

Vergaderjaar 2023–2024

36 558

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 december 2022, nr. 2022–0000686580, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 2019, nr. W04.22.00218/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de constitutionele betekenis van openbaarheid, het effect van digitaal vergaderen, de symboliek en rituelen in de raadzaal en de vraag of digitaal vergaderen aan de autonomie van decentrale overheden gelaten kan worden.

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt mogelijk te maken dat de vertegenwoordigende organen van decentrale overheden digitaal kunnen beraadslagen en besluiten. De mogelijkheid van digitaal vergaderen is in het voorstel, anders dan tijdens de COVID-19 pandemie het geval was, niet voorbehouden aan specifieke (nood)situaties. Het betreft een generieke mogelijkheid daartoe, al naar gelang de betreffende decentrale overheid daar zelf toe besluit. Daarnaast voorziet het voorstel in een grondslag om te experimenteren met hybride vergaderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaren tegen de stellingname dat fysiek vergaderen en digitaal vergaderen (juridisch) gelijkwaardig zijn aan elkaar. De regering gaat daarmee voorbij aan de intrinsieke waarde van de fysieke vergadering van een volksvertegen-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

woordiging waarbij, voor iedereen zichtbaar en in een daarvoor speciaal ingerichte zaal, de eenheid van de politieke gemeenschap tot uitdrukking wordt gebracht en de leden in gezamenlijkheid en in onderlinge interactie beraadslagen en besluiten. Deze samenkomst, vaak met rituelen omgeven, heeft als zodanig een publieke betekenis, waaraan een volksvertegenwoordiging mede zijn gezag ontleent. Het wetsvoorstel doet daaraan afbreuk.

Wel is in lijn met de evaluatie een voorziening nodig voor noodsituaties, zoals de uitbraak van een pandemie. Daarnaast acht de Afdeling het voorstelbaar om digitaal vergaderen in specifieke gevallen mogelijk te maken, voor zaken die betrekking hebben op zuiver interne aangelegenheden van de raad. De Afdeling adviseert daarom de mogelijkheid van digitaal vergaderen toe te spitsen op wettelijk omschreven noodsituaties. Voorts kan worden gezien in hoeverre digitaal vergaderen bij wijze van uitzondering mogelijk moet worden gemaakt voor zuiver interne aangelegenheden. De afbakening hiervoor dient dan wel door de wetgever nader te worden vormgegeven. Die benadering sluit ook grotendeels aan bij de evaluatie van de Tijdelijke wet en bij de wens van volksvertegenwoordigers zelf.

De Afdeling adviseert ten slotte om, in lijn met het voorgaande, het voorgestelde experiment met hybride vergaderen specifiek toe te spitsen op de toepassing van de hiervoor geschetste bijzondere situaties.

In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond, inhoud en doelstellingen van het voorstel

a. Achtergrond

Volgens de toelichting is vóór de uitbraak van COVID-19 al nagedacht over de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. Na de uitbraak kwam deze discussie in een stroomversnelling. Gedurende de pandemie ontstond de noodzaak om digitaal te vergaderen om de democratische besluitvorming te blijven waarborgen. Hierin voorzag de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Tijdelijke wet). (zie noot 1) Tijdens de parlementaire behandeling van die wet is benadrukt dat de wet tijdelijk van aard zou zijn. Zou de wens ontstaan om digitaal vergaderen permanent mogelijk te maken, dan zou daartoe een zelfstandig wetsvoorstel in het leven worden geroepen, wat een geheel nieuwe wegging zou vergen, aldus destijds de regering. (zie noot 2)

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet is de Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (hierna: evaluatiecommissie) ingesteld, om te leren van de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. In haar eindrapport heeft de evaluatiecommissie aanbevolen te voorzien in een structurele inpassing van het digitaal vergaderen door decentrale overheden. Deze betreft in de opvatting van de evaluatiecommissie geen generieke, vrije keuzemogelijkheid, maar een bevoegdheid die alleen geldt in specifiek in de wet omschreven noodsituaties. De evaluatiecommissie wijst in dit verband op de aanwezigheid van het reële risico dat in de toekomst een virus, vergelijkbaar met COVID-19, de samenleving treft. Daarnaast zijn ook andere noodsituaties voorstelbaar, aldus de evaluatiecommissie. (zie noot 3)

Naast de evaluatie zijn andere (literatuur)studies betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Zo is er een discussiepaper opgesteld door het Rathenau Instituut waarin onderzocht is welke

functionele eisen vanuit het staatsrecht en de techniek moeten worden gesteld aan een permanente regeling om de kwaliteit van het debat te waarborgen. (zie noot 4) Aan de hand van literatuuronderzoek en «denksessies» met volksvertegenwoordigers, burgemeesters, griffiers en experts zijn zogenoemde «argumentenkaarten» opgesteld. (zie noot 5) Verder baseert de regering het voorstel op enkele bijdragen vanuit de rechtswetenschap. (zie noot 6)

b. Inhoud en doelstellingen

Het wetsvoorstel wijkt af van de uitkomsten van de evaluatie. Het behelst een generieke, vrije keuzemogelijkheid voor decentrale volksvertegenwoordigingen om, behoudens een beperkt aantal uitzonderingen (zie hierna), de beraadslaging en besluitvorming digitaal te laten plaatsvinden in plaats van fysiek, los van de vraag of er sprake is van een noodsituatie of andere door de wetgever vooraf specifiek omschreven omstandigheden. De regering acht digitaal vergaderen een juridisch gelijkwaardig alternatief voor fysiek vergaderen. In dat verband spreekt de regering ook over «het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid tussen beide vergadermodaliteiten». (zie noot 7)

Gelet op de stellingname dat beide vergadermodaliteiten gelijkwaardig zijn, heeft de regering een grote vrijheid voor de decentrale overheden voor ogen. Decentrale overheden beslissen zelf of zij fysiek of digitaal vergaderen. In dat licht betoogt de regering dat het voorstel past binnen de decentrale autonomie, zoals neergelegd in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet. (zie noot 8) Slechts voor enkele vergaderingen acht de regering «objectieve gronden» aanwezig om wettelijk verplicht te stellen dat deze fysiek gehouden worden. (zie noot 9) Het gaat daarbij om:

- vergaderingen die op grond van de Gemeentewet besloten moeten plaatsvinden;*
- vergaderingen inzake benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters; (zie noot 10)*
- (de meeste) vergaderingen waarin eedaflegging plaatsvindt. (zie noot 11)*

Deze uitzonderingen hebben blijkens de toelichting een verschillende achtergrond. Deels gaat het om situaties waarin de vergadering met specifieke waarborgen omkleed moet zijn (zoals bij het vergaderen in beslotenheid of bij zaken waaromtrent geheimhouding moet worden bewaard) en deels gaat het om vergaderingen die primair een «symbolisch-rituele betekenis» hebben (zoals bij het afleggen van de eed of bij belangrijke politieke benoemingen). (zie noot 12)

Verder bevat het wetsvoorstel een grondslag om te experimenteren met hybride vergaderingen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld waarmee voor ten hoogste drie jaar in een daartoe aangewezen gemeente raadsleden aan dezelfde vergadering fysiek of digitaal kunnen deelnemen. Het doel is om vast te stellen hoe 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 procedure van deze vergadering omkleed moet zijn om te komen tot een gelijk speelveld tussen de fysieke en digitale deelnemers.

Met het wetsvoorstel wil de regering de mogelijkheid bieden aan het openbaar bestuur om mee te gaan in de technologische ontwikkelingen. (zie noot 13) Daarbij betoogt de regering dat het voorstel tegemoetkomt aan het brede draagvlak voor digitale vergadermogelijkheden. Een permanente regeling wordt «nadrukkelijk gesteund door de praktijk». (zie

noot 14) Daarnaast beoogt de regering, met name ten aanzien van het experiment met betrekking tot de hybride vergadermogelijkheid, tegemoet te komen aan raadsleden die te maken hebben met lichamelijke, psychische of energetische beperkingen. (zie noot 15) Dit onderdeel van het wetsvoorstel vloeit voort uit de aanbeveling van de evaluatiecommissie om nader onderzoek te doen naar hybride vergadervormen. (zie noot 16)

c. Reikwijdte

De Afdeling merkt vooraf op dat digitalisering het mogelijk maakt om de betrokkenheid van burgers bij gemeentelijke besluitvorming te vergroten. In veel gemeenten en provincies is het inmiddels mogelijk om de vergaderingen digitaal te volgen. Voor inwoners kan dat een aantrekkelijke manier zijn om kennis te nemen van de beraadslaging en besluitvorming, naast de mogelijkheid om fysiek op de publieke tribune plaats te nemen. Dat is waardevol en is te onderscheiden van de thematiek van het voorliggende wetsvoorstel: dat ziet op de wijze van deelname aan de vergadering door de volksvertegenwoordigers zelf.

Digitalisering verandert ook de wijze(n) waarop inwoners (en bedrijven of maatschappelijke organisaties) gebruik kunnen maken van het inspraakrecht. Het is denkbaar dat zij digitaal kunnen inspreken bij een fysieke raadsvergadering. In zoverre kan er sprake zijn van een hybride element in een raadsvergadering. Ook hierop ziet het voorstel niet, aangezien het niet de deelname aan de beraadslaging en besluitvorming door de volksvertegenwoordigers zelf betreft.

Het wetsvoorstel en het advies van de Afdeling richten zich specifiek op de deelname aan de beraadslaging en besluitvorming door de leden van de volksvertegenwoordigende organen. Het betreft gemeenteraden, provinciale staten, bestuurscommissies met besluitvormende bevoegdheden (artikel 83 Gemeentewet en artikel 81 Provinciewet) en algemene besturen van waterschappen en van de openbare lichamen in Caribisch Nederland. Daar waar adviesopmerkingen grotendeels zijn geschreven vanuit het perspectief van gemeenteraden, zijn deze ook door te trekken naar de hiervoor genoemde volksvertegenwoordigende organen.

2. Constitutioneel kader

De Grondwet en de Gemeentewet gaan uit van raadsvergaderingen in fysieke vorm. Dit blijkt taalkundig bijvoorbeeld uit het vereiste van «tegenwoordig zijn», het «sluiten van de deuren» en het «inleveren van een stembriefje». (zie noot 17) Door het ontbreken van de mogelijkheden destijds, heeft de wetgever niet aan de digitale vergaderwijze gedacht. Daarmee is nog niet gezegd dat digitaal vergaderen ook strijdig is met de Grondwet of de organieke wetgeving. De genoemde wettelijke begrippen zouden naar de huidige stand van de techniek breder geïnterpreteerd kunnen worden, als zich daar geen constitutionele uitgangspunten tegen verzetten. (zie noot 18) Vanuit dat gezichtspunt dient niet alleen gekeken te worden naar de tekst van de Grondwet of de organieke wetgeving maar ook naar de achterliggende waarden die (mede) bepalend zijn voor de positie en het gezag van de volksvertegenwoordiging en, in samenhang daarmee, het ambt van volksvertegenwoordiger.

De Afdeling overweegt in dat kader dat grondwettelijk is voorgeschreven dat raadsvergaderingen openbaar zijn. (zie noot 19) Openbaarheid is niet alleen op te vatten in technische zin (kunnen horen wat er gezegd wordt) maar heeft ook een fysieke component: het moet voor burgers goed zichtbaar zijn welke standpunten en perspectieven hun vertegenwoor-

digers tot zich hebben genomen en welke keuzes zij, na een publiek debat waarin zij ook met elkaar in discussie zijn gegaan, daarbij maken. Dat komt bij uitstek tot uitdrukking in de fysieke raadsvergadering op een geheel eigen, daarvoor speciaal ingerichte publieke plaats. Openbaarheid in deze zin houdt daarom dan ook direct verband met de democratische relatie tussen volksvertegenwoordigers en degenen die vertegenwoordigd worden.

De Grondwet en organieke wetgeving regelen ook de belangrijkste taken van de volksvertegenwoordiging: het maken van burgers bindende regels, het controleren van het bestuur en het vertegenwoordigen van de politieke gemeenschap. Het is belangrijk dat de setting waarin de volksvertegenwoordigers elkaar treffen en met elkaar in debat gaan, maximaal dienstbaar is aan het goed kunnen uitoefenen van deze taken. In de afgelopen eeuwen zijn daarvoor speciaal ingerichte publieke plaatsen gecreëerd. Deze raadszalen dienen daarom niet alleen een praktisch doel, maar hebben ook een belangrijke constitutionele waarde. Ze vormen het hart en het huis van de lokale democratie waarin het zijn van een politieke gemeenschap zichtbaar tot uitdrukking komt. (zie noot 20)

Het laatste houdt in het bijzonder verband met de vertegenwoordigingsgedachte en de balans die daarbij gezocht moet worden tussen eenheid en verscheidenheid. Zoals de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, zo vertegenwoordigt de gemeenteraad het geheel aan inwoners van de gemeente. (zie noot 21) De eenheid van die politieke gemeenschap is zichtbaar in de vergaderzaal, net zoals in die zaal ook zichtbaar is langs welke breuklijnen de vertegenwoordiging van de inwoners is georganiseerd, namelijk partijpolitieke lijnen. Deze eenheid én verscheidenheid van de bevolking worden weerspiegeld in de gemeenteraad en worden daar steeds opnieuw bevestigd. Dat heeft als zodanig een publieke betekenis die ook voor het gezag van de volksvertegenwoordiging in de uitoefening van haar grondwettelijke taak essentieel is.

Reactie ten aanzien van punten 1 en 2:

De Afdeling onderschrijft het belang van een wettelijke voorziening voor digitale vergaderingen in specifieke situaties. Ten aanzien van het wetsvoorstel zoals aanhangig gemaakt heeft de Afdeling echter belangrijke bezwaren. De regering komt aan deze bezwaren tegemoet en heeft het wetsvoorstel hier op aangepast. Hieronder zal worden toegelicht hoe deze bezwaren zijn gewogen en op welke wijze is getracht hieraan tegemoet te komen bij de aanpassing van het wetsvoorstel.

Ziet de regering het goed, dan vallen de bezwaren van de Afdeling uiteen in grofweg twee categorieën. De eerste zijn staatsrechtelijk van aard. Centrale vraag hierbij is of de Grondwet de wetgever beperkt in diens vrijheid de inrichting en werking van gemeenten nader vorm te geven. De tweede categorie is beleidsmatig van aard. Centrale vraag daarbij is of de wetgever binnen die Grondwettelijke kaders keuzes maakt die kunnen steunen op een deugdelijke motivering en of deze motivering ook overtuigend is. Het onderscheid tussen deze bezwaren is wezenlijk; een voorstel van de regering kan om meerdere redenen onwenselijk worden bevonden. Echter is met onderhavig voorstel nooit beoogd buiten de grenzen van de Grondwet te treden. Het verschil tussen constitutionele bezwaren en beleidsmatige bezwaren is dan ook wezenlijk. Ten aanzien van die constitutionele bezwaren lijkt er bovendien een verschil van inzicht te bestaan tussen de regering enerzijds en de Afdeling anderzijds. Hoewel het wetsvoorstel dus wel is aangepast aan de hand van het advies

van de Afdeling, wordt over de constitutionele bezwaren het volgende overwogen.

In de eerste plaats valt op dat de Afdeling voor het constitutioneel kader zowel put uit de Grondwet als uit de Gemeentewet zelf. Daar valt iets voor te zeggen wanneer naar andere wetten dan de Gemeentewet wordt gekeken. De soms abstracte normen uit de Grondwet kennen een uitwerking en inkleuring in de Gemeentewet. Daarmee dient de wetgever uiteraard rekening te houden. De Afdeling lijkt echter uit de Gemeentewet zelf ook constitutionele normen af te leiden die pleiten tegen aanpassing van de Gemeentewet zélf. Daar kan de regering niet in meegaan. Dat zou immers tot een impasse leiden. Voor wijziging van de Gemeentewet geldt immers geen andere wetgevingsprocedure dan voor wijziging van enige andere wet. Wanneer de Gemeentewet zelf wordt gewijzigd, bestaat het constitutioneel kader waarmee rekening moet worden gehouden in beginsel uit de vaak sobere kaders die de Grondwet hiervoor biedt. Uiteraard dient een wijziging van de Gemeentewet ook in samenhang met andere bepalingen in die wet te worden gezien. Daaruit volgen echter nog geen *constitutionele* belemmeringen. Voor zover de Gemeentewet normen bevat die zich tot de wetgever richten, kan de wetgever hiervan immers gemotiveerd afwijken. Dat is daarmee nog geen onconstitutionele handeling.

De Grondwet normeert de wetgever uiteraard wel. Daarbij moet worden onderkend dat het constitutioneel kader in de Grondwet zoals deze nu luidt sober is. Dat is niet alleen een feitelijke constatering, maar ook een karakterisering die aansluit bij wat de Grondwetgever daar in 1983 mee beoogt heeft. Zowel de staatscommissie Cals/Donner als de regering meenden dat de wetgever niet te stringent moest worden genormeerd wanneer deze regelingen trof voor provincies en gemeenten. Weliswaar zijn bij de parlementaire behandeling enkele amendementen aangenomen, maar deze zagen niet op het onderhavige onderwerp.

Men moet er dus van uitgaan dat de Grondwetgever bewust niet méér heeft willen regelen dan wat er is geregeld op dit onderwerp. En wat er is geregeld, is beperkt. Artikel 125 van de Grondwet bepaalt slechts dat er vergaderingen van de raad zijn en dat deze, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen, openbaar zijn.

Over de wenselijkheid van een digitale vergadering kan uitvoering getwist worden. Niet ter discussie staat echter dat in een dergelijke situatie van een vergadering kan worden gesproken. Evenmin staat ter discussie dat deze vergadering openbaar is wanneer deze live voor het publiek te volgen is. Daarmee voldoet een digitale vergadering aan de twee elementen die ten aanzien van deze vergadering Grondwettelijk zijn verankerd. Nu de Grondwetgever in 1983 nadrukkelijk het oogmerk lijkt te hebben gehad de wetgever zo veel mogelijk vrijheid te gunnen bij het inspelen op toekomstige ontwikkelingen, gaat de regering er niet in mee dat er constitutionele bezwaren zouden kleven aan vergaderingen langs digitale weg als alternatief voor fysieke vergaderingen.

Dat betekent echter niet dat de regering doof is voor de kritiek van de Afdeling. De constatering dat er geen constitutionele belemmeringen zijn is immers nog geen onderbouwing voor de volledige gelijkstelling van fysieke en digitale vergaderingen. De beleidsmatige onderbouwing hiervoor heeft kennelijk niet overtuigd. Dat heeft geleid tot een heroverweging. De regering heeft het wetsvoorstel aangepast om de hoofdregel van de fysieke vergadering te behouden.

De regering onderschrijft nogmaals volledig het belang van openbaarheid. De Afdeling lijkt aan dit vereiste een fysieke component te koppelen. Daarin kan de regering de Afdeling niet geheel volgen. Om hierover geen misverstanden te laten bestaan, wordt hieronder toegelicht wat de regering wel en niet verstaat onder het vereiste van openbaarheid. De openbaarheid van de vergaderingen van provinciale staten is al sinds 1848 in de Grondwet verankerd. Ook de Gemeentewet van 1851 bevatte dit uitgangspunt. Sinds 1983 is de openbaarheid van de vergadering van provinciale staten, de gemeenteraad, en in iets andere bewoording die van het bestuur van een waterschap in de Grondwet opgenomen. Het beginsel van openbaarheid stamt dus zowel wettelijk als constitutioneel uit een tijd dat een fysieke vergadering een vanzelfsprekendheid was, omdat er simpelweg geen andere opties waren.² Dit blijkt ook uit de toelichting bij de Grondwetsherziening van 1983. Wat onder openbaar wordt verstaan, wordt niet nader toegelicht. Overige bepalingen met betrekking tot de vergadering zijn bewust achterwege gelaten.

Het doel van de openbaarheid is het afleggen van verantwoording over ambtshandelingen. Het handelend orgaan moet rekenschap af kunnen leggen waarom het zijn bevoegdheid al of niet heeft toegepast en waarom juist op de wijze als het heeft gedaan en niet anders. Juist bij volksvertegenwoordigingen is het van belang dat belanghebbenden en inwoners de besluitvorming kunnen volgen. Immers; als kiezer moeten die inwoners bij de volgende verkiezingen weer een weloverwogen keuze kunnen maken. Het belang van openbaarheid staat naar het oordeel van de regering in dit verband op geen enkele wijze ter discussie. Om die reden zijn in het wetsvoorstel ook waarborgen opgenomen die zorgen dat een digitale vergadering voor eenieder live te volgen is, en daarmee openbaar blijft. Dit is gedaan door middel van een verplichte live-uitzending, de zorgplicht van de decentrale overheden om ook voor digitaal minder vaardige inwoners opties te organiseren om de vergadering te volgen en de vindbaarheid en nazoekbaarheid van de vergaderingen na afloop.

Reeds vóór Covid-19 werd van vergaderingen van decentrale overheden al live verslag gedaan via radio, televisie en internet, bovenop de openstelling van een publieke tribune. Dit heeft bijgedragen aan de openbaarheid en toegankelijkheid van de vergaderingen. Deze live-registratie van een vergadering wordt daarbij gezien als een laagdrempeligere vorm van openbaarheid dan enkel de mogelijkheid een fysieke vergadering bij te wonen. Sterker nog, wanneer dit niet gebeurt wordt dat opgevat als een beperking van de transparantie van het bestuur.³ De digitale vergadering kan worden gezien als een nieuwe vorm hiervan. Het wetsvoorstel moet dan ook nadrukkelijk niet worden opgevat als een wettelijke beperking van het Grondwettelijk uitgangspunt van openbaarheid. Die beperking is Grondwettelijk mogelijk, zoals ook is uitgewerkt in de bepalingen rond besloten vergaderingen in artikel 23 van de Gemeentewet. Een vergadering langs elektronische weg is echter géén besloten vergadering. Het doel van de openbaarheid wordt met het wetsvoorstel juist nadrukkelijk gewaarborgd. Voor een vergadering langs elektronische weg is immers voorgeschreven dat de beraadslaging en besluitvorming die hier plaatsvindt, zonder beperking *live* te volgen moet zijn voor het publiek. De regering is van mening dat de constitutionele norm van openbaarheid niet verzaamd dient te worden door hier ook een fysiek criterium aan te koppelen. De veronderstelling van de Afdeling dat een openbare vergadering altijd een fysieke vergadering zou impliceren, lijkt gelegen in het ontbreken van andere mogelijkheden van openbare

² Zie ook het eerste advies van prof. mr. S.A.J. Munneke. «De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?», bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17 en L.

³ Zie ter illustratie de uitzending van Nieuwsuur d.d. 21 januari 2024.

vergaderingen ten tijde van de totstandkoming van de betreffende wetsbepalingen. Het kan dus niet gezegd worden dat de wetgever daarmee doelbewust heeft beoogd de fysieke vergadervorm een wezenlijk onderdeel te laten zijn van de norm van openbaarheid.

3. Fysiek vergaderen: wettelijk verankerd primaat

a. Fysiek en digitaal vergaderen niet gelijkwaardig

De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel afbreuk doet aan bovenstaande uitgangspunten en dat daarom, anders dan de regering meent, fysiek vergaderen en digitaal vergaderen niet (juridisch) gelijkwaardig zijn. Zoals hiervoor betoogd (zie punt 2) creëert de raadszaal als fysieke ruimte een optimale situatie voor de uitoefening van de volksvertegenwoordigende, regelgevende en controlerende functie van de gemeenteraad. Raadszalen zijn tegen deze achtergrond ook niet zonder reden op een bepaalde wijze ingericht. Raadsleden hebben daarin een vaste zitplaats toegewezen gekregen en staan daarmee ook in letterlijke zin in een bepaalde relatie tot elkaar (al dan niet als fractie) en bijvoorbeeld de voorzitter en het publiek. Deze elementen ontbreken in een digitale vergadering. Bij een digitale vergadering kan een raadslid ook afwezig zijn zonder dat die afwezigheid zichtbaar is, terwijl bij een fysieke vergadering er zichtbaar sprake is van een niet bezette raadszetel.

Deze symboliek heeft ook een belangrijke praktische uitwerking die bijdraagt aan het functioneren van de volksvertegenwoordiging. In de literatuur is in dat kader opgemerkt dat de inrichting van de raadszaal bepalend kan zijn voor de sfeer, het karakter en het verloop van de raadsvergadering. (zie noot 22) Het gaat hierbij om een veelheid aan (communicatieve) aspecten die inherent is aan fysiek vergaderen, zoals het elkaar aankijken en aanspreken, het gebruik van lichaamstaal en de (non-verbale) interactie met het publiek. (zie noot 23) Dergelijke factoren dragen bij aan een goede interactie en de sociale sfeer tussen raadsleden onderling alsmede tussen de raad en de burgers.

De raadszaal is ook bij uitstek de plaats waar de raad eenheid uitstraalt. De raadszaal vormt het hart van de lokale democratie: daar voeren de volksvertegenwoordigers als politieke gemeenschap het debat over het algemeen belang dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in die gemeente aangaat. De zichtbaarheid van die eenheid gaat verloren in een digitale vergadering, omdat de raadsleden dan feitelijk niet tezamen zijn, maar (allen) afzonderlijk deelnemen aan de vergadering vanuit een private omgeving. Zij zijn geïsoleerd van elkaar alleen zichtbaar op het scherm, waardoor veel van de onderlinge interactie verloren gaat of tenminste niet openbaar blijkt. Digitaal vergaderen doet dan ook afbreuk aan het zichtbare collectieve karakter dat de volksvertegenwoordiging kenmerkt.

Fysiek vergaderen is niet alleen van belang voor het gezaghebbend functioneren van de volksvertegenwoordiging als geheel maar raakt in het bijzonder ook de zichtbare en tastbare vervulling van het ambt van elke individuele volksvertegenwoordiger. Aan de uitoefening van dat ambt in een openbare raadsvergadering zit een ceremonieel karakter. Dat heeft ook een psychologische component: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het betreden van de plenaire zaal voor volksvertegenwoordigers een bijzondere ervaring is en blijft. (zie noot 24) De verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiger voor zijn bijzondere functie wordt in die setting dan sterk ervaren.

In de toelichting erkent de regering dat de raadsvergadering een ceremoniële waarde kan hebben en dat in die gevallen fysiek vergaderen aangewezen is (zie hiervoor onder punt 1). Anders dan de regering betoogt, is het ceremoniële en symbolische karakter echter niet voorbehouden aan slechts een beperkt aantal bijzondere vergaderingen. Voor het gezaghebbend functioneren zijn in beginsel alle raadsvergaderingen gediend bij fysiek vergaderen.

Wel kan de Afdeling zich voorstellen dat in bijzondere situaties digitaal vergaderen wordt toegestaan. Dat is, zoals ook uit de evaluatie naar voren komt, in ieder geval noodzakelijk voor noodsituaties zoals COVID-19. Daarnaast kan desgewenst gedacht worden aan zuiver interne aangelegenheden. De afbakening hiervoor dient dan wel door de wetgever nader te worden vormgegeven zodat gewaarborgd is dat het uitsluitend zaken betreft waarvoor bovenstaande overwegingen niet of slechts in zeer beperkte mate opgaan. Het gaat hier echter om uitzonderingen die de hoofdregel van fysiek vergaderen onverlet laten.

b. Lokale autonomie?

Gelet op bovenstaande overwegingen is de Afdeling van oordeel dat fysiek vergaderen de wettelijk verankerde hoofdregel moet blijven. Dat de regering stelt dat het voorstel «past» binnen de gemeentelijke autonomie zoals die in de Grondwet wordt omschreven en dat dit voorstel de ruimte vergroot voor de raad «als soeverein vertegenwoordigend lichaam» om de eigen vergaderwijze te bepalen, (zie noot 25) doet daaraan niet af. Verschillende aspecten die de organisatie van het gemeentebestuur betreffen, worden door de wet voorgeschreven. Voor het antwoord op de vraag in hoeverre de wijze van vergaderen aan de lokale autonomie kan worden overgelaten, is bepalend de mate waarin dat aspect van principeel belang is voor het functioneren van de lokale democratie. Die vraag blijft in de toelichting onderbelicht.

Gelet op het belang van het democratische besluitvormingsproces en het gegeven dat fysiek vergaderen door de volksvertegenwoordiging om de hiervoor genoemde redenen daarvan een wezenlijk onderdeel vormt, behoort de wijze van vergaderen (fysiek of digitaal) niet aan de lokale autonomie te worden overgelaten. Het is de wetgever die op dergelijke wezenlijke onderdelen het lokale-democratische besluitvormingsproces dient te waarborgen. Ook de evaluatiecommissie beveelt aan om in de wet zelf criteria op te nemen waarbinnen een plenaire besluitvormende vergadering bij wijze van uitzondering digitaal mag worden belegd. (zie noot 26) Zoals hierboven is uiteengezet, merkt de Afdeling op dat, om het gezaghebbend functioneren van gemeenteraden te blijven waarborgen, digitaal vergaderen alleen is toegestaan in noodsituaties en als het gaat om zuiver interne aangelegenheden van de raad.

Reactie bij 3a en 3b:

De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel afbreuk doet aan bovenstaande uitgangspunten en dat daarom, anders dan de regering meent, fysiek vergaderen en digitaal vergaderen niet (juridisch)gelijkwaardig zijn. Zoals gezegd volgt de regering de Afdeling in zoverre dat de fysieke en digitale vergadering in het wetsvoorstel niet langer als gelijkwaardige alternatieven worden gepositioneerd. De hoofdregel blijft de fysieke vergadering, de uitzondering de digitale vergadering. Omdat de regering echter van mening blijft dat weliswaar in uitzonderingssituaties ook in een digitale vergadering democratische beraadslaging en besluitvorming kan plaatsvinden, wordt hier nog iets dieper op ingegaa.

Uit verschillende onderzoeken is opgehaald dat digitaal vergaderen een andere manier van communicatie vergt en dat het effect daarvan ook wordt ervaren bij de communicatie, de kwaliteit van het debat en de besluitvorming.⁴ In de memorie van toelichting is dit punt reeds onderkend.

Tevens komt uit het advies van professor Munneke naar voren dat raadsvergaderingen ingericht dienen te zijn op een manier die de raad en raadsleden in staat stellen hun werkzaamheden zo goed mogelijk te verrichten.⁵ Behoudens de uitzonderingen die in het wetsvoorstel zijn gemaakt kan de wetgever niet in algemeenheid oordelen over de kwaliteit van het decentrale politieke debat en de besluitvorming. Net zo min als een fysieke raadsvergadering een garantie biedt op een kwalitatief goed debat, staat een digitale vergadering noodzakelijkerwijs in de weg aan een goed debat. De keuze of een digitale vergadering gepast is voor een bepaald besluitvormingsproces of debat, zou vanuit die optiek het beste centraal gemaakt kunnen worden.

De Afdeling hecht in zijn advies grote waarde aan de symbolische en rituele functie van de fysieke vergadering. In het advies wordt gesteld dat op basis van wetenschappelijk bewijs blijkt dat dit ook een psychologisch effect heeft op deelnemers.

Professor Munneke heeft geconstateerd dat het niveau van symboliek en rituelen in digitale vergaderingen nog niet zo ver is ontwikkeld als bij fysieke vergaderingen. Hij signaleert echter wel dat er inmiddels een zekere gewenning en professionalisering heeft plaatsgevonden. Zo kunnen dus ook nieuwe symbolen en rituelen ontstaan. Een voorbeeld is de hoofdelijke oproeping van alle raadsleden die aan het begin van de vergadering plaatsvond. Het doel was om beeld en geluid van deelnemers te controleren, maar direct kregen ook minder prominente raadsleden een gezicht. Een ritueel dat zichtbaarheid van raadsleden juist kan versterken ten opzichte van de handtekening op de presentielijst die bij een fysieke vergadering getekend dient te worden.

Ook geeft de Afdeling aan dat het gelet op het belang van het democratische besluitvormingsproces en de wetgever behoort te zijn die de wijze van vergaderen (fysiek of digitaal) voorschrijft en dit niet aan de lokale autonomie dient te worden overgelaten. Ook wanneer opvolging wordt gegeven aan deze aanbeveling van de Afdeling, kan er nog steeds sprake zijn van enige ruimte voor de decentrale volksvertegenwoordiging, bijvoorbeeld bij de toepassing van wettelijke normen.

c. Draagvlak

Het valt de Afdeling op dat de toelichting, als het gaat om het draagvlak voor het nu voorliggende voorstel, een onvolledig beeld schetst. Zo is volgens de toelichting sprake van een groot draagvlak voor het wetsvoorstel om digitaal vergaderen mogelijk te maken. 88% van de raadsleden, 91% van de Statenleden en 90% van de leden van het algemeen bestuur van waterschappen zou, aldus de toelichting, voorstander zijn van «een permanente regeling waarbij het digitaal vergaderen standaard, als volwaardig alternatief of alleen in noodgevallen mogelijk moet zijn». (zie noot 27) Door het draagvlak voor digitaal vergaderen «als standaard» en «alleen in noodgevallen» samen te nemen,

⁴ Zie hiervoor de Evaluaties van de Tijdelijke wet, de opgestelde Argumentenkaarten en beide adviezen van Munneke.

⁵ Tweede advies van prof. mr. S.A.J. Munneke, »Beslisregels voor digitaal of fysiek vergaderen«, 2022, bijlage bij consultatie en wetsvoorstel.

zoals de regering doet, wordt de indruk gewekt dat het overgrote deel van de decentrale volksvertegenwoordigers voorstander is van een generieke mogelijkheid om digitaal te vergaderen. De onderzoeksgegevens tonen echter aan dat het merendeel voorstander is van digitaal vergaderen in wettelijk omschreven noodsituaties. (zie noot 28) Het gaat hier dus alleen om specifieke uitzonderingen op de hoofdregel.

Onvolledig is ook de weergave van de consultatiereacties bij het voorstel. De regering stelt dat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden als enige geconsulteerde beroeps-belangenvereniging enkel voorstander is van digitale vergaderingen in crisissituaties en dus niet in generieke zin. (zie noot 29) Uit de consultatiereacties blijkt echter dat Statenlidnu eveneens benadrukt dat het belangrijk is om digitaal vergaderen «ook echt alleen in zeer uitzonderlijke en noodzakelijke situaties» te doen. (zie noot 30)

De Afdeling wijst erop dat een memorie van toelichting een volledig beeld moet schetsen van de onderzoeksgegevens en consultatiereacties. Dat is van wezenlijk belang om de Tweede Kamer en Eerste Kamer als medewetgevers een weloverwogen keuze te laten maken. (zie noot 31)

Reactie bij 3c:

De Afdeling is van mening dat door de beschrijving van het draagvlak in de MvT de indruk wordt gewekt dat het overgrote deel van de decentrale volksvertegenwoordigers voorstander is van een generieke mogelijkheid om digitaal te vergaderen. Terwijl de gebruikte onderzoeksgegevens volgens de Afdeling aantonen dat het merendeel voorstander is van digitaal vergaderen in wettelijk omschreven noodsituaties.

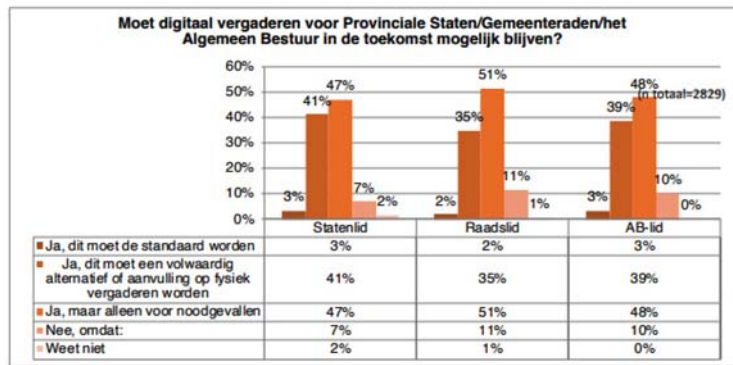
In de MvT zijn percentages opgenomen die komen uit de laatste tussentijdse evaluatie van de Tijdelijke wet. Vanwege de zorgvuldigheid is dat in de MvT als volgt beschreven:

«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 onder-vraagden 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 alleen in noodgevallen mogelijk moet zijn.»

Zoals ook de Afdeling concludeert, zijn de percentages van de positieve reacties citeert inderdaad bij elkaar opgeteld. De suggestie dat deze reacties enkel voor de gelijkwaardige optie zijn, is echter onjuist. Zoals uit het citaat blijkt, zijn alle drie de antwoord opties benoemd om het volledige beeld van de antwoorden te geven.

Bovendien wijst de plek van de hierboven geciteerde tekst onder «Aanleiding en doel van de regeling» ook niet op een suggestie dat er breed draagvlak is voor digitaal vergaderen als gelijkwaardige optie. Het doel was slechts aan te tonen dat er een brede behoefte was aan een permanente wettelijke regeling. De keuze voor het gelijkwaardig maken van fysiek en digitaal vergaderen wordt pas gemaakt en onderbouwd in

paragraaf 2.3 en verder op basis van de daarvoor beschreven rapporten, onderzoeken en adviezen.



Figuur 8-1: De toekomst van digitaal vergaderen volgens volksvertegenwoordigers eind juni 2020.

De stelling dat onder alle, bij de evaluatie ondervraagde, decentrale volksvertegenwoordigers het overgrote deel voor digitaal vergaderen in wettelijk omschreven noodsituaties was dient ook te worden bestreden. Uit de laatste tussenevaluatie blijkt alleen bij de raadsleden een groot deel slechts in noodsituaties digitaal te willen vergaderen. Bij de Statenleden en de AB-leden van waterschappen is dat onderscheid kleiner, zoals blijkt uit onderstaande tabel die uit de tussenevaluatie komt.⁶

In oktober 2022 heeft een nieuwe draagvlakpeiling plaatsgevonden. Deze is uitgevoerd door Invior en gepubliceerd op Kennisbank Openbaar bestuur.⁷ Hieraan hebben 2.028 personen deelgenomen, dit betreft raadsleden, Statenleden, AB-leden van waterschappen en griffiers.

Uit deze peiling is gebleken dat:

- 80% van de respondenten in de maanden voorafgaand aan de peiling deelgenomen heeft aan digitaal vergaderen. Bij provincies en waterschappen was dat relatief vaker, dit is te verklaren uit het feit dat er in 2022 gemeenteraadverkiezingen waren en er dus ook nieuwe raadsleden zijn.
- Van de respondenten die ervaring hebben met digitaal vergaderen zou 45% dit als volwaardig alternatief willen en 45% enkel voor noodgevallen. Bij provincies en waterschappen ziet een meerderheid digitaal vergaderen het liefst als een volwaardig alternatief (respectievelijk 54% en 60%). Voor deze bestuurslagen zien respectievelijk 34% en 31% van de respondenten met ervaring digitaal vergaderen enkel als optie voor noodgevallen.
- Bij respondenten zonder ervaring met digitaal vergaderen is de weerstand tegen digitaal vergaderen groter en is een meerderheid (62%) voor digitaal vergaderen in noodsituaties. Slechts 28% van deze respondenten ziet digitaal vergaderen als een volwaardig alternatief of als aanvulling.

Uit de meest recente peiling kan dus geconcludeerd worden dat de voorkeuren voor digitaal vergaderen als volwaardig alternatief of als bijzonderheid in noodsituaties niet ver uit elkaar liggen bij mensen die ervaring hebben met beiden. Bij het kleinere deel van de respondenten zonder ervaring met digitaal vergaderen zit een groter verschil. De in de consultatie naar voren gebrachte opvatting van de NVvR en StatenlidNu

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22. 35 424, nr. 11, p. 85.

⁷ Rapportage thema Digitaal vergaderen | Rapport | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl)

dat digitaal vergaderen enkel in noodsituaties zou moeten plaatsvinden, lijkt door bovenstaande dus niet door een significante meerderheid van hun achterban te worden ondersteund.

Tevens oordeelt de Afdeling dat de consultatiereactie van Statenlidnu onvolledig is weergegeven, omdat Statenlidnu benadrukt dat het belangrijk is om digitaal vergaderen «ook echt alleen in zeer uitzonderlijke en noodzakelijke situaties» te doen.

Het is correct dat StatenlidNu in hun consultatiereactie benadrukt dat het belangrijk is om digitaal vergaderen «ook echt alleen in zeer uitzonderlijke en noodzakelijke situaties» te doen. Tegelijk schrijft StatenlidNu dat zij zich verder aansluiten bij de «opmerkingen die de Kring van Commissarissen van de Koning in hun reactie op het conceptwetsvoorstel aan hebben gegeven». Doordat de Kring van Commissarissen positief was en slechts gewenste aanvullingen formuleert (die in de MvT onderbouwd zijn afgewezen), is hierin de verkeerde veronderstelling gedaan over het standpunt van StatenlidNu. Dit punt zal conform het advies van de Afdeling worden aangepast in de memorie van toelichting.

d. Commissievergaderingen

Het voorstel roept ten slotte de vraag op hoe moet worden omgegaan met de vergaderingen van raadscommissies die ingesteld zijn op grond van artikel 82 van de Gemeentewet. (zie noot 32) In deze commissies kan een groot deel van de beraadslaging over een inhoudelijk onderwerp plaatsvinden. Dat blijkt niet alleen uit de bestuurlijke praktijk maar ook expliciet uit artikel 82, eerste lid, van de Gemeentewet. Daarin is bepaald dat de raad raadscommissies kan instellen die de besluitvorming van de raad voorbereiden. Daarmee geldt datgene wat de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt ten aanzien van raadsvergaderingen (zie punt 3a) in essentie ook voor vergaderingen van raadscommissies. (zie noot 33)

Ook in wetstechnische zin is de vraag naar raadscommissies relevant. Het wetsvoorstel wijzigt immers artikel 23 van de Gemeentewet, waarmee wordt bepaald dat indien de vergadering langs elektronische weg plaatsvindt, de vergadering gelijktijdig openbaar in beeld en geluid te volgen is voor publiek. (zie noot 34) Artikel 82, vijfde lid, van de Gemeentewet verklaart artikel 23 – dus ook in gewijzigde vorm – van overeenkomstige toepassing op commissievergaderingen. Daarmee wordt een juridische consequentie van de mogelijkheid van de beslissing om digitaal te vergaderen, van toepassing op commissievergaderingen terwijl de mogelijkheid om digitaal te vergaderen als zodanig voor commissies niet geregeld is. De bepalingen in het voorstel die zien op de mogelijkheid van digitaal vergaderen als zodanig – de artikelen 19a en 19b – worden immers niet toegevoegd aan artikel 82, vijfde lid, van de Gemeentewet. Deze keuze wordt ook niet nader toegelicht omdat de toelichting niet ingaat op (raads)commissies, behoudens de beëdiging van commissieleden die in raadsvergaderingen plaatsvindt.

Reactie bij 3d:

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel bepaalt dat de digitale vergadermogelijkheid niet expliciet voor raadscommissies is geregeld, terwijl door een verwijzing de gevolgen van digitaal vergaderen wel gelden voor vergaderingen van raadscommissies. Technisch zal deze verwijzing worden aangepast. Inhoudelijk kan worden opgemerkt dat ook in de tijdelijke wet alleen iets geregeld was over de mogelijkheid van bestuurscommissies om digitaal te vergaderen. Voor raadscommissies is dat niet nodig omdat er geen besluiten worden genomen en vragen

omtrent de rechtsgeldigheid van besluiten dus ook niet aan de orde kunnen zijn. Daarmee blijft openbaarheid weliswaar een belangrijk uitgangspunt, maar kom je niet toe aan daaraan gerelateerde procedurevoorschriften. Het vergaderquorum is bijvoorbeeld ook niet van toepassing op raadscommissies en bestuurscommissies.

e. Conclusie

Met de gelijkstelling van fysiek en digitaal vergaderen gaat het wetsvoorstel voorbij aan het in een democratie wezenlijke uitgangspunt dat een volksvertegenwoordiging een politieke gemeenschap is waarvan de leden voor iedereen zichtbaar in een daarvoor speciaal ingerichte vergaderzaal bijeen zijn om in gezamenlijkheid en in onderlinge interactie te beraadslagen en te besluiten. Dergelijke symboliek heeft als zodanig een publieke betekenis waaraan een volksvertegenwoordiging mede zijn gezag ontleent. Het wetsvoorstel doet daaraan afbreuk.

Tegen die achtergrond kan de keuze tussen fysiek en digitaal vergaderen niet aan de lokale autonomie worden overgelaten. Fysiek vergaderen moet de wettelijk verankerde hoofdregel blijven. De Afdeling adviseert de mogelijkheid van digitaal vergaderen toe te spitsen op wettelijk omschreven noodsituaties. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat het gaat om situaties waar zonder fysiek te vergaderen door bepaalde omstandigheden in het geheel niet vergaderd kan worden. (zie noot 35) Voorts kan worden gezien in hoeverre digitaal vergaderen bij wijze van uitzondering mogelijk moet worden gemaakt voor zuiver interne aangelegenheden. De afbakening hiervoor dient dan wel door de wetgever nader te worden vormgegeven.

De Afdeling adviseert als het gaat om het draagvlak de memorie van toelichting aan te passen. Zij adviseert ten slotte in het voorstel te regelen dat beraadslaging en eventuele besluitvorming door commissies, behoudens de hiervoor genoemde bijzondere situaties, fysiek worden gehouden.

Reactie punt 3e:

Hoewel de regering meent dat het beginsel van openbaarheid niet aan een vergadering langs elektronische weg in de weg hoeft te staan, begrijpt de regering dat de gelijkschakeling hiervan aan de fysieke vergadering tot vragen leidt. Het gelijk stellen van digitale en fysieke vergaderingen, maakt daarmee geen onderdeel meer uit van het wetsvoorstel. Daarmee is de noodzaak van het wetsvoorstel echter geenszins komen te vervallen. In onvoorziene en bijzondere situaties kan een digitale vergadering uitkomst bieden. Hier is ervaring mee opgedaan. Ook de Afdeling lijkt ervan uit te gaan dat in bepaalde situaties een digitale vergadering is te verkiezen boven het in het geheel niet kunnen vergaderen. Op basis van het advies en het belang dat de regering hecht aan de mogelijkheid tot digitaal vergaderen voor de toekomst van het openbaar bestuur, kiest de regering ervoor het digitaal vergaderen wel als wettelijke mogelijkheid voor te stellen, maar toepassing van die mogelijkheid nader te clausuleren.

De clausulering betreft zowel een inhoudelijke als een procedurele normering. Hiermee wordt de hoofdregel van de fysieke vergadering bevestigd, maar wordt anderzijds weggebleven van het formuleren van hypothetische scenario's waarin van die hoofdregel afgeweken mag worden. Die afweging blijft aan de decentrale volksvertegenwoordiging. De regering acht het niet wenselijk om wettelijk de situaties te bepalen waarin van de hoofdregel van de fysieke vergadering mag worden

afgeweken. Deze situaties kunnen immers zeer divers zijn en naar hun aard onvoorspelbaar. Ervaring is opgedaan met vergaderingen langs elektronische weg in verband met de coronapandemie. Maar ook onverwachte en heftige weersomstandigheden of andere natuurverschijnselen zoals overstromingen of natuurbranden waarbij mensen wordt geadviseerd thuis te blijven, zouden aanleiding kunnen geven de vergadering doorgang te laten vinden op het daarvoor reeds bekendgemaakte moment, maar dan langs elektronische weg. Naar zijn aard zal het daarbij steeds gaan om situaties die afwijken van het normale, in zekere zin onvoorspelbaar zijn en die niet beïnvloedbaar zijn door betrokkenen. De regering meent daarbij, mede naar aanleiding van de ervaringen tijdens de Covid-19-pandemie dat gemeenteraden hier prudent mee om zullen gaan. Ook toen digitale vergaderingen nog mogelijk waren, kwamen raden in de regel al fysiek bijeen als dat ook maar even kon. Een wettelijke clausulering van de situaties waarin digitaal vergaderen zou zijn toegestaan is daarmee naar het oordeel van de regering niet alleen onwenselijk vanuit wetstechnisch oogpunt. Deze clausulering is ook onnodig omdat er geen reële vrees bestaat dat gemeenteraden de geboden mogelijkheid zullen gebruiken in situaties waarvoor deze niet bedoeld is.

4. Experimenteergrondslag hybride vergaderen

De voorgaande overwegingen dienen door te werken in de voorgestelde experimenteergrondslag voor hybride vergaderen. Gelet op de ervaringen van de afgelopen periode begrijpt de Afdeling de wens om te experimenteren met de hybride vergadervorm. Zij meent echter dat, in lijn met het voorgaande, het experiment beperkt moet blijven tot mogelijke toepassing daarvan in wettelijk omschreven noodsituaties en situaties waarin het gaat om vergaderingen over zuiver interne aangelegenheden. Dat geldt te meer omdat bij hybride vergaderen, zoals de regering ook erkent, aanvullende complicerende factoren aan de orde zijn omdat bij hybride vergaderen, anders dan bij geheel fysiek dan wel geheel digitaal vergaderen, gelijktijdig verschillende modaliteiten van toepassing zullen zijn en in verband daarmee de vraag rijst hoe een gelijk speelveld voor alle raadsleden kan worden gewaarborgd.

De wens om de toegankelijkheid van deelname aan raadsvergaderingen te bevorderen voor mensen met een beperking (zie hiervoor punt 1) doet aan het voorgaande niet af. In dit verband wijst de Afdeling erop dat, gelet op artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, het niet van primair belang is om een (hybride) digitaal alternatief te bieden, maar juist het zoveel mogelijk wegnemen van fysieke belemmeringen. De regering erkent dat ook. (zie noot 36) Ook tegen die achtergrond dient het experiment daarom beperkt te blijven tot de hiervoor beschreven bijzondere situaties.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Reactie punt 4:

De Afdeling geeft aan dat de beperking tot uitzonderlijke gevallen ook dient door te werken in de voorgestelde experimenteergrondslag voor hybride vergaderen. Dit doet de vraag rijzen of het beperken van de experimenten met hybride vergaderen tot uitzonderlijke gevallen voldoende ervaring oplevert om conclusies te kunnen trekken over hybride vergaderingen. De regering acht het kansrijker om een experiment uit te voeren waarbij een beperkt aantal decentrale volksvertegenwoordigingen van verschillende niveaus en groottes verspreid over het land voor een beperkte tijd hybride kunnen vergaderen. Hierdoor kan betere ervaring worden opgedaan en kunnen meer algemene conclusies worden getrokken. Juist ook met betrekking de complicerende factoren die bij hybride vergaderen komen kijken.

Met betrekking tot de toegankelijkheid van de deelname aan vergaderingen voor personen met een beperking onderschrijft de regering opnieuw dat het inderdaad van belang is dat zoveel mogelijk fysieke belemmeringen worden weggenomen. De regering wil echter niet voorbij gaan aan het feit dat zelfs bij een fysiek volledig toegankelijke vergadering ook de energetische of mentale situatie kunnen meespelen voor een deelnemer met een beperking. In de memorie van toelichting is al verwezen naar de situatie waarin een deelnemer om bijvoorbeeld energetische of mentale redenen de noodzaak of voorkeur heeft vanuit huis deel te nemen. Dergelijke belemmeringen zullen nooit volledig kunnen worden weggenomen met maatregelen die de fysieke drempels volledig teniet doen. De regering blijft dus van mening dat een hybride vergadervorm om die reden de toegankelijkheid van vergaderingen ook doet toenemen.

In het licht van al het voorgaande zullen het wetsvoorstel en de memorie van toelichting worden aangepast op de wijze zoals in de Nader rapport beschreven

Ik moge U, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge