



Audiovisuele verslaglegging van vertegenwoordigende organen

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Project:

2007.050

Publicatienummer:

2007.050-0717

Datum:

Utrecht, 10 januari 2008
(versie def_1.1)

Auteurs:

Drs. Barbera van den Berg
Ir. ing. Reg Brennenraedts
Drs. Sven Maltha
Drs. Robbin te Velde

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Achtergrond	6
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen.....	6
1.3	Onderzoeksaanpak	7
1.4	Leeswijzer.....	8
2	Overzicht van het gebruik van audiovisuele verslaglegging	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Globaal overzicht	10
2.3	Grootte versus gebruik van online audiovisuele verslaglegging	10
2.4	Grootte versus gebruik van archivering	11
2.5	Audiovisuele versus geschreven verslaglegging	12
2.6	Conclusie	14
3	Techniek en markt	15
3.1	Mogelijkheden van de beschikbare systemen	15
3.2	Leveranciers van systemen voor audiovisuele verslaglegging	20
3.3	Overzicht van vraag naar online audiovisuele verslaglegging	24
3.4	Mogelijke ontwikkelingen in de techniek	27
3.5	Mogelijke ontwikkelingen in de markt.....	29
3.6	Conclusie	31
4	Case studies	33
4.1	Raadsinformatiesysteem Amsterdam (RIA)	33
4.1.1	<i>Ontwikkeling van het systeem</i>	<i>33</i>
4.1.2	<i>Democratische waarde van het systeem</i>	<i>34</i>
4.1.3	<i>Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging</i>	<i>38</i>
4.2	Politiek.residentie.net (Den Haag)	39
4.2.1	<i>Ontwikkeling van het systeem</i>	<i>39</i>
4.2.2	<i>Democratische waarde van het systeem</i>	<i>42</i>
4.2.3	<i>Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging</i>	<i>43</i>
4.3	Case: Deventer.....	43
4.3.1	<i>Ontwikkeling van het systeem</i>	<i>43</i>
4.3.2	<i>Democratische waarde van het systeem</i>	<i>45</i>
4.3.3	<i>Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging</i>	<i>47</i>

4.4	Staten informatie systeem (provincie Gelderland)	48
4.4.1	<i>Ontwikkeling van het systeem</i>	<i>48</i>
4.4.2	<i>Democratische waarde van het systeem</i>	<i>49</i>
4.4.3	<i>Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging</i>	<i>51</i>
4.5	Vergelijking tussen de cases	52
4.5.1	<i>Ontwikkeling van het systeem</i>	<i>52</i>
4.5.2	<i>Democratische waarde van het systeem</i>	<i>53</i>
4.5.3	<i>Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging</i>	<i>57</i>
5	Uitkomsten, trends en aanbevelingen	58
5.1	Belangrijkste uitkomsten	58
5.2	Trends	60
5.3	Discussiepunten	61
5.4	Concrete aanbevelingen	63
	Bijlage 1. Generiek raamwerk voor de beschrijving van AV-toepassingen	65
	Bijlage 2. Lijst van respondenten	67
	Bijlage 3. Achtergrondcijfers en statistieken	68
	Bijlage 4. Overzicht van de cases	69

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Eén van de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het bevorderen van de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Democratische basisinformatie – de besluiten en vergaderstukken van vertegenwoordigende organen – is daarbij erg belangrijk.

In steeds meer gemeenten en provincies worden vergaderingen live via het internet uitgezonden ('webcasting'). Dit is een toegankelijke manier om het democratische proces aan de burgers te presenteren. Algemeen wordt aangenomen dat de lokale en provinciale politiek daardoor meer gaat leven.

Wanneer de audiovisuele bestanden worden opgeslagen, ontstaan er daarnaast tal van geavanceerde mogelijkheden. Audiovisuele fragmenten kunnen per onderwerp en per spreker worden geïndexeerd en op een willekeurig tijdstip worden afgespeeld. Ook van deze ontwikkeling wordt verondersteld dat ze een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de ontsluiting van bestuurlijke en politieke informatie voor een breder publiek.¹

Naast de vermeende voordelen zou er echter ook een belangrijk nadeel kunnen optreden. Het opstellen van schriftelijke verslagen is een arbeidsintensieve en dus relatief dure optie. Het ligt daardoor voor de hand te veronderstellen dat gemeenten en provincies die audiovisuele verslaggeving inzetten, gaan bezuinigen op de traditionele schriftelijke verslaglegging. Het gebruik van de nieuwe optie van webcasting zou zo de toegankelijkheid van bestuursinformatie eerder kunnen verslechteren dan verbeteren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek geeft een kwantitatief en kwalitatief beeld van de gevolgen van het gebruik van audiovisuele verslaggeving door gemeenten en provincies op hun schriftelijke verslaggeving. Het onderzoek richt zich met name op de effecten van de mogelijke verschuiving op de kwaliteit van de aangeboden bestuurlijke informatie. In de centrale onderzoeksvraag is dat als volgt verwoord:

Leidt het gebruik van audiovisuele verslaggeving door gemeenten en provincies tot een verslechtering of verbetering van de toegankelijkheid van bestuursinformatie ten opzichte van de situatie dat er alleen van schriftelijke verslaggeving gebruik werd gemaakt ?

Gegeven de doelstellingen die in het offerteverzoek zijn geformuleerd is deze centrale vraag opgesplitst in een vijftal vervolgvragen:

1. Is de manier waarop gemeenten en provincies via hun website audiovisuele informatie aanbieden een verbetering ten opzichte van het schriftelijk verslag in termen van toegankelijkheid en begrijpelijkheid?

¹ Zie onder andere prof. Elzinga in *Binnenlands Bestuur* ('Raadsinformatiesysteem Amsterdam heeft de toekomst'. 1 juli 2007, p.15)

2. Is de audiovisuele verslaglegging democratisch verantwoord?
3. Welke opties bestaan er in de markt om de toegankelijkheid van audiovisuele verslagen (verder) te optimaliseren?
4. Wat zijn de verschillen in het gebruik van audiovisuele versus schriftelijke verslaglegging in gemeenten en provincies waarbij de algehele verslaglegging een hoge kwaliteit heeft en van het gebruik van audiovisuele versus schriftelijke verslaglegging in gemeenten en provincies waarbij de algehele verslaglegging een gemiddelde kwaliteit heeft?
5. Welke concrete maatregelen en adviezen kunnen er worden geformuleerd om de transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie te waarborgen zodat een audiovisueel verslag minstens zo toegankelijk is als een schriftelijk verslag?

1.3 Onderzoeksaanpak

Een centrale veronderstelling bij het ontwerp van het onderzoek is dat er geen *noodzakelijk* verband bestaat een toename van het gebruik van audiovisuele verslaglegging en een afname van de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging. Of er uiteindelijk substitutie optreedt, hangt niet zozeer af van de inherente kenmerken van de technologie maar veel meer van de wijze waarop de nieuwe technologie lokaal wordt ingezet. Dit proces kan alleen goed samen met de direct betrokkenen (gebruikers, beheerders, bestuurders) worden beschreven. De focus in dit onderzoek ligt daarom op de *kwalitatieve beschrijving* van de verschillende soorten van gebruik van audiovisuele verslaggeving.

Het gevaar bij kwalitatieve beschrijvingen is dat de nadruk teveel komt te liggen op de unieke en onderscheidende kenmerken van de case. Gegeven de relatief beperkte omvang van het onderzoek kunnen er slechts een handvol cases worden onderzocht. Er bestaat dan een reëel gevaar dat de eindconclusies van het onderzoek (te) sterk worden gekleurd door opvallende maar relatief zeldzame gebeurtenissen. Verder is het daardoor niet goed mogelijk om de case studies met elkaar te vergelijken en over de case studies heen conclusies te trekken.

We hebben er daarom voor gekozen om eerst een breed overzicht te maken van het gebruik van audiovisuele verslaglegging door gemeenten en provincies. Om op een zo efficiënte en consistente manier zoveel mogelijk cases te kunnen beschrijven is er gebruik gemaakt van een generiek raamwerk. In het raamwerk wordt het centrale thema van dit onderzoek – democratische toegankelijkheid van overheidsinformatie – in een viertal dimensies verder is uitgewerkt.² In de logische volgorde zijn dit:

1. **beschikbaarheid**,
2. **toegankelijkheid** (in enge zin),
3. **begrijpelijkheid** en

² Informatie moet eerst beschikbaar zijn voordat het toegankelijk kan worden gemaakt. Als die informatie vervolgens niet op een begrijpelijke manier wordt gepresenteerd, heeft de toegankelijkheid vanuit democratisch oogpunt weinig toegevoegde waarde. Dat geldt tenslotte ook voor informatie waar de burger zich niet formeel op kan beroepen (dat wil zeggen die niet officieel is geaccordeerd door het bestuursorgaan). In bijlage 1 is een verdere uitwerking van het raamwerk opgenomen.

4. verantwoordelijkheid.

Hetzelfde raamwerk is later gebruikt om in de (vier) kwalitatieve cases de democratische toegankelijkheid van schriftelijke verslaglegging en die van audiovisuele verslaglegging op een vergelijkbare wijze te beschrijven. De cases zijn beschreven op basis van diepte-interviews met de partijen die direct betrokken waren bij de invoering van de online audiovisuele verslaglegging. In alle cases bleek de griffie de centrale ingang te zijn. Gegeven de beperkte omvang van het onderzoek was het niet mogelijk om zelf data te verzamelen over de eindgebruikers van de webcasting toepassingen (de burgers). Er is daarom – voor zover mogelijk – zoveel mogelijk gebruik gemaakt van secundaire data (bezoekersstatistieken en dergelijke). De vier cases zijn niet allemaal even uitgebreid beschreven. Er is voor gekozen om de beperkte beschikbare onderzoekscapaciteit te concentreren op de cases waarin het meest uitgebreid gebruik wordt gemaakt van audiovisuele verslaglegging.

Voorafgaande aan de vier case studies is het huidige aanbod van toepassingen voor online audiovisuele verslaglegging in Nederland onderzocht. Op deze manier konden de specifieke resultaten in de vier cases worden beoordeeld tegen de algemene ontwikkelingen in de markt en in de stand der techniek. De beschrijving van de Nederlandse markt is grotendeels gebaseerd op een aantal interviews met vertegenwoordigers van de belangrijkste leveranciers in Nederland.³

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek al snel dat de mogelijke substitutie tussen audiovisuele en schriftelijke verslaglegging met name zou kunnen optreden bij kleinere gemeenten. De veronderstelling was dat deze gemeenten vanwege hun relatief bescheiden budgetten de inzet van hun middelen zouden moeten concentreren op een van de twee soorten verslaglegging.⁴ Omdat in de cases op verzoek van de opdrachtgever bewust is gekozen voor grotere gemeenten⁵ is het brede overzicht van het gebruik van audiovisuele verslaglegging later uitgebreid met een beknopt kwantitatief onderzoek naar de relatie tussen het gebruik van audiovisuele verslaglegging en de kwaliteit van de schriftelijke verslaglegging.

1.4 Leeswijzer

In de structuur van dit rapport zijn de verschillende onderdelen van het onderzoek in een logische volgorde – van breed naar smal en vervolgens weer naar breed – geplaatst. Hoofdstuk 2 geeft een globaal overzicht van het gebruik van online audiovisuele verslaglegging in Nederland. Hoofdstuk 3 gaat in op de aanbodzijde. In het eerste deel van het hoofdstuk worden de huidige technische mogelijkheden beschreven. In het tweede deel volgt een overzicht van de belangrijkste leveranciers die op de Nederlandse markt actief zijn. Hoofdstuk vier beschrijft de vier cases in detail. De volgorde van de cases volgt

³ In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle respondenten. Dit betreft zowel de personen die we hebben gesproken in het kader van de case studies als in het kader van de marktverkenning.

⁴ Sommige aanbieders van audiovisuele verslaglegging gebruiken het substitutie-effect zelfs als verkoopargument: "Voortaan kunt u ervoor kiezen om minder gedetailleerd schriftelijk te notuleren en deels naast een besluitenlijst door te verwijzen naar het videoarchief. Hiermee bespaart u aanzienlijk op de kosten van notuleren."

(http://www.gemeenteoplossingen.nl/Producten/Raadsinformatie/io4_%7C_raad_direct/)

⁵ Dit is gedaan in de (naar later bleek correcte) veronderstelling dat grote gemeenten voorop lopen in het gebruik van audiovisuele verslaglegging. Het bestuderen van de toepassing van audiovisuele verslaglegging door grote gemeenten levert dan de meest rijke en uitgebreide informatie op.

gedeeltelijk de chronologie van het onderzoek. De meest uitgebreide case (Amsterdam) is eerst onderzocht, daarna de minder uitgebreide cases. In het afsluitende vijfde hoofdstuk zijn de conclusies uit de afzonderlijke case studies met elkaar vergeleken en geplaatst tegen de achtergrond van de resultaten van de marktverkenning en de kwantitatieve onderzoek van de vraagkant. In het tweede deel van dit hoofdstuk zijn tenslotte een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd op basis van de conclusies die in het voorafgaande zijn getrokken.

1.5 Definities

Het overkoepelende begrip 'online audiovisuele (AV) verslaglegging' omvat zowel het aanbieden van geluidsfragmenten over het internet (*online audio verslaglegging*) als videobeelden (*online video verslaglegging*). Welbeschouwd verwijst video alleen naar beeldmateriaal en niet naar geluidsmateriaal. In het gangbare taalgebruik wordt met video echter beeld *en* geluid bedoeld – denk aan een viderecorder of videocamera die zowel beeld en geluid opnemen en afspelen. In het vervolg van dit rapport wordt met video verwezen naar audiovisuele verslaglegging waarin functionaliteiten voor beeld en geluid zijn opgenomen, bij audio is er alleen sprake van geluid.

2 Overzicht van het gebruik van audiovisuele verslaglegging

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een kwantitatief overzicht gegeven van het gebruik van online audiovisuele verslaglegging door vertegenwoordigende organen in Nederland. Om een goede vergelijking tussen de organen (en statistische analyses) mogelijk te maken is ervoor gekozen om het overzicht te beperken tot gemeenten. Daar staat tegenover dat het overzicht nagenoeg compleet is, dat wil zeggen alle gemeenten in Nederland dekt. In theorie is het mogelijk dat bij ons onderzoek op het internet enkele webcasting applicaties van gemeenten over het hoofd zijn gezien. Dit leidt echter nauwelijks tot vertekening omdat de impact van een applicatie die niet te vinden is via zoekmachines zeer gering zal zijn. Verder zijn alle gevallen waarbij slechts één uitzending beschikbaar was, beschouwd als pilot project en niet in de analyses opgenomen. Het accent van het onderzoek lag immers op het structurele gebruik van online audiovisuele verslaglegging, niet op het traceren van experimenten.

2.2 Globaal overzicht

Van de 443 gemeenten in Nederland maken er op dit moment 67 gebruik van online audiovisuele verslaglegging. Dat is 15% van het totaal. Deze groep kent een goede spreiding over Nederland: Van de gemeente Ameland tot de gemeente Heerlen, van de gemeente Vlaardingen tot de gemeente Zwolle. Met uitzondering van de grootte van de gemeente (zie de volgende paragraaf) lijken er geen kenmerken te zijn waarop deze groep gemeenten zich onderscheidt van de rest van de Nederlandse gemeenten.

Het gros van de gemeenten maakt alleen gebruik van audio verslaglegging. De groep van gemeenten die daarnaast ook van video gebruik maakt – dus van audiovisuele verslaglegging in de ware zin van het woord – is nog zeer beperkt. In totaal gaat het dan nog slechts om tien gemeenten, of 2% van het totaal.

2.3 Grootte versus gebruik van online audiovisuele verslaglegging

Er is een duidelijk verband tussen de omvang van de gemeente en het gebruik van audio verslaglegging door die betreffende gemeente. Zo is de gemiddelde grootte van een gemeente die gebruik maakt van online audio verslaglegging – uitgedrukt in het aantal bewoners – bijna twee keer zo hoog als van het landelijk gemiddelde.⁶ Als we de verdeling over de verschillende grootteklassen bekijken wordt het beeld nog duidelijker. Met uitzondering van de op een na grootste klasse is er sprake van een continue stijging van het percentage gemeenten met webcasting.

⁶ 65.582 bewoners tegen een landelijk gemiddelde van 36.959 bewoners.

Tabel 1. Aandeel gemeenten met online audio (only) verslaglegging per grootteklasse naar aantal inwoners (september 2007)⁷

	Aantal inwoners					
	<15.000	15.001-25.000	25.001-50.000	50.001-100.000	100.001-200.000	>200.000
totaal aantal gemeenten	127	115	135	41	19	6
totaal aantal gemeenten met online audio verslaglegging	12	11	23	9	1	1
relatief aandeel	9%	10%	17%	22%	5%	17%

Als we de set beperken tot gemeenten die video gebruiken is het verband nog sterker. De gemiddelde grootte van deze gemeenten is bijna zes keer zo groot (224.000 inwoners) als het landelijke gemiddelde. Een opvallende uitzondering is de gemeenten Oostzaan, die slechts 9.200 inwoners telt. Beperken we de set nog verder tot de gemeenten die ook *live* online videobeelden aanbieden, dan is het aantal bijna acht keer zo groot (292.167 inwoners) als het landelijke gemiddelde.

Tabel 2: Aandeel gemeenten met online video (plus audio) verslaglegging per grootteklasse naar aantal inwoners (september 2007)⁸

	Aantal inwoners					
	<15.000	15.001-25.000	25.001-50.000	50.001-100.000	100.001-200.000	>200.000
totaal aantal gemeenten	127	115	135	41	19	6
totaal aantal gemeenten met video webcasting	1	0	0	3	3	3
relatief aandeel	1%	0%	0%	7%	16%	50%

2.4 Grootte versus gebruik van archivering

Het gebruik van een archief geeft een duidelijke meerwaarde aan een toepassing voor audiovisuele verslaglegging.⁹ Als er een archief is kunnen burgers bijvoorbeeld de meest

⁷ In de periode september – december 2007 zijn er minimaal 12 gemeenten bijgekomen. Dat brengt het totaal voor audio only gemeenten dan op 69 (16%, zie ook figuur 6, paragraaf 3.3).

⁸ De groei in de afgelopen maanden (zie vorige voetnoot) was met name sterk in het videosegment. Daar zijn minimaal 14 gemeenten bijgekomen – dus meer dan een verdubbeling in twee maanden (van 2,3% naar 5,4%, zie wederom figuur 6, paragraaf 3.3).

⁹ Het opslaan van online uitgezonden mediabestanden is niet vanzelfsprekend. Met name videobestanden zijn relatief groot in omvang en het archiveren van dergelijke bestanden vereist veel

recente vergadering terugzien of op trefwoord zoeken naar een bepaalde specifieke vergadering die voor hun van belang is. Ook voor deze variabele hebben we het verband met de grootte van de gemeente onderzocht (zie Tabel 3). Gemeenten hebben gemiddeld 32 audio en/of videobestanden online staan. De variatie tussen de gemeenten is relatief beperkt, en er is dit maal geen duidelijk patroon te onderkennen.¹⁰ Er is geen eenduidig verband tussen grootte en omvang van het AV-archief.

Tabel 3: Relatie tussen omvang archief van webcasting en omvang gemeente (september 2007)

	Aantal inwoners					
	<15.000	15.001-25.000	25.001-50.000	50.001-100.000	100.001-200.000	>200.000
totaal aantal gemeenten met audio en/of video	14	11	23	15	7	7
totaal aantal bestanden	216	371	872	655	97	270
Gemiddeld omvang archief	15,4	33,7	37,9	43,7	13,9	38,6

2.5 Audiovisuele versus geschreven verslaglegging

De laatste relatie die is onderzocht, is die tussen audiovisuele verslaglegging en de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging. In het laatste geval is kwaliteit geoperationaliseerd als de mate van detail van de verslaglegging. Hiervoor is de volgende schaal gebruikt:

Tabel 4: Meetinstrument voor de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging (mate van detail)

Label	Omschrijving
5 INTEGRAAL	Dit is een letterlijke weergave, inclusief versprekingen en grammaticale fouten.
4 WOORDELIJK	Spreektaal wordt omgezet naar schrijftaal.
3 UITGEBREID	Samenvatting van het betoog van een spreker.
2 SAMENVATTEND	Samenvatting per agendapunt opgesteld.
1 BESLUITENLIJST	Wettelijk minimum.

Omdat het scoren van de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging relatief veel tijd kost is de analyse beperkt tot de (tien) gemeenten die online video verslaglegging gebruiken. Deze kwaliteit van schriftelijke verslaglegging van deze (experimentele) groep is

(kostbare) opslagruimte. Vaak worden dit soort bestanden daarom als vluchtige, eenmalige uitzendingen verspreid. Daarnaast is het doorzoekbaar maken van audio- en videobestanden geen sinecure (zie hierna, hoofdstuk 3). In het laatste geval is het toevoegen van een apart spoor voor ondertiteling een belangrijk middel om de AV-bestanden beter doorzoekbaar te maken (zie hierna).

¹⁰ Zie ook figuur 11 in bijlage 3.

vervolgens vergeleken met een vergelijkbare (controle)groep van gemeenten die geen gebruik maken van audiovisuele verslaglegging.¹¹

In de onderstaande tabel worden de resultaten van de analyse getoond. Er blijkt niet of nauwelijks verschil te bestaan tussen de experimentele groep en de controlegroep. De gemeente Westland heeft een hogere score dan haar evenbeeld (Sittard-Geleen) maar gebruikt wel video verslaglegging. Alleen in het geval van Zwolle scoort de gemeente uit de experimentele groep lager dan de bijbehorende gemeente uit de controlegroep. Voorheen (in 2002) beschikte Zwolle nog wel over woordelijke schriftelijke samenvattingen. Het is echter onduidelijk of deze achteruitgang in kwaliteit te maken heeft met de invoering van de audiovisuele toepassing. Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat er enig verband bestaat tussen de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging en het gebruik van AV (hier: video) verslaglegging.

Tabel 5: Kwaliteit online video verslaglegging versus kwaliteit van schriftelijke verslaglegging (matched pairs)

<i>naam gemeente</i>	<i>inwonertal</i>	<i>video</i>	<i>wijze van schriftelijke verslaglegging</i>
Strijen	9.195	Nee	uitgebreid
Oostzaan	9.200	Ja	uitgebreid
Gouda	71.386	Nee	woordelijk
Lelystad	71.447	Ja	woordelijk
Alkmaar	94.455	Nee	uitgebreid
Leeuwarden	91.817	Ja	uitgebreid
Sittard-Geleen	96.648	Nee	uitgebreid
Westland	98.328	Ja	woordelijk
Zoetermeer	116.979	Nee	woordelijk
Zwolle	113.078	Ja	samenvattend
Apeldoorn	156.051	Nee	woordelijk
Nijmegen	159.522	Ja	woordelijk
Breda	169.709	Nee	woordelijk
Groningen	180.729	Ja	woordelijk
Almere	178.466	Nee	woordelijk
Eindhoven	209.172	Ja	woordelijk
Utrecht	280.949	Nee	woordelijk
Den Haag	475.627	Ja	woordelijk
Rotterdam	588.697	Nee	woordelijk
Amsterdam	743.079	Ja	woordelijk

¹¹ Hierbij zijn gemeenten van verschillende grootte betrokken. Voor het onderzoeksontwerp is er gebruik gemaakt van een opzet met *matched pairs*. Dit betekent dat voor elke gemeente in de experimentele groep een gemeente is gekozen die ongeveer dezelfde omvang heeft, maar die géén gebruik maakt van AV-verslaglegging (de referentiegroep). We hebben bijvoorbeeld Amsterdam (video) vergeleken met Rotterdam (geen AV) en Oostzaan (video) met Strijen (geen AV). Door deze opzet is het ondanks de omvang van de twee groepen in principe mogelijk om uitspraken te doen over de gehele groep van gemeenten.

2.6 Conclusie

Op het eerste gezicht lijkt er weinig verband te liggen tussen eigenschappen van gemeenten en het gebruik van webcasting. Uit kwantitatief onderzoek blijkt echter dat het aantal inwoners van een gemeente samenhangt (en dus waarschijnlijk van invloed is) op het al dan niet gebruiken van online AV-verslaglegging. Door de bank genomen blijkt dat de omvang van een gemeente positief samenhangt met het gebruik van zowel audio als video verslaglegging. Als het gaat om de omvang van het webcasting archief, is er daarentegen geen duidelijk patroon te vinden. Tenslotte laat een paarsgewijze analyse zien dat het gebruik van online AV-verslaglegging zeer waarschijnlijk niet van invloed is op de kwaliteit van de schriftelijke verslaglegging.

3 Techniek en markt

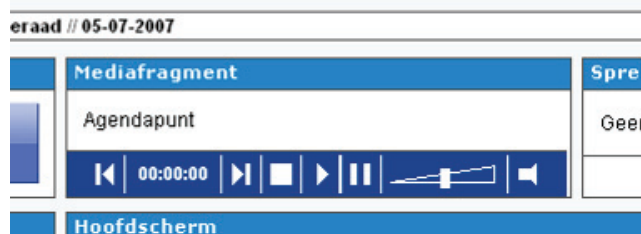
3.1 Mogelijkheden van de beschikbare systemen

De belangrijkste functionaliteiten van online audiovisuele toepassingen zijn het op verschillende manieren (bijvoorbeeld live of vertraagd) weergeven van geluid (audio) en beeld (video) en het indexeren (bijvoorbeeld op onderwerp of spreker) en opslaan (archivering) van de audio- en videobestanden. Al deze mogelijkheden worden hieronder puntsgewijs behandeld.

Audio

Bij het uitzenden van vergaderingen maakt elke toepassing die we zijn tegengekomen uiteraard minimaal gebruik van audio – het gebruik van video komt (nog) relatief weinig voor. Het formaat waarin de audiobestanden worden aangeboden is doorgaans MP3¹² of WMA.¹³ Deze formaten zijn zeer gangbaar en worden ook voor andere toepassingen (zoals het comprimeren van muziekbestanden) gebruikt. Als het gaat om audio bestanden, dan zijn deze vaak in het WMA-formaat.

De audiobestanden kunnen op twee manieren worden aangeboden: via een downloadbaar bestand of via een geïntegreerde speler op de website. In het laatste geval kunnen gebruikers eenvoudig geluid beluisteren door in een website op 'play' te drukken.¹⁴ Figuur 1 toont een voorbeeld van een geïntegreerde speler op een website. De meer geavanceerde oplossingen die door de grotere marktpartijen worden aangeboden, maken gebruik van de geïntegreerde speler op de website. MP3-bestanden die gebruikers kunnen downloaden worden doorgaans alleen aangeboden door gemeenten die een custom-made oplossing gerealiseerd hebben.



Figuur 1: Voorbeeld van een geïntegreerde speler op een website ¹⁵

De kwaliteit van de audio is over het algemeen zeer goed. Wij zijn nauwelijks passages tegengekomen die niet of slecht te verstaan zijn.¹⁶

¹² Zie <http://nl.wikipedia.org/wiki/Mp3>

¹³ http://nl.wikipedia.org/wiki/Windows_Media_Audio

¹⁴ Het bekendste voorbeeld van een in een website geïntegreerde speler is misschien wel www.youtube.com. Ook hier kunnen gebruikers eenvoudig multimediale content gebruiken door op een knop op een website te drukken. Vergelijk dit bijvoorbeeld met het downloaden van MP3's: Om deze bestanden af te spelen heeft een gebruiker een programma (bijvoorbeeld Windows Media Player, Winamp) of apparaat (zoals een iPod) nodig.

¹⁵ Afkomstig van de website: <http://dongeradeel.raadsinformatie.nl>

Video

Een relatief klein gedeelte van multimediale verslagen van vergaderingen die we hebben gevonden (zie hoofdstuk 2), maakt gebruik van videobeelden. Het formaat waarin deze beelden worden aangeboden, is bijna altijd het WMV-formaat (*Windows Media Video*).¹⁷ Dit is een verzamelnaam van een aantal compressietechnologieën dat wordt aangeboden door Microsoft. Videobestanden worden aangeboden door middel van een geïntegreerde speler op de website. Zo kunnen gebruikers direct toegang krijgen tot de beelden. Er zijn geen aanbieders gevonden die de bestanden expliciet downloadbaar aanbieden.¹⁸

De kwaliteit van de videobeelden wordt beïnvloed door een groot aantal factoren. Het maken van videobeelden is veel complexer dan het maken van geluidsopnamen. Om te beginnen is er de wijze van opnemen van het beeld. Zo kan er gekozen worden voor een vaste camera. Dit lijkt enigszins op een beveiligingscamera van goede kwaliteit die aan het plafond hangt. Deze maakt vanuit een vast punt opnamen van de gehele vergaderzaal. Omdat de resolutie van deze uitzendingen vrij beperkt is en de camera een groot gebied afdekt, is het moeilijk om details te zien. Een tweede manier om opnames te maken is door gebruik te maken van een camerasysteem dat automatisch focust op de spreker. Dit vraagt om een systeem waarin de camera in ieder geval om haar assen moet kunnen bewegen. Het richten op de spreker kan gebeuren door gebruik te maken van de gegevens over de microfoon. Daar waar de microfoon aanstaat, bevindt zich de spreker. Dit systeem geeft een goed overzicht van de vergadering, doordat het de beperkte resolutie goed inzet. Alleen de spreker is immers in beeld. Indien er echter sprake is van snel wisselende sprekers (zoals bijvoorbeeld tijdens discussies) kan de verslaglegging onduidelijk zijn. Een derde manier van het maken van opnamen is het inzetten van cameramensen of camera's met verschillende standpunten. In principe is dit gelijk aan de manier waarop televisie gemaakt wordt. Hoewel dit zonder twijfel voor de beste kwaliteit zorgt, zijn de kosten hiervan verreweg het hoogst. Daarnaast doet zich uit oogpunt van verantwoordelijkheid het probleem voor door de menselijke tussenkomst (regisseur!) de objectiviteit van het vastleggen van de beelden niet meer gewaarborgd is.

Bij het bekijken van de videobeelden hebben wij een aantal drempels ervaren. Bovendien bleek de kwaliteit van videoverslaglegging van geval tot geval sterk te verschillen. De belangrijkste problemen waar we mee te maken kregen waren de volgende:

- *Moeite met positiewijzigingen.* Vrij veel systemen kunnen niet goed omgaan met een gebruiker die snel door het verslag heen wil lopen. Een gebruiker wil bijvoorbeeld slechts een paar fragmenten van enkele agendapunten zien. We zien dan vaak dat het zeer lang duurt voordat de positiewijziging wordt doorgevoerd. Soms valt ook het beeld of geluid (tijdelijk) weg of wordt het systeem instabiel (browser hangt).
- *Synchronisatie.* Zelfs kleine imperfecties in de afstemming van beeld en geluid kunnen mensen zeer goed waarnemen. Het synchroniseren van beeld en geluid is dan ook een

¹⁶ In de enkele gevallen dat het geluid slecht te verstaan was, had dit meestal te maken met politici die door elkaar heen spraken. Dat heeft dus meer de gebruiker te maken dan met de techniek.

¹⁷ <http://en.wikipedia.org/wiki/WMV>

¹⁸ Er zijn de afgelopen tien jaar talloze systemen bedacht die content trachtten te beschermen tegen kopiëren, herhaaldelijk gebruiken, downloaden, et cetera. Tegenwoordig worden deze systemen vaak DRM ([Digital Rights Management](#)) genoemd. In de praktijk blijken deze systemen echter niet succesvol te zijn in het uitvoeren van hun taak. Elk bestand dat een gebruiker kan gebruiken (bijvoorbeeld beluisteren, bekijken, installeren, et cetera), kan per definitie worden gekopieerd, opgeslagen en bewerkt. Zelfs de beste bescherming van video (of audio) kan worden omzeild door het beeld (of geluid) via een camera (of microfoon) op te nemen.

probleem waar veel online videoapplicaties mee te maken hebben. Zelfs bij betrekkelijk geavanceerde spelers komt dit probleem regelmatig voor.

- *Instabiel.* Sommige systemen kunnen ertoe leiden dat de internetbrowser vastloopt.
- *Traag.* Enkele systemen hebben lange tijd nodig (minuten...) om in te laden. Een minuut is een eeuwigheid in het internettijdperk. Een groot gedeelte van de potentiële kijkers zal bij dit soort wachttijden waarschijnlijk afhaken.
- *Browsercompatibiliteit.* Enkele videospelers bleken niet goed te kunnen omgaan met andere browsers dan Internet Explorer. Het testen van de systemen op een FireFox browser bleek dan ook niet altijd succesvol.¹⁹

Live uitzendingen

Live uitzendingen maken het mogelijk dat burgers meteen kunnen vernemen welke beslissingen er in hun raad worden genomen. Hoewel relatief veel aanbieders het mogelijk maken om vergaderingen live uit te zenden, maken betrekkelijk weinig vertegenwoordigende organen hier nog gebruik van. In de praktijk zijn we geen live uitzendingen tegengekomen die alleen betrekking hadden op audio.²⁰ Elke live uitzending was dus een combinatie van beeld en geluid. Gegevens over het aantal gebruikers laten zien dat er doorgaans minder mensen de live uitzending bekijken dan de gearchiveerde uitzending. Daarentegen bestaat binnen de sector het beeld dat kijkers van live-uitzendingen een groter gedeelte van de vergadering bekijken dan mensen die via het archief de beelden benaderen.

Archief functie

¹⁹ Dit is een belangrijk punt dat voor een deel teruggevoerd kan worden op de toegepaste techniek. Er worden ondermeer componenten gebruikt die browserspecifiek zijn; een alternatief voor andere browsers is niet voorhanden. Dit lijkt niet in overeenstemming te brengen te zijn met de Webrichtlijnen, een kwaliteitsmodel dat is ontwikkeld om de toegankelijkheid van overheidswebsites te waarborgen. Om dat te bereiken staan de richtlijnen alleen het gebruik van een beperkte set, veel voorkomende, generieke componenten toe. In dit specifieke geval werkt het echter juist discriminatie in de hand. Het probleem is dat 99% van alle AV-materiaal op overheidssites in Microsoft-formaten staat (omdat de Nederlandse overheid nu eenmaal Windows en Office als standaard gebruikt). De aansturing vanuit de browser naar de Mediaplayer (bijvoorbeeld heen en weer springen tussen frames) werkt alleen met (Microsoft) Explorer goed omdat die browser nu eenmaal goed is geïntegreerd met (Microsoft) Media Player. Vanuit een andere browser (zoals Firefox of Safari) kan dezelfde aansturing alleen worden bereikt als er gebruik wordt gemaakt van een aantal specifieke componenten die niet in de generieke toolbox van de Webrichtlijnen staan. Met andere woorden, als gemeenten zich strikt aan de Webrichtlijnen houden is de functionaliteit van audiovisuele applicaties op de website van die gemeente beperkt voor niet-Microsoft browsers. Volgens de experts van Webrichtlijnen heeft dit probleem echter niets te maken met de webrichtlijnen zelf maar met de manier waarop de achterliggende systemen van de leverancier van de AV-applicatie is ingericht. Hierbij verwijzen ze onder andere naar de succesvolle interdepartementale pilot waar een goed functionerende player is geïntegreerd in een website die door een willekeurige browser correct kan worden weergegeven (zie <http://www.minvws.nl/video/>). Het ontwerp van de player is gelaagd, zodat een gebruiker audiovisuele bestanden krijgt aangeboden in een formaat dat voor zijn systeem geschikt is. Dat lost echter maar voor een deel de problemen op die de leverancier heeft met het gebruik van de Webrichtlijnen. Het is volgens de leverancier niet mogelijk om vanuit zijn back-end systeem (het systeem waarin de tekst van de verslagen staan) rechtstreeks naar een bepaald frame binnen een audio- of videofragment te springen. De fragmenten kunnen dus alleen integraal worden afgespeeld.

²⁰ Een bekend voorbeeld van het live audio uitzenden van bijeenkomsten is de kerktelefoon. Een moderne digitale variant is de KerkWerkRadio (zie o.a. <http://www.sikn.nl/inhoud.php?seutel=31>)

Door de bestanden van vergaderingen die reeds hebben plaatsgevonden online te plaatsen, kan een archief gerealiseerd worden. In de praktijk blijken nagenoeg alle initiatieven een dergelijke functie te hebben. Bij het online plaatsen van deze bestanden, is het belangrijk dat ze goed te vinden zijn en dat er een goede context is. In de meest eenvoudige vorm plaatst men een bestand online met hierbij alleen een datum en een titel. In de meest complexe vorm maken de audiovisuele bestanden deel uit van een raadsinformatiesysteem en worden ze in een context geplaatst. Het wordt op deze manier mogelijk om andere bestanden die relevant zijn voor de bijeenkomst, zoals beleidsnota's, eenvoudig beschikbaar te maken voor gebruikers. Figuur 2 is een aardig voorbeeld hiervan en is afkomstig van het systeem van de Gemeente Schijndel. Het laat zien dat gebruikers de notulen kunnen lezen en beluisteren, maar tevens de beschikking hebben over relevante documenten. Zo kunnen zij direct doorklikken naar de "Verordening Beschermde Bomen Schijndel 2006" en dus de vergadering veel beter begrijpen. Gegevens over het gebruik van audiovisuele bestanden in archieven laten zien dat er relatief veel kijkers (luisteraars) zijn, maar dat zij meestal een beperkt aantal fragmenten bekijken (beluisteren).

10.

Het vaststellen van de Verordening Beschermde Bomen Gemeente Schijndel 2006, het instellen van een bomenboomstructuren in het bestemmingsplan.

De heer Nillezen (Lijst Schijndel) dient het volgende amendement in: De raad van de gemeente Schijndel in vergadering bijeen d.d. voorstel van het college d.d. 1 augustus jl., in die zin dat de Verordening Beschermde Bomen Schijndel 2006 als volgt wordt gewijzigd: Bomencommissie: de door het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 84 van de Gemeentewet ingestelde commissie van burgemeester en wethouders op verzoek of uit eigen beweging te adviseren over de toepassing van deze verordening op de beschermde bomenlijst op in de gemeente gebruikelijke wijze bekend en brengen dit gelijktijdig ter kennis aan de raad. Artikel 9. 2. Binnen zes weken na de adviesaanvraag van burgemeester en wethouders. 3. Het college van burgemeester en wethouders legt de ontwerpbeslissing, tezamen met het advies van de bomencommissie, met inachtneming van lid 3, binnen zes weken na ontvangst van het advies van de bomencommissie, ter kennis van de raad. 4. Het college van burgemeester en wethouders kan de in het vierde lid genoemde termijn van 12 weken daarvan kennis geeft binnen de in het vierde lid genoemde termijn. 6. Indien het college en wethouders niet voldoet aan het derde lid, wordt de vergunning ingevolge deze verordening buiten werking gedurende zes weken na de datum waarop zij is vastgesteld. 7. Een vergunning ingevolge deze verordening blijft buiten werking gedurende zes weken na de datum waarop zij is vastgesteld. Uit dit oopunt is het wenselijk dat de raad kennis neemt van de beschermde bomenlijst. Vandaar het voorstel om artikel 2, lid 8 al te behouden. Situaties, zoals op de hoek van de Schootsestraat/Pastoor van Erpstraat (de kap van twee van de oudste bomen) wordt gelijktijdig met de publicatie ter kennis gebracht aan de raad; na een jaar vindt een evaluatie plaats; voor de kap van bomen op de toezeggingen van wethouder Claassen, trekt de heer Nillezen het amendement in. De raad gaat akkoord met het voorstel met de VVD-fractie en de fractie van Senioren Schijndel.

 [Geluidsfragment: Het vaststellen van de Verordening Beschermde Bomen Gemeente Schijndel 2006, het instellen van een bomenboomstructuren in het bestemmingsplan.](#)

 [Geluidsfragment: Eerste termijn](#)

 [Geluidsfragment: Reactie college](#)

 [Geluidsfragment: Tweede termijn](#)

 [Geluidsfragment: Reactie college](#)

 [Document: Raadsvoorstel: Het vaststellen van de Verordening Beschermde Bomen Gemeente Schijndel 2006, het instellen van een bomenboomstructuren in het bestemmingsplan](#)

 [Document: Raadsbesluit: Het vaststellen van de verordening Beschermde Bomen Gemeente Schijndel 2006, het instellen van een bomenboomstructuren in het bestemmingsplan.](#)

 [Document: Verordening Beschermde bomen Schijndel 2006.](#)

Figuur 2: Voorbeeld van een systeem waar notulen gekoppeld zijn aan het archief²¹

Indexering

Indexering kan gebruikt worden bij zowel audio- als videobestanden. Het indexeren leidt ertoe dat het integrale bestand van de gehele vergadering op logische wijze wordt opgeknipt in kleinere onderdelen.²² Op deze manier kan de gebruiker eenvoudig naar het gedeelte van

²¹ Afkomstig van http://www.schijndel.nl/nl/Bestuurlijke_informatie

²² Vergelijk de scènes in een film.

de vergadering springen waar hij of zij specifiek in is geïnteresseerd. Door gebruik te maken van indexering wordt de doorzoekbaarheid van de bestanden in sterke mate verhoogd.

De meest eenvoudige manier van indexering kan ontstaan door het bestand te koppelen aan de agenda. Elk agendapunt betekent een knip in het bestand. Zo wordt het mogelijk om snel tussen de verschillende punten heen en weer te springen. Uiteraard bestaat er binnen het indexeren veel variatie. Men kan immers kiezen voor een zeer globale agenda, een zeer gedetailleerde versie en alles wat zich hier tussenin bevindt. Om tot de indexering te komen moet een persoon *handmatig* aangeven wanneer het volgende agendapunt begint. Dit kan tijdens of na afloop van de vergadering gebeuren. In alle gevallen is het een relatief arbeidsintensieve (en dus dure) activiteit.

Een meer uitvoerige manier van indexeren is het indexeren op spreker. Doorgaans wordt dit gebruikt als aanvulling op het indexeren naar agendapunten. Door te indexeren op spreker wordt het betoog van elke spreker op elk agendapunt duidelijk. Zo wordt het nog eenvoudiger om het bestand te doorzoeken. Het bestand is immers in kleinere onderdelen opgesplitst. Bij het gebruik van dit systeem is het belangrijk om unieke sprekersprofielen te hanteren.²³ Zo wordt elke uitspraak van een persoon gekoppeld aan zijn sprekersprofiel en wordt het mogelijk te zoeken naar alle uitspraken van deze persoon. Het realiseren van deze vorm van indexering kan op drie manieren gebeuren:

- Ten eerste kan het door een persoon worden gedaan. Door te kijken en luisteren kan hij of zij aangeven welke spreker aan het woord is. Het is duidelijk dat dit een relatief arbeidsintensief proces is.
- Ten tweede kan een computersysteem worden gebruikt dat verschillende stemmen kan onderscheiden (stemherkenning). De eerste keer dat een spreker het woord neemt, dient de beheerder van het systeem aan te geven wat de naam is van de spreker. Daarna wordt deze stem automatisch gekoppeld aan de naam van de spreker.
- Ten derde kan men elke spreker een eigen microfoon geven. Zo wordt het mogelijk om het signaal van een microfoon te koppelen aan een bepaalde spreker.

Koppeling aan geschreven verslag

Het koppelen van audiovisuele bestanden aan een geschreven verslag lijkt sterk op indexering, maar verschilt hier toch enigszins van. In zekere zin is het een uitbreiding op een geïndexeerde bestand. Door de verschillende onderdelen van het geïndexeerde bestand te koppelen aan het schriftelijke verslag, wordt het mogelijk om te kijken, luisteren en lezen tegelijk. De gebruiker ziet dan bijvoorbeeld wat een spreker zegt over een onderwerp in geschreven tekst, maar hoort en/of ziet tegelijk zijn betoog.

De wijze waarop de koppeling gemaakt kan worden, hangt af van de kwaliteit van het geschreven verslag (zie tabel 4). Hoe groter de mate van detail van de schriftelijke verslaglegging hoe preciezer de indexering op basis van het verslag kan plaatsvinden.

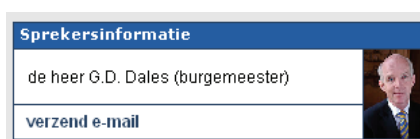
De grote kracht van een koppeling tussen een geschreven verslag en een audiovisueel verslag is *doorzoekbaarheid*. Het is immers wel mogelijk om door tekst te zoeken maar niet door beeld of geluid. Door de doorzoekbare tekst aan het audiovisuele verslag te koppelen, kan het laatste verslag ook doorzocht worden. In zekere zin hebben de

²³ Sprekersprofielen worden later in deze paragraaf behandeld.

fragmenten een codering meegekregen (in de vorm van het geschreven verslag) die het mogelijk maakt in de fragmenten te zoeken.

Sprekersprofielen

Zoals gezegd is het maken van een onderscheid naar spreker ook een (grofmazige) manier om te indexeren. Het is mogelijk om dit te integreren in sprekersprofielen. Zo kan de gebruiker van het systeem verschillende gegevens over de betreffende spreker bekijken. Tijdens het bekijken of beluisteren van het fragment ziet men dan de naam, de politieke partij, de foto en zelfs het emailadres van de spreker in kwestie. Uiteraard kunnen vertegenwoordigers zelf kiezen welke gegevens zij in hun profiel willen hebben. De onderstaande afbeelding toont het sprekersprofiel van de heer Dales. Burgers kunnen hem een mail sturen door op de betreffende knop te drukken. Bij een goed ingericht systeem krijgt elke spreker een uniek ID, waardoor de doorzoekbaarheid hoger wordt.



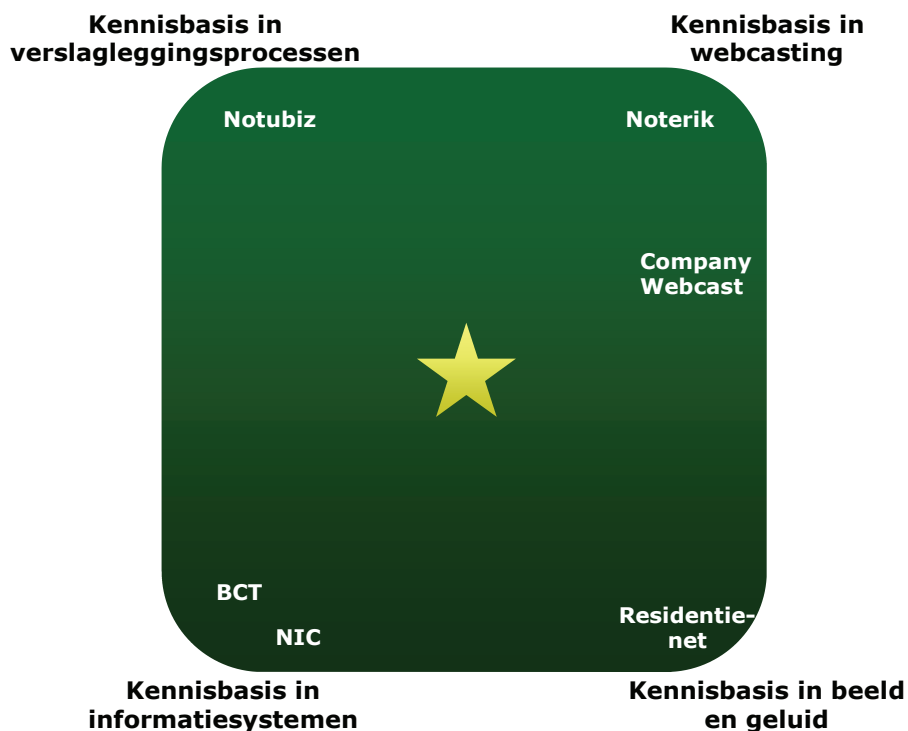
Figuur 3: Voorbeeld van een sprekersprofiel uit de Gemeente Leeuwarden

Commentaar

Vergaderingen van vertegenwoordigende organen zijn soms complex van aard. Hierdoor kan het voorkomen dat niet iedereen volledig begrijpt wat er precies gebeurt en wordt besloten tijdens de vergadering. Om de toegankelijkheid te verhogen, is het in sommige systemen mogelijk om (geschreven) commentaar aan de audiovisuele verslaglegging toe te voegen. Zo kan bijvoorbeeld de griffier tijdens een live uitzending aan de kijkers duidelijk maken dat de vergadering tijdelijk geschorst is, of dat er gestemd gaat worden. Evenals bij het regisseren van beelden ligt hier het gevaar van vertekening op de loer. Er moet dus een afweging worden gemaakt tussen toegankelijkheid en verantwoording.

3.2 Leveranciers van systemen voor audiovisuele verslaglegging

De markt voor online audiovisuele verslaglegging is jong en kent in Nederland nog maar een paar aanbieders. Al deze bedrijven hebben een specifieke achtergrond die grote invloed heeft op de manier waarop zij met audiovisuele verslaglegging omgaan en met het soort van producten en diensten dat zij op de markt zetten. Figuur 4 laat de achtergrond zien van de belangrijkste aanbieders van toepassingen voor audiovisuele verslaglegging op de Nederlandse overheidsmarkt. NotuBiz heeft bijvoorbeeld een traditie in de traditionele schriftelijke verslaglegging – het aanbieden van online audio verslaglegging is een add-on voor het bedrijf. Video speelt (nog) een ondergeschikte rol. Noterik heeft juist video webcasting als vertrekpunt en is weer minder sterk in (de koppeling met) schriftelijke verslaglegging. Het figuur maakt ook duidelijk dat het aanbieden van online audiovisuele verslaglegging hoge eisen stelt aan de multidisciplinariteit van aanbieders.



Figuur 4: Verschillende achtergronden van leveranciers

BCT - Audiodocs

BCT is een bedrijf uit het zuiden van Nederland (circa 100 medewerkers) dat zich van origine richt op het gebied van documentaire informatievoorziening en *workflow*. In de loop der tijd is het zich steeds meer gaan richten op *Enterprise Content Management* systemen. BCT richt zich hierbij zowel op de publieke als private sector. Haar klanten op de markt waar het hierover gaat, bevinden zich voornamelijk in het zuiden van Nederland.

BCT levert onder de naam Audiodocs een systeem dat geluidsopnamen van (bijvoorbeeld) raadsvergaderingen digitaal kan vastleggen. Wij hebben bij BCT geen systeem aangetroffen dat videobeelden vastlegt. Ook het aanbieden van live streams zijn we niet tegengekomen. Het bedrijf geeft aan dat de bestanden geïndexeerd worden tijdens de vergaderingen en in een later stadium in detail kunnen worden uitgewerkt. Het is opvallend dat BCT aandacht richt op het beveiligen van het bestand door een 'security stamp'. Het geeft aan dat zo wordt voorkomen dat het bestand gemanipuleerd wordt.²⁴ Door de achtergrond van BCT zijn de audiobestanden doorgaans gekoppeld aan notulen.

In vergelijking met andere aanbieders biedt BCT met Audiodocs een betrekkelijk eenvoudig systeem aan. Het werkt alleen met geluidsbestanden uit een archief. Bovendien worden deze aangeboden als (downloadbare) bestanden in MP3 formaat en niet via een geïntegreerde speler op een website. De systemen van BCT zijn echter betrouwbaar, snel, compatibel met verschillende browsers en de bestanden zijn eenvoudig te downloaden.

Company Webcast

²⁴ Wij zijn overigens van mening dat dit systeem manipulatie van bestanden niet kan voorkomen, maar wel kan detecteren. Dit ligt in lijn met het commentaar dat wij in voetnoot 18 gaven.

Company Webcast is een Rotterdams bedrijf dat sinds 1997 actief is op de markt voor streaming video. Company Webcast maakt videopresentaties voor organisaties die potentiële werknemers inzicht in hun bedrijf willen geven.²⁵ Ook biedt het een dienst aan waarbij bedrijven hun koersgevoelige informatie via een live video broadcast direct aan iedereen beschikbaar kunnen stellen.

Company Webcast biedt een soortgelijke dienst aan waarbij vertegenwoordigende organen hun vergaderingen live kunnen uitzenden maar de uitzendingen ook kunnen archiveren. Indexering hiervan vindt doorgaans direct plaats en bestaat dan uit indexering op agendapunt. De aangeboden bestanden zijn niet gekoppeld aan de notulen. Interessant is dat Company Webcast het mogelijk maakt om, naast de video, ook andere documenten (zoals een PowerPoint presentatie) dynamisch af te beelden. De gebruiker ziet dan, net als de toehoorders in de zaal, de spreker plus de (PowerPoint)-slide die hij of zij op dat moment toont. Figuur 5 toont de CEO van Van Lanschot Bankiers en de PowerPoint Slide die hij op dat moment aan het toelichten is.

Van Lanschot Bankiers

Annual Results 2006 – 23 March 2007

Income: strong growth in commission

x € 1,000

Component	2005	2006
Interest	~280,000	~280,000
Commission	~150,000	~180,000
Securities & associates	~100,000	~100,000
Financial transactions	~70,000	~70,000
Total	~600,000	~630,000 (+10.0%)

- Further squeeze on the interest margin from 1.61% to 1.42%
- Penalty interest € 9.5 million (2005: € 16.5 million)
- Number of securities transactions by private individuals +20.5%
- 18.0% increase in securities commission to € 132.2 million

Floris Deckers
CEO

Review of annual results [49:39]

powered by
Company Webcast

Figuur 5: Voorbeeld van integratie van PowerPoint en webcasting²⁶

NotuBiz

Om AV-verslaglegging bij vertegenwoordigende organen te realiseren, werkt NotuBiz samen met de (zuster)bedrijven MyBit en Notuleerservice Nederland. Hun activiteiten

²⁵ Zie bijvoorbeeld www.yourfuture.tv

²⁶ Afkomstig van http://www.companywebcast.nl/webcast//player/v1_0/player.asp?id=796

hebben hun oorsprong in het maken van (schriftelijke) notulen voor gemeenten.²⁷ NotuBiz, dat opgericht is in 2004, gebruikt notulen (welke uiteraard vaak afkomstig zijn van Notuleerservice Nederland) en audiovisuele verslaglegging als input. Het richt zich op het indexeren van audiovisuele bestanden op agendapunten en sprekers. Vervolgens wordt de tekst van het schriftelijke verslag in het geïndexeerde audio- of videobestand geïntegreerd. Zo ontstaat er een audio- of videoverslag dat op diverse manieren via de internetsite van de gemeente te raadplegen is.

NotuBiz valt op doordat het zeer veel gemeenten als klant heeft die gebruik maken van audioverslaglegging in combinatie met notulen via een archief. Dit systeem, dat werkt met een geïntegreerde speler, zorgt voor doorzoekbaarheid op spreker en onderwerp. Bij de diensten van NotuBiz is het duidelijk dat men werkt vanuit het perspectief van het maken van notulen. Het aanbieden van livestreams en videoverslaglegging is ook een deel van de activiteiten van NotuBiz (in samenwerking met MyBit), maar dit onderdeel is (nog) relatief beperkt.

Noterik - BestuursOnline

Noterik, gevestigd in Amsterdam, richt zich sinds 1996 op verschillende manieren van multimediale communicatie. Noterik is van origine een softwarebedrijf dat zich specialiseert in streams²⁸. Het heeft veel ervaring in het aanbieden van deze diensten aan partijen (ook buiten de publieke sector). Naar aanleiding van Kenniswijk heeft het bedrijf voor de gemeente Eindhoven de eerste audiovisuele toepassing voor raadsvergaderingen ontwikkeld. In de markt waar het in dit onderzoek over gaat, biedt het diensten aan onder de naam BestuursOnline. Met deze dienst richt Noterik zich specifiek op openbare (raads)vergaderingen van gemeenten en provincies.

De diensten die worden aangeboden door Noterik worden gekenmerkt door een focus op het (live) bekijken videobeelden. Uiteraard maakt het ook gebruik van archieven en is het mogelijk om alleen audio af te nemen. De verslaglegging van Noterik is doorgaans geïndexeerd op spreker en agendapunt.

GemeenteOplossingen – NIC

GemeenteOplossingen is een product van het Groningse bedrijf Notenbomer Internet Center. Zij richt zich op webbased informatiesystemen en het verlenen van diensten op het gebied van ICT. De afnemers van GemeenteOplossingen komen over het algemeen uit het noorden van Nederland.

Via GemeenteOplossingen is het mogelijk om live of via een archief audiovisuele verslagen van vergaderingen te bekijken. Doordat NIC een breed scala aan activiteiten heeft, is het mogelijk om een integratie met een raadsinformatiesysteem te realiseren. Het indexeren van de bestanden op agendapunt wordt tijdens de vergadering gerealiseerd door de griffier.

Andere oplossingen

Naast de bovenstaande leveranciers is er nog een aantal leveranciers met maar één klant in deze markt. Doorgaans zijn dit lokale IT-bedrijven die een gemeente voorzien van een

²⁷ Notuleerservice Nederland is hiervoor ISO 9001:2000 gecertificeerd.

²⁸ "Streaming video is een techniek waarbij bewegend beeld via internet direct op uw computerscherm verschijnt; meestal wordt ook geluid meegestuurd. Dit gebeurt zonder dat de weergave wordt onderbroken door downloaden. Dit videomateriaal (de 'stream') kan live zijn, maar dat hoeft niet. Het kan ook gaan om een eerder opgenomen film." Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Stream>

systeem voor audiovisuele verslaglegging. Een ander voorbeeld is ResidentieNet, dat is ontstaan vanuit de regionale omroep in Den Haag. Op deze categorie aanbieders zal niet verder individueel worden ingegaan.

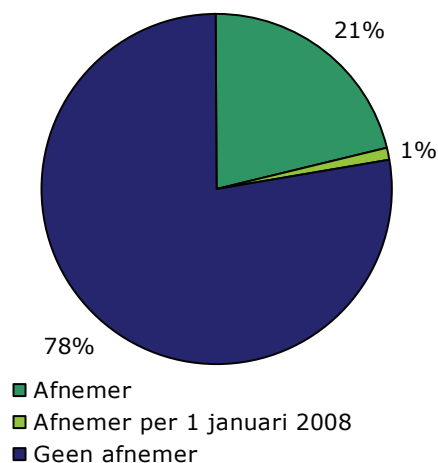
3.3 Overzicht van vraag naar online audiovisuele verslaglegging

Deze paragraaf geeft een overzicht van de vraag naar online audiovisuele verslaglegging door gemeenten en provincies in Nederland. Hierbij wordt gekeken naar de verzadigingsgraad en marktaandelen op verschillende onderdelen. Om te komen tot een overzicht van de Nederlandse markt is er (onder andere) gebruik gemaakt van een uitgebreide inventarisatie van de initiatieven die te vinden zijn op internet.²⁹

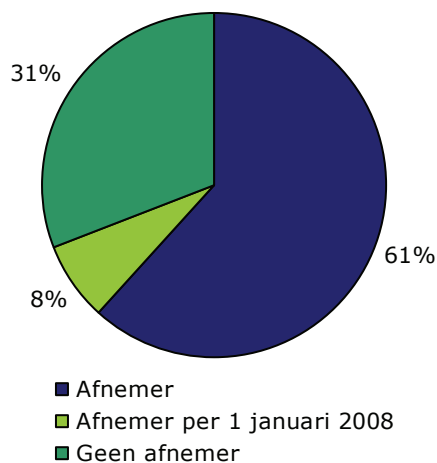
Marktverzadiging

Het gebruik van online audiovisuele verslaglegging door gemeenten is in hoofdstuk 2 reeds te sprake gekomen. Het percentage gemeenten dat gebruik maakt van AV verslaglegging is nog beperkt (21%). Het gros daarvan (16%) maakt alleen gebruik van audio verslaglegging. Het gebruik onder provincies is al veel hoger. Op dit moment bieden acht provincies audio en/of video verslaglegging aan op hun sites. Per 1 januari komt daar nog een provincie bij. Dan maakt meer dan tweederde van de provincies gebruik van audiovisuele verslaglegging.

Verzadigingsgraad voor gemeentemarkt



Verzadigingsgraad voor provinciemarkt

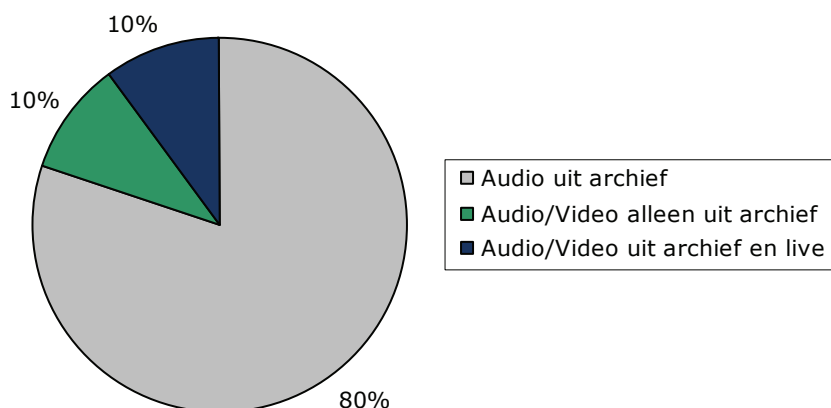


Figuur 6: De verzadigingsgraad van de markten voor online audiovisuele verslaglegging voor provincies en gemeenten (januari 2008).

Omdat er veel meer gemeenten (443) zijn dan provincies (12), en omdat maar een zeer klein deel van de gemeenten videobeelden op haar site aanbiedt, is het aandeel van video webcasting in het totale aandeel van audiovisuele verslaglegging bescheiden: 20%. Dat percentage valt samen met de scheiding tussen live en gearchiveerde bestanden omdat we geen enkel geval zijn tegengekomen waarbij audio live werd uitgezonden (zie hiervoor, paragraaf 3.1 onder 'live uitzendingen'). Van de videobeelden wordt de helft (10%) live uitgezonden.

²⁹ De data is niet volledig. Het gaat hier dus in alle gevallen om (weliswaar robuuste) schattingen.

Gebruik van verschillende systemen voor audio(visuele) verslaglegging

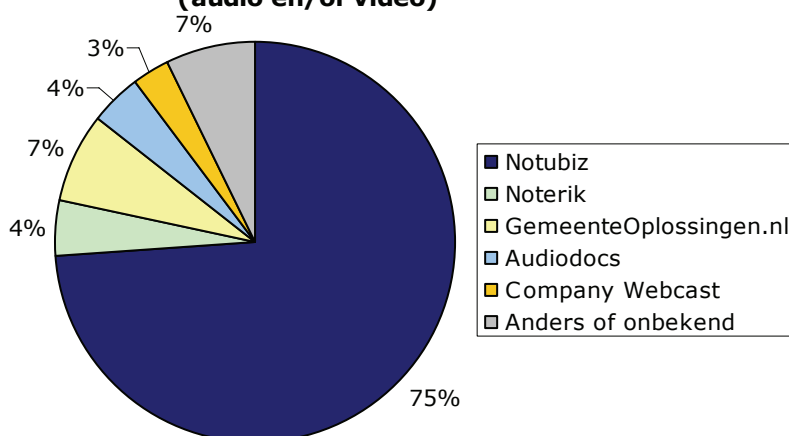


Figuur 7: Het gebruik van verschillende soorten audiovisuele verslaglegging (september 2007)

Marktaandelen

Het grote aandeel van audio toepassingen kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit het feit dat NotuBiz de gemeentemarkt domineert (75% marktaandeel), en dat het bedrijf in haar meest verkochte applicatie (nog) geen video-applicatie heeft ingebouwd. De andere aanbieders in de gemeentemarkt hebben marktaandelen van slechts enkele procenten. Opvallend is verder dat een aanzienlijk gedeelte van de markt wordt ingenomen door de categorie "Anders of onbekend". Vaak gaat het hier om gemeenten die een op maat gemaakte (*custom made*) oplossing geïmplementeerd hebben.

Verdeling van gemeenten over aanbieders (audio en/of video)



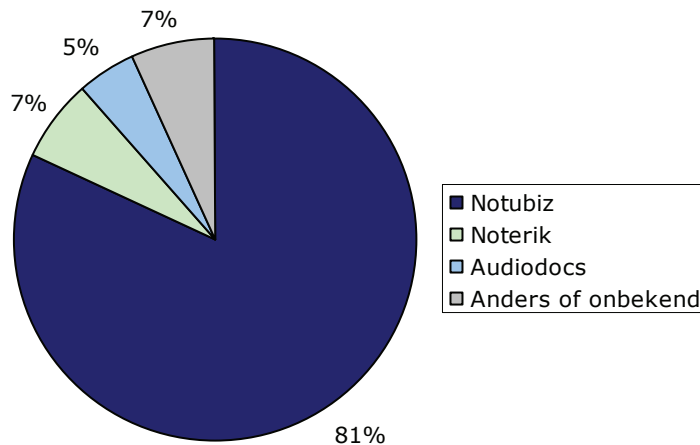
Figuur 8: De marktaandelen op de markt voor gemeenten (september 2007)³⁰

³⁰ Het aantal klanten van NotuBiz is in de periode september – december 2007 sterk gestegen. Als we uitgaan van de aanname dat de aantallen voor de rest van de aanbieders gelijk zijn gebleven, zou het marktaandeel van NotuBiz nu zijn toegenomen tot 82%.

In de markt voor provincies zijn naast NotuBiz slechts twee andere leveranciers actief. Het aandeel van NotuBiz is in deze markt was bescheidener: 50% tegen 25% voor Noterik en 25% voor Company Webcast.

Als we kijken naar de markt voor audiodiensten (Figuur 9), dan blijkt NotuBiz logischerwijs wederom de (aller)grootste te zijn.

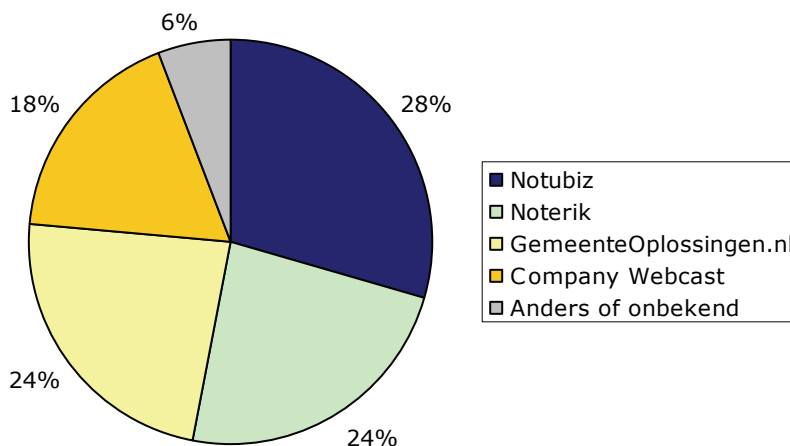
Verdeling afnemers van alleen audio



Figuur 9: De marktaandelen op de markt voor audiodiensten (september 2007)

De verdeling naar video is veel evenwichtiger. NotuBiz (28%), Noterik (24%), NIC (24%) en Company Webcast (18%) hebben vergelijkbare marktaandelen.³¹

Verdeling afnemers van alleen video



Figuur 10: De marktaandelen op de markt voor videodiensten (september 2007)

De verdeling tussen de leveranciers op basis van het aantal audiovisuele bestanden dat op dit moment op de sites van gemeenten en provincies staat (zie paragraaf 2.4), laat een

³¹ Nota bene, als de cijfers van de laatste twee maanden worden meegenomen veranderen de verhoudingen drastisch. Dat komt omdat NotuBiz in absolute termen een grote groei heeft doorgemaakt in het vierde kwartaal van 2007, en omdat meer dan de helft daarvan videogebruikers zijn. Als we wederom uitgaan van de aanname dat de aantallen voor de andere aanbieders gelijk zijn gebleven, is het marktaandeel van NotuBiz gestegen naar 61%.

vergelijkbaar beeld zijn als hierboven is geschetst.³² NotuBiz heeft een zeer sterke positie op de audiomarkt en op de videomarkt zijn meerdere grote spelers aanwezig.

3.4 Mogelijke ontwikkelingen in de techniek

De markt voor audiovisuele verslaglegging wordt getypeerd door een sterke afhankelijkheid van technologie. Ontwikkelingen in de ICT hebben het immers mogelijk gemaakt dat bijna elke burger in Nederland nu eenvoudig een groot scala aan (*on demand*) videobeelden kan bekijken. Dat is een dienst die vijf (of zelfs drie) jaar geleden nog ondenkbaar was. Met de recente explosie van het gebruik van videobeelden op het internet in ons achterhoofd (de 'YouTube'-revolutie) is het uitermate interessant om te kijken naar de technologische ontwikkelingen op dit gebied. Zo kunnen wij een beeld vormen van de wijze waarop deze markt zich in de toekomst zal ontwikkelen. In deze paragraaf schetsen we een aantal technologische trends die ons inziens de ontwikkelingen in de markt voor audiovisuele verslaglegging waarschijnlijk in hoge mate zullen beïnvloeden.

Breedband

De snelheid waarmee videobeelden thuis kunnen worden afgespeeld, wordt bepaald door verschillende factoren zoals de rekencapaciteit van de servers die de (massale) verzoeken van de web clients moeten afhandelen, de snelheid van de harddisks waar de bestanden op staan, de *upload* snelheid van de provider en de *download* snelheid van de eindgebruiker. Het grootste knelpunt in de keten is meestal gelegen in de capaciteit van de internetverbinding. Bij kleine providers kan de beperkte uploadsnelheid een probleem vormen.³³ Uit de gesprekken met de leveranciers bleek echter dat de grootste knelpunten zich voordoen bij de snelheid van de internetverbinding van de eindgebruiker. De downloadcapaciteit bepaalt daardoor in verreweg de meeste gevallen het plafond voor de kwaliteit van de videobeelden die kunnen worden uitgezonden. Immers, een hogere kwaliteit vereist een hogere bandbreedte.

De afgelopen jaren is er een sterke stijging waar te nemen in de gemiddelde download-snelheid van internetabonnementen.³⁴ Waar consumenten vroeger gebruik maakten van lijnen met een snelheid van enkele kilobits per seconde, is nu een snelheid van enkele megabits per seconde heel gebruikelijk. Het is dan ook de verwachting dat de snelheid van de internetverbindingen die worden afgenomen verder zullen toenemen. Op sommige plaatsen in Nederland hebben burgers zelfs al een glasvezelverbinding die extreem hoge snelheden kan realiseren.³⁵

Doordat de snelheden bij consumenten toenemen, zal in de toekomst de bottleneck in de keten steeds breder worden. Dit leidt ertoe dat aanbieders videobeelden met een grotere omvang (*bitrate*) kunnen gebruiken zonder dat dit tot problemen leidt bij de burger. De kwaliteit van de videobeelden zal in de toekomst dus verder toenemen. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen in vloeiender beeld (meer beelden per seconde) of een hogere resolutie.

³² In totaal hebben wij ruim 2.000 audioverslagen van vergaderingen op het web gevonden. Daarnaast waren er circa 250 videoverslagen beschikbaar (september 2007).

³³ Providers in Nederland kopen op dit moment massaal extra bandbreedte in. De gemiddelde hoeveelheid data traffic die bij AMS-IX – het centrale internetknooppunt in Nederland – langskomt is in een jaar tijd verdubbeld van 100 tot 200 Gibabits *per seconde* (zie <https://www.ams-ix.net/technical/stats/>).

³⁴ Zie bijvoorbeeld: TNO (2006) Marktrapportage Elektronische Communicatie

Stemherkenning

Het maken van onderscheid tussen sprekers kan gebeuren door de stem van de spreker te herkennen. In het verleden werd dit door mensen gedaan, maar de laatste tijd wordt dit steeds vaker via computers gedaan. De kwaliteit waarmee dit gebeurt varieert echter sterk: computers maken hierin nog betrekkelijk veel fouten of weten simpelweg niet wie de spreker is.³⁶ Vanuit de markt hebben we begrepen dat op het moment goed afgestelde systemen ongeveer driekwart van de sprekers herkennen. Uiteraard zorgen incidentele sprekers (zoals burgers die een bijdrage leveren aan een commissie) voor veel problemen.

De verwachting is dat er op het gebied van stemherkenning op korte termijn aanzienlijke sprongen gemaakt kunnen worden. Professionele stemherkenningssoftware wordt in een snel tempo goedkoper.³⁷ Indien dit werk grotendeels door computers kan worden uitgevoerd, kunnen er aanzienlijke kostenbesparingen worden gerealiseerd. Hierdoor zal het gebruik ervan toenemen en zal dergelijke data doorgaans beter geïndexeerd worden.

Spraakherkenning

Naast het herkennen van de identiteit van de spreker, is het herkennen van de inhoud van zijn betoog een activiteit die door computers kan worden uitgevoerd. Het is duidelijk dat een goed uitgeschreven tekst zeer waardevol is voor het indexeren van een bestand. Het maakt het immers mogelijk dat de burger door het intikken van zoektermen (à la Google) een video- of audiobestand kan doorzoeken.

Spraakherkenning is een technologie waar al vanaf begin jaren '90 mee wordt geëxperimenteerd. De verwachtingen waren aanvankelijk hooggespannen maar de praktijk bleek zeer weerbarstig te zijn. Spraakherkenning is op dit moment weliswaar praktisch inzetbaar maar alleen wanneer er aan een aantal stringente randvoorwaarden wordt voldaan. Zo moet er vaak eerst een sprekersprofiel worden aangemaakt en moet de spreker een voorbeeldtekst oplezen. Verder moet de kwaliteit van de opname goed zijn. Belangrijk is ook dat de spreker hetzelfde spreekt als tijdens het oplezen van de voorbeeldtekst. Is hij of zij bijvoorbeeld verkouden, dan gaat de mate van herkenning sterk achteruit. Een laatste punt is het feit dat het systeem moeilijk kan omgaan met specifieke termen of namen.³⁸

Hoewel spraakherkenning zeer veel potentie heeft, is het niet de verwachting dat dit systeem op korte termijn veel invloed zal hebben. Echter, op lange termijn kan dit systeem grote consequenties hebben. Het zou zelfs tot een omkering bij de indexering kunnen leiden: in plaats van het noodzakelijke gebruik van schriftelijke verslaglegging voor de indexering van audiovisuele bestanden zou diezelfde schriftelijke verslaglegging dan direct uit de audiovisuele bestanden kunnen worden gegenereerd.

³⁵ Voorbeelden hiervan zijn Nuenen (OnsNet), Amsterdam (CityNet) en Amersfoort (Vathorst)

³⁶ Nota bene: *stem*herkenning is veel minder complex dan *spraak*herkenning (zie hierna). In het laatste geval moet de software ook de betekenis van woorden raden. Bij stemherkenning gaat het slechts om het herkennen van een vooraf gedefinieerd stemgeluid (dat voor ieder mens uniek is) – vergelijk het geautomatiseerd vinden van een match op vingerafdrukken.

³⁷ De verwachting is dat dit redelijk snel gaat gebeuren, aangezien de eerste grootschalige commerciële applicaties zich al beginnen te manifesteren. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van stemherkenning voor telefonisch bankieren door ABN-AMRO.

Zie <http://www.abnamro.com/pressroom/releases/2006/2006-07-20-nl.jsp>

³⁸ Een interessant voorbeeld is te vinden bij TNO. Zij laat haar hun software direct de tekst van Radio 1 omzetten. Ondanks de goede kwaliteit van de input (immers duidelijk gesproken tekst), worden er betrekkelijk veel fouten gemaakt. Zie <http://speech.tm.tno.nl/radio1/bin/index>

Ondertiteling

Het is betrekkelijk eenvoudig om ondertiteling toe te voegen aan videoverslagen.³⁹ Op termijn zou dit zelfs volledig geautomatiseerd kunnen worden. Het is de verwachting dat deze functionaliteit al op korte termijn aan de bestaande applicaties zal worden toegevoegd. Een dergelijke functionaliteit maakt het mogelijk om videoverslagen ook voor doven en slechthorenden te ontsluiten.

3.5 Mogelijke ontwikkelingen in de markt

Naast technische ontwikkelingen kunnen ook ontwikkelingen in de markt grote consequenties hebben. Aangezien de vraagzijde van de markt volledig (per definitie) bestaat uit publieke organen is er hier sprake van een bijzondere markt. In deze paragraaf zal een aantal issues worden besproken die mogelijk een grote invloed hebben op de verdere ontwikkelingen. Omdat er veel onzekerheid bestaat over de impact van de issues, zijn ze hieronder als vragen of hypothesen geformuleerd.

Wijziging in het gedrag volksvertegenwoordigers en stemgerechtigden

Een belangrijke actor in deze markt zijn de volksvertegenwoordigers die door de audiovisuele systemen in beeld en geluid worden vastgelegd. De mogelijkheid bestaat dat sommige volksvertegenwoordigers zich als 'acteurs' zullen gaan gedragen. Hierbij zullen zij in het achterhoofd houden dat zij voor het grote publiek goed over willen komen ("Kennedy vs. Nixon"). De vraag rijst of dit consequenties zal hebben voor het functioneren van het vertegenwoordigende orgaan in kwestie.

Naast de mensen die verkozen zijn in de raad, zijn de kiezers uiteraard ook een belangrijke actor. Veel gemeenten en provincies geven dan ook aan dat zij het systeem gebruiken om de kloof tussen de burger en de politiek te dichten. Het is echter niet duidelijk hoe de audiovisuele verslaglegging de perceptie van de burger verandert. Een hypothese is dat charismatische politici meer aandacht zullen trekken en dat dit consequenties kan hebben voor het functioneren van de politiek.

Pieken in kijkers

Indien op internet data beschikbaar komt die opvallend (schokkend, grappig, interessant, et cetera) is, kan zich een typisch internetfenomeen voordoen. Doordat de link naar deze data snel rondgaat tussen gebruikers – bijvoorbeeld via weblogs of email – komen er binnen zeer korte tijd extreem veel bezoekers naar de site. Een grappige (of schokkende) uitspraak van een politicus van een kleine gemeente kan binnen korte tijd door honderdduizenden mensen worden bekeken.⁴⁰ Dit heeft als consequentie dat de aanbieder van de audiovisuele verslaglegging een zware belasting op zijn systeem ervaart. Ook de politieke consequenties kunnen groot zijn. De vraag is immers hoe de (lokale) politiek reageert op de uitglijd van de persoon in kwestie. Uiteraard geldt dit ook voor de stemgerechtigden en hun blik op de (lokale) politiek. Het feit dat informatie zich razendsnel over het internet kan verspreiden zou ertoe kunnen leiden dat politici zich juist meer

³⁹ Met name de snelle ontwikkeling van de [SMIL](#) (*Synchronized Multimedia Integration Language*) speelt hierin een belangrijke rol. Nederland (CWI) speelt in deze ontwikkeling een voortrekkersrol.

⁴⁰ Een voorbeeld uit Nederland betreft de beruchte 'fietsenhok-affaire' waarin een wethouder en een gemeenteraadslid uit Nijmegen in het fietsenhok sex hebben – daarbij gadeslagen door een bewakingscamera. De affaire heeft landelijk tot de nodige commotie geleid. De raadsvergadering waarin over het politieke lot van de wethouder in kwestie werd besloten, is online uitgezonden en trok meer dan 2.500 bezoekers. Normaliter zijn dat er rond de 100.

behoudend en risicomijdend gaan gedragen.⁴¹ Dit is dus tegengesteld aan het effect dat hiervoor is genoemd.

Opslag en aggregatie van data

Door alle betogen van een bepaalde politicus of politieke partij in een database op te slaan, wordt de doorzoekbaarheid bijzonder hoog. Het wordt dan in principe mogelijk om de consistentie in uitspraken gedurende de gehele carrière van een politicus te volgen – vergelijk de rol van historisch onderzoek tijdens presidentscampagnes in de VS. Ook is het mogelijk de consistentie van uitspraken tussen alle lokale afdelingen van een politieke partij te controleren. Op termijn zal dit waarschijnlijk het risicomijdende gedrag van politici verder versterken (zie punten hiervoor).

Uitschakelen van het systeem

Het aanbieden van audiovisuele verslaglegging maakt het mogelijk om een groter publiek te bereiken dan nu het geval is. De vraag is wat er gebeurt als een provincie of gemeente een bepaald onderwerp juist *niet* onder de aandacht van het publiek wil brengen (te denken valt aan incidenten tijdens de raadsvergadering en dergelijke). Schakelt men dan het systeem uit en/of toont men de opnames niet op internet? En als dit zo is: wat is dan nog het democratische gehalte van deze selectieve uitzending?

Auteursrechtelijke bescherming van databanken

Het uitvaardigen van de Databankenrichtlijn door de Europese Commissie in 1996, was het startschot voor juridische bescherming van databanken. Hierbij gaat het om de structuur van de verzameling gegevens en niet om de gegevens zelf.⁴² In het specifieke geval van online verslaglegging kan deze wetgeving mogelijk grote consequenties hebben. Vanwege de grootte van multimediatekstbestanden worden deze over het algemeen niet lokaal bij de gemeente of provincie opgeslagen maar in de databases van de leverancier van de audiovisuele diensten (ASP of SaaS-constructie).⁴³ Het huidige databankenrecht heeft de maker van een databank gedurende 15 jaar het alleenrecht op het kopiëren, verspreiden, tentoonstellen en anderzijds openbaar maken of reproduceren van de databank *als geheel*. Let wel, de maker heeft daarmee niet automatisch het auteursrecht op alle dingen in de databank, hij is alleen rechthebbend op de verzameling als zodanig. Wel is het zo dat als de maker een keer een kopie van zijn databank in de handel gebracht heeft, dat zijn rechten op die kopie uitgeput zijn – de eigenaar van die kopie mag die kopie vrijelijk verder doorverkopen. Daarentegen heeft de rechtmatige gebruiker van een databank ook recht op toegang en hergebruik van een gelimiteerd deel van de databank (d.w.z. hij mag een deel zelf opnieuw gebruiken maar niet meteen heel de databank hard overnemen).⁴⁴

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de recente controverse rond de Australische presidentskandidaat Kevin Rudd die op een YouTube-filmpje zijn eigen oorsmeer aan het eten is. (zie bv. http://blog.washingtonpost.com/offbeat/2007/10/youtube_waxes_aussie_mp_kevin_1.html). Het filmfragment op YouTube is inmiddels door duizenden mensen bekeken – hetgeen het imago van de beste man geen goed schijnt te hebben gedaan. Desalniettemin is hij onlangs wel tot president van Australië verkozen.

⁴² De volledige wettekst is te vinden op: <http://www.ivir.nl/wetten/nl/databankenwet.html>

⁴³ 'Application Service Provider' of (nieuwer) 'Software as a Service'

⁴⁴ Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Databankenrecht>

3.6 Conclusie

Op het gebied van online AV-verslaglegging voor gemeenten en provincies zijn grofweg drie technische niveaus mogelijk, van laag naar hoog: audio, video en live video. Hoe hoger het niveau van de verslaglegging is, hoe minder het voorkomt. De websites die deze functies vervullen, maken veelal gebruik van het Microsoft platform voor multimedia (WMA en WMV). Andere interessante functionaliteiten zijn het gebruik van archieven en het indexeren van A(V)-verslagen om zo een koppeling met het geschreven verslag te realiseren. Er is op deze markt een beperkt aantal aanbieders en een beperkt aantal klanten. Tweederde van de provincies zijn voorzien van een dergelijk systeem en circa 15% van de gemeenten. NotuBiz heeft een groot marktaandeel op het gebied van webcasting van (alleen) audio. Als het gaat om audiovisuele webcasting hebben vier partijen een ongeveer evenredig aandeel in de (beperkte) markt.

Het is de verwachting dat er in de toekomst een verschuiving optreedt van audio naar (live) video. Dit wordt veroorzaakt door ontwikkeling aan de kant van de aanbieders van dergelijke systemen en door ontwikkelingen aan de kant van de eindgebruiker (burger). Daarnaast zal er waarschijnlijk meer en beter geïndexeerd gaan worden. Het is goed voor te stellen dat online AV-verslaglegging een effect kan hebben op stemgerechtigden en de politiek maar hoe groot dit effect is, is op dit moment nog moeilijk te zeggen. Daarnaast zijn er enkele issues, die door de huidige regelgeving en afnemers nog niet (h)erkend worden. Deze liggen doorgaans in de sfeer van intellectueel eigendom en privacy.

4 Case studies

4.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de voor- en nadelen van audiovisuele vastlegging in vergelijking met schriftelijke vastlegging zijn vier cases in detail doorgelicht. Dit zijn het Raadsinformatiesysteem van de gemeente Amsterdam, Politiek.Residentie.net van de gemeente Den Haag, Politieke Markten Online van de gemeente Deventer en het Stateninformatiesysteem van de provincie Gelderland. Voor elk van deze cases wordt eerst de audiovisuele toepassing zelf beschreven (ontstaansgeschiedenis en gebruikerservaringen). Daarna wordt de democratische waarde van het systeem doorgelicht aan de hand van de vier centrale dimensies uit paragraaf 1.3 (beschikbaarheid→toegankelijkheid→begrijpelijkheid→verantwoordelijkheid). Tenslotte wordt er ingegaan op de verhouding tussen audiovisuele en schriftelijke verslaglegging (en de mogelijke verschuivingen daarin).

Aan het eind van het hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van de vier cases volgens hetzelfde stramien als de beschrijving van de cases zelf met elkaar vergeleken.

4.2 Raadsinformatiesysteem Amsterdam (RIA)

4.2.1 Ontwikkeling van het systeem

Bij de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in 2002 is er in de gemeente Amsterdam extra aandacht gekomen voor het functioneren van de gemeenteraad en het vastleggen van de gemeenteraadvergaderingen. Daarnaast wilde de gemeente Amsterdam een stap zetten in het dichten van de kloof tussen burger en bestuurder, door de informatie van de gemeente goed doorzoekbaar te maken. De additionele functionaliteiten zoals attenderende mails, nieuwsberichten in de zogenoemde *tickerbar* in het scherm en de mogelijkheid om direct emails te sturen naar gekozenen, biedt niet alleen meerwaarde voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van documenten in de gemeente, het helpt ook concreet de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen. Daarnaast kan de gemeenteraad zich via het RIA presenteren aan de inwoners van Amsterdam.

In het systeem is rekening gehouden met verleden, heden en toekomst van de gemeente Amsterdam. Al het schriftelijke materiaal wat met de gemeenteraad van doen heeft, is vanaf 1986 gedigitaliseerd en in eerste instantie ondergebracht in het bestaande *document management systeem* ANDREAS. Door koppeling met het RIA zijn deze stukken nu via de website beschikbaar. Door *Notunews*, een applicatie die gebruikers op de hoogte stelt van het laatste Amsterdamse nieuws, wordt de actualiteit gecombineerd met politiek nieuws. Bezoekers kunnen zich voor actuele informatie aanmelden voor *Mijn Raadsinfo*. Dit is een attenderingservice waarbij mensen zich kunnen abonneren op maximaal tien onderwerpen uit de Amsterdamse politiek die hun interesse hebben. De attenderingen via *Notunews* worden aangevuld met de persoonlijke attenderingen uit *Mijn Raadsinfo*. Op deze manier krijgen burgers informatie à la carte; alleen de door hen gewenste informatie op het door hen gewenste moment. Inwoners van Amsterdam kunnen zo exact op de hoogte blijven van plannen die door de gemeenteraad worden besproken en die voor hen van specifiek belang zijn.

De gemeente Amsterdam besteedt de schriftelijke verslaglegging van de gemeenteraadsvergaderingen uit aan NotuBiz. Deze samenwerking kwam tot stand kwam door een aanbestedingstraject. NotuBiz gaf aan dat er meer (multimediale) mogelijkheden waren voor het publiceren en archiveren van verslagen. Vanuit de griffie is meegewerkt aan een goed doordacht plan voor de opzet van het huidige RIA. De samenwerking is voornamelijk met de griffie geweest en minder met andere afdelingen binnen de gemeente. Hierdoor verliep het implementatieproces snel (RIA is in één jaar is gerealiseerd) en vervaagden de doelen tijdens het proces niet.

Gebruikerservaringen

De meerwaarde van het nieuwe RIA is volgens de gemeente Amsterdam de combinatie van het publiceren en uitzenden van de raadsvergaderingen naast het archiveren en doorzoekbaar maken van de informatie. Het RIA staat sinds mei 2007 online. Er zijn weinig gegevens bekend over de ervaringen van gebruikers met het systeem. Uit privacy overwegingen maakt de gemeente Amsterdam de gebruikersgegevens niet openbaar.

De gemeente Amsterdam geeft aan dat er 300 tot 400 mensen naar de live raadsvergaderingen kijken, met een gemiddelde kijkduur van 20 minuten. Voor *Mijn Raadsinfo* zijn er per dag tien nieuwe aanmeldingen. Waarschijnlijk is 40% van die aanmeldingen afkomstig van het ambtelijk apparaat zelf. In hoeverre de archief- en zoekfunctie wordt gebruikt, is nog niet duidelijk. Wel blijkt het RIA een voordeel voor de griffie op te leveren, aangezien het fysiek opzoeken van oudere stukken makkelijker wordt omdat de bezoeker al kan aangeven bij welke vergadering deze documenten horen. Het terugkijken van de vergadering door raadsleden blijkt ook een (onverwachte) waarde te zijn van RIA. Zo geeft de voorzitter van het presidium aan dat hij door het terugkijken van de vergadering een beter zicht krijgt waar de verschillende partijen in de discussies voor staan.⁴⁵

De opnamen worden automatisch vastgelegd, de spreker waarvan de microfoon aanstaat, komt in beeld. Door de koppeling met ANDREAS wordt het RIA dagelijks automatisch bijgewerkt. De griffie hoeft alleen in te springen als het systeem niet goed werkt. Af en toe komt de griffie situaties tegen waar nog niet over was gedacht, bijvoorbeeld wanneer een vergadering is verplaatst en een andere vergadering dan gepland wordt uitgezonden, of wanneer een vergadering voor een deel besloten van aard is. De camera gaat dan op zwart en de reden daarvoor is bij de kijker niet altijd bekend. Over een goede oplossing van dit probleem wordt nog nagedacht bij de gemeente.

De invloed van het RIA op het politieke debat lijkt minimaal, de raadsleden waren al gewend aan opnames van het debat en zijn zich door de invoering van het RIA niet anders gaan gedragen. Er wordt aangenomen dat politici zich in het begin bewust zijn van de camera (en hier wellicht op inspelen door bepaalde kleding te dragen en de woordkeus aan te passen) maar dat dit later weer normaliseert. Voor de burgers is het RIA interessant om bewust te volgen wat 'zijn of haar' raadslid en/of partij voor hen doet en of deze consistent blijft in zijn of haar opvattingen.⁴⁶

4.2.2 Democratische waarde van het systeem

Beschikbaarheid

⁴⁵ Vergelijk de observatie in paragraaf 3.5, onder 'Opslag en aggregatie van data'.

⁴⁶ Ibid.

Het raadsinformatiesysteem Amsterdam (RIA) is sinds mei 2007 in gebruik en bevat voordrachten, verslagen en besluiten van de gemeenteraad vanaf 1986. Voordrachten en verslagen van commissies zijn vanaf 2005 beschikbaar. Er is door de komst van RIA meer informatie beschikbaar gekomen; eerst waren alleen voordrachten, verslagen en besluiten van de gemeenteraad beschikbaar. Met de komst van het RIA is dezelfde informatie nu ook voor commissies beschikbaar gekomen. In RIA zijn ook de geïndexeerde video's van raadsvergaderingen vanaf januari 2007 te vinden. Dit audiovisuele materiaal is zowel live (via internet en Salto/AT5) als via het archief beschikbaar. De schriftelijke verslagen staan als pdf online, voor de audio en videobestanden wordt Windows Media gebruikt. Als referentie voor de gewenste beeldkwaliteit geldt de beeldkwaliteit van het veelbekeken NOS-portal www.uitzendinggemist.nl.

Alle raads- en commissievergaderingen zijn via RIA beschikbaar. Daar is bewust voor gekozen omdat beide deel uitmaken van het beslissingsproces. De agenda en de stukken voor de vergadering zijn voorafgaand aan de vergadering beschikbaar. De vergaderingen staan binnen 24 uur na de vergadering online. Na vaststelling van het schriftelijk verslag (dat gebeurt twee à drie weken later in de volgende vergadering) staat de vergadering ook geïndexeerd online. Het grote voordeel van de audiovisuele verslaglegging is dat de vergadering vrijwel direct na de gehouden vergadering beschikbaar is. Geïnteresseerden kunnen direct zien wat er is gezegd in de raadsvergaderingen en hoeven niet op de officiële schriftelijke verslaglegging te wachten.

Het RIA wordt gehost door de gemeente Amsterdam zelf. Om veiligheidsredenen (redundantie) worden de gegevens ook op de server van de leverancier bewaard. Het is de opvatting van de griffie dat overheidsorganen niet afhankelijk mogen zijn van derde partijen wat betreft de beschikbaarheid van documenten. Er is geen limiet aan het aantal gebruikers van RIA. Een aantal gebruikers heeft aangegeven dat het beeld 'stottert', maar dit kan verschillende oorzaken hebben. De gemeente heeft nog niet meegemaakt dat de eigen infrastructuur door het aantal kijkers overbelast werd. De bestanden in het RIA zijn bewust niet downloadbaar gemaakt om misbruik van het materiaal te voorkomen. Hierdoor wordt de objectiviteit van de verslaglegging gewaarborgd. Wel kunnen raadsleden een link krijgen naar de eigen gesproken stukken zodat ze deze bijvoorbeeld voor hun persoonlijke weblog kunnen gebruiken.

Toegankelijkheid

Het RIA is via www.gemeenteraad.amsterdam.nl te bereiken en ook via de homepage van Amsterdam, via [//gemeente/gemeenteraad](http://gemeente/gemeenteraad). RIA werkt onder verschillende platforms en browsers (onder meer in IE, firefox en safari). Omdat er gebruik wordt gemaakt van Windows Media audio/video moeten Mac gebruikers wel de juiste plug-ins downloaden. Met het implementeren van het RIA is rekening gehouden met de gestelde richtlijnen voor websites. In dit specifieke geval is een nadeel daarvan wel dat de website niet goed functioneert in alle browsers. Dit heeft te maken met de manier waarop het *backend* systeem van NotuBiz is ingericht. De object-georiënteerde structuur van de backend kan in de meeste browsers alleen via een omweg aan de geïntegreerde media player worden gekoppeld. Die omweg is echter niet conform de Webrichtlijnen.⁴⁷

In de visie van de gemeente Amsterdam wordt de toegankelijkheid van de verslaglegging door het gebruik van audiovisueel materiaal vergroot, zeker wanneer een bezoeker een specifiek deel van de vergadering kan bekijken. Doorzoekbaarheid is daarvoor heel

⁴⁷ Zie paragraaf 3.1 onder 'video' en met name voetnoot 19.

belangrijk; dit kan in RIA op onderwerp, spreker, politieke partij, datum en soort vergadering. De gebruiker kan bij de zoekopdracht aangeven of per specifieke bron (schriftelijk materiaal of video) of binnen alle bronnen gezocht moet worden. Een zoekopdracht levert een directe link op naar het videofragment waarin de zoekterm wordt genoemd (zie figuur 11 waarin is gezocht op 'stempas') en de zoektermen worden duidelijk zichtbaar gemaakt. Figuur 11 laat zien dat het schriftelijke verslag woordelijk (en niet alleen op agendapunt) doorzoekbaar is. Toch komen er bij de griffie nog vragen binnen van mensen die niet hebben gevonden wat ze zochten. Vaak hebben gebruikers van RIA moeite met het vinden van oudere stukken. Dit komt vooral door naamswijzigingen van regelingen. Het RIA is er voor geïnteresseerden in de Amsterdamse politiek maar wordt ook veel intern gebruikt. In vergelijking met het oude systeem is RIA een duidelijke verbetering. Zo hoeven gebruikers niet meer aan te geven welk soort document ze zoeken maar kan er op onderwerp worden gezocht. RIA vormt dus in feite een gebruikersvriendelijke schil bovenop ANDREAS, dat notoir slecht doorzoekbaar is.

The screenshot displays the RIA Raadsinformatiesysteem Amsterdam interface. At the top, there is a search bar with the text 'Zoek' and a red arrow button. Below the search bar, a red banner indicates 'Gemeente: gemeenteraad'. The main content area is divided into three columns. The left column shows a search result for 'stempas' in a council meeting transcript, dated 29-11-2006. The middle column features a video player showing a council meeting in progress, with a search bar and a red arrow button. The right column contains a sidebar with various links and information, including 'Vergaderingen gemeenteraad', 'Vergaderingen raadscommissies', 'Raadsinformatie Amsterdam', and 'Download NotuNews'.

Figuur 11: Geïndexeerde vergadering RIA

Begrijpelijkheid

Het politieke debat wordt door het kijken en luisteren naar een vergadering (inclusief non-verbale communicatie) beter toegankelijk en begrijpelijk. Videobeelden maken het (audio)verslag af; een bezoeker kan de lichaamstaal van een spreker zien en daarbij ligt een video dicht bij de werkelijkheid dan een schriftelijk verslag. De begrijpelijkheid van het audiovisuele materiaal wordt ook vergroot door de contextinformatie naast de videobeelden (datum vergadering, agendapunt, naam spreker). Door een goede indexering worden de teksten toegankelijker voor publiek (ze worden beter gevonden). Vanwege de overzichtelijkheid (bijvoorbeeld indeling naar agendapunt) worden ze ook begrijpelijker. De contextinformatie bij documenten ontbreekt op dit moment nog binnen het RIA – bij een document staat niet beschreven *waarom* het is vastgesteld. Door de gevonden documenten

te koppelen aan de vergadering waarin de documenten zijn besproken of vastgesteld, kan worden achterhaald hoe het document tot stand is gekomen. Op deze manier wordt de begrijpelijkheid van een document in belangrijke mate vergroot.

Verantwoordelijkheid

Op de site van Amsterdam staat een algemene disclaimer, daarnaast heeft het RIA heeft een eigen specifieke licentie.⁴⁸ Daarin staat dat het gebruik informatie (teksten of grafische voorstellingen in de website) voor eigen gebruik is toegestaan maar dat in alle gevallen schriftelijke toestemming van de gemeente is vereist voordat deze informatie openbaar wordt gemaakt, verspreid of verveelvoudigd. In de juridische tekst staan geen sancties voor het oneigenlijk gebruik van het materiaal. De tekst dient volgens de griffie vooral om de gebruiker bewust te maken over hoe dit materiaal gebruikt dient te worden.

De schriftelijke verslagen worden door de gemeenteraad of de betreffende commissie geaccordeerd. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het schriftelijke verslag ligt bij de politici, de verantwoordelijkheid voor een goede weergave ligt bij de griffie. Bij de audiovisuele verslaglegging ligt de gehele verantwoordelijkheid bij de raadsleden. Met de komst van audiovisuele verslaglegging zijn geen andere keuzes gemaakt in de schriftelijke verslaglegging, de leesbaarheid van dit verslag is gelijk gebleven. Zo wordt het schriftelijke verslag net als voor de invoering van het RIA uitbesteed aan een extern bureau en kijken twee medewerkers van de griffie het verslag na. Het schriftelijke verslag blijft leidend in de gehele verslaglegging in Amsterdam omdat deze geaccordeerd is. De audiovisuele verslaglegging is daarmee complementair aan het woordelijke verslag. De voorzitter van het presidium geeft aan niet terughoudend te zijn om audiovisuele verslaglegging als verslaglegging te gaan gebruiken maar het zal een keuze van de gemeenteraad moeten zijn om de middelen voor verslaglegging aan te passen.

De gemeente Amsterdam ziet het geaccordeerde schriftelijke verslag als het brondocument, mede omdat beeldmateriaal dat op internet is geplaatst, gemanipuleerd kan worden. Omdat er een kans op misbruik van het audiovisuele verslag is, ziet de gemeente Amsterdam het schriftelijke verslag als brondocument – met de daarbijbehorende juridische werking. Om eveneens de objectiviteit te waarborgen, heeft het maken van een samenvattend videoverslag niet de voorkeur van de gemeente. Een bewerkt videoverslag geeft kans op geschiedvervalsing, kan subjectief zijn en selectief (zulke verslagen richten zich veelal op de hoogtepunten in de vergadering). In het verleden werden er wel redactionele verslagen gemaakt, maar dit zorgde voor ontevredenheid bij de fracties. Om deze reden heeft deze vorm van verslaglegging niet de voorkeur van Amsterdam.

Er is in Amsterdam bewust gekozen om geen web2.0 (interactieve) functionaliteiten beschikbaar te maken binnen het RIA. Op deze manier blijft de objectiviteit van de

⁴⁸ Een *disclaimer* is "[any] statement intended to specify or delimit the scope of rights and obligations that may be exercised and enforced by parties in a legally-recognized relationship." (<http://en.wikipedia.org/wiki/Disclaimer>). De nadruk ligt dus op (het inperken van) de verantwoordelijkheid van de zender van de informatie. In het specifieke geval van www.amsterdam.nl wordt er echter gesproken van een 'proclaimer' en wordt juist expliciet gesteld dat de gemeente Amsterdam verantwoordelijk is voor de inhoud van de website ("[De] gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor de inhoud van deze website, en doet er alles aan de website actueel te houden en te voorzien van juiste informatie."). Bij een *licentie* – een wettelijke toestemming tot (een bepaald type) gebruikt – ligt de nadruk juist op (het inperken van) het gebruik van informatie door de ontvanger. De volledige tekst van de disclaimer annex licentie van RIA is opgenomen in Bijlage 5.

informatie in RIA volgens de griffie gewaarborgd. Een moderator bij een vergadering die live online commentaar geeft tijdens een vergadering is een mogelijkheid, maar deze persoon moet een inhoudelijk sterk zijn – het verslag moet immers een goed en objectief beeld geven van de vergadering. Dat deze functionaliteiten niet aanwezig zijn, betekent volgens de griffie niet dat het RIA niet interactief is. Interactiviteit met raadsleden wordt gestimuleerd door het emailadres van de raadsleden te vermelden bij de sprekersinformatie. Wanneer een inwoner van Amsterdam het ergens niet mee eens is, moet deze contact zoeken met de politieke partijen, niet met de gemeenteraad. De raad is slechts een juridische en organisatorische entiteit.

4.2.3 Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging

Voor de gemeente Amsterdam is audiovisuele verslaglegging geen substituut voor schriftelijke verslaglegging maar louter complementair. Het zijn twee verschillende soorten media, elk met de eigen voor- en nadelen.

De grootste waarde van schriftelijke vastlegging is dat deze op het moment wordt vastgesteld als officiële verslaglegging van de vergadering. Bindende besluiten worden officieel schriftelijk vastgesteld in de besluitenlijst maar het schriftelijke verslag is voor de gemeente Amsterdam het belangrijkste verslag om op terug te vallen. De audiovisuele verslaglegging is in dat opzicht enkel aanvullend op het schriftelijke verslag. AV-verslaglegging geeft weliswaar een integrale weergave van de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen maar bevat daardoor ook alle ruis, hiaten en onvolkomenheden die voor de formele verslaglegging overbodig zijn. Met andere woorden, AV-verslaglegging is bij uitstek geschikt om de sfeer van de vergadering weer te geven maar is minder geschikt als basis voor de weergave van de formele besluitvorming. Daarin voorziet het opgeschoonde en gestileerde woordelijke verslag (zie tabel 4) – dat formeel is geaccordeerd door alle sprekers – beter.⁴⁹

De schriftelijke verslaglegging is volgens Amsterdam op het moment nodig voor de meta-datering van de audiovisuele verslaglegging. Het schriftelijke verslag is op het moment de ruggengraat van de verslaglegging en maakt alle documenten (ook audiovisuele documenten) doorzoekbaar. Voor het indexeren van audiovisuele bestanden op agendapunten en sprekers is het schriftelijke verslag niet nodig maar het schriftelijke verslag wordt voornamelijk gebruikt om de hele vergadering op zoektermen beschikbaar te maken.

De audiovisuele verslaglegging dient in Amsterdam voornamelijk ter promotie van het gemeentelijke bestuur richting haar inwoners en de Nederlandse burgers. Daarbij kiest Amsterdam bewust niet voor een bewerkt verslag. Het bewerken van materiaal (bijvoorbeeld inkorten) kan weliswaar de toegankelijkheid van het materiaal verhogen maar draagt volgens de gemeente teveel risico's met zich mee in termen van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor het RIA moet daarom altijd worden uitgegaan van het originele, integrale AV-verslag.

Kwaliteitsnorm voor audiovisuele verslaglegging

⁴⁹ Overigens kan in een andere context (bijvoorbeeld bij politieverhoren) AV-verslaglegging wel een belangrijke bijdrage leveren omdat het inzicht geeft in *de wijze waarop* de besluitvorming tot stand is gekomen (bijvoorbeeld of een bekentenis onder druk is afgelegd).

Er zou volgens de griffie van de gemeente Amsterdam een handleiding ('spoorboekje') moeten komen voor gemeenten die plannen hebben met audiovisuele verslaglegging. Daarin zou onder andere moeten staan beschreven met welke zaken gemeenten bij de invoering van AV-verslaglegging rekening moeten houden, en aan welke eisen de AV-verslaglegging zou moeten voldoen. Daarnaast moeten oplossingen komen voor praktische zaken, bijvoorbeeld over het omgaan met webrichtlijnen in relatie tot het gebruik van verschillende browsers. Door een standaard te stellen voor de gehele overheid wordt de toegankelijkheid van de raadinformatiesystemen in Nederland vergroot en worden alle systemen gebruiksvriendelijker.

Op dit moment ontstaat de (*de facto*) standaard voor informatieontsluiting in de praktijk. Volgens de gemeente Amsterdam kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een meer leidende rol nemen in het opzetten van juridische randvoorwaarden voor raadsinformatiesystemen. De overheid zal de regie moeten houden en er moet een (digitale) standaard worden gemaakt, zodat gegevens tussen gemeenten makkelijk zijn uit te wisselen. Er is nog geen organisatie die hier de verantwoordelijkheid voor neemt.⁵⁰ VNG wil het voortouw nemen in standaardisering van de informatieontsluiting van raadsinformatie. De normering zou moeten gaan over het formaat waarin de video wordt aangeboden (dit is nu veelal Windows Mediaspeler, maar dit zou ook naar open source format kunnen) en over de mate van detail van indexering.⁵¹ Indexering is nu vaak beperkt tot de agendapunten en soms tot de sprekers. NotuBiz heeft een voorstel aan VNG gedaan om veel verder te gaan in de indexering en naast het agendapunt en de spreker ook te indexeren op partij, bestuurslaag, geografie, inwonersaantal, beleidsveld, gremium en vergaderdatum. Zou kan over heel Nederland op consistente wijze naar politieke onderwerpen worden gezocht.⁵²

4.3 Politiek.residentie.net (Den Haag)

4.3.1 Ontwikkeling van het systeem

In 2003 is gestart met de portaal politiek.residentie.net, als gevolg van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Voor de invoering van deze wet werd de voorlichting van de gemeenteraad gedaan door de voorlichters van het College van Burgemeester en Wethouders. Door het dualisme kreeg de gemeenteraad een eigen ambtelijk apparaat, de griffie. De website Denhaag.nl is het communicatieplatform van het College en de griffie wilde graag een aparte site om inwoners van Den Haag te kunnen voorlichten over de gemeenteraad. In 2003 waren er ICT-gelden beschikbaar waarmee een dergelijke site kon worden opgezet. Op dat moment bestond Residentie.net al wel maar de site werd niet veel bezocht. De raad kreeg de eigen portal op de site, die sindsdien te bereiken is onder het subdomein politiek.residentie.net. In de loop van de tijd is de portal steeds verder verbeterd en trok ze steeds meer bezoekers. In 2007 kreeg Residentie.net de WebWij-

⁵⁰ Noch het Ministerie noch ICTU of de Taksforce ICT.

⁵¹ De mediaplayer die in de interdepartementale pilot is ontwikkeld is gebaseerd op (Adobe's) Flash en maakt gebruik van (Fraunhofer's) MP3 en (Apple's) MP4-formaat. Geen van deze formaten is als open source beschikbaar.

⁵² Vergelijk de Overheidscatalogus van ICTU die alle elektronische diensten van gemeenten en provincies op uniforme wijze ontsluit. Zie echter de opmerking in paragraaf 3.5 onder 'Aggregatie van data'. Het nadeel van de 'Google-ization' van bestuurlijke informatie is dat dat tot een enorme concentratie van data zou kunnen leiden met alle juridische gevolgen van dien.

zerAward van Burger@Overheid. In het juryrapport wordt expliciet de bijdrage van het politieke portaal genoemd.⁵³

De website politiek.residentie.net is onderdeel van het multimediale project "Weet wat speelt er in de Raad". De website dient als een loket waarop alle informatie van de gemeenteraad staat. Op de website is informatie beschikbaar over raads- en commissievergaderingen (korte nieuwsberichten door de griffievoorlichter), de politieke partijen (weblogs, nieuws van de fracties), uitleg over inspraakmogelijkheden, er is een stelling (met reacties van fracties) en de live-uitzendingen (van commissie en raadsvergaderingen) en de samenvattingen van de raadsvergaderingen kunnen worden bekeken. Het project bestaat uit radiospotjes, flyers, publicaties en advertenties op trams ter promotie van vergaderingen vooraf (promotie voor de live uitzending) en achteraf (promotie van de samenvatting en politiek.residentie.net).



Figuur 12: Politiek.residentie.net

De maandag vóór een raadsvergadering is een voorbeschuiving te zien op Den Haag TV en op internet. Op politiek.residentie.net worden de raadsvergaderingen en commissievergaderingen live uitgezonden. Deze uitzendingen worden niet gearcheveerd dus zijn ze na de

⁵³ In het rapport is ondermeer te lezen dat Residentie.net onder andere is genomineerd "[...] voor de wijze waarop je via de subsite Residentie.net het reilen en zeilen van de lokale volksvertegenwoordiging kunt volgen. De raadsgriffie werkt hiervoor samen met de lokale omroep. Er is ook een videoarchief van samenvattingen van raadszittingen. Zo is politiek.residentie.net met horten en stoten opgegroeid tot een site waar andere gemeenten veel van kunnen leren".

vergaderingen niet meer beschikbaar. Tijdens de live uitzendingen wordt veel aandacht besteed aan de werking van de raad. Zo wordt bijvoorbeeld via een voice-over uitgelegd wat een motie of amendement is en wat grote dossiers inhouden. Alleen van de raadsvergaderingen wordt een videosamenvatting gemaakt die de maandag na de raadsvergadering (de raadsvergadering wordt veelal op de donderdagavond gehouden) via het internet te bekijken is.

Naast politiek.residentie.net bestaat het Zoeksysteem Bestuurlijke Stukken (ZBS) van het gehele gemeentebestuur. Dit systeem bevat alle (schriftelijke) informatie van de gemeenteraad en van het College. Er is nog geen koppeling tussen de twee systemen. De gemeente Den Haag heeft wel plannen voor een digitaal archief waarin al het videomateriaal beschikbaar wordt in combinatie met schriftelijke verslaglegging. Het RIA van Amsterdam dient hierbij als inspiratie.

In de medianota die onlangs (5 juli 2007) door de gemeenteraad is goedgekeurd, valt te lezen dat de gemeente wil inzetten op een verdere ontwikkeling van Residentie.net als *het* platform voor een vernieuwend ICT- én multimediaal mediabeleid. Er wordt gesproken over Residentie.net 3.0, waarin Residentie.net een grotere rol gaat spelen in het aanbieden van diensten voor ondernemers, scholieren en zorgafnemers. Deze persoonlijke diensten zijn toegesneden op specifieke gebruikers, door het gebruiken van persoonlijke profielen.⁵⁴

Gebruikerservaringen

In 2005 bleek vijftien procent van de Hagenaars uit de Stadsenquête bekend te zijn met de uitzendingen en wel eens een vergadering te hebben gezien. Dit percentage is in 2006 ongeveer gelijk gebleven. Het aantal bezoekers aan politiek.residentie.net is in 2006 verder gegroeid, naar gemiddeld 400-450 unieke bezoekers per dag. Uitschieters waren er in de maanden rond de gemeenteraadsverkiezingen toen er dagelijks 600 tot 700 bezoekers werden geteld. Het jaarlijks aantal bezoekers is gestaag gestegen van 36.102 in 2004 naar 110.000 bezoekers in 2006.⁵⁵

Bij de live uitzendingen stijgt het aantal bezoekers van politiek.residentie.net. Er wordt aangenomen dat merendeel van de internetbezoekers van de live uitzendingen geen ambtenaren van de gemeente zijn omdat de live uitzendingen ook via het intranet op het stadhuis worden uitgezonden. Het is niet vast te stellen of de internetbezoekers allemaal inwoners van Den Haag zijn. Veel journalisten bekijken bijvoorbeeld uit beroepsmatige interesse de live uitzendingen. Volgens een van de raadleden kan het behoorlijk ingewikkeld zijn voor burgers om raadsvergaderingen te volgen. Het is onbekend hoeveel bezoekers de samenvattingen van de raadsvergaderingen bekijken en hoe 'populair' deze samenvattingen zijn. Binnen de griffie wordt aangenomen dat voornamelijk de live uitzendingen goed bezocht worden.

Het opnemen van een vergadering gaat automatisch – in de raadszaal hangen camera's die de vergaderingen opnemen. De spreker waarvan de microfoon aan staat is automatisch in beeld. Daarnaast zijn er nog mogelijk om overzichtsbeelden van de hele zaal te maken. De samenvattingen van de raadsvergaderingen worden gemaakt door een productiebedrijf. Dit bedrijf probeert zo objectief mogelijk de vergadering samen te vatten door de belangrijkste agendapunten met voor- en tegenargumenten te bespreken. Er is een enkele keer door een politicus aangegeven dat de samenvatting niet objectief was.

⁵⁴ Vergelijk *Mijn Raadsinfo* en *Notunews* van de gemeente Amsterdam.

⁵⁵ bron: jaarverslag griffie, 2006.

4.3.2 Democratische waarde van het systeem

Beschikbaarheid

Commissie- en raadsvergaderingen worden live uitgezonden op politiek.residentie.net en op Den Haag TV. Via de weekagenda is zichtbaar wanneer toekomstige vergaderingen zijn gepland. In de rechterkolom op de startpagina is direct te zien of er op het moment een vergadering live wordt uitgezonden. De vergaderingen kunnen via het internet worden bekeken in Real Player, Windows Media of alleen in geluid. De samenvattingen zijn alleen integraal te bekijken. Zodra de gebruiker tussen de frames probeert te navigeren loopt het beeld vast.

De videosamenvatting van de Raadsvergadering is op de maandag rond 13.00 beschikbaar, na de raadsvergadering op donderdag. Op de site zijn ongeveer veertig samenvattingen van de raadsvergaderingen beschikbaar vanaf eind 2004. Het is een budgettaire afweging geweest om alleen de raadsvergaderingen te laten samenvatten op video en niet de commissievergaderingen. Tussen residentie.net met de videosamenvattingen en de schriftelijke verslaglegging in het ZBS (op denhaag.nl) is geen koppeling. Er zijn geen directe links naar verslagen vanuit residentie.net en vice versa zijn er ook geen directe links naar videosamenvattingen van vergaderingen vanuit het ZBS. Wel wordt er in de verslagen van de systemen naar elkaar verwezen.

Toegankelijkheid

Het politieke portaal is via de directe link politiek.residentie.net te bereiken of via residentie.net. De lijst van samenvattingen van de raadsvergaderingen zijn via het portaal in één muisklik te bekijken. Op de site van Den Haag staat een banner naar politiek.residentie.net.

De videosamenvattingen van de vergaderingen staan op chronologische volgorde, met de meest recente samenvatting bovenaan. Een bezoeker van politiek.residentie.net kan niet in het videomateriaal zoeken en is voor specifieke informatie op het zoekstelsel voor bestuurlijke stukken op www.denhaag.nl aangewezen.

Begrijpelijkheid

In de uitzendingen op de TV en op het internet wordt veel aandacht besteed aan de inhoudelijke kanten van het werk van de gemeenteraad. Zo wordt uitgelegd wat een motie of amendement is en wat de grote dossiers inhouden. Ook krijgen kijkers tijdens de vergadering via een voice-over (commentaarstem) – tijdens schorsingen – een toelichting op de vergadering.

Een videosamenvatting van de raadsvergadering “weet wat er speelt in de raad” duurt ongeveer een half uur. Een voice-over licht de belangrijkste agendapunten toe. Dit is een selectie – de bezoeker krijgt dus niet alle agendapunten te zien. De agendapunten worden ingeleid met behulp van een voice-over en een korte opsomming van het verloop van het agendapunt. In de videosamenvatting wordt vervolgens een overzicht van de voor- en tegenstanders van bepaalde plannen gegeven. Aan het einde van de uitzending is de stemming over het voorstel te zien. De voorzitter noemt de fracties die voor of tegen een voorstel of motie hebben gestemd. In de samenvatting wordt bij elke spreker de naam en de fractie vermeld en elke agendapunt wordt van elkaar gescheiden door de aparte inleiding van de voice-over.

De videosamenvatting is een bewerkte weergave van de raadsvergadering. De kijker mist hierdoor contextinformatie van de fragmenten die hij of zij ziet. Het is bijvoorbeeld voor de kijker niet altijd duidelijk op wie een spreker reageert, bijvoorbeeld of deze in zijn/haar kritiek reageert op de eerste spreker van het agendapunt (een verantwoordelijke wethouder of initiatiefnemer van een motie) of op een bijdrage later in de discussie van een ander raadslid.

Verantwoordelijkheid

Politiek.residentie.net is het voorlichtingskanaal van de gemeenteraad. De samenvatting van de raadsvergaderingen hebben tot doel om inwoners van Den Haag te laten zien wat er speelt in de raad. De griffie is verantwoordelijk voor de portal en wordt daarbij geholpen door de commissiesecretarissen. Nieuwsitems worden door de griffie geschreven, de site residentie.net wordt onderhouden door een extern bedrijf.

Politiek.residentie.net heeft twee doelen die niet gemakkelijk verenigbaar zijn. Het is aan de ene kant een portaal met formele informatie over de gemeenteraad (werking, manieren van inspraak) maar het bevat ook nieuwsitems met een semi-journalistiek karakter en heeft daarbij een duidelijke voorlichtende functie (PR). Dit laatste kan botsen met de neutraliteit van de informatie (verantwoording). Daarnaast is het onduidelijk wie er verantwoordelijk is voor de inhoud op de site. Dit versterkt de onduidelijkheid over de status van politiek.residentie.net (is het een informatiekanaal of een voorlichtingskanaal?). In de disclaimer van residentie.net valt te lezen dat er wordt gestreefd naar correcte en actuele informatie maar dat er geen garantie is op de juistheid van de informatie. Er kunnen ook geen rechten worden ontleend aan de informatie op de pagina's van residentie.net.

4.3.3 Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging

De nadruk bij Politiek.residentie.net lijkt te liggen op de PR-functie. De portal wordt voornamelijk gebruikt als voorlichtingskanaal van de gemeenteraad. Het lijkt weinig verband te bestaan tussen de schriftelijke verslaglegging (griffie) en de audiovisuele verslaglegging (afdeling voorlichting). Volgens de voorlichter van de griffie is de vorm van de schriftelijke verslaglegging niet aangepast nadat de videosamenvattingen zijn ingevoerd. Van eventuele substitutie dus geen sprake maar van wederzijdse ondersteuning evenmin – de twee systemen staan los naast elkaar.

Er wordt wel gewerkt aan een digitaal archief met het videomateriaal van alle vergaderingen (commissies en raadsvergaderingen). Deze video's zullen doorzoekbaar zijn op onder andere spreker en onderwerp. Per agendapunt kunnen bezoekers de vergadering bekijken. Er zal dan een koppeling komen tussen het Bestuursinformatiesysteem van Den Haag en de video-opnames van de Raad. De invoering van het digitale archief zal volgens de griffie wellicht consequenties hebben voor de schriftelijke verslaglegging – de schriftelijke verslaglegging hoeft dan niet meer zo uitgebreid te zijn als deze nu is. In dat geval zou er dus wel sprake zijn van substitutie.

4.4 Case: Deventer

4.4.1 Ontwikkeling van het systeem

In september 2005 heeft de gemeente Deventer de Politieke Markt ingevoerd. Deze markt is in de plaats gekomen van de bestaande commissievergaderingen van de gemeenteraad.

De gemeenteraad komt eenmaal in de twee weken raad bijeen. Het eerste deel van de avond bestaat uit de Politieke Markt waarvan de inhoud en onderwerpen elke keer verschillen. Het kan gaan om de voorbereiding van een besluit, een presentatie aan de raad of een gesprek met een groep inwoners op hun verzoek. Tijdens het tweede deel van de avond vindt de officiële raadsvergadering plaats. In deze vergadering neemt de raad besluiten die veelal in een vorige Politieke Markt zijn voorbereid.

Tegelijk met de invoering van deze nieuwe vergaderstructuur is besloten om de verslagen digitaal beschikbaar te maken en de gehele vergadering in audio beschikbaar te stellen. Het idee is om uiteindelijk ook videoverslagen te maken. In 2005 was er bij de gemeente Deventer geen behoefte aan video verslaglegging. Bovendien was het toen technisch nog niet mogelijk om video-opnamen te maken. Via een offertetraject heeft de griffie van Deventer voor een samenwerking met NotuBiz gekozen. De audioverslagen worden centraal op de servers bij NotuBiz opgeslagen. Deze heeft de kennis en capaciteit om de gegevens te beheren.

Het raadsinformatiesysteem met de audio-opnamen is in Deventer budgettair neutraal ingevoerd. Van de vergaderingen wordt niet langer een woordelijke verslag gemaakt, waardoor bij de griffie veel arbeidsuren konden worden bespaard. Op instigatie van de gemeenteraad is later alsnog besloten om uitgebreide verslaglegging in te voeren. Dit zorgde voor extra kosten.

De gemeente Deventer wil de schriftelijke documenten, die nu in het bestuursinformatiesysteem op www.deventer.nl te vinden zijn, combineren met audiovisuele verslagen van de vergaderingen. Op deze manier kunnen bezoekers via verschillende ingangen (via het audiovisueel materiaal, waarbij gezocht is op onderwerp of via het bestuursinformatiesysteem waar gezocht is bij een specifieke raadsvergadering) bij dezelfde verslagen terechtkomen. De gemeente Deventer wil al deze verbetering in één keer goed doorvoeren en is daarbij afhankelijk van huisvestingsplannen (verbouwen van de raadszaal), van de website en van verbeteringen en aanpassingen van het Document Management Systeem (voor het automatisch toevoegen van materiaal).

De gemeenteraad van Deventer zal eind 2007 een communicatieplan bespreken waarin interactieve methoden voorgesteld waarin burgers met de raad kunnen discussiëren. Het is nog niet duidelijk hoe deze plannen eruit zullen komen te zien en of deze worden gecombineerd met de informatievoorziening vanuit de raad. De griffie is een voorstander van het scheiden van de archief functie die de griffie heeft en de voorlichtingsfunctie. Daarnaast is volgens de gemeente een vereiste dat er gebruik wordt gemaakt van interactieve methoden, aangezien het geen zin heeft om functionaliteiten toe te voegen waar niemand gebruik van maakt.

Gebruikerservaringen

De griffie heeft niet veel werk aan het raadsinformatiesysteem – het beheer wordt grotendeels gedaan door NotuBiz. Wel levert de griffie de besluitlijsten aan. Deze dienen als basis voor de schriftelijke verslaglegging en die worden gekoppeld aan het raadsinformatiesysteem.

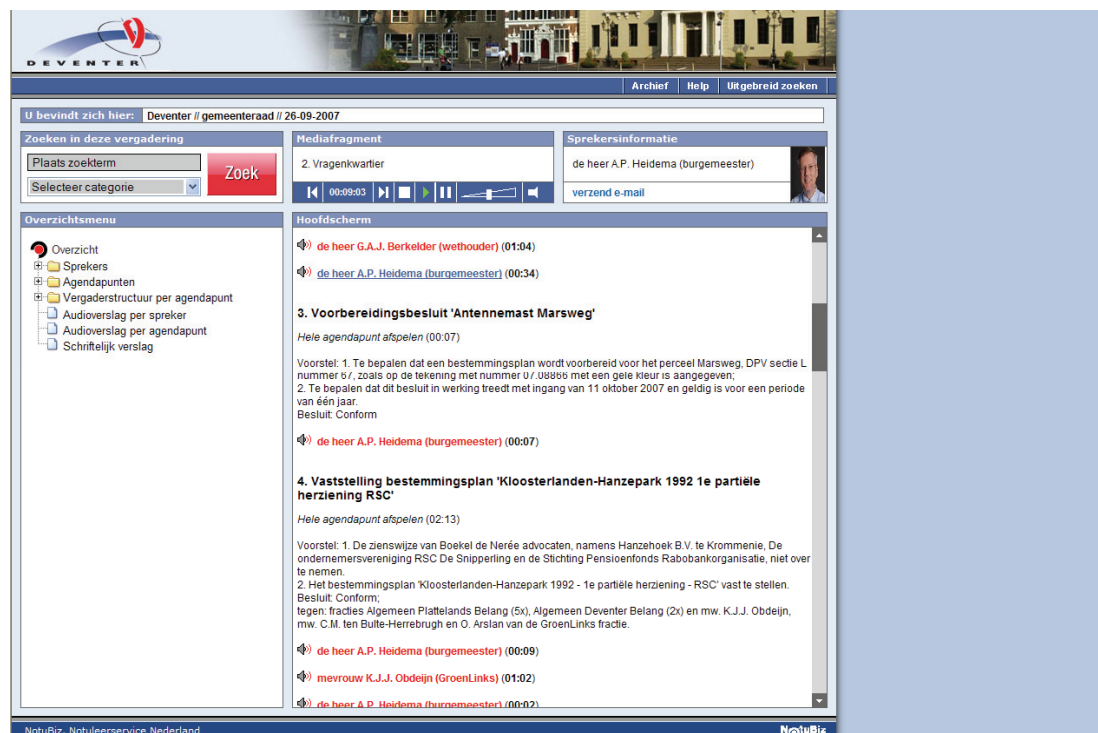
Ook in Deventer beschikt men, net als in Amsterdam en Den Haag, niet over gegevens over de gebruikers. Wel is de invoering van de Politieke Markt in maart 2006 geëvalueerd door raadsleden, opvolgers, het College van B7W, leden van de directie en griffiemedede-

werk(st)ers⁵⁶. De nieuwe werkwijze wordt positief beoordeeld, maar over de verslaglegging van de vergaderingen zijn de respondenten minder positief. De audioverslagen zijn volgens respondenten moeilijk toegankelijk om zo een indruk te krijgen van het verloop van de bijeenkomst. Om die reden zijn korte verslagen van de vergaderingen weer ingevoerd.

4.4.2 Democratische waarde van het systeem

Beschikbaarheid

Voor de vergaderingen wordt de agenda beschikbaar gesteld op www.deventer.nl. De relevante stukken worden door de griffie handmatig aan deze gekoppeld. Nadat de vergadering is opgenomen worden de bestanden de volgende dag naar NotuBiz (en Notuleerservice) doorgestuurd. Voor de audio-opname koppelt de griffie daarnaast nog de besluitenlijst handmatig aan het bestand. Notuleerservice maakt op basis van dit gekoppelde bestand een schriftelijk verslag. Drie dagen later staat het audioverslag dan geïndexeerd online op de raadsinformatiesite. Op deze site staan de agendapunten uitgesplitst naar spreker en agendapunt. Bij het agendapunt vindt de bezoeker de tekst van de besluitenlijst (zie figuur 4.3). Drie dagen na de vergadering is eveneens de schriftelijke verslaglegging beschikbaar, via het bestuursinformatiesysteem op www.deventer.nl.



Figuur 13: Deventer raadsinformatiesysteem

Deventer zendt raadsvergaderingen nog niet live uit maar is hier wel al over aan het nadenken. Via het raadsinformatiesysteem zijn circa vijftig raadsvergaderingen en vijftig politieke markten in het archief beschikbaar. Bij elke vergadering is een link naar de besluitenlijst. Buiten die links zijn er geen koppelingen tussen het schriftelijk materiaal

⁵⁶ Bron: Pröpper, I. en Kesssens, H. (maart 2006) *Evaluatie Deventer Politieke Markt*

(notulen en stukken) en het audio-materiaal. Bij besloten vergaderingen of Politieke Markten wordt er wel een audio-opname gemaakt. Deze opnamen worden schriftelijk uitgewerkt maar niet in audio online gezet. De stukken zijn alleen intern beschikbaar. In het raadsinformatiesysteem is in de agenda te lezen welke agendapunten besloten zijn en dus niet kunnen worden beluisterd.

De kwaliteit van de audio-opnamen is afhankelijk van de locatie en van de raadsleden. In sommige zalen is de apparatuur beter en sommige raadsleden praten duidelijker dan anderen. Ook kan het zijn dat er in de audio-opname soms enkele zinnen missen, omdat sommige raadsleden vergeten de microfoon te gebruiken. Omdat er geen gebruik wordt gemaakt van video-opnamen is het voor de luisteraar (inclusief notuleerservice) niet altijd duidelijk wie er praat. Dit is pragmatisch opgelost door de voorzitter elke spreker te laten introduceren.

In tegenstelling tot de andere cases heeft bij Deventer de invoering van de audioverslagen niet geleid tot het sneller beschikbaar komen van bestuursinformatie. De audioverslagen staan na drie dagen online maar ook de woordelijke verslagen die voor de invoering van de audioverslagen werden gemaakt, waren ook al na enkele dagen beschikbaar. Het verslag dat na drie dagen op de site wordt gezet (het ontwerpverslag) is voor iedereen beschikbaar. De raadsleden hebben drie dagen na de publicatie de tijd om te reageren op dat verslag.

Toegankelijkheid

Voor de *raadsleden zelf* was het in het begin onduidelijk hoe ze op de raadsinformatiesite konden komen. Inmiddels zijn alle leden op de hoogte. Het is onduidelijk of *bezoekers* van de website de raadsinformatiesite kunnen vinden. De navigatiestructuur is niet bepaald transparant. Het raadsinformatiesysteem is alleen te bereiken via de route //Politieke markt/Verslagen/Audio (of schriftelijk). Er is afgesproken met NotuBiz dat de raadsinformatiesite toegankelijk moet zijn voor verschillende soorten browser maar of dat ook zo is, is door de gemeente niet gecontroleerd.

De doorzoekbaarheid van het schriftelijke materiaal op deventer.nl kan volgens de griffie nog worden verbeterd. Dat lijkt een understatement. Zo staan de notulen van de vergaderingen niet altijd op chronologische volgorde. Verder is er nog geen koppeling tussen de documenten op deventer.nl en het raadsinformatiesysteem. Via deventer.nl kan een bezoeker wel naar het raadsinformatiesysteem maar andersom kan dit niet. In het raadsinformatiesysteem is alleen de besluitenlijst te raadplegen – de notulen staan hier niet in. Een zoekopdracht kan binnen het raadsinformatiesysteem alleen binnen een vergadering worden uitgevoerd. Er kan dus niet op een onderwerp gezocht worden over alle vergaderingen heen.

Begrijpelijkheid

In de besluitenlijst wordt bij elk agendapunt een toelichting gegeven over het doel van het agendapunt; wanneer het onderwerp eerder ter sprake is geweest, of er inspraak is geweest en de wijze van behandeling (punt ter besluit of informatie). Deze toelichting wordt vooraf gepubliceerd in plaatselijke kranten en komt terug in de schriftelijke en audioverslaglegging (zie figuur 13). De context van een agendapunt wordt zo duidelijk gemaakt. Het is de bedoeling dat elk onderwerp in het nieuwe systeem een eigen dossier krijgt, waarin documenten en links naar vergaderingen te vinden zijn die betrekking hebben op het onderwerp. Op het moment worden bij belangrijke onderwerpen handmatig

dossiers gemaakt voor op de site. Dit is een arbeidsintensief proces dat de griffie veel tijd kost.

Het nadeel van audioverslaglegging in vergelijking met audiovisuele verslaglegging is vooral merkbaar bij een snelle stemming door middel van handopsteken. Wanneer de voorzitter niet expliciet de namen noemt, is het voor de verslaglegging niet duidelijk welke raadsleden voor en welke tegen hebben gestemd. Bovendien is het belangrijk dat een spreker zichzelf voorstelt – of dat hij wordt voorgesteld – zodat de luisteraar weet wie er aan het woord is.

Verantwoordelijkheid

De besluitenlijst van de vergadering wordt getekend en gearhiveerd. Dit document geldt als de officiële vastlegging van de vergadering. Het audiomateriaal is een middel om de verslaglegging te maken en het is tevens een vorm van geschiedschrijving: het laat zien hoe een besluit tot stand is gekomen. Hoewel het audioverslag als een aanvulling op de officiële verslaglegging wordt gezien, kan een audio-opname eventueel aantonen dat een verkeerde procedure is gevolgd. Dan kan het schriftelijke verslag aan de hand van het audioverslag alsnog worden aangepast.

De notulen van een vergadering zijn na drie dagen beschikbaar en dan worden zij gepubliceerd op de website. Na de publicatie van dit ontwerpverslag hebben raadsleden drie dagen de tijd om te reageren. Daarna wordt het verslag definitief vastgesteld. Het ontwerpverslag is beschikbaar voor iedereen, zonder dat deze eerst is vastgesteld door de raad. Uit juridisch en politiek oogpunt lijkt het enigszins precair om bestuursinformatie openbaar te maken die nog niet door de betrokkenen is geaccordeerd. Desalniettemin staat er geen disclaimer op de raadsinformatiesite en zijn er ook geen plannen in die richting.

4.4.3 Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging

Tot september 2005 waren er woordelijke verslagen van de vergaderingen. Bij de invoering van het raadsinformatiesysteem werden alleen besluitenlijsten gemaakt, de vergadering was verder te beluisteren. In 2006 is het raadsinformatiesysteem door de raadsleden geëvalueerd. Een deel van de raadsleden vond de besluitenlijst met het audiomateriaal voldoende, andere raadsleden wilden naast de besluitenlijst en het audioverslag, graag een uitgebreid, schriftelijk verslag. Volgens de griffie is het aan de gebruiker welke manier van informatievoorziening hij het meest prettig vindt om te gebruiken. De voorkeur van de doelgroep is erg belangrijk en daar wordt rekening mee gehouden. Daarom is na de evaluatie besloten om naast de besluitenlijst en het audioverslag ook een uitgebreid verslag van de vergadering beschikbaar te stellen.

Voor de griffie ligt de nadruk bij het gebruik van het raadsinformatiesysteem meer op de archieffunctie dan op de voorlichtingsfunctie die het systeem kan hebben. Het audiomateriaal is voornamelijk een aanvulling op het schriftelijke verslag. De gemeente Deventer wil graag een koppeling tussen de schriftelijke documenten en de audioverslaglegging waarin de bezoeker van de site op verschillende manieren de informatie kan vinden die hij nodig heeft.

Kwaliteitsnorm voor audiovisuele verslaglegging

De gemeente Deventer is van mening dat het ministerie of een overkoepelende organisatie zich niet moet bezig houden met het stellen van kwaliteitseisen voor audiovisuele verslaglegging, behalve met het stellen van minimale eisen vanuit archiefwetgeving.

4.5 Staten informatie systeem (provincie Gelderland)

4.5.1 Ontwikkeling van het systeem

Staten live komt voort uit de gedachte dat de vergaderingen van Provinciale Staten live beschikbaar moeten zijn op internet en bekeken moeten kunnen worden door alle geïnteresseerden. Er is begonnen met het live uitzenden van de Provinciale Staten vergaderingen; het beschikbaar maken van eerdere vergaderingen en het archiveren en doorzoekbaar maken van vergaderingen is daar een aanvulling op. Het doel van Staten live is om de politiek dichterbij de burger te brengen en daar moet Staten live uiteindelijk aan voldoen – een voorwaarde voor het blijven inzetten van Staten live is dat er ook daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt.

Binnen Staten live zijn er twee functionaliteiten; een 'low service' waarin de beelden live worden uitgezonden en niet worden gearcheveerd. Er zijn geen extra functionaliteiten bij deze vergaderingen. Deze functie wordt onder andere gebruikt bij commissievergaderingen. Er is daarnaast een 'high service' waarbij het audiovisuele materiaal live wordt uitgezonden maar ook wordt gearcheveerd en doorzoekbaar is gemaakt. De griffie geeft daarnaast bij deze 'high service' uitleg over de gebeurtenissen in de vergadering (wordt verderop besproken onder 'Begrijpelijkheid'). De griffie zou in een later stadium graag de behandelde moties en amendementen scannen en toevoegen aan de live uitzendingen zodat mensen deze kunnen uploaden wanneer ze naar een vergadering kijken. Dit is een extra service aan de gebruiker, zodat deze beter inzicht krijgt in wat er wordt besproken.

Het idee voor Staten live komt vanuit de griffie en deze is voor het grootste gedeelte verantwoordelijk voor het systeem, de ICT-dienst van de provincie speelt hierin een ondersteunende rol. De griffie is volgens de provincie Gelderland het juiste orgaan om deze informatie te beheren; de griffie heeft weet van het belang van goede en volledige informatievoorziening. Voor Staten live wordt samengewerkt met Noterik. Eind 2006 is een nieuwe interface van Staten live in gebruik genomen. Deze interface is gebruiksvriendelijker dan de interface die daarvoor werd gebruikt. De aanpassingen waren afkomstig van Noterik en zijn gebaseerd op opmerkingen van klanten.

Gebruikerservaringen

Op het moment schijnen er hoge bezoekersaantallen te zijn.⁵⁷ De provincie is althans van mening dat Staten live succesvol is in het dichterbij brengen van de politiek bij de burger. Dit leidt de griffie ook af uit het feit dat er af en toe vragen binnenkomen over de datum waarop een bepaald onderwerp op de agenda komt.

Volgens de provincie Gelderland hangt het gebruik van Staten live vooral samen met de agendapunten die worden besproken; bij de behandeling van streek- of reconstructieplan-

⁵⁷ De provincie doet zelf geen onderzoek naar de feitelijke bezoekersaantallen maar is daarvoor volledig afhankelijk van de leverancier. Gezien het grote belang dat de provincie hecht aan het feit dat er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van Staten Live wekt dit enige bevreesing. De leverancier heeft er alle belang bij om de cijfers in een gunstig daglicht te stellen om zo het contract met de provincie te verlengen.

nen zijn er duidelijke pieken zichtbaar in de hoeveelheid bezoekers van Staten live. Aangezien er geen extra promotie is geweest voor de uitzendingen via internet, lijkt het gebruik vooral afhankelijk te zijn van de onderwerpen die tijdens de vergadering worden besproken.

Binnen de griffie zijn er twee mensen die content kunnen toevoegen. Deze mensen zetten de agenda van de vergadering, de vergaderstukken, de introductieteksten en de vergaderdata in het Staten live systeem. Staten live wordt gemiddeld twee keer per maand geupdated, voor en na een vergadering. Voor de (live) uitzending wordt er gewerkt met een schakelsysteem met zeven camera's. Aangezien de Statenleden spreken vanaf een kathedraal en vragen stellen via de centrale microfoons, is het niet mogelijk om gebruik te maken van een automatisch systeem (waarbij automatisch de persoon met een ingeschakelde microfoon in beeld komt). In plaats daarvan schakelt een communicatiemedewerker tussen de camera's.

De uitzendingen van de vergaderingen lijken weinig invloed te hebben op het politieke debat. Politici maken wel steeds vaker gebruik van de mogelijkheden van de camera. Zo wordt er tijdens een betoog bijvoorbeeld gevraagd of de cameraman kan inzoomen op een plattegrond. Staten live biedt fractievoorzitters de mogelijkheid om hun visie kenbaar te maken. Elke uitzending begint met korte gesprekken met de fractievoorzitters. Zij kunnen aangeven wat zij in de vergadering zullen inbrengen en wat voor hen een belangrijk agendapunt is. Alle fractievoorzitters hebben hiervoor de mogelijkheid vanaf ongeveer twee uur tot anderhalf uur voor de vergadering. Een opname van dergelijke korte inleidende gesprek wordt wel eens overgedaan maar de filmpjes worden niet bewerkt.

4.5.2 Democratische waarde van het systeem

Beschikbaarheid

Op Staten live worden de (buitengewone) vergaderingen van de Provinciale Staten live uitgezonden. Na afloop zijn de vergaderingen via het archief te bekijken (de 'high service' functionaliteit). Besloten vergaderingen (over bijvoorbeeld de benoeming van de Commissaris van de Koningin) worden in het geheel niet uitgezonden, commissievergaderingen kunnen – wanneer daar behoefte aan blijkt te zijn – via 'low service' worden aangeboden. Vanaf mei 2005 zijn er via Staten live circa 25 Provinciale Staten vergaderingen over het internet uitgezonden. Slechts bij enkele van die vergaderingen zijn stukken beschikbaar via het Staten live systeem. Deze stukken hebben de officiële documentnaam.⁵⁸ Die geven de gebruiker weinig inzicht in de inhoud van het document. Naast de documenten op Staten live staan er ook stukken op de website van Gelderland ([//gelderland.nl/Provinciale Staten/Vergaderingen](http:// gelderland.nl/Provinciale Staten/Vergaderingen)). Al het schriftelijke materiaal vanaf 2000 staat hier online, waaronder alle ingekomen stukken en statennotities c.q. voorstellen van Provinciale Staten. Deze documenten zijn per vergadering ingedeeld en de gebruiker kan binnen alle documenten op [gelderland.nl](http:// gelderland.nl) zoeken. Op de website van Gelderland zijn dus veel meer documenten beschikbaar dan in het Staten live systeem. Een koppeling tussen het audiovisuele materiaal en de documenten op [gelderland.nl](http:// gelderland.nl) ontbreekt nog.

Een half uur na de vergadering staat het audiovisuele verslag online. Deze is dan grof geïndexeerd op agendapunt en op spreker. Deze indexatie is gemaakt op basis van wat de griffie medewerker tijdens de vergadering heeft ingevoerd in het systeem. Vervolgens worden de sprekersgegevens nagegaan en worden nieuwe (of verschoven) agendapunten

⁵⁸ PS met het jaartal gevolgd door een twee- of driecijferig nummer.

toegevoegd. De dag na de vergadering staat de gehele vergadering geïndexeerd online. Door de griffie wordt de besluitenlijst, een impressie van de vergadering en de moties en amendementen toegevoegd op gelderland.nl. Na twee weken wordt het schriftelijke conceptverslag (na akkoord van de griffier) toegevoegd op gelderland.nl.

De commissievergaderingen zijn (nog) niet beschikbaar op Staten live. De meerwaarde van het uitzenden van de commissievergaderingen is nog onduidelijk, dat wil zeggen het is onbekend hoeveel mensen naar deze online vergaderingen zullen gaan kijken. In september wordt een pilot gestart met het beschikbaar stellen van het audio-materiaal van de commissievergaderingen. De commissiegriffier zal dit materiaal beschikbaar stellen via www.gelderland.nl en van kort commentaar voorzien. Na de pilot wordt geïnterviewd hoeveel mensen gebruik hebben gemaakt van deze service en zal er mogelijk mee worden doorgegaan.

Toegankelijkheid

Het Staten informatie systeem is te vinden op gelderland.nl via //Provinciale Staten/De Staten/Vergadering/Staten live of rechtstreeks via de url www.gelderland.nl/statenlive. De vergaderingen zijn tegelijkertijd doorzoekbaar op naam spreker, onderwerp, politieke partij, agendapunt. Een (audio) zoekresultaat levert een directe link op naar het betreffende agendapunt in de vergadering. Het agendapunt in de linkerkolom licht op, zo krijgt de gebruiker contextinformatie over het fragment. Bij de agenda staan (indien aanwezig) links naar relevante documenten.

Begrijpelijkheid

The screenshot shows the 'provincie GELDERLAND' website. The main header indicates 'Vergadering Provinciale Staten 28 februari 2007' with links for 'Archief', 'Colofon', and 'Home'. Below the header is a navigation bar with 'Introductie', 'Agenda', 'Documenten', 'Reactie', and 'Help'. The 'Agenda' section is active, displaying a list of items. Item 26, 'Initiatiefvoorstel P. Cuypers (D66): Referendumverordening Gelderland 2007 (PS2007-8). Met reactie GS.', is selected and highlighted. Below this, a list of speakers is shown, including Leisink (Martijn), Lewe (Agnes), van der Kolk (Annelies), Holdijk (Gerit), van t Hof (Sjaak), Deighton (John), Rutting (Els), de Vries (Harry), Dijkstra (Wim), Cuypers (Pierre), Deighton (John), Cuypers (Pierre), and Cornielje (Clemens). Item 27, 'Initiatiefvoorstel E. Klein (SGP): Jumelage', is also listed. To the right of the agenda is a video player showing a man speaking at a podium. Below the video player, a small window displays the name 'Naam: dr. M.A.R. Leisink (Martijn)', the party 'Partij: D66', and the email 'E-mail: mail deze spreker'. The bottom of the screen features a blue banner with the text: 'Aan de orde is nu een initiatiefvoorstel. Een initiatiefvoorstel wordt formeel door een statenlid ingediend. Deze indiener - de heer Cuypers van D66 - heeft plaats genomen naast (voor u ter rechter zijde) de voorzitter en zal vanuit deze positie het voorstel 'verdedigen'.'

Figuur 14: Screenshot Statenlive met links onder het commentaarvenster

Het Staten live systeem maakt de Provinciale Staten vergadering begrijpelijker, het beeld is een aanvulling op het schriftelijke verslag. De sprekers zijn verstaanbaar en het beeld is helder. De uitzending van de vergadering wordt geregisseerd, waarbij verschillende camerastandpunten worden gebruikt zodat de uitzending prettig blijft om naar te kijken. Een toevoeging van de provincie Gelderland om de begrijpelijkheid van de vergadering verder te vergroten is het commentaarvenster. Hierin geeft de griffie uitleg over de gebeurtenissen in de raad. Zo wordt in figuur 14 weergegeven dat er een initiatiefvoorstel

is ingediend door de heer Cuijpers. Wanneer er een schorsing is van de vergadering, wordt dit ook gemeld in dit venster.

Verantwoordelijkheid

Op de site van de provincie Gelderland staat een disclaimer, op Staten live is geen disclaimer aanwezig. De tekstuele verslagen hebben een formele status, deze verslagen zijn geaccordeerd door Provinciale Staten. Het audiovisuele materiaal heeft geen officiële status. Het is mogelijk om audiovisuele materiaal van de vergadering op te vragen bij de griffie. Er bestaan op dit moment bij de griffie van Gelderland geen echte zorgen over mogelijk misbruik van deze informatie. De inhoud van het audiovisuele materiaal is volgens hen net zo bewerkelijk en vatbaar voor misbruik als schriftelijk materiaal.⁵⁹

De opnames van de vergaderingen van de provincie Gelderland worden geregistreerd. Een communicatiemedewerker maakt keuzes over wie wanneer in beeld komt. Volgens de provincie is de objectiviteit voldoende gewaarborgd. Er zijn ongeschreven regels over wat wel en niet in beeld kan en er zijn tot nu toe geen klachten van Statenleden geweest. Er wordt af en toe afgevraagd of de griffie hiermee geen politiek aan het bedrijven is maar de griffie is van mening dat zij slechts de werkelijkheid doorgeven aan het publiek.

4.5.3 Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging

Voor Gelderland blijft op het moment de schriftelijke verslaglegging leidend en is audiovisuele materiaal louter een aanvulling op de schriftelijke verslaglegging. Het geeft mensen de mogelijkheid om de hele (woordelijke) discussie te beluisteren. Voor het officiële verslag wordt verwezen naar de schriftelijke verslaglegging en de besluitenlijst. De meerwaarde van het audiovisuele verslag op het internet is dat de vergadering op elk gewenst tijdstip kan worden teruggekeken. Het is niet het uitgangspunt van de provincie om met het audiovisuele materiaal het schriftelijke verslag te vervangen.

Voorheen waren de verslagen van Statenvergaderingen woordelijk. Deze verslagen waren lang en deze manier van verslaglegging was relatief kostbaar. Het maken van het woordelijk verslag werd extern uitbesteed. Tegenwoordig wordt er door de griffie een besluitenlijst en een kort verslag van de vergadering gemaakt. Dit laatste is een latere aanvulling op verzoek van de politiek. Dit ingekorte verslag wordt vastgesteld door de Staten in de eerstvolgende vergadering (ongeveer vier weken later). Het is niet duidelijk of de wens voor dit kortere verslag samenhangt met de ingebruikname van Staten live. Een voordeel van deze korte vorm van verslaglegging is dat de Provinciale Staten het verslag al in de eerstvolgende vergadering kunnen vastleggen. Ter vergelijking, de goedkeuring van de woordelijke verslaglegging kon soms enkele maanden duren. Bij buitengewone vergadering (bijvoorbeeld bij de installatie van de Commissaris van de Koningin) wordt vaak nog wel een woordelijk verslag gemaakt. Dit is vanwege het bijzondere karakter van dit vergaderingen. Verder bestaat er lezen volgens de griffie bij een bepaalde groep mensen de behoefte om de speeches na te kunnen lezen.

Kwaliteitsnorm voor audiovisuele verslaglegging

De provincie Gelderland is van mening dat er geen behoefte is aan een (landelijke) standaard voor audiovisuele verslaglegging. Het vastleggen van vergaderingen is

⁵⁹ Vergelijk het contrast met de visie van de griffie van de gemeente Amsterdam (zie hiervoor in paragraaf 4.1.2 onder 'Verantwoordelijkheid').

maatwerk. Elke gemeente en provincie werkt op haar eigen wijze en daar past een bepaalde manier van webcasting bij. Het voordeel van samenwerken zou wel kunnen zijn dat overheden tegen een scherpere prijs software kunnen inkopen.

4.6 Vergelijking tussen de cases

In deze afsluitende paragraaf worden de meest kenmerkende verschillen en overeenkomsten tussen de vier cases puntsgewijs behandeld. In bijlage 4 is een overzichtstabel opgenomen waarin de belangrijkste dimensies nogmaals op een rij zijn gezet.

4.6.1 Ontwikkeling van het systeem

- De invoering van het dualisme heeft een sterke impuls gegeven aan de invoering van nieuwe methoden van verslaglegging. Bij de scheiding tussen het college en de raad besteedt de griffie de verslaglegging voor de raad in vrijwel alle gevallen uit aan derde partijen om de afstand tot de raad te waarborgen. Deze externe partijen zijn meestal sterk technologiegedreven en het zijn deze partijen (NotuBiz, Noterik) die audiovisuele verslaglegging introduceren.
- In alle cases, met uitzondering van Den Haag, is er sprake van een sterke technologiepush vanuit de leverancier. De afnemer (de griffie) is over het algemeen volgend. In Amsterdam had de griffie zelf een duidelijk visie op de richting van het nieuw te ontwerpen systeem maar ook daar was de inbreng van de leverancier (NotuBiz, die haar standaardapplicatie speciaal heeft aangepast voor Amsterdam) sterk.
- Qua functionaliteit loopt Amsterdam met de integratie van Andreas en RIA voorop in Nederland. Het systeem is integraal doorzoekbaar en kan grotendeels automatisch worden bijgewerkt. Zowel Deventer als Den Haag nemen Amsterdam als voorbeeld voor de verdere ontwikkeling van hun eigen systeem. De toepassing in Amsterdam is echter van binnenuit, op basis van het bestaande document management systeem gebouwd. In Den Haag en Deventer is de webcasting applicatie later gescheiden naast het reeds bestaande informatiesysteem gebouwd. Het is uit ervaring gebleken dat het een moeizame operatie is om achteraf alsnog deze twee gescheiden systeem te integreren.
- In alle gevallen heeft de griffie het initiatief genomen tot de introductie van de webcasting applicatie. Het doel waarvoor het systeem – dat wil zeggen de balans tussen verantwoording/archivering en voorlichting/live uitzendingen verschilt echter van case tot case. In Amsterdam en Deventer ligt de nadruk op de archief functie, in Den Haag en Gelderland meer op de voorlichtingsfunctie.
- Met uitzondering van Deventer, die met name het raadslid als gebruiker ziet, is het voornaamste doel van de inzet van audiovisuele verslaglegging om de politiek dichterbij de burger te brengen. Die goede voornemens staan haaks op de onbekendheid met het feitelijke gedrag van de eindgebruikers (zie volgende punt).

Gebruikerservaringen

- In geen van de cases waren er exacte cijfers bekend over bezoekersaantallen en een opsplitsing tussen interne en externe gebruikers ontbrak. In geen van de cases werd er ook objectief onderzoek gedaan naar de gebruikerservaringen van burgers.

Dit contrast komt met name bij de provincie Gelderland sterk naar voren omdat die het voortbestaan van de pilot expliciet heeft opgehangen aan de feitelijke behoefte aan audiovisuele verslaglegging. Het is over het algemeen onduidelijk hoeveel mensen gebruik maken van het systeem, welke typen gebruikers er zijn, en wat de voorkeuren en feitelijke gedragingen van de verschillen gebruikersgroepen zijn.

- In datzelfde licht is het een opvallend gegeven dat veel contentbeheerders over het algemeen weinig inzicht hebben hoe de informatie die zij via de backend in het systeem brengen aan de voorkant wordt gepresenteerd. In enkele gevallen werden er functionaliteiten en/of koppelingen verondersteld die in werkelijkheid helemaal niet aanwezig waren. Ook de webrichtlijnenproblematiek met de verschillende browsers was in de meeste gevallen voor de beheerders onbekend.

4.6.2 Democratische waarde van het systeem

Beschikbaarheid

- Amsterdam heeft als enige case de schriftelijke met de audiovisuele verslaglegging geïntegreerd. RIA vormt als het ware een gebruikersvriendelijke schil bovenop het document management systeem Andreas. In de drie andere cases staan de systemen los van elkaar en zelfs op andere websites.⁶⁰ In Den Haag en Deventer zijn plannen om de systemen te integreren. Hoe dit moet gebeuren is vooralsnog onduidelijk.
- Met uitzondering van Deventer, die een typische procedure voor het accordering van bestuursinformatie kent, heeft de inzet van audiovisuele verslaglegging de beschikbaarheid van bestuursinformatie aanzienlijk versneld. Die informatie kan nu gefaseerd worden vrijgegeven. Meestal zijn de integrale beelden meteen na een vergadering al beschikbaar. Binnen een dag volgt dan vaak de eerste ruwe indexering. Als enkele dagen daarna de schriftelijke verslaglegging beschikbaar is kan die worden gebruikt voor de meer gedetailleerde indexering van het audiovisuele verslag.
- Er is een aanzienlijk verschil in de beschikbaarheid van raadsvergaderingen en commissievergaderingen. Er wordt over het algemeen minder geïnvesteerd in de beschikbaarheid (en toegankelijkheid) van de laatste soort vergaderingen. De manier waarop in de cases wordt omgegaan met de commissievergaderingen hangt samen met de balans tussen archivering en voorlichting (zie hiervoor). In Deventer worden Politieke Markten en Raadsvergaderingen op dezelfde manier gearcheveerd. In Amsterdam zijn alle raads- en commissievergaderingen via RIA beschikbaar. Daar is bewust voor gekozen omdat beide soorten vergaderingen deel uitmaken van het beslissingsproces – door de inzet van RIA is er meer informatie beschikbaar gekomen over commissievergaderingen. In Den Haag worden commissie en raadsvergaderingen live uitgezonden maar wordt alleen van raadsvergadering een samenvatting gemaakt. Hetzelfde beeld treffen we aan in Gelderland, waar alle vergaderingen live worden uitgezonden maar alleen statenvergaderingen worden gearcheveerd. Blijkbaar zijn commissievergaderingen vanuit het oogpunt van voorlichting minder interessant.

⁶⁰ Den Haag.nl versus poltiek.residentie.net, gelderland.nl versus statenlive en deventer.nl versus het raadsinformatiesysteem (deventer.NotuBiz).

Toegankelijkheid

- Los van de toegankelijkheid van de audiovisuele verslaglegging zelf is de applicatie als geheel vaak moeilijk te vinden vanaf de homepage. Er zijn veel stappen (klikken) nodig om bij de applicaties te komen en de labels van de applicatie zijn ook niet altijd even voor de hand liggend. Er is geen enkele lijn te ontdekken tussen de verschillende sites van gemeenten en provincies. Ieder doet het op zijn manier en voor elke site is er een nieuwe zoektocht nodig.
- Als de gebruiker eenmaal de audiovisuele verslaglegging heeft gevonden blijkt de doorzoekbaarheid van de informatie vaak nogal te wensen over te laten. In principe is de informatie in alle vier de cases in ieder geval op het niveau van agendapunten doorzoekbaar maar in de praktijk bestaan er grote verschillen. In Amsterdam is alle informatie, vanwege de naadloze integratie met het document management systeem, integraal doorzoekbaar. In Deventer staat alleen de besluitenlijst in de agenda – op andere indices is niet te zoeken. In Gelderland doet de zoekfunctie het af en toe helemaal niet, het werkt soms gewoon niet.
- In de groot aantal gevallen werken de audiovisuele applicaties niet of minder in alternatieve browsers zoals Firefox of Safari. Dit heeft te maken met de problematiek zoals die in voetnoot 16 is geschetst (stringente voorwaarde webrichtlijnen in combinatie met de specifieke wijze waarop leveranciers back-end en front-end van hun toepassingen aan elkaar koppelen). Voor Apple-gebruikers geldt daarnaast dat ze meestal aparte plugins downloaden voordat de bestanden kunnen worden afgespeeld.⁶¹
- In de twee cases waar de nadruk ligt op de voorlichtingsfunctie van de webcasting applicatie, wordt de opname geregistreerd. In Gelderland is dit aan de ene kant de oplossing voor een praktisch probleem; de statenleden hebben geen microfoon, maar lopen naar een spreekstoel toe. Aan de andere kant, zo geeft de griffie aan, maakt het gebruik van verschillende camerastandpunten de uitzendingen interessanter voor de kijker. Daarbij begint elke uitzending met korte gesprekken met de fractievoorzitters. In Den Haag wordt van de gehele raadsvergadering een samenvatting van een half uur gemaakt. In beide cases wordt gestreefd naar een objectieve weergave van de vergadering.

Begrijpelijkheid

- De begrijpelijkheid van bestuurlijke informatie neemt toe door die informatie in een bepaalde context te plaatsen. Dat geldt onverkort voor audiovisuele verslaglegging. Die context kan bijvoorbeeld worden geleverd door via het bieden van hoge mate van toegankelijkheid. Bij een goede indexering wordt de structuur van de aangeboden informatie verbeterd en neemt daardoor de begrijpelijkheid ook toe. Daarnaast is door een koppeling tussen schriftelijke en audiovisuele verslaglegging snel te achterhalen hoe een bepaald document tot stand is gekomen of waarom een bepaalde beslissing is genomen. Met name in Amsterdam wordt de begrijpelijkheid vanuit de toegankelijkheid verbeterd. In de andere drie cases wordt de context deels van buiten duidelijk gemaakt. In Deventer en Den Haag is bij elk

⁶¹ Dit geldt dan voor mediaspelers die specifieke functionaliteiten bezitten. Voor de ondersteuning van (Windows) audio- en videoformaten kunnen codecs worden gedownload zodat de bestanden in de eigen (Apple) player kunnen worden afgespeeld.

agendapunt door de griffie respectievelijk de externe notulist een korte toelichting bijgevoegd, Gelderland dat doet op een vergelijkbare wijze in een commentaarvenster. Daarnaast worden vooraf aan vergaderingen gesprekken met fractievoorzitters opgenomen waarin ze kort hun standpunt kunnen toelichten. In Amsterdam wordt bewust geen informatie toegevoegd omdat dit de verslaglegging zou kunnen verkleuren. Er bestaat klaarblijkelijk een zekere spanning tussen begripelijkheid en verantwoordelijkheid (zie hierna).

- De kwaliteit van de videobeelden loopt sterk uiteen en loopt soms nogal te wensen over. De kwaliteit van het audiomateriaal is over het algemeen wel zeer goed. Een probleem bij audio is dat het niet altijd duidelijk is welke spreker er aan het woord is. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor in Deventer waar sprekers vergeten de microfoon aan (of uit) te zetten. Ook stemverhoudingen kunnen bij louter audio-weergave uiteraard niet worden waargenomen. In Deventer is deze problemen pragmatisch opgelost door de voorzitter altijd de sprekers te laten introduceren, en door de uitgebrachte stemmen per persoon voor te lezen.

Verantwoordelijkheid

- In alle vier de cases blijft de schriftelijke verslaglegging de basis van de juridische verantwoording. De audiovisuele verslaglegging wordt louter als aanvulling op de schriftelijke verslaglegging gebruikt of als middel ('geluidsdrager') om de schriftelijke verslaglegging op te kunnen stellen. Het audiovisuele verslag heeft geen juridische status. Alleen in Deventer geeft men aan dat de officiële schriftelijke verslaglegging zou kunnen worden bijgesteld als uit de audiovisuele verslaglegging blijkt dat bijvoorbeeld niet de juiste procedure is gevolgd, of dat de verslagen niet correct zijn weergegeven. Verder heeft de audiovisuele verslaglegging vooral een historische betekenis en plaatst ze de schriftelijke verslaglegging in een rijkere context: het maakt duidelijker hoe een bepaalde formele beslissing tot stand is gekomen (zie hiervoor).
- De gemeente Amsterdam hecht uit het oogpunt van verantwoording zeer veel belang aan het garanderen van de objectiviteit van de audiovisuele verslaglegging. Volgens de gemeente moet audiovisueel materiaal of integraal of helemaal niet worden uitgezonden. Om dezelfde reden heeft de gemeente geen web 2.0 functionaliteiten in de webcasting applicatie opgenomen omdat dit de neutraliteit van de gegevens in de database negatief zou kunnen beïnvloeden. De gemeente streeft er ook naar om het hergebruik van audiovisueel materiaal buiten de oorspronkelijke context te beperken omdat ze er dan geen verantwoordelijkheid meer voor kan nemen. Het enige interactieve element dat ze wel toestaat is het directe contact (via het emailadres in het sprekersprofiel) tussen burgers en politici. Ook in Deventer houdt men de web 2.0 functionaliteiten bij voorkeur gescheiden van de audiovisuele verslaglegging. Wel staan daar de ruwe uitwerkingen van de vergaderingen al op het publieke deel van de website voordat ze formeel zijn goedgekeurd. Ook een disclaimer die beperkingen stelt aan het hergebruik van het audiovisuele materiaal ontbreekt in zijn geheel.
- Terwijl Deventer en met name Amsterdam zwaar inzetten op de archieffunctie en de objectiviteit van de informatie speelt de voorlichtingsfunctie in Gelderland en met name Den Haag een veel belangrijker rol. Gelderland zet de audiovisuele verslaglegging doelbewust in om de bekendheid van de provincie onder de burgers te vergroten. Ze doet er dan ook alles aan om de informatie zo aantrekkelijk mogelijk te ontsluiten. In Den Haag wordt de audiovisuele verslaglegging daarnaast ook nog gebruikt als medium om de burgers beter gekend te maken met de werking van de politiek en de gemeenteraad. In beide gemeenten worden de beelden bewerkt en van extra commentaar voorzien. Dat staat haaks op de visie van Amsterdam (zie hierboven).
- Er bestaat veel onduidelijkheid over de juridische rechten van het audiovisuele materiaal. In Amsterdam, Gelderland en Deventer staat dat materiaal centraal opgeslagen in de databases van de leverancier. Amsterdam heeft de informatie uit oogpunt van technische redundantie ook op haar eigen servers opgeslagen. Geen van de gesprekspartners was zich bewust van de mogelijke complicaties vanwege de eventuele databankrechten die de leverancier aan het centraal verzamelen van informatie zou kunnen ontlenen. Alle gesprekspartners nemen voetstoots aan dat alle rechten van het materiaal bij hun blijven rusten. Wat betreft de eigen verantwoordelijkheid: Gelderland en Deventer hebben daar niets over op papier gezet. Er staat ook geen disclaimer op hun sites. Residentie.net dekt het eigen risico door in een disclaimer expliciet te stellen dat er geen rechten aan de (audiovisuele) infor-

matie op de site kunnen worden ontleend. Amsterdam benadrukt juist de eigen verantwoordelijkheid en staat mede daarom hergebruik van het materiaal niet toe.

4.6.3 Audiovisuele verslaglegging versus schriftelijke verslaglegging

- In geen van de vier cases is er substitutie opgetreden tussen de inzet van audiovisuele verslaggeving en de kwaliteit van de schriftelijke verslaglegging. In Deventer is na de invoering van het raadsinformatiesysteem in eerste instantie overgestapt van het op een na hoogste niveau (woordelijk) naar het laagste niveau (besluitenlijst) van schriftelijke verslaglegging maar is daar op verzoek van een deel van de gemeenteraad al snel op teruggekomen en teruggekeerd naar het op twee na hoogste niveau (uitgebreid).⁶² Ook in Gelderland is overgestapt van woordelijke naar samenvattende schriftelijke verslaglegging maar die overgang heeft al voor de invoering van Staten live plaatsgevonden en het is de vraag of er een direct verband is met de invoering van het systeem. Door verschillende respondenten is aangegeven dat er op de langere termijn een autonome golfbeweging lijkt te bestaan van woordelijk naar samenvattend en weer terug naar uitgebreid samenvattend. Deze beweging zou zich grotendeels los van de opkomst van audiovisuele verslaglegging vertrekken.
- Een voordeel van audiovisuele verslaglegging ten opzichte van schriftelijke verslaglegging is dat de inhoud veel sneller beschikbaar kan worden gesteld (zie hiervoor). Dit wordt zowel door Amsterdam als Gelderland als een belangrijk winstpunt gezien.
- Een nadeel van audiovisueel materiaal is dat het qua bestandsgrootte veel omvangrijker is dan schriftelijk materiaal en dat dit soms – bij tragere internetverbindingen – een belemmering kan vormen bij de verdere verspreiding van de informatie. Gegeven de gestage toename van de bandbreedte lijkt dit een probleem van tijdelijke aard (zie hoofdstuk 2). Los van de beperkte bandbreedte spelen er op het werk (dus bij intern gebruik van de audiovisuele bestanden, bijvoorbeeld door de eigen ambtenaren) soms specifieke veiligheidsrestricties met betrekking tot het openen van audio- en videobestanden. Dit speelt bijvoorbeeld in Amsterdam bij doorsturen van informatie naar derde partijen. Een nadeel van het gebruik van louter audio verslaglegging is dat er een deel van de context van de vergadering verloren gaat. Dit is echter grotendeels te ondervangen door enkele pragmatische wijzigingen door te voeren in de manier van vergaderen (zie hiervoor).

Kwaliteitsnorm voor audiovisuele verslaglegging

De meningen over de nut en noodzaak van een landelijke kwaliteitsnorm voor audiovisuele verslaglegging lopen nogal uiteen. De gemeente Amsterdam is een verklaard voorstander van de dergelijke set van (minimale) uniforme kwaliteitseisen, met name omdat dit de uitwisseling van bestanden tussen gemeenten vergemakkelijkt. Gelderland benadrukt juist de eigen autonomie van de provincie of gemeente. Wel geeft de provincie aan dat samenwerking uit bedrijfseconomisch oogpunt wellicht wel loont, bijvoorbeeld omdat er bij gezamenlijke onderhandelingen met leveranciers betere overeenkomsten kunnen worden afgesloten. Het argument van het hergebruik van generieke softwarecomponenten wordt door Gelderland niet genoemd. Deventer en Den Haag hebben in het geheel geen mening over dit onderwerp.

⁶² Zie tabel 4 voor de schaal.

5 Uitkomsten, trends en aanbevelingen

5.1 Belangrijkste uitkomsten

Het onderliggende onderzoek beoogt een kwalitatief beeld geven van de balans van de voor- en nadelen van de gevolgen van audiovisuele versus schriftelijke verslaglegging. Het vertrekpunt voor dit onderzoek vormde de onderstaande centrale onderzoeksvraag:

Leidt het gebruik van audiovisuele verslaggeving door gemeenten en provincies tot een verslechtering of verbetering van de toegankelijkheid van bestuursinformatie ten opzichte van de situatie dat er alleen van schriftelijke verslaggeving gebruik werd gemaakt?

Uit deze centrale onderzoeksvraag kan de werkhypothese worden afgeleid dat het gebruik van audiovisuele verslaglegging tot een vermindering van de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging leidt (de 'substitutie-thesen'). Zowel op basis van de resultaten de kwalitatieve case studies (hoofdstuk 4) als op basis van het aanvullende kwantitatieve onderzoek (hoofdstuk 2) moet deze stelling worden verworpen. Er is geen reden om aan te nemen dat het gebruik van audiovisuele verslaglegging ten koste gaat van de kwaliteit van schriftelijke verslaglegging. In de praktijk blijken de twee soorten van verslaglegging grotendeels los van elkaar te functioneren. Audiovisuele verslaglegging heeft een (beperkte) aanvullende waarde ten opzichte van schriftelijke verslaglegging. Die meerwaarde zit vooral in het bieden van een rijkere context voor de vaak nogal formele en saaie schriftelijke stukken. Het verhoogt zowel de toegankelijkheid als de begrijpelijkheid van de schriftelijke verslaglegging. Een ander belangrijk voordeel van audiovisuele verslaglegging is dat de resultaten van een vergadering nu veel sneller voor een breder publiek naar buiten kunnen worden gebracht dan voorheen het geval was. De inzet van audiovisuele verslaglegging vergroot in dat geval ook de beschikbaarheid van bestuurlijke informatie.

Andersom is audiovisuele verslaglegging voor haar toegankelijkheid in hoge mate afhankelijk van de aanwezigheid van (gedetailleerde) schriftelijke verslaglegging. Audio- en videoverslagen zijn in zichzelf slechts in beperkte mate op logische wijze te indexeren. Daarvoor is een koppeling wenselijk tussen de fragmenten en de index van de schriftelijke verslaglegging. Als de kwaliteit van de schriftelijke verslaglegging achteruit gaat, werkt dat onvermijdelijk door in de doorzoekbaarheid van de audiovisuele verslaglegging.

Het probleem dat zich hierbij voordoet is dat in de meeste gevallen de systemen voor de twee soorten verslaglegging volledig gescheiden zijn. Alleen in Amsterdam is de webcasting applicatie vanaf het begin geïntegreerd met het bestaande document managementsysteem. In twee cases zijn er wel plannen om deze koppeling alsnog tot stand te brengen maar dat is in de praktijk een moeizaam proces. In deze kwestie speelt ook de herkomst van de leverancier van de audiovisuele verslaglegging (zie hoofdstuk 3). NotuBiz – verreweg de grootste speler in de markt voor gemeenten – komt vanuit de traditie van schriftelijke verslaglegging. Audiovisuele verslaglegging is in de systemen die NotuBiz aanbiedt een toevoeging op de bestaande systemen voor schriftelijke verslaglegging. Zo vormt het RIA in Amsterdam als het ware een gebruikersvriendelijke schil bovenop het voorheen nogal ontoegankelijke document management systeem Andreas.

Noterik – een andere belangrijke speler in met name de markt voor provincies – heeft webcasting als vertrekpunt. In de toepassingen die zij aanbieden is de koppeling met de schriftelijke verslaglegging een bijzaak.

Overigens voorziet de standaardapplicatie die NotuBiz aanbiedt alleen in het gebruik van audiobestanden. Vanwege het grote marktaandeel van NotuBiz in met name de markt voor gemeenten (75%) is het gebruik van video door Nederlandse vertegenwoordigende organen (nog) veel beperkter dan aanvankelijk werd aangenomen. Slechts 2% van alle gemeenten biedt online videobeelden aan – dus voorziet in audiovisuele verslaglegging in de ware betekenis van het woord. Het is onbekend in hoeverre de keuze van NotuBiz om slechts in beperkte mate video aan te bieden is ingegeven door een bewuste afweging tussen de kosten en baten van het gebruik van video – dus op basis van een vermeend gebrek aan meerwaarde voor de eindgebruikers – of op basis van de traditie waaruit NotuBiz is voortgekomen (traditionele notuleerdiensten, zie hiervoor). Dat laatste geval lijkt niet erg waarschijnlijk gezien de zeer nauwe banden die het bedrijf heeft met MyBit – een bedrijf dat volledig is gespecialiseerd in videowebcasting.

In tegenstelling tot de vorige drie dimensies van democratische toegankelijkheid van overheidsinformatie (beschikbaarheid, toegankelijkheid en begrijpelijkheid) blijkt de laatste dimensie (verantwoordelijkheid) een heikel punt in de relatie tussen audiovisuele en schriftelijke verslaglegging. Audiovisuele verslaglegging heeft geen enkele juridische status. Het is slechts een middel om de schriftelijke verslaglegging te kunnen maken ('geluidsdrager') of hooguit een contextuele aanvulling op die schriftelijke verslaglegging (de historische functie: het laat zien hoe een bepaald formeel besluit tot stand is gekomen). In twee van de cases (Gelderland en met name Den Haag) wordt audiovisuele verslaglegging daarom voornamelijk ingezet voor voorlichtingsdoeleinden. De manier waarop de audiovisuele verslaglegging wordt uitgevoerd staat dan ten dienste van de publieksgerichtheid. Videobeelden worden gemonteerd en voorzien van extra informatie om de begrijpelijkheid en aantrekkelijkheid van het materiaal voor een breder publiek te verhogen. Het verder verspreiden van de informatie wordt gestimuleerd en er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van interactiviteit (bijvoorbeeld van web 2.0 toepassingen). Het verhogen van de begrijpelijkheid staat echter tot op zekere hoogte op gespannen voet met de verantwoordelijkheid. In dat laatste perspectief is het bewerken van audiovisueel materiaal vloeken in de kerk. Met name de gemeente Amsterdam is zeer stringent op dit punt: audiovisueel materiaal wordt of integraal of helemaal niet uitgezonden. Vanuit dezelfde visie is de integratie met web 2.0 functionaliteiten uit de boze evenals het vrije hergebruik van de audiovisuele informatie.

De hiervoor beschreven spanning tussen publieksgerichtheid en formele verantwoordelijkheid – ofwel voorlichtingsfunctie versus archieffunctie – vraagt om een trade-off bij beleidsmakers. De volgende tabel illustreert hoe de spanning tussen publieksgerichtheid en formele verantwoordelijkheid kan doorwerken in de specifieke keuzen voor tal van opties bij de inrichting van verschillende componenten uit een webcasting of/online raadsinformatiesysteem.

Tabel 6: Afweging publieksgerichtheid versus formele verantwoordelijkheid

COMPONENT	PERSPECTIEF	
	Publieksgerichtheid	Formele verantwoording
Type schriftelijke verslaglegging	besluitenlijst	uitgebreid
Audio	wel	wel
Video	gemonteerd	integraal
Download	toegestaan	niet toegestaan
Netwerk	open	gesloten
Web 2.0	toegestaan	niet toegestaan
Videofragmenten op persoonlijke weblog raadsleden	toegestaan	niet toegestaan
Interactie met de burger	open fora, digitaal inspreken	beperkt tot emailadres van raadsleden

In veel gevallen kiezen gemeenten of provincies voor een mengvorm, afhankelijk van de eigen achterliggende visie op dit punt. Uiteindelijk gaat het om de juiste balans te vinden tussen publieksgerichtheid en formele verantwoordelijkheid om de 'kloof met de burger' te dichten. Echter, in de praktijk blijken de gemeenten en provincies vrijwel niet te weten wie er, welke online audiovisuele toepassingen van de verslagleggingssystemen, waarvoor gebruiken, zo blijkt uit dit onderzoek. Dit is opmerkelijk omdat deze gegevens online direct meetbaar zijn.

Wij zien de AV-functionaliteiten gericht op publicatie en voorlichting vooral complementair aan de traditionele archieffunctie. Dit geldt op dit moment ook voor de meeste gemeenten, hoewel sommige aanbieders substitutie en daarmee gepaard gaande kostenbesparing juist als verkoopargument hanteren. De tijd zal uitwijzen of de rol van het schriftelijk verslag in toekomst wijzigt. Vooralsnog is daar vanuit de gebruikerszijde weinig reden toe.

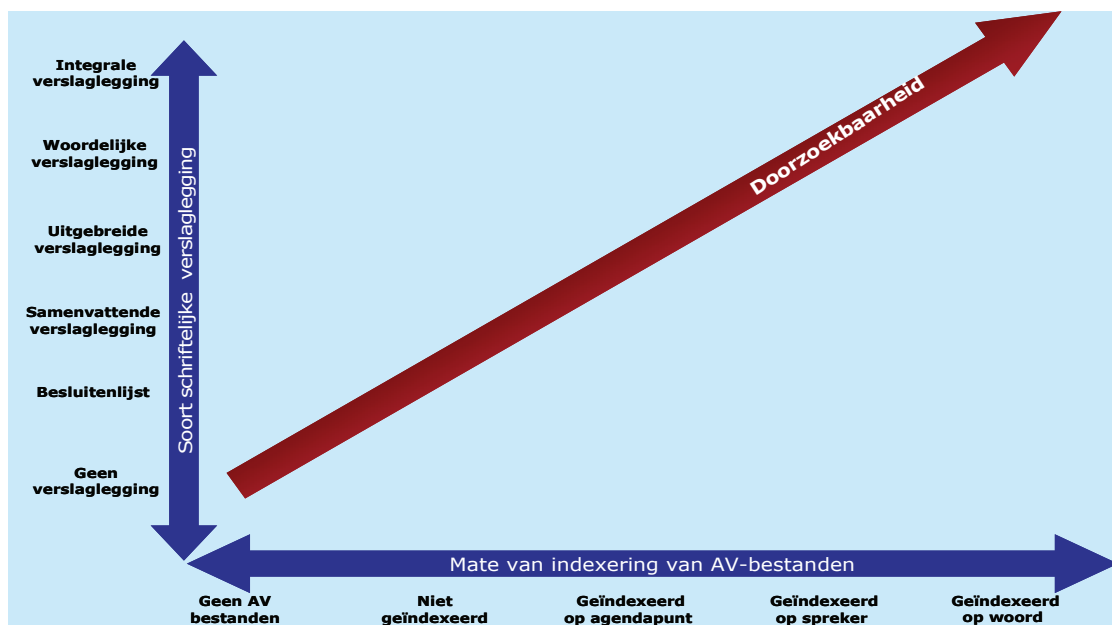
5.2 Trends

Hierna geven we een puntsgewijze opsomming van een aantal trends zoals tijdens het onderzoek is waargenomen.

- Wanneer we kijken naar de verzadigingsgraad van de markt voor audiovisuele verslaglegging dan zien we dat slechts een beperkt (16%) gedeelte van de gemeenten op dit moment gebruik maakt van audiovisuele verslaglegging. Als het gaat om de provincies dan is er een grotere verzadiging van de markt aanwezig. Tweederde van de provincies maakt reeds gebruik van audiovisuele verslaglegging.
- Het merendeel (80%) van de afnemers (gemeenten, provincies) kiest voor een systeem waarin er alléén audio uit een archief wordt aangeboden. Twintig procent van de afnemers kiest voor video archiefbestanden; de helft hiervan biedt naast

archiefbeelden ook live-uitzendingen aan. Hieruit blijkt dat de marktontwikkeling nog in een relatief beginstadium verkeert.

- De grote vraag is uiteraard in welk tempo en in welke vorm de verdere ontwikkelingen de komende jaren zullen plaatshebben. De markt is nu nog sterk aanbodgedreven. Wanneer NotuBiz bijvoorbeeld overstapt van audio op enkel video (incl. geluid) is in één keer vijftig procent van de totale markt om. Daarnaast wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van ASP-constructies. Dit heeft als gevolg dat wijzingen centraal kunnen worden doorgevoerd en dan in één keer op vele plaatsen doorwerken.
- De technische ontwikkelingen op het gebied van indexering spelen een rol in de relatie tussen schriftelijke en audiovisuele verslaglegging. Op het moment is de indexering van het audiovisuele materiaal grotendeels afhankelijk van de schriftelijke verslaglegging. Deze rollen kunnen in de toekomst worden omgedraaid; de schriftelijke verslaglegging kan uit de audiovisuele verslaglegging worden afgeleid. Het is niet waarschijnlijk dat overheidsinstanties snel op deze techniek zullen overschakelen. De techniek voor spraakherkenning is namelijk nog onvoldoende goed ontwikkeld en de schriftelijke verslaglegging blijft, in juridisch opzicht leidend. Wel is stemherkenning mogelijk, waardoor audiovisueel materiaal automatisch kan worden geïndexeerd op spreker. Deze techniek kan het proces van schriftelijke verslaglegging ondersteunen en het indexeren van audiovisuele verslaglegging automatiseren waardoor kosten dalen. De doorzoekbaarheid van het materiaal neemt met verbeterde indexeringstechnieken toe.



Figuur 15 Doorzoekbaarheid als functie van type verslaglegging en mate van indexering

5.3 Discussiepunten

Hierna volgen enkele onderwerpen voor nadere discussie of onderwerpen waarover in het veld reeds discussie bestaat.

Webrichtlijnen

Om toegankelijkheid en duurzaamheid van websites van de overheid te vergroten, zijn er webrichtlijnen opgesteld. Het besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites schrijft voor dat alle websites van (onderdelen van) de rijksoverheid voor 2011 aan deze richtlijnen moeten voldoen. Met gemeenten, provincies en waterschappen zijn hierover soortgelijke afspraken gemaakt in het manifest 'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten'. De Europese Unie heeft met betrekking tot toegankelijkheid ook doelen gesteld voor eind 2010. De EU onderzoekt momenteel de mogelijkheid van aanvullende maatregelen, zoals weggeving.

Producenten van softwaresystemen hebben kritiek op deze richtlijnen, in het bijzonder in combinatie met audiovisuele bestanden. Zo geven sommigen aan dat het niet mogelijk is om aan alle richtlijnen tegelijk te voldoen. Een producent geeft aan dat webrichtlijnen het gebruik van zogenaamde iframes verbieden, maar dat dit de enige manier is om het back-end systeem te koppelen aan alternatieve browsers zoals Firefox of Mozilla. Met andere woorden, als gemeenten zich strikt aan de Webrichtlijnen houden is de functionaliteit van audiovisuele applicaties op de website voor niet-Microsoft browsers beperkt. Het is dan bijvoorbeeld niet mogelijk om een directe koppeling te maken tussen een bepaalde frame in een beeldfragment en de indexering van het back-end systeem.

Downloadbaarheid

Uit ons onderzoek komt naar voren dat potentiële klanten vaak interne discussies hebben over de downloadbaarheid van bestanden. Vaak hangt dit samen met de angst voor manipulatie van bestanden en de vrees dat persoonlijke informatie zoals foto's en adresgegevens onbeperkt op internet blijft 'circuleren'. Incidenten waarin misbruik gemaakt wordt van deze data wakkeren de vrees bij politici en beleidsmakers aan. Dit leidt er toe dat bij een aantal gemeenten specifieke data zoals de AV-verslagen niet te downloaden zijn. Men veronderstelt dat het ongewenste gedrag hierdoor wordt ingeperkt. In de praktijk blijkt echter, dat data die via internet toegankelijk zijn, met een beetje goede wil altijd te downloaden zijn. Deze terughoudende attitude van bestuurders en ambtenaren tegenover 'openheid van netwerken', 'online interactie met de burger (Web 2.0)' en 'hergebruik data' doet wat geforceerd aan in het licht van de zo bejubelde toegankelijkheid van informatie. Het lijkt in dit digitale tijdsgewricht, met de explosieve groei van toepassingen zoals Uitzendinggemist.nl en YouTube vrijwel onmogelijk om het (her)gebruik van digitaal gepubliceerde informatie of beelden te kunnen tegengaan. Controle willen uitoefenen op het gebruik van dergelijke informatie leidt o.i. vooral tot schijnzekerheden.

Uitschakelen van het systeem

Het aanbieden van audiovisuele verslaglegging maakt het mogelijk om een groter publiek te bereiken dan nu het geval is. De vraag is wat er gebeurt als een provincie of gemeente een bepaald onderwerp juist *niet* onder de aandacht van het publiek wil brengen (te denken valt aan incidenten tijdens de raadsvergadering en dergelijke). Schakelt men dan het systeem uit en/of toont men de opnames niet op internet?

Opslag en aggregatie van data

De zogenaamde 'Google-ization' van AV-gemeentearchieven is geen onrealistisch scenario. Door alle AV-verslagen van meerdere gemeenten en provincies in een centrale database op te slaan, ontstaan nieuwe mogelijkheden wat betreft specifieke doorzoekbaarheid van de

inhoud van de database. Zo kan er gezocht worden op de betogen van een bepaalde politicus of politieke partij. Het wordt dan in principe mogelijk om de consistentie in uitspraken gedurende de gehele carrière van een politicus te volgen – vergelijk de rol van historisch onderzoek tijdens presidentscampagnes in de VS. Ook is het mogelijk de consistentie van uitspraken tussen alle lokale afdelingen van een politieke partij te controleren. Het is niet ondenkbaar dat wanneer dergelijke zoekopties beschikbaar komen dit leidt tot meer risicomijdend gedrag onder politici. Een ander punt is de exploitatie van dergelijk zoekfunctionaliteiten. De partij die beschikt over de databankrechten zou de content (AV- en tekstverslagen) afkomstig van gemeenten en provincies commercieel kunnen uitbaten. Een vraag voor overheden is of zij hier een bewaar in zien.

5.4 Concrete aanbevelingen

Na bespreken van de belangrijkste uitkomsten, trends en discussiepunten sluiten we dit hoofdstuk en daarmee dit rapport puntsgewijs af met een aantal aanbevelingen.

1. Het ministerie van BZK, gemeenten (bijvoorbeeld vertegenwoordigd door de VNG) en de producenten van webcastingsystemen zouden met elkaar in overleg moeten treden om gezamenlijke richtlijnen op te stellen.⁶³ Concreet kan gedacht worden aan een handreiking naar gemeenten en provincies die overwegen een AV-systeem voor verslaglegging in te voeren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een minimumset aan kwaliteitseisen voor beeld- en geluidregistratie (relatie met webrichtlijnen). Ook zijn minimumvoorschriften of nadrukkelijke aanbevelingen denkbaar op het gebied van behoud van schriftelijke verslaglegging. Tot slot kunnen handreikingen worden opgenomen met betrekking tot de doorzoekbaarheid van AV-bestanden, integratie van oude met nieuwe systemen en tal van mogelijke uitbreidingsopties. Verder is het toevoegen van ondertiteling aan videoverslagen, c.q. het vergroten van toegankelijkheid voor doven & slechthorenden, relatief makkelijk en biedt duidelijke toegevoegde waarde.
2. Het Ministerie van BZK zou zich terdege rekening moeten geven van de spanning die er lijkt te bestaan tussen de formele eisen die de Webrichtlijnen stellen aan audiovisuele toepassingen en de technische en financiële consequenties die die eisen in de praktijk met zich meebrengen. De Webrichtlijnen zijn de jure ontwikkeld op basis van het principe dat niemand zou mogen worden buitengesloten van informatie of diensten die de overheid via internet aanbiedt. Dat is een principe dat onverkort zou moeten gelden. Het principe werkt bijvoorbeeld als een buffer tegen de lock-in door softwareleveranciers met een dominante marktpositie. Tegelijkertijd moeten de richtlijnen in de praktijk niet dusdanig grote investeringen met zich meebrengen dat leveranciers alsnog kiezen voor specifieke oplossingen, of in het geheel geen rekening houden met de richtlijnen. De facto zouden de principes van de Webrichtlijnen dan immers een dode letter blijken te zijn en daar is uiteindelijk niemand mee gediend.

⁶³ Het doorvoeren van de webrichtlijnen in audiovisuele verslaglegging is volgens bepaalde leveranciers bepaald geen sinecure. Dit geldt ook voor de integratie van de video player die tijdens de interdepartementale pilot is ontwikkeld met bestaande back-end systemen van leveranciers die op dit moment op de Nederlandse markt opereren.

3. Het ministerie van BZK, de gemeenten en provincies zouden een inhoudelijke discussie kunnen voeren over de spanning die er bestaat tussen de voorlichtingsfunctie versus de archieffunctie bij de ontwikkeling of invoering van een nieuw systeem voor AV-registratie en -verslaglegging van raads- en commissievergaderingen.
4. Aangezien er weinig informatie beschikbaar is over de behoeften van burgers voor webcasting en het feitelijk gebruikersgedrag van burgers, is nader gebruikersonderzoek nodig. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of burgers een voorkeur hebben voor live uitzendingen of juist het gebruik van de archieffunctie waarderen. Ook over het feitelijke gebruik is verder onderzoek nodig. Een specifiek punt van aandacht is de feitelijke meerwaarde die burgers ervaren bij video in vergelijking met audioverslagen. Daarnaast is verder inzicht gewenst in de ervaren knelpunten zoals slechte vindbaarheid, moeizame doorzoekbaarheid, bandbreedte belemmeringen, browser incompatibiliteit, etcera.
5. Om het gebruik van webcasting en netcasting te stimuleren, heeft het weinig zin om direct het grote publiek (de burger) te benaderen. Een bezoeker van een gemeentewebsite weet vaak niet welke informatie het systeem bevat, welke informatie voor hem relevant kan zijn en hoe deze (relevante) informatie te vinden is. Door webcasting via een olievlekmodel te introduceren, komt een breed publiek via interne gebruikers (ambtenaren), vervolgens via professionele gebruikers (journalisten) in aanraking met de informatie uit het systeem. De (video)informatie, bijvoorbeeld op blogs van journalisten (of raadsleden zelf) vergroot de bekendheid met het de mogelijkheden van het systeem en daarmee het mogelijke gebruik bij een bredere doelgroep.
6. Besteed aandacht het verhogen van de toegankelijkheid van AV-toepassingen. Te veel AV-toepassingen zijn momenteel moeilijk vindbaar en vaak 'weggestopt' op websites. Verder bestaat er op desbetreffende websites weinig eenheid in stijl wat zich vertaalt in verschillende labels, onverwachte locaties op de site en verschillende navigatiestructuren. Iets meer eenheid van vormgeving zou de gebruiker aanzienlijk helpen bij zijn of haar zoektocht. Als referentievoorbeeld verwijzen wij naar het Government Online (GOL) initiatief in Canada.
7. Het onderwerp aggregatie van data verdient ons inziens serieuze aandacht van het ministerie van BZK. Uniforme indexering en centrale opslag van data bij één marktpartij verhoogt de doorzoekbaarheid enorm, maar leidt wel tot grote marktconcentratie en mogelijk tot privacyproblemen. Databankrechten vormen daarbij een extra aandachtspunt. Verder zou de verhoging van doorzoekbaarheid en het slim volgen van uitspraken van politici mogelijk tot ander gedrag van politici kunnen leiden, omdat zij voortdurend met hun vroegere uitspraken geconfronteerd kunnen worden (vergelijk presidentscampagnes in US).

Bijlage 1. Generiek raamwerk voor de beschrijving van AV-toepassingen

Begrijpelijkheid	
☐	Zijn de sprekers goed te verstaan?
☐	Zijn de sprekers duidelijk te zien?
☐	Wat is de beeldkwaliteit van de video?
☐	Is het te begrijpen wat de sprekers zeggen?
☐	Is er voldoende context informatie (welke vergadering, wanneer, waarom, etc.)?
☐	Is het duidelijk wie de spreker is?
☐	Is het duidelijk voor de gebruiker wat er besloten is?
Verantwoordelijkheid	
☐	Staat er een disclaimer op de site?
☐	Hebben de verslagen een formele status?
☐	Wie heeft het verslag geaccordeerd?
☐	Zijn alle delen van de vergadering beschikbaar?
☐	Is er samenwerking met regionale televisie, die delen van de vergadering beschikbaar maken?
☐	Is het mogelijk om delen van een vergadering niet beschikbaar te stellen en zo informatie te verdoezelen?
☐	Is het mogelijk om delen van een vergadering niet beschikbaar te stellen en zo vertrouwelijke informatie bewust niet beschikbaar te stellen?
☐	Wordt bijgehouden vanaf welke IP-adressen wordt gekeken?
☐	Is het verslag objectief?
Overig	
☐	Is het toevoegen van content eenvoudig?
☐	Hoe vaak wordt de site geupdate?
☐	Gaat het updaten automatisch?
☐	Hoeveel mensen in de organisatie kunnen de site onderhouden?
☐	Hoeveel mensen in de organisatie kunnen content toevoegen?
☐	In welke mate is audio en/of video verslaglegging een toevoeging op de eerdere manieren van verslaglegging?
☐	Wat zijn de do's van audio-visuele verslaglegging?
☐	Wat zijn de don'ts van audio-visuele verslaglegging?
☐	Wat zijn de kosten van een AV systeem en welke rol speelt dit bij de aanschaf (verschil kleine/grote gemeenten)?
☐	Presenteren politici zich anders met de audio visuele verslaglegging?
☐	Staat het RIA op de eigen server of staat het bij een leverancier opgeslagen?
☐	Welke extra functies zijn er aan het RIA toegevoegd en hoe worden deze gewaardeerd?
☐	Wordt het systeem nog verder uitgebreid en waarom wel/niet?

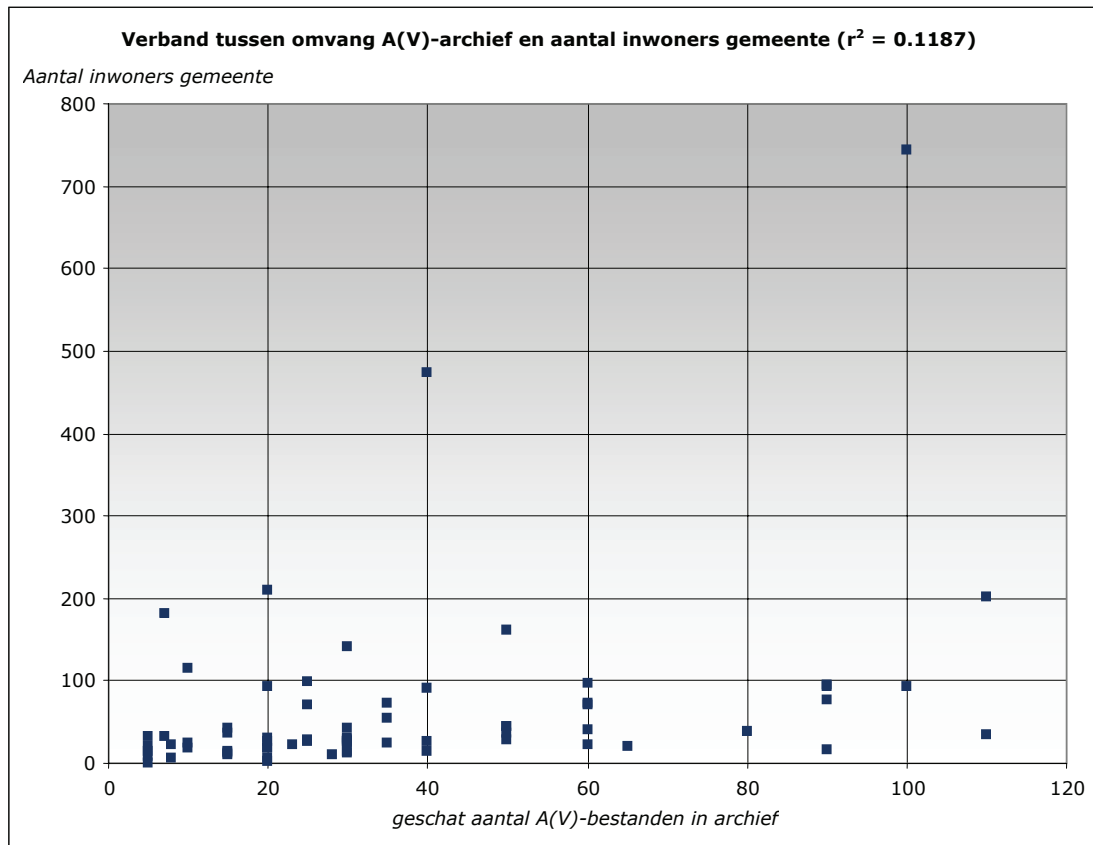
Vervolg

Beschikbaarheid	
	Staat het schriftelijke verslag online?
	Staat het audio-verslag online?
	Is het geluid van goed kwaliteit?
	Staat het video-verslag online?
	Is het beeld van goed kwaliteit?
	Zijn beeld en geluid goed gesynchroniseerd?
	Is het AV-verslag live beschikbaar?
	Is het AV-verslag via een archief beschikbaar?
	Welke soorten verslagen zijn beschikbaar? (wie vergaderde: commissies, gemeenteraad, etc.)
	Welke soorten verslagen zijn beschikbaar? (welk type vergadering: consultaties, besluiten, bijeenkomsten, etc.)
	Wat is het maximaal aantal gebruikers?
	Is het bestand te downloaden?
	Hoeveel bestanden staan er online?
	Wat is de datum van de meest recente vergadering online?
	Hoe snel staat een vergadering online?
	Staan de vergaderingen direct geïndexeerd online? (of eerst onbewerkt online)
	Worden alle bijeenkomsten (raads- of commissievergaderingen) online geplaatst, of een gedeelte hiervan?
Toegankelijkheid	
	Is het digitale raadsysteem (eenvoudig) te vinden op de website?
	Werkte de applicatie op een standaard PC?
	Werkte de applicatie op elke browser?
	Moeten er plugins worden gedownload?
	Wat is de laadsnelheid voor video-beelden?
	Is het verslag toegankelijk voor ouderen, doven, blinden, allochtonen, etc?
	Is het verslag (schriftelijk/ audio/ AV) doorzoekbaar op:
	Naam spreker
	Naam politieke partij
	Soort onderwerp
	Tijdstip
	Datum vergadering
	Soort vergadering
	Is de zoekfunctie te gebruiken binnen het verslag van een vergadering, of zijn alle vergaderingen tegelijkertijd doorzoekbaar?
	Is de zoekfunctie per bron of kun je zoeken binnen alle bronnen (schriftelijk (verslag en documenten), audio en video) tegelijkertijd?
	Wat levert een zoekactie op (directe links naar videofragmenten/betreffende agendapunt, zoektermen in documenten zichtbaar gemaakt)?
	Zijn er directe links tussen de verschillende bronnen; koppelingen met relevante documenten, delen van de website, AV-fragmenten?
	Hoe is de audiovisuele verslaglegging geïndexeerd? (op agendapunten en/of documenten en/of aangebrachte indextermen op onderwerp)
	Is de applicatie eenvoudig te bedienen voor gebruikers? (front end user interface)
	Hoe lang duurt het uitvoeren van een zoekactie?
	Is het mogelijk om snel een ander stuk van een bijeenkomst te beluisteren of bekijken?
	In welk stadium wordt de informatie openbaar?
	Is het raadsinformatiesysteem voor iedereen beschikbaar of moeten mensen zich (voor onderdelen) registreren?

Bijlage 2. Lijst van respondenten

Naam respondent	Naam organisatie
Jordy Heugen	Noterik
Rutger Rozendal	Noterik
Matthijs de Jonge	Company Webcast
Marcel Flipsen	MyBit
Timo van Houdt	NotuBiz
Marijke Pe	Gemeente Amsterdam
Paul Miedema	Gemeente Amsterdam
Ruud Nederveen	Gemeente Amsterdam
Dinah Marijanan	Gemeente Den Haag
Toon Dashorst	Gemeente Deventer
Hans Jansen	Gemeente Deventer
Franske van Hooijdonk	Provincie Gelderland

Bijlage 3. Achtergrondcijfers en statistieken



Figuur 16: Relatie tussen omvang gemeente en omvang van het archief

Bijlage 4. Overzicht van de cases

	<i>Amsterdam</i>	<i>Den Haag</i>	<i>Deventer</i>	<i>Gelderland</i>
Algemene informatie				
Leverancier	Notubiz	zelf	Notubiz	Noterik
Ontwikkelingskosten	onbekend		onbekend	onbekend
Gebruikerskosten	onbekend	onbekend	onbekend	€135.000 voor de periode 2007-2011
Kosten AV systeem	€20.000 per camera	onbekend	onbekend	onbekend
Verantwoordelijkheid inhoud	griffie	voorlichter griffie	griffie	griffie
Toevoegen content	automatisch		automatisch en handmatig	automatisch en handmatig
Systeem gehost bij	Amsterdam en leverancier		leverancier	leverancier
Beschikbaarheid				
live functie (AV)	ja	ja	nee	ja
archieffunctie (AV)	ja	nee, samenvatting	ja	ja
Soort verslag	schriftelijk en audiovisueel	schriftelijk en audiovisueel	schriftelijk en audio	schriftelijk en audiovisueel
Koppeling tussen schriftelijk en audio(visueel) verslag	ja	nee	gedeeltelijk (besluitenlijst)	gedeeltelijk (documenten)
Beschikbaar van gemium	raad en commissies	live;raad en cles samenv.raad	raad en politieke markt	provinciale staten
Beschikbare schriftelijke verslagen	alles, gekoppeld aan DMS	recente moties, besluitenlijsten	besluitenlijst	verschilt per vergadering
AV bestand downloadbaar	Nee, bewust voor gekozen	nee	nee	Nee, wel op te vragen bij de griffie
Maximaal aantal gebruikers	1000 viewers	onbekend	onbekend	onbekend
Verslag online				
Ongeïndexeerd	binnen 24 uur	nvt	na een dag	half uur
Geïndexeerd	na vaststelling	twee (werk)dagen	na drie dagen	na een dag
Toegankelijkheid				
Link naar raadssysteem op homepage	nee, via //raad/raads-vergadering	ja	nee, //politieke markt/verslagen/audio	nee, // gelderland.nl/provinciale Staten/vergadering
Indexatie audiovisuele verslaglegging	spreker en agendapunt	per vergadering	spreker en agendapunt	spreker en agendapunt
(Snel) navigeren binnen de vergadering	ja	niet mogelijk	ja	traag
Doorzoekbaarheid				
Naam spreker	ja	nvt	ja	ja
Politieke partij	ja	nvt	nee	ja
Onderwerp	ja, notulen	nvt	ja, besluitenlijst	ja
Datum vergadering	ja	ja	ja	ja
Soort vergadering	ja	ja	ja	ja
Alle vergaderingen tegelijkertijd doorzoekbaar	ja	nee	nee, alleen per vergadering	ja, maar niet per vergadering
Alle bronnen (AV en schriftelijk) tegelijkertijd doorzoekbaar	ja	nee	nee	nee
Problemen bij zoeken	nee	nvt	ja, loopt soms vast	ja, loopt soms vast
Begrijpelijkheid				
Formaat A(V) verslag	WMA en WMV	WMV, real player	onbekend	WMV
Contextinformatie				
Soort vergadering	ja	ja	ja	ja
Datum vergadering	ja	ja	ja	ja
Inleiding agendapunt	nee	ja	ja	ja
Sprekersinformatie	ja	ja	ja	ja
Verantwoordelijkheid				
Disclaimer op de site	ja	ja	nee	nee
Alles beschikbaar	mogelijkheid tot besloten vergadering	nee, samenvatting	mogelijkheid tot besloten vergadering	door opzet van PS kan alles beschikbaar worden gesteld
Officiële status	schriftelijke verslaglegging	schriftelijke verslaglegging	besluitenlijst	schriftelijke verslaglegging
Materiaal gehost bij	Amsterdam en leverancier	onbekend	leverancier	leverancier

Bijlage 5. Proclaimer & colofon

Disclaimer

De informatie op www.gemeenteraad.amsterdam.nl komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam besteedt uiterste zorg aan het zo actueel, toegankelijk, correct en compleet mogelijk maken en houden van de inhoud van deze website. Ondanks dat is het mogelijk dat de inhoud van deze website verouderd, incompleet en/of incorrect is. Daarnaast worden bij het vertalen van regelgeving naar publieksinformatie keuzes gemaakt ten behoeve van de gebruiksvriendelijkheid. Voor de gebruiker essentie informatie moet dan ook te allen tijde door de gebruiker zelf gecontroleerd worden in de geldende regelgeving en/of bij de verantwoordelijke organisatie(s).

Het is mogelijk dat via deze internetsite toegang wordt geboden tot internetsites en/of informatiebronnen die door derden worden onderhouden. De gemeente Amsterdam kan niet aansprakelijk worden gehouden voor de gevolgen van het gebruik van de informatie op deze internetsites en/of pagina's.

Gemeentelijke regelgeving

Via www.gemeenteraad.amsterdam.nl wordt toegang verleend tot de teksten van gemeentelijke regelgeving, zoals bijvoorbeeld verordeningen. Hierbij geldt dat de publicatie van teksten uit het Gemeenteblad via deze website geen bekendmaking vormt in de zin van de Grondwet. Alleen de door de gemeente gedrukte stukken hebben een officieel karakter. Bij verschillen tussen de elektronische tekst en de gedrukte tekst prevaleert de gedrukte tekst.

Privacy

De gemeente Amsterdam hecht veel waarde aan de bescherming van uw privacy bij het verwerken van persoonsgegevens rondom het gebruik van www.gemeenteraad.amsterdam.nl. Informatie over bezoeken aan deze website worden slechts gebruikt ter ondersteuning van technische beslissingen en statistische verwerkingen en nooit gebruikt ter identificatie van individuele personen. De ten behoeve van aanvragen en/of informatieverzoeken per digitaal formulier verstrekte informatie, wordt uitsluitend gebruikt voor de afhandeling van de aanvraag of reactie.

Copyright

Het auteursrecht op de via deze internetsite verstrekte informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal berust bij de gemeente Amsterdam. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen in deze website mag zonder schriftelijke toestemming van de gemeente Amsterdam openbaar worden gemaakt, verspreid en/of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is toegestaan met bronvermelding.



Contact:

Dialogic
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
Fax +31 (0)30 215 05 95
www.dialogic.nl

