemen, in een commissie moeten ter voorbereiding alle vragen mondeling en schriftelijk gesteld en beantwoord kunnen worden. Dat is allemaal politieke besluitvorming, maar dan wel in de louter

technische betekenis. Wat is eigenlijk het wezen van democratische besluitvorming?

Systemen voor digitaal vergaderen, zoals MS teams, Zoom, Skype, etc. zijn gericht op vergaderingen waarin je elkaar opzoekt om ergens gezamenlijk uit te komen, door informatie te delen en besluiten te nemen. Kortom, het draait allemaal om de inhoudelijke rationaliteit. De *raison d'être* van een volksvertegenwoordiging is juist het zichtbaar maken van uiteenlopende opvattingen over de afweging van botsende belangen. Niet consensus, maar juist dissensus vormt de kern. Het belang daarvan is groter dan het op het eerste gezicht misschien lijkt. Dissensus toont dat andere oplossingen en belangen op tafel zijn gekomen en zijn meegewogen. Het geeft legitimiteit aan politieke beslissingen: naast de legitimiteit van de eisen en van het uiteindelijke besluit is wat politicologen proces-legitimiteit noemen, van wezenlijk belang voor het functioneren van een democratie. Simpel gezegd: als niet helder is hoe de belangenafweging en belangenbehartiging is verlopen, doet dat afbreuk aan het genomen besluit.

\* Marcel van Dam, zelfstandig politiek-bestuurlijk adviseur en interim-manager.



Afbeelding: Eric van den Berg

In de gewone politieke praktijk zie je dat terug in een veelheid aan meningen met inzet van retorica: je punt blijven herhalen, drammen, je vooral op het publiek te richten, argumenteren vanuit inhoud en emotie, met inzet van lichaamstaal en drogredeneringen, de dreigende rij bij de interruptiemicrofoon, in de rede vallen, etc. Een politiek debat is dan ook iets volstrekt anders dan netjes om de beurt wat zeggen. Dat laatste is echter wel noodzakelijk om digitaal te kunnen vergaderen en het wezen van politieke besluitvorming komt met digitaal vergaderen dan ook in de knel en daarmee de proces-legitimiteit van besluiten.

### **Informatiepositie raad verslechtert en systematische verschillen in digitale mogelijkheden**

Naast het niet adequaat kunnen faciliteren van het politieke proces heeft digitaal vergaderen negatieve gevolgen

voor de kwaliteit van politieke besluitvorming. Als zich een maatschappelijke kans of probleem voordoet, is het gebruikelijk dat het college met een onderbouwd voorstel komt. Als raad zorg je in aanvulling daarop voor je autonome kennispositie, door zelf naar de situatie te kijken, ervaringen van elders te betrekken, naar betrokkenen toe te gaan en met hen te praten en eventueel alternatieven te ontwikkelen. Kortom, je verzamelt eigen informatie en vormt zelf een mening. Normaal gesproken is dat al ingewikkeld en tijdrovend, maar in een tijd met de Covid-19-restricties haast onmogelijk. Je kunt als raadslid niet makkelijk zelf op pad gaan om met betrokkenen of experts te overleggen en daardoor kun je bijna alleen maar reageren op de jou door het college aangeboden informatie. De raad wordt op die manier naar binnen gezogen. Wat dreigt is een steeds sterkere oriëntatie op de stukken van het college en de teloorgang van de eigen informatiepositie van de raad of

algemeen bestuur. Die digitale vergadersystemen wekken ten onrechte de indruk dat alles gewoon door kan gaan, terwijl de kwaliteit van de belangenafweging onder druk staat.

Digitaal vergaderen heeft ook andere niet direct voorziene gevolgen. Voor een belangrijk deel bepalen een goede internetverbinding, een rustige ruimte en digitale vaardigheden je effectiviteit als deelnemer. Als je dat als raadslid maar beperkt tot je beschikking hebt, dan vind je het bijvoorbeeld lastig om in te loggen, staat je microfoon ineens niet aan, valt de verbinding weg, verstoren kinderen of een huisdier je betoog, et cetera. Er zijn altijd verschillen tussen raadsleden in kwaliteiten zoals verbale vaardigheden, maar deze nieuwe factoren hangen samen met politiek relevante achtergrondkenmerken als leeftijd, inkomen en opleiding. Natuurlijk zijn er de spreekwoordelijke uitzonderingen als tachtigplussers die heel handig zijn met digitale systemen, maar deze factoren spelen wel degelijk een rol. Daarmee bestaat er een reëel risico dat raadsleden van bepaalde partijen bij digitaal vergaderen in het nadeel zijn.

## Ongemakkelijk veel mogelijkheden om als voorzitter ongezien te sturen

Een raadsvergadering ontwikkelt zich onder leiding van de voorzitter, die stuurt en meebeweegt. Normaal gesproken is dat zichtbaar voor iedereen. In digitale vergaderingen zijn er echter vele mogelijkheden om ook ongezien te sturen. Wie geef je het woord, wanneer pak je een vraag uit de *chat* of laat je die juist liggen, wie laat je ongemerkt wachten en wie kan direct reageren, wanneer las je een pauze in. De voorzitter heeft hier altijd wel keuzes in, maar die zijn nu oncontroleerbaar omdat het vrijwel onzichtbaar gebeurt in het digitale domein. De voorzitter kan daarmee een veel sterker sturende rol nemen. Als het politiek spannend wordt voor een wethouder of hoogheemraad in een interpellatiedebat, kan een voorzitter daar meer mee spelen, door bijvoorbeeld hem of haar uitvoerig te laten antwoorden. Niemand staat nu zichtbaar in de rij achter de interruptiemicrofoon. Burgemeesters en dijkgraven zijn zich ongetwijfeld bewust van dat spanningsveld en willen daar zorgvuldig mee omgaan. Maar het zijn ook maar mensen die naast vergadervoorzitter tegelijk ook voorzitter van het

college zijn, zich kunnen vergissen, hun eigen opvattingen hebben en juist omdat het niet transparant is, zit daar een grote kwetsbaarheid voor democratische processen in digitale vergadersystemen.

## Digitaal vergaderen alleen bij uiterste noodzaak

Digitale systemen zijn ontwikkeld en geschikt voor technisch getinte overleggen en besluiten. Voor *democratische* besluitvorming moet digitaal vergaderen echter zo min mogelijk gebruikt worden. Het politieke proces wordt erdoor gehinderd, de kwaliteit van de afweging wordt lager door beperkte en eenzijdige informatie, deelnemers zijn niet gelijkwaardig en voorzitters kunnen ongezien op allerlei manieren sturen. Dat geldt voor waterschappen net zo zeer als voor gemeenten en provincies. De “Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba” is letterlijk een noodwet: alleen bij uiterste noodzaak inzetten.

---

### SAMENVATTING

Digitale vergadersystemen zijn ontwikkeld en geschikt voor technisch getinte overleggen en besluiten. Een noodwet heeft het mogelijk gemaakt deze systemen ook te gebruiken voor democratische besluitvorming in waterschappen, provincies en gemeenten. Digitaal vergaderen is echter ongeschikt voor democratische besluitvorming. Het politieke proces wordt erdoor gehinderd, de kwaliteit van de afweging wordt lager door beperkte en eenzijdige informatie, deelnemers zijn niet gelijkwaardig en voorzitters kunnen ongezien op allerlei manieren sturen. Alleen bij uiterste noodzaak dienen democratische besluiten op deze wijze te worden genomen.

---

! [red] De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincie, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is op 9 april in werking getreden. Op 1 september 2020 vervalt de wet in principe. Op 20 mei 2020 kwam een evaluatierapport uit van de commissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, te vinden op [www.kennisopenbaarbestuur.nl](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl)