Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op te nemen dat de volksvertegenwoordiging in bijzondere omstandigheden over de mogelijkheid beschikt om te vergaderen langs de elektronische weg. Hierdoor kunnen gemeenteraden, provinciale staten, bestuurscommissies met besluitvormende bevoegdheden (artikel 83 Gemeentewet, artikel 81 Provinciewet)[1], algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen op grond van de Wgr en de eilandsraden in Caribisch Nederland digitaal vergaderen. In deze openbare vergadering kan worden beraadslaagd en besloten. De mogelijkheid bestaat uitsluitend indien bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken.

Aan de regeling ligt een gedegen reeks aan onderzoeken ten grondslag in de vorm van verkenningen[2] 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. Volksvertegenwoordigende organen beoordelen zelf of zich bijzondere omstandigheden voordoen die nopen tot vergaderen langs elektronische weg.

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 verken-

[1] Ten overvloede zij opgemerkt dat de Waterschapswet de vorm bestuurscommissie met besluitvormende bevoegdheden niet kent.

[2] Bijlagen bij Kamerstukken II, 2021–2022, 35 424, nr. 17. Het advies omtrent de beslisregels is toegevoegd als bijlage bij dit wetsvoorstel.

kst-36558-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

ningen, 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 gelijkluidende bepalingen in de bijbehorende organieke wetten, tenzij anders aangegeven. Voor de Waterschapswet is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegde Minister.

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. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor decentrale overheden tot digitaal vergaderen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden. De digitale vergadering geldt als uitzondering op de fysiek vergadering. Dit wetsvoorstel stelt in de organieke wetgeving de randvoorwaarden voor en regels over digitaal vergaderen. Deze voorschriften hebben tot doel waarborgen te bieden voor openbare en transparante beraadslaging en besluitvorming wanneer een bijzonder omstandigheid zich voordoet. Niet ieder onderwerp kan in een vergadering langs elektronische weg worden behandeld. Besloten vergaderingen zijn uitgesloten. Ook vergaderingen met een belangrijke symbolische waarde vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De doelstelling van dit wetsvoorstel is daarmee praktisch maar tegelijkertijd ook noodzakelijk. In voorkomende gevallen is een vergadering langs elektronische weg naar het oordeel van de regering verre te verkiezen boven het afgelasten of uitstellen van een vergadering. De ervaringen uit de Covid-19-pandemie hebben de regering in die opvatting gesterkt. Het wetsvoorstel bouwt voort op die ervaring, al heeft het voorstel geen nadrukkelijke relatie met de risico's van infectieziekten. Het wetsvoorstel is daarbij techniekneutraal geformuleerd.

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 digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: 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.[3] Hoewel raadsvergaderingen waren uitgezonderd van de beperkingen voor

[3] 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.

samenkomsten,[4] 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 voorzag in deze continuïteit door de mogelijkheid tot digitaal vergaderen te bieden.

De ervaringen met de Tijdelijke wet zijn overwegend positief. Er bestaat bij een groot deel van de gebruikers een sterke wens om de mogelijkheid van digitaal vergaderen te behouden, met name in incidentele gevallen. De tijdelijke wet was echter nadrukkelijk bedoeld voor een situatie van grootschalige lockdowns die inmiddels gelukkig ten einde is gekomen. De tijdelijke wet kende een aanvankelijke vervaldatum, 1 september 2020, met de mogelijkheid tot verlenging. Op 1 juli 2022 is de wet vervallen. 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.[5]

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.

De wenselijkheid van een permanente regeling wordt 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 alleen in noodgevallen mogelijk moet zijn.[6] 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

[4] Artikel 58g, tweede lid, onder g, Wet publieke gezondheid
[5] Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 2.
[6] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 85.

beschikbaar te houden.[7] 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,[8] 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.[9]

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 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de voortgangsbrief van 15 april 2021[10] 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.[11] De resultaten, die hierna worden toegelicht, zijn in een tweede voortgangsbrief van 16 september 2021[12] 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.[13] De Evaluatiecommissie heeft de voorkeur geuit voor digitaal vergaderen in een wettelijk omschreven noodsituatie, 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 zijn de verschillende beleidskeuzes in paragraaf 2.3 tot stond gekomen en is gekozen om digitaal vergaderen in dergelijke noodsituaties mogelijk te maken.

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.

---

[7] 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.

[8] NB: Kamerstuk nog niet gepubliceerd: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220317/brief_aan_de_minister_van_bzk_over/document3/f=/vlrbe3l3lwrc.pdf

[9] https://www.ipo.nl/lobby/position-paper-ipo-vng-en-unie-van-waterschappen-digitaal-vergaderen-en-besluitvormen-in-gemeenteraden-provinciale-staten-en-waterschapsbesturen/; https://unievanwaterschappen.nl/inbreng/position-paper-ipo-vng-unie-van-waterschappen-over-digitaal-vergaderen-en-besluitvormen/

[10] Kamerstukken 2020/21, 35 424, nr. 14.

[11] Kamerstukken II, 2020–2021, 35 424, nr. 11.

[12] Kamerstukken II, 2021–2022, 35 424, nr. 17.

[13] Kamerstukken II, 2020–2021, 35 424, nr. 11, p. 96.

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).

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.[14] 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.[15] Ook hebben de meeste gemeenten, provincies en waterschappen (meer dan 90%) gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen.[16] 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

---

[14] 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.

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

[16] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 93.

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 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 sluit de regering aan bij de eerste aanbeveling, al laat de regering nadrukkelijk ruimte voor lokale afwegingen. Digitaal vergaderen wordt mogelijk, zolang voldaan is aan de wettelijke voorwaarden. De digitale vergaderwijze is daarmee in meer situaties toegestaan dan alleen landelijke noodgevallen zoals de COVID-19 crisis. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State en consultatiereacties is er echter voor gekozen om de digitale vergadering niet gelijkwaardig te laten zijn aan de fysieke vergadering. Het wetsvoorstel blijft daarnaast garanderen dat de beraadslaging en besluitvorming voor het publiek (op afstand) te volgen is. Met het digitaal vergaderen als een alternatieve vergaderoptie voor bijzondere omstandigheden ligt de nadruk op lokale overwegingen, zodat gemeenteraden zelf kunnen kiezen wanneer en in welke bijzondere gevallen zij digitaal in plaats van fysiek 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 de analyse van prof. Munneke[17] is onderzocht of het digitaal vergaderen mogelijk is naar geldend constitutioneel recht als ook het fysiek vergaderen tot de mogelijkheid behoort. Zowel Grondwet als Gemeentewet zijn 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.

[17] 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.

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.

In de permanente regeling is aanvankelijk voorgesteld de digitale vergadering als een gelijkwaardig alternatief in de wet te verankeren met een aantal uitzonderingen waarbij een digitale vergadering niet toegestaan is. Hoewel de regering staatsrechtelijk geen beletselen ziet om digitaal en fysiek vergaderen als gelijkwaardige alternatieven naast elkaar te zetten, heeft na advisering door de Raad van State een heroverweging plaatsgevonden. Hieruit volgt dat de digitale vergadering enkel als een alternatief mag dienen in geval van bijzondere omstandigheden. Van dit laatste kan bijvoorbeeld sprake zijn in geval van een uitbraak van een infectieziekte, maar ook bij natuurverschijnselen zoals een overstroming of ernstige weersverwachtingen zoals (sneeuw)stormen. Gemeenteraden kiezen in dat geval zelf tussen de fysieke en digitale vergadermodaliteit, omdat zij zelf lokaal het beste de afweging kunnen maken. Dit dient wel tenminste zes uur voor aanvang van de vergadering bekend te zijn, zodat deelnemers daar rekening mee kunnen houden. 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 discussiepaper[18] 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.[19] 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.[20] Deze zijn tot stand gekomen door literatuuronderzoek en denksessies met decentrale volksvertegenwoordigers,

---

[18] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.
[19] Zie voor de overzichtelijke tabellen met betrekking tot de waarden en eisen Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 4.
[20] Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

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 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 verharden. 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 uit de Argumentenkaart in verhouding tot de overige onderzoeken 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.[21] 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 of er sprake is van bijzondere omstandigheden en of deze omstandigheden nopen tot een vergadering langs elektronische weg. Ook is het net als onder de Tijdelijke wet aan volksvertegenwoordigingen zelf om te beslissen hoe met bijbehorende uitdagingen wordt omgegaan.

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

2.2.5 Advies over de beslisregels

In dit advies[22] is ten eerste de vraag beantwoord of aan het staatsrecht richtlijnen zijn te ontlenen 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.[23]

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 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.

---

[22] Advies Munneke. Beslisregels voor digitaal of fysiek vergaderen. Bijlage bij dit wetsvoorstel.
[23] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 94.

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 kennisneming. 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 aanvankelijk in het geheel overgenomen in dit wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft een heroverweging plaatsevonden. De gelijkwaardigheid van beide vergadermodaliteiten is verlaten. Wel is aansluiting gevonden bij de drie uitzonderingsgronden die zijn geformuleerd in het advies. Ook wanneer bijzondere omstandigheden tot een vergadering langs elektronische weg nopen, gelden nog steeds uitzonderingen die aan dit advies zijn ontleend. 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 in bijzondere omstandigheden als 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 wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen. Het staat hen in die situatie vrij om al dan niet van de mogelijkheid om digitaal te vergaderen gebruik te maken. Er blijft echter een categorie van vergaderingen over waarvoor een digitale vorm niet is toegestaan, ook niet in bijzondere omstandigheden. 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 eventueel gebruik en de inrichting van de digitale vergaderwijze neerleggen. Er is 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.

Ook in het geval van een bijzondere omstandigheid, 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»[24] 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 voor bijzondere omstandigheden, die ook na de COVID-19 crisis zal blijven bestaan.

2.3.1 De digitale vergadering in bijzondere omstandigheden
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 digitaal vergaderen in het geval van bijzondere omstandigheden heeft hierdoor meerdere overeenkomsten met de wettelijke regeling voor fysiek vergaderen. Hierna wordt uitgelegd hoe de bestaande procedure voor een fysieke vergadering zich verhoudt tot de procedure voor een digitale vergadering.

Bijzondere omstandigheden

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is besloten om digitaal vergaderen nader te clausuleren. Er zijn verschillende opties denkbaar om de mogelijkheid tot digitaal vergaderen te clausuleren en slechts mogelijk te maken in bijzondere situaties. Dit kan onder meer door toevoeging van een algemeen geformuleerde bepaling waaruit blijkt dat digitaal vergaderen de uitzondering op de hoofdregel is. Een veel verdergaande optie zou een bepaling zijn waarin wordt bepaald dat digitaal vergaderen alleen in buitengewone omstandigheden na een daartoe strekkend KB van de regering mogelijk is (separate toepassing noodrecht). Ook zijn tussenliggende varianten mogelijk, bijvoorbeeld door het oordeel wel bij de raad of de burgemeester te leggen, maar qua terminologie aan te sluiten bij de noodbevoegdheden van de burgemeester of de Wet veiligheidsregio's.

De regering is geen voorstander van het limitatief formuleren van concrete situaties, omdat hiermee het risico ontstaat dat situaties worden gemist (en dat pas blijkt wanneer deze zich daadwerkelijk voordoet). Ook de Raad van State is hierover realistisch in het ongevraagd advies Van noodwet tot crisisrecht. De Afdeling erkent in dit advies dat het niet goed mogelijk is *«heel precies te omschrijven onder welke bijzondere omstandigheden bijzondere wettelijke bevoegdheden in werking kunnen worden gesteld.*»[25] Hoewel in dit wetsvoorstel niet wordt aangesloten bij de term

[24] Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Crisis naar opgave, maart 2022.
[25] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, Ongevraagd advies «van noodwet tot crisisrecht», p. 56. Kenmerk Raad van State: W04.21.091/I, vastgesteld 15 december 2021.

«buitengewone omstandigheden» zoals bedoeld in het staatsnoodrecht, speelt hier wel een vergelijkbaar probleem. Omstandigheden die een vergadering langs elektronische weg legitimeren, kunnen qua aard en voorspelbaarheid zo divers zijn, dat deze niet goed in één wettelijke bepaling zijn te vatten.

Een limitatieve opsomming zou naar de mening van de regering ook nadelige gevolgen kunnen hebben. Hoewel vergaderen langs elektronische weg de uitzondering op de hoofdregel van de fysieke vergadering dient te zijn, is het niet de bedoeling een sluitend juridisch kader te formuleren. De nadelen hiervan zijn tweezijdig. Enerzijds ontbreekt een vanzelfsprekend toezichtsmechanisme. Ten aanzien van de autonome taakuitoefening bestaan geen effectieve toezichtsinstrumenten. Het vernietigen van een besluit tot het uitroepen van een digitale vergadering lijkt hooguit een theoretische mogelijkheid. Onduidelijkheid achteraf over de rechtsgeldigheid van genomen besluiten is evenmin wenselijk. Daarom hecht de regering er aan eenduidig vast te leggen dat het aan de raad is om te beoordelen of er sprake is van bijzondere omstandigheden. En dat het ook aan de raad is om te besluiten of deze omstandigheden zodanig zijn dat deze tot een vergaderingen langs elektronische weg nopen.

Om die reden heeft de regering gekozen voor een variant die inhoudelijk en procedureel normeert wanneer digitaal vergadert kan worden, maar waar anderzijds wordt weggebleven van het formuleren van hypothetische scenario's waarin van die hoofdregel mag worden afgeweken. Die keuze blijft aan de decentrale volksvertegenwoordiging. Overwogen is nog om de bijzondere omstandigheden limitatief bij algemene maatregel van bestuur te bepalen. Daar is bewust van afgezien. In de eerste plaats omdat de praktische belemmering die voortvloeit uit de onvoorspelbaarheid van dergelijke situaties zich ook dan voordoet. Dat zou tot een open formulering leiden waarvoor de gemeenteraad dan nog steeds een eigen invulling moet geven. Bovendien zou een dergelijke delegatiegrondslag slecht passen in de systematiek van de Gemeentewet. Op enkele uitzonderingen na bevat deze wet geen delegatiegrondslagen. Wat van rijkswege wordt voorgeschreven staat in de wet zelf. De invulling en toepassing hiervan wordt aan de decentrale overheden zelf overgelaten. Dat past bij de plaats die zij hebben in ons staatsbestel.

Beschrijving «bijzondere omstandigheid»

Wel zal in deze toelichting worden toegelicht wat volgens de regering onder bijzondere omstandigheden moet worden verstaan. Daarbij wordt onder meer aangesloten bij het eerder genoemde ongevraagd advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Voor de omschrijving van crises, beschrijft de Afdeling inbreuken op de territoriale veiligheid, de fysieke veiligheid, de ecologische veiligheid, de economische veiligheid en de sociale en politieke stabiliteit. Deze crises kunnen zich zowel op lokaal, bovenlokaal of centraal niveau voordoen. In onderhavig wetsvoorstel wordt echter niet van crises gesproken. Dat is bewust. De reikwijdte van dit wetsvoorstel is breder. Concreet kan voor de bijzondere omstandigheden in ieder geval worden gedacht aan overstromingen, (sneeuw)stormen, een griepgolf of andere infectieziekten, dierziekten, (grote) (natuur)brand, een chemisch ongeval, een ernstige dreiging van een aanslag of verstoring van de openbare orde of uitval van de vitale infrastructuur. Samengevat gaat het om situaties die onvoorspelbaar zijn, die niet beïnvloedbaar zijn door het gemeentebestuur zelf, en die daadwerkelijk een belemmering vormen voor een vergadering in fysieke vorm. In het verleden hebben zich verschillende situaties voorgedaan waarin de mogelijkheid tot digitaal vergaderen wenselijk was geweest. Hoewel het risico is hierbij een anekdotische en verre van compleet

overzicht te geven, zijn hiervoor toch enkele voorbeelden benoemd ter inkleuring van de norm zoals neergelegd in het wetsvoorstel.
Het hoeft dus niet te gaan om een omstandigheid die door een bepaald gezaghebbend orgaan het stempel van buitengewoon heeft gekregen.

Er zijn situaties denkbaar waarin de mogelijkheid tot digitaal vergaderen wenselijk was, maar waarin deze mogelijkheid niet bestond. Bijvoorbeeld in het geval van storm Poly, die in juli 2023 over Nederland trok. Kort voor aanvang van deze storm werd de mogelijke impact pas duidelijk. Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) gaf voor verschillende delen van Nederland het weeradvies code oranje toen de storm feitelijk al begonnen was zelfs code rood af. Dit wetsvoorstel had in dit geval de mogelijkheid kunnen bieden tot digitaal vergaderen als uitstel van een vergadering onwenselijk werd geacht. Hoewel dit wetsvoorstel absoluut geen panacée is voor dergelijke situaties, kan een vergadering langs elektronische weg ook een eenmalige uitkomst bieden wanneer aangekondigde acties of ordeverstoringen een normale doorgang van een openbare fysieke vergadering op een gemeente- of provinciehuis bemoeilijken.

Ten aanzien van het bovenstaande is het van belang om nogmaals op te merken dat deze lijst niet uitputtend van aard is en dat de afweging of sprake is van een bijzondere omstandigheid wordt gemaakt door de decentrale volksvertegenwoordiging. Indien wordt gekozen voor een vergadering langs elektronische weg gelden een aantal specifieke voorschriften die hieronder nader worden uitgewerkt.

Voorafgaand aan de vergadering

Indien sprake is van een bijzondere omstandigheid brengt de voorzitter voorafgaand aan de opening van de vergadering ter openbare kennis dat de vergadering langs elektronische weg zal plaatsvinden. Dit doet de burgemeester uiterlijk zes uur voor de aanvang van de vergadering of zoveel eerder als de omstandigheid bekend wordt. Indien het KNMI bijvoorbeeld al een of twee dagen voor de vergadering een weeradvies met code rood afgeeft, kan op dat moment al besloten worden tot een digitale vergadering en dat besluit kenbaar worden gemaakt. Voor een bijzondere omstandigheid van langere duur (zoals een infectieziekte), kan de voorzitter de leden schriftelijk oproepen tot de vergadering en vervolgens de dag, het tijdstip en de plaats van de vergadering (digitaal) ter openbare kennis brengen.[26] Hiervoor geldt hetzelfde als voor de oproeping tot de vergadering en de verspreiding van de agenda. Het is weliswaar de burgemeester die dit als voorzitter van de raad doet, maar het is niet de burgemeester die de agenda of de wijze van vergaderen zelfstandig vaststelt.

Bij de keuze tussen digitaal en fysiek vergaderen wordt de hoofdregel 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 oproeping en de openbare kennisgeving doet conform de mogelijke regels in het reglement van orde en eventueel indachtig het gevoelen van de raad of een presidium of agendacommissie.

[26] Artikel 19 Gemeentewet.

De openbaarmaking van de agenda en vergaderstukken geschiedt in de regel altijd langs de elektronische weg. 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 verschillende 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 (in eigendom of in bruikleen) en een eigen account. Het is dus niet toegestaan dat twee of meer raadsleden, de voorzitter of griffier via hetzelfde elektronische middel inloggen. Dan zou immers strikt genomen sprake zijn van een hybride vergadering. Dit neemt echter niet weg dat in een reglement van orde regels kunnen worden opgenomen waarin deelnemers toegestaan worden om zich in eenzelfde ruimte te bevinden, zolang ze individueel zijn ingelogd op een apparaat. 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.[27] 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 deze 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.

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 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. Een technische storing aan de zijde van het raadslid heeft effect op het quorum van de vergadering.

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

Zolang het quorum echter wordt gehaald, heeft de afwezigheid van een raadslid geen effect op de vraag of de vergadering mag starten of doorgaan. Het wordt wel aanbevolen om in dat geval eerst contact op te nemen met het raadslid en eventueel de vergadering te schorsen. Het tweede type, storing van het vergadersysteem, 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. Als een digitale vergadering niet kan starten of hervatten zal een nieuwe vergadering moeten worden uitgeschreven. Er kan dus niet worden besloten de vergadering dan maar fysiek te laten plaatsvinden. Dit vanwege de toegankelijkheid en duidelijkheid richting derden die de vergadering zouden willen volgen of gebruik willen maken van de mogelijkheid tot inspreken.

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 wetsvoorstel moet ook nadrukkelijk niet worden gezien als een uitwerking van de mogelijkheid die artikel 125 Grondwet biedt om de openbaarheid van vergaderingen bij wet te beperken. Digitale vergaderingen zijn voor het publiek openbaar, als zij live voor eenieder die dat wil te volgen zijn. 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. Een gevolg van dit vereiste is bovendien dat een besloten vergadering langs elektronische weg is uitgesloten.

Toegankelijkheid van de vergadering

Toegankelijkheid van de vergadering is niet enkel van belang voor de deelnemende raadsleden, maar ook voor het publiek. Openbaarheid van de vergadering betekent immers dat inwoners, belanghebbenden en andere geïnteresseerden de vergadering moeten kunnen volgen. Het volgen van een digitale vergadering dient, evenals een fysieke vergadering, daarom zo laagdrempelig mogelijk te zijn. In zijn algemeenheid betekent dit dat de vergadering op een vaste en gemakkelijk vindbare plek uitgezonden wordt. De regering gaat ervan uit dat de meeste inwoners beschikken over digitale middelen. Mocht dit niet het geval zijn of mochten inwoners niet digitaal vaardig zijn, dan is het voor gemeenten nastrevenswaardig het volgen van de vergadering te faciliteren. Bijvoorbeeld door publiek de digitale vergadering in dat geval ook op het gemeentehuis te laten volgen. Hierbij dient wel in acht te worden genomen dat een bijzondere omstandigheid maakt dat lokaal wordt besloten een vergadering digitaal te houden in plaats van fysiek. Deze bijzondere omstandigheden kunnen uiteraard ook de mogelijkheid om ondersteuning te bieden beperken. Praktisch zal het voor sommige mensen die minder digitaal vaardig zijn dan niet mogelijk zijn om de vergadering te volgen. De openbaarheid van de vergadering gaat, zeker onder bijzondere omstandigheden, niet zo ver dat de gemeente verplicht is iedere burger hier in iedere situatie te faciliteren.

Om ook toegankelijk te zijn voor mensen met een beperking dient de uitzending van de digitale vergadering na afloop ook te worden voorzien van ondertiteling of een transcript. Dit volgt uit het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid. De regering hecht eraan te benadrukken dat deze verplichting ook al geldt voor (beeld)opnamen van fysieke vergaderingen die online worden geplaatst. Evenals voor de vergaderstukken en de websites van decentrale overheden. Digitale toegankelijkheid maakt het ook voor burgers (met een beperking) die beperkingen ondervinden bij het deelnemen aan fysieke vergaderingen mogelijk om (live) vergaderingen te volgen.

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 in het videobeeld 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.[28] Dit geldt eveneens voor de Wgr waarin artikel 28, tweede lid Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is verklaard (zie artikel 22 Wgr). De Waterschapswet geeft tot slot ook blijk van een techniekneutrale formulering (zie artikel 41, tweede lid, Waterschapswet). 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 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. Mocht zich in de toekomst een situatie voordoen waarin fysiek vergaderen om welke reden dan ook voor een langere periode niet mogelijk is, zal hiervoor een bijzondere wettelijke voorziening moeten worden getroffen.

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 voor de Archiefwet 1995 als archiefbescheiden moeten worden aangemerkt en in overeenstemming met die wet dienen te worden beheerd en 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 1995 worden beheerd en bewaard. Indien beeldverslagen van

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

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.

Bijzondere aandacht verdient de archivering van chatberichten. Opmerkingen die via een chatfunctie in het kader van een vergadering worden gemaakt en die verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan, moeten voor de Archiefwet 1995 als archiefbescheiden worden aangemerkt. Dit betekent dat deze chatberichten op grond van de Archiefwet 1995 beheerd moeten worden en moeten worden bewaard gedurende de in een selectielijst vastgelegde termijn. Een dergelijke selectielijst wordt opgesteld door de zorgdrager (i.c. het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten) en wordt i.c. door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vastgesteld (zie ook artikel 5 van de Archiefwet 1995). Voor gemeenten en provincies wordt in de meeste gevallen een modelselectielijst gevolgd die is opgesteld door de VNG, onderscheidenlijk het IPO.[29] In die selectielijsten zou voor deze chatberichten een toegespitste bewaartermijn kunnen worden opgenomen.

Een aandachtspunt is nog dat in het algemeen wordt aangenomen dat privécorrespondentie en partijpolitieke correspondentie niet onder de definitie van archiefbescheiden valt. Het is voorstelbaar dat- als het mogelijk zou zijn dat raadsleden via de chatfunctie onderling corresponderen over interne partijpolitieke kwesties – een deel van de chats niet onder de Archiefwet 1995 valt.[30]

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. Ook bijzondere omstandigheden kunnen er dus niet toe leiden dat hier van wordt afgeweken. 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 mogelijk 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

[29] Zie hiervoor het Besluit vaststelling selectielijst archiefbescheiden provinciale organen vanaf 1 januari 2020 en het Besluit vaststelling selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020.
[30] Vgl. *De archivering van chatberichten bij het Ministerie van Algemene Zaken. Rapport over de naleving van de Archiefwet* (Rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2022), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200-III, nr. 4, § 2.4.7.

gesloten, speelt in het licht van dit voorstel een belangrijke rol.[31] 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 thuissituatie 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 is bij uitstek een activiteit die ceremoniële waarden in zich heeft.[32]

Ten tweede is de eed of belofte van belang in het kader van integriteit. De eed of belofte bestaat uit twee delen. De zuiveringseed 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 ambtseed waarmee de geïnstalleerde trouw zweert (belooft) aan de Grondwet, en zweert (belooft) 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 raadscyclus 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

[31] Artikel I, onderdeel C, Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, Kamerstukken II, 35546

[32] Advies Munneke beslisregels, p. 6.

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 raadscyclus 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 raadslid[33] 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 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 uitzondering geldt niet voor de eedaflegging door een waarnemend burgemeester, omdat de Gemeentewet niet voorschrijft dat dit in een raadsvergadering moet gebeuren. De aanbieding van een profielschets, de voordracht en de installatie zijn wel uitgezonderd. Dit zijn bijzondere vergadermomenten die vragen om een persoonlijke discussie tussen raadsleden. 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

[33] Voor deze functie worden o.a. ook de termen burgerraadsleden, burgercommissieleden, duo-raadsleden, fractie-ondersteuners gebruikt.

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 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 Argumentenkaart[34] over hybride vergaderen en de discussienotitie van het Rathenau Instituut.[35] 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 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.

De verhouding van het experiment tot de wettelijke bepalingen voor fysiek en digitaal vergaderen wordt nader uiteengezet in de algemene maatregel van bestuur. Duidelijk is wel dat het beperken van de experimenten met hybride vergaderen tot uitzonderlijke gevallen onvoldoende ervaring zal opleveren om conclusies te kunnen trekken over hybride vergaderingen. De regering acht het om die reden kansrijker 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.
In artikel 19b wordt daarom 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. Hierdoor wordt dus geregeld dat deelnemende decentrale volksvertegenwoordigingen gedurende het experiment ook op een hybride wijze rechtmatige besluiten kunnen nemen.

---

[34] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.
[35] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

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 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 bepalingen omtrent de inrichting en werking van decentrale overheden in de Grondwet. De Grondwet is op dit punt sober geformuleerd. Vergaderingen van de raad dienen openbaar te zijn. Wat precies onder een vergadering en onder openbaar wordt verstaan, wordt niet door de Grondwet zelf beschreven. Verder bepaalt de Grondwet dat de wet de inrichting van gemeenten en provincies regelt, alsmede de samenstelling en bevoegdheden van de besturen. Deze rol voor de wetgever betekent overigens niet dat decentrale overheden per definitie geen vrijheid hebben bij hun eigen inrichting en functioneren. De bepaling impliceert in de eerste plaats dat wanneer het rijk hierover instructies wenst te geven, dit aan de wetgever en dus niet aan de regering of aan een Minister is, tenzij de wetgever dat mogelijk heeft gemaakt. De Grondwet schrijft dus zeker niet voor dat de wet in alles moet voorzien. Het overlaten van een zekere ruimte voor eigen invulling past juist erg goed bij hetgeen de Grondwet over decentrale overheden bepaalt.

De Grondwet bepaalt ook dat bij of krachtens de wet de uitzonderingen op de openbaarheid kunnen worden geregeld. Onderhavig voorstel nadrukkelijk geen uitzondering op de openbaarheid. Nu de Grondwet de wetgever op dit punt vrij heeft gelaten, bestaan er geen constitutionele belemmeringen tegen onderhavig voorstel.

Het voorstel vergroot de ruimte van de raad om als vertegenwoordigend lichaam in bijzondere omstandigheden zelf te bepalen op welke wijze het wenst te vergaderen. Op deze wijze faciliteert de wet beter de ruimte die volksvertegenwoordigingen moeten hebben om altijd te vergaderen, ook wanneer omstandigheden een fysieke bijeenkomst belemmeren. Hierbij zal altijd recht moeten worden gedaan aan de vereiste openbaarheid van de vergaderingen, zoals neergelegd in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet. Onderhavig wetsvoorstel beoogt geen beperkingen aan te brengen aan het vereiste van openbaarheid. Zoals ook de Raad van State heeft onderkend in de voorlichting uit 2020, vormt het grondwettelijk vereiste van openbaarheid op zichzelf geen beletsel voor digitale vergaderingen.[36] Wel acht de Afdeling Advisering dit enkel in bijzondere omstandigheden toegestaan, en verwijst daarbij naar zowel artikel 66, als de artikelen 67 en 69 van de Grondwet. Dit standpunt heeft de Afdeling Advisering in zijn advies over voorliggend wetsvoorstel herhaald. Echter, anders dan bij vergaderingen van de Staten-Generaal, wordt de vergaderorde van decentrale volksvertegenwoordigingen nauwelijks door de Grondwet genormeerd. Artikel 67 en 69 van de Grondwet zien op beide Kamers der Staten-Generaal maar kennen geen Grondwettelijke evenknie ten aanzien van decentrale overheden. Of en in hoeverre vergelijkbare

[36] Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, nr. E

bepalingen voor decentrale overheden gelden, is aan de wetgever overgelaten. Zowel in de voorlichting van de afdeling als in het eerder genoemde advies van Munneke wordt gememoreerd dat de Grondwetgever nooit voor de vraag heeft gestaan of vergaderingen langs elektronische weg aan het vereiste van openbaarheid voldoen.[37] Die vraag is daarmee in geval van decentrale overheden aan de wetgever om te beantwoorden. De regering acht een vergadering langs elektronische weg die zonder beperkingen live te volgen is voor eenieder openbaar in de zin van artikel 125 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 of structureel digitaal vergaderd. Onderhavig wetsvoorstel heeft geen ingrijpende gevolgen voor medeoverheden die deze ervaring reeds hebben opgedaan.[38] De technische voorzieningen zijn veelal reeds aanwezig, en het wetsvoorstel stelt hieraan geen nadere of andere eisen dan de Tijdelijke wet. Nu de mogelijkheid tot digitaal vergaderen beperkt is tot bijzondere omstandigheden en daarmee incidenteel zal plaatsvinden, zullen ook voor de Caribische openbare lichamen en de samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen de gevolgen in de uitvoering beperkt blijven. Wel kunnen gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen of eilandsraden in hun reglementen van orde de kaders voor digitaal vergaderen vaststellen voor de situaties waarin zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken. Daarbij kan gedacht worden aan het opnemen van situaties of termijnen waarin wordt besloten tot een vergadering langs elektronische weg. Overigens is dat niet noodzakelijk. Ook indien geen algemene regels worden gesteld, kan in een bijzondere situatie gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid uit dit wetsvoorstel.

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.

Experiment hybride vergaderen

Er kunnen wel uitvoeringsgevolgen 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 eisen worden gesteld aan het

[37] 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
[38] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 93.

experiment zal aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de uitvoering 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.

Voor burgers is het gevolg dat zij voor digitale vergaderingen tevens over digitale middelen dienen te beschikken om de vergadering die op deze wijze worden gehouden te kunnen volgen en eventueel gebruik te maken van hun recht op inspraak. Gemeenten kunnen daar op inspelen door er voor te zorgen dat de digitale vergadering ook op het gemeentehuis te volgen is. Ten aanzien van het vanuit huis volgen van een digitale vergadering zijn de gevolgen naar verwachting minimaal, omdat geen specifieke eisen worden gesteld aan de technische voorzieningen die hiervoor gebruikt kunnen worden en decentrale overheden geen drempels mogen opwerpen ten aanzien van het volgen van de vergadering. Dit kan dus met behulp van de eigen pc, laptop, telefoon of tablet met internetverbinding. Reeds bestaande informatiepunten digitale overheid kunnen burgers ondersteuning bieden bij alle vormen van digitale overheidszaken. Hier kunnen inwoners ook uitleg krijgen over de wijze waarop zij een digitale raadsvergadering kunnen volgen.

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 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.

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor burgers of bedrijven.

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 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

Een eerdere versie van het ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de beroeps- en belangenverenigingen (de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), Statenlid.NU, de Vereniging van Griffiers (VvG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)) en de Kring van commissarissen van de Koning (Kring). Met uitzondering van de openbare lichamen hebben alle aangeschreven instanties een reactie uitgebracht[39]. De bestuurlijke consultatie heeft gelopen tot eind augustus, in verband met de zomerperiode zijn er na het aflopen van de termijn nog reacties ontvangen. Deze reacties zijn meegenomen in de procedure. Gelijktijdig is het conceptwetsvoorstel van 29 juni tot 27 juli 2022 opengestel voor internetconsultatie. Daarbij zijn 7 reacties binnengekomen (waarvan 6 openbare en 1 niet-openbare reacties). De regering spreekt haar dank uit aan hen die de moeite hebben genomen te reageren.

Tot slot is op 4 augustus 2022 een advies ontvangen van het Adviescollege toetsing regeldruk waar hieronder eerst op in zal worden gegaan (8.1). Vervolgens volgt een weergave van de reacties van de koepels en de Kring (8.2), de beroeps- en belangenverenigingen (8.3) en de reacties uit de internetconsultatie (8.4).

8.1 Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk

Op 4 juli 2022 is het conceptwetsvoorstel toegezonden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft het conceptwetsvoorstel beoordeeld en geconcludeerd dat het nut van en de noodzaak voor het wetsvoorstel voldoende zijn onderbouwd. Er zijn volgens het ATR geen minder belastende alternatieven om digitaal vergaderen mogelijk te maken. In het advies wordt aandacht gevraagd voor de waarborging van de toegankelijkheid tot de vergadering, in het bijzonder voor mensen die niet beschikken over de voorzieningen of vaardigheden om digitale vergaderingen te volgen of daaraan bij te dragen. Het ATR oordeelt dat het wetsvoorstel ingediend kan worden nadat met het adviespunt rekening is gehouden.

Als gevolg van dit advies en enkele inspraakreacties is de paragraaf «*Toegankelijkheid van de vergadering*» opgenomen onder 2.3.1 waarin wordt toegelicht wat er wordt verstaan onder toegankelijkheid in verhouding tot digitaal vergaderen. Op deze wijze is het voor gemeenteraden en griffies duidelijk wat van hen wordt verwacht op dit vlak.

8.2 VNG, IPO, UvW en Kring

De VNG is positief over de mogelijkheden die met dit wetsvoorstel worden gecreëerd waarbij met fysieke en digitale vergaderingen kan worden afgewisseld. Dit sluit volgens de VNG aan op een behoefte van gemeenteraden. In de memorie van toelichting staat volgens de VNG een evenwichtige weergave van de voor- en nadelen en de koepel is het er mee eens dat de gemeenteraad het beste zelf kan bepalen wanneer een fysieke of digitale vergadering gewenst is, behoudens de in het wetsvoorstel gemaakte uitzonderingen. De gemaakte uitzonderingen worden door de VNG ondersteund.

[39] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In haar reactie draagt de VNG drie vraagpunten voor. Ten eerste over het wettelijk regelen van de mogelijkheid van bestuurscommissies als bedoeld artikel 83 van de Gemeentewet om ook digitaal te gaan vergaderen. Dit stond al in het algemeen deel van de memorie van toelichting, maar nog niet in de wettekst. Nu zijn in de artikelen 83 van de Gemeentewet en 81 van de Provinciewet de bepalingen over digitaal vergaderen van overeenkomstige toepassing verklaard. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt aangevuld. Het tweede vraagpunt ziet op het experimenteren met hybride vergaderen. De VNG vraagt hoe gemeenteraden die aan het experiment deelnemen rechtsgeldige besluiten als bedoeld in de Gemeentewet kunnen nemen. In paragraaf 2.4 wordt dit verduidelijkt.

Tot slot hebben zowel de VNG als de VvG aandacht gevraagd voor de toepassing van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de verschillen die kunnen ontstaan in de informatie- en communicatiemiddelen die aan raadsleden ter beschikking worden gesteld. In artikel 3.3.2 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders aan alle gemeentelijke politieke ambtsdragers voor de duur van hun ambt informatie- en communicatievoorzieningen ter beschikking stelt, daarbij inbegrepen de abonnementen, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het ambt. In de Circulaire Introductie bij gemeenten van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 november 2018[40] is toegelicht dat er fiscaal sprake is van «digitaal gereedschap» waarvoor een belastingvrijstelling kan worden verkregen als de werkgever kan aantonen dat dit gereedschap noodzakelijk is voor het vervullen van het werk.

De motivering voor extra apparatuur kan dus liggen in het feit dat dit nodig is om digitaal te kunnen vergaderen. De keuze wat nodig is voor de vervulling van het ambt is aan het college. De regering vertrouwt erop dat colleges de benodigde middelen zullen verstrekken indien een raad besluit digitaal te willen vergaderen.

Het IPO is voorstander voor digitaal vergaderen. De regering is het met het IPO eens en de keuze van het gebruik van dit middel bij de provinciale staten dient te liggen. Voor het verdere standpunt, verwijst het IPO naar het position paper dat het samen met de VNG en de UvW in mei 2022 naar de Eerste Kamer heeft gezonden.

De UvW is ook positief over het wetsvoorstel en geeft daarbij twee aandachtpunten en enkele wetstechnische punten mee. De wetstechnische punten zijn voor zover nodig is gebleken, verwerkt. Als eerste aandachtspunt geeft de UvW te kennen dat zij behoefte heeft aan een algemene maatregel van bestuur waarin praktische uitvoeringszaken worden geregeld. Met betrekking tot technische vereisten geeft het wetsvoorstel slechts de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen voor de elektronische omgeving. Tevens is de regering van mening dat de zaken die worden voorgesteld door de UvW thuishoren in een reglement van orde dat zelf door de decentrale volksvertegenwoordigingen opgesteld en vastgesteld zou moeten worden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan hierbij ondersteuning verlenen, ook bij het opstellen van modelverordeningen. Normering in wet- of regelgeving op landelijk niveau wordt op dit moment echter niet noodzakelijk geacht. Het tweede aandachtspunt dat de UvW aandraagt, is de vraag of de chat in een vergadersysteem onderdeel moet zijn van het

[40] wetten.nl – Regeling – Circulaire Introductie bij gemeenten van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers – BWBR0041643 (overheid.nl)

verslag. In de paragraaf *«Verslaglegging en toegankelijkheid»* onder 3.2.1 zijn naar aanleiding van de reactie van de UvW hierover verduidelijkende alinea's opgenomen.

Tot slot is ook de Kring positief over digitaal vergaderen en daarmee over het wetsvoorstel. De Kring verzoek om de uitzonderingsgronden te herzien. Ook doet de Kring het verzoek om fractiegewijze stemming in de wet toe te staan. Het toestaan van fractiegewijze stemming of blokstemming is een fundamentele wijziging van de bestaande stemmingsprocedures die strijdigheid op kan leveren met het verbod van stemmen onder last. Het wettelijk verankeren van mogelijkheden van fractiestemmen vergt een fundamentele herbezinning van de verhouding tussen gekozene en politieke partij. Het stemmen per fractie of middels mandaat stemmen namens een fractie raakt aan het vrij mandaat (lastverbod) van raadsleden. Ideeën in deze richting gaan de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten. Onderhavig wetsvoorstel beoogt uitsluitend een technische mogelijkheid wettelijk te verankeren zonder in te grijpen op constitutionele uitgangspunten en verhoudingen. Op dit moment ziet de regering geen aanleiding een dergelijk fundamentele wijziging van het organiek stelsel te overwegen.

Met betrekking tot het verzoek om de uitzonderingsgronden te herzien moet worden opgemerkt dat ook andere consultatiereacties daarover spreken, waaronder Statenlid.NU, het NGB en de VvG. De argumenten die naar voren worden gebracht hebben echter niet geleid tot een wijziging van het voorstel. Zo mag van voltijdbestuurders als burgemeesters, wethouder of Ministers een grotere zorgvuldigheid worden verwacht als het gaat om het waarborgen van de beslotenheid van een digitale vergadering. Met betrekking tot de overhandiging van de profielschets aan de commissaris van de Koning was al opgemerkt dat dit een bijzondere vergadering is die vraagt om een persoonlijke discussie tussen raadsleden. Tot slot bestaat de wens om politieke ambtsdragers wél digitaal te kunnen beëdigen, met het oog op eventuele noodsituaties zoals Covid-19. Het wetsvoorstel biedt een mogelijkheid die onmiddellijk kan worden toegepast in onvoorziene situaties. In een situatie waarin om welke reden ook langdurig geen enkele vorm van een fysieke vergadering mogelijk is, ontstaan naast de beëdiging van nieuwe politiek ambtsdragers ook andere problemen waarop onderhavig wetsvoorstel geen antwoord biedt. In die situatie zal opnieuw moeten worden bezien welke (wettelijke) oplossing daarvoor geboden kan worden.

8.3 Beroeps- en belangenverenigingen

Met uitzondering van de NVvR en Statenlid.NU zijn de overige, geconsulteerde beroeps- en belangenverenigingen voorstander van het wetsvoorstel. De NVvR en Statenlid.NU zijn van mening dat digitaal vergaderen enkel in crisissituaties mogelijk zou moeten zijn. De NVvR spreekt echter wel steun uit voor digitale commissievergaderingen en onderkent de potentiële meerwaarde van hybride vergaderingen. Verder vraagt de NVvR aandacht voor de participatie van inwoners tijdens digitale vergaderingen en is zij bezorgd om de politisering van de besluitvorming over de vergadervorm en de positie van raadsminderheden daarin.

De zorg over politisering, die wordt gedeeld door het NGB en de VvG, is naar het oordeel van de regering te voorkomen met goede spelregels die lokaal in de reglementen van orde neergelegd dienen te worden. Gebruik van de elektronische vergadermogelijkheid is een lokale afweging die elke raad voor zich dient te maken. Om die afweging goed te maken, kan lokaal gesproken worden of digitaal vergaderen wenselijk is, en zo ja, wanneer

deze vergadervorm wel of niet wordt ingezet. Zoals hierboven in paragraaf 8.2 in reactie op de UvW al is bevestigd, is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bereid om de koepels te ondersteunen bij modelverordeningen die verschillende opties in kaart brengen en dit lokale gesprek kunnen faciliteren. In dit proces zullen desgewenst ook de beroeps- en belangenverenigingen worden betrokken.

De NVvR maakt een terecht punt met betrekking tot participatie van inwoners tijdens digitale vergaderingen. De regering hecht er grote waarde aan te bevestigen dat tijdens digitale vergaderingen niets verandert aan de uitgangspunten met betrekking tot participatie van inwoners. Op grond van artikel 150 van de Gemeentewet zijn gemeenteraden verplicht een verordening vast te stellen met regels over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Zij dienen ook in een digitale omgeving de mogelijkheid tot inspreken te hebben. Daartoe behoort tevens ondersteuning of facilitering indien ingezetenen of belanghebbenden minder digitaalvaardig zijn.

Het NGB, de VvG en Statenlid.NU verzoeken tot herziening van de uitzonderingsgronden. Zoals echter in bovenstaande paragraaf in reactie op de Kring reeds uiteengezet is, ziet de regering in de aangevoerde gronden geen redenen om de uitzonderingsgronden voor digitaal vergaderen te herzien.

8.4 Reacties internetconsultatie

De internetconsultatie heeft zeven reacties opgeleverd. Vijf reacties zijn van inwoners, waarvan drie zich tegen het wetsvoorstel uitspreken. Tevens zijn er reacties van Ieder(in) en het Nederlands Juristen Comité voor de mensenrechten (NJCM).

In een van de reacties wordt verzocht om ook de openbaarheid van de besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen te regelen. Bedrijfsvoeringsorganisaties zijn zogenoemde collegeregelingen. Ze worden ingesteld door colleges van b en w. Daarbij moet ook meegenomen worden dat collegevergaderingen ook niet openbaar zijn. Het staat colleges en samenwerkingsverbanden van colleges daarmee ook zonder nadere wettelijke regeling vrij te kiezen voor een vergadering in een digitale omgeving. Het voorliggend wetsvoorstel regelt niets met betrekking tot collegevergaderingen. Zo men de openbaarheid van de bestuursvergaderingen van bedrijfsvoeringsorganisaties zou willen regelen, is het voorliggende wetsvoorstel niet het geëigende middel.

De reactie van het NJCM richt zich op drie punten. Ten eerste vestigt de reactie de aandacht op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de bestaande grondwettelijke normen. Naar aanleiding van deze reactie zijn de paragraaf over openbaarheid en de paragraaf over verhouding tot hoger recht aangevuld. Daarnaast vraagt de NJCM aandacht voor een certificatieplicht voor het borgen van veilige vergadersystemen en de voorkoming van identiteitsfraude. De mogelijkheid zulke regels te stellen is opgenomen in het wetsvoorstel. Voor nu lijkt dit echter nog niet nodig, omdat de ervaringen onder de Tijdelijke wet uit hebben gewezen dat er geen incidenten zijn geweest op het gebied van cyberveiligheid. De opmerking over de toegankelijkheid bij digitaal vergaderen is gebundeld verwerkt in een extra paragraaf over dit onderwerp.

leder(in) richt zich als belangenorganisatie van mensen met een beperking of chronische ziekte op de toegankelijkheid van digitaal vergaderen. De organisatie is positief, omdat het bij kan dragen aan een grotere politieke participatie van mensen met een beperking of chronische ziekte. Gebruikte technieken dienen dan echter wel toegankelijke en gebruiksvriendelijk te zijn. Ter ondersteuning doet leder(in) de suggestie een heldere paragraaf op te nemen over toegankelijkheid. Als gevolg van het advies van de ATR, de reactie van leder(in) en overige reacties is een extra toegankelijkheidsparagraaf geschreven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel V, onderdeel A (Artikelen 19a Gemeentewet, 19a Provinciewet en 20a WolBES)

De voorgestelde artikelen 19a van de Gemeentewet en de Provinciewet en artikel 20a WolBES beogen provinciale staten, gemeenteraden en de eilandsraden van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba toe te staan om onder bijzondere omstandigheden langs de elektronische weg te vergaderen. Deze mogelijkheid is zowel inhoudelijk als procedureel genormeerd.

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

Het eerste lid schrijft voor dat een vergadering onder bijzondere omstandigheden langs elektronische weg kan plaatsvinden. De afweging of er gesproken kan worden van een bijzondere omstandigheid dient te worden gemaakt door de decentrale volksvertegenwoordiging. Van een bijzondere omstandigheid zou bijvoorbeeld kunnen worden gesproken in het geval van overstromingen, (sneeuw)stormen, een griepgolf, andere infectieziekten, dierziekten, een (grote) brand, een chemisch ongeval, ernstige openbareordeverstoringen, (de dreiging van) een terroristische aanslag of verstoring of uitval van de vitale infrastructuur. Deze voorbeelden zijn niet uitputtend van aard. De afweging of sprake is van een bijzondere omstandigheid wordt gemaakt door de decentrale volksvertegenwoordiging en vraagt steeds een bijzondere beslissing. Die beslissing heeft overigens geen rechtsgevolg en komt daarmee niet voor rechterlijke toetsing of vernietiging door de Kroon in aanmerking.

Tweede lid artikelen 19a Gemeentewet en Provinciewet

Op basis van artikel 19a lid 2 brengt de burgemeester, dan wel commissaris uiterlijk zes uur voor aanvang van de vergadering ter openbare kennis dat de vergadering via elektronische weg plaatsvindt. Dit artikel biedt een mogelijkheid om af te wijken van artikel 19 lid 2, op basis waarvan de burgemeester, dan wel commissaris tegelijkertijd met de oproeping de dag, het tijdstip en de plaats van de vergadering ter openbare kennis brengt. Hierbij is van belang dat de meerderheid van de raad de vergadermodaliteit bepaalt. Dit kan de gemeenteraad op basis van artikel 16 Gemeentewet doen door afspraken te maken en regels te stellen in het reglement van orde die vervolgens door de voorzitter worden uitgevoerd en gehandhaafd. In situaties waarin een reglement van orde daar niet in voorziet, zal de burgemeester op andere wijze moeten nagaan of het vergaderen langs elektronische weg wordt gesteund door een meerderheid van de raad. Dit kan vervolgens bij aanvang van de vergadering, waarvoor een vergaderquorum geldt, openbaar worden geverifieerd.

Derde lid artikelen 19a Gemeentewet en Provinciewet

Het voorgestelde in de artikelen 19a, derde lid, Gemeentewet en 19a, derde lid, Provinciewet, 35, tweede lid, Waterschapswet en 20a, tweede lid WolBES en het vierde lid van artikel 22 Wet gemeenschappelijke regelingen beoogt 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. Een vergadering langs elektronische weg dient live te volgen te zijn voor het publiek via een video- en audioverbinding. Een besloten vergadering langs elektrische weg is daarom niet mogelijk. Hoewel het technisch mogelijk is om een besloten vergadering digitaal te laten plaatsvinden, is de ratio achter deze beperking dat wat besproken wordt in een besloten vergadering, ook écht geheim dient te zijn. In een besloten raadsvergadering is direct zichtbaar wie er aanwezig zijn, en is geen publiek toegestaan. In een thuissituatie kunnen de raad en de griffie zich er niet van verzekeren dat deze absolute beslotenheid geborgd is. Een besloten vergadering langs elektronische weg is daarom niet mogelijk. Dit zou een specifieke wettelijke regeling behoeven waarin dit wetsvoorstel bewust niet voorziet. Dit is expliciet uitgesloten door te bepalen dat artikel 23, tweede en derde lid, op een vergadering langs elektronische weg niet van toepassing zijn.

Vierde lid artikelen 19a Gemeentewet en Provinciewet en artikel 20a lid 2 WolBES

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. Daarbij is toegelicht waarom 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. Verder kunnen vergaderingen van decentrale volksvertegenwoordigingen waarin de eed of belofte wordt afgelegd bij benoemingen niet digitaal plaatsvinden. Het betreft hier niet alleen de benoeming van de burgemeester, commissaris van de Koning, voorzitter van de waterschap en gezaghebber. Het gaat ook om de toelating en de benoeming van decentrale volksvertegenwoordigers, wethouders, gedeputeerden, eilandgedeputeerden, leden van de rekenkamer, leden van de gezamenlijke rekenkamer, de ombudsman en de gezamenlijke ombudsman.

Vijfde lid artikelen 19a Gemeentewet en Provinciewet en vierde lid artikel 20a WolBES

In het vierde lid wordt een grondslag voorgesteld om bij ministeriële regeling 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 technische eisen te stellen. Op dit moment is dat nog niet aan de orde.

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 37 van de Waterschapswet afzonderlijk behandeld in deze artikelsgewijze toelichting.

Artikel III, onderdeel B (Artikel 37 Waterschapswet)

Eerste en vierde lid

Het eerste en het derde lid van artikel 37 komen overeen met de leden 1, 4 en 5 van de voorgestelde artikelen 19a van de Gemeentewet en 19a van de Provinciewet en 1,3 en 4 van artikel 20a van de WolBES. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij deze artikelen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de voorzitter uiterlijk zes uur voor aanvang van een vergadering ter openbare kennis brengt dat een vergadering langs elektronische weg plaatsvindt.

Derde lid

Het tweede lid schrijft voor wanneer de digitale vergadering geopend kan worden. De drie voorwaarden die in dit lid staan komen overeen met de voorwaarden genoemd in het tweede lid van artikelen 20 van de Gemeentewet en Provinciewet, en 21 van de WolBES. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij deze artikelen, met dien verstande dat voor de griffier wordt gelezen de secretaris van het algemeen bestuur.

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.

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel III, onderdeel B, artikel V, onderdeel A (Artikelen 19b Gemeentewet, 19b Provinciewet, 37a Waterschapswet en 20b WolBES)

De voorgestelde artikelen 19b van de Gemeentewet en Provinciewet, 37a 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 beide kamers van 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.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B, artikel V, onderdeel B (artikel 20 Gemeentewet, artikel 20 Provinciewet en artikel 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. Voor toegang tot de elektronische omgeving mogen zich geen technische mankementen voordoen, zowel bij het raadslid als bij het vergadersysteem. 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, de voorzitter en de griffier met een eigen elektronisch middel en een eigen account deel moet nemen aan de vergadering. Het is niet toegestaan dat leden, de voorzitter en de griffier gezamenlijk op een account en technisch middel deelnemen. Ten derde moeten de leden, de voorzitter en de griffier op zodanige wijze zichtbaar en hoorbaar zijn dat hun identiteit kan worden vastgesteld. Zij 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.

Artikel I, onderdelen C, D en E, artikel II, onderdelen C, D en E, en artikel V, onderdelen C en D (artikelen 29, 82 en 83 Gemeentewet, 29, 80 en 81 Provinciewet en 30 en 117 WolBES)

Door wijziging van de artikel 20 van de Gemeentewet en de Provinciewet en artikel 21 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.

De raadscommissies en de bestuurscommissies met besluitvormende bevoegdheden als bedoeld in artikelen 82 en 83 van de Gemeentewet en 80 en 81 van de Provinciewet, kunnen met dit wetsvoorstel ook digitaal vergaderen. Daarom worden voor raadscommissies de artikelen 19 tot en met 19b en 21 tot en met 23 van de Gemeentewet en de Provinciewet van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor bestuurscommissies betreft dit de artikelen 19, tweede lid, 19a, 19b, 20, tweede lid, 22 en 23, eerste tot

en met vijfde lid van de Gemeentewet en de Provinciewet.De quorum-eis uit artikel 20, tweede lid, onderdeel b, Gemeentewet en Provinciewet geldt niet voor vergaderingen van de raadscommissies en bestuurscommissies. Deze eis geldt dus niet indien de vergadering langs elektronische weg plaatsvindt. Wel dienen de voorzitter en leden afzonderlijk in een elektronische omgeving deel te nemen aan de vergadering. Artikelen 83, vierde lid, van de Gemeentewet en 81, vierde lid, van de Provinciewet sluiten daarmee aan op artikelen 1.6 en 2.6 van de Tijdelijke wet.

Artikel IV (Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen)

Door het wijzigen en 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,
H.M. de Jonge

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers