

Vergaderjaar 2021–2022

35 424

Regels voor het tijdelijk voorzien in besluitvorming via digitale weg door besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire en Saba (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

S

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 september 2021

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning¹ heeft op 20 april 2021 de brief van 15 april 2021 (EK, 35 424, O) over de voortgang van de verkenning naar een permanente regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming besproken en heeft hierover enkele vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 27 mei 2021 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister heeft op 27 september 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning, Bergman

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU)

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VOOR BINNEN-
LANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT /
ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING**

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 27 mei 2021

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft op 20 april 2021 uw brief van 15 april 2021 (EK, 35 424, O) over de voortgang van de verkenning naar een permanente regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming besproken en brengt graag – vooruitlopend op nadere informatie van uw zijde – alvast het volgende onder uw aandacht.

In de genoemde brief kondigt u aan om, mede naar aanleiding van het laatste evaluatierapport van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (35 424), een wetsvoorstel gericht op een permanente regeling voor digitaal beraadslagen en besluitvormen voor decentrale volksvertegenwoordigingen voor te willen bereiden.

De Tijdelijke wet is evenwel ingesteld tijdens de COVID-19-crisis en onder de bijzondere omstandigheden die deze meebrengt voor het waarborgen van beraadslagen en besluiten door decentrale overheden. De commissie stelt vast dat een permanente regeling die niet is gestoeld op deze bijzondere omstandigheden, daarmee in principe een andere kwestie is met andere uitgangspunten en voorwaarden.

Binnen de commissie wordt daarnaast de vraag opgeworpen of bij het aantreden van een nieuw kabinet mogelijk andere afwegingen ter zake zullen worden gemaakt en of dat niet moet worden afgewacht.

De commissie neemt daarom vooralsnog met enige reserve kennis van uw voornemen en wacht nadere berichtgeving ter zake af.

Hoogachtend,

Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
B.O. Dittrich

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2021

Bij brief van 15 april 2021² heb ik aangekondigd dat ik, op basis van de positieve ervaringen met digitaal vergaderen onder de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (hierna: Tijdelijke wet) en het pleidooi vanuit de praktijk om de mogelijkheid tot digitaal vergaderen te behouden, zou gaan verkennen hoe een permanente regeling voor digitale beraadslaging en besluitvorming voor decentrale volksvertegenwoordigingen vorm gegeven kan worden. Zoals is gebleken uit de rapporten van de evaluatiecommissie draagt digitale beraadslaging en besluitvorming bij aan de mogelijkheden om de vergaderwijze aan te passen aan de lokale behoefte, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de vergadering. Tevens bevordert het de toegankelijkheid waarmee debatten voor het publiek te volgen zijn. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van die verkenningen³. Afsluitend zal ik stilstaan bij het vervolg van het proces en de relatie met de Tijdelijke wet.

Uitkomsten van de verkenningen⁴

Analyse uitgangspunten fysiek vergaderen⁵

Prof. mr. S.A.J. Munneke, hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, heeft onderzocht of er constitutionele of andere principiële argumenten zijn voor of tegen het (vermeende) uitgangspunt van de fysieke vergadering. Zijn conclusie is dat niet van zulke gronden is gebleken. Het systeem van de Gemeentewet en andere organieke wetten stamt uit een tijd waarin nog geen mogelijkheid bestond tot digitaal vergaderen waardoor de wetgever zich niet eerder over dit punt heeft uitgelaten.

Het feit dat het uitgangspunt van fysiek vergaderen vooral een historische vanzelfsprekendheid is, neemt niet weg dat de fysieke vergadering een specifieke meerwaarde kan hebben. Deze meerwaarde is volgens Munneke te vinden op drie vlakken: de representatieve symboliek van de fysieke samenkomst als democratisch orgaan, de waarborgen omtrent beraadslaging en besluitvorming, en de uitgebreidere mogelijkheid voor deelnemers om te communiceren. Hoewel deze punten van meerwaarde kunnen zijn, betekent dit niet dat enkel fysiek vergaderd zou mogen worden.

De praktijk onder de Tijdelijke wet heeft laten zien dat digitaal vergaderen voordelen heeft waarvan het wenselijk is deze te behouden, omdat ze complementair kunnen zijn aan de fysieke vergadering. De argumentenkaarten die hierna worden besproken ondersteunen dit. Een digitale vergadering vergt geen reistijd en biedt daardoor betere planningsmogelijkheden. Tevens worden digitale vergaderingen ervaren als efficiënter,

² Kamerstukken II 2020–2021, 35 424, nr. 14.

³ Hiermee voldoe ik aan de toezegging in de brief van 15 april 2021.

⁴ In de Kamerbrief van 15 april is een vierde verkenning toegezegd naar beslisregels voor digitaal vergaderen. Deze verkenning is nog niet afgerond, maar is vooral van belang voor de uitwerking van de permanente regeling en de implementatie. Zodra deze verkenning is afgerond betrek ik die bij het opstellen van de permanente regeling.

⁵ Bijlage 1; De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?, prof. mr. S.A.J. Munneke, juni 2021.

met name bij informatieve bijeenkomsten.⁶ Ervaring met digitale inspraak laat zien dat nieuwe groepen hun weg naar de democratische arena vinden. Tevens zou de digitale praktijk zich nog verder kunnen ontwikkelen door gebruik van nieuwe digitale rituelen of een virtuele omgeving waar deelnemers te zien zijn en de communicatie daardoor nog verder verbetert.

Dit laat zien dat verschillende vergaderingen gebaat kunnen zijn bij een andere vormgeving. De decentrale volksvertegenwoordigers zijn het beste in staat om in het licht van de lokale omstandigheden te bepalen welke vergaderwijze het beste past. Dat is nu bij fysieke vergaderingen ook het geval. Digitaal vergaderen hoort ook een van die keuzen te zijn.

Functionele eisen en technische ontwikkelingen⁷

Voor het permanent mogelijk maken van digitale, en mogelijk hybride, beraadslaging en besluitvorming is het van belang dat duidelijk is welke functionele eisen nodig zijn voor een goede en veilige vergadering. Om die reden is ook een verkenning uitgevoerd naar de waarden die van belang zijn voor een permanente regeling voor digitaal vergaderen. Tevens zijn de technische (on)mogelijkheden van een besloten digitale vergadering verkend. De uitkomsten van deze verkenning naar functionele eisen vallen daarom in twee delen uiteen: de waarden voor vergaderen en specifieke mogelijkheden van besloten vergaderingen in een digitale omgeving.

Waarden voor digitaal vergaderen

Om te kunnen bepalen welke functionele eisen vanuit het staatsrecht en de techniek gesteld zouden kunnen worden aan een digitale vergadering, is het Rathenau Instituut gevraagd om een discussiepaper te schrijven. In het discussiepaper is geïnventariseerd welke waarden van belang zijn voor een goede vergadering voor democratische besluitvorming. Dit heeft geleid tot zeven waarden (vier democratische waarden en drie kwaliteitswaarden met betrekking tot het debat). Voor de ontwikkeling van de permanente regeling en de latere implementatie zullen deze waarden met de daarbij behorende functionele eisen worden gebruikt als richtsnoer.

Besloten vergaderen in een digitale omgeving

Hoewel besloten vergaderingen⁸ technisch mogelijk zijn, is er bij digitale vergaderingen een aanmerkelijk risico op (onbedoelde) schending van de openbaarheid, omdat het moeilijk te waarborgen is dat alle deelnemers vertrouwelijkheid in acht nemen. De verantwoordelijkheid voor dit fysieke aspect van veilig, besloten vergaderen ligt bij de deelnemers. Bijvoorbeeld vergaderen met een headset in een afgesloten ruimte, zodat huisgenoten niet mee kunnen luisteren en niet met het beeldscherm voor het raam gaan zitten zodat externen niet kunnen meekijken. Vergissingen en ongelukken hiermee zijn voorstelbaar. Om die reden heeft het de voorkeur besloten vergaderingen altijd fysiek te laten plaatsvinden. Conform de situatie in de Tijdelijke wet ligt deze keuze ook voor de (her)benoemingsprocedure voor burgemeesters en commissarissen van de Koning voor de hand. Voor deze twee typen vergaderingen is geheim-

⁶ Derde rapportage, eindrapport evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, Kamerstukken II 2020–2021, 35 424, nr. 11, Bijlage, p. 83.

⁷ Bijlage 2; Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

⁸ Artikel 23 Provinciewet, artikel 35 Waterschapswet, artikel 22 Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 24 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

houding strikt noodzakelijk en wettelijk voorgeschreven. Onbewuste overtreding moet worden voorkomen, schending van de geheimhouding is immers een misdrijf.

Argumentenkaart digitaal en hybride vergaderen⁹

Via twee argumentenkaarten zijn de voor- en nadelen van digitaal vergaderen en van hybride vergaderen in beeld gebracht.¹⁰ Deze kaarten geven een overzicht van de argumenten voor en tegen een wettelijke regeling voor digitaal en hybride vergaderen. Ze zijn tot stand gekomen door literatuuronderzoek en denksessies met decentrale volksvertegenwoordigers, burgemeesters, griffiers en experts waarin argumenten zijn opgehaald en besproken.

Digitaal vergaderen

De argumenten geven input op drie niveaus: principieel, praktisch en ervaring. De argumenten op het principiële niveau zijn niet absoluut; men kan het er mee eens zijn of juist niet (bijvoorbeeld: digitaal vergaderen bevordert de flexibiliteit van het bestuur). Het praktische niveau bevat meer objectieve argumenten in relatie tot de uitvoering; het ervaringsniveau is gebaseerd op de concrete ervaringen en het gevoel van de gebruikers. De meerderheid van de argumenten ziet op het praktisch of op het ervaringsniveau. Deze argumenten laten vraagstukken zien die kunnen worden opgelost bij de implementatie en via ondersteuning.

Hybride vergaderen

Met hybride vergaderingen is nog weinig ervaring opgedaan, omdat deze onder de Tijdelijke wet niet mogelijk zijn. Onder hybride vergaderen wordt de situatie verstaan waarin leden van een decentrale volksvertegenwoordiging zowel fysiek als digitaal op een gelijkwaardige wijze deel kunnen nemen aan de beraadslaging en besluitvorming.

Een gelijk speelveld voor de deelnemers aan de vergadering is van groot belang. Hybride vergaderen kan het risico met zich meebrengen dat er een ongelijk speelveld ontstaat. Alle decentrale volksvertegenwoordigers hebben vanzelfsprekend dezelfde rechten en plichten, dus het mogelijke onderscheid dat in de toepassing van de praktijk kan ontstaan dient voorkomen te worden.

Omdat er met deze vorm van vergaderen nog weinig ervaring is opgedaan en gezien de twijfel over het gelijke speelveld bij hybride vergaderen vind ik het nog te vroeg om hybride vergaderen in een permanente regeling op te nemen. Wel wil ik experimenten met hybride vergaderen binnen heldere kaders mogelijk maken.

Vervolgproces en continuering Tijdelijke wet

De lessen van het afgelopen jaar leiden tot de constatering dat digitaal vergaderen een waardevolle en verantwoorde toevoeging is aan het instrumentarium voor volksvertegenwoordigingen. Met de hiervoor aangegeven keuzes (uitzonderen van besloten en geheime vergaderingen en starten met een experiment voor hybride vergaderen) ga ik een wetsvoorstel voorbereiden om digitale beraadslaging en besluitvorming

⁹ Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

¹⁰ Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

permanent mogelijk te maken. Het draagvlak daarvoor bij de koepels, beroeps- en belangenverenigingen is onverminderd groot.

Zij hebben tevens, bij brief van 14 september j.l. aangegeven voorstander te zijn van continuering van de tijdelijke regeling tot het moment dat een permanente regeling in werking treedt. Het niet meer verlengen van de Tijdelijke wet zou betekenen dat deze per 1 november 2021 vervalt. Ik vind het voor de hand liggen om de Tijdelijke wet te blijven verlengen. Met het vervallen van restricties rond Covid-19 wordt fysiek vergaderen in de oude vorm weer mogelijk. Mocht er toch op enig moment weer aanleiding zijn tot beperkingen of mochten bepaalde gemeenten vanwege lokale gezondheidsrisico's redenen hebben om digitaal te vergaderen, dan biedt de Tijdelijke wet daarvoor de mogelijkheid en is de continuïteit van het decentraal bestuur in die situatie gewaarborgd. Ik acht het daarnaast ongewenst de Tijdelijke wet te laten vervallen op het moment dat de gezondheidssituatie dat mogelijk maakt, terwijl er ondertussen gewerkt wordt aan het creëren van een permanente regeling voor digitaal vergaderen die voortkomt uit een wens van de decentrale overheden. De Tijdelijke wet zal daarom vanaf nu steeds met twee maanden verlengd blijven worden tot een permanente regeling in werking kan treden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren