

Vergaderjaar 2019–2020

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De uitbraak van het nieuwe corona-virus (COVID-19) stelt ons land voor ongekende uitdagingen. Naast de directe bestrijding van het virus, waar thans alle inspanningen op zijn gericht, is het voorts van groot belang dat de samenleving zoveel als mogelijk normaal blijft functioneren en dat ook decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) hun verantwoordelijkheid kunnen nemen om de economische en maatschappelijke gevolgen zo goed als mogelijk op te vangen. Ook met betrekking tot de verwezenlijking van grote maatschappelijke opgaven als de woningbouw, de energietransitie of klimaatadaptatie moet continuïteit behouden blijven; dit vereist wel besluitvorming door het openbaar bestuur. De omstandigheden waarbinnen het openbaar bestuur heeft te functioneren, zijn uitzonderlijk. De continuïteit van het bestuur en van de besluitvorming moet juist in die omstandigheden zijn gewaarborgd.

Het corona-virus brengt beperkingen met zich die invloed hebben op het houden van vergaderingen. De oproep is om in het belang van de volksgezondheid niet bij elkaar te komen, tenzij dit strikt noodzakelijk is met het oog op de besluitvorming, en met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM. Gemeenten, provincies en waterschappen houden zich hier aan en schrappen zoveel mogelijk die vergaderingen waarbij leden fysiek aanwezig zijn. Voor de colleges van B&W, gedeputeerde staten en dagelijks besturen van waterschappen bestaan voldoende mogelijkheden dit op te vangen, zoals digitale beraadslaging en stemming en het gebruik van bestaande mogelijkheden voor mandaat.

Voor gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen van waterschappen en de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ligt dit anders. Deze organen mogen weliswaar digitaal beraadslagen, maar niet besluiten. Dat hangt samen met hun grondwettelijke positie. De gemeenteraad respectievelijk provinciale staten is als rechtstreeks

gekozen volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan; hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen (artikel 125 lid 1 Grondwet); hun leden stemmen zonder last (artikel 129 lid 6 Grondwet). Zij stellen de algemeen verbindende voorschriften en de begroting vast, benoemen de wethouders respectievelijk gedeputeerden en bepalen de hoofdlijnen van het beleid. Dit is van overeenkomstige toepassing op de eilandsraden (artikel 132a, tweede lid, Grondwet). De waterschappen kennen Grondwettelijk een andere positie, zij zijn geen openbare lichamen met een open huishouding, maar hun algemeen besturen vergaderen eveneens in beginsel openbaar. De regering onderkent de bijzondere positie van de decentrale volksvertegenwoordigingen en vindt het van groot belang dat zij ook in de huidige omstandigheden in het openbaar tot besluitvorming kunnen komen. Dit wetsvoorstel treft daartoe indachtig de huidige technische mogelijkheden een tijdelijke voorziening.

Er zijn binnen het huidige wettelijke kader twee mogelijkheden om besluiten te kunnen nemen zonder met al te veel mensen bijeen te hoeven komen:

- Een eerste vergadering waarin het quorum niet gehaald wordt, waarna voor een tweede vergadering geen quorum meer geldt. De beperking is dan wel dat dit alleen geldt voor de onderwerpen die al op de agenda van de eerste vergadering stonden. Het impliceert evenwel dat de medewerkers die de vergadering faciliteren, de griffie en uiteraard de voorzitter en de leden alsnog de deur uitgaan voor deze twee vergaderingen. Bovendien zou dit betekenen dat voor belangrijke besluiten slechts een beperkt zichtbaar draagvlak is, hetgeen de democratische legitimatie aantast.
- Indien tijdens of na een digitale beraadslaging over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het op grond van artikel 32 lid 3 Gemeentewet respectievelijk artikel 32 lid 3 Provinciewet aangenomen. Vraagt echter ten minste één lid toch om stemming, dan dient alsnog een fysieke vergadering plaats te vinden. Bovendien kan vanwege de huidige uitzonderlijke omstandigheden onbedoeld druk uitgaan op volksvertegenwoordigers om geen stemming te vragen, terwijl zij om legitieme redenen een stemming wenselijk achten. De Waterschapswet kent deze route overigens niet, dus voor algemene besturen van waterschappen is dit sowieso geen mogelijkheid.

Om in de huidige uitzonderlijke situatie, waarbij fysieke aanwezigheid tijdens vergaderingen slechts (zeer) beperkt mogelijk is, toch de continuïteit van het bestuur en de rechtmatigheid en democratische legitimatie van besluitvorming te kunnen waarborgen, wordt in deze wet tijdelijk voorzien in de mogelijkheid om digitaal besluiten te nemen door de volksvertegenwoordigende organen via videoconferencing. Eventuele twijfel over de houdbaarheid van de hiervoor beschreven mogelijkheden op langere termijn wordt daarmee weggenomen. Met deze tijdelijke wettelijke voorziening vervalt dan ook de noodzaak om van de bovengenoemde mogelijkheden – die zoals gezegd in termen van draagvlak en democratische legitimatie van besluitvorming minder aantrekkelijk zijn – gebruik te maken. Bijkomend voordeel van digitaal besluiten is dat indien zich onverhoopt de situatie zou voordoen dat meerdere leden van één orgaan in quarantaine gaan, bijvoorbeeld vanwege een ziek gezinslid, zij nog steeds hun functie kunnen vervullen. Zonder deze regeling zouden deze volksvertegenwoordigers onnodig in de vervulling van hun belangrijkste publiekrechtelijke plicht, het nemen van besluiten door middel van stemmingen, beperkt worden. De introductie van deze mogelijkheid doet niet af aan het belang en de noodzaak van een goede beraadslaging voordat tot stemming overgegaan wordt. Een goede beraadslaging is essentieel voor de functie van de volksvertegenwoor-

diging, argumenten moeten uitgewisseld worden voordat de leden tot stemming over gaan. Dit wetsvoorstel doet niets af aan dit principe. Alleen digitaal of per stembriefje besluiten zonder beraadslaging is dan ook geen optie.

Dit voorstel introduceert een tijdelijke maatregel voor zolang gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen geheel niet of niet op een goede manier fysiek bijeen kunnen komen. Indien fysieke aanwezigheid wel mogelijk is, hoort die plaats te vinden – de openbare fysieke vergadering van de volksvertegenwoordiging is en blijft immers het uitgangspunt –, maar dit is onder de huidige omstandigheden niet altijd en overal goed te organiseren. Voor iedere vergadering geldt dat de richtlijnen van het RIVM in acht moeten worden genomen. Bovendien willen veel volksvertegenwoordigingen het goede voorbeeld geven en heeft de regering begrip voor volksvertegenwoordigers en ambtenaren van decentrale overheden die gevoelens van onveiligheid ervaren bij het deelnemen aan of faciliteren van een vergadering die fysieke aanwezigheid vraagt. Voor de periode dat dit niet zo is, moet besluitvorming van volksvertegenwoordigende organen op andere wijze mogelijk zijn. De keuze tussen een vergadering waar fysiek of digitaal bijeen gekomen wordt, ligt in eerste instantie bij de voorzitter, die de oproep voor de vergadering doet. Het ligt in de rede dat hiervoor overleg plaatsvindt in het presidium of de agendacommissie, wat nu ook gebruikelijk is voordat de oproep uitgaat.

Dit wetsvoorstel is nadrukkelijk een tijdelijke afwijking, het is niet bedoeld om afbreuk te doen aan het principiële uitgangspunt dat de belangrijkste besluitvorming plaatsvindt in een openbare fysieke vergadering van de decentrale volksvertegenwoordiging, anders dreigt de bijzondere positie van deze organen en hun leden weg te vallen.¹

De regering voelt zich in haar keuze voor deze tijdelijke afwijking gesteund door de bestuurspraktijk en de wetenschap. Het uitzonderlijke karakter van de huidige situatie rechtvaardigt een tijdelijke afwijking van de hoofdregel van de fysieke openbare raadsvergadering.² De Vereniging van Griffiers, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Statenlid.Nu en de commissie raadsleden en griffiers van de VNG pleiten voor het mogelijk maken van digitale besluitvorming op afstand.³ De Unie van Waterschappen heeft zich hierbij aangesloten.⁴ De regering is zowel de wetenschappers als de beroepsverenigingen erkentelijk voor hun pleidooien, zij zijn allen van mening dat de continuïteit van het bestuur en de rechtmatigheid en democratische legitimatie van besluitvorming onder de huidige omstandigheden moet worden gewaarborgd.

De regering heeft deze mogelijkheid ook afgezet tegen alternatieven. Zo is gekeken naar de mogelijkheid om stemmen per fractie mogelijk te maken. Daarbij gaat het dan om een wijze van tellen; een vorm van gewogen stemming of stemoverdracht is immers staatsrechtelijk niet mogelijk, gelet op het individuele mandaat en het verbod op last. Invoering hiervan

¹ Vgl. Prof. mr. A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding? Enkele beschouwingen over art. 124 lid 1 Grondwet*, oratie Rijksuniversiteit Groningen 1999. Prof. mr. S.A.J. Munneke wijst in zijn column «Stemmen op afstand?» (Gst. 2017/164) specifiek op het belang van controleerbaarheid en uniformiteit, welke in een fysieke vergadering beter gewaarborgd zijn.

² Vgl. Prof. mr. D.J. Elzinga, *Stemmingen in gemeenteraden moeten doorgaan*, <https://www.linkedin.com/pulse/stemmingen-gemeenteraden-moeten-doorgaan-douwe-jan-elzinga/?trackingId=6Z4BORX84w5Fkecy4CwxHA%3D%3D> en Prof. mr. G. Boogaard, *De democratische waarde van fysieke besluitvorming*, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/de-democratische-waarde-van-fysieke>.12720652.lynx.

³ Brief van 20 maart 2020 aan de minister van BZK.

⁴ Brief van 24 maart 2020 aan de minister van BZK.

zou het tijdelijk loslaten van het stemmingsquorum betekenen, hetgeen de regering uit een oogpunt van democratische legitimatie onwenselijk acht, los van het feit dat er dan nog steeds een aantal mensen moet samenkomen en anderen hen in staat moeten stellen dat te doen. Een andere mogelijkheid is een ruimer gebruik van de bestaande mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheden van de raad aan het college, met inachtneming van de wettelijke beperkingen die daarbij gelden (artikel 156 Gemeentewet); dit is voor gemeenteraden echter een weinig aantrekkelijke optie, ook al zouden zij bijvoorbeeld wel een verplichte zienswijzen procedure kunnen afdwingen bij het college. Ook zou dit weliswaar de rechtmatigheid van besluitvorming garanderen, het zou niet bijdragen aan de democratische legitimatie van besluitvorming en de kerntaak van gemeenteraden, het stemmen, miskennen. Een nog verdergaande mogelijkheid zou zijn geweest dat de wetgever tijdelijk wijziging brengt in de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, met inachtneming van de bevoegdheden die grondwettelijk aan de raad toekomen. De regering heeft die opties gewogen en is van mening dat het onwenselijk is om wijziging te brengen in de bestaande bevoegdheidsverdeling en de regels voor besluitvorming. Het tijdelijk mogelijk maken van digitaal stemmen doet in de gegeven omstandigheden zoveel mogelijk recht aan het bestaande systeem, en verdient daarom de voorkeur boven alle andere opties.

2. Inhoud van het voorstel

Dit wetsvoorstel betreft een op zichzelf staande, tijdelijke wet. Het wetsvoorstel vult de bestaande organieke wetgeving op een aantal expliciete onderdelen aan dan wel wijkt daar expliciet van af. Daar waar geen sprake is van aanvulling of afwijking, gelden dus gewoon de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoals die thans luiden.

Met dit voorstel wordt de mogelijkheid geopend voor gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen van waterschappen en eilandsraden om digitaal besluiten te nemen. Digitale beraadslaging is reeds mogelijk, maar stemmingen kunnen alleen in een fysieke vergadering gehouden worden. Zoals hierboven is toegelicht, is dit voor de vermoedelijke duur van de maatregelen tegen COVID-19 niet vol te houden. Hoe lang de huidige maatregelen voortduren is op dit moment nog niet te zeggen. De regering kiest ervoor om in de tijdelijke wet criteria te benoemen waar digitale besluiten aan moeten voldoen. Van gemeenten is bekend dat er nu ten minste vijf verschillende digitale systemen voor raadsinformatie gebruikt worden en dat er vier systemen voor videoconferencing gebruikt worden. Deze systemen zijn te koppelen, waardoor aan de vereisten uit deze wet voldaan kan worden. Ook bieden sommige systemen al het hele pakket: en raadsinformatie en videoconferencing. Deze zijn volgens de Vereniging van Griffiers, die hierover contact heeft gehad met de aanbieders, in staat – al dan niet na een update van die systemen – om via videoconferencing een raadsvergadering te faciliteren die door publiek via een livestream te volgen is. Dit laatste is van belang om de openbaarheid van de vergadering te waarborgen. Gelet op het bestaan van verschillende systemen worden nu geen technische voorschriften meegegeven of voorkeuren voor een bepaalde inrichting benoemd. Op grond van dit wetsvoorstel kan een gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam zelf besluiten hoe invulling te geven aan digitale besluitvorming, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- Ieder lid moet gegarandeerd beschikken over de technische mogelijkheden om toegang te hebben tot de beraadslaging en stemming.

- Identificatie van raadsleden moet mogelijk zijn. Door de voorzitter, maar ook door de leden onderling en door het publiek.
- Er is sprake van een live videoverbinding, alleen audio of stemmen per app is niet voldoende.
- De voorzitter moet in staat zijn de orde te handhaven, bijvoorbeeld door deelnemers het woord te ontnemen of door een volgorde van stemming te bepalen.

Het voorschrift dat ieder lid toegang moet hebben tot de digitale vergadering en besluitvorming betekent alleen dat ieder lid over de technische middelen beschikt met eventueel een toelichting. Dit kan door griffies geregeld worden. Bovendien geldt een digitale vergadering alleen voor het openbare deel van de beraadslaging, een besloten vergadering kan niet digitaal plaatsvinden. Het voorschrift houdt ook niet in dat in geval van technische mankementen bij één of meerdere leden de vergadering of besluitvorming niet kan plaatsvinden. Als voldaan is aan het quorum kan vergaderd en besloten worden. Ook in normale tijden kan niet uitgesloten worden dat een raadslid door ziekte of een vorm van overmacht niet in staat is deel te nemen aan een beraadslaging en stemming. Dat de vormen van overmacht digitaal anders zijn dan bij een fysieke vergadering betekent niet dat daar extra belemmeringen voor een vergadering achteraf komen. Het voorschrift van toegang voor iedereen betekent alleen dat iedereen over de technische middelen moet beschikken om deel te kunnen nemen.

Een verbinding via videoconferencing is verplicht voor digitaal beraadslagen en besluiten. Alleen een audioverbinding is onvoldoende, omdat hiermee cruciale elementen van een beraadslaging wegvallen, zoals lichaamstaal en elkaar in de ogen kunnen kijken en het lastiger is vast te stellen dat alleen leden aan de vergadering deelnemen. Bovendien maakt een videoverbinding het veel overzichtelijker om zicht te hebben op eventueel wegvallende verbindingen bij een storing, zodat de gevolgen voor de quora ook gecontroleerd kunnen worden voordat overgegaan wordt tot besluitvorming.

Het wetsvoorstel kent voorts een grondslag om bij ministeriële regeling desgewenst in (technische) voorschriften voor de digitale beraadslaging en besluitvorming te voorzien. In het kader van de implementatie zal worden gezien of het noodzakelijk is van die bevoegdheid gebruik te maken.

Het digitaal stemmen is echter geen verplichting. Met dit voorstel wordt het aan de beoordeling van de voorzitter overgelaten voor welke besluiten een stemming in een digitale omgeving wordt georganiseerd en voor welke voorstellen men van briefstemmen gebruik wenst te maken. Uiteraard kunnen hierover voor deze periode afspraken worden gemaakt tussen de volksvertegenwoordiging en de voorzitter. Dit wetsvoorstel introduceert daarom tevens het briefstemmen – per post, per koerier of door inlevering van stembriefjes bij de griffie – als alternatief. De voorzitter, oftewel de burgemeester, de commissaris van de Koning, de voorzitter van het waterschapsbestuur of de gezaghebber, krijgt de bevoegdheid deze briefstemprocedure ook van toepassing te verklaren op andere besluiten. Voor situaties als het falen van de techniek is dit noodzakelijk. Daarbij is wel van belang dat op een dusdanige manier per brief wordt gestemd dat is gewaarborgd dat de stemmen daadwerkelijk van de volksvertegenwoordigers afkomstig zijn. Mocht het noodzakelijk blijken, dan is voorzien in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling in (technische) voorschriften ten aanzien van het briefstemmen te voorzien.

Voorschriften uit de Gemeentewet waarvan niet expliciet is afgeweken in dit voorstel blijven van toepassing. Er zal dus een manier gevonden moeten worden om inspraak vorm te geven. Dat kan via e-mails vooraf, via inbellen of op een andere manier; nu is dit ook de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten (artikel 150 Gemeentewet). Dit voorstel betekent daarmee geen inperking van de participatiemogelijkheden zoals die nu gelden voor een vergadering van de volksvertegenwoordiging. Deze moet toegankelijk zijn voor het publiek en inspraak moet mogelijk zijn. Ook zal na afloop van de vergadering nog steeds een besluitenlijst opgemaakt moeten worden, zoals dat nu ook gedaan wordt.

Reglementen van orde die volksvertegenwoordigingen hebben vastgesteld zullen zijn toegespitst op fysieke vergaderingen. Dat hoeft geen belemmering te zijn voor het overstappen op digitale beraadslaging en stemming. Veel van de voorschriften zullen te vertalen zijn naar een digitale beraadslaging en stemming. Daarnaast is het uiteindelijk aan de volksvertegenwoordiging zelf om het eigen reglement te interpreteren en toe te passen, in het bijzonder in de gevallen waarin het reglement niet voorziet.

Benoemingen

De stemming over benoemingen is op grond van artikel 31 Gemeentewet geheim. Dat betekent normaal gesproken dat in de reguliere, openbare fysieke raadsvergadering met stembriefjes wordt gestemd (artikel 28, tweede lid, Gemeentewet).

Dit wetsvoorstel maakt daarop een uitzondering voor het geval de beraadslaging digitaal plaatsvindt. In dat geval dienen de stembriefjes na afloop van de beraadslaging per post, per koerier dan wel persoonlijk bij de griffie te worden ingeleverd. Dit is noodzakelijk, nu met de huidige techniek voor de beperkte tijdspanne waarin deze wet vermoedelijk van kracht zal zijn er onvoldoende waarborgen zijn voor een geheime digitale stemming over personen.

Voor het overige gelden de huidige regels van de Gemeentewet. Dat betekent dat over de toelating van nieuw benoemde raadsleden en over benoeming en ontslag van wethouders slechts in een openbare (digitale) raadsvergadering beraadslaagd mag worden; artikel 24 Gemeentewet wordt dan ook niet gewijzigd met dit wetsvoorstel. Sowieso maakt dit wetsvoorstel het niet mogelijk om een *besloten* digitale raadsvergadering te houden, nu met de huidige techniek voor de beperkte tijdspanne waarin deze wet vermoedelijk van kracht zal zijn daartoe onvoldoende waarborgen zijn. In hoeverre immers sprake kan zijn van beslotenheid als alle leden vanuit huis deelnemen aan een digitale vergadering, valt niet na te gaan.

De procedure voor benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester kent een geheel eigen regime binnen de Gemeentewet, dat buiten het bereik van dit wetsvoorstel valt. De beraadslagingen van de vertrouwenscommissie zijn besloten en geheim. De vaststelling van de aanbeveling door de raad vindt plaats in een besloten vergadering, op basis van een geheime stemming door middel van stembriefjes (artikel 61c Gemeentewet). De procedure heeft een *sui generis*-karakter.

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in die bestaande procedure; anders dan bij de benoeming en het ontslag van wethouders is een (openbare) digitale beraadslaging hier dus niet mogelijk maar zal een besloten fysieke raadsvergadering moeten plaatsvinden. Enige uitzondering hierop is de profielschetsvergadering van de raad met de commissaris van de Koning,

die het begin van de benoemingsprocedure markeert; deze is ingevolge de Gemeentewet wel openbaar maar valt evenzeer buiten het bereik van dit wetsvoorstel en kan dus evenmin digitaal plaatsvinden.

Dat voor de benoemingsprocedure van de burgemeester slechts fysieke vergaderingen mogelijk zijn, laat zich verklaren uit het bijzondere karakter van die procedure. Het vaststellen van de profielschets door de raad na overleg met de commissaris van de Koning, de selectie van kandidaten door de commissaris, het overleg van de commissaris met de vertrouwenscommissie over de selectie, de gesprekken van de vertrouwenscommissie met de kandidaten, gevolgd door de beraadslagingen van de vertrouwenscommissie en uiteindelijk de vaststelling van de aanbeveling door de raad vragen allen om een volwaardige, open en persoonlijke discussie waarbij het van groot belang is dat men zich ook een fysiek beeld kan vormen. Bovendien rust op het grootste deel van de procedure een wettelijke plicht tot geheimhouding. Deze geheimhouding moet ook feitelijk handhaafbaar zijn. De stemming door de raad over de aanbeveling zal direct in diezelfde raadsvergadering en op dezelfde wijze als altijd (geheim, via stembriefjes) plaatsvinden.

Dergelijke fysieke vergaderingen zullen thans moeten worden ingericht met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM. Gemeenten kunnen er echter voor kiezen de procedure in overleg met de commissaris van de Koning uit te stellen. De openstelling van nieuwe vacatures is de bevoegdheid van de minister van BZK, die zich daarover door de commissaris laat adviseren.

Het bovenstaande is van overeenkomstige toepassing op de benoeming van de commissaris van de Koning. De benoeming van gedeputeerden geschiedt op dezelfde wijze als de benoeming van wethouders.

Gemeenschappelijke regelingen

Ook voor gemeenschappelijke regelingen bestaat het risico dat besluitvorming stil kan vallen als besturen niet langer bijeen kunnen komen. Omdat verreweg de meeste gemeenschappelijke regelingen de figuur openbaar lichaam kennen, waarvoor grofweg de bepalingen uit de Gemeentewet voor raadsvergaderingen gelden ten aanzien van openbaarheid en stemmen, is een vergelijkbare afwijking voor deze organisaties in dit wetsvoorstel opgenomen.

3. Uitvoering

Met de Vereniging van Griffiers (en de VNG, het IPO en de UvW) wordt gewerkt aan de ondersteuning van de invoering van deze tijdelijke voorziening. Daarbij wordt eerst ingezet op goede voorbeelden van de verschillende systemen die gemeenten al hebben ontwikkeld voor het koppelen van raadsinformatiesystemen aan videoconferencing. De veiligheid van de digitale beraadslaging en besluitvorming is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Deze koppeling maakt voor een heel groot deel de realisatie van digitale besluiten mogelijk omdat hiermee toegang is geregeld, stemmingen mogelijk zijn en de identificatie van raadsleden geborgd is doordat de voorzitter en de leden elkaar net als in een fysieke raadsvergadering kunnen zien en herkennen en dit ook voor het publiek te volgen is. Daarnaast zullen vraag-antwoordmodellen worden ontwikkeld. De wens om over te gaan tot digitale besluitvorming is ook niet nieuw. Ondanks de huidige juridische onmogelijkheid om op afstand digitaal te stemmen, wordt door verschillende gemeenten al langer gezocht naar mogelijkheden om hier zo dicht mogelijk in de buurt te komen. Die kennis komt nu goed van pas om andere gemeenteraden, provinciale staten en

algemeen besturen van waterschappen die digitaal willen dan wel moeten gaan besluiten daarbij te ondersteunen.

Gemeenten, provincies, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden niet verplicht om gebruik te maken van de mogelijkheden van deze wet en zijn, als zij daarvan gebruik wensen te maken, ook niet verplicht voor een bepaald systeem te kiezen, zolang aan de wettelijke voorwaarden, zoals toegang en live-verbinding, is voldaan. Deze wet is daarmee techniekonafhankelijk geformuleerd. Ook reeds bestaande en gebruikte systemen kunnen worden ingezet voor de uitvoering van deze wet, zolang die systemen voldoen aan de voorwaarden die deze wet stelt.

De minister van BZK draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De omstandigheden op de openbare lichamen ten aanzien van het corona-virus kunnen wezenlijk anders zijn dan die in het Europese deel van Nederland. Vanuit het ministerie is direct contact met de openbare lichamen om hen zo goed mogelijk te ondersteunen, mochten zij gebruik willen maken van de mogelijkheden die deze wet biedt.

4. Advies en consultatie

Dit voorstel is voorgelegd aan de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Griffiers, de Kring van commissarissen van de Koning en de eilandsecretarissen van de openbare lichamen. Zij hebben instemmend gereageerd op het wetsvoorstel⁵; hun vragen en opmerkingen zijn zo goed mogelijk verwerkt. De regering is deze organisaties bijzonder erkentelijk voor hun snelle reactie en bereidheid om mee te denken.

Vanwege de vereiste spoed is afgezien van internetconsultatie.

5. Inwerkingtreding

De regering doet alles wat in haar macht ligt om dit voorstel zo snel mogelijk in werking te kunnen laten treden. Deze wet treedt daarom in werking met onmiddellijke ingang.

Dit voorstel kan er – gelet op het legaliteitsbeginsel – niet in voorzien dat besluiten die eerder dan die datum digitaal zijn genomen, achteraf worden gelegitimeerd.

Omdat het voorstel nieuwe mogelijkheden schept, maar geen nieuwe verplichtingen introduceert, is overgangsrecht niet noodzakelijk.

Het voorstel bepaalt dat deze wet van kracht blijft tot 1 september 2020 en dat deze termijn bij koninklijk besluit telkens voor een periode van maximaal twee maanden kan worden verlengd. Zodoende worden de volksvertegenwoordigingen in de gelegenheid gesteld zo nodig ten minste tot en met het zomerreces het besluitvormingsproces op deze wijze in te richten. Daarmee wordt naar het oordeel van de regering recht gedaan aan zowel de tijdelijkheid van deze wet als aan de onzekerheid die geldt ten aanzien van het voortduren van de huidige crisis. Daarbij moet worden benadrukt dat de wet een mogelijkheid biedt, maar er niet aan in de weg staat dat een volksvertegenwoordiging weer een fysieke vergadering belegt zodra dit weer mogelijk is.

⁵ De ontvangen formele reacties zijn bijgevoegd.

Artikelsgewijs

Artikelen 1.1 en 2.1

In deze bepaling wordt duidelijk gemaakt dat bij het beleggen van een vergadering in plaats van een fysieke locatie, ook een digitale omgeving kan worden aangewezen waarin de vergadering kan plaatsvinden. Het ter inzage leggen van de agenda en de voorstellen dient dan ook langs digitale weg te gebeuren, hetgeen in de meeste gevallen toch al de praktijk is.

Artikelen 1.2 en 2.2

Deze bepaling regelt het quorum voor het kunnen houden van een vergadering in een digitale omgeving. Het gaat er bij het bepalen van het vergaderquorum in een digitale vergadering om dat de leden daadwerkelijk deelnemen aan de vergadering. Het bieden van de mogelijkheid is hiervoor niet voldoende. De voorzitter stelt vast welke leden aan de vergadering deelnemen en dit wordt opgenomen in het verslag. Voor zowel de beraadslaging als voor de stemming dient aan het daarvoor geldende quorum te worden voldaan.

Artikelen 1.3, 2.3 en 3.1

Deze bepaling, die zowel voor de Provinciewet, de Gemeentewet als de Waterschapswet een aantal aanvullingen en afwijkingen mogelijk maakt, regelt dat voor zolang deze wet geldt, er ook in een digitale omgeving tot beraadslaging en besluitvorming kan worden gekomen. In de vereiste openbaarheid van de vergadering wordt voorzien door een openbare live-uitzending.

Het tweede lid bevat een aantal voorwaarden die deugdelijke democratische besluitvorming moeten waarborgen, zonder specifieke technische voorschriften in de wet op te nemen. De openbaarheid van de vergadering in een digitale omgeving is een voorwaarde voor het kunnen beraadslagen en stemmen. Overigens wordt een stemming niet verplicht. Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de regel in artikel 32, derde lid, van de Gemeentewet dat indien geen enkel lid een stemming verlangt, het voorstel is aangenomen. Het vereiste van de live-uitzending betekent ook dat het sluiten van de deuren niet mogelijk is. De raad kan in een digitale vergadering uiteraard wel besluiten een punt van de agenda te halen en later in een besloten vergadering alsnog te behandelen.

Een besloten vergadering heeft ook in de reguliere situatie bijzondere implicaties, zoals beperkingen over hetgeen behandeld mag worden en het opmaken van een afzonderlijk verslag, dat in beginsel niet openbaar wordt gemaakt. Beraadslaging achter gesloten deuren veronderstelt bovendien een select gezelschap dat kennis neemt van het behandelde. Dit is in een digitale omgeving zowel technisch als praktisch niet te garanderen. Daarom maakt het wetsvoorstel het niet mogelijk om zonder live-uitzending te beraadslagen.

Artikelen 1.4, 2.4 en 3.2

Deze bepaling regelt de mogelijkheid stembriefjes in te leveren buiten een fysieke vergadering om. Van belang hierbij is dat de authenticiteit van de uitgebrachte stem kan worden vastgesteld en dat voor zover het een geheime stemming betreft, de identiteit van het lid dat de stem heeft uitgebracht niet in verband kan worden gebracht met de inhoud van diens stem. De uitslag van de stemming wordt – afhankelijk van de vraag of het

een openbare of een geheime stemming betreft – zo spoedig mogelijk bekendgemaakt op een daarbij passende wijze.

De regering overweegt dat het in de eerste plaats aan decentrale overheden zelf is om te bepalen of en hoe zij het briefstemmen mogelijk willen maken. Te denken valt aan gewaarmerkte stembriefjes die onder de leden worden verspreid voor een specifiek voorstel. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk hierover later regels te stellen bij ministeriële regeling.

De wijze waarop het stembriefje wordt aangeboden aan de griffie, kan door de voorzitter worden bepaald. Daarbij verdient het in deze situatie bijzondere aandacht dat voor zover dit door de leden zelf wordt gedaan, er een zekere spreiding in tijd mogelijk is om te voorkomen dat men alsnog tegelijk samen komt.

Artikelen 1.5, 2.5 en 3.3

Deze bepaling maakt ook besluitvorming in een digitale omgeving mogelijk. Het gaat daarbij om een digitale omgeving die aan de waarborgen voldoet die zijn opgenomen in respectievelijk artikel 1.3, 2.3 en 3.1 van deze wet. Een stem wordt door een openbare wilsuitdrukking uitgebracht. Het moet voor de voorzitter, voor de overige leden en voor het publiek duidelijk zijn wie wat stemt. In een digitale omgeving verdient het daarom aanbeveling hoofdelijk te stemmen en de leden een voor een te vragen of deze voor of tegen zijn. Het spreekt voor zich dat deze wijze van stemmen zich niet leent voor geheime stemmingen.

Indien er (andere) redenen zijn om in een digitale omgeving niet tot een mondelinge stemming te komen, bijvoorbeeld omdat er technische of praktische bezwaren zijn, kan er ook voor worden gekozen schriftelijk te stemmen. Dat kan dus ook voor openbare stemmingen. De uitslag van die stemming per brief wordt door de voorzitter bekend gemaakt zodra het loket bij de griffie is gesloten.

Het stemmen door een volksvertegenwoordiging in een digitale omgeving is een nieuw fenomeen, dat nog niet eerder is beproefd. Hoewel aan een dusdanige vergadering al de nodige wettelijke eisen worden gesteld, valt niet uit te sluiten dat in de praktijk wordt ondervonden dat nadere technische eisen noodzakelijk zijn om een zorgvuldig proces te kunnen waarborgen. Daarom is een delegatiegrondslag opgenomen om in de situatie dat dit noodzakelijk blijkt, de nodige technische voorschriften bij ministeriële regeling te kunnen stellen.

Artikelen 1.6 en 2.6

Dit betreft een technische verwijzing naar de bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op door provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad ingestelde bestuurscommissies. Het gaat daarbij om commissies waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen die rechtsgeldige besluitvorming noodzakelijk maken. Andere commissies kennen deze bevoegdheid niet, waarmee de noodzaak ontbreekt om voor die commissies regels te stellen omtrent de mogelijkheid digitaal te vergaderen.

Artikelen 1.7, 2.7, 3.4, 4.2 en 6.1

Deze wet heeft tot doel de besluitvorming bij decentrale overheden zo veel als mogelijk doorgang te laten vinden. Toch valt niet uit te sluiten dat in 2020 het niet altijd mogelijk zal zijn alle besluiten die de wet verlangt tijdig vast te stellen. Daarom wordt in de wet een grondslag opgenomen

om, mocht dit noodzakelijk zijn, van bepaalde termijnen voor het aanleveren van financiële stukken af te kunnen wijken.

Artikel 4.1

Artikel 4.1 regelt in het algemeen dat voor bepalingen die zien op de beraadslaging en de besluitvorming in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen waarop bepalingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de WolBES van overeenkomstige toepassing zijn waarop de onderhavige wet een afwijking of aanvulling regelt, de onderhavige wet van overeenkomstige toepassing is. In het algemeen bestuur kan daarmee op gelijke voet worden beraadslaagd en besloten. Voor besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen waarop de regels van toepassing zijn die gelden voor de beraadslaging en besluitvorming in het college, was de digitale weg reeds begaanbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor het dagelijks bestuur van een collegeregeling.

Artikelen 5.1 tot en met 5.7

Deze artikelen passen de hiervoor beschreven voorzieningen ook toe ten aanzien van de eilandsraden van Bonaire en Saba. Omdat op dit moment op Sint Eustatius geen eilandsraad in functie is, wordt deze tijdelijke wet daar niet toegepast. Op het moment dat de reguliere situatie daar herstelt wordt, is naar verwachting onderhavige tijdelijke wet niet langer nodig. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) kent geen bestuurscommissies zoals de Provinciewet en Gemeentewet die wel kennen. De bepalingen in de artikelen 1.6 en 2.6 zijn daarom niet vertaald naar de WolBES. Wel is een mogelijkheid opgenomen om ook ten aanzien van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba afwijking van de hierin gestelde termijnen mogelijk te maken.

Artikel 7.1

Deze wet dient zo snel als mogelijk in werking te treden. Daarom wordt in afwijking van de vaste verandermomenten gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding.

Om de tijdelijkheid van het voorstel te benadrukken, is gekozen voor een bepaling die de wet op 1 september 2020 laat vervallen. Hiermee wordt bereikt dat de volksvertegenwoordigingen in de gelegenheid zijn zo nodig ten minste tot en met het zomerreces het besluitvormingsproces op deze wijze in te richten. Omdat tegelijkertijd moet worden erkend dat op dit moment nog niet duidelijk is of vergaderingen van een volksvertegenwoordiging na die datum weer op de gebruikelijke manier doorgang kunnen vinden, is een mogelijkheid opgenomen om deze termijn zo nodig telkens met twee maanden te verlengen bij koninklijk besluit. Opmerking verdient het dat deze wet niet aan fysieke vergaderingen in de weg staat. Deze wet biedt slechts tijdelijk een extra mogelijkheid. Zodra dit dus weer op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden, kunnen de volksvertegenwoordigingen overgaan op fysieke vergaderingen, ook als deze wet dan nog niet is vervallen.

Ook is in de citeertitel van het wetsvoorstel opgenomen dat dit een tijdelijke voorziening betreft. Op het moment dat vergaderingen weer normaal kunnen plaatsvinden, wordt deze wet bij koninklijk besluit ingetrokken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops