

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Via: internetconsultatie.nl/digitaalvergaderen/b1

Leiden, 26 juli 2022

Betreft: internetconsultatie wet Digitaal vergaderen decentrale overheden

Geachte mevrouw Bruins Slot, geachte heer Harbers,

Het conceptwetsvoorstel Digitaal vergaderen decentrale overheden maakt het mogelijk dat vertegenwoordigende organen van decentrale overheden kunnen vergaderen langs de elektronische weg. Indien besloten wordt dat een vergadering langs de elektronische weg plaatsvindt, moet de vergadering gelijktijdig openbaar in beeld en geluid te volgen zijn voor publiek langs de elektronische weg.

Naar het oordeel van het NJCM schuurt het bij wet regelen van een permanente mogelijkheid voor decentrale vertegenwoordigende organen om digitaal te vergaderen met de grondwettelijke regel dat de vergaderingen van gemeenteraden, provinciale staten en eilandsraden openbaar zijn. Wanneer openbaarheid zo wordt uitgelegd dat een fysieke vergadering niet langer verplicht is, dan is de conclusie dat dit ook geldt voor plenaire vergaderingen van de Tweede en Eerste Kamer onafwendbaar.

De grondwettelijke norm van ‘openbaarheid’ van vergaderingen

Vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraden zijn ingevolge artikel 125, eerste lid, Grondwet ‘openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen’. Deze regel is van overeenkomstige toepassing op eilandsraden (artikel 132a, tweede lid, Grondwet). Vergaderingen van de Staten-Generaal zijn grondwettelijk eveneens openbaar (artikel 66). De norm die hier geldt is dus dezelfde, zij het dat van de openbaarheid van de vergaderingen van de Staten-Generaal niet bij wet kan worden afgeweken.

Voor waterschappen geldt een afwijkende norm. Daarvoor is bepaald dat de wet de openbaarheid van de vergaderingen van hun besturen regelt (artikel 134, tweede lid, Grondwet). Hoewel het beginsel van openbaarheid ook voor waterschappen geldt, heeft de grondwetgever dit niet in zijn algemeenheid willen verplichten.¹

De Grondwet stelt in artikel 125 dat vergaderingen van volksvertegenwoordigende organen van decentrale overheden openbaar moeten zijn. Het wetsvoorstel borgt het principe ‘openbaarheid’ uit dit artikel als volgt: wanneer een vergadering langs de elektronische weg

¹ *Kamerstukken II 1975/76, 13993, nr. 3, p. 5-6.*

plaatsvindt, wordt de vergadering gelijktijdig openbaar in beeld en geluid te volgen voor het publiek langs de elektronische weg.

Toen twee jaar geleden in de eerste maanden van de coronapandemie digitale vergaderingen van decentrale vertegenwoordigende organen tijdelijk mogelijk werden gemaakt, werd dan ook juist de tijdelijkheid van digitaal vergaderen als wettelijke uitzondering op de grondwettelijk openbaarheid genoemd. Het NJCM citeert de regering:

‘Indien fysieke aanwezigheid wel mogelijk is, hoort die plaats te vinden – de openbare fysieke vergadering van de volksvertegenwoordiging is en blijft immers het uitgangspunt –, maar dit is onder de huidige omstandigheden niet altijd en overal goed te organiseren.

[...]

Dit wetsvoorstel is nadrukkelijk een tijdelijke afwijking, het is niet bedoeld om afbreuk te doen aan het principiële uitgangspunt dat de belangrijkste besluitvorming plaatsvindt in een openbare fysieke vergadering van de decentrale volksvertegenwoordiging, anders dreigt de bijzondere positie van deze organen en hun leden weg te vallen.’²

Voor de vergaderingen van de Staten-Generaal tijdens de coronapandemie waren er minder mogelijkheden om af te wijken van de grondwettelijke norm van openbaarheid. In antwoord op de vraag of artikel 66 Grondwet zo kon worden uitgelegd dat daaronder ook digitale plenaire vergaderingen begrepen kunnen worden, gaf de Afdeling advisering van de Raad van het State het volgende antwoord:

‘Ja, dat is mogelijk, zij het slechts in bijzondere omstandigheden. Daarvoor zijn de navolgende overwegingen van belang.

Zoals reeds is opgemerkt met betrekking tot de commissies (zie hiervoor het antwoord op vraag 1) dient het houden van fysieke vergaderingen, zeker ook als het de plenaire vergadering betreft, ook in crisistijd het uitgangspunt te blijven. Fysieke vergaderingen zijn uit een oogpunt van openbaarheid en zichtbaarheid van het parlement en van de interacties die in een plenaire vergadering plaatsvinden, de beste waarborg voor de kwaliteit van het democratische besluitvormingsproces.’³

Gezien de grondwettelijke norm voor de Staten-Generaal dezelfde is als die voor gemeenteraden, provinciale staten en eilandsraden, is het dan ook zeer de vraag of het in normale tijden mogelijk maken van digitale vergaderingen grondwettelijk mogelijk is. Als dat het geval zou zijn, dan brengt een systematische uitleg van de Grondwet met zich dat de consequentie daarvan is dat ook de Kamers van de Staten-Generaal niet langer fysiek bijeen zouden moeten komen.

De enkele stelling in de concept-memorie van toelichting (onder 3) dat artikel 125 van de Grondwet niet tot een fysieke vergadering zou dwingen en het geheel staatsrechtelijk toelaatbaar is (onder 2.2.2) overtuigt tegen deze achtergrond dan ook niet.

Het NJCM acht het niet wenselijk dat voor decentrale vertegenwoordigende organen een permanente mogelijkheid bij wet wordt geregeld om digitaal te vergaderen, met name

² Kamerstukken II 2019/20, 35424, nr. 3, p. 3.

³ Advies Raad van State, *Voorlichting in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis*, Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, nr. E..

gelet op de systematische uitleg van de grondwettelijke norm van ‘openbaarheid’ van vergaderingen. Het NJCM vraagt om de bovenstaande punten te adresseren.

Certificatieplicht voor borgen legitimiteit en integriteit

Los van het bovenstaande wil het NJCM het volgende meegeven indien digitaal vergaderen mogelijk wordt gemaakt voor vertegenwoordigende organen.

Het NJCM wijst erop dat de legitimiteit en integriteit bij digitale vergaderingen in het gedrang kunnen komen. Deze beginselen hangen nauw samen met het beginsel van openbaarheid. Wij verzoeken de legitimiteit en integriteit ook in het digitale democratisch proces te borgen. Het debat, beraadslagingen en besluitvormingen dienen in digitale vorm hetzelfde niveau te hebben als bij de fysieke vergaderingen. Hiervoor is het aldus essentieel dat de betrouwbaarheid en veiligheid van de te gebruiken middelen en systemen worden gegarandeerd. Voor de te gebruiken systemen stellen wij een certificatieplicht voor, waarin wordt vereist dat de best beschikbare middelen en voorzieningen worden gebruikt opdat volksvertegenwoordigers en burgers veilig en ongestoord deel kunnen nemen aan de vergaderingen.

Teneinde identiteitsfraude en deepfakes tegen te gaan vragen wij hierbij uw specifieke aandacht om de identificatie en authenticatie van volksvertegenwoordigers te garanderen op het hoogst mogelijke betrouwbaarheidsniveau. Te denken valt aan het vereisen van een digitale identiteit eIDAS hoog in combinatie met aanvullende eisen voor de voorafgaande identificatie en verificatie van volksvertegenwoordigers ten overstaan van een ambt dat bevoegd is om de identiteit van een persoon vast te stellen, zoals bijvoorbeeld een notaris of een rechter. De identificatie en verificatie van volksvertegenwoordigers dient onomstotelijk geborgd te zijn opdat we zeker weten dat door juiste volksvertegenwoordigers wordt deelgenomen aan het democratisch debat.

Toegankelijkheid bij digitaal vergaderen

Voorts verzoeken wij u voor de burgers de digitale middelen en voorzieningen laagdrempelig in te richten opdat zij gemakkelijk, veilig en ongestoord de vergaderingen kunnen bijwonen. Met klem wijzen we erop dat nimmer beperkte digitale vaardigheden of audiovisuele beperkingen een barrière mogen vormen voor deelname aan het democratisch proces. Wij vragen u hierbij rekening te houden met burgers die minder vaardig zijn of een beperking hebben.

Hoogachtend,



Franka Olujic
Uitvoerend directeur NJCM