

Vergaderjaar 2024–2025

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 voordecentrale volksvertegenwoordigingen mogelijk maakt (Wet digitaal vergaderen decentrale overheden)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 juni 2025

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel tot Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met een permanente regeling die beraadslagen en besluiten langs de digitale weg voor decentrale volksvertegenwoordigingen mogelijk maakt (Wet digitaal vergaderen decentrale overheden). We danken de leden voor hun inbreng en gaan graag in op de in het verslag gestelde vragen. Het is goed te zien dat de Kamer veel aandacht schenkt aan dit onderwerp. De regering herkent de dilemma's die in de vragen aan de orde worden gesteld en wil daar graag in de beantwoording op ingaan. Met de aan het woord zijnde fracties hecht de regering veel belang aan het fysiek vergaderen. Fysiek en digitaal vergaderen kunnen dan ook zeker niet gelijkgesteld worden. De regering heeft zich de kritiek van de Raad van State, die ook in de vragen van de Tweede Kamer wordt gememoreerd, aangetrokken. Tegelijkertijd zijn er naar de mening van de regering goede redenen nieuwe technologische mogelijkheden te benutten waar dat oplossingen voor concrete problemen biedt.

Als het gaat om de experimenteerbepaling voor hybride vergaderingen, zie ik dat een aantal fracties de zorg uitspreken dat een experiment de deur open zou kunnen zetten naar de normalisering van hybride raadsvergaderingen. Die zorg wordt ook door bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden gedeeld. Ik neem deze zorgen serieus en deel met deze fracties de opvatting dat het aanvankelijk voorgestelde experiment met hybride raadsvergaderingen bij nader inzien niet wenselijk is. Dit heeft mij doen besluiten om op dit moment af te zien van de experimenteerbepaling. Naast deze Nota naar aanleiding van het Verslag dien ik daarom ook een nota van wijziging in bij uw Kamer, waarin

de experimenteerbepaling voor hybride raadsvergaderingen uit het Wetsvoorstel digitaal vergaderen decentrale overheden zal worden geschrapt. In de beantwoording van de vragen over hybride vergaderen wordt deze keuze nader toegelicht.

In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording van de vragen in gewone typografie. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden. In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt omwille van de leesbaarheid veelal uitsluitend over gemeenteraden, raadsleden en de Gemeentewet gesproken. Hierbij wordt tevens bedoeld op de andere decentrale volksvertegenwoordigingen en volksvertegenwoordigers en op de gelijklopende bepalingen in de bijbehorende organieke wetten, tenzij expliciet anders wordt vermeld. Daar waar de beantwoording van de vragen uit het verslag raakvlakken heeft met het openbaar bestuur van de waterschappen werk ik samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), als verantwoordelijk Minister voor de inrichting van het waterschapsbestel.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uitgebracht, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de waterschappen en de Waterschapswet.

I. ALGEMEEN DEEL

*De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om digitaal vergaderen door vertegenwoordigende lichamen van decentrale overheden mogelijk te maken. Deze leden hebben over het voorliggende wetsvoorstel enkele zorgen en een aantal vragen.*

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen goed dat tijdens specifieke noodsituaties, zoals bijvoorbeeld tijdens de hevige pieken van de COVID-19 pandemie, het wenselijk kan zijn om door vertegenwoordigende lichamen digitaal vergaderen mogelijk te maken. Het democratisch proces moet immers ook in dergelijke situaties voortgang kunnen vinden. Deze leden lezen in het voorliggende wetsvoorstel dat de permanente mogelijkheid wordt gecreëerd om digitaal vergaderen mogelijk te maken. Zij vinden het verstandig dat er een regeling is voor noodsituaties, maar hebben – net als de Afdeling advisering van de Raad van State en bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (hierna: NVvR) en StatenlidNu – zorgen over het verschuiven van fysieke vergaderingen naar digitale vergadering. Deze leden vinden de openbaarheid van vergaderingen van groot belang en zij delen dan ook de zorgen van de genoemde adviezen. Ook wijzen deze leden op het belang van het contact tussen volksvertegenwoordigers onderling en met andere betrokkenen rondom fysieke vergaderingen.

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog een zorg over de transparantie van vergaderingen van algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen. Hier worden soms besluiten genomen die veel impact kunnen hebben op de lokale of regionale samenleving, maar er is hierover vaak veel onbekend bij inwoners. Deelt de regering deze zorgen? De voorliggende wet wijzigt ook de Wet gemeenschappelijke regeling. Kan de regering aangeven hoe de vergaderingen die onder deze wet plaatsvinden meer onder de aandacht kunnen worden gebracht van inwoners en hoe geborgd wordt dat ook digitale vergaderingen onder deze wet breed bekend worden gemaakt?

De regering begrijpt de zorgen die de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben over digitaal vergaderen. Deze komen terug in meerdere vragen in het vervolg van het verslag. Op deze zorgen wordt dan ook verderop in deze nota gereflecteerd.

De regering is het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat op het niveau van gemeenschappelijke regelingen vaak besluitvorming plaatsvindt die voor inwoners van belang is en dus interessant kan zijn om te volgen. De zichtbaarheid van de besluitvorming door besturen van gemeenschappelijke regelingen is dan ook een aandachtspunt voor de regering. De regering zet zich daarom actief in om de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen transparanter te maken, bijvoorbeeld door raadsleden te wijzen op hun mogelijkheden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het nog meer onder de aandacht brengen van het werk dat gemeenschappelijke regelingen doen en van de vergaderingen van hun besturen, is iets waar de regering zich, los van de vergaderwijze, voor inspanst. Ook voor algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen geldt dat met dit wetsvoorstel de fysieke vergadering de hoofdregel blijft en digitale vergaderingen alleen onder bijzondere omstandigheden mogelijk worden gemaakt. Dit wetsvoorstel heeft naar de inschatting van de regering voor gemeenschappelijke regelingen dan ook geen andere gevolgen dan voor de andere decentrale overheden.

*De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel met betrekking tot digitaal vergaderen van decentrale overheden. Daar waar deze leden het hebben over het gemeentelijk niveau doelen zij tevens op de andere decentrale overheden, waar het wetsvoorstel betrekking op heeft. Graag willen zij een aantal vragen aan de regering stellen.*

*De leden van de **NSC**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben deze leden nog een negental vragen.*

2 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie lezen dat de Raad van State zorgen heeft over het steeds verder normaliseren van het hybride en online vergaderen. Hoe reflecteert de regering hierop en ziet zij een volledige gelijkstelling van fysiek, online en hybride vergaderen op termijn als een mogelijkheid?*

De regering begrijpt de zorgen die de Raad van State heeft bij een volledige gelijkschakeling van de fysieke en digitale vergaderwijze voor de raadsvergadering. In het wetsvoorstel dat bij uw Kamer is ingediend, is het oorspronkelijke voorstel dan ook aangepast om tegemoet te komen aan die zorgen. In het voorstel zoals aangeboden aan de Raad van State was de digitale vergadering een volwaardig alternatief voor de fysieke

vergadering waarvoor de raad altijd kon kiezen. Het wetsvoorstel zoals aangeboden aan de Kamer beperkt de digitale vergadering tot een mogelijkheid die gebruikt kan worden indien bijzondere omstandigheden de doorgang van een fysieke vergadering belemmeren. De fysieke raadsvergadering is dus het uitgangspunt. Hiermee tracht de regering te voldoen aan de wens van de overgrote meerderheid van de decentrale volksvertegenwoordigers om digitaal vergaderen, in ieder geval incidenteel, mogelijk te maken.¹ De regering meent dat de fysieke raadsvergadering hoe dan ook de norm moet blijven. Dit wordt zo kunnen we uit de evaluatie van de Tijdelijke wet opmaken – breed gedeeld. Na de ervaringen onder de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (hierna: Tijdelijke wet), gaf namelijk slechts 2 tot 3 procent van de volksvertegenwoordigers aan digitaal vergaderen als standaardoptie te wensen. In de praktijk bleek dan ook dat raden tijdens de coronapandemie weer fysiek gingen vergaderen zodra dit mogelijk was.

Wat betreft de hybride raadsvergadering kan het volgende worden gezegd. Zoals hierboven aangegeven is de keuze gemaakt om af te zien van het experiment met hybride raadsvergaderingen. De bepaling die dit experiment wettelijk mogelijk zou maken wordt dan ook bij nota van wijziging uit dit wetsvoorstel verwijderd. In de beantwoording van de vragen over hybride vergaderen wordt deze keuze nader toegelicht.

3 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie constateren dat er, naast voordelen, ook risico's zijn verbonden aan online en hybride vergaderen. In lijn daarmee vragen deze leden welke kaders en richtlijnen de regering mee wil geven om de veiligheid van dergelijke vergaderingen te waarborgen. Wil de regering daarbij ook specifiek ingaan op de wijze waarop identificatie gewaarborgd wordt?*

De regering kiest er bewust voor om op het niveau van de wet geen nadere technische eisen te stellen voor het digitaal vergaderen, bijvoorbeeld over de te gebruiken vergadersystemen. Technologische ontwikkelingen gaan naar hun aard zeer snel en wetgeving is een relatief tijdrovend proces om hierop adequaat te kunnen inspelen. In plaats daarvan bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor de Minister van BZK om nadere technische eisen te stellen aan de elektronische omgeving van een raadsvergadering, indien dit nodig blijkt. Daarmee kan eventueel snel worden ingespeeld op bestaande problemen of nieuwe technologische ontwikkelingen. Op dit moment bestaat geen aanleiding om al nadere eisen te stellen. Uit de evaluatie van de Tijdelijke wet is gebleken dat de gebruikte systemen voor digitaal vergaderen voldeden 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.² De regering vertrouwt erop dat deze lijn wordt voortgezet en laat de decentrale overheden vrij in het kiezen van een vergadersysteem en een handelwijze die de benodigde waarborgen biedt. Wel zal de regering uiteraard contact houden met de mede-overheden om te bezien of zich in de praktijk geen problemen voordoen op dit punt.

¹ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 85.

² Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 63.

Specifiek met betrekking tot de identificatie regelt dit wetsvoorstel wel dat alle deelnemers aan de raadsvergadering zichtbaar en hoorbaar moeten zijn, zodat de identiteit van alle deelnemers kan worden vastgesteld. Verder geldt ook hiervoor dat geen specifieke technische regels in de wet zelf worden gesteld en dat de precieze wijze waarop de identificatie wordt gewaarborgd door de decentrale overheden wordt bepaald. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het inloggen met een tweestapsverificatie. De regering zal bezien in hoeverre behoefte bestaat aan nadere informatie hierover, bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking.

4 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie constateren dat veel data van online vergaderingen en online chats in andere landen wordt bewaard en opgeslagen. In deze landen gelden soms andere privacyregels en -wetgeving. Welke maatregelen wil de regering nemen om deze data – indien nodig – zo veel mogelijk te beschermen?*

Dit wetsvoorstel is bewust techniekneutraal geformuleerd, zoals aangegeven in reactie op vraag 3. De decentrale overheden kunnen derhalve zelf een vergadersysteem kiezen voor de digitale raadsvergaderingen. Daarbij zijn zij wel gebonden aan de bestaande privacywetgeving. De regering erkent dat deze wetgeving uiteen kan lopen tussen de landen waar de data worden bewaard en opgeslagen. Bij de evaluatie van de Tijdelijke wet zijn ook op dit punt geen grote problemen geconstateerd bij de veelgebruikte vergadersystemen. De regering beveelt de volksvertegenwoordigingen, en met name ook de griffies, desalniettemin aan om bij de keuze voor een vergadersysteem mee te laten wegen hoe wordt omgegaan met de opslag van data.

*De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Deze leden ondersteunen de wens om de Tijdelijke wet digitaal vergaderen decentrale overheden (hierna: Tijdelijke wet) die digitaal vergaderen voor decentrale overheden mogelijk maakt een permanent karakter te geven. Zij zien ook dat er zorg is gedragen voor de toegankelijkheid en openbaarheid van de raadsvergaderingen, zoals vastgelegd in artikel 125 van de Grondwet. Zij benadrukken het belang hiervan. Zij hebben nog wel enkele vragen over de wijze waarop besloten kan worden tot digitaal vergaderen.*

*De leden van de **SP**-fractie hebben de Wet digitaal vergaderen decentrale overheden gelezen. Deze leden hebben hier nog enkele vragen over.*

*De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het onvoldoende duidelijk wat de precieze reikwijdte van het voorstel is die de regering beoogt. Deze leden vinden het positief dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aanscherpingen zijn doorgevoerd, maar zij hebben de indruk dat aan het bijzondere karakter van de fysieke bijeenkomsten van de volksvertegenwoordiging nog onvoldoende recht wordt gedaan.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet digitaal vergaderen decentrale overheden. Deze leden zijn zeer kritisch op voorliggend wetsvoorstel omdat het wetsvoorstel het belang miskent van fysiek vergaderen door volksvertegenwoordigers voor een volwaardig democratisch proces. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik vragen te stellen over voorliggend wetsvoorstel.*

1. Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie achten het in het algemeen een goede zaak dat er wettelijk wordt geregeld dat gemeenteraden in bepaalde bijzondere omstandigheden digitaal bijeen kunnen komen en besluiten kunnen nemen, want ook in die bijzondere omstandigheden moet er bestuurd kunnen worden. Dan is een digitale vergadering te verkiezen boven het in het geheel niet bijeenkomen als gemeenteraad. Ook in de praktijk is er, zo is gebleken, behoefte aan een permanente regeling. Maar het is goed dat fysiek vergaderen het uitgangspunt blijft. Fysiek vergaderen heeft in een democratie zeker een meerwaarde, zo menen deze leden.*

5 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering klip en klaar te stellen dat de norm voor vergaderingen van volksvertegenwoordigers een fysieke vergadering is die, tenzij besloten, laagdrempelig bezocht kan worden voor geïnteresseerde bewoners, pers of andere belangstellenden. Erkent de regering dat met voorliggend wetsvoorstel deze norm onder druk komt te staan? Zo nee, waarom niet?*

De norm zoals de leden van de ChristenUnie fractie die noemen, ligt ten grondslag aan dit wetsvoorstel. De regering heeft goed acht geslagen op het advies van de Raad van State ter zake en in het wetsvoorstel de norm van de fysieke vergadering vastgelegd. Dat een vergadering openbaar dient plaats te vinden en dat deze laagdrempelig bezocht moet kunnen worden door bewoners, pers of andere belangstellenden, is voor de regering altijd het uitgangspunt geweest. Daaraan doet dit wetsvoorstel dan ook niet af. Indien in bijzondere omstandigheden een vergadering langs elektronische weg plaatsvindt, moet deze altijd live via beeld en geluid voor eenieder te volgen kunnen zijn, zo bepaalt dit wetsvoorstel.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

6 – VVD

*Met het wetsvoorstel maakt de regering het mogelijk voor decentrale overheden om digitaal te vergaderen. De regering laat daarbij nadrukkelijk ruimte voor lokale afwegingen, waarmee de digitale vergaderwijze in meer situaties is toegestaan dan alleen in landelijke noodgevallen, zoals de COVID-19 crisis. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering dit nader te motiveren. Hoe past deze bredere reikwijdte van het wetsvoorstel in de wijziging die de regering in het wetsvoorstel heeft aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State? Met die wijziging is er immers voor gekozen om de digitale vergadering niet gelijkwaardig te laten zijn aan de fysieke vergadering en dat de digitale vergadering alleen als een alternatief mag dienen in het geval van bijzondere omstandigheden. Door in dezen ruimte te laten voor lokale afwegingen kunnen er grote verschillen tussen gemeenten ontstaan. De ene gemeente zal eerder tot digitaal beraadslagen overgaan dan de andere gemeente. Zijn er criteria die aan gemeenteraden kunnen worden meegegeven? Waarom is er niet voor gekozen om in de wet een algemeen geformuleerde bepaling op te nemen, waaruit blijkt dat digitaal vergaderen de uitzondering is? In hoeverre biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat in een gemeente digitaal vergaderen de norm wordt? Dit zou wat deze leden betreft onwenselijk zijn.*

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot de wettelijke afbakening en inkadering van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. De regering heeft gezocht naar een balans. In de eerste plaats

is vastgelegd dat de norm en de hoofdregel is dat er fysiek wordt vergaderd. Slechts in bijzondere situaties, wanneer een fysieke vergadering geen doorgang kan vinden, kan de raad ervoor kiezen te vergaderen langs elektronische weg. Daarmee is, anders dan de leden van de VVD-fractie suggereren, juist getracht wettelijk vast te leggen dat een vergadering langs elektronische weg de uitzondering is. Vergaderen langs elektronische weg kan onder dit wetsvoorstel dus nooit de norm worden. Wanneer sprake is van dergelijke bijzondere situaties is echter inderdaad niet nader wettelijk genormeerd. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat juist dit soort situaties onvoorspelbaar en casuïstisch zijn. Een meer gedetailleerde wettelijke regeling heeft als risico dat bepaalde situaties niet worden genoemd omdat de wetgever deze niet voorziet. Ten tweede past een niet geclausuleerde regeling als deze goed bij het karakter van de Gemeentewet. De wet geeft kaders mee voor een zo doelmatig en democratisch mogelijk gemeentebestuur, zonder daarbij te vervallen in zeer specifieke voorschriften over de vergaderorde of -wijze. Zo is ook niet inhoudelijk genormeerd op welke gronden de raad besloten kan vergaderen. Wel is vastgelegd op welke wijze de raad hierover een beslissing neemt. De mogelijkheid te vergaderen langs elektronische weg kent een vergelijkbare benadering. De wet stelt de hoofdregel en maakt een uitzondering mogelijk, maar de toepassing hiervan is aan de gekozen raad. Dat dit tot verschillen in de toepassing kan leiden is niet uitgesloten. Tegelijkertijd kan uit de evaluatie van de Tijdelijke wet niet worden geconcludeerd dat deze verschillen onaanvaardbaar groot zijn. De regering is dan ook niet bevreesd dat raden onnodig snel naar deze mogelijkheid zullen grijpen.

7 – VVD

In hoeverre zal er straks een afwisseling plaatsvinden tussen digitaal dan wel fysiek vergaderen? Het komt deze leden voor dat er geen sprake van bijzondere omstandigheden kan zijn als er afwisselend fysiek en digitaal kan worden vergaderd, tenzij er zich kort achter elkaar bijvoorbeeld een grote ordeverstoring en een grote brand voordoen. Deze leden krijgen graag een reactie van de regering op de hier gestelde vragen en aange-stipte punten.

*Wat als later blijkt dat het niet nodig was om een digitale vergadering te houden, maar de raad gewoon fysiek bijeen had kunnen komen? Graag krijgen de leden van de **VVD**-fractie een reactie.*

Dit wetsvoorstel maakt digitaal vergaderen mogelijk onder bijzondere omstandigheden, dus in uitzonderingssituaties. De bedoeling van dit wetsvoorstel is dan ook niet om een constante afwisseling tussen fysiek en digitaal vergaderen op gang te brengen. Fysiek vergaderen blijft het uitgangspunt. Zoals de leden van de VVD-fractie zelf al aangeven, is het echter denkbaar dat zich in enkele gevallen meerdere bijzondere omstandigheden achter elkaar voordoen. Met betrekking tot de vraag wat er gebeurt als later blijkt dat de raad fysiek bij elkaar had kunnen komen, moet worden vastgesteld dat de mogelijkheden dit te herstellen beperkt zijn. Het is niet aannemelijk dat in dat geval de Kroon op die grond tot vernietiging van de betreffende raadsbesluiten zal overgaan.³ De Gemeentewet kent geen toezichtsbevoegdheden die op een andere wijze ingrijpen van hogerhand mogelijk maken ten aanzien van de toepassing van de Gemeentewet door het gemeentebestuur. Daarmee zouden strakkere criteria ook met name een symbolische waarde hebben. Interbestuurlijke handhaving lijkt ook als de wet meer normatieve richting zou geven immers niet goed mogelijk. Hierover zal dus primair op lokaal

³ Deze vernietigingsbevoegdheid is toegekend aan gedeputeerde staten indien het de waterschappen betreft.

niveau het gesprek gevoerd moeten worden. Als de raad achteraf constateert dat onnodig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om digitaal te vergaderen, is het van belang dat hierop in de raad zelf gereflecteerd wordt. Uit een dergelijke situatie kunnen dan lessen worden getrokken voor toekomstige situaties.

8 – VVD

*In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld genoemd van het houden van een spoedeisende vergadering in de zomer omdat er iets niet goed in het bestemmingsplan is geregeld. In hoeverre is die situatie een bijzondere omstandigheid die een digitale vergadering noodzakelijk maakt? Graag krijgen de leden van de **VVD**-fractie een reactie van de regering.*

Het voorbeeld waar de leden van de VVD-fractie op doelen is afkomstig uit de Argumentenkaarten die de regering heeft laten maken ter voorbereiding op dit wetsvoorstel.⁴ In deze Argumentenkaarten zijn de voor- en nadelen van digitaal vergaderen overzichtelijk tegenover elkaar gezet. Als een van de voordelen werd daarbij de continuïteit van het bestuur genoemd, omdat bijvoorbeeld ook vergaderd zou kunnen worden tijdens het reces in spoedeisende gevallen. In die context moet dat voorbeeld worden gezien. In dit wetsvoorstel is er uiteindelijk voor gekozen om digitaal vergaderen mogelijk te maken onder bijzondere omstandigheden. Daarbij gaat het om onvoorspelbare, niet door het gemeentebestuur beïnvloedbare situaties die daadwerkelijk een belemmering vormen voor een fysieke raadsvergadering. In concrete gevallen wordt het ter beoordeling van de raad gelaten of op basis van deze criteria gesproken kan worden van een bijzondere omstandigheid. Het is denkbaar dat zich een bijzondere omstandigheid voordoet tijdens het reces. Dit hangt af van de spoedeisendheid van het te nemen besluit in combinatie met de onmogelijkheid om op korte termijn een fysieke vergadering te beleggen. Ook is van belang of het onderwerp van de spoedeisende besluitvorming vooraf te voorzien was. De afwezigheid van een of enkele raadsleden is uiteraard niet genoeg om van een bijzondere omstandigheid te spreken.

2.1 Aanleiding en doel van de regeling

9 – SP

*De leden van de **SP**-fractie constateren dat de digitale vergadering alleen bij hoge uitzondering plaatsvindt. Deze leden constateren ook dat dit dus niet alleen geldt voor infectieziektes, maar ook dat andere gevallen zich kunnen voordoen. Kan de regering aangeven wanneer dit kan gebeuren en dit ook met een aantal voorbeelden illustreren?*

De reikwijdte van dit wetsvoorstel is inderdaad nadrukkelijk ruimer dan enkel gezondheidscrisis zoals de coronapandemie. De gedachte achter dit wetsvoorstel is dat digitaal vergaderen in bepaalde omstandigheden ook wenselijk kan zijn buiten dergelijke gezondheidscrisis. Wel blijft de digitale vergaderwijze de uitzondering op de hoofdregel van de fysieke raadsvergadering. Met dit wetsvoorstel kan de raad besluiten om digitaal te vergaderen in geval van bijzondere omstandigheden. Wanneer sprake is van een bijzondere omstandigheid en of die bijzondere omstandigheid noodzaakt tot een digitale vergadering, wordt ter beoordeling door de raad gelaten. De regering geeft daarbij als richtlijn mee dat een bijzondere omstandigheid een onvoorspelbare en niet door het gemeentebestuur

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

beïnvloedbare situatie is die daadwerkelijk een belemmering vormt voor een fysieke vergadering. Voorbeelden van dergelijke situaties zijn de uitbraak van een griepgolf, een zware storm, een grote brand, de dreiging van een aanslag of de uitval van vitale infrastructuur. Dergelijke bijzondere omstandigheden zijn immers naar hun aard onvoorspelbaar. Deze voorbeelden zijn echter niet uitputtend.

2.2 Rapporten en verkenningen

10 – VVD

*Een belangrijk democratische waarborging in een digitale setting is de identificatie van raadsleden. Zoals de regering stelt, zijn er geen noemenswaardige bezwaren voortgekomen uit de evaluatie van de Tijdelijke wet en dat het digitaal vergaderen voldeed aan de eisen. Echter, in het licht van de snelle ontwikkelingen die elkaar opvolgen in het digitale domein en in het licht van de huidige geopolitieke situatie, vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af in hoeverre dit wetsvoorstel voldoende houvast biedt voor toekomstige ontwikkelingen. Hoe kunnen bijvoorbeeld deepfakes tegengegaan worden? In hoeverre blijft de identificatie echt voldoende verzekerd digitaal, nu en in de toekomst? Deze leden vragen om een nadere reactie van de regering hierop.*

De leden van de VVD-fractie geven terecht aan dat ontwikkelingen in het digitale domein elkaar snel opvolgen. Juist om die reden heeft de regering ervoor gekozen om het wetsvoorstel zelf techniekneutraal te formuleren, maar de Minister van BZK wel de mogelijkheid te geven om nadere technische eisen te stellen aan de elektronische omgeving van de raadsvergaderingen indien dit nodig blijkt te zijn. Dit biedt de mogelijkheid om snel en adequaat in te kunnen spelen op technologische of geopolitieke ontwikkelingen die invloed hebben op het digitaal vergaderen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de ontwikkeling van deepfakes, of aan ontwikkelingen op de plaats op de wereld waar servers van digitale dienstverleners zich bevinden. Op dit moment heeft de regering op basis van de ervaringen met de Tijdelijke wet geen aanleiding om direct te vrezen voor ondermijning van digitale raadsvergaderingen door bijvoorbeeld deepfakes. De regering acht nadere technische eisen op dit moment dan ook niet nodig, maar sluit niet uit dat toekomstige ontwikkelingen hierin zomaar weer verandering kunnen brengen. De mogelijkheid van het stellen van nadere eisen bij ministeriële regeling biedt houvast om daarop snel te kunnen reageren. Daarnaast kunnen de volksvertegenwoordigers zelf de nodige maatregelen nemen om de identificatie van de deelnemers aan de vergadering te waarborgen, zoals is beschreven in het antwoord op vraag 3.

11 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering te reflecteren op de reikwijdte van het wetsvoorstel in relatie tot de behoeften van volksvertegenwoordigers die uit de peilingen blijken. Deze leden wijzen erop dat een groeiend deel van de vertegenwoordigers in veel meer reguliere situaties gebruik zouden willen maken van digitaal vergaderen, terwijl de toelichting geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat het voorstel daarvoor ruimte biedt. Tegelijk zouden volksvertegenwoordigers aan het onderstrepen van het belang van lokale autonomie en het onbepaalde criterium bijzondere omstandigheden de verwachtingen kunnen ontleenen dat zij in veel meer situaties digitaal kunnen vergaderen. Deze leden vragen of de regering onderkent dat de tekst van het voorstel te hoge verwachtingen en daarmee ook teleurstellingen kan oproepen.*

De regering heeft het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State herzien. Daarbij is nadrukkelijk de fysieke vergadering als hoofdregel vastgelegd. Digitaal vergaderen is alleen in uitzonderingssituaties mogelijk, wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen. De verwachting dat vergaderen langs elektronische weg in veel situaties mogelijk zal zijn, wordt daar naar het idee van de regering niet mee gewekt. Dat het aan de raad is om af te wegen of in een concreet geval sprake is van een bijzondere omstandigheid die tot digitaal vergaderen noopt, doet niet af aan het feit dat digitaal vergaderen een uitzondering is op de hoofdregel.

12 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de erkenning dat digitaal vergaderen belangrijke beperkingen kent inzake communicatie niet tot een uitdrukkelijker onderstreping van het uitzonderingskarakter van het wetsvoorstel zou moeten leiden. Deze leden wijzen erop dat het aspect «communicatie» de kern raakt van het functioneren van een volksvertegenwoordiging. De constatering dat het digitaal vergaderen belangrijke manco's kent, zou tot grote terughoudendheid moeten nopen. Deze leden proeven die terughoudendheid niet in de wijze waarop het digitaal vergaderen wordt besproken.*

De wijze waarop tegen de voor- en nadelen van vergaderen langs elektronische weg wordt aangekeken, verschilt sterk van persoon tot persoon en van situatie tot situatie. Dit blijkt ook uit de evaluatie. De regering herkent en erkent dat er nadelen kleven aan vergaderen langs elektronische weg. De verschillen tussen de fysieke en digitale vergaderwijze, onder meer als het gaat om de communicatie, komen ook aan bod in de toelichting bij het wetsvoorstel en in de onderliggende adviezen. Deze verschillen zijn ook nadrukkelijk meegewogen bij de keuzes die uiteindelijk zijn gemaakt bij dit wetsvoorstel. Digitaal vergaderen wordt mogelijk gemaakt wanneer bijzondere omstandigheden hiertoe noodzaken; de hoofdregel blijft de fysieke raadsvergadering. Daarmee is het uitzonderingskarakter van dit wetsvoorstel naar het oordeel van de regering helder onderstreept. Tegelijkertijd staan de verschillen tussen de fysieke en de digitale raadsvergadering er niet aan in de weg dat digitaal vergaderen in uitzonderingssituaties wel mogelijk wordt gemaakt. De praktijk heeft laten zien dat ook wanneer deze mogelijkheid wettelijk bestaat, hier prudent en terughoudend mee wordt omgegaan.

13 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen wat de implicaties zijn van de constatering uit onderzoeken en ervaringen van politici dat communicatie bij digitaal vergaderen wezenlijke beperkingen kent voor de toepassing van het grondwettelijke begrip «vergaderen van de volksvertegenwoordiging». Onderkent de regering dat met goed recht betoogd kan worden dat van vergaderen in wezenlijke, volle zin geen sprake is bij het digitaal samenkomen van een volksvertegenwoordiging en dat de grondwettelijke ruimte daarom erg beperkt is?*

De regering gaat niet mee in de stelling dat de Grondwet een bepaald begrip kent van de vergadering, dat een vergadering langs elektronische weg zou uitsluiten. Evenmin kan worden gesteld dat de grondwettelijke ruimte beperkt zou zijn, nu de Grondwet in hoofdstuk 7 welbewust zo veel mogelijk zaken aan de wetgever heeft overgelaten zonder nadere normerende instructies. De kwaliteit van het politieke debat is naar de mening van de regering bovendien van veel meer zaken afhankelijk dan enkel van de vraag of een vergadering in fysieke vorm of langs elektro-

nische weg plaatsvindt. Het is daarbij uiteraard goed als volksvertegenwoordigers elkaar in persoon treffen en na afloop met elkaar kunnen reflecteren op het debat. Voor transparante en democratische besluitvorming is echter met name van belang dat voor inwoners en pers herleidbaar is hoe partijen zich in een debat hebben opgesteld en welke onderbouwing zij voor hun stemgedrag bieden. Dat kan, zeker indien dit slechts incidenteel gebeurt, ook in een vergadering langs elektronische weg.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie herkennen zich in het standpunt van de Raad van State dat fysiek vergaderen en digitaal vergaderen juridisch niet gelijkwaardig zijn aan elkaar, zoals de oorspronkelijke stellingname was. Deze leden zijn daarom blij dat de regering zich deze kritiek heeft aangetrokken en deze stellingname heeft ingetrokken. De regering ging, zoals de Raad van State stelde, voorbij aan «de intrinsieke waarde van de fysieke vergadering van een volksvertegenwoordiging waarbij, voor iedereen zichtbaar en in een daarvoor speciaal ingerichte zaal, de eenheid van de politieke gemeenschap tot uitdrukking wordt gebracht en de leden in gezamenlijkheid en in onderlinge interactie beraadslagen en besluiten. Deze samenkomst, vaak met rituelen omgeven, heeft als zodanig een publieke betekenis, waaraan een volksvertegenwoordiging mede zijn gezag ontleent.»*

2.3 Keuzes voor het wetsvoorstel

14 – GroenLinks-PvdA

*De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie zijn blij dat de regering de kritiek op het oorspronkelijke wetsvoorstel ter harte heeft genomen en nu ook het uitgangspunt hanteert dat vergaderingen fysiek zijn, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die digitaal vergaderen noodzakelijk maakt. Deze leden vragen de regering om nader in te gaan op wat nu precies verstaan moet worden onder het begrip «bijzondere omstandigheden». Kan de regering hier een specifiekere definitie over formuleren? In de memorie van toelichting wordt nu gesproken over «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». Deze leden vragen zich af of deze definitie helder genoeg is om te voorkomen dat er digitaal vergaderd wordt om redenen die eigenlijk niet met het voorliggende wetsvoorstel worden bedoeld. Kan de regering nader op deze zorgen ingaan? Kan de regering ook aangeven op welke wijze gemonitord wordt dat de definitie door provinciale staten, gemeenteraden, eilandraden en algemene besturen niet breder wordt geïnterpreteerd?*

Zoals ook in het antwoord op vraag 6 is aangegeven, heeft de regering getracht een balans te vinden tussen het vastleggen van een hoofdregel enerzijds, en het tegelijkertijd praktisch toepasbaar houden van de uitzondering anderzijds. De fysieke raadsvergadering is de hoofdregel, de digitale raadsvergadering is de uitzondering waartoe de raad in geval van bijzondere omstandigheden kan besluiten. In de memorie van toelichting zijn die uitzonderingssituaties geïllustreerd, zonder in de wet zelf nader te normeren in welke omstandigheden precies wel en niet tot een digitale vergadering mag worden besloten. De regering vertrouwt erop dat de wettekst en de toelichting voldoende handvatten bieden voor toepassing in de praktijk, al is niet uitgesloten dat raden in vergelijkbare situaties tot een andere afweging komen. Een overstroming bijvoorbeeld, kan in bepaalde gevallen fysiek bijeenkomen onmogelijk maken, en in een ander geval niet. De regering vreest echter niet voor uitholling van de hoofdregel. De uitkomsten van de evaluatie van de Tijdelijke wet digitale

beraadslaging en besluitvorming laten ook een sterke bereidheid zien van decentrale volksvertegenwoordigers om fysiek bij elkaar te komen.⁵ De regering zal de toepassing van het «bijzondere omstandigheden-criterium» niet actief monitoren of volgen, maar uitgaan van vertrouwen in onze decentrale volksvertegenwoordigingen. De administratieve lasten van een monitor zouden, zowel voor de decentrale overheden als voor het Rijk, niet opwegen tegen het daarmee te dienen doel.

15 – VVD

*Voorgesteld wordt om in geval van «bijzondere omstandigheden» de raad te kunnen laten vergaderen langs elektronische weg. Het gaat daarbij 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. Het wetsvoorstel is daarmee qua reikwijdte breder dan «crises». De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom het wetsvoorstel qua reikwijdte breder is dan «crisissituaties».*

Waar de term crisis wordt gebruikt voor situaties waarin een vitaal belang van de samenleving wordt aangetast of dreigt te worden aangetast, kunnen de situaties waarop onderhavig wetsvoorstel ziet, zowel qua duur als qua reikwijdte beperkter zijn. In de hypothetische situatie dat een aanzienlijk deel van de raad is getroffen door een in het land heersende ernstig besmettelijke virusinfectie hoeft van een crisis geen sprake te zijn, maar kan het toch denkbaar zijn dat niet wordt gekozen voor een vergadering in fysieke vorm. Uiteraard kan ook sprake zijn van een overlap van beide criteria. Te denken valt aan extreme weersomstandigheden, overstromingen of uitbraken van infectieziekten. De regering heeft er bewust niet voor gekozen om voor de reikwijdte van de mogelijkheid om digitaal te vergaderen aan te sluiten bij het begrip «crisis». Ook als geen sprake is van een (langdurige) inbreuk op de veiligheid of op de sociale en politieke stabiliteit, kan in een gemeente op een bepaald moment een situatie bestaan waarin een fysieke raadsvergadering niet mogelijk is. In het verleden hebben zich dan ook verschillende situaties voorgedaan waarin de mogelijkheid van digitaal vergaderen wenselijk was geweest, maar die mogelijkheid niet bestond. Denk aan het begin van de coronapandemie en de hevige sneeuwval in februari 2021. De regering heeft voor dat soort gevallen de mogelijkheid van een digitale raadsvergadering in de wet op willen nemen. De reikwijdte van het wetsvoorstel is daarom breder dan alleen in «crisissituaties».

16 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie constateren dat digitaal vergaderen alleen mogelijk zal zijn in bijzondere omstandigheden, maar dat deze bijzondere omstandigheden in het wetsvoorstel niet ingevuld of gelimiteerd worden. De leden begrijpen dat een limitatieve lijst aan omstandigheden onwenselijk is, maar vinden tegelijkertijd dat dit criterium niet volledig ter vrije bepaling gelaten moet worden. Welke manieren zijn er om het criterium van «bijzondere omstandigheden» nader in te vullen, zodat er meer richtlijnen komen waaraan getoetst kan worden?*

Met onderhavig wetsvoorstel wordt het aan de raad zelf gelaten om te bepalen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden die tot afwijking van de hoofdregel van een fysieke raadsvergadering noodzakelijk zijn. De regering heeft ervoor gekozen om weg te blijven van het in de wet

⁵ Slechts 2–3% van de decentrale volksvertegenwoordigers gaf aan dat digitaal vergaderen de standaard moet worden, zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 85.

formuleren van hypothetische situaties waarin mag worden besloten tot digitaal vergaderen. Deze situaties kunnen sterk variëren en zijn afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. Wel is de regering met de leden van de NSC-fractie van mening dat het van belang is dat decentrale volksvertegenwoordigingen voldoende handvatten hebben om de afweging te maken om al dan niet digitaal te vergaderen. De regering vat de vraag van de leden van de NSC-fractie dan ook deels op als een verkenning van de mogelijkheid om de decentrale volksvertegenwoordiging te ondersteunen in de toepassing van deze wettelijke norm. Daarbij moet worden onderkend dat het Rijk, buiten de wet om, niet actief kan sturen op de toepassing van wettelijke normen in de praktijk. De regering is wel bereid om, eventueel samen met de VNG, IPO en UvW, te bezien of verdere informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking, behulpzaam kan zijn bij de toepassing van deze wet in de praktijk.

17 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de invulling van het criterium «bijzondere omstandigheden» voorbehouden is aan de decentrale volksvertegenwoordiging. De mogelijkheid kan zich daarom voordoen dat de raden dit criterium zodanig breed interpreteren dat bij een kleine belemmering (denk aan gemiddelde tot hevige regenval) al een beroep wordt gedaan op deze bijzondere omstandigheid. Wat doet de regering als leden een te brede invulling geven aan het criterium van «bijzondere omstandigheden»?*

Vooropgesteld moet worden dat de evaluatie van de Tijdelijke wet geen aanleiding geeft om te vrezen voor een al te lichtzinnige toepassing van de geboden wettelijke mogelijkheid om digitaal te vergaderen, zoals ook in reactie op vraag 14 is vermeld. Al lang voordat de formele mogelijkheid van een digitale raadsvergadering verviel, kwamen de volksvertegenwoordigers weer fysiek bij elkaar, toen de coronapandemie eenmaal over zijn hoogtepunt was. Tevens moet, zoals ook in antwoord op vraag 7 is aangegeven, worden onderkend dat de regering geen wettelijke instrumenten heeft om bij te sturen als dit onverhoopt toch zou gebeuren. In dat geval zal vooral lokaal een goed gesprek moeten plaatsvinden. Als een raad, achteraf gezien, te lichtvaardig heeft besloten om over te gaan tot digitaal vergaderen, dient daarover in de raad zelf het gesprek aan te worden gegaan, om hieruit lessen te kunnen trekken voor toekomstige situaties. Eventueel kunnen de besturen nog informeel op de bedoeling van deze bepaling worden gewezen.

18 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de meerderheid van de raad de vergadermodaliteit bepaalt. Uit het evaluatierapport blijkt dat politieke partijen de verschillende vergadermodaliteiten gebruiken om besluiten door te drukken. Met name bij raden waar de sfeer al negatief is, is dit een groot risico, blijkt uit het evaluatierapport. In hoeverre is het wenselijk dat de keuze voor vergadermodaliteit gepolitiseerd wordt? Welke maatregelen kunnen in het huidige wetsvoorstel genomen worden om ervoor te zorgen dat de keuze voor de vergadermodaliteit niet gepolitiseerd wordt?*

Het besluit van de raad om al dan niet digitaal te vergaderen dient gebaseerd te zijn op een beoordeling in hoeverre bijzondere omstandigheden noodzaken tot zo'n digitale vergadering. Bij die bijzondere omstandigheden gaat het dan om externe, niet door het gemeentebestuur beïnvloedbare situaties. Dat de besluitvorming hierover wordt beïnvloed door politieke calculaties is dan ook onwenselijk. In het evaluatierapport

van de Tijdelijke wet wordt overigens door een ruime meerderheid van de raadsgriffiers aangegeven dat zij geen politieke motieven hebben gezien bij de besluitvorming over digitaal vergaderen.⁶

Het depolitiseren van keuzes in concrete gevallen, kan het beste gedaan worden door hierover vooraf al algemene afspraken te maken. Dat kan bijvoorbeeld door in een reglement van orde te bepalen in welke situaties of ten aanzien van wat voor soort onderwerpen, een vergadering langs elektronische weg kan plaatsvinden. De regering heeft er bewust voor gekozen om dit niet dwingend voor te schrijven en in wettelijke regels vast te leggen. Maar niets weerhoudt een lokale volksvertegenwoordiging ervan zichzelf wel aan afspraken te binden. Die afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over (het soort) omstandigheden waarbij tot een digitale vergadering zal worden besloten, of over de te volgen procedure als in de raad onduidelijkheid bestaat over de vraag of wel of niet digitaal vergaderd moet worden. Door de raad zelf vastgestelde kaders kunnen het risico van politisering bij de besluitvorming om al dan niet digitaal te vergaderen tegengaan. Juist het feit dat de raad deze kaders zelf heeft vastgesteld kan een depolitiserend effect hebben op deze besluitvorming. Daarnaast heeft ook de voorzitter van de raad een belangrijke rol bij het tegengaan van de door de leden van de NSC-fractie genoemde politisering. Het is aan de voorzitter om de door de raad vastgestelde kaders uit te voeren en te handhaven.

19 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de meerderheid van de raad de vergadermodaliteit bepaalt. Uit het evaluatierapport blijkt dat politieke partijen de verschillende vergadermodaliteiten kunnen gebruiken om besluiten door te drukken. Welke mogelijkheden hebben minderheidsfracties om de beslissing van de meerderheid aan te vechten?*

Een raadsminoriteit heeft zich in onze democratische rechtsorde neer te leggen bij besluiten van de meerderheid. Gelukkig hebben wij in Nederland een traditie waarin voorstellen en verzoeken van raadsminoriteiten worden meegewogen in de besluitvorming van volksvertegenwoordigingen. Overigens kan het risico dat de keuze voor een vergadermodaliteit de uitkomst van de besluitvorming beïnvloedt, worden gerelativeerd. Ongeacht of er sprake is van een vergadering in fysieke vorm of langs elektronische weg, wordt gestemd volgens de wettelijke regels die daarvoor gelden.

20 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het gebrek aan sociaal contact en debat nadelen van digitaal vergaderen zijn. De leden kunnen zich inbeelden dat deze nadelen met name bezwarend zijn als belangrijke of gevoelige besluiten op de agenda van de raad staan. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat met dit huidig wetsvoorstel er voldoende ruimte is voor debat bij belangrijke en gevoelige besluiten? Heeft de regering onderzocht of debatten waarin belangrijke en gevoelige besluiten genomen worden, uitgesloten kunnen worden van de mogelijkheid om digitaal te vergaderen?*

De regering is met de leden van de NSC-fractie van mening dat het voor het democratische proces van groot belang is dat er voldoende ruimte is voor sociale interactie en debat bij raadsvergaderingen. Dat is ook de

⁶ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 36.

reden waarom is bepaald dat fysiek vergaderen de standaard behoort te zijn en digitaal vergaderen de uitzondering. Toen tijdens de coronacrisis in sommige gevallen gedurende een langere aaneengesloten periode niet fysiek kon worden vergaderd, werd door een deel van de volksvertegenwoordigers aangegeven dat ze verminderde mogelijkheden tot gesprek en debat met het bestuur en collega-volksvertegenwoordigers hebben ervaren. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat die verminderde interactie in die periode ook zou kunnen worden verklaard door de beperkende maatregelen die op dat moment golden vanwege de coronapandemie, en niet enkel door het feit dat digitaal werd vergaderd.⁷ De situaties waar dit wetsvoorstel op ziet zijn niet vergelijkbaar met de situatie zoals die was tijdens de coronacrisis. Het hoeft niet in alle gevallen zo te zijn dat fysiek vergaderen langere tijd onmogelijk is. Een digitale vergadering vanwege een bijzondere omstandigheid zoals bedoeld in dit wetsvoorstel zal normaal gesproken snel worden gevolgd door een fysieke vergadering. Het gemis aan sociale interactie en ruimte voor debat zal naar verwachting van de regering in dit geval dan ook beperkt zijn.

De regering heeft uitvoerig nagedacht over de vraag welke situaties dienen te worden uitgesloten van de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. Daarbij is uiteindelijk gekozen voor drie algemene uitzonderingsgevallen die zich in elke gemeente voordoen: besloten vergaderingen, het afleggen van de eed of belofte en de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester. Dit zijn helder af te bakenen situaties waarbij de digitale vergadermodaliteit minder wenselijk is, gelet op de symbolisch-rituele betekenis van de raadsvergadering op die momenten (bij de eedaflegging en de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester), dan wel gelet op de specifieke waarborgen waarmee de raadsvergadering in die gevallen omkleed moet zijn (bij besloten vergaderingen en de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester). Uiteraard is er, ook buiten deze drie uitzonderingsgevallen, besluitvorming denkbaar die zich minder goed leent voor een digitale vergadering, bijvoorbeeld vanwege de politieke gevoeligheid hiervan. Wat een politiek gevoelig besluit is, zal echter sterk verschillen per gemeente en is lang niet altijd vooraf te voorspellen. Naar het oordeel van de regering ligt het daarom niet op de weg van de wetgever om bepaalde besluiten om die reden uit te zonderen van de mogelijkheid om digitaal te vergaderen. Dat neemt niet weg dat raden vrij zijn om bijvoorbeeld in het reglement van orde besluisregels vast te leggen over welke besluitvorming zich wel en niet leent voor een digitale vergadering. Daarmee kan beter recht worden gedaan aan de lokale omstandigheden.

21 – NSC

*De leden van de **NSC**-fractie constateren dat het huidig wetsvoorstel veel ruimte laat aan raden om zelf in een reglement van orde nadere regels vast te stellen over digitale en fysieke vergaderingen. Nederland heeft ongeveer 340 gemeentes. Het risico bestaat dus dat er een grote variëteit aan regels komt die van wisselende kwaliteit kan zijn. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om minimumregels vast te stellen, zodat de kwaliteit gewaarborgd blijft en er minder kans bestaat op politisering?*

Waar decentrale overheden voor zichzelf regels vastleggen, zal dit met name gebeuren om in te spelen op lokale omstandigheden en behoeften. De variëteit die hierdoor kan ontstaan is op zichzelf niet bezwaarlijk. Die variëteit is immers een gevolg van keuzes die lokale volksvertegenwoordigingen zelf maken. Dat de nadere regels kunnen variëren tussen de 342

⁷ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 83.

gemeenten in Nederland, betekent ook niet automatisch dat deze regels van wisselende kwaliteit zijn. De regering heeft er het volste vertrouwen in dat de raden een goede en zorgvuldige afweging zullen maken bij het opstellen van eventuele beslisregels over fysiek en digitaal vergaderen, die recht doet aan de specifieke lokale omstandigheden en behoeften. Het vaststellen van minimumregels ligt daarom niet voor de hand. De wet laat aan volksvertegenwoordigingen de ruimte om ad hoc, ook zonder dat het reglement van orde hierover zaken regelt, te besluiten een vergadering langs elektronische weg te laten plaatsvinden indien de bijzondere omstandigheden daar om vragen. Zoals ook in het antwoord op vraag 18 is aangegeven, benadrukt de regering de mogelijkheid dat raden zelf nadere regels vastleggen over (onder meer) de omstandigheden waaronder digitaal vergaderd kan worden. Daarmee kan het risico van politisering worden beperkt.

22 – D66

*De leden van de **D66**-fractie lezen dat de raad zelf bij meerderheid kan beslissen of een vergadering digitaal plaatsvindt. Deze leden begrijpen deze keuze. Wel vragen zij de regering op welke wijze is geborgd dat een minderheid zich niet consequent gepasseerd ziet in de keuze voor digitaal vergaderen. Is het denkbaar dat een meerderheid voor een langere periode vergaderingen digitaal laat plaatsvinden, met de genoemde negatieven van dien, en daarmee een minderheid van bijvoorbeeld oppositiepartijen op een achterstand zet, zo vragen zij. Welke mogelijkheid heeft een minderheid om tegen het besluit van de meerderheid bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan? Door wie en op basis van welke criteria kan getoetst worden of er op passende wijze gebruik wordt gemaakt van een beroep op «bijzondere omstandigheden»?*

Zoals in antwoord op vraag 19 reeds is aangegeven, heeft een raadsminoriteit zich neer te leggen bij besluiten van de meerderheid. Bezwaar- of beroepsmogelijkheden lenen zich naar de mening van de regering niet voor beslissingen van de raad die zien op de vergaderorde waarmee in zichzelf geen rechtsgevolg wordt beoogd. Nu de mogelijkheid van digitaal vergaderen in dit wetsvoorstel wordt beperkt tot bijzondere omstandigheden, is lastig denkbaar dat een raadsmeerderheid vergaderingen voor een lange aaneengesloten periode digitaal laat plaatsvinden met als doel de politieke minoriteit op achterstand te zetten. Voor langere tijd digitaal vergaderen zal alleen mogelijk zijn in bijzondere omstandigheden die langer voortduren, zoals bij een heersende infectieziekte. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om via de vergadermodaliteit minderheden of oppositiepartijen op achterstand te zetten. Alle rechten die de raad en de individuele raadsleden bezitten, kunnen zij ook uitoefenen tijdens een vergadering langs elektronische weg. Om onenigheid over de vraag of in een concreet geval sprake is van bijzondere omstandigheden die tot een digitale vergadering nopen, verdient het aanbeveling om hierover als raad vooraf algemene regels vast te stellen. Het is aan de raad zelf om die regels vervolgens in concrete gevallen ook te volgen. Daarbij heeft ook de voorzitter een belangrijke rol en moet aangetekend dat er altijd grensgevallen zullen zijn waarin, ook met de regels bij de hand, discussie kan plaatsvinden over de vraag of wel of geen sprake is van een bijzondere omstandigheid en of het wel of niet wenselijk is een vergadering langs elektronische weg te laten plaatsvinden. Het uitstellen van een vergadering zal immers soms ook soelaas kunnen bieden.

*De leden van de **D66**-fractie ondersteunen dat er voor bepaalde vergaderingen uitzonderingen worden gemaakt op het digitaal vergaderen. Reguliere stemmingen behoren niet tot die lijst van uitzonderingen. Op welke manier wordt gewaarborgd dat raadsleden vrij en onafhankelijk kunnen spreken en stemmen tijdens digitale vergaderingen, zo vragen deze leden. Zij denken bijvoorbeeld aan een situatie waarbij een raadslid buiten beeld van de camera onder druk kan worden gezet om op een bepaalde manier te stemmen die niet denkbaar is in de omgeving van een Raadszaal. Mogen bijvoorbeeld andere personen plaatsnemen naast de raadsleden tijdens de digitale vergaderingen, vragen zij tevens.*

Raadsleden stemmen zonder last. De situatie zoals geschetst door de leden van de D66-fractie lijkt niet te worden gestaafd door de ervaringen zoals gebleken uit de evaluatie.⁸ Raadsleden moeten in een vergadering individueel deelnemen aan een vergadering. Hoewel natuurlijk niet valt uit te sluiten dat iemand in diens thuissituatie buiten beeld wordt vergezeld door een ander, acht de regering dit op zichzelf niet verboden. In een raadszaal kan immers ook via telefoon contact worden onderhouden met derden, en iemand kan ook op de publieke tribune zichtbaar aanwezig zijn. Zonder de druk die raadsleden kunnen ervaren te bagatelliseren, merkt de regering op dat deze druk zowel in een fysieke als in een digitale vergadering kan worden uitgeoefend en dat dit wetsvoorstel daarin zoverre dus geen verandering in aanbrengt.

24 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de regering het logisch zou vinden dat gemeenteraden in hun reglement de keuze voor digitaal neerleggen. Deze leden vragen waarom het wetsvoorstel, gelet op het belang ervan, niet uitdrukkelijk bepaalt dat gemeenten vastleggen in welke situaties digitaal vergaderen aan de orde kan zijn. Zij wijzen op het advies van het genootschap van burgemeesters dat een dergelijke verplichting het risico op politisering kan verkleinen.*

Hoewel de regering onderkent dat het vastleggen van algemene afspraken en regels inderdaad politisering kan tegengaan, is bewust afgezien van het vastleggen van een nieuwe verplichting voor het gemeentebestuur. Gemeenten kunnen hiertoe in vrijheid besluiten, maar hoeven hiertoe naar de mening van de regering niet te worden gedwongen. Het kan per gemeente verschillen of en op welke wijze vooraf al in algemene zin kan worden vastgesteld welke omstandigheden noodzaken tot digitaal vergaderen. Afspraken die hierover door de raad worden gemaakt moeten bovendien vooral door de raad zelf geïnitieerd worden en niet onder externe druk tot stand komen. Naar de verwachting van de regering zullen raadsleden zich wanneer zij zelf tot afspraken komen ook meer gecommitteerd voelen aan die afspraken.

25 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie hebben de indruk dat het criterium «bijzondere omstandigheden» te weinig uitdrukt wat de bedoeling van de regering blijkens de toelichting is. Het criterium «bijzondere omstandigheden» is als zodanig erg onbepaald en kan in de praktijk eenvoudig opgerekt worden. Uit de toelichting hebben deze leden echter twee kernelementen opgemaakt die tot een zeer strikte interpretatie van dit criterium zouden moeten leiden, namelijk dat sprake is van calamiteiten*

⁸ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17.

en dat sprake is van een belemmering voor het daadwerkelijk bijwonen van een fysieke vergadering. Deze leden vragen waarom de regering deze kernelementen niet specifiek tot uitdrukking heeft gebracht, met behoud van de lokale vrijheid om deze elementen in de praktijk toe te passen. Zij vinden het belangrijk dat de regering meer duidelijkheid biedt over de specifieke bedoeling van het wetsvoorstel.

De regering heeft er bewust voor gekozen om de afweging, of in een concreet geval sprake is van een bijzondere omstandigheid en of die omstandigheid noodzaakt tot een digitale vergadering, door de raad zelf te laten maken. Het is gelet op de onvoorspelbaarheid van de situaties die zich lokaal kunnen voordoen, niet wenselijk om als wetgever vooraf limitatief vast te leggen in welke gevallen digitaal vergaderd mag worden. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel heeft de regering wel enkele handvatten meegegeven die de raden kunnen betrekken bij het maken van die afweging. Bij het begrip «bijzondere omstandigheid» kan met name worden gedacht aan omstandigheden die onvoorspelbaar zijn, die niet beïnvloedbaar zijn door het gemeentebestuur zelf en die daadwerkelijk een belemmering vormen voor een vergadering in fysieke vorm. Daarbij worden enkele niet uitputtende voorbeelden genoemd, zoals een storm, een griepgolf en de uitval van vitale infrastructuur. Als de leden van de SGP-fractie in hun vraag doelen op deze handvatten en voorbeelden, brengt de regering deze hierbij graag nog eens extra onder de aandacht. Het is echter niet de bedoeling van de regering om met deze voorbeelden te zorgen voor een zeer strikte interpretatie van het begrip «bijzondere omstandigheid». De afweging of daarvan sprake is, blijft aan de raad. Daarmee kan het beste recht worden gedaan aan de specifieke lokale omstandigheden en de onvoorspelbaarheid van die omstandigheden. De regering hecht eraan hierbij ook uit te gaan van vertrouwen in decentrale overheden. De ervaring leert ook dat wanneer de mogelijkheid tot digitaal vergaderen bestaat, raden fysiek bijeenkomen wanneer dat kan.

26 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie menen dat de regering erg minimalistisch te werk is gegaan bij het regelen van de uitzonderingen. Deze leden vragen waarom bijvoorbeeld naast de procedure rond het benoemen van de burgemeester niet ook de benoeming van wethouders opgenomen is. En waarom zijn belangrijke besluiten zoals het instemmen met een gemeentelijke grenscorrectie niet uitgesloten van digitaal vergaderen? Zou de regering nog eens grondig willen overwegen of voor de zekerheid een ruimere categorie in het voorstel afgebakend kan worden om zeker te stellen dat digitaal vergaderen bij bijzondere momenten niet aan de orde zal zijn?*

De regering heeft geput uit de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de coronapandemie. Daarmee is inderdaad gekozen voor een beperkte lijst van uitzonderingssituaties, zoals is uiteengezet in reactie op vraag 20. Waar de leden van de SGP-fractie nu vragen om meer uitzonderingen, kwam tijdens de coronapandemie vanuit de praktijk juist regelmatig het verzoek om meer mogelijkheden te bieden om digitaal te vergaderen. De regering heeft getracht ook hier een balans te vinden. Het benoemen van wethouders vindt bijvoorbeeld vaker (ook tussentijds) plaats dan de beraadslaging over de aanbeveling van een burgemeester. Anders dan bij de burgemeester, is bij de benoeming van wethouders ook voorgescreven dat zowel de beraadslaging als de stemming hierover plaatsvindt in een openbare raadsvergadering. Er is verder bewust voor gekozen geen andere onderwerpen aan te wijzen die generiek van de werking van deze wet worden uitgezonderd.

*De Raad van State acht, in lijn met de evaluatie van de tijdelijke regeling, een voorziening nodig voor noodsituaties en acht het voorstelbaar om digitaal vergaderen in specifieke gevallen mogelijk te maken voor zaken die betrekking hebben op zuiver interne aangelegenheden van de raad. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering om expliciet uit te leggen hoe het uiteindelijke wetsvoorstel zich verhoudt tot dit advies van de Raad van State en eventuele afwijkingen te motiveren.*

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de fysieke vergaderwijze als norm in het wetsvoorstel vastgelegd. Digitaal vergaderen is alleen in bijzondere omstandigheden mogelijk. De Raad van State adviseert om digitaal vergaderen alleen toe te staan in wettelijk omschreven noodsituaties. Op dit punt is de regering niet geheel meegegaan met het advies. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om digitaal te vergaderen inhoudelijk en procedureel genormeerd, waarbij ervoor is gekozen om deze mogelijkheid te beperken tot bijzondere omstandigheden. De regering is echter van mening dat de afweging wanneer sprake is van een bijzondere omstandigheid die tot een digitale vergadering noodzaakt, door de lokale volksvertegenwoordiging dient te worden gemaakt. Om die reden wordt bewust weggebleven van het in de wet formuleren van hypothetische scenario's waarin digitaal vergaderd mag worden. De bijzondere omstandigheden die een uitzondering van de hoofdregel rechtvaardigen zijn naar hun aard namelijk onvoorspelbaar. Bovendien heeft de regering er vertrouwen in dat raden zorgvuldig en op gepaste wijze om zullen gaan met de mogelijkheid om in een concreet geval zelf de afweging te maken of digitaal vergaderen noodzakelijk is. Tijdens de coronapandemie bleek dat raden weer fysiek bijeenkwamen zodra dit enigszins mogelijk was.

28 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn zeer kritisch op de keuze van de regering om digitaal vergaderen permanent mogelijk te maken en de invulling hiervan aan gemeenteraden over te laten. De Raad van State is op dit punt ook zeer kritisch en vraagt de regering om de term «noodsituaties» te definiëren. Kan de regering nader motiveren waarom niet gekozen is om de kritiek van de Raad van State te volgen en niet gekozen is voor een wettelijke beperking van de mogelijkheden.*

In reactie op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie moet worden benadrukt dat deze wet niet beperkt is tot toepassing in noodsituaties. De wet maakt vergaderen langs elektronische weg mogelijk in bijzondere omstandigheden. In de memorie van toelichting zijn van deze bijzondere omstandigheden verschillende voorbeelden gegeven, waarbij overkoepelend geldt dat het gaat 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. Voorbeelden die daarbij worden genoemd zijn overstromingen, (sneeuw-)stormen, een griepgolf of andere infectieziekten, dierziekten, een grote (natuur)brand, een chemisch ongeval, een ernstige dreiging van een aanslag of verstoring van de openbare orde of uitval van de vitale infrastructuur. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, erkent ook de Raad van State zelf in het ongevraagd advies «Van noodwet tot crisisrecht» dat het niet goed mogelijk is heel precies te omschrijven onder welke bijzondere omstandigheden bijzondere wettelijke bevoegdheden in werking kunnen worden gesteld. 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 zeer gedetailleerde wettelijke regeling die sluitend is, acht de regering niet goed mogelijk, maar ook niet nodig en niet gewenst. Zeker niet nu de toepassing in de praktijk ook dan nog steeds aan iedere lokale volksvertegenwoordiging zelf zou moeten worden overgelaten.

29 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering nader uit te leggen voor welke situaties er de mogelijkheid zal komen om digitaal te vergaderen. Deze leden vragen de regering of dit enkel beperkt is tot crisissituaties waar fysieke beraadslaging niet mogelijk is en de normale gang van zaken van de lokale democratie belemmerd zou worden. Op welke wijze zijn de bijzondere omstandigheden nu gedefinieerd en is dit naar overtuiging van de regering voldoende beperkt tot crisissituaties? Is het wetsvoorstel enkel beperkt tot deze situaties, zo vragen deze leden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat de verhouding is tussen de termen «crisissituatie» en «bijzondere omstandigheden».*

De Afdeling beschrijft in voornoemd ongevraagd advies «Van noodwet tot crisisrecht» crises als 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. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is ervan afgezien om in onderhavig wetsvoorstel van crises te spreken. Dat is bewust. De reikwijdte van dit wetsvoorstel is breder, al kan uiteraard sprake zijn van een zekere samenloop, zoals ook hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie aan de orde kwam. Zoals eveneens in de toelichting is opgemerkt moet het wel gaan om situaties die de doorgang van een fysieke vergadering daadwerkelijk belemmeren. Dat hoeft echter niet per definitie te gaan om een situatie die tevens als crisis kan worden aangemerkt.

2.4 Hybride vergaderingen

De leden van de fracties GroenLinks-PvdA, de VVD en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over het experiment met hybride vergaderingen. Gelet op het feit dat zoals hiervoor is toegelicht een nota van wijziging wordt ingediend die deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel schrapt, worden deze vragen (de vragen 30 t/m 38) gezamenlijk beantwoord.

30 – GroenLinks-PvdA

*Een andere vraag die de leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben, betreft de maximale duur van de mogelijkheid om te experimenteren met hybride vergaderingen. Waarom is er voor drie jaar gekozen door de regering? Deelt de regering de zorg dat dit wel een groot deel is van een legislatuur van vier jaar? Waarom is er bijvoorbeeld niet gekozen voor een periode van maximaal een jaar, met daarna de mogelijkheid om dit te verlengen na een zorgvuldige evaluatie?*

Voorgesteld wordt om te gaan experimenteren met hybride vergaderingen, waarbij een deel van de gemeenteraadsleden gezamenlijk fysiek aanwezig is, terwijl gelijktijdig een ander deel online deelneemt aan dezelfde vergadering. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daartoe aangewezen gemeenten voor de periode van ten hoogste drie jaren gebruik maken van de mogelijkheid om hybride te vergaderen. De

leden van de **VVD**-fractie willen de regering daarover graag een aantal vragen stellen.

31 – VVD

Is het voor hybride vergaderingen ook nodig dat er sprake is van «bijzondere omstandigheden» of kunnen de aangewezen gemeenten in het algemeen besluiten om hybride te vergaderen?

32 – VVD

Waarop is de termijn van «ten hoogste drie jaren» gebaseerd? In hoeverre is het mogelijk om in een korter tijdsbestek dan drie jaar een goed beeld van het experiment te hebben?

33 – VVD

*De leden van de **VVD**-fractie gaan ervan uit dat de Minister van BZK overleg heeft met de gemeenten die het ministerie in gedachten heeft voor dit experiment en gemeenten ook kunnen weigeren om aan dat experiment deel te nemen, klopt dit?*

34 – VVD

Behoort verlenging van de AMvB tot de mogelijkheden? Wanneer, zo is de verwachting, zal de regering de onderhavige AMvB aan de beide Kamers voorleggen? Graag krijgen deze leden een reactie.

35 – VVD

*De leden van de **VVD**-fractie lezen dat ingevolge lid 5 van het nieuwe artikel 19b van de Gemeentewet de Minister van BZK voor het einde van de werkingsduur van de AmvB een verslag aan de Staten-Generaal zendt over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment. In hoeverre kan daaruit voortvloeien dat er bij de Kamer een wetsvoorstel wordt ingediend om hybride vergaderen permanent mogelijk te maken? In lid 6 van het voorgestelde artikel 19b staat namelijk dat het vijfde lid niet van toepassing is indien voor het einde van de werkingsduur een voordracht plaatsvindt van een voorstel van wet waarmee in het onderwerp van de AmvB wordt voorzien. Hoe verhoudt een en ander qua tijdsverloop zich tot elkaar? Waarom wordt het experiment niet eerst gewoon geëvalueerd en wordt daarna besloten om al dan niet een wetsvoorstel in te dienen waarmee het hybride vergaderen permanent en in het algemeen mogelijk wordt?*

36 – VVD

*Verder vragen de leden van de **VVD**-fractie aandacht voor het volgende. De NVvR suggereert experimenten met hybride vormen van vergaderen te beproeven in andere vergadervormen dan de besluitvormende raadsvergadering, bijvoorbeeld de commissievergadering of vergaderingen van het presidium. Hoe beoordeelt de regering deze suggestie? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.*

37 – ChristenUnie

*Herkent de regering de zorg dat voorliggend wetsvoorstel de route opent om hybride vergaderingen mogelijk te maken waarmee het belang van fysiek vergaderen wordt ondermijnd, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie.*

De NVvR is zeer kritisch op voorliggend wetsvoorstel. Deze leden herkennen zich in veel zaken die de NVvR naar voren brengt. Zij stellen dat de raadsvergadering geen plek moet zijn voor experimenten. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

Er heeft, mede naar aanleiding van deze vragen, een heroverweging plaatsgevonden met betrekking tot de experimenteerbepaling voor hybride vergaderen zoals die in het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel stond. Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de fysieke raadsvergadering de hoofdregel blijft. Een vergadering waaraan alle raadsleden fysiek deelnemen biedt naar de opvatting van de regering de meeste ruimte voor sociale interactie en debat. De uitkomsten van de Evaluatie van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming laten ook zien dat de overgrote meerderheid van de decentrale volksvertegenwoordigers de voorkeur geeft aan fysieke raadsvergaderingen.⁹ Tegelijkertijd moet worden onderkend dat er bij een deel van de decentrale overheden behoefte aan bestaat om ervaring op te doen met hybride vergaderen. De Evaluatiecommissie heeft dan ook de aanbeveling gedaan om nader onderzoek te doen naar de effecten van deze vergadervariant.¹⁰ Het creëren van een wettelijke grondslag voor een experiment met hybride vergaderen in een aantal gemeenten, kan een manier zijn om goed in beeld te brengen wat de effecten zijn van hybride vergaderen, welke nadelen deze vergadervariant met zich kan brengen en in hoeverre de voordelen van hybride vergaderen opwegen tegen die nadelen. Ik constateer echter ook dat er signalen zijn vanuit de bestuurlijke praktijk dat er zorgen leven over een mogelijk experiment met hybride vergaderen. Die zorgen betreffen onder meer de vraag of met hybride raadsvergaderingen nog wel sprake is van een gelijk speelveld tussen de digitaal en fysiek deelnemende raadsleden. Ik neem deze zorgen serieus en zie zelf ook de risico's die een experiment met zich mee zou kunnen brengen.

Om die reden kies ik ervoor om de experimenteerbepaling voor hybride raadsvergaderingen uit het Wetsvoorstel digitaal vergaderen voor decentrale overheden te halen. Hiertoe wordt gelijktijdig met de aanbieding van de nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging ingediend bij uw Kamer.

De regering ziet evenwel de wens bij een deel van de decentrale praktijk om ervaring op te doen met hybride vergaderen, alsmede de heldere aanbeveling hiertoe van de Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming. Ik zal dan ook bezien hoe alsnog tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte om te onderzoeken wat de effecten zijn van hybride raadsvergaderingen. Hiertoe zal mijn ministerie in gesprek gaan met vertegenwoordigers van de decentrale praktijk, onder meer raads- en statenleden en griffiers. Op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal ook in gesprek worden getreden met leden van het algemeen en dagelijks bestuur van de waterschappen. Een mogelijkheid die daarbij kan worden verkend, is bijvoorbeeld het alsnog wettelijk mogelijk maken van een experiment met hybride raadsvergaderingen, maar dan met meer kaders, waarborgen en/of voorwaarden op het niveau van de wet.

De regering heeft met interesse kennisgenomen van de suggesties van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en waardeert de betrokkenheid van deze vereniging bij het onderwerp. Bij het nadenken over de vraag op

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 85.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 98.

welke wijze alsnog ervaring kan worden opgedaan met hybride raadsvergaderingen, zullen de suggesties van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden worden meegenomen. Tevens zal het Ministerie van BZK daarbij in gesprek gaan met deze vereniging en andere vertegenwoordigers van de decentrale praktijk.

39 – ChristenUnie

*Welk doel dient het experimenteren met andere vormen van vergaderen dan de klassieke vergadering, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Vormen deze experimenten een bijdrage aan het functioneren van het democratisch debat? En zo ja, op welke wijze?*

Experimenten met hybride raadsvergaderingen kunnen inzicht geven in de waarde daarvan voor het democratisch debat. Een belangrijk element van het lokale democratische proces is volgens de regering dat zoveel mogelijk mensen hieraan deel kunnen nemen en desgewenst ook politiek actief kunnen worden. Voor sommige mensen kan het vanwege uiteenlopende omstandigheden lastig zijn om fysiek bij raadsvergaderingen aanwezig te zijn, bijvoorbeeld als gevolg van een lichamelijke, psychische of energetische beperking. De mogelijkheid van hybride raadsvergaderingen zou voor deze groep wellicht de drempel om raadslid te worden kunnen verlagen. Mede vanwege dit gehoopte effect, bestaat bij een deel van de decentrale volksvertegenwoordigingen de behoefte ervaring op te kunnen doen met de hybride vergaderwijze. De regering wil graag tegemoetkomen aan deze behoefte, maar erkent ook dat hybride raadsvergaderingen risico's met zich zouden kunnen brengen. Zo is op dit moment nog niet duidelijk of de toegankelijkheid van een hybride raadsvergadering voldoende kan worden gewaarborgd en of bij deze vergadervorm sprake is van een gelijk speelveld tussen de raadsleden. Een ongeclausuleerde wettelijke experimenteerbepaling voor hybride raadsvergaderingen acht ik daarom niet verstandig. Bij uw Kamer is om die reden een nota van wijziging ingediend om de experimenteerbepaling voor hybride raadsvergaderingen uit het wetsvoorstel te halen. Voor een nadere toelichting van deze keuze verwijst de regering naar het antwoord op vraag 30 t/m 38.

40 – ChristenUnie

*Welke inhoudelijke verschillen ziet de regering tussen digitaal en fysiek vergaderen wanneer het gaat om vergadercultuur, ruimte voor debat en besluitvorming, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Erkent de regering het belangrijke uitgangspunt van voldoende tijd en ruimte voor het democratisch debat in de raad en met de samenleving?*

Zoals in het voorgaande aan de orde is gekomen, hecht de regering veel belang aan het fysiek vergaderen, vanwege de waarden die hierbij aan de orde zijn, zoals deze in de vragen die zijn gesteld ook door meerdere fracties onder woorden zijn gebracht. De regering deelt met de leden van de ChristenUnie-fractie dat het democratisch debat een belangrijk uitgangspunt is en dat hier, bij welke vergaderwijze dan ook, altijd voldoende ruimte voor moet worden geboden. Om die reden is bij het maken van dit wetsvoorstel dan ook onderzocht welke eisen aan digitaal vergaderen moeten worden gesteld om de kwaliteit van het debat te waarborgen.¹¹ Uit de evaluatie van de Tijdelijke wet en de onderzoeken die zijn gedaan, is bekend dat de interactie in een digitale setting anders kan zijn dan bij een fysieke raadsvergadering. Het informele contact

¹¹ Zie onder meer Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

tussendoor is een factor die soms gemist wordt in een digitale vergadering. Aan de andere kant kan de digitale raadsvergadering door sommige raadsleden als toegankelijker worden ervaren, bijvoorbeeld omdat zij in een digitale omgeving makkelijker het woord durven te nemen en er ook beter op gestuurd kan worden dat iedereen in gelijke mate aan bod komt. Daarnaast hebben de ervaringen met de Tijdelijke wet uitgewezen dat de integriteit van de besluitvorming in een digitale raadsvergadering kan worden gewaarborgd.¹² Wel zijn er praktische verschillen als het gaat om de stemming. In een digitale raadsvergadering kan een hoofdelijke stemming op dit moment bijvoorbeeld nog erg tijdrovend zijn, omdat het niet bij elk vergadersysteem mogelijk is om alle deelnemende raadsleden gelijktijdig in beeld te brengen. Er zijn dus verschillen tussen de fysieke en de digitale raadsvergadering. Juist vanwege die verschillen blijft de fysieke vergadering het uitgangspunt. Wanneer bijzondere omstandigheden hiertoe noodzaken, kan echter worden besloten tot een digitale vergadering. De regering verwacht dat juist vanwege de verschillen die worden ervaren tussen de fysieke en de digitale vergaderwijze, niet lichtzinnig zal worden besloten tot een digitale vergadering door de volksvertegenwoordigingen.

Als het gaat om de verschillen tussen fysieke en hybride raadsvergaderingen, blijven op basis van de reeds gedane onderzoeken nog een aantal vragen openstaan. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk hoe de hybride vergadersetting inwerkt op de verhouding tussen online en offline deelnemers en of er verschil is met betrekking tot de (integriteit van de) besluitvorming.¹³ Die onduidelijkheid is mede aanleiding voor de regering om niet te kiezen voor een ongeclausuleerde experimenteerbepaling. Bij uw Kamer is dan ook een nota van wijziging ingediend om de experimenteerbepaling voor hybride raadsvergaderingen uit het wetsvoorstel te halen. Voor een nadere toelichting van deze keuze verwijst de regering naar het antwoord op vraag 30

41 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering waarom niet gekozen is om de experimenteerbepaling te beperken tot bijvoorbeeld commissievergaderingen in plaats van de raadsvergadering. Deze leden vragen de regering of via de experimenteerbepaling de standaard fysieke vergadervorm niet aan erosie onderhevig wordt.*

Bij uw Kamer is een nota van wijziging ingediend om de experimenteerbepaling voor hybride raadsvergaderingen uit het wetsvoorstel te halen. Voor een nadere toelichting van deze keuze verwijst de regering naar het antwoord op vraag 30

3. Verhouding tot hoger recht

42 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vinden dat de regering op erg povere wijze ingaat het constitutionele kader uitwerkt en behandelt. Deze leden hebben de indruk dat dit primair te maken heeft met de wijze waarop de Grondwet wordt beschouwd. De regering volstaat vrijwel uitsluitend met een instrumentalistische lezing van de Grondwet waarin de twee begrippen «vergaderen» en «openbaarheid» vooral taalkundig worden*

¹² Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 63.

¹³ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 98; Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

bezien. Welk gewicht kent de regering toe aan het feit dat de Grondwetgever zich geen andere situatie kon voorstellen dat die van de fysieke vergadering met de bijbehorende bijzondere kenmerken? Vergt die constatering niet een veel terughoudender opstelling en staat die constatering niet in ieder geval in de weg aan de algemene stelling dat de Grondwet digitaal vergaderen toelaat? Deze leden vinden dat de door de regering aangevoerde taalkundige analyse te weinig gewicht in de schaal legt om afwijkingen van de lange constitutionele traditie van de fysieke vergadering in algemene zin te kunnen rechtvaardigen.

De regering herkent zich niet in de stelling van de leden van de SGP-fractie dat te veel zou worden uitgegaan van een instrumentalistische of strikt taalkundige uitleg van de Grondwet. Wel hecht de regering eraan bij het schetsen van een constitutioneel kader de focus op de Grondwet te leggen en hierin niet al te zeer bepalingen uit de Gemeentewet zelf te betrekken als waren zij normen van gelijk gewicht. Hoewel de fysieke raadsvergadering inderdaad een zeer lange traditie kent, is het de vraag of deze traditie ook als constitutioneel kan worden aangemerkt. Zo is de openbaarheid van de raadsvergadering weliswaar terug te vinden in de Gemeentewet van 1851, maar is de openbaarheid van vergaderingen in diezelfde periode bewust en om praktische redenen niet opgenomen in de Grondwet van 1848. Pas in 1983 is de openbaarheid van de raadsvergadering ook grondwettelijk verankerd. Tot dat moment zwijgt de Grondwet in het geheel over het bestaan van dergelijke vergaderingen. Dat de Grondwetgever van 1983 zich bij het opstellen van deze bepaling geen andere situatie dan de fysieke raadsvergadering kon voorstellen, weegt uiteraard mee bij de wijze waarop de Grondwet moet worden geïnterpreteerd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat bij de Grondwetsherziening van 1983 zowel de staatscommissie als de regering de nadrukkelijke ambitie hadden om een sobere Grondwet tot stand te brengen die de toekomstige wetgever zo min mogelijk zou belemmeren in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Ook tijdens de parlementaire behandeling is door middel van een aantal amendementen slechts op onderdelen tot nadere normstelling richting de wetgever besloten. Wanneer de Grondwet over een bepaald onderwerp zwijgt, kan naar de mening van de regering dus niet zonder meer worden aangenomen dat de wetgever beperkt zou zijn in de invulling van de daardoor ontstane ruimte. De vrijheid van de wetgever is in algemene zin juist nadrukkelijk beoogd. Niet valt in te zien waarom dat in dit specifieke geval tot een andere uitkomst zou moeten leiden, zoals ook in het advies van hoogleraar Munneke uitvoeriger is toegelicht.¹⁴ De openbaarheid van de vergadering die de Grondwet vereist maar die door de wetgever beperkt mag worden, wordt door onderhavig wetsvoorstel overigens niet ingeperkt. Dit constitutionele uitgangspunt blijft dus onverminderd van kracht.

4. Gevolgen voor burgers, bedrijven en medeoverheden

43 – SP

*De leden van de **SP**-fractie vragen net als bij de Nederlandse regelgeving omtrent digitaal vergaderen ook aandacht voor de toegankelijkheid van mensen met beperkte of geen digitale toegang. Deze leden zien, net als de regering, de voordelen van digitaal vergaderen voor mensen met een fysieke beperking, maar ziet daar tegenover dat dit ook weer barrières opwerpt voor groepen die geen toegang hebben tot goed internet, ook vanwege financiële redenen, of mensen die niet vaardig zijn in het digitale domein. Dit geldt voor zowel bezoekers als raadsleden zelf. In hoeverre*

¹⁴ 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.

heeft de regering in deze wetgeving oog voor deze digitale barrières? Is de regering het met deze leden eens dat digitaal vergaderen nog steeds een minder ideaal alternatief is op fysiek vergaderen? In hoeverre komt deze voorkeur voor fysiek vergaderen terug in dit wetsvoorstel?

De regering hecht er, net als de leden van de SP-fractie, belang aan dat raadsvergaderingen toegankelijk zijn voor alle raadsleden, evenals voor alle geïnteresseerde inwoners. De regering meent dat de drempels bij een digitale raadsvergadering voor zowel raadsleden als bezoekers zo laag mogelijk moeten zijn. Voor inwoners betekent dit bijvoorbeeld dat geen specifieke eisen worden gesteld aan de technische voorzieningen om een raadsvergadering vanuit huis te kunnen volgen. Een eigen laptop, tablet of telefoon met een werkende internetverbinding volstaat hiervoor. Ook kunnen gemeenten de live-uitzending van een digitale vergadering op een scherm in het gemeentehuis vertonen, mits de omstandigheden in een concreet geval dit toelaten. De regering erkent dat er ook dan bij sommige raadsleden en inwoners behoefte kan zijn aan hulp en ondersteuning op digitaal gebied. Raadsleden kunnen zich hiervoor wenden tot de griffie en de ambtelijke organisatie. Denkbaar is bijvoorbeeld dat cursussen worden aangeboden, om raadsleden te trainen in specifieke digitale vaardigheden die relevant zijn voor het raadswerk, zoals het houden van een online presentatie. Inwoners kunnen voor digitale ondersteuning gebruikmaken van de al bestaande informatiepunten digitale overheid.

De regering is zich ervan bewust dat de mate waarin een digitale vergaderwijze als barrière wordt ervaren, niet in elke gemeente hetzelfde zal zijn. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om de fysieke raadsvergadering nog steeds het uitgangspunt te laten zijn. In geval van bijzondere omstandigheden kunnen raden besluiten om een uitzondering te maken op die hoofdregel en digitaal te vergaderen. Of gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheid wanneer zich in een concreet geval een bijzondere omstandigheid voordoet, is aan de betreffende raad zelf. Als in een bepaalde gemeente de voorkeur bestaat om nooit digitaal te vergaderen, staat de wet hieraan niet in de weg.

5. Uitvoering

44 – SP

*De leden van de **SP**-fractie zien dat een evaluatiecommissie zich gebogen heeft over de Tijdelijke wet waarin een aantal aanbevelingen worden gedaan. Los van de aanbeveling om een mogelijkheid te bieden voor digitaal vergaderen worden nog meer aanbevelingen gedaan zoals het verbeteren van het vergadersysteem, een onderzoek naar effecten van hybride vergaderen, zelfregulering, het bevorderen van de toegang voor journalisten en het publiek en ten slotte het versterken van de positie van de griffier. Op welke manier geeft dit wetsvoorstel gehoor aan deze aanbevelingen? Is de regering het met deze leden eens dat ook deze aanbevelingen zullen moeten worden opgevolgd voor een effectief systeem van digitaal vergaderen?*

Het rapport van de evaluatiecommissie die zich gebogen heeft over de ervaringen met de Tijdelijke wet is een belangrijke bouwsteen geweest bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie wijzen er terecht op dat de evaluatiecommissie meerdere aanvullende aanbevelingen heeft gedaan, naast de aanbeveling om een structurele wettelijke voorziening voor digitale raadsvergaderingen te treffen. De regering deelt de opvatting dat alle aspecten die de evaluatiecommissie aanstipt, van belang zijn voor het goed functioneren van digitale vergaderingen van decentrale volksvertegenwoordigingen. Voor een deel

worden de aanbevelingen van de evaluatiecommissie geadresseerd in dit wetsvoorstel. Zo bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere technische eisen te stellen aan de vergadersystemen waarmee wordt gewerkt, indien dit noodzakelijk blijkt. De regering kiest bewust ervoor geen technische eisen te stellen op het niveau van de wet. Uit de ervaringen met de Tijdelijke wet bleek dat de vergadersystemen voldeden aan de algemene wettelijke voorwaarden, zoals openbaarheid. Ook hebben zich weinig (en geen grote) cyberincidenten voorgedaan in die periode.¹⁵ Gemeenten zijn dan ook vrij om zelf de keuze te maken voor een bepaald vergadersysteem, mits dat systeem voldoet aan de wettelijke voorwaarden. Het Ministerie van BZK zal regelmatig contact houden met de decentrale overheden om een vinger aan de pols te houden als het gaat om de ervaringen met de gebruikte vergadersystemen. Omdat de technologische ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, is het voorstelbaar dat het in de (nabije) toekomst wel nodig zal blijken om nadere technische eisen te stellen. Door de wettelijke mogelijkheid om die eisen bij ministeriële regeling te stellen, kan snel worden ingespeeld op de technologische ontwikkelingen wanneer dat nodig is. Ten slotte steunt de regering de aanbeveling aan de decentrale volksvertegenwoordigingen om regels vast te leggen over de eigen digitale vergaderorde. Dit wetsvoorstel laat dan ook de ruimte aan de volksvertegenwoordigingen om zelf nader in te vullen onder welke omstandigheden en op welke wijze zij digitaal zullen vergaderen. De regering acht het daarom goed voorstelbaar dat hierover vooraf afspraken worden gemaakt en dat deze worden vastgelegd in het reglement van orde.

Voor een aantal andere aanbevelingen geldt dat deze buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, maar dat hier buiten dit voorstel om opvolging aan wordt gegeven. Zo wordt op dit moment nagedacht over het versterken van de positie van de griffier bij de gemeente in algemene zin. Ook het versterken van de betrokkenheid van inwoners bij de decentrale politiek en de toegankelijkheid voor journalisten zijn thema's die de blijvende aandacht hebben van de regering. In nauwe samenwerking met de decentrale overheden zal de regering zich hiervoor blijven inspannen, bij welke vergaderwijze dan ook.

Met betrekking tot de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de effecten van hybride vergaderen, verwijst de regering ten slotte naar het antwoord op vraag 30.

6. Advies en consultatie

45 – VVD

*Tot slot lezen de leden van de **VVD**-fractie in de brief van de NVvR, naar inzien van deze leden een belangrijke actor op dit dossier, dat de NVvR kritisch is op het huidige wetsvoorstel. De NVvR meent dat digitaal vergaderen alleen mogelijk dient te zijn wanneer sprake is van een crisissituatie. Dit wetsvoorstel gaat in huidige vorm verder dan dat en leidt mogelijk tot grote onderlinge verschillen tussen gemeenten hoe zij «bijzondere omstandigheden» duiden. Is het, om die grote verschillen te voorkomen, door de regering overwogen om digitaal vergaderen alleen mogelijk te maken in crisissituaties en hierover een richtlijn te bieden? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.*

Bij het nadenken over de afbakening van de gevallen waarin digitaal vergaderen mogelijk wordt gemaakt, heeft de regering verschillende opties overwogen. Daarbij heeft de regering uiteindelijk bewust ervoor

¹⁵ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, p. 47.

gekozen om de mogelijkheid van een digitale raadsvergadering niet te beperken tot «crises». «Crises» zijn situaties waarin sprake is van een (langdurige) inbreuk op de veiligheid of op de sociale of politieke stabiliteit. De regering acht het in sommige gevallen ook buiten die crisissituaties wenselijk dat de mogelijkheid van een digitale raadsvergadering bestaat, omdat een fysieke raadsvergadering niet mogelijk is. Voor een uitgebreidere uiteenzetting van hoe de criteria «crises» en «bijzondere omstandigheden» zich tot elkaar verhouden, verwijst de regering naar het antwoord op vraag 15.

46 – SP

*De NVvR vindt dat digitaal beraadslagen en besluiten door de raad alleen noodzakelijk is wanneer er sprake is van een crisissituatie, waardoor fysieke beraadslaging niet mogelijk blijkt en de normale gang van de lokale democratie daarmee belemmerd zou worden. In alle overige gevallen behoort de vergadering van de raad fysiek te worden uitgevoerd omdat deze het beste past bij de raad als plek en sluitstuk van het democratisch debat in de samenleving. De leden van de **SP**-fractie vragen zich af of de regering het met deze uitleg eens is.*

Zoals in reactie op de vorige vraag aangegeven, heeft de regering bewust ervoor gekozen een digitale beraadslaging en besluitvorming te beperken tot bijzondere omstandigheden en hierbij niet aan te sluiten bij het wat stringentere criterium van een «crisis». Met het criterium van een «bijzondere omstandigheid» wordt digitaal vergaderen mogelijk gemaakt onder alle onvoorspelbare omstandigheden met een externe oorzaak die een fysieke raadsvergadering daadwerkelijk belemmeren. Hiermee blijft de fysieke raadsvergadering het uitgangspunt, maar wordt tegelijkertijd recht gedaan aan de behoefte in de praktijk om incidenteel ook langs de digitale weg te kunnen vergaderen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark