

No. W04.22.00218/I

's-Gravenhage, 13 april 2023

Bij Kabinetsmissive van 28 december 2022, no.2022002928, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met een permanente regeling die beraadslagen en besluiten langs de elektronische weg voor decentrale volksvertegenwoordigingen mogelijk maakt (Wet digitaal vergaderen decentrale overheden), met memorie van toelichting.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt mogelijk te maken dat de vertegenwoordigende organen van decentrale overheden digitaal kunnen beraadslagen en besluiten. De mogelijkheid van digitaal vergaderen is in het voorstel, anders dan tijdens de COVID-19 pandemie het geval was, niet voorbehouden aan specifieke (nood)situaties. Het betreft een generieke mogelijkheid daartoe, al naar gelang de betreffende decentrale overheid daar zelf toe besluit. Daarnaast voorziet het voorstel in een grondslag om te experimenteren met hybride vergaderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaren tegen de stellingname dat fysiek vergaderen en digitaal vergaderen (juridisch) gelijkwaardig zijn aan elkaar. De regering gaat daarmee 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

AAN DE KONING

betekenis, waaraan een volksvertegenwoordiging mede zijn gezag ontleent. Het wetsvoorstel doet daaraan afbreuk.

Wel is in lijn met de evaluatie een voorziening nodig voor noodsituaties, zoals de uitbraak van een pandemie. Daarnaast acht de Afdeling het voorstelbaar om digitaal vergaderen in specifieke gevallen mogelijk te maken, voor zaken die betrekking hebben op zuiver interne aangelegenheden van de raad. De Afdeling adviseert daarom de mogelijkheid van digitaal vergaderen toe te spitsen op wettelijk omschreven noodsituaties. Voorts kan worden bezien in hoeverre digitaal vergaderen bij wijze van uitzondering mogelijk moet worden gemaakt voor zuiver interne aangelegenheden. De afbakening hiervoor dient dan wel door de wetgever nader te worden vormgegeven. Die benadering sluit ook grotendeels aan bij de evaluatie van de Tijdelijke wet en bij de wens van volksvertegenwoordigers zelf.

De Afdeling adviseert ten slotte om, in lijn met het voorgaande, het voorgestelde experiment met hybride vergaderen specifiek toe te spitsen op de toepassing van de hiervoor geschetste bijzondere situaties.

In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond, inhoud en doelstellingen van het voorstel

a. *Achtergrond*

Volgens de toelichting is vóór de uitbraak van COVID-19 al nagedacht over de mogelijkheid tot digitaal vergaderen. Na de uitbraak kwam deze discussie in een stroomversnelling. Gedurende de pandemie ontstond de noodzaak om digitaal te vergaderen om de democratische besluitvorming te blijven waarborgen. Hierin voorzag de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Tijdelijke wet).¹ Tijdens de parlementaire behandeling van die wet is benadrukt dat de wet tijdelijk van aard zou zijn. Zou de wens ontstaan om digitaal vergaderen permanent mogelijk te maken, dan zou daartoe een zelfstandig wetsvoorstel in het leven worden geroepen, wat een geheel nieuwe wegging zou vergen, aldus destijds de regering.²

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet is de Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (hierna: evaluatiecommissie) ingesteld, om te leren van de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. In haar eindrapport heeft de evaluatiecommissie aanbevolen te

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding en doel van de regeling).

² Handelingen I 2019/20, 35424, nr. 24, item 10, p. 11.

voorzien in een structurele inpassing van het digitaal vergaderen door decentrale overheden. Deze betreft in de opvatting van de evaluatiecommissie geen generieke, vrije keuzemogelijkheid, maar een bevoegdheid die alleen geldt in specifiek in de wet omschreven noodsituaties. De evaluatiecommissie wijst in dit verband op de aanwezigheid van het reële risico dat in de toekomst een virus, vergelijkbaar met COVID-19, de samenleving treft. Daarnaast zijn ook andere noodsituaties voorstelbaar, aldus de evaluatiecommissie.³

Naast de evaluatie zijn andere (literatuur)studies betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Zo is er een discussiepaper opgesteld door het Rathenau Instituut waarin onderzocht is welke functionele eisen vanuit het staatsrecht en de techniek moeten worden gesteld aan een permanente regeling om de kwaliteit van het debat te waarborgen.⁴ Aan de hand van literatuuronderzoek en 'denksessies' met volksvertegenwoordigers, burgemeesters, griffiers en experts zijn zogenoemde 'argumentenkaarten' opgesteld.⁵ Verder baseert de regering het voorstel op enkele bijdragen vanuit de rechtswetenschap.⁶

b. *Inhoud en doelstellingen*

Het wetsvoorstel wijkt af van de uitkomsten van de evaluatie. Het behelst een generieke, vrije keuzemogelijkheid voor decentrale volksvertegenwoordigingen om, behoudens een beperkt aantal uitzonderingen (zie hierna), de beraadslaging en besluitvorming digitaal te laten plaatsvinden in plaats van fysiek, los van de vraag of er sprake is van een noodsituatie of andere door de wetgever vooraf specifiek omschreven omstandigheden. De regering acht digitaal vergaderen een juridisch gelijkwaardig alternatief voor fysiek vergaderen. In dat verband spreekt de regering ook over 'het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid tussen beide vergadermodaliteiten'.⁷

Gelet op de stellingname dat beide vergadermodaliteiten gelijkwaardig zijn, heeft de regering een grote vrijheid voor de decentrale overheden voor ogen. Decentrale overheden beslissen zelf of zij fysiek of digitaal vergaderen. In dat licht betoogt de regering dat het voorstel past binnen de decentrale autonomie, zoals

³ Eindrapport Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35424, nr. 11.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17: Digitale beraadslaging en besluitvorming: gedachten over functionele eisen, Rathenau Instituut, 28 juni 2021.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 424, nr. 17, Bijlage 3; Argumentenkaarten Digitaal vergaderen en Hybride vergaderen, De Argumentenfabriek, 2021.

⁶ S.A.J. Munneke, 'De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?', bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35424, nr. 17 en S.A.J. Munneke, 'Beslisregels voor digitaal of fysiek vergaderen', bijlage bij dit wetsvoorstel.

⁷ Memorie van toelichting, inleiding op paragraaf 2.3 (Keuzes voor het wetsvoorstel).

neergelegd in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet.⁸ Slechts voor enkele vergaderingen acht de regering 'objectieve gronden' aanwezig om wettelijk verplicht te stellen dat deze fysiek gehouden worden.⁹ Het gaat daarbij om:

- vergaderingen die op grond van de Gemeentewet besloten moeten plaatsvinden;
- vergaderingen inzake benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters;¹⁰
- (de meeste) vergaderingen waarin eedaflegging plaatsvindt.¹¹

Deze uitzonderingen hebben blijkens de toelichting een verschillende achtergrond. Deels gaat het om situaties waarin de vergadering met specifieke waarborgen omkleed moet zijn (zoals bij het vergaderen in beslotenheid of bij zaken waaromtrent geheimhouding moet worden bewaard) en deels gaat het om vergaderingen die primair een 'symbolisch-rituele betekenis' hebben (zoals bij het afleggen van de eed of bij belangrijke politieke benoemingen).¹²

Verder bevat het wetsvoorstel een grondslag om te experimenteren met hybride vergaderingen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld waarmee voor ten hoogste drie jaar in een daartoe aangewezen gemeente raadsleden aan dezelfde vergadering fysiek of digitaal kunnen deelnemen. Het doel is om vast te stellen hoe bij deze wijze van vergaderen de openbaarheid van de vergadering, de orde van de vergadering en het verloop van de stemmingen kunnen worden gehandhaafd en met welke waarborgen de procedure van deze vergadering omkleed moet zijn om te komen tot een gelijk speelveld tussen de fysieke en digitale deelnemers.

Met het wetsvoorstel wil de regering de mogelijkheid bieden aan het openbaar bestuur om mee te gaan in de technologische ontwikkelingen.¹³ Daarbij betoogt de regering dat het voorstel tegemoetkomt aan het brede draagvlak voor digitale vergadermogelijkheden. Een permanente regeling wordt 'nadrukkelijk gesteund door de praktijk'.¹⁴ Daarnaast beoogt de regering, met name ten aanzien van het experiment met betrekking tot de hybride vergadermogelijkheid, tegemoet te komen aan raadsleden die te maken hebben met lichamelijke, psychische of

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 (analyse over de verhouding fysiek-digitaal vergaderen in de wet) en paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

⁹ Memorie van toelichting, inleiding op paragraaf 2.3 (Keuzes voor het wetsvoorstel).

¹⁰ Dit geldt overigens niet voor de benoeming van een waarnemend burgemeester.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.2 (Uitzonderingen).

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.5 (Advies over beslisregels) en 2.3.2 (Uitzonderingen).

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding en doel van de regeling).

energetische beperkingen.¹⁵ Dit onderdeel van het wetsvoorstel vloeit voort uit de aanbeveling van de evaluatiecommissie om nader onderzoek te doen naar hybride vergadervormen.¹⁶

c. *Reikwijdte*

De Afdeling merkt vooraf op dat digitalisering het mogelijk maakt om de betrokkenheid van burgers bij gemeentelijke besluitvorming te vergroten. In veel gemeenten en provincies is het inmiddels mogelijk om de vergaderingen digitaal te volgen. Voor inwoners kan dat een aantrekkelijke manier zijn om kennis te nemen van de beraadslaging en besluitvorming, naast de mogelijkheid om fysiek op de publieke tribune plaats te nemen. Dat is waardevol en is te onderscheiden van de thematiek van het voorliggende wetsvoorstel: dat ziet op de wijze van deelname aan de vergadering door de volksvertegenwoordigers zelf.

Digitalisering verandert ook de wijze(n) waarop inwoners (en bedrijven of maatschappelijke organisaties) gebruik kunnen maken van het inspraakrecht. Het is denkbaar dat zij digitaal kunnen inspreken bij een fysieke raadsvergadering. In zoverre kan er sprake zijn van een hybride element in een raadsvergadering. Ook hierop ziet het voorstel niet, aangezien het niet de deelname aan de beraadslaging en besluitvorming door de volksvertegenwoordigers zelf betreft.

Het wetsvoorstel en het advies van de Afdeling richten zich specifiek op de deelname aan de beraadslaging en besluitvorming door de leden van de volksvertegenwoordigende organen. Het betreft gemeenteraden, provinciale staten, bestuurscommissies met besluitvormende bevoegdheden (artikel 83 Gemeentewet en artikel 81 Provinciewet) en algemene besturen van waterschappen en van de openbare lichamen in Caribisch Nederland. Daar waar adviesopmerkingen grotendeels zijn geschreven vanuit het perspectief van gemeenteraden, zijn deze ook door te trekken naar de hiervoor genoemde volksvertegenwoordigende organen.

2. Constitutioneel kader

De Grondwet en de Gemeentewet gaan uit van raadsvergaderingen in fysieke vorm. Dit blijkt taalkundig bijvoorbeeld uit het vereiste van 'tegenwoordig zijn', het 'sluiten van de deuren' en het 'inleveren van een stembriefje'.¹⁷ Door het ontbreken van de mogelijkheden destijds, heeft de wetgever niet aan de digitale

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding en doel van de regeling) en 2.4 (Hybride vergaderingen). Zie ook 2.2.4 (Argumentenkaarten).

¹⁶ Eindrapport Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35424, nr. 11.

¹⁷ Zie artikel 20, eerste lid, artikel 23, eerste lid, respectievelijk artikel 30, tweede lid, van de Gemeentewet.

vergaderwijze gedacht. Daarmee is nog niet gezegd dat digitaal vergaderen ook strijdig is met de Grondwet of de organieke wetgeving. De genoemde wettelijke begrippen zouden naar de huidige stand van de techniek breder geïnterpreteerd kunnen worden, als zich daar geen constitutionele uitgangspunten tegen verzetten.¹⁸ Vanuit dat gezichtspunt dient niet alleen gekeken te worden naar de tekst van de Grondwet of de organieke wetgeving maar ook naar de achterliggende waarden die (mede) bepalend zijn voor de positie en het gezag van de volksvertegenwoordiging en, in samenhang daarmee, het ambt van volksvertegenwoordiger.

De Afdeling overweegt in dat kader dat grondwettelijk is voorgeschreven dat raadsvergaderingen openbaar zijn.¹⁹ Openbaarheid is niet alleen op te vatten in technische zin (kunnen horen wat er gezegd wordt) maar heeft ook een fysieke component: het moet voor burgers goed zichtbaar zijn welke standpunten en perspectieven hun vertegenwoordigers tot zich hebben genomen en welke keuzes zij, na een publiek debat waarin zij ook met elkaar in discussie zijn gegaan, daarbij maken. Dat komt bij uitstek tot uitdrukking in de fysieke raadsvergadering op een geheel eigen, daarvoor speciaal ingerichte publieke plaats. Openbaarheid in deze zin houdt daarom dan ook direct verband met de democratische relatie tussen volksvertegenwoordigers en degenen die vertegenwoordigd worden.

De Grondwet en organieke wetgeving regelen ook de belangrijkste taken van de volksvertegenwoordiging: het maken van burgers bindende regels, het controleren van het bestuur en het vertegenwoordigen van de politieke gemeenschap. Het is belangrijk dat de setting waarin de volksvertegenwoordigers elkaar treffen en met elkaar in debat gaan, maximaal dienstbaar is aan het goed kunnen uitoefenen van deze taken. In de afgelopen eeuwen zijn daarvoor speciaal ingerichte publieke plaatsen gecreëerd. Deze raadszalen dienen daarom niet alleen een praktisch doel, maar hebben ook een belangrijke constitutionele waarde. Ze vormen het hart en het huis van de lokale democratie waarin het zijn van een politieke gemeenschap zichtbaar tot uitdrukking komt.²⁰

¹⁸ Vergelijk S.A.J. Munneke, 'De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?', bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35424, nr. 17.

¹⁹ Behoudens wettelijk omschreven uitzonderingen. Artikel 125, eerste lid, van de Grondwet juncto artikel 23 van de Gemeentewet.

²⁰ Vergelijk D.E.J. Smit, 'De lokalen van lokaal bestuur. Nederlandse raadhuizen en raadzalen in historisch perspectief' In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. Cohen, J. van den Berg, *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: Boom 2018, p. 145. Zie voor een parallel met de Tweede Kamer ook A.C. Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Vantilt 2018, p. 16-19.

Het laatste houdt in het bijzonder verband met de vertegenwoordigingsgedachte en de balans die daarbij gezocht moet worden tussen eenheid en verscheidenheid. Zoals de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, zo vertegenwoordigt de gemeenteraad het geheel aan inwoners van de gemeente.²¹ De eenheid van die politieke gemeenschap is zichtbaar in de vergaderzaal, net zoals in die zaal ook zichtbaar is langs welke breuklijnen de vertegenwoordiging van de inwoners is georganiseerd, namelijk partijpolitieke lijnen. Deze eenheid én verscheidenheid van de bevolking worden weerspiegeld in de gemeenteraad en worden daar steeds opnieuw bevestigd. Dat heeft als zodanig een publieke betekenis die ook voor het gezag van de volksvertegenwoordiging in de uitoefening van haar grondwettelijke taak essentieel is.

3. Fysiek vergaderen: wettelijk verankerd primaat

a. *Fysiek en digitaal vergaderen niet gelijkwaardig*

De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel afbreuk doet aan bovenstaande uitgangspunten en dat daarom, anders dan de regering meent, fysiek vergaderen en digitaal vergaderen niet (juridisch) gelijkwaardig zijn. Zoals hiervoor betoogd (zie punt 2) creëert de raadszaal als fysieke ruimte een optimale situatie voor de uitoefening van de volksvertegenwoordigende, regelgevende en controlerende functie van de gemeenteraad. Raadszalen zijn tegen deze achtergrond ook niet zonder reden op een bepaalde wijze ingericht. Raadsleden hebben daarin een vaste zitplaats toegewezen gekregen en staan daarmee ook in letterlijke zin in een bepaalde relatie tot elkaar (al dan niet als fractie) en bijvoorbeeld de voorzitter en het publiek. Deze elementen ontbreken in een digitale vergadering. Bij een digitale vergadering kan een raadslid ook afwezig zijn zonder dat die afwezigheid zichtbaar is, terwijl bij een fysieke vergadering er zichtbaar sprake is van een niet bezette raadszetel.

Deze symboliek heeft ook een belangrijke praktische uitwerking die bijdraagt aan het functioneren van de volksvertegenwoordiging. In de literatuur is in dat kader opgemerkt dat de inrichting van de raadszaal bepalend kan zijn voor de sfeer, het karakter en het verloop van de raadsvergadering.²² Het gaat hierbij om een veelheid aan (communicatieve) aspecten die inherent is aan fysiek vergaderen, zoals het elkaar aankijken en aanspreken, het gebruik van lichaamstaal en de (non-verbale) interactie met het publiek.²³ Dergelijke factoren dragen bij aan een

²¹ Artikel 50 van de Grondwet juncto artikel 7 van de Gemeentewet.

²² D.E.J. Smit, 'De lokalen van lokaal bestuur. Nederlandse raadhuizen en raadzaalen in historisch perspectief' In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. Cohen, J. van den Berg, *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: Boom 2018, p. 135.

goede interactie en de sociale sfeer tussen raadsleden onderling alsmede tussen de raad en de burgers.

De raadszaal is ook bij uitstek de plaats waar de raad eenheid uitstraalt. De raadszaal vormt het hart van de lokale democratie: daar voeren de volksvertegenwoordigers als politieke gemeenschap het debat over het algemeen belang dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in die gemeente aangaat. De zichtbaarheid van die eenheid gaat verloren in een digitale vergadering, omdat de raadsleden dan feitelijk niet tezamen zijn, maar (allen) afzonderlijk deelnemen aan de vergadering vanuit een private omgeving. Zij zijn geïsoleerd van elkaar alleen zichtbaar op het scherm, waardoor veel van de onderlinge interactie verloren gaat of tenminste niet openbaar blijkt. Digitaal vergaderen doet dan ook afbreuk aan het zichtbare collectieve karakter dat de volksvertegenwoordiging kenmerkt.

Fysiek vergaderen is niet alleen van belang voor het gezaghebbend functioneren van de volksvertegenwoordiging als geheel maar raakt in het bijzonder ook de zichtbare en tastbare vervulling van het ambt van elke individuele volksvertegenwoordiger. Aan de uitoefening van dat ambt in een openbare raadsvergadering zit een ceremonieel karakter. Dat heeft ook een psychologische component: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het betreden van de plenaire zaal voor volksvertegenwoordigers een bijzondere ervaring is en blijft.²⁴ De verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiger voor zijn bijzondere functie wordt in die setting dan sterk ervaren.

In de toelichting erkent de regering dat de raadsvergadering een ceremoniële waarde kan hebben en dat in die gevallen fysiek vergaderen aangewezen is (zie hiervoor onder punt 1). Anders dan de regering betoogt, is het ceremoniële en symbolische karakter echter niet voorbehouden aan slechts een beperkt aantal bijzondere vergaderingen. Voor het gezaghebbend functioneren zijn in beginsel alle raadsvergaderingen gediend bij fysiek vergaderen.

Wel kan de Afdeling zich voorstellen dat in bijzondere situaties digitaal vergaderen wordt toegestaan. Dat is, zoals ook uit de evaluatie naar voren komt, in ieder geval noodzakelijk voor noodsituaties zoals COVID-19. Daarnaast kan desgewenst gedacht worden aan zuiver interne aangelegenheden. De afbakening

²³ Vergelijk S.A.J. Munneke, 'De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?', bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35424, nr. 17 en L. van Kalken, 'Nood maakt wet? Digitaal vergaderen door lokale volksvertegenwoordigers, ook na corona', *TvCR* 2021/(12)1, p. 51-60.

²⁴ C.C. van Baalen & A.S. Bos, 'In vergadering bijeen. Rituelen, symbolen, tradities en gebruiken in de Tweede Kamer', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2008*, Amsterdam: Boom 2008, p. 61-75.

hiervoor dient dan wel door de wetgever nader te worden vormgegeven zodat gewaarborgd is dat het uitsluitend zaken betreft waarvoor bovenstaande overwegingen niet of slechts in zeer beperkte mate opgaan. Het gaat hier echter om uitzonderingen die de hoofdregel van fysiek vergaderen onverlet laten.

b. *Lokale autonomie?*

Gelet op bovenstaande overwegingen is de Afdeling van oordeel dat fysiek vergaderen de wettelijk verankerde hoofdregel moet blijven. Dat de regering stelt dat het voorstel 'past' binnen de gemeentelijke autonomie zoals die in de Grondwet wordt omschreven en dat dit voorstel de ruimte vergroot voor de raad 'als soeverein vertegenwoordigend lichaam' om de eigen vergaderwijze te bepalen,²⁵ doet daaraan niet af. Verschillende aspecten die de organisatie van het gemeentebestuur betreffen, worden door de wet voorgeschreven. Voor het antwoord op de vraag in hoeverre de wijze van vergaderen aan de lokale autonomie kan worden overgelaten, is bepalend de mate waarin dat aspect van principieel belang is voor het functioneren van de lokale democratie. Die vraag blijft in de toelichting onderbelicht.

Gelet op het belang van het democratische besluitvormingsproces en het gegeven dat fysiek vergaderen door de volksvertegenwoordiging om de hiervoor genoemde redenen daarvan een wezenlijk onderdeel vormt, behoort de wijze van vergaderen (fysiek of digitaal) niet aan de lokale autonomie te worden overgelaten. Het is de wetgever die op dergelijke wezenlijke onderdelen het lokale-democratische besluitvormingsproces dient te waarborgen. Ook de evaluatiecommissie beveelt aan om in de wet zelf criteria op te nemen waarbinnen een plenaire besluitvormende vergadering bij wijze van uitzondering digitaal mag worden belegd.²⁶ Zoals hierboven is uiteengezet, merkt de Afdeling op dat, om het gezaghebbend functioneren van gemeenteraden te blijven waarborgen, digitaal vergaderen alleen is toegestaan in noodsituaties en als het gaat om zuiver interne aangelegenheden van de raad.

c. *Draagvlak*

Het valt de Afdeling op dat de toelichting, als het gaat om het draagvlak voor het nu voorliggende voorstel, een onvolledig beeld schetst. Zo is volgens de toelichting sprake van een groot draagvlak voor het wetsvoorstel om digitaal vergaderen mogelijk te maken. 88% van de raadsleden, 91% van de Statenleden en 90% van de leden van het algemeen bestuur van waterschappen zou, aldus de toelichting, voorstander zijn van 'een permanente regeling waarbij het digitaal vergaderen standaard, als volwaardig alternatief of alleen in noodgevallen

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

²⁶ Eindrapport Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35424, nr. 11, p. 71.

mogelijk moet zijn'.²⁷ Door het draagvlak voor digitaal vergaderen 'als standaard' en 'alleen in noodgevallen' samen te nemen, zoals de regering doet, wordt de indruk gewekt dat het overgrote deel van de decentrale volksvertegenwoordigers voorstander is van een *generieke* mogelijkheid om digitaal te vergaderen. De onderzoeksgegevens tonen echter aan dat het merendeel voorstander is van digitaal vergaderen *in wettelijk omschreven noodsituaties*.²⁸ Het gaat hier dus alleen om specifieke uitzonderingen op de hoofdregel.

Onvolledig is ook de weergave van de consultatiereacties bij het voorstel. De regering stelt dat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden als enige geconsulteerde beroeps-belangenvereniging enkel voorstander is van digitale vergaderingen in crisissituaties en dus niet in generieke zin.²⁹ Uit de consultatiereacties blijkt echter dat Statenlidnu eveneens benadrukt dat het belangrijk is om digitaal vergaderen 'ook echt alleen in zeer uitzonderlijke en noodzakelijke situaties' te doen.³⁰

De Afdeling wijst erop dat een memorie van toelichting een volledig beeld moet schetsen van de onderzoeksgegevens en consultatiereacties. Dat is van wezenlijk belang om de Tweede Kamer en Eerste Kamer als medewetgevers een weloverwogen keuze te laten maken.³¹

d. *Commissievergaderingen*

Het voorstel roept ten slotte de vraag op hoe moet worden omgegaan met de vergaderingen van raadscommissies die ingesteld zijn op grond van artikel 82 van de Gemeentewet.³² In deze commissies kan een groot deel van de beraadslaging over een inhoudelijk onderwerp plaatsvinden. Dat blijkt niet alleen uit de bestuurlijke praktijk maar ook expliciet uit artikel 82, eerste lid, van de Gemeentewet. Daarin is bepaald dat de raad raadscommissies kan instellen die de besluitvorming van de raad voorbereiden. Daarmee geldt datgene wat de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt ten aanzien van raadsvergaderingen (zie punt 3a) in essentie ook voor vergaderingen van raadscommissies.³³

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding en doel).

²⁸ Eindrapport Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35424, nr. 11.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3 (Beroeps- en belangenverenigingen).

³⁰ Brief Statenlidnu aan de Minister van BZK, d.d. 1 september 2022.

³¹ Artikel 68 van de Grondwet.

³² Dan wel de zogenoemde 'andere commissies' die ingesteld zijn op grond van artikel 84 van de Gemeentewet en in sommige gemeenten voor hetzelfde doel in het leven zijn geroepen.

³³ Bijvoorbeeld het element van zichtbaarheid van politieke fracties speelt hier minder.

Ook in wetstechnische zin is de vraag naar raadscommissies relevant. Het wetsvoorstel wijzigt immers artikel 23 van de Gemeentewet, waarmee wordt bepaald dat indien de vergadering langs elektronische weg plaatsvindt, de vergadering gelijktijdig openbaar in beeld en geluid te volgen is voor publiek.³⁴ Artikel 82, vijfde lid, van de Gemeentewet verklaart artikel 23 – dus ook in gewijzigde vorm – van overeenkomstige toepassing op commissievergaderingen. Daarmee wordt een juridische consequentie van de mogelijkheid van de beslissing om digitaal te vergaderen, van toepassing op commissievergaderingen terwijl de mogelijkheid om digitaal te vergaderen als zodanig voor commissies niet geregeld is. De bepalingen in het voorstel die zien op de mogelijkheid van digitaal vergaderen als zodanig – de artikelen 19a en 19b – worden immers niet toegevoegd aan artikel 82, vijfde lid, van de Gemeentewet. Deze keuze wordt ook niet nader toegelicht omdat de toelichting niet ingaat op (raads)commissies, behoudens de beëdiging van commissieleden die in raadsvergaderingen plaatsvindt.

e. *Conclusie*

Met de gelijkstelling van fysiek en digitaal vergaderen gaat het wetsvoorstel voorbij aan het in een democratie wezenlijke uitgangspunt dat een volksvertegenwoordiging een politieke gemeenschap is waarvan de leden voor iedereen zichtbaar in een daarvoor speciaal ingerichte vergaderzaal bijeen zijn om in gezamenlijkheid en in onderlinge interactie te beraadslagen en te besluiten. Dergelijke symboliek heeft als zodanig een publieke betekenis waaraan een volksvertegenwoordiging mede zijn gezag ontleent. Het wetsvoorstel doet daaraan afbreuk.

Tegen die achtergrond kan de keuze tussen fysiek en digitaal vergaderen niet aan de lokale autonomie worden overgelaten. Fysiek vergaderen moet de wettelijk verankerde hoofdregel blijven. De Afdeling adviseert de mogelijkheid van digitaal vergaderen toe te spitsen op wettelijk omschreven noodsituaties. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat het gaat om situaties waar zonder fysiek te vergaderen door bepaalde omstandigheden in het geheel niet vergaderd kan worden.³⁵ Voorts kan worden gezien in hoeverre digitaal vergaderen bij wijze van uitzondering mogelijk moet worden gemaakt voor zuiver interne aangelegenheden. De afbakening hiervoor dient dan wel door de wetgever nader te worden vormgegeven.

³⁴ Voorgesteld artikel I, onderdeel C.

³⁵ Vergelijk S.A.J. Munneke die terecht stelt dat met dit voorstel de keus voorligt tussen fysiek vergaderen en digitaal vergaderen terwijl ten tijde van de Tijdelijke wet de keus voorlag tussen niet vergaderen of digitaal vergaderen. S.A.J. Munneke, 'De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?', bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35424, nr. 17.

De Afdeling adviseert als het gaat om het draagvlak de memorie van toelichting aan te passen. Zij adviseert ten slotte in het voorstel te regelen dat beraadslaging en eventuele besluitvorming door commissies, behoudens de hiervoor genoemde bijzondere situaties, fysiek worden gehouden.

4. Experimenteergrondslag hybride vergaderen

De voorgaande overwegingen dienen door te werken in de voorgestelde experimenteergrondslag voor hybride vergaderen. Gelet op de ervaringen van de afgelopen periode begrijpt de Afdeling de wens om te experimenteren met de hybride vergadervorm. Zij meent echter dat, in lijn met het voorgaande, het experiment beperkt moet blijven tot mogelijke toepassing daarvan in wettelijk omschreven noodsituaties en situaties waarin het gaat om vergaderingen over zuiver interne aangelegenheden. Dat geldt te meer omdat bij hybride vergaderen, zoals de regering ook erkent, aanvullende complicerende factoren aan de orde zijn omdat bij hybride vergaderen, anders dan bij geheel fysiek dan wel geheel digitaal vergaderen, gelijktijdig verschillende modaliteiten van toepassing zullen zijn en in verband daarmee de vraag rijst hoe een gelijk speelveld voor alle raadsleden kan worden gewaarborgd.

De wens om de toegankelijkheid van deelname aan raadsvergaderingen te bevorderen voor mensen met een beperking (zie hiervoor punt 1) doet aan het voorgaande niet af. In dit verband wijst de Afdeling erop dat, gelet op artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, het niet van primair belang is om een (hybride) digitaal alternatief te bieden, maar juist het zoveel mogelijk wegnemen van fysieke belemmeringen. De regering erkent dat ook.³⁶ Ook tegen die achtergrond dient het experiment daarom beperkt te blijven tot de hiervoor beschreven bijzondere situaties.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. De vice-president van de Raad van State,

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (Hybride vergaderingen).

