

Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met een permanente regeling die beraadslagen en besluiten langs de elektronische weg voor decentrale volksvertegenwoordigingen mogelijk maakt (Wet digitaal vergaderen decentrale overheden)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid tot beraadslagen en besluitvormen door volksvertegenwoordigende organen langs de elektronische weg als alternatief voor de fysieke vergadering op te nemen in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierdoor kunnen gemeenteraden, provinciale staten, bestuurscommissies met besluitvormende bevoegdheden (artikel 83 Gemeentewet, artikel 81 Provinciewet), algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen op grond van de Wgr en de eilandsraden in Caribisch Nederland digitaal vergaderen.

Aan de regeling ligt een gedegen reeks aan onderzoeken ten grondslag in de vorm van verkenningen¹ en overleggen met de betrokken koepels en, beroeps- en belangenverenigingen. De uitgevoerde verkenningen worden onder 2.2 nader behandeld. Uit de overleggen is gebleken dat de gemaakte beleidskeuzes op steun kunnen rekenen. Bij de totstandkoming van deze regeling is de decentrale autonomie zoveel mogelijk gewaarborgd door volksvertegenwoordigende organen primair zelf te laten besluiten of ze fysiek of digitaal willen vergaderen.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In het vervolg van deze paragraaf worden de aanleiding voor dit wetsvoorstel alsmede de keuzes die hierbij gemaakt zijn op basis van deze rapporten en verkenningen, besproken. Daarna zal in paragraaf 3 worden ingegaan op de verhouding van de regeling tot hoger recht. Paragraaf 4 bevat een weergave van de gevolgen voor burgers, bedrijven en medeoverheden. Vervolgens worden in paragraaf 5 de uitvoeringsaspecten van de wettelijke regeling benoemd. In paragraaf 6 komen de financiële gevolgen voor decentrale overheden aan de orde. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de inwerkingtreding van de permanente regeling. Paragraaf 8 bevat een weergave van de ontvangen bestuurlijke adviezen en reacties op de consultatie. Ten slotte volgt een artikelsgewijze toelichting.

In het vervolg van deze toelichting wordt alleen over gemeenteraden, raadsleden en de Gemeentewet gesproken. De wijzigingen zien ook op de hiervoor genoemde decentrale volksvertegenwoordigingen en gelijkkluidende bepalingen in de bijbehorende organieke wetten, tenzij anders aangegeven.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat uitgebracht gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de waterschappen en daarmee de Waterschapswet.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot digitaal vergaderen als alternatief voor fysiek vergaderen in de organieke wetgeving en stelt daarbij randvoorwaarden voor en regels over digitaal vergaderen. De digitale vergadering is juridisch zoveel mogelijk als gelijkwaardig alternatief voor de fysieke vergadering geregeld. De vergadermodaliteiten kennen echter ook belangrijke verschillen. Om die reden is voor enkele activiteiten een andere regeling getroffen. Het wetsvoorstel is daarbij techniekneutraal geformuleerd.

¹ Bijlagen bij Kamerstukken II, 2021-2022, 35 424, nr. 17. Het advies omtrent de beslisregels is toegevoegd als bijlage bij dit wetsvoorstel.

2.1 Aanleiding en doel van de regeling

Al voor de COVID-19 crisis werd nagedacht over de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. Door de COVID-19 crisis en de totstandkoming van de Tijdelijke wet is deze discussie in een versnelling geraakt en heeft de praktijk ruime ervaring met de digitale vergaderwijze kunnen opdoen. Door de COVID-19 crisis ontstond namelijk de noodzaak een alternatief te bieden voor fysiek beraadslagen en besluitvormen, zodat gemeenteraden hun werkzaamheden veilig konden blijven voortzetten.² Hoewel raadsvergaderingen waren uitgezonderd van de beperkingen voor samenkomsten,³ was fysieke aanwezigheid tijdens vergaderingen met de veilige afstand maatregel (zeer) beperkt mogelijk, omdat geen geschikte locatie voorhanden was, gemeenteraden het goede voorbeeld wilden geven of doordat raadsleden of hun huisgenoten een kwetsbare gezondheid hadden waardoor beperkt fysiek contact mogelijk was. Toch moest de continuïteit van het bestuur en de rechtmatigheid en democratische legitimatie van besluitvorming gewaarborgd worden. De Tijdelijke wet voorzorg in deze continuïteit door de mogelijkheid tot digitaal vergaderen te bieden.

De ervaringen met de Tijdelijke wet zijn positief. Er bestaat bij de gebruikers een sterke wens om de mogelijkheid van digitaal vergaderen te behouden. De wet is echter nadrukkelijk bedoeld voor een situatie die eindig is en kende een vervaldatum, 1 september 2020, met de mogelijkheid tot verlenging. Een structurele wettelijke voorziening is nodig om digitaal vergaderen als vergadermogelijkheid te behouden buiten de situatie dat fysieke samenkomst wegens gezondheidsredenen wordt afgeraden als gevolg van COVID-19 of een soortgelijke crisis. Bovendien is een juridisch kader nodig, omdat de terminologie van de Gemeentewet op onderdelen niet aansluit bij vergaderingen in een digitale omgeving. Deze terminologie is ontstaan uit een historische vanzelfsprekendheid. Toen de betreffende artikelen tot stand zijn gebracht, bestonden immers nog geen digitale middelen.⁴

Tijdens de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet is toegezegd dat een nieuwe regeling gemaakt wordt indien er een wens is om digitaal vergaderen permanent mogelijk te maken. De regering komt met dit voorstel van wet aan die wens tegemoet. Dit is ingegeven door verschillende overwegingen. Zo bezitten de vergaderingen van de volksvertegenwoordiging bepaalde waarden, zoals de openbaarheid van de vergadering. Daar zijn waarborgen voor nodig, zoals de toegankelijkheid voor het publiek. Zo lang die waarden geborgd kunnen worden, zijn er geen bezwaren tegen digitaal vergaderen. Uit de evaluatie van de Tijdelijke wet is gebleken dat deze waarden bij een digitale vergadering kunnen worden gewaarborgd. In de situatie waarin fysieke vergaderingen weer normaal mogelijk zijn en de Tijdelijke Wet niet meer van kracht zou zijn, zijn digitale vergaderingen op grond van de huidige Gemeentewet niet meer mogelijk. Deze beperking is echter niet bewust door de wetgever aangebracht. De Gemeentewet hield geen rekening met de technische mogelijkheid van digitaal vergaderen omdat die destijds simpelweg niet bestond. Nu dit technisch wel mogelijk is geworden, is de regering van mening dat de wet hiervoor geen belemmering zou moeten vormen. Ook organieke wetten dienen met de tijd mee te gaan. Wel verdienen enkele elementen hierin bijzondere aandacht, dit is verder uitgewerkt in paragraaf 2.3.2 van deze toelichting.

De wenselijkheid van een permanente regeling wordt ook nadrukkelijk gesteund door de praktijk. Door de nieuwe praktijk onder de Tijdelijke wet is duidelijk geworden dat digitaal vergaderen meerwaarde kan hebben in de toekomst en buiten de situatie dat samenkomsten mogelijk tot gevaar leiden als gevolg van COVID-19. Dit komt naar voren in de evaluatie waaruit blijkt dat de behoefte voor de digitale vergaderwijze niet alleen tijdens de coronacrisis bestaat, maar zal blijven bestaan als deze voorbij is en er geen restricties meer gelden voor samenkomsten. Van de ondervraagden geven in de evaluatie immers 88% van de raadsleden, 91% van de statenleden en 90% van de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen aan voorstander van een permanente regeling te zijn waarbij het digitaal vergaderen standaard, als volwaardig alternatief of

² Colleges van burgemeester en wethouders, colleges van gedeputeerde staten, algemene besturen van de waterschappen en eilandsbesturen konden al digitaal beraadslagen en besluiten vanwege de beslotenheid van hun vergaderingen.

³ Artikel 58g, tweede lid, onder g, Wet publieke gezondheid

⁴ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 2.

alleen in noodgevallen mogelijk moet zijn.⁵ De regering ziet zich in dit wetsvoorstel daarnaast gesteund door de koepels en beroeps- en belangenverenigingen, waarmee gedurende de totstandkoming van deze regeling is overlegd over de keuzes die zijn gemaakt. Zij hebben in september 2021 in een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de oproep gedaan om tot een permanente regeling te komen voor digitaal vergaderen. Zij vroegen daarin tevens om tot die tijd de mogelijkheid tot digitaal vergaderen onder de Tijdelijke wet beschikbaar te houden.⁶ Naar aanleiding van een brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning van 17 maart 2022,⁷ hebben de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen begin mei 2022 hun algemene positie ten opzichte van de mogelijkheid om digitaal te beraadslagen en besluiten nogmaals kenbaar gemaakt.⁸

Met het oog op het belang dat de regering hecht aan de mogelijkheid die het openbaar bestuur krijgt om mee te gaan in de technologische ontwikkeling, het zeer brede draagvlak voor de digitale vergaderwijze en de mogelijkheid van meer inclusiviteit voor personen die beperkte mogelijkheden hebben om zichzelf te verplaatsen die raadslid willen worden, heeft de minister in de voortgangsbrief van 15 april 2021⁹ de ambitie uitgesproken met een wetsvoorstel voor een permanente regeling voor de digitale vergaderwijze te komen. Ook zijn er verschillende verkenningen naar de vormgeving van de regeling aangekondigd.¹⁰ De resultaten, die hierna worden toegelicht, zijn in een tweede voortgangsbrief van 16 september 2021¹¹ met de Tweede Kamer gedeeld.

2.2 Rapporten en verkenningen

Eén van de adviezen van de Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (hierna: Evaluatiecommissie) was om een begin te maken met een structurele inpassing van het digitaal vergaderen in de wet waarbij aangesloten wordt op de decentrale autonomie.¹² De Evaluatiecommissie heeft de voorkeur geuit voor digitaal vergaderen in een wettelijk omschreven nood situatie, zoals de situatie waarin de gemeenteraad midden in het zomerreces plotseling een besluitvormende vergadering nodig heeft om een gat in het bestemmingsplan te dichten. Naar aanleiding van het advies van de Evaluatiecommissie hebben verschillende verkenningen plaatsgevonden. Op basis hiervan is ervoor gekozen om het wetsvoorstel digitaal vergaderen ook mogelijk te maken buiten dergelijke nood situaties.

Bij de verkenningen is ten eerste een analyse gemaakt van de overwegingen die ten grondslag liggen aan het (vermeende) uitgangspunt van fysiek vergaderen. Ten tweede is gekeken naar de technische eisen waaraan digitale en hybride vergaderingen moeten voldoen, om te voldoen aan staatsrechtelijke waarden. Ten derde zijn de argumenten voor en tegen digitaal en hybride vergaderen in kaart gebracht. Tenslotte is onderzocht welke beslisregels voor de afweging van de vergaderwijze nodig of gewenst zijn.

De onderzoeken hebben de volgende producten opgeleverd die na bespreking van de evaluatierapporten aan bod komen, respectievelijk de analyse over de verhouding fysiek-digitaal vergaderen in de wet (par. 2.2.2), de analyse van de functionele eisen (par. 2.2.3), de argumentenkaarten (par. 2.2.4) en het advies over de beslisregels (par. 2.2.5).

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 85.

⁶ Zie hiervoor ook de Bijlage 'Brief van VNG, IPO en Unie van Waterschappen over verlenging Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming', Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17.

⁷ NB: Kamerstuk nog niet gepubliceerd:

<https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220317/brief-aan-de-minister-van-bzk-over/document3/f=/vlr-be313lwrc.pdf>

⁸ [https://www.ipo.nl/lobby/position-paper-ipo-vng-en-unie-van-waterschappen-digitaal-vergaderen-en-besluitvormen-in-gemeenteraden-provinciale-staten-en-waterschapsbesturen/;](https://www.ipo.nl/lobby/position-paper-ipo-vng-en-unie-van-waterschappen-digitaal-vergaderen-en-besluitvormen-in-gemeenteraden-provinciale-staten-en-waterschapsbesturen/)

<https://unievandwaterschappen.nl/inbreng/position-paper-ipo-vng-en-unie-van-waterschappen-over-digitaal-vergaderen-en-besluitvormen/>

⁹ Kamerstukken 2020/21, 35 424, nr. 14.

¹⁰ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 424, nr. 11 .

¹¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 424, nr. 17.

¹² Kamerstukken II, 2020-2021, 35 424, nr. 11, p. 96.

2.2.1 Evaluaties van de Tijdelijke wet

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet is de gelijknamige Evaluatiecommissie ingesteld om tijdens de looptijd te leren van de ervaringen met de Tijdelijke wet en deze lessen te kunnen delen. In totaal heeft dit drie rapporten opgeleverd.¹³ Hierbij heeft de Evaluatiecommissie gekeken naar (1) het feitelijk gebruik van de wet en de praktische uitvoering ervan, (2) de cyberveiligheidsaspecten van de gebruikte voorzieningen, (3) de omgang met juridische kaders en vereisten en (4) de invloed op de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Dit is gedaan aan de hand van surveys, (telefonische) vragenrondes, beschikbare (openbare) gegevens op overheidssites en (social) media, bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de bij koepelorganisaties en de beroeps- en belangenverenigingen binnengekomen knelpunten, vragen en ervaringen.

Respondenten geven in de enquête aan het digitaal vergaderen op lange termijn te willen behouden.¹⁴ Ook hebben de meeste gemeenten, provincies en waterschappen (meer dan 90%) gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen.¹⁵ In de eindrapportage van december 2020 concludeert de Evaluatiecommissie op basis hiervan dat deze vergaderwijze een acceptabel alternatief is gebleken in coronatijd.

De Evaluatiecommissie ziet voor- en nadelen bij het digitaal vergaderen op grond van de Tijdelijke wet. Als obstakels van digitaal vergaderen worden verschillende punten genoemd. Zo ontbrak het in de beginfase aan een goed digitaal vergadersysteem waarmee snel geschakeld kon worden bij het opnemen van de presentie of bij een hoofdelijke stemming. Ook ontbrak de mogelijkheid om alle volksvertegenwoordigers gelijktijdig in beeld te brengen. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie aandacht besteed aan de gevolgen van digitaal vergaderen voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen, zoals een mogelijke politisering van de interne besluitvorming over het al dan niet digitaal vergaderen en de bemoeilijking voor volksvertegenwoordigers van het vervullen van hun taken. Uit de gegevens van en ervaringen met de vergaderingen in de uitzonderlijke, eerste periode van de coronacrisis kwam naar voren dat de verminderde mogelijkheden tot (informeel) gesprek en debat met het bestuur en collega-volksvertegenwoordigers hier één van de factoren was. De Evaluatiecommissie plaatst evenwel de kanttekening dat niet altijd duidelijk is of de negatieve effecten van het digitale karakter van de vergadering dan wel de gevolgen van de coronacrisis en -maatregelen de oorzaak is of oorzaken zijn geweest.

Daartegenover plaatst de Evaluatiecommissie voordelen. Geconcludeerd wordt dat de praktijk van digitaal vergaderen voldoet aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden vanuit de beginselen van de openbaarheid van de vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de vergaderorde. Het digitaal vergaderen kent positieve effecten als efficiency en gemak. Zo kunnen raadsleden vanaf elke locatie deelnemen aan de vergadering, ook als fysieke beperkingen of de reistijd naar het gemeentehuis deelname niet zouden toelaten. Ook gaat er in de praktijk weinig mis bij de cyberveiligheid. Dit vertaalt zich in positieve antwoorden op de vraag of digitaal vergaderen in de toekomst mogelijk moet blijven.

De Evaluatiecommissie doet tot slot, in het kort, de volgende aanbevelingen:

1. Werk op korte termijn aan een structurele inpassing van het digitale vergaderen in de wet. De commissie adviseert daarvoor een bevoegdheid tot digitaal vergaderen als is voldaan aan een wettelijk omschreven noodsituatie, zodat aangesloten wordt op de decentrale autonomie;
2. Werk op korte termijn aan betere digitale vergadersystemen teneinde het democratisch proces binnen een decentrale overheid te stimuleren en verrijken;
3. Doe nader onderzoek naar de effecten van hybride vergaderen, en neem daarbij expliciet de vraag mee onder welke randvoorwaarden én in welke situaties dit incidenteel dan wel structureel mogelijk zou moeten zijn. De commissie adviseert om in te zetten op het

¹³ Zie ook Kamerstukken I 2019/20, 35 424, nr. G; Kamerstukken II 2019/20, 35 424, nr. 8; Kamerstukken I 2020/21, 35 424, nr. K; Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 94.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 93.

formuleren van waarborgen waaronder gemengd vergaderen wél met een gelijk speelveld kan. Ook zou het op enig moment mogelijk moeten kunnen worden dat een hybride vergadering een alternatief kan worden voor een digitale vergadering;

4. Bevorder zelfregulering van de digitale vergaderorde;
5. Versterk betrokkenheid van het publiek en verzeker toegang voor journalisten;
6. Versterk de positie van de griffier.

Met dit wetsvoorstel gaat de regering verder dan de eerste aanbeveling. Digitaal vergaderen wordt mogelijk, zolang voldaan is aan de wettelijke voorwaarden, en is gelijkwaardig aan de fysieke vergadering. De digitale vergaderwijze is daarmee in meer situaties toegestaan dan alleen noodgevallen zoals de COVID-19 crisis. Het wetsvoorstel blijft daarnaast garanderen dat de beraadslaging en besluitvorming voor het publiek (op afstand) te volgen is. Met het digitaal vergaderen als een gelijkwaardige, alternatieve vergaderoptie ligt de nadruk op decentrale autonomie, zodat gemeenteraden zelf kunnen kiezen wanneer en in welke gevallen, uitzonderingen daargelaten, zij digitaal of fysiek willen vergaderen (hier wordt in paragraaf 2.3 verder op ingegaan). Tot slot bevat de permanente regeling een experimenteerbepaling zodat ervaring kan worden opgedaan met hybride vergaderingen (zie verder paragraaf 2.4).

2.2.2 Analyse over de verhouding fysiek-digitaal vergaderen in de wet

In deze analyse¹⁶ is onderzocht of het digitaal vergaderen mogelijk is naar geldend constitutioneel recht als ook het fysiek vergaderen tot de mogelijkheid behoort. De Gemeentewet is geformuleerd vanuit de historische vanzelfsprekendheid van het fysieke vergaderen, omdat het systeem van de organieke wetten uit een tijd komt waar de optie tot digitaal vergaderen niet bestond. Geconcludeerd wordt echter dat er geen principiële of constitutionele bezwaren zijn tegen het opnemen van digitaal vergaderen in de organieke wetten.

Hoewel digitaal vergaderen staatsrechtelijk toelaatbaar is, kan fysiek vergaderen een specifieke meerwaarde hebben. Deze meerwaarde is volgens Munneke te vinden op drie vlakken: de representatieve symboliek van de fysieke samenkomst als democratisch orgaan, de waarborgen omtrent beraadslagen en besluitvormen en de uitgebreidere mogelijkheid voor deelnemers om te communiceren.

Representatieve symboliek

Het eerste vlak ziet op de eigen symboliek en gewoonten van fysieke vergaderingen die bij digitaal vergaderen ontbreken. Als voorbeeld wordt genoemd de raadszaal; een zichtbaar en herkenbaar politieke en publieke plaats met een zekere representatieve waarde. Vanwege deze representatieve symboliek zijn eedafleggingen en de (her)benoemingsprocedures uitgesloten van digitaal vergaderen (zie verder paragraaf 2.3.1).

Democratische waarborgen

Het tweede vlak ziet op de waarborgen die in een digitale setting voldoende verzekerd moeten worden, zoals identificatie van raadsleden. De evaluatie van de Tijdelijke wet heeft echter uitgewezen dat het digitaal vergaderen voldeed aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden vanuit de beginselen van de openbaarheid van de vergadering, de individuele digitale toegankelijkheid, de integriteit van de besluitvorming, de gelijkheid van het politieke speelveld en de vergaderorde. Daarnaast waren de digitale vergaderingen overwegend cyberveilig.

Communicatie

Het derde vlak heeft betrekking op de digitale setting die het debat en de deelnemers raakt vanwege het ontbreken van nuances van communicatie die wel aanwezig zijn bij een fysieke vergadering. Enkele voorbeelden hiervan zijn het elkaar aankijken en aanspreken, het gebruik van lichaamstaal of op de wandelgangen aftasten van posities. De regering erkent de meerwaarde van de fysieke vergadering, maar meent ook dat de mogelijkheid tot digitaal vergaderen geboden moet worden, omdat dit in bepaalde situaties ook meerwaarde kan hebben. De gemeenteraden moeten de vrijheid krijgen om hier zelf over te kunnen besluiten aan de hand van de lokale wensen en behoeften.

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17; De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?, prof. mr. S.A.J. Munneke, juni 2021.

In de permanente regeling wordt voorgesteld de digitale vergadering als een gelijkwaardig alternatief in de wet te verankeren met een aantal uitzonderingen waarbij een digitale vergadering niet toegestaan is. Gemeenteraden kiezen vanuit het principe van decentrale autonomie zelf tussen de fysieke en digitale vergadermodaliteit. Op die manier kan worden aangesloten bij de lokale behoefte en de aard van de beraadslaging en besluitvorming. In paragraaf 2.3 wordt verder ingegaan op deze keuze.

2.2.3 Analyse functionele eisen

In het discussiepaper¹⁷ van het Rathenau Instituut is onderzocht welke functionele eisen vanuit het staatsrecht en de techniek in de permanente regeling gesteld moeten worden aan digitaal vergaderen om de kwaliteit van het debat te waarborgen. Hierbij is onder andere gekeken naar de waarden voor vergaderen, zoals veiligheid, betrouwbaarheid, de menselijke maat en inclusiviteit, en de mogelijkheden van besloten vergaderingen in een digitale omgeving.

Ten eerste heeft deze verkenning geleid tot zeven waarden (vier democratische waarden en drie kwaliteitswaarden met betrekking tot het debat). Deze waarden kunnen worden vertaald naar vier technisch-functionele basiseisen en drie inhoudelijk-functionele eisen.¹⁸ De inhoudelijk-functionele eisen die worden genoemd zien op resultaatgerichtheid, het menselijke, relationele aspect en eerlijkheid en inclusiviteit. Deze waarden hebben te maken met de veranderingen in interactie van deelnemers in een debat en zijn bepalend voor de kwaliteit van een vergadering. Volgens het Rathenau Instituut kunnen de eisen worden opgenomen in bijvoorbeeld reglementen van orde. Op grond van dit wetsvoorstel zijn gemeenteraden, op een aantal uitzonderingen na, vrij om een kader vast te stellen aan de hand waarvan de vergaderwijze wordt bepaald, om zo de lokale autonomie te waarborgen. De technisch-functionele eisen kunnen als leidraad dienen voor de implementatie van vergadersoftware. In de permanente regeling wordt een grondslag gecreëerd voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om technische eisen te kunnen stellen indien nodig. Zie voor de uitvoering verder paragraaf 5.

Ten tweede zijn in het discussiepaper de hybride en besloten vergadering besproken. De hybride vergadering roept de meeste vragen op. Hoewel het in sommige gevallen flexibiliteit kan bieden, is onduidelijk hoe het gelijke speelveld van mensen die offline en online deelnemen gewaarborgd kan worden. Ook is het de vraag hoe de betrouwbaarheid van de besluitvorming gewaarborgd kan worden. In dit wetsvoorstel is een experimenteerbepaling voor hybride vergaderen opgenomen om te onderzoeken of een hybride vergadering voldoet aan de (grond)wettelijke eisen. In paragraaf 2.4 wordt dit nader toegelicht.

Wat betreft de besloten vergadering wordt tot slot aangegeven dat het online organiseren hiervan vooralsnog te ingewikkeld wordt geacht. Het garanderen van de geheimhouding lijkt lastig, omdat geen enkel vergadersysteem absoluut veilig is. Daarom zal een dergelijke vergadering alleen bij hoge uitzondering gehouden mogen worden, aldus het Rathenau Instituut. De regering heeft ervoor gekozen besloten vergaderingen volledig uit te zonderen van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen, omdat zij de risico's bij dit soort vergaderingen, zoals het inbreken van kwaadwillenden dan wel het lekken van vertrouwelijke informatie, te groot acht. In paragraaf 2.3.2 wordt dit nader toegelicht.

2.2.4 Argumentenkaarten

Er zijn twee argumentenkaarten gemaakt om de voor- en nadelen van het digitaal en hybride vergaderen in kaart te brengen ter voorbereiding op een wettelijke regeling.¹⁹ Deze zijn tot stand gekomen door literatuuronderzoek en denksessies met decentrale volksvertegenwoordigers, burgemeesters, griffiers en experts waarin argumenten zijn opgehaald en besproken.

Aan de ene kant vergemakkelijkt digitaal vergaderen deelname aan de raadsvergadering. Dit stimuleert de lokale democratie. Raadsleden en belanghebbenden kunnen immers bij het debat

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

¹⁸ Zie voor de overzichtelijke tabellen met betrekking tot de waarden en eisen Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 4.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

aanschuiven, ongeacht beperkende omstandigheden of locatie. Dit maakt het makkelijker om vergaderingen in te plannen waardoor raadsleden tijd over houden voor ander werk. Tevens stimuleert dit de continuering en flexibiliteit van het bestuur, omdat er bijvoorbeeld vergaderd kan worden in buitengewone omstandigheden. Naast een COVID-19 crisis kan dat bijvoorbeeld ook de situatie betreffen van een spoedbesluit dat in het reces genomen moet worden. Daarnaast kan digitaal vergaderen het raadslidmaatschap aantrekkelijker maken. Het bevordert bijvoorbeeld de toegankelijkheid hiervan voor mensen met een beperking en met de techniek kan beter gestuurd worden op gelijkwaardige deelname van raadsleden. Sommigen geven aan dat het woord voeren in digitale vergaderingen laagdrempeliger is. Uitbreiding van de vergadermodaliteit en de vrijheid van de raad om te kiezen welke modaliteit het meest passend is, komt de kwaliteit van het bestuur ten goede.

Aan de andere kant kan digitaal vergaderen de drempel voor deelname aan de vergadering verhogen, bijvoorbeeld omdat niet iedereen beschikt over alle middelen die nodig zijn voor digitaal vergaderen. Ook worden de praktische nadelen van digitaal vergaderen genoemd zoals technische storingen waardoor de vergadering langer duurt en de onoverzichtelijkheid van het volgen van het debat als tevens in de chat gediscussieerd wordt. In vergelijking tot de fysieke vergadering, worden als nadelen van de digitale vergaderingen genoemd dat er weinig sociale interactie is, dat het te ingewikkeld is om te volgen en dat raadsleden thuis afgeleid raken. Sommigen missen daarbij de energie van een fysiek publiek en voelen zich in de digitale setting minder op hun gemak, omdat ze niet over bepaalde presentatievaardigheden beschikken. Dit is nadelig voor de sfeer en relaties, en kan het debat verharderen. Verder neemt met digitaal vergaderen het publiek vertrouwen af als het als middel wordt gebruikt in het politieke debat. Zo kan het voorkomen dat bepaalde fracties kiezen voor de digitale vergadermodaliteit, omdat het voor hen een politiek voordeel oplevert dan wel een politiek nadeel is voor een andere fractie, door het ontbreken van de support van de achterban en het snelle tussentijdse contact met andere fracties.

De regering heeft, alle argumenten afwegende, aanleiding gezien het vergaderen langs de elektronische weg juridisch mogelijk te maken. Wel bestaat er bij deze vergaderwijze een aantal uitdagingen, zoals ook blijkt uit de argumentenkaarten.²⁰ Deze lijken grotendeels te zien op uitvoeringsvragen (zoals het tot de beschikking hebben van digitale vergadermiddelen en vaardigheden). De regering meent dat deze aspecten grotendeels opgelost kunnen worden in de implementatie van het voorstel. Sommige aspecten zullen naar verwachting een andere uitwerking hebben als digitaal vergaderen geen noodzaak meer is en er afgewisseld kan worden in soorten vergaderingen (zoals de verminderde sociale interactie). Het wordt aan gemeenteraden overgelaten om te bepalen of, hoe vaak en op welke wijze een vergadering langs elektronische weg kan plaatsvinden en hoe vervolgens met bijbehorende uitdagingen wordt omgegaan. Het is immers aan de gemeenteraad zelf om te bepalen of en wanneer er digitaal wordt vergaderd.

2.2.5 Advies over de beslisregels

In dit advies²¹ is ten eerste de vraag beantwoord of aan het staatsrecht richtlijnen zijn te ontleen die kunnen helpen bij de keuze voor de vorm waarin een raadsvergadering wordt of moet worden gehouden: fysiek of digitaal. Ten tweede wordt antwoord gegeven op de vraag waar de beslisbevoegdheid over de vergadervorm belegd moet worden. In het kader van deze vragen is tevens gekeken hoe de kans op politisering van het besluit over de vergaderwijze verkleind kan worden. Volgens de Evaluatiecommissie is er onder de Tijdelijke wet in een beperkt deel van de gemeenteraden en provinciale staten sprake geweest van enige mate van politisering van de interne besluitvorming over al dan niet digitaal vergaderen.²²

De eerste tussenconclusie van het advies is dat in beginsel in beide vergadermodaliteiten recht kan worden gedaan aan de hoofdtaken van de raad. Dit wordt onderbouwd met een verwijzing naar de evaluatie van de Tijdelijke wet en de voor- en nadelen die in de Argumentenkaarten zijn opgesomd. Aan de staatsrechtelijke randvoorwaarden zoals de openbaarheid van de vergadering

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

²¹ Advies Munneke. Beslisregels voor digitaal of fysiek vergaderen. Bijlage bij dit wetsvoorstel.

²² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 94.

en de gelijke positie van raadsleden, wordt ook in beide vergadermodaliteiten voldaan. Daaruit volgt dat in beginsel niet door de wetgever de ene vorm als hoofdregel moet worden voorgeschreven, maar dat deze keuze aan de raad moet worden gelaten.

Dit uitgangspunt van gelijkwaardigheid betekent overigens niet dat niet op basis van objectiveerbare gronden bepaalde situaties toch kunnen worden uitgesloten door de wetgever. Drie situaties kunnen worden beschreven waarvan sprake zou kunnen zijn van uitzondering op dit uitgangspunt:

1. 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.
2. Situaties waarin de raadsvergadering met specifieke waarborgen omkleed moet zijn, zoals bij het vergaderen in beslotenheid en over zaken waaromtrent geheimhouding moet worden bewaard.
3. Situaties waarin praktische omstandigheden tot een bepaalde vorm dwingen: bijvoorbeeld een computerstoring, een verbouwing van het gemeentehuis, een nieuwe uitbraak van een besmettelijke ziekte, een 'staartje' van een uitgelopen vergadering, de raad die met reces is of snelle besluitvorming die op korte termijn noodzakelijk is.

Van deze drie situaties kan de wetgever enkel de eerste twee goed wettelijk reguleren, omdat de derde categorie dermate onvoorspelbaar en atypisch is dat zij veeleer aan de raad zelf zou kunnen en moeten worden gelaten.

Hoewel digitaal en fysiek vergaderen in beginsel als gelijkwaardig worden voorgesteld, gaat het advies uit van de vooronderstelling dat bij de deelnemende raadsleden hoogstwaarschijnlijk een duidelijke voorkeur voor de fysieke vergadering bestaat. Die voorkeur is niet alleen op basis van wat men gewend is. Een raad die besluit enkel nog digitaal te vergaderen zou waarschijnlijk tegengeworpen krijgen te weinig oog te hebben voor de informele kant van het politieke raadswerk. De verwachting is dat een uitsluitend fysiek vergaderende raad niet of nauwelijks tegengeworpen zou krijgen daarmee te weinig oog te hebben voor de effectieve tijdsbesteding van raadsleden, de soms betere digitale toegankelijkheid of de vergaderorde die digitaal beter te handhaven is. Het is volgens het advies juist de afwisseling tussen digitaal en fysiek en in de vergrote mogelijkheden van het vergaderen waar de winst van een permanente regeling voor digitaal vergaderen is gelegen.

Tot slot is de conclusie dat conform het systeem van de wet de gemeenteraad in beginsel beslissingsbevoegd is over zijn eigen vergaderwijze en vergaderorde. Wettelijk, maar ook in de praktijk heeft de burgemeester als voorzitter hier een belangrijke rol. Zo roept deze volgens artikel 19 van de Gemeentewet de leden schriftelijk ter vergadering op en brengt de plaats en het tijdstip van de vergadering ter openbare kennisgeving. Bij die bepaling kan worden aangesloten voor vergaderingen langs elektronische weg. De raad kan hier in het reglement van orde vooraf nadere regels vaststellen over een mix van fysieke en digitale vergaderingen, over specifieke situaties waarin de raad een digitale of 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 doen afnemen, aldus dit advies.

De conclusies van dit advies zijn in het geheel overgenomen in dit wetsvoorstel. De volgende paragraaf bespreekt de reikwijdte, uitzonderingen en keuzes die zijn gemaakt in deze regeling.

2.3 Keuzes voor het wetsvoorstel

De regering stelt voor om digitaal vergaderen permanent mogelijk te maken. De regering kiest er daarbij voor digitaal vergaderen voor de meeste vergaderingen als een juridisch gelijkwaardig alternatief voor fysiek vergaderen in de organieke wetgeving op te nemen. Dit betekent dat de weging hoe vergaderd wordt in principe door gemeenteraden zelf geschiedt. Het staat hen dan ook

vrij om niet van de mogelijkheid om digitaal te vergaderen gebruik te maken of om alleen maar digitaal te vergaderen, behoudens de vergaderingen waarvoor een digitale vorm niet is toegestaan. Nu gemeenteraden reeds verplicht zijn een reglement van orde voor hun vergaderingen op te stellen, acht de regering het logisch dat gemeenteraden in het reglement van orde hun afweging voor het gebruik en de inrichting van de digitale vergaderwijze neerleggen. Aangezien de fysieke en de digitale vergadering gelijkwaardige alternatieven zijn, is ervoor gekozen om met betrekking tot de wettelijke regels die gelden voor vergaderingen aan te sluiten bij de bestaande regels voor de fysieke vergadering. Zie voor een verdere toelichting over deze regels en procedures paragraaf 2.3.1.

Ondanks het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid tussen beide vergadermodaliteiten, ziet de regering, in lijn met de verkenningen, objectieve gronden om drie situaties uit te zonderen van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. Dit betreft besloten vergaderingen in de zin van artikel 23, derde en vierde lid, van de Gemeentewet, het afleggen van de eed of verklaring en belofte en de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester, commissaris van de Koning, gezaghebber en voorzitter van het waterschap. Deze uitzonderingen worden nader besproken in paragraaf 2.3.2.

De regering onderkent in lijn met de uitgebrachte adviezen dat er inhoudelijk zwaarwegende belangen of praktische bezwaren kunnen zijn die in concrete situaties in de weg staan aan digitaal vergaderen. Bijvoorbeeld omdat ruimte moet worden gegeven aan interactie en non-verbale communicatie in het politieke debat, wat het meest gemist lijkt te worden bij digitaal vergaderen. Ook de ROB beoordeelt, in zijn advies "Van crisis naar opgave"²³ de ervaren vermindering van de kwaliteit van het debat tijdens een digitale vergadering en de andere wijze van communiceren tussen deelnemers als negatief, en weegt deze effecten zwaarder dan de positieve effecten die de mogelijkheid tot digitaal vergaderen kan bieden naast de fysieke vergadering. De regering is echter van mening dat dit in alle gevallen afhangt van lokale omstandigheden. Deze wet is immers toegespitst op de situatie waarin fysiek vergaderen ook op een veilige manier mogelijk is en er dus gevarieerd kan worden in de vergadermodaliteit. Wat in de ene gemeente een zwaarwegend of politiek besluit is, kan in de andere een hamerstuk zijn en omgekeerd. Dergelijke overwegingen kunnen ook tijdens een vergadering ontstaan. Wetgeving leent zich daarom niet voor zulke kaders en zou bovendien een beperking van de autonome ruimte van gemeenteraden zijn voor zover het de eigen vergaderorde betreft. De regering acht het reglement van orde van de gemeenteraad dan ook geschikter om beslisregels hieromtrent op te nemen indien daar lokaal behoefte aan is.

Met dit wetsvoorstel wordt een permanente mogelijkheid tot digitaal vergaderen gecreëerd, die ook na de COVID-19 crisis zal blijven bestaan. Hierbij moet nadrukkelijk worden vermeld dat dit een regeling betreft die bedoeld is voor de situatie waarin zich geen omstandigheden voordoen die nopen tot tijdelijk afwijken van bepaalde regelgeving, zoals tijdens de COVID-19 crisis. Mocht zich in de toekomst opnieuw een dergelijke situatie voordoen, dan wordt gekeken of het noodzakelijk is nieuwe wetgeving tot stand te brengen die strekt tot het tijdelijke afwijken van de bestaande regels of dat deze voorgestelde wet voldoende grondslag biedt om de continuïteit van het bestuur te waarborgen tijdens een noodsituatie.

2.3.1 De digitale vergadering naast de fysieke vergadering

Uit de Argumentenkaarten is gebleken dat fysiek en digitaal vergaderen hun eigen voor- en nadelen kennen. De vergadermodaliteiten verschillen van elkaar, maar komen op een aantal punten ook met elkaar overeen. De wettelijke regeling voor fysiek vergaderen is daarom van overeenkomstige toepassing op de digitale vergadering, tenzij een afwijkende regel wordt voorgesteld. Hierna wordt uitgelegd hoe de bestaande procedure voor een fysieke vergadering zich verhoudt tot de procedure voor een digitale vergadering.

Voorafgaand aan de vergadering

Bij de keuze tussen digitaal en fysiek vergaderen wordt de hoofdregel uit artikel 30, eerste lid, van de Gemeentewet aangehouden: de meerderheid van de raad bepaalt de vergadermodaliteit. Dit kan de gemeenteraad doen door hier afspraken over te maken en regels te stellen in het reglement van orde die vervolgens door de voorzitter worden uitgevoerd en gehandhaafd. In de praktijk betekent dit dat de voorzitter de leden schriftelijk oproept tot de vergadering en de dag, het tijdstip

²³ Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Crisis naar opgave, maart 2022.

en de plaats van de vergadering ter openbare kennis brengt.²⁴ De voorzitter brengt in dat geval bij de oproeping van dag, tijdstip tevens de vergaderwijze ter openbare kennis conform het reglement van orde en indachtig het gevoelen van de raad of een presidium of agendacommissie.

De openbaarmaking van de agenda en vergaderstukken geschiedt tevens langs de elektronische weg, zoals reeds in de praktijk gebeurt. Onder 'ter inzage gelegd' wordt in artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet immers ook verstaan een digitale plaats, mits dit een bij de openbare kennisgeving aan te geven wijze is.

Opening van de vergadering

Voor de digitale vergadering zijn waarborgen, aanvullend op de fysieke vergadering, opgenomen in de nieuwe artikelen 20, tweede lid, en artikel 23, tweede lid. De permanente regeling stelt daarbij drie eisen die gedurende de hele digitale vergadering gelden.

1. Toegang tot de elektronische omgeving

Raadsleden moeten toegang hebben tot de elektronische omgeving (het nieuwe artikel 20, tweede lid, onder a). Dit gebeurt op een eigen elektronisch middel en een eigen account. Het is dus niet toegestaan dat twee of meer raadsleden via hetzelfde elektronische middel inloggen. Dan zou immers sprake zijn van een hybride vergadering. Op de mogelijkheid van technische storingen en gevolgen daarvan wordt hieronder nader ingegaan.

2. Zichtbaar en hoorbaar

Deelnemers moeten zichtbaar en hoorbaar zijn zodat hun identiteit kan worden vastgesteld (het nieuwe artikel 20, tweede lid, onder c).

3. Vergaderquorum

Overeenkomstig de fysieke vergadering, kan de digitale vergadering geopend worden als meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig is in de digitale omgeving.²⁵ Dit wordt vastgesteld door de voorzitter na identificatie van de deelnemers. Het raadslid dat niet voldoet aan de voorwaarden voor een digitale vergadering genoemd in het nieuwe artikel 20, tweede lid, bijvoorbeeld omdat hij niet hoorbaar of zichtbaar (identificeerbaar) is, telt niet mee voor het quorum.

Hierbij moet worden vermeld dat de Waterschapswet beschikt over een quorum dat gehaald moet worden om over te kunnen gaan tot stemming, in plaats van een quorum dat gehaald moet worden om de vergadering te kunnen openen, zoals de andere organieke wetten bevatten. Om die reden wordt geen bepaling over het vergaderquorum voorgesteld om toe te voegen aan de Waterschapswet, omdat artikel 38b geschikt is om toe te passen op de digitale vergadering.

4. Openbaarheid van de vergadering

Tot slot worden ook eisen gesteld aan de digitale vergadering ten behoeve van de openbare toegankelijkheid voor het publiek (het nieuwe artikel 23, tweede lid). De vergadering dient live uitgezonden te worden. Dit betekent dat er een video-verbinding met geluid vereist is. Alleen een audio-verbinding voor het publiek is onvoldoende. De vergadering kan niet aanvangen of continueren als de verbinding wegvalt bij het uitzenden hiervan. Dit is een uitwerking van het Grondwettelijk vereiste dat vergaderingen van de raad in het openbaar dienen te worden gehouden (artikel 125 Grondwet). Het kan altijd gebeuren dat tijdens een vergadering de verbinding wegvalt. Het kan gebeuren dat de deelnemers aan de vergadering dit niet in de gaten hebben. Mocht hiervan sprake zijn, dan heeft dit niet als gevolg dat de genomen besluiten onrechtmatig zijn. Als hiervan sprake is, is het van belang dat de verslaglegging snel en goed plaatsvindt.

Technische storingen

Het is mogelijk dat zich in de digitale omgeving technische storingen kunnen voordoen. De regering maakt een onderscheid tussen technische mankementen bij een raadslid en bij het

²⁴ Artikel 19 Gemeentewet.

²⁵ artikel 20, eerste lid, van de Gemeentewet. Zie ook het nieuwe artikel 20, tweede lid onder b Gemeentewet.

vergadersysteem van de gemeente. Het eerste type mankementen komt overeen met ongemakken die zich voor kunnen doen bij de reis naar een fysieke vergadering, zoals een openstaande brug, waardoor iemand niet of niet op tijd aan de vergadering kan deelnemen. Als de technische storing bij de deelnemer plaatsvindt tijdens de vergadering, dan is dit vergelijkbaar met het (kortstondig) verlaten van de vergadering. Het wordt aanbevolen om in dat geval eerst contact op te nemen met het raadslid en eventueel de vergadering te schorsen. Het tweede type mankementen komt voor rekening van de gemeente. Een voorbeeld is een fout in het vergadersysteem. De vergadering wordt dan geschorst of niet geopend totdat de fout is opgelost.

Vergaderorde

Aangezien vereist is dat de voorzitter in staat moet zijn de orde te kunnen handhaven, moet hij of zij de mogelijkheid hebben om sprekers het woord te geven en het woord te ontnemen, door hen te kunnen dempen en indien nodig te verwijderen. Artikel 26, eerste lid van de Gemeentewet is ook van toepassing op vergaderingen die in een digitale omgeving plaatsvinden. Volgens dit artikel is de voorzitter bevoegd maatregelen te treffen jegens toehoorders en raadsleden als zij de orde verstoren. Bijzondere aandacht verdient hierbij de mogelijkheid die digitale vergadersystemen bieden om parallel discussies te voeren via een chatfunctie. Zoals bij een fysieke vergadering gebruikelijk is, maakt ook bij een digitale vergadering enkel het mondeling gewisselde deel uit van de vergadering en het verslag, omdat dit het enige is dat openbaar te volgen is voor publiek. Het gebruik van de chatfunctie wordt om die reden afgeraden ter voorkoming van het ontstaan van parallelle discussies tijdens de vergadering die niet door het publiek kunnen worden gevolgd.

Het indienen van amendementen en moties tijdens de vergadering is niet wettelijk geregeld, net zoals dit bij een fysieke vergadering niet geregeld is. Het is daarom aan gemeenteraden zelf om te bepalen hoe hiermee wordt omgegaan in een digitale omgeving.

Inspraak

Artikel 150 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. De inspraakverordening bepaalt – vaak in samenhang met het reglement van orde – de manier waarop personen kunnen inspreken in de vergadering van de gemeenteraad en zijn commissies. Net als onder de Tijdelijke wet zal de inspraak na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook voor een digitale vergadering moeten worden geregeld.

Stemming

Stemming geschiedt door middel van een openbare wilsuitdrukking waarmee het raadslid kenbaar maakt of hij voor of tegen het voorstel stemt.

Bij zowel een fysieke als digitale vergadering kan een hoofdelijke stemming mondeling per oproeping of, indien de leden in beeld zijn, via handopsteken (artikel 32, eerste lid van de Gemeentewet). Wanneer het vergadersysteem niet alle leden van de gemeenteraad tegelijk kan laten zien, zou stemming via handopsteking ook kunnen plaatsvinden in cohorten waarbij steeds een aantal leden zichtbaar zijn. Indien gebruik wordt gemaakt van een digitale stemapplicatie, dient men terug te kunnen zien hoe het raadslid heeft gestemd en dient ieder raadslid de eigen stem te kunnen controleren voordat de voorzitter een besluit vaststelt.

Een stemming over personen dient geheim te zijn. Voor de Gemeentewet, Provinciewet en WolBES is de geheime stemming blijkens de parlementaire geschiedenis techniekneutraal geformuleerd om elektronisch te stemmen mogelijk te maken.²⁶ Dit geldt eveneens voor de Wgr waarin artikel 28, tweede lid Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is verklaard (zie artikel 22 Wgr). Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat bij totstandkoming van deze techniekneutrale bepalingen, geen rekening is gehouden met een stemming op afstand. Het betreft daarmee uitsluitend een technisch gefaciliteerde stemming in de raadzaal tijdens een openbare of besloten

²⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 310, nr. 3, p. 2 (MvT); Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 27.

vergadering via een gesloten systeem. In deze vergadering kan zowel worden verzekerd dat enkel raadsleden meestemmen als worden geborgd dat wát deze leden stemmen, geheim blijft. Dit is anders in een digitale vergadering waarbij leden vanuit huis deelnemen. Op dit moment kan niet verzekerd worden dat zowel de authenticiteit als de anonimiteit van een geheime stem op afstand geborgd zijn. Daarom maakt de regering een geheime stemming in een digitale vergadering niet mogelijk.

Onder de Tijdelijke wet is een afzonderlijke regeling opgenomen voor briefstemmen, omdat deze wet is geschreven in een situatie waarin mensen zo veel mogelijk thuis moesten blijven. Onder de Tijdelijke wet kan na afloop van de digitale beraadslaging het stembriefje per post, per koerier dan wel in persoon bij de griffie worden ingeleverd. In tegenstelling tot de Tijdelijke wet wordt in dit wetsvoorstel het briefstemmen niet mogelijk gemaakt, omdat wordt uitgegaan van een situatie waarin gekozen kan worden voor een fysieke samenkomst. Het uitgangspunt van de permanente regeling is immers dat fysieke vergaderingen doorgang kunnen vinden, omdat er geen omstandigheden zijn die nopen tot afwijking van bepaalde regelgeving. Het behouden van het briefstemmen is daarmee onnodig.

Verslaglegging en toegankelijkheid

Uit artikel 23, vijfde en zesde lid, Gemeentewet volgt dat van vergaderingen een verslag en een besluitenlijst wordt opgesteld. Deze wordt op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar gemaakt. De bedoeling is daarmee duidelijk, maar de wijze waarop dit gebeurt, is aan de raad zelf. Hoewel voor de verslaglegging van openbare vergaderingen in de Gemeentewet geen wettelijke regeling is getroffen, kan worden gesteld dat de eis van een afzonderlijk verslag voor besloten raadsvergaderingen impliceert dat er ook voor openbare vergaderingen een verslag dient te worden gemaakt. Het is bij fysieke vergaderingen gebruikelijk dat in het schriftelijk verslag de namen van de aanwezige leden en tenminste de genomen besluiten worden vastgelegd. Een dergelijk verslag en een besluitenlijst zijn officiële documenten die in overeenstemming met de Archiefwet dienen te worden bewaard.

Ten behoeve van de duurzame en openbare toegankelijkheid is het bij digitale vergaderingen eveneens van belang dat een schriftelijk verslag en besluitenlijst worden opgesteld. Ook wanneer het verslag een opname is (geluid dan wel geluid en beeld) moet dit in overeenstemming met de Archiefwet worden bewaard. Indien beeldverslagen van een vergadering op een website worden geplaatst, dienen deze toegankelijk te zijn conform de eisen van het Tijdelijk besluit digitale toegankelijke overheid. Het is hierbij denkbaar dat de uitgezonden digitale vergaderingen opgenomen worden en dat er transcripties worden gemaakt zodat de toegankelijkheid voor mensen met een auditieve (of andere) beperking wordt gewaarborgd. Nadere regels acht de regering hiervoor niet noodzakelijk. Voor onderhavig wetsvoorstel is aangesloten bij de ruimte die de Gemeentewet tot nu toe laat voor de wijze waarop verslag wordt gedaan van vergaderingen en de wijze waarop besluitenlijsten openbaar worden gemaakt.

2.3.2 Uitzonderingen

In de verkenningen in paragraaf 2.2 en in paragraaf 2.3 is beschreven dat in dit wetsvoorstel bepaalde vergaderingen en handelingen, namelijk de besloten vergaderingen, de eedaflegging en de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester, de commissaris van de Koning, de gezaghebber en de voorzitter van het waterschap, zijn uitgezonderd van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. Hieronder worden deze uitzonderingen per categorie onderbouwd.

Besloten vergaderingen

Een besloten vergadering is een uitzondering op de hoofdregel van openbaarheid. Artikel 125 Grondwet biedt de mogelijkheid om bij de wet uitzonderingen op de openbaarheid te regelen. Artikel 23 van de Gemeentewet voorziet in dit wettelijke voorschrift. De wet regelt zowel procedurele waarborgen voor het sluiten van de deuren als de gevolgen van deze beslotenheid. Met name het gevolg dat automatisch geheimhouding zal gelden voor hetgeen is besproken wanneer de deuren

worden gesloten, speelt in het licht van dit voorstel een belangrijke rol.²⁷ Hoewel het technisch mogelijk is om een besloten vergadering digitaal te laten plaatsvinden, is de ratio achter deze bepalingen, dat wat besproken wordt in een besloten vergadering, ook écht geheim is. In een besloten raadsvergadering is direct zichtbaar wie er aanwezig zijn, en is geen publiek toegestaan. In een thuisituatie kunnen de raad en de griffie zich er niet van verzekeren dat deze absolute beslotenheid geborgd is. Dit kan ook vragen oproepen over de verantwoordelijkheid van individuele leden. Nu opzettelijke schending van de geheimhoudingsplicht bestraft kan worden met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een boete van de vierde categorie (artikel 272 Wetboek van Strafrecht) kiest de regering er voor de besloten vergaderingen niet toe te staan langs de elektronische weg. Vergissingen en ongelukken zijn voorstelbaar, terwijl de gevolgen en belangen hierbij groot kunnen zijn. De regering wil de verantwoordelijkheid niet bij de gebruikers leggen, maar kan evenmin de waarborgen bieden die hier noodzakelijk zouden zijn. Daarom kan alleen een openbare vergadering digitaal plaatsvinden.

Eedaflegging

In de permanente regeling wordt voorgesteld om het afleggen van de eed of belofte uit te sluiten van de mogelijkheid om deze in een digitale vergadering plaats te laten vinden. In een digitale vergaderomgeving kan namelijk onvoldoende eer worden gedaan aan de ceremoniële waarden, waardoor belangrijke onderdelen van het raadswerk aan kracht inboeten. Dit is een afwijking van het regime onder de Tijdelijke wet. De reden hiervoor is dat de Tijdelijke wet als doel had om gemeenteraden de mogelijkheid te geven te blijven functioneren tijdens de pandemie. Daar hoort ook het toelaten van nieuwe leden bij. Deze permanente regeling is gemaakt voor de situatie na de pandemie waarin fysieke bijeenkomsten weer mogelijk zijn. De continuïteit van het bestuur hoeft daarom niet meer meegewogen te worden bij deze afweging.

Deze keuze volgt ten eerste uit het advies over de beslisregels volgens welke de digitale vergaderwijze zich (nog) onvoldoende leent voor ceremonie, decorum, gebruiken en gewoonten. Het afleggen van de eed of belofte bij de installatie als raadslid, commissielid, wethouder, burgemeester, griffier, ombudsman of lid van de rekenkamer(commissie) is bij uitstek een activiteit die ceremoniële waarden in zich heeft.²⁸

Ten tweede is de eed of belofte van belang in het kader van integriteit. De eed of belofte bestaat uit twee delen. De zuiveringseid waarmee de geïnstalleerde verklaart rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst te hebben gegeven of beloofd en dat hij om iets te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heeft aangenomen of zal aannemen. Het daarop volgende deel is de ambtseid waarmee de geïnstalleerde trouw zweert (beloofd) aan de Grondwet, en zweert (beloofd) dat hij de wetten zal nakomen en zijn plichten als lid van de raad naar eer en geweten zal vervullen. Door de eed of belofte uit te spreken, bevestigt de betrokkene integer te zullen handelen.

Behalve tijdens de installatie van de gemeenteraad na de verkiezingen zijn er in de vierjarige raadsyclus verder geen vaste momenten aan te wijzen waar het ceremoniële aspect van beëdiging aan de orde komt, behalve tijdens de installatie van de gemeenteraad na de verkiezingen. Elke installatie van een individu tot één van de organen van de gemeente dient dezelfde waarde te hebben. Om die reden kiest de regering ervoor alle installatiemomenten die zich in een raadsyclus kunnen voordoen, en waarbij het afleggen van de eed of verklaringen belofte wettelijk is voorgeschreven, uit te sluiten van de digitale vergadering.

Het laten afleggen van de eed of belofte door commissieleden die niet tevens raadslid²⁹ zijn, is een keuze die aan gemeenteraden zelf is, zoals ook het instellen van deze commissies dat is. Het afleggen van een eed of belofte voor commissieleden die niet tevens raadslid zijn, is daarom niet wettelijke vastgelegd. Indien gemeenten hiervoor kiezen, verdient het de voorkeur dat ook hun

²⁷ Artikel I, onderdeel C, Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, Kamerstukken II, 35546

²⁸ Advies Munneke beslisregels, p. 6.

²⁹ Voor deze functie worden o.a. ook de termen burgerraadsliden, burgercommissieleden, duo-raadsliden, fractie-ondersteuners gebruikt.

installatie in een fysieke vergadering plaatsvindt, om dezelfde redenen als voor raadsleden en andere ambtsdragers waarvan de beëdiging wel wettelijk is geregeld.

(Her)benoemingsprocedure burgemeester, commissaris van de Koning, gezaghebber, voorzitter waterschap

Bij de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester, de commissaris van de Koning, de gezaghebber en de voorzitter van het waterschap komen de elementen van geheimhouding, zoals bij de besloten vergadering, en de symboliek, zoals bij de eedaflegging, samen. De aanbieder van een profielschets, de voordracht en de installatie zijn bijzondere vergadermomenten die vragen om een volwaardige, open en persoonlijke discussie waarbij het van groot belang is dat men zich een fysiek beeld kan vormen. Ook rust op het grootste deel van de procedure een wettelijke plicht tot geheimhouding die feitelijk handhaafbaar moet zijn. Daarnaast is aan dit traject een ceremoniële waarde verbonden. Gelet op het voorgaande blijft, net als onder de Tijdelijke wet, de (her)benoemingsprocedure uitgesloten van digitaal vergaderen.

2.4 Hybride vergaderingen

Voorgesteld wordt om hybride vergaderingen nog niet permanent toe te staan, maar eerst te experimenteren met deze vergadermodaliteit. Onder hybride vergaderen wordt verstaan een vergadering waarbij een deel van de leden gezamenlijk fysiek aanwezig is, terwijl gelijktijdig een ander deel online deelneemt aan dezelfde vergadering. Hieronder valt niet het houden van een fysieke vergadering voor beraadslaging en een zelfstandige digitale vergadering voor besluitvorming (en vice versa), omdat in dat geval steeds een nieuwe vergadering wordt geopend. Ook wanneer een raadslid dat niet meetelt voor het quorum en derhalve niet formeel deelneemt aan een fysieke vergadering, maar wel digitaal een inbreng levert, wordt dit niet opgevat als een hybride vergadering. In elk geval dienen de regels die gelden voor het uitschrijven van een vergadering in acht te worden genomen (zie ook paragraaf 2.3.1).

Blijkens de evaluatie van de Tijdelijke wet hebben gemeenten en hun griffiers gezocht naar vormen tussen volledig digitale en volledig fysieke vergaderingen. De hybride vergaderwijze komt hieraan tegemoet doordat het de mogelijkheid biedt om deel te kunnen nemen aan de vergadering ongeacht beperkende omstandigheden. Mensen die bijvoorbeeld een lichamelijke, psychische of energetische beperking hebben en het lastig vinden om naar een fysieke vergadering te reizen kunnen dan alsnog digitaal deelnemen. Uiteraard dient er ten principale alles voor deze groepen gedaan te worden om een fysieke vergadering toegankelijk te laten zijn. Ondanks dat in een dergelijk geval alle mogelijke maatregelen getroffen moeten worden, kan om bijvoorbeeld energetische of andere -al dan niet tijdelijke- beperkende redenen bij de persoon zelf de voorkeur bestaan om ervoor te kunnen kiezen vanuit huis deel te nemen. Groepen mensen met beperkende omstandigheden kunnen hierdoor tevens verder politiek actief worden. Dit bevordert de diversiteit en inclusiviteit van gemeenteraden en bevordert de democratie. De voordelen maken dat er vraag is naar deze vergaderwijze. Gelet hierop en de aanbeveling van de Evaluatiecommissie om nader onderzoek te doen naar de effecten van deze vergadermodaliteit, heeft de minister in de tweede voortgangsbrief van 16 september 2021 te kennen gegeven experimenten met hybride vergaderingen te willen uitvoeren.

Respondenten geven in de evaluatie met betrekking tot hybride vergaderingen aan zich echter ook zorgen te maken, vooral over het waarborgen van een gelijk speelveld tussen fysieke en digitale deelnemers van een vergadering. Dit risico wordt tevens bevestigd in de Argumentenkaart³⁰ over hybride vergaderen en de discussienotitie van het Rathenau Instituut.³¹ De reden hiervoor is het gegeven dat de Tijdelijke wet niet voorzag in de mogelijkheid tot hybride vergaderen, waardoor hier geen ervaring mee is opgedaan. Onduidelijk is op welke wijze dit risico weggenomen kan worden en hoe openbaarheid en toegankelijkheid kunnen worden gewaarborgd. Om te onderzoeken welke uitdagingen de hybride vergadering met zich meebrengt, is ervoor gekozen

³⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

experimenten met de hybride vergadering mogelijk te kunnen maken. Bij de experimenten staat dan ook de vraag centraal hoe bij deze wijze van vergaderen de openbaarheid van de vergadering, de orde van de vergadering en het verloop van stemmingen kunnen worden gehandhaafd. Hieronder valt onder andere het waarborgen van een gelijk speelveld. De tweede vraag die centraal staat is met welke waarborgen de procedure van de hybride vergadering omkleed moet worden.

In artikel 19b wordt een wettelijke grondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur door de minister aangewezen gemeenteraden, provinciale staten, algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen op grond van de Wgr en de eilandsraden in Caribisch Nederland tijdelijk, namelijk voor maximaal drie jaar, toe te staan ook hybride te vergaderen. De verhouding van het experiment tot de wettelijke bepalingen voor fysiek en digitaal vergaderen wordt nader uiteengezet in de algemene maatregel van bestuur. Het wordt daarnaast wenselijk geacht om te voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de concrete uitwerking van dit experiment. Daarom wordt voorgesteld dat de algemene maatregel van bestuur, waarbij bepaalde gemeenteraden de mogelijkheid wordt geboden om hybride te vergaderen, gedurende vier weken moet worden voorgelegd aan beide kamers van de Staten-Generaal, alvorens deze kan worden vastgesteld. Ook wordt geregeld dat de minister een verslag van het experiment aan beide kamers zendt, tenzij voor het einde van het experiment een voorstel van wet is voorgedragen. De evaluatie zal dan immers worden opgenomen in de toelichting bij het voorstel van wet, dus is daarvoor geen separate verzending van de evaluatie vereist. Dit neemt uiteraard niet weg dat het experiment geëvalueerd moet worden.

3. Verhouding tot hoger recht

Dit voorstel past binnen de gemeentelijke autonomie zoals neergelegd in artikel 124 van de Grondwet. Het voorstel vergroot de ruimte van de raad om als soeverein vertegenwoordigend lichaam zelf te bepalen op welke wijze het wenst te vergaderen. De regering brengt de wet bij de tijd en voorziet in een duidelijke regeling waar de wetgever eerder geen rekening mee heeft kunnen houden. Hierbij zal recht moeten worden gedaan aan de vereiste openbaarheid van de vergaderingen, zoals neergelegd in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet. Op grond van artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet geldt dit vereiste van openbaarheid ook voor de openbare lichamen. Artikel 133, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat onder andere de openbaarheid van de vergaderingen van de besturen van de waterschappen bij wet worden geregeld, waar artikel 35, eerste lid, van de Waterschapswet invulling aan geeft. Zoals in paragraaf 2.2.2 reeds is beschreven, dwingt artikel 125 van de Grondwet niet tot een fysieke vergadering. Een digitale vergadering kan immers ook openbaar plaatsvinden door middel van een livestream van de vergadering. Het voorgestelde tweede lid van artikel 23 verankert dit grondwettelijke vereiste in de decentrale organieke wetten voor digitale vergaderingen, zoals dat ook is gebeurd voor de fysieke vergaderingen in het eerste lid van artikel 23.

4. Gevolgen voor burgers, bedrijven en medeoverheden

Bijna alle gemeenten, provincies en waterschappen hebben onder de Tijdelijke wet al eens digitaal vergaderd. Er verandert daarom niet veel voor medeoverheden.³² De technische voorzieningen zijn veelal reeds aanwezig, en het wetsvoorstel stelt hieraan geen nadere of andere eisen dan de Tijdelijke wet. Wel zullen gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen in hun reglementen van orde de kaders voor digitaal vergaderen moeten vaststellen indien zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken.

Voor burgers zijn de gevolgen minimaal. Zij hebben onder de Tijdelijke wet digitale vergaderingen kunnen volgen en gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot digitale inspraak. Voor bedrijven zijn er geen gevolgen.

³² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 93.

Experiment hybride vergaderen

Er kunnen wel regeldrukgevolgen verbonden zijn aan de algemene maatregel van bestuur waarin bij wege van experiment regels worden gesteld waarmee tijdelijk wordt toegestaan dat ook is toegestaan dat de raad vergadert als niet alle leden in dezelfde omgeving deelnemen. In de algemene maatregel van bestuur waarin nadere eisen worden gesteld aan het experiment zal aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de regeldruk voor gemeenten. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen hierbij overigens enkel op eigen verzoek worden aangewezen om deel te nemen aan een experiment.

5. Uitvoering

Techniek

In de argumentenkaarten over digitaal vergaderen wordt gewezen op de praktische nadelen van digitaal vergaderen die vooral zien op het gebruik van bepaalde software, technische storingen, opstartproblemen en internettoegang.

Vooropgesteld wordt dat net als onder de Tijdelijke wet het aan gemeenten is om vergadersoftware, alsmede eventuele systemen voor het nemen van besluiten (stemapps), te kiezen die voldoen aan de wettelijke eisen. Daarvoor kunnen gemeenten technische eisen opstellen voor de inkoop. Volgens de evaluatie blijkt dat de huidige vergadersystemen voldoen aan de wettelijke voorwaarden van de Tijdelijke wet. Aangezien deze voorwaarden worden overgenomen in de permanente regeling, voldoen de huidige vergadersystemen ook aan de eisen in deze permanente regeling. Bovendien hebben zich volgens de Evaluatiecommissie weinig en zeker geen grote cyberincidenten voorgedaan onder de Tijdelijke wet. Dit wetsvoorstel is daarom net als de Tijdelijke wet techniekneutraal geformuleerd. Mochten in de toekomst technische ontwikkelingen hiertoe nopen, dan bevat de permanente regeling de mogelijkheid voor de minister om technische eisen te kunnen stellen in de situatie dat dit noodzakelijk blijkt (het voorgestelde artikel 19a, tweede lid). Deze mogelijkheid bestond ook onder de Tijdelijke wet, maar het is tot nu toe niet nodig gebleken hiervan gebruik te maken.

Wat betreft de toegang tot het internet en de beschikking over technische middelen ziet de regering hierin geen reden om van digitaal vergaderen af te zien. Raadsleden kunnen door hun griffie en de gemeentelijke organisatie ondersteund worden.

Communicatie

De regering is zich ervan bewust dat, blijkens de argumentenkaarten over digitaal vergaderen en het onderzoek van de Evaluatiecommissie, informele communicatie en interactie als een gemis kunnen worden ervaren bij digitaal vergaderen. Sommige raadsleden vinden het bovendien lastig om zich in een digitale setting goed uit te drukken. Hiervoor kan op lokaal niveau een oplossing worden gezocht. Zo kunnen cursussen worden aangeboden waarbij raadsleden hun online presentatievaardigheden kunnen ontwikkelen. Daarbij moet benadrukt worden dat het digitaal vergaderen een volwaardig alternatief is; de gemeenteraad kan, indien dat haar voorkeur is, ervoor kiezen om in plaats daarvan of afwisselend fysiek te vergaderen. De verwachting is dan ook dat geen enkele raad volledig digitaal gaat vergaderen. Als digitale en fysieke vergaderingen afgewisseld worden, is de inschatting dat het gemis aan informele contacten minder zal zijn dan onder de Tijdelijke wet.

Experiment hybride vergaderen

Er kunnen uitvoeringslasten voortvloeien uit de algemene maatregel van bestuur waarin bij wege van experiment hybride vergaderen wordt toegestaan. Mogelijk is bijvoorbeeld dat meer of andere ondersteuning nodig is door de griffie bij de hybride vergaderingen. Deze gevolgen zullen worden benoemd in de algemene maatregelen van bestuur waarin nadere eisen worden gesteld aan het experiment.

6. Financiële gevolgen

In overleg met VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen is conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onderzocht welke financiële gevolgen het wetsvoorstel heeft. Daarbij dient vooropgesteld te worden dat het wetsvoorstel geen enkele rechtstreekse verplichting oplegt. Het biedt mogelijkheden waarvan gebruik gemaakt kan worden. De financiële gevolgen die in kaart zijn gebracht, zijn beperkt en zien met name op de operationele aspecten. Om digitaal te kunnen vergaderen, moeten technische voorzieningen beschikbaar zijn. Hiervoor moeten middelen worden

aangeschaft zoals (de licenties van) een of meerdere digitale vergadersystemen dan wel stemapps. Uit contact met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen blijkt dat de meeste decentrale overheden deze middelen reeds hebben aangeschaft, om digitaal te kunnen vergaderen tijdens de COVID-19 crisis. De kosten van implementatie zijn om die reden naar verwachting verwaarloosbaar.

Voor burgers is het gevolg dat zij voor digitale vergaderingen tevens over digitale middelen dienen te beschikken om de vergadering te kunnen volgen en gebruik te maken van hun recht op inspraak, tenzij dit door gemeenten anders is geregeld, bijvoorbeeld doordat de digitale vergadering ook op het gemeentehuis te volgen is. Echter zijn ook voor hen de gevolgen minimaal, omdat geen specifieke eisen worden gesteld aan de technische voorzieningen die hiervoor gebruikt kunnen worden. Dit kan dus met behulp van de eigen pc, laptop, telefoon of tablet.

Experiment hybride vergaderen

Er kunnen financiële gevolgen voortvloeien uit de algemene maatregel van bestuur waarin bij wege van experiment regels worden toegestaan dat ook is toegestaan dat de raad vergadert als niet alle leden in dezelfde omgeving deelnemen. Mogelijk is bijvoorbeeld andere vergadersoftware nodig om ervoor te zorgen dat de raadsleden die digitaal deelnemen aan de vergadering op dezelfde manier hoorbaar en zichtbaar zijn als de raadsleden die fysiek deelnemen. Deze gevolgen zullen worden benoemd in de algemene maatregel van bestuur waarin nadere eisen worden gesteld aan het experiment. Vanzelfsprekend zullen de financiële gevolgen in overleg met de deelnemende decentrale overheden worden bepaald.

7. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan voor verschillende onderdelen of artikelen verschillend worden vastgesteld.

8. Advies en consultatie

PM tot na de consultatiefase.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 19a Gemeentewet, 19a Provinciewet en 20a WolBES

De voorgestelde artikelen 19a van de Gemeentewet en de Provinciewet en 20a van de WolBES beogen gemeenteraden, provinciale staten en openbare lichamen toe te staan om langs de elektronische weg te vergaderen.

Eerste lid

Het eerste lid schrijft voor wanneer een vergadering langs de elektronische weg plaats kan vinden. In paragraaf 2.3.2 van het algemeen deel van de toelichting is uitgelegd waarom ervoor is gekozen om bepaalde vergaderingen uit te sluiten van de mogelijkheid tot vergaderen langs de elektronische weg. Ook is in deze paragraaf nader toegelicht waarom het wenselijk is om niet enkel de besloten vergaderingen in het kader van de benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester, commissaris van de Koning, voorzitter van het waterschap of gezaghebber, maar de gehele procedure rond de aanbeveling uit te sluiten van de mogelijkheid tot het houden van een digitale vergadering over deze onderwerpen. Dit hangt samen met zowel de beslotenheid als de ceremoniële functie van deze procedure.

Tweede lid

In het tweede lid wordt een grondslag voorgesteld om bij ministeriële regeling nadere technische eisen te kunnen stellen aan de elektronische omgeving van digitale vergaderingen. Als in de toekomst blijkt dat de technische ontwikkelingen hiertoe nopen, dan kan ervoor worden gekozen nadere technische eisen te stellen. Op dit moment is dat nog niet aan de orde.

Let wel, aangezien de bestaande regeling in de Waterschapswet afwijkt van de andere wetten is de bepaling in de Waterschapswet anders vormgegeven. Om die reden wordt artikel 35a van de Waterschapswet afzonderlijk behandeld in deze artikelsgewijze toelichting.

Artikel 35a Waterschapswet

Eerste en derde lid

Het eerste en het derde lid van artikel 35a komen overeen met de voorgestelde artikelen 19a van de Gemeentewet en de Provinciewet en 20a van de WolBES. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij deze artikelen.

Tweede lid

Het tweede lid schrijft voor wanneer de digitale vergadering geopend kan worden. Aangezien de Waterschapswet geen quorum kent voor het openen van de fysieke vergadering, geldt ook geen quorum voor het openen van de digitale vergadering. In artikel 38b van de Waterschapswet is wel een quorum voorgeschreven voor een geldige stemming. Aangezien dit quorum op gelijke wijze geldt voor een stemming tijdens een digitale vergadering is het niet nodig op andere wijze een quorum voor de digitale vergadering op te nemen in de Waterschapswet; de huidige regeling volstaat en is van toepassing.

Artikelen 19b Gemeentewet, 19b Provinciewet, 35b Waterschapswet en 20b WolBES

De voorgestelde artikelen 19b van de Gemeentewet en Provinciewet, 35b van de Waterschapswet en 20b van de WolBES beogen het mogelijk te maken om experimenten uit te voeren om te onderzoeken of de hybride vergadering van de decentrale volksvertegenwoordigers kan worden toegestaan als alternatieve vergadermodaliteit en met welke waarborgen een hybride vergadering omkleed zou moeten zijn om recht te doen aan de vergadering als democratisch instituut.

Eerste lid

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur toe te staan aan bij besluit van de minister aangewezen gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen en openbare lichamen om te experimenteren met de hybride vergadering. Het doel van het experiment is onderzoeken of de hybride vergadering kan voldoen aan de (grond)wettelijke vereisten en zo ja, met welke waarborgen de hybride vergadering omkleed moet worden. In paragraaf 2.4 van het algemeen deel is nader ingegaan op het doel van het experiment.

Tweede lid

Het tweede lid schrijft voor dat in de algemene maatregel van bestuur in ieder geval moet worden bepaald op welke manier de doeltreffendheid en de effecten van het experiment worden bepaald en wanneer de minister van BZK kan besluiten tot het voortijdig beëindigen van het experiment. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn gebruikelijke evaluatiecriteria, maar moeten in dit verband worden gelezen in de context van vergaderingen van een volksvertegenwoordiging. Hoeveel tijd een onderwerp nodig heeft en hoe veel besluiten er in een bepaalde periode worden genomen, is aan de volksvertegenwoordiging zelf. Het feit dat hierover bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, betekent met name dat het proces zodanig wordt ingericht dat een reële vergelijking mogelijk is tussen fysieke, digitale en hybride vergaderingen. Daarbij zal in ieder geval aandacht worden geschonken aan het aantal vergaderingen dat hybride plaats zal vinden om uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop dat door deelnemers en publiek wordt ervaren.

Derde lid

In het derde lid wordt geregeld dat in de algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de openbaarheid en toegankelijkheid van de vergadering. Het is niet verplicht dit in de algemene maatregel van bestuur te regelen, omdat de verplichting tot openbaarheid reeds volgt uit de artikelen 125, 132a en 133 van de Grondwet, zoals is beschreven onder paragraaf 3. De regering acht het echter wenselijk dat waarborgen kunnen worden gesteld om de openbaarheid en toegankelijkheid ook bij deze vergadervorm te garanderen.

Vierde lid

De algemene maatregel van bestuur wordt, op grond van het vierde lid, vier weken aan beide kamers van de Staten-Generaal voorgelegd, voordat deze wordt voorgedragen.

Vijfde lid

Ook zendt de minister van BZK ten minste drie maanden voorafgaand aan het einde van het experiment een verslag naar de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk op grond van het vijfde lid. Uit het verslag blijkt ten minste of bij deze wijze van vergaderen de openbaarheid van de vergadering, de orde van de vergadering en het verloop van de stemmingen kunnen worden gehandhaafd en met welke waarborgen de hybride vergadering omkleed moet worden. Ook de subjectieve ervaring van de deelnemers en het publiek, zal worden meegewogen bij de overwegingen deze experimenten een permanent vervolg te geven.

Zesde lid

Als voor het einde van het experiment reeds een voordracht is gedaan van een voorstel van wet waarin de hybride vergadering permanent als alternatieve vergaderwijze is opgenomen, kan het verslag achterwege blijven, ingevolge het zesde lid. De evaluatie van het experiment zal dan immers worden betrokken en toegelicht bij het voorstel van wet.

Wijziging artikelen 20 Gemeentewet, 20 Provinciewet en 21 WolBES

Op grond van het voorgestelde tweede lid kan een digitale vergadering pas worden geopend als aan drie vereisten is voldaan. Ten eerste moet ieder lid, de voorzitter en de griffier toegang hebben tot de elektronische omgeving. Dit betreft een technisch vereiste. Als door bijvoorbeeld een storing in het systeem van de gemeente niet alle leden toegang hebben tot de omgeving, kan de vergadering niet aanvangen. Ten tweede moet meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden, alsmede de voorzitter en de griffier, in een afzonderlijke elektronische omgeving deelnemen aan de vergadering voordat de vergadering kan worden geopend. Dit betreft een verduidelijking van hoe het quorum wordt vastgesteld in een elektronische omgeving. Concreet houdt dit in dat elk lid met een eigen elektronisch middel en een eigen account deel moet nemen aan de vergadering. Het is niet toegestaan dat leden gezamenlijk op een account en technisch middel deelnemen. Ten derde moeten de leden op zodanige wijze zichtbaar en hoorbaar zijn dat hun identiteit kan worden vastgesteld. De leden moeten dus duidelijk in beeld zijn en moeten verstaanbaar zijn als zij spreken. Het nieuwe tweede lid komt overeen met artikelen 1.2, 1.3, tweede lid, onderdelen a en b, 2.2, 2.3, tweede lid, onderdelen a en b, 5.2 en 5.3, tweede lid, onderdelen a en b, van de Tijdelijke wet. Dat betekent dus ook dat de werkwijze van gemeenten onder de Tijdelijke wet, onder dit wetsvoorstel kan worden gecontinueerd.

Bijzondere aandacht verdient nog de situatie waarin het quorum niet wordt gehaald en er een nieuwe vergadering wordt uitgeschreven. Op grond van het huidige artikel 20, derde lid, Gemeentewet geldt in dat geval geen quorum en kan de vergadering dus ook worden geopend als minder dan de helft van het aantal leden aanwezig is. Ingevolge het nieuwe vierde lid van artikel 20 geldt dit ook voor een nieuw uitgeschreven vergadering langs elektronische weg. Aan de andere twee vereisten, omschreven in het tweede lid, om de vergadering te openen moet wel worden voldaan voordat de op grond van dit artikel nieuw uitgeschreven digitale vergadering geopend kan worden. Dit neemt niet weg dat de nieuw uitgeschreven vergadering ook fysiek plaats kan vinden als de oorspronkelijke vergadering digitaal gehouden zou worden.

Wijziging artikelen 23 Gemeentewet, 23 Provinciewet, 35 Waterschapswet, 24 WolBES en 22 Wet gemeenschappelijke regelingen

Het voorgestelde nieuwe tweede lid in de artikelen 23 Gemeentewet, 23 Provinciewet, 35 Waterschapswet en 24 WolBES en het vierde lid van artikel 22 Wet gemeenschappelijke regelingen beogen te waarborgen dat vergaderingen die langs de elektronische weg plaatsvinden ook openbaar toegankelijk zijn voor publiek. Aan dit vereiste kan bijvoorbeeld worden voldaan door het tot stand brengen van een live verbinding die voor het publiek te volgen is, wordt geplaatst op de website van de gemeenteraad, provinciale staten, algemeen besturen en openbare lichamen. Dit lid

is een invulling van de vereiste openbaarheid omschreven in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet.

Wijziging artikelen 29, 82 en 83 Gemeentewet, 29, 80 en 81 Provinciewet en 30 en 117 WolBES

Door wijziging van de artikelen 20 en 23 van de Gemeentewet en de Provinciewet en artikelen 21 en 24 van de WolBES is het noodzakelijk de verwijzingen in de artikelen 29, 82 en 83 van de Gemeentewet, de artikelen 29, 80 en 81 van de Provinciewet en de artikelen 30 en 117 van de WolBES aan te passen. Deze wijzigingen zijn technisch van aard.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Door het invoegen van de artikelen 19a en 19b in de Gemeentewet en de Provinciewet moeten verschillende artikelen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast worden. Dit betreft een technische wijziging.

Zie verder de paragrafen 2.3.1 en 2.4 van het algemeen deel van de toelichting en het artikelsgewijze commentaar bij de artikelen 19a en 19b van de Gemeentewet en Provinciewet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

CONCEPT