Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

[redacted]

Aan:
Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw Hanke Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Betreft: consultatie wetgevingstraject permanente regeling digitaal vergaderen

Den Haag, 25 augustus 2022

Geachte minister,

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden dankt u voor de uitnodiging om in het kader van consultatie als vereniging een reactie te mogen geven op het conceptwetsvoorstel Digitaal vergaderen decentrale overheden.

Wij maken van de gelegenheid gebruik om onze opvatting weer te geven op het conceptwetsvoorstel, in het bijzonder op het openen van de permanente mogelijkheid voor decentrale overheden om digitaal te beraadslagen en te besluiten en de mogelijkheid om te experimenteren met hybride vergaderingen.

In deze brief zullen wij eerst in algemene zin reageren op het conceptwetsvoorstel en daarna specifiek op zowel de permanente mogelijkheid om digitaal te beraadslagen en te besluiten als ook op de mogelijkheid om te experimenteren met hybride vergaderingen. Wij sluiten af met een aantal specifieke punten.

Algemeen

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft na het uitbreken van de coronapandemie in maart 2020 met voortvarendheid meegewerkt aan het totstandkomen van een tijdelijke wet die het mogelijk maakte dat gemeenteraden ook gedurende de pandemie konden blijven beraadslagen en besluiten. Wij zijn en waren van mening dat de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in tijden van crisis moeten kunnen blijven functioneren als de plek waar maatschappelijke knelpunten en vraagstukken besproken kunnen worden en indien nodig ook als sluitstuk van het maatschappelijk debat daarover besluiten kan nemen.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft gedurende de coronapandemie ook kunnen instemmen met het verlengen van de tijdelijke wet. Echter wij hebben – toen de vraag aan de orde kwam of er een permanente regeling zou moeten komen - daarbij onmiddellijk aangegeven dat fysiek vergaderen voor de raad het uitgangspunt is en dat alleen in

crisissituaties, zoals de Coronapandemie, daarvan afgeweken zou kunnen worden. Tegelijkertijd hebben wij ons op het standpunt gesteld dat commissievergaderingen, waaronder Presidia en agenda overleggen, wat ons betreft als dat praktisch is prima online kunnen worden uitgevoerd.

Het is ook tegen deze achtergrond – procedureel meedenken over mogelijke routes die nodig en wenselijk zijn om te onderzoeken en te verkennen - dat wij destijds een gezamenlijke oproep hebben ondertekend om te werken aan een permanente regeling. Daaruit kon en mag niet worden afgeleid dat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden automatisch zou instemmen met welke vorm van een permanente regeling dan ook.

Uitgangspunt

Tegen deze achtergrond informeren wij u graag over onze inhoudelijke opvatting ten aanzien van het conceptwetsvoorstel om permanent beraadslagen en besluitvorming mogelijk te maken. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden stelt met instemming vast dat fysiek vergaderen het uitgangspunt blijft voor het beraadslagen en besluiten door de gemeenteraad.

In de toelichting en uit de onderliggende stukken, zoals het essay[1] van professor Solke Munneke, wordt daarbij aangegeven dat de wetsgeschiedenis zich niet verzet tegen online vergaderen. Deze redenering kunnen wij volgen, maar is volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden niet het enige argument dat bepalend is voor de vraag of het digitaal beraadslagen en besluiten door de gemeenteraad ook online kan.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden citeert uit het essay van Solke Munneke: "De fysieke vergadering is bij uitstek de plaats waar het bijzonder karakter van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan tot uitdrukking komt, veel meer dan in welke digitale vergadering ook. Die fysieke setting raakt zowel het debat zelf (en de deelnemers daaraan) als de positie van degenen die vertegenwoordigd worden. De fysieke raadsvergadering werkt in zekere zin als katalysator voor de eigen aard en functie van de raad als politieke volksvertegenwoordiging."

De raadsvergadering is de plek waar het democratische debat in de gemeente over alle vraagstukken die aan de orde zijn in de lokale gemeenschap worden besproken en waarover besloten kan worden. Fysiek vergaderen is daarom het terechte uitgangspunt van het conceptwetsvoorstel. "Het ligt dus voor de hand de fysieke vergadering als hoofdverschijningsvorm van de raad te houden, maar de mogelijkheid om van die hoofdregel af te wijken als bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen", zo besluit Solke Munneke.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is het tegen deze achtergrond oneens met uw stelling dat de digitale vergadering als gelijkwaardig alternatief in de wet dient te worden verankerd. De Nederlandse Vereniging

[1] De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden? Juni 2021, Solke Munnike

voor Raadsleden vindt dat digitaal beraadslagen en besluiten door de raad alleen dan noodzakelijk is wanneer er sprake is van een crisissituatie. In alle overige gevallen geven wij de voorkeur aan de fysieke vergadering omdat deze het beste past bij de raad als plek en sluitstuk van het democratisch debat in de samenleving.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden constateert dat u met uw keuze kiest voor een route waarbij de bestuurlijke efficiëntie en slagvaardigheid belangrijker is dan tijd en ruimte te geven aan de raad als plek voor het democratische debat. Alleen wanneer er sprake is van een crisissituatie, zoals de coronapandemie, kan daar volgens ons van worden afgeweken door digitaal vergaderen mogelijk te maken.

Wanneer u toch volhardt in uw opvatting dat het functioneren van de lokale democratie ook in gewone situaties waar geen sprake is van een crisissituatie baat heeft bij de mogelijkheid van digitaal beraadslagen en besluiten door de raad merken wij op dat wij een probleem voorzien in de mogelijkheid van de keuzevrijheid om digitaal te kunnen vergaderen. Op zichzelf is het een bij de gedecentraliseerde eenheidsstaat passende invulling dat de gemeenteraad zelf kan en mag besluiten of er wordt gekozen voor online beraadslagen en besluit.

Minderheid

Echter, de praktijk leert ons dat daarmee de mogelijkheid wordt geopend dat de vraag of digitaal beraadslagen en besluiten nodig is een politieke keuze wordt. In het geval bijvoorbeeld het bestuur van mening is dat vandaag een voorziening moet worden getroffen in het kader van een bestemmingsplan (of straks onder de omgevingswet) en dat dit geen uitstel duldt, bijvoorbeeld vlak voor het reces, valt niet uit te sluiten dat dit dan snel en efficiënt via een online vergadering geregeld zou kunnen worden. Daarmee wordt niet alleen tijd en ruimte voor het democratische debat in de raad en de samenleving beperkt. Het gaat, zo vrezen wij ook, betekenen dat de democratische meerderheid onvoldoende ruimte biedt aan de democratische minderheid. De kracht van een (lokale) democratie zit ook in de ruimte en tijd die wordt geboden aan de minderheid, zowel in de gemeenteraad als in de samenleving. Een goed bestuur houdt daarmee rekening in de planning van te nemen besluiten.

Politisering

De suggestie wordt gewekt dat dit soort politieke effecten beperkt zijn. In de memorie wordt daarbij verwezen dat de Evaluatiecommissie die de werking van de tijdelijke wet tijdens de coronapandemie heeft onderzocht, heeft geconstateerd dat in een beperkt deel van de gemeenteraden (en provinciale staten) sprake is geweest van enige mate van politisering van interne besluitvorming over al dan niet digitaal vergaderen. Over deze opmerking mag volgens ons niet lichtzinnig worden geoordeeld. De praktijk leert dat de lokale democratie heel pragmatisch is, met name in noodsituaties, zoals tijdens de coronapandemie. Wanneer er geen sprake is van een noodsituatie is het volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden geen vanzelfsprekendheid dat de politisering van de vraag fysiek dan wel digitaal

vergaderen zich slechts in beperkte mate zal voordoen. Bovendien zou de vraag misschien wel moeten zijn: is het niet beter wanneer we het risico daarop uitsluiten?

Hybride vergaderen
De regering wil, zo blijkt uit uw conceptwetsvoorstel, experimenteren met hybride vergaderingen waarbij een deel van de raadsleden gezamenlijk fysiek aanwezig is, terwijl gelijktijdig een ander deel online deelneemt aan dezelfde vergadering. Al tijdens de coronapandemie hebben gemeenten en griffiers gezocht naar vormen tussen digitale en volledig fysieke vergaderingen. Met het experiment kunnen raadsleden ongeacht beperkende omstandigheden digitaal deelnemen aan een vergadering die ook fysiek plaats vindt. Wij onderkennen hiervan de potentiële meerwaarde. Tegelijkertijd constateert de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden dat hieraan ook een risico is verbonden, namelijk dat de keuze van fysiek en online vergaderen onderdeel wordt van politiek debat dan wel kan leiden tot een verschil in typen volksvertegenwoordigers. Wanneer er tot dit experiment wordt besloten, zou het onze aanbeveling zijn om nadrukkelijk te kijken naar dit soort aspecten voor het functioneren van het lokale democratische debat. Wat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden betreft zouden experimenten met hybride vormen van vergaderen beproefd kunnen worden in andere vergadervormen dan de besluitvormende raadsvergadering, bijvoorbeeld de commissievergadering of vergadering van het presidium.

Specifiek
Een punt over de techniek van het digitaal beraadslagen en besluiten. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ervaringen met de tijdelijke wet tijdens de coronapandemie veel inzicht heeft gegeven in wat kan en wat lastig is. Uit de toelichting blijkt dat dit allemaal op te lossen moet zijn.

Een belangrijk aspect waarvoor wij in deze aandacht willen vragen is de betrokkenheid van inwoners. Participatie van inwoners dient vanaf het eerste moment van beleidsvoorbereiding en -besluitvorming onderdeel van het proces te zijn. Juist in de coronaperiode met digitaal vergaderen hebben wij de inbreng van de inwoner toch in belangrijke mate gemist en is de positie van de inwoner vaak op het tweede plan gebleven. Onze indruk is dat in een digitale vorm van vergaderen de betrokkenheid, maar vooral de bijdrage en participatie van alle inwoners, daarom niet vanzelfsprekend goed is geregeld. Wat ons betreft is daarvoor een extra inspanning nodig van alle betrokkenen, in het bijzonder uw ministerie, onze vereniging en de Vereniging van Griffiers.

Afleggen eed

Het wetsvoorstel noemt drie uitzonderingen waar fysiek vergaderen te allen tijde gewenst is. Ten eerste wanneer er sprake is van het afleggen van de eed of bij belangrijke politieke benoemingen. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden kan dit alleen maar benadrukken. We hebben daarbij wel een vraag: wat ons betreft gaat het over alle politieke benoemingen, zowel raadsleden, maar ook over de benoeming van burgemeesters, wethouders en anderen, zoals de leden van de Rekenkamer of Ombudsman. Uit de

toelichting komt het ons voor dat u dit wilt beperken tot alleen de burgemeester. Wilt u ons aangeven dat het alle politieke benoemingen betreft?

Ten tweede vindt u dat besloten vergaderingen altijd fysiek moeten worden gehouden. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden kan dit alleen maar onderschrijven.

Ten derde schetst u een aantal situaties waarbij lastig is vast te leggen of er fysiek dan wel digitaal vergaderd kan worden. U noemt daarbij een (on)vrijwillige computerstoring, een verbouwing van het gemeentehuis, een 'staartje' van een uitgelopen vergadering, een raad die met reces is. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden stelt vast dat voor de uitbraak van de coronapandemie dit soort situaties zich ook voordeden, maar dat daarvoor altijd in de vorm van fysieke vergaderingen een oplossing voor is gevonden. En zeker waar het gaat om besluitvorming vlak voor een reces willen wij benadrukken dat volgens ons de waarde van een tijdig en goed voorbereid democratisch debat van meer belang is dan op het laatste moment snel voor het reces om zogeheten urgente noodzakelijkheid snel tot besluitvorming over te gaan.

Wat betreft een mogelijke uitbraak van een besmettelijke ziekte: daarvoor geldt wat ons betreft de crisissituatie. In dat geval is het van belang te weten dat er de mogelijkheid is om digitaal te kunnen beraadslagen en te kunnen besluiten.

Tot slot, benadrukken wij dat het ons gaat om de wijze van beraadslagen en besluiten door de gemeenteraad. Voor wat betreft voorbereidende commissievergaderingen of andere gelijksoortige vormen van overleg ter voorbereiding van de beraadslagingen en besluitvorming in de gemeenteraad zien wij voldoende ruimte om daar waar dat nodig en wenselijk is om vormen van digitaal vergaderen de ruimte te bieden.

Wij zien met belangstelling uit naar het vervolg in dit traject. Vanzelfsprekend zijn wij beschikbaar voor nader gesprek en toelichting. Hiervoor kunt u contact opnemen met [redacted], directeur van het bureau van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, [redacted] e-mail: [redacted]

Met vriendelijke groet,

Namens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

[redacted]

H. Willemstein, voorzitter