

Beslisregels voor digitaal of fysiek vergaderen

Prof. mr. Solke Munneke (Rijksuniversiteit Groningen)

19 januari 2022

1. Inleiding en vraagstelling

Twee vragen staan in dit advies centraal:¹

- 1) Zijn er aan het staatsrecht richtlijnen te ontleen die kunnen helpen bij de keuze voor de vorm waarin een raadsvergadering wordt of moet worden gehouden: fysiek dan wel digitaal, en wel op zo'n manier dat politisering zoveel mogelijk wordt voorkomen?
- 2) Waar moet de beslisbevoegdheid over de vergadervorm belegd worden?

Bij deze vraagstelling passen enige kanttekeningen vooraf. Het is van belang vast te stellen dat de keuze voor de fysieke dan wel digitale vorm van een raadsvergadering niet alleen afhangt van het (kunnen) voorkómen van politisering, zoals de eerste vraag enigszins lijkt te suggereren. Die keuze hangt primair af van de vraag of de kwaliteit van de vergadering en de besluitvorming gebaat zijn bij de gekozen vorm, dan wel van de gekozen modaliteit (digitaal/ fysiek) hinder ondervinden. Dat laatste moet uiteraard zoveel mogelijk worden voorkomen. Met andere woorden: wetgever en raad hebben eerst en vooral als opdracht het systeem van de wet en de uitvoering daarvan zo vorm te geven dat zo goed mogelijk recht wordt gedaan aan de (grond)wettelijke werkzaamheden, taken en verantwoordelijkheden van de raad en van raadsleden. Of nog eenvoudiger: de vergadervorm moet de inhoud van de werkzaamheden niet in de weg zitten en bij voorkeur zelfs ondersteunen.

Fysieke en digitale vergaderingen hebben ieder hun specifieke eigenschappen en kenmerken (zoals snelheid, duidelijkheid van de vergaderorde, het al dan niet kunnen voeren van informele gesprekken in de wandelgangen, de betrokkenheid van het publiek, etc.). De keuze voor een digitale of fysieke vergadering kan op die kenmerken en eigenschappen inspelen, in positieve dan wel negatieve zin. Als duidelijk is dat voor een bepaald type raadsvergadering of voor de behandeling van een bepaald onderwerp de typische eigenschappen van een fysieke vergadering het belangrijkste zijn, zou voor die vorm moeten worden gekozen. Politisering wil in dit verband zeggen dat de keuze voor de ene dan wel de andere vergadervorm niet primair door het onderwerp of bijzondere karakter van de vergadering wordt bepaald, maar door politieke motieven, omdat het uitlichten van bepaalde voor- en nadelen van de ene dan wel de andere vergadermodaliteit voor bepaalde fracties of raadsleden politiek voordeel (en voor anderen politiek nadeel) kan opleveren.

¹ Zij zijn enigszins hergeformuleerd ten opzichte van de oorspronkelijk voorgelegde vragen, en de volgorde ervan is omgedraaid.

1.1 Gelijkwaardige alternatieven?

Uitgaande van de aanname dat fysieke en digitale vergaderingen elk hun eigen voor- en nadelen hebben, dient de vraag te worden gesteld in hoeverre beide modaliteiten als *gelijkwaardig* kunnen worden beschouwd, dat wil zeggen: als in beginsel elk van beide geschikt voor het vergaderen van de raad. Een wettelijk systeem dat fysiek en digitaal vergaderen als gelijkwaardige reële alternatieven beschouwd, zal een heel andere uitwerking krijgen dan een systeem dat de fysieke vergadering als hoofdregel neemt en de digitale vergadering (slechts) als (nood)oplossing.

De vraag of beide modaliteiten als gelijkwaardig zijn te beschouwen, kan enerzijds worden beantwoord door te kijken naar hoe gebruikers dat de afgelopen jaren hebben ervaren, anderzijds door na te gaan of het staatsrechtelijke systeem uitgangspunten in zich heeft die van een sterke voorkeur voor de ene boven de andere modaliteit getuigen (of zelfs tot een bepaalde modaliteit verplichten). Ook bij een uitgangspunt van gelijkwaardigheid is natuurlijk niet uitgesloten dat op die hoofdregel [lees: de vrije keuze tussen digitaal of fysiek vergaderen] uitzonderingen zullen bestaan: situaties waarin voor een specifieke modaliteit gekozen zou *moeten* worden. De vraag is dan uiteraard in welke situaties een dergelijke uitzondering aan de orde is, en wat daarvoor de onderliggende dragende motivering is.

De keuze van de wetgever om te komen tot een permanente regeling van het digitaal vergaderen suggereert in zichzelf al dat de digitale vergadering niet slechts als noodoplossing of uitzondering moet worden beschouwd. Zoals ik al eerder schreef² heeft het digitaal vergaderen bepaalde (duidelijke) nadelen, maar ook voordelen. De wetgever heeft zich nooit eerder voor deze - door technische mogelijkheden pas nu reëel geworden - keuze gesteld gezien, en zich daarover dan in het verleden ook niet of nauwelijks direct uitgelaten. Een inventarisatie van de voor- en tegenargumenten van het digitaal vergaderen op basis van gesprekken met direct betrokkenen (zoals tot uitdrukking komend in de kaarten van de Argumentenfabriek³), geeft geen eenduidig beeld in een bepaalde richting: aan zowel het fysiek als het digitaal vergaderen kleven voor- en nadelen. In beide gevallen lijkt het evenwel mogelijk recht te doen aan achterliggende democratisch-rechtsstatelijke waarborgen en uitgangspunten.

Daar komt bij dat zowel de wetgever als de raad bij deze keuze zijn betrokken. Een scherpe keuze door de wetgever beperkt de raad in de mogelijkheid zelf de gewenste vergadermodaliteit te kiezen. Omgekeerd staat het openlaten van die keuze door de wetgever er niet aan in de weg dat de raad zelf een hoofdregel vastlegt. Dat brengt mee dat de wetgever vooral dan zijn eigen keuze hoort vast te leggen als belangrijke democratische-rechtsstatelijke waarborgen daartoe nopen, of als de nadelen van een bepaalde vorm (in bepaalde situaties) evident zijn, dat die keuze op voorhand al kan worden vastgelegd.

Veel hangt ook af van de wijze waarop specifiek vorm wordt gegeven aan het digitaal (en fysiek) vergaderen. Achterliggende uitgangspunten (zoals bijvoorbeeld de openbaarheid van de vergadering) krijgen in digitale vorm weliswaar een andere uitwerking, maar leveren daarmee niet altijd direct aan betekenis in, integendeel. Waar ongeveer de gehele wereld zich de afgelopen tijd op het digitaal vergaderen heeft gestort, zijn ook gemeenteraden daarin niet achtergebleven. Er heeft een professionalisering en een zekere gewenning plaatsgevonden. Werkwijzen zijn helderder, computerprogramma's toegankelijker, processen bekender en de ondersteuning is beter. Wat een nadeel voor het ene raadslid is (minder goede bekendheid met de techniek, bijvoorbeeld), kan voor

² S.A.J. Munneke, *De vergaderingen van de raad worden in fysieke vorm gehouden?*, eerste advies over digitaal vergaderen in opdracht van ministerie van BZK, juni 2021.

³ De Argumentenfabriek, *Argumentenkaart digitaal vergaderen*, oktober 2021.

ene ander raadslid weer juist een voordeel zijn (bijvoorbeeld makkelijker digitale communicatie met meerdere personen tegelijk), etc. Een zekere routine bij alle raadsleden vlakkt het verschil tussen die voor- en nadelen hoogstwaarschijnlijk nog wat af.

Belangrijk is ook de constatering dat de mogelijkheid van het digitaal vergaderen op basis van een *permanente* regeling heel anders uitwerkt dan ten tijde van een crisis waarin fysiek vergaderen geen optie is. Het alles-of niets-karakter zoals dat ten tijde van de *covid-lockdown* gold (het is digitaal vergaderen of helemaal niet vergaderen) verdwijnt in een permanente regeling naar de achtergrond. Digitale vergaderingen zijn dan immers niet meer de enige plaats waar raadsleden elkaar kunnen ontmoeten. Er ontstaat in de praktijk een mix van digitaal en fysiek, waarmee de specifieke voor- en nadelen van elk van beide vergadermodaliteiten tot op zekere hoogte als het ware tegen elkaar zijn weg te strepen.

1.2 Politisering?

Dat werkt ook door in de discussie over *politisering*. In de evaluatie van het digitaal vergaderen ten tijde van corona wordt opgemerkt dat na een aanvankelijke eensgezindheid, in een latere fase van de coronacrisis het politieke inzetten van het digitaal vergaderen tot op zekere hoogte de kop op dreigde te steken.⁴ Het is maar de vraag in hoeverre dát bezwaar nog steeds opgaat, als de coronacrisis geen bepalende factor (meer) is, iets wat ook de Evaluatiecommissie zich afvraagt.

Dat wil niet zeggen dat politisering in de discussie dan geen betekenis heeft, maar wellicht niet primair om bepaalde groepen 'dwars te zitten' doordat zij met het digitaal vergaderen onbekender zijn, of omdat de risico's van het fysiek vergaderen voor hen groter zijn (of de voorbeeldfunctie van het thuiswerken belangrijker). Politisering kan zich op twee manieren nog steeds voordoen. Met politisering bedoel ik dan de keuze voor een bepaalde vergadermodaliteit met het oog op voor (een) bepaalde fractie(s) voordelige politieke effecten ten opzichte van andere fracties. In de eerste plaats kan de keuze voor een digitale vergadering tot gevolg hebben dat bepaalde raadsleden (of anderen) aanwezig kunnen zijn, die in een fysieke vergadering niet aanwezig zouden kunnen zijn, door bijvoorbeeld ziekte, of verblijf in het buitenland. Dat kan van invloed zijn op de stemverhoudingen. De keuze om in zo'n situatie toch fysiek te vergaderen, zeker als die beslissing op een laat moment genomen zou worden, kan dus bepaalde raadsleden van deelname aan de vergadering uitsluiten. Uiteraard is het de vraag voor wiens rekening en risico zo iets komt, maar het politieke effect is in zo'n geval onmiskenbaar aanwezig. Iets vergelijkbaars is denkbaar ten aanzien van de nu al bestaande mogelijkheid een hoofdelijke stemming aan te vragen; de politieke praktijk weet zich daar overigens in het algemeen aardig mee te redden.

In de tweede plaats is denkbaar dat in politiek gevoelige dossiers een digitale vergadering zou kunnen meebrengen dat het debat minder tot zijn recht komt door strakkere vergadertijden en minder mogelijkheden van tussentijds informeel overleg. De keuze voor de digitale modaliteit zou dan in het voordeel van een bepaalde politieke fractie of een coalitie kunnen zijn. Ook de afwezigheid van publiek op een fysieke tribune zou de toon en het verloop van een debat politiek

⁴ Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, derde rapportage, Eindrapport, p. 5: "De commissie stelt vast dat het politiek debat in een deel van de volksvertegenwoordigingen lijdt onder het digitaal vergaderen, en dat er sprake is van enige politisering van de interne besluitvorming over al dan niet digitaal vergaderen in een (bepaald) deel van de gemeenteraden en provinciale staten."

kunnen beïnvloeden. Ook dit zijn overigens problemen die zich strikt genomen ook in fysieke vergaderingen zouden kunnen voordoen. Duidelijk is hier vooral dat de vormgeving van de vergadering, fysiek dan wel digitaal, zo zou moeten zijn dat dergelijke nadelen zoveel mogelijk worden gemitigeerd.

De vraag naar de politisering betreft niet alleen de vraag op basis van welke criteria de besluitvorming plaats kan of moet vinden, maar betreft ook de vraag wie uiteindelijk over de modaliteit van vergaderen beslist, en langs welke procedure. Daarover hieronder meer in paragraaf 5.

1.3 Beslisregels

Een eerste keuze die in dit verband gemaakt moet worden ziet dus op de vraag in welke gevallen de *wetgever* vooraf de keuze voor een bepaalde modaliteit verplicht of uitsluit, en in welke gevallen de *raad* (of welk ander gemeentelijk orgaan dan ook) zelf die keuze kan maken (en op welke gronden). Dit is de kern van de vraag naar de beslisregels, waarvan we in feite twee typen kunnen onderscheiden, *nationale*, door de wetgever vast te stellen regels en *lokale* door de raad vast te stellen regels.

Nationale, wettelijke beslisregels zijn regels die door de *wetgever* worden vastgesteld, die dus *wettelijke criteria* bevatten, en die zullen *moeten aansluiten bij de specifieke kenmerken* van de modaliteit van de fysieke dan wel digitale vergadering in het licht van de te verrichten werkzaamheden en handelingen. Het punt is dat sommige van die kenmerken van de ene dan wel andere vergadermodaliteit inderdaad ‘hard’ zijn, maar dat de aard van de vergadermodaliteit ook ‘softere’ voor- en nadelen met zich brengt (makkelijker oogcontact, de wandelgang, de druk van de publieke tribune, etc.) waarvan niet op voorhand is te zeggen hoe groot hun rol zal zijn. In die gevallen lijkt op voorhand niet de wetgever het aangewezen orgaan om harde regels vast te leggen.

Bij de lokale beslisregels gaat het om een beslissing die in beginsel door de *raad* wordt genomen, die *niet afhankelijk is van vooraf wettelijk vastgelegde criteria* en die gebaseerd is op de politieke, organisatorische dan wel andere eigen voorkeuren van de raad. De raad kan daarover uiteraard zelf regels en uitgangspunten opstellen en deze vastleggen in bijvoorbeeld een reglement van orde. Een raad zou bijvoorbeeld kunnen besluiten ten minste een aantal vergaderingen digitaal te houden, of bepaalde situaties of onderwerpen altijd fysiek (de vaststelling van de begroting, algemene politiek beschouwingen) dan wel juist digitaal (het staartje van een vorige vergadering, het hamerstuk) te organiseren. Belangrijk is wel dat op een vroeg genoeg moment procedurele duidelijkheid bestaat omtrent de vergadervorm van een voorgenomen vergadering.

1.4 Tussenconclusie

Een permanente regeling van de mogelijkheid tot het digitaal vergaderen door de raad vooronderstelt dat in beide vergadermodaliteiten in beginsel recht kan worden gedaan aan de hoofdtaken van de raad. Vertrekpunt van de regeling vormt daarom de gelijkwaardigheid van beide vergadermodaliteiten. Zowel uit de evaluatie van de Tijdelijke wet als uit de voor- en nadelen zoals die door de Argumentenfabriek op basis van gesprekken met alle betrokkenen zijn vastgesteld komt dat beeld ook naar voren. Staatsrechtelijke randvoorwaarden, zoals de openbaarheid van de vergadering of de gelijke positie van raadsleden, kunnen zowel in fysieke als in digitale vorm worden gerealiseerd. Daaruit volgt dat in beginsel niet door de wetgever de ene vorm als hoofdregel moet

worden voorgeschreven, maar die keuze aan de raad wordt gelaten. Wettelijk vertrekpunt dient dus te zijn dat raadsvergaderingen in beginsel in fysieke dan wel in digitale vorm kunnen plaatsvinden. Het is aan de raad daarover nader regels te stellen.

Het uitgangspunt van gelijkwaardigheid houdt uiteraard niet in dat daarop geen uitzonderingen kunnen bestaan. Die uitzonderingen (en daarmee dus een door de wetgever (of raad) voorgeschreven vergadermodaliteit) zullen dan verband moeten houden met de typische eigenaardigheden van een bepaalde door de raad te verrichten handeling of een bepaald door de raad te nemen besluit, dan wel door de specifieke omstandigheden van het geval. Dat vereist nadere analyse van de werkzaamheden van de raad. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2. Enige ordening is nodig

Om te komen tot beslisregels is het nodig eerst enige ordening in de werkzaamheden van de raad en eigenschappen van de raadsvergadering aan te brengen. Op basis daarvan kan worden nagegaan of specifieke situaties om een specifiek type regels (of regels met een specifieke inhoud) vragen.

2.1. Aard van de raadsactiviteiten

Een *eerste* onderscheid is naar type activiteiten dat zich in een raadsvergadering kan voordoen. Er zijn op hoofdlijnen vier typen activiteiten die zich tijdens raadsvergaderingen kunnen voordoen:

- a) beraadslagen (over onderwerpen op de agenda)
- b) stemmingen (over onderwerpen op de agenda)
- c) huishoudelijke mededelingen en interne, organisatorische zaken voor zover zij niet onder het bovenstaande vallen.
- d) overige handelingen die zich in de raadsvergadering afspelen, zoals het afleggen van de eed door wethouders of door leden van een rekenkamer.

Het is duidelijk dat zowel het beraadslagen als het stemmen de essentie van het raadswerk uitmaakt. Beide hangen bovendien nauw samen. Het *beraadslagen (a)*, het politieke en inhoudelijke debat, vormt misschien wel de kern van de zaak. In deze, vanuit de positie van de raad bezien interne, gedachtewisseling spelen de individuele raadsleden staatsrechtelijk de hoofdrol. De raad fungeert als podium en als domein van spelregels en waarborgen waarlangs het debat wordt gevoerd. In het uiteindelijke *stemmen (b)* culmineert de interne gedachtewisseling vervolgens in een standpunt van de raad als orgaan. In de stemming is de raad als orgaan zelf het meest zichtbaar. Het bij meerderheid genomen besluit is een besluit van de raad als ambt. Als fysiek en digitaal vergaderen in beginsel als gelijkwaardige en volwaardige alternatieven worden gezien, is er op voorhand geen reden om puur op basis van de aard van het stemmen of beraadslagen te kiezen voor de ene dan wel de andere modaliteit: beide vormen van raadswerk dienen in beginsel in beide vergadermodaliteiten mogelijk te zijn.

Interne en huishoudelijke mededelingen (c) lijken van minder groot belang voor de onderhavige discussie, en kunnen dus naar het zich laat aanzien eveneens zowel digitaal als fysiek plaatsvinden; wel moet bedacht worden dat ook het discussiëren over de modaliteiten zelf tot deze categorie kan worden gerekend.

Handelingen die niet zozeer door de raad, maar wel *in een vergadering van de raad* worden verricht (d) - het betreft dan met name het afleggen van de eed of belofte - hebben veelal een symbolisch-

rituele betekenis. Dat zou een reden kunnen zijn om dat ook in de modaliteit van de vergadering tot uitdrukking te laten komen. Concreet betekent dit de keuze voor een fysieke vergadering om dergelijke handelingen te verrichten. Onmiskenbaar heeft de fysieke vergadering in de raadszaal immers een hogere symbolisch-rituele functie dan de digitale Teams-vergadering. Ook de fysieke aanwezigheid van publiek kan hierbij een rol spelen. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat zich in de toekomst, door gewenning of door nieuwe mogelijkheden, ook hier een verandering van opvattingen zal voordoen.

In de bijlage bij dit advies is een (zo volledig mogelijke) lijst opgenomen van beslissingen en handelingen die op basis van de Gemeentewet door de raad of in een vergadering van de raad kunnen of moeten worden verricht. Deze lijst kan fungeren als een checklist om na te gaan of een specifieke handeling of beslissing wellicht vanwege zijn typische eigenschappen om een bepaalde modaliteit vraagt.

2.2 De aard van de aan de orde zijnde belangen

Een *tweede* onderscheiding, naar aanleiding van het bovenstaande, zou kunnen aansluiten bij de specifieke belangen die door de ene dan wel de andere vergadermodaliteit dienen te worden gefaciliteerd. Een vergadering dient zo te worden vorm gegeven dat die vergadermodaliteit recht doet aan een heel scala aan belangen en waarborgen. Hieronder wordt een vijftal kenmerken en omstandigheden van het raadswerk weergegeven, met voorbeelden hoe zij in de vergadervorm zouden kunnen 'doorwerken'.

De vergadermodaliteit moet dienen ter facilitering van:

a) de *inhoudelijk* juiste en zorgvuldige beraadslaging en besluitvorming. Bijvoorbeeld: het onderwerp is inhoudelijk zo complex of belangrijk dat dat om een vergadering vraagt waarin met name die inhoudelijke afstemming en zorgvuldigheid tot hun recht kunnen komen (dat zal dan vaak een fysieke vergadering zijn). Ook de inspraak van burgers kan in dit verband worden genoemd.

b) de *politieke* besluitvorming. Bijvoorbeeld: het onderwerp is politiek gezien zo belangrijk of gevoelig dat dat om een vergadermodaliteit vraagt waarin met name die politieke kant tot zijn recht kan komen (onder andere door het makkelijk in kleiner verband uiteen kunnen gaan, politiek te kunnen bedrijven op de wandelgangen, snel tussentijds overleg te kunnen plegen in de fractie, ondersteuning van ambtenaren en fractie-assistenten bij de hand te hebben, demonstrerend publiek te hebben op de fysieke tribune, etc).

c) het *waarborgen* van een *zorgvuldige procedure*, zeker als de wet daaraan bijzondere eisen stelt. Te denken valt aan garanties dat geheimhouding niet in gevaar wordt gebracht door ongewenst meeluisteren door anderen, dat stemmen in vrijheid worden uitgebracht, dat besluitvorming ook achter de schermen niet wordt beïnvloed door raadsleden met een persoonlijk belang, etc.

d) de *symbolisch-rituele* functie. De bijeenkomst van de raad dient om met visuele middelen, bijzondere procedures, gewoonten en voorgeschreven handelingen aan bepaalde daden een bijzondere betekenis toe te kennen, zoals bij de eedaflegging het geval is. Ook het markeren van bepaalde zaken als benoemingen door deze in een bijzondere fysieke vergadering te laten plaatsvinden past in deze categorie.

e) *praktische redenen*. Een bepaalde vergadermodaliteit kan beter aansluiten bij de praktische wensen en noden op een bepaald moment: Het gemeentehuis wordt verbouwd, er is een nieuwe

covid-uitbraak, het gaat slechts om een 'staartje' van een vorige, uitgelopen raadsvergadering, de raad is met reces, snelle besluitvorming op korte termijn is noodzakelijk, etc.

Het is moeilijk hier heel duidelijke algemene lijnen te trekken. Praktische en procedurele bezwaren kunnen in elkaars verlengde liggen (de vergaderorde is digitaal beter te handhaven, de spreektijden kunnen korter worden gehouden), en ook inhoudelijke redenen kunnen meer of minder duidelijk in verband staan met de modaliteit van de vergadering: een belangrijk onderwerp maar zonder veel politieke discussie (vaststelling APV of andere verordening) is van een andere orde dan een klein onderwerp dat politiek gevoelig kan liggen (vaak een concrete kwestie).

In algemene zin kan niet gesteld worden dat een bepaalde modaliteit (lees: de digitale) niet geschikt zou zijn voor een van deze functies, met uitzondering wellicht van de symbolisch-rituele, en tot op zekere hoogte de procedurele (geheimhouding). Voor de overige categorieën geldt dat zij altijd in meer of mindere mate een rol spelen, afhankelijk van het onderwerp en de context, en dat bovendien de verschillende belangen ook op elkaar zullen inwerken. Dergelijke indelingen zijn dus primair aandachtspunten voor de raad, en minder geschikt als basis voor objectieve beslisregels op te stellen door de wetgever.

2.3. Functies van de raad en van raadsleden

Dat brengt ons ten slotte bij een *derde* onderscheiding. De vergadermodaliteit moet door zijn eigenschappen geschikt zijn om recht te doen aan de functies van de raad (en van individuele raadsleden) als volksvertegenwoordiging, kadersteller en controleur.⁵

a) Met de raad als *volksvertegenwoordiging* zijn waarden en uitgangspunten verbonden als zichtbaarheid voor de kiezer, openbaarheid en transparantie, toegankelijkheid van het debat, inspraak en participatie, maar ook politiek bedrijven, opkomen voor de achterban en het verkiezingsprogramma, beschermen van de coalitie etc. Wellicht valt hier ook nog te noemen de maatschappelijke inbedding van raadsleden en hun daaruit voortvloeiende deeltijdfunctie (lekenbestuur), die een zekere effectieve omgang (qua tijd) met het raadswerk kan rechtvaardigen.

b) de raad als *kadersteller* vraagt om inhoudelijk debat over de inhoud van de te stellen kaders, zowel financieel als qua regelgeving. Uiteraard is de politiek nauw met de inhoud verbonden: kaders komen immers pas tot stand op basis van gevonden politieke meerderheden. Inhoudelijke kaderstelling vraagt bovendien om adequate informatievoorziening, desnoods in het geheim en achter gesloten deuren

c) de raad als *controleur* vraagt om adequate informatievoorziening en een zichtbare plaats voor verantwoording en debat met bestuurders. Transparantie, openbaarheid en toegankelijkheid zijn hier van belang maar ook de wens een zeker politiek theater te kunnen voeren, om die verantwoording kracht bij te zetten. Maar controle is niet alleen politieke controle, zij is uiteraard ook nauw verbonden met de inhoud.

Op het gevaar af in herhaling te vallen, lijkt ook deze onderverdeling niet op voorhand tot heel duidelijke regels te leiden die de conclusie rechtvaardigen dat een bepaalde functie slechts in een bepaalde modaliteit kan worden behartigd.

⁵ Hoewel deze termen in juridische zin overlappen, zijn ze hier wel geschikt om op bepaalde elementen van het raadswerk te wijzen.

2.4 Tussenconclusie

Als vertrekpunt geldt dat zowel fysieke als digitale vergaderingen recht kunnen doen aan de belangrijkste staatsrechtelijk waarborgen en uitgangspunten die hebben te gelden voor de vergaderingen van de raad. De vraag is vervolgens of bepaalde typen werkzaamheden of vergaderingen rechtvaardigen dat als uitzondering daarop toch een bepaalde vorm (in de praktijk: de fysieke vergadering) dwingend wettelijk wordt voorgeschreven. In drie situaties zou daarvan sprake kunnen zijn:

- a) situaties waarin de raadsvergadering primair een symbolisch-rituele betekenis heeft, zoals bij de aflegging van de eed in de vergadering van de raad, of bij belangrijke politieke benoemingen.
- b) situaties waarin de raadsvergadering met specifieke waarborgen moet zijn omkleed, zoals bij het vergaderen in beslotenheid en over zaken waaromtrent geheimhouding moet worden bewaard.
- c) situaties waarin praktische omstandigheden tot een bepaalde vorm dwingen: een computerstoring, een verbouwing van het gemeentehuis, een nieuwe uitbraak van een besmettelijke ziekte, etc.

Van deze drie categorieën lenen de eerste twee zich in principe voor wettelijke regulering, de derde categorie is dermate onvoorspelbaar en atypisch dat zij veeleer aan de raad zelf zou kunnen en moeten worden overgelaten.

3. Vooronderstelling

Op één vooronderstelling is in het bovenstaande nog niet ingegaan. Hoewel beide vergadermodaliteiten in beginsel als gelijkwaardig zijn voorgesteld (omdat in elk van beide het beraadslagen en besluiten in beginsel op ordentelijke en zorgvuldige wijze kan plaatsvinden), is er hoogstwaarschijnlijk toch een duidelijke voorkeur voor de fysieke vergadering, in ieder geval bij de deelnemende raadsleden.

Dat is niet alleen op basis van wat we gewend zijn. Een raad die zou besluiten alleen nog digitaal te vergaderen (met uitzondering van die enkele uitzondering waarin dat door de wetgever niet zou zijn toegestaan) zou hoogstwaarschijnlijk tegengeworpen krijgen te weinig oog te hebben voor de politieke, informele kant van het raadswerk en voor de raadszaal als zichtbare vergaderplaats van de volksvertegenwoordiging. Een raad die uitsluitend fysiek zou vergaderen zou waarschijnlijk niet of veel minder tegengeworpen krijgen daarmee te weinig oog te hebben voor de effectieve tijdsbesteding van raadsleden, de soms betere digitale toegankelijkheid van het debat of de beter te handhaven vergaderorde.

Het is juist in de afwisseling tussen digitaal en fysiek en in de vergrote mogelijkheden van het vergaderen dat de winst van een permanente regeling van het digitaal vergaderen is gelegen. Dat betekent wellicht dat, los van de eigenschappen en kwaliteiten van de individuele vergadering, door de raad (of eventueel door de wetgever) ook regels gesteld zouden kunnen worden over deze noodzakelijke mix van vergadermodaliteiten. Bijvoorbeeld door voor te schrijven dat de raad vooraf aangeeft in welke gevallen of op welke momenten fysiek en in welke gevallen of op welke momenten digitaal wordt vergaderd.

4. Conclusies: staatsrechtelijke uitgangspunten voor beslisregels

Zetten we de zaken op een rijtje dan zijn de conclusies de volgende.

a) *Bijzondere procedurele waarborgen* kunnen dwingen tot een fysieke vergadering. Dat is met name het geval bij het besloten vergaderen, de omgang met geheime stukken en bij andere vergaderingen met een vergelijkbaar karakter (overleg over de burgemeestersbenoeming bijvoorbeeld). De wetgever zou in de Gemeentewet deze bijzondere procedurele vergaderingen slechts fysiek mogelijk moeten maken.

Voor de geheime stemmingen (over personen) moet inderdaad, zoals thans het geval is, een bijzondere procedure worden gevolgd om het stemgeheim te verzekeren. Voor het stemmen als zodanig hoeft niet per se een fysieke vergadering te worden belegd, zolang digitaal te verzekeren is dat de leden daadwerkelijk zonder last en in vrijheid hun stem uitbrengen.

b) Bijeenkomsten en handelingen met een *sterk symbolisch-rituele betekenis* zouden in een fysieke vergadering moeten plaatsvinden. Dat geldt in ieder geval voor de eedaflegging door raadsleden, door wethouders en door burgemeesters. En eigenlijk geldt het ook voor de leden van de rekenkamer of de ombudsman. In het verlengde hiervan zouden belangrijke benoemingen gelet op deze functie het beste ook in een fysieke vergadering kunnen plaatsvinden. Te denken valt in ieder geval aan burgemeesters(her)benoemingen en wethoudersbenoemingen.

c) Hoewel sommige besluiten van de raad *inhoudelijk* zeer zwaarwegend kunnen zijn (de begroting, de APV, het bestemmingsplan) is niet op voorhand aan te geven of daarover ook het meeste debat in de raad zal plaatsvinden. Hier lijkt daarom niet a priori een taak voor de wetgever weggelegd, temeer daar ook de digitale vergadering als volwaardig moet worden beschouwd. Inhoudelijke gronden lijken niet te dwingen tot een fysieke vergadering. Besluitvorming hierover kan aan de raad worden overgelaten.

Politieke onenigheid lijkt eerder een motief voor het fysiek vergaderen, maar dat is niet door de wetgever op voorhand te voorzien, noch makkelijk inhoudelijk af te bakenen. Een richtsnoer voor de raad zou kunnen zijn om bij verwachte of gebleken politieke gevoeligheid te besluiten tot het in ieder geval ook houden van een fysieke vergadering.

d) *Praktische motieven* kunnen een reden zijn om digitaal te vergaderen.⁶ Op voorhand is daarover weinig in objectieve regels weer te geven. Denkbaar is om tijdens een reces de digitale (spoed)vergadering als hoofdregel te nemen, gelet op het reële risico dat raadsleden niet in de nabijheid van de raadszaal zijn. Tegelijkertijd is het maar de vraag of die situaties zich zo vaak zal voordoen dat dit wettelijke regeling rechtvaardigt. Een richtinggevende uitspraak in de toelichting zou hier kunnen volstaan.

5. Wie beslist?

Een belangrijke procedurele vraag is ten slotte wie, binnen de grenzen van de wettelijke regeling, beslist over de vergadermodaliteit, ook in het licht van het tegengaan van politisering.

⁶ Of in een enkele geval juist tot het houden van een digitale vergadering: een nieuwe corona-uitbraak, de verbouwing van het gemeentehuis, etc.

Het is duidelijk dat conform het systeem van de wet de *raad* in beginsel beslissingsbevoegd is over zijn eigen vergaderwijze en vergaderorde. In de praktijk heeft de *voorzitter* van de raad op dit punt een belangrijke rol. Dat is ook nu al het geval ten aanzien van allerlei aspecten van het vergaderen. De burgemeester roept immers, volgens artikel 19 Gemw, de leden schriftelijk ter vergadering op en brengt plaats en tijdstip van de vergadering ter openbare kennisneming. Bij die bepaling zou in principe kunnen worden aangesloten.

Daarbij geldt wel dat denkbaar is dat vooraf door de raad zelf nadere regels worden vastgesteld over bijvoorbeeld een mix van fysiek en digitaal vergaderen, over specifieke situaties waarin de raad een digitale (of juist een fysieke) vergadering houdt of over een nader te volgen procedure mocht over de modaliteit van een bepaalde vergadering binnen de raad verdeeldheid bestaan. De combinatie van duidelijke regels vooraf en een eigen rol van de voorzitter op dit punt, kan het risico van politisering vermoedelijk afdoende tegengaan.

6. Samenvattend

Raadsvergaderingen – in welke vorm ook – dienen zo te zijn ingericht dat zij de raad en zijn leden in staat stellen de werkzaamheden zo goed mogelijk te verrichten. Gewaarborgd moet zijn dat de raadsvergadering aan die randvoorwaarde(n) voldoet. In principe zijn zowel de fysieke vergadering als de digitale vergadering hiervoor geschikt. Dit uitgangspunt dient in de wet te worden vastgelegd. Een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel dient eveneens in de wet te worden vastgelegd. De fysieke vergadering zou verplicht moeten worden voorgeschreven ten aanzien van besloten vergaderingen en de behandeling van geheime stukken, ten aanzien van bijeenkomsten met een sterk symbolisch-rituele functie, zoals de eedaflegging en belangrijke politieke benoemingen zoals die van burgemeesters en wethouders. Voor het overige geldt vooral dat vooraf duidelijkheid moet bestaan over de voorgenomen vergadermodaliteit. De raad zou daarover nadere regels kunnen of moeten stellen, bijvoorbeeld in het reglement van orde. Binnen de grenzen daarvan kan aan de voorzitter van de raad dan een bijzondere rol worden toegekend, overeenkomstig de nu al in de Gemeentewet opgenomen bepalingen over de procedurele aspecten van het vergaderen.

Bijlage

Lijst van besluiten die de raad moet nemen volgens de Gemeentewet of handelingen die in de raad worden verricht⁷

<i>Artikel</i>	<i>Korte inhoud</i>
1	Verzoek raad om inwonertal per andere datum vast te stellen
14	Raadsleden leggen in de vergadering van de raad de eed af
15	Vaststellen gedragscode voor leden van de raad
16	Vaststellen regelement van orde voor zijn vergaderingen en werkzaamheden
17	Raad besluit hoe vaak te vergaderen
	Raad vergadert als 1/5 ^e van het aantal leden daarom verzoekt
20	Raad kan in een tweede vergadering nieuwe onderwerpen agenderen als quorum aanwezig is
21	Raad kan wethouder uitnodigen om ter vergadering aanwezig te zijn
23	Raad sluit de deuren als 1/5 van de aanwezige leden daarom verzoekt
	Raad beslist of met gesloten deuren wordt vergaderd
	Raad kan beslissen het verslag van een besloten vergadering openbaar te maken
	Raad maakt besluitenlijst vergadering openbaar
	Raad laat openbaarmaking besluitenlijst achterwege als sprake is van geheimhouding of strijd met openbaar belang
24	Raad vergadert niet in beslotenheid over de genoemde onderwerpen
25	Raad kan geheimhouding opleggen en opheffen
	Raad moet geheimhouding college etc. bekrachtigen en kan deze bij bijzondere meerderheid opheffen
26	Raad kan besluiten [?] ordeverstoring lid de toegang te ontzeggen voor vergadering of oor drie maanden max
30	Schriftelijke stemming geschiedt door uitbrengen stembriefje
31	Schriftelijke stemming is geheim
32	Een lid kan verzoeken om hoofdelijke stemming
32a	De raad kan de burgemeester toestaan de ondertekening op te dragen aan de griffier / ambtenaar
33	Raad stelt verordening ambtelijke bijstand vast
35	Raad benoemt de wethouders
36	Raad kan besluiten dat wethouderschap in deeltijd wordt uitgeoefend
	Raad stelt tijdbestedingsnorm wethouders vast
36a	Raad kan ontheffing verlenen woonplaatsvereiste wethouders / ontheffing verlengen
39	Raad kan besluiten aantal wethouders tussentijds te verminderen
41a	Wethouders leggen eed af in de vergadering van de raad
41c	Raad stelt gedragscode wethouders vast
45b	Raad kan vervanger benoemen voor wethouder die met verlof is gegaan en deze ook ontslaan
46 (47)	Raad kan wethouder ontslaan bij incompatibiliteit
49	Raad kan het vertrouwen in een wethouder opzeggen
	Raad kan een wethouder ontslaan die na vertrouwensverlies niet zelf opstapt
55	Raad kan aan college door anderen opgelegde geheimhouding opheffen
	Raad kan geheimhouding college opheffen als college zich tot raad richt

⁷ Niet opgenomen zijn de bepalingen die zich tot het gemeentebestuur richten en die onder omstandigheden dan ook de raad kunnen betreffen: bijv. de verplichting van het gemeentebestuur ex art. 281 Gemw een nieuw besluit te nemen als het eerdere besluit is vernietigd. Die plicht zou ook op de raad kunnen rusten.

60	Raad kan regelen van welke collegebeslissingen kennisgeving [terinzagelegging] wordt gedaan aan leden van de raad
61	Commissaris overlegt met de raad over eisen nieuwe burgemeester
	Raad kan wensen en bedenkingen nieuwe burgemeester kenbaar maken
	Raad stelt vertrouwenscommissie in, en kan bepalen dat wethouder als adviseur wordt toegevoegd
	Vertrouwenscommissie brengt verslag uit aan de raad
	Raad zendt aanbeveling benoeming aan minister
61a	Raad doet aanbeveling herbenoeming en overlegt met commissaris over functioneren burgemeester
	Raad stelt vertrouwenscommissie in, en kan bepalen dat wethouder als adviseur wordt toegevoegd
61b	Raad verklaart dat sprake is van verstoorde verhouding na overleg met commissaris
	Raad kan na afkoelperiode aanbeveling tot ontslag burgemeester aan minister zenden
	Raad kan besluiten dat oproeping deze vergadering meer dan 48 voor de vergadering wordt rondgestuurd
65	Burgemeester legt ten overstaan van de raad de eed af
69	Raad stelt gedragscode voor de burgemeester vast
71	Raad kan ontheffing verlenen van woonplaatsvereiste en wordt gehoord door commissaris als deze de ontheffing verlengt
74	Burgemeester doet mededeling aan de raad van door de raad ontvangen stukken
77	Raad kan een ander lid dan het oudste met waarneming burgemeestersambt belasten
81	Raad kan regelen van welke beslissingen kennisgeving [terinzagelegging] aan de raad wordt gedaan
81a	Raad kan rekenkamer instellen
81b	Raad stelt aantal leden rekenkamer vast
81c	Raad benoemt na overleg met rekenkamer de leden van de rekenkamer
	Raad kan na overleg met rekenkamer plaatsvervangende leden benoemen en een lid herbenoemen
	Raad ontslaat lid rekenkamer in aangewezen gevallen
81d	Raad stelt lid rekenkamer op non-actief in aangewezen gevallen en beëindigt non-activiteit als grond is vervallen.
81g	Leden rekenkamer leggen in vergadering raad de eed af
81j	Raad stelt middelen beschikbaar aan rekenkamer voor haar taken
81k	Raad regelt in verordening de vergoeding voor werkzaamheden van de leden en tegemoetkoming in de kosten
81l	Raad kan, samen met anderen, een gezamenlijke rekenkamer instellen
81oa	Raad stelt bij verordening regels voor uitoefening rekenkamerfunctie vast als geen rekenkamer is ingesteld.
81p	Raad kan behandeling verzoekschriften opdragen aan gemeentelijke ombudsman of ombudscommissie (of dat beëindigen)
81q	Raad benoemt dan gemeentelijke ombudsman en plaatsvervanger
	Raad ontslaat ombudsman in aangewezen gevallen
	Raad stelt ombudsman op non-actief in aangewezen gevallen
81s	Ombudsman legt in vergadering van de raad de eed af
81v (vgl. 81k)	Raad regelt in verordening de vergoeding voor werkzaamheden en tegemoetkoming in de kosten
81w	Raad stelt aantal leden ombudscommissie vast en benoemt de leden en uit de leden de voorzitter en plv. voorzitter.

81y	Raad kan, samen met anderen, een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie instellen
82	Raad kan raadscommissies instellen, en regelt de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze
83	Raad kan bestuurscommissies instellen en daaraan bevoegdheden overdragen
84	Raad kan andere commissies instellen en regelt de openbaarheid van de vergaderingen
85	Raad regelt ten aanzien van een bestuurscommissie de verantwoording aan de raad
	Raad kan besluiten [beslissingen] bestuurscommissie vernietigen
	Raad regelt desgewenst het overige toezicht op de bestuurscommissie
86	Raad kan aan een commissie door anderen opgelegde geheimhouding opheffen
	Raad kan geheimhouding opheffen als commissie zich tot de raad richt.
95	Raad stelt verordening voor vergoeding werkzaamheden raadsleden vast
	Raad kan bij verordening regels stellen over vergoeding bijzondere kosten
96	Raad stelt verordening voor vergoeding werkzaamheden commissieleden vast
	Raad kan bij verordening regels stellen over vaste vergoeding kosten in specifieke gevallen
97	Raad kan regels reis en verblijfkosten vaststellen bij verordening
98	Raad kan bij verordening regels stellen over bijzondere voordelen ten laste van de gemeente
107	Raad wijst de griffier aan en is bevoegd tot aangaan, wijzigen en beëindigen arbeidsovereenkomst griffier.
107a	Raad stelt in instructie nadere regels over taak en bevoegdheden griffier
107d	Raad regelt vervanging griffier
107e	Raad kan regels stellen over organisatie van de griffie en arbeidsovereenkomsten met ambtenaren aangaan, wijzigen en beëindigen.
123	De raad kan indeplaatstreden als een bestuurscommissie raadsbevoegdheden verwaarloost.
124	Voorafgaand aan indeplaatstreding wordt de raad in de gelegenheid gesteld alsnog zelf in het besluit te voorzien
124d	Indien de raad aannemelijk maakt dat hij zal voorzien in hetgeen een besluit vordert kan de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling intrekken.
147	De raad stelt de verordeningen vast
	De raad oefent het bestuur in autonomie uit
147a	De raad regelt de uitoefening van het initiatiefrecht
149a	Raad kan de bevoegdheid tot binnentreden in woningen zonder toestemming bewoner verlenen in bijzondere omstandigheden
150	Raad stelt inspraakverordening vast
151a	Raad kan een prostitutieverordening vaststellen
151b	Raad kan verordening inzake aanwijzen veiligheidsrisicogebied vaststellen
151c	Raad kan bij verordening de burgemeester bevoegdheid tot cameratoezicht verlenen
151d	Raad kan bij verordening woonoverlast reguleren.
154	Raad kan overtreding van zijn verordeningen straf stellen
154a	De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid tot bestuurlijk ophouden groepen geven
154b	De raad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter zake van de aangewezen overtredingen
155	De raad kan verlof verlenen of weigeren tot het houden van een interpellatie. De raad stelt hierover regels.

155a	De raad kan besluiten een onderzoek in te stellen (enquête) naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur.
	De raad omschrijft het onderzoek en kan deze omschrijving wijzigen
	De raad stelt een onderzoekscommissie in
	De raad stelt bij verordening regels met betrekking tot het recht van onderzoek
155f	De raad maakt een raming van de kosten van het onderzoek
156	De raad kan binnen bepaalde grenzen zijn bevoegdheden overdragen
	De raad kan de bevoegdheid tot het nemen van bepaalde besluiten niet overdragen.
158	De raad kan de naam van de gemeente wijzigen
160	De raad wordt in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten omtrent de oprichting en deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen
165	De raad wordt in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten omtrent delegatie door het college aan een bestuurscommissie
169	De raad en zijn leden hebben het recht om het college en elk van zijn leden ter verantwoording te roepen en om actief en passief geïnformeerd te worden
	De raad kan wensen en bedenkingen uiten ten aanzien van een aantal collegebesluiten met ingrijpende gevolgen voor de gemeente
174	De raad kan in een verordening bepalingen opnemen over het toezicht van de burgemeester op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden
176	De raad bekrachtigt noodverordeningen in zijn eerstvolgende vergadering
178	De raad wordt in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten omtrent delegatie door de burgemeester aan een bestuurscommissie
180	De raad en zijn leden hebben het recht om de bm ter verantwoording te roepen en om actief en passief geïnformeerd te worden
182	De raad kan de rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen
189 (191)	De raad stelt de begroting vast, en ziet er in beginsel op toe dat deze structureel en reëel in evenwicht is
190	De raad beraadslaagt over de ontwerpbegroting niet eerder dan twee weken na openbare kennisgeving.
197	De raad legt de jaarrekening en het jaarverslag voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar.
198	De raad stelt jaarrekening en jaarverslag vast
	De raad neemt, indien aan de orde, een indemniteitsbesluit
209	De raad kan in gevallen van dringende spoed besluiten verplichtingen aan te gaan voor de begroting is goedgekeurd. De raad stemt hoofdelijk hierover
212	De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid en beheer vast
213	De raad stelt bij verordening regels over de controle op het financieel beheer en de financiële organisatie vast
213a	De raad stelt regels bij verordening over het periodieke onderzoek door het college van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur
216	De raad besluit tot het invoeren van een gemeentelijke belasting door vaststelling van een belastingverordening.