

Notitie

Onderwerp: Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Van: Hans van der Graaff

Inleiding

Op 9 april jl. verscheen de tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, in de wandelgangen ook wel de 'spoedwet digitaal vergaderen' genoemd, in het Staatsblad. Met deze publicatie is deze wet ook direct in werking getreden. Middels deze notitie wil ik ingaan op de belangrijkste aspecten van deze wet, en wat dit voor West Betuwe kan betekenen.

Allereerst is het goed aan het begin twee zaken helder te hebben:

1. *Digitaal vergaderen en besluiten is een mogelijkheid; géén plicht;*
De tijdelijke wet biedt een aanvulling op de bestaande wijze van vergaderen; digitaal vergaderen is daarmee een optie naast fysiek vergaderen, die elke keer afzonderlijk zal moeten worden afgewogen.
In het Memorie van Toelichting (MvT) stelt de wetgever zelfs dat:
"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"
Aangezien de burgemeester de oproep tot vergadering doet, is hij in eerste aanleg ook degene die de vorm van vergaderen bepaald.
2. *De wet is tijdelijk.*
Die tijdelijkheid staat ook in de wet opgenomen bij de slotbepalingen (art7.1); de wet vervalt op 1 september 2020, maar kan Bij Koninklijk Besluit anders worden bepaald. Daarbij kan dit tijdstip per keer met ten hoogste twee maanden worden verlengd;

Hieronder wordt de aanvullende tekst van de wet aangegeven, in verhouding tot de geldende tekst van de Gemeentewet en de nadere interpretatie zoals die in het Memorie van Toelichting is opgenomen.

De Hoofdstukken 1, 3, 4, en 5 van de tijdelijke wet blijven in deze notitie buiten beschouwing. Deze hebben namelijk betrekking op resp. de Provincie, de Waterschappen, Gemeenschappelijke Regelingen en de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Leeswijzer:

- Vetgedrukt en cursief staan de artikelen van de tijdelijke wet;
- De tekst in de kaders betreft de huidige tekst van de betreffende artikelen van de Gemeentewet;
- Daaronder het nader commentaar en of duiding vanuit het Memorie van Toelichting

De tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, artikelsgewijs

Artikel 2.1

In aanvulling op artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet kan de plaats die door de burgemeester wordt aangewezen voor de vergadering tevens een digitale omgeving betreffen. Het ter inzage leggen van de agenda en de daarbij behorende voorstellen geschiedt langs digitale weg.

Artikel 19 Gemeentewet

1. De burgemeester roept de leden schriftelijk tot de vergadering op.
2. Tegelijkertijd met de oproeping brengt de burgemeester dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis. De agenda en de daarbij behorende voorstellen met uitzondering van de in artikel 25, tweede lid, bedoelde stukken worden tegelijkertijd met de oproeping en op een bij de openbare kennisgeving aan te geven wijze ter inzage gelegd.

Memorie van Toelichting

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.

Artikel 2.2

In afwijking van artikel 20, eerste lid, van de Gemeentewet wet kan de digitale vergadering worden geopend indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden in een digitale omgeving deelneemt aan die vergadering. Het verslag vermeldt de deelnemende leden.

Artikel 20 Gemeentewet

1. De vergadering van de raad wordt niet geopend voordat blijkt de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is.

Memorie van Toelichting

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.

Artikel 2.3

- 1. In aanvulling op artikel 23, eerste lid, van de Gemeentewet wordt onder openbaar tevens verstaan een vergadering in een digitale omgeving die door de bevolking op afstand middels een live-verbinding kan worden gevolgd.**
- 2. Een vergadering als bedoeld in het eerste lid, vindt slechts doorgang voor zover:**
 - a. ieder lid afzonderlijk digitaal toegang heeft tot de beraadslaging en stemming;**
 - b. de leden zichtbaar en hoorbaar herkenbaar zijn op een zodanige wijze dat hun identiteit kan worden vastgesteld; en**
 - c. de voorzitter in staat is de orde te handhaven.**

Artikel 23 Gemeentewet

1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Memorie van Toelichting

Deze bepaling (...) 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.

Artikel 2.4

- 1. In aanvulling op artikel 28, tweede lid, van de Gemeentewet kunnen stembriefjes door ieder raadslid persoonlijk, per koerier of per brief worden ingeleverd bij de griffie na afloop van een vergadering als bedoeld in artikel 2.3 van deze wet. De voorzitter bepaalt het tijdstip en zo nodig de volgorde waarop de stembriefjes uiterlijk door de griffie moeten zijn ontvangen en maakt de uitslag van de stemming zo spoedig mogelijk na dit tijdstip openbaar.**
- 2. Bij een stemming als bedoeld in het eerste lid vergewist de voorzitter zich van de authenticiteit van de uitgebrachte stem, met dien verstande dat bij een geheime stem deze stem niet herleidbaar is tot het lid dat de stem heeft uitgebracht.**
- 3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de stemming, bedoeld in het eerste lid.**

Artikel 28 Gemeentewet

- 1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:
 - a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;**
 - b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.****
- 2. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een stembriefje.**
- 3. Een benoeming gaat iemand persoonlijk aan, wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt.**
- 4. Het eerste lid is niet van toepassing bij het besluit betreffende de toelating van de na periodieke verkiezing benoemde leden**

Memorie van Toelichting

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.

Artikel 2.5

- 1. In aanvulling op artikel 32, eerste lid, van de Gemeentewet kan een stemming over een onderwerp waarvoor geen geheime stemming als bedoeld in artikel 31 van de Gemeentewet is voorgeschreven, tevens plaatsvinden in een vergadering als bedoeld in artikel 2.3 van deze wet. Bij deze stemming maakt ieder lid dat aan de vergadering deelneemt door middel van een openbare wilsuitdrukking kenbaar of hij voor of tegen het voorstel stemt. De voorzitter maakt de uitslag terstond bekend.***
- 2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de technische vereisten van de digitale omgeving, de toegang tot de digitale omgeving en de wijze van beraadslaging en besluitvorming.***
- 3. Indien de voorzitter dit nodig oordeelt, kan door hem in plaats van tot een stemming als bedoeld in het eerste lid tot een stemming als bedoeld in artikel 2.4 van deze wet worden besloten.***

Artikel 32 Gemeentewet

1. De overige stemmings geschieden bij hoofdelijke oproeping, indien de voorzitter of een van de leden dat verlangt. In dat geval geschieden zij mondeling.
2. Bij hoofdelijke oproeping is ieder ter vergadering aanwezig lid dat zich niet van deelneming aan de stemming moet onthouden verplicht zijn stem voor of tegen uit te brengen.
3. Indien over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het aangenomen.
4. Tenzij de vergadering voltallig is, wordt bij staking van stemmen het nemen van een beslissing uitgesteld tot een volgende vergadering, waarin de beraadslagingen kunnen worden heropend.
5. Indien de stemmen staken in een voltallige vergadering of in een ingevolge het vierde lid opnieuw belegde vergadering, is het voorstel niet aangenomen.
6. Onder een voltallige vergadering wordt verstaan een vergadering waarin alle leden waaruit de raad bestaat, voor zover zij zich niet van deelneming aan de stemming moesten onthouden, een stem hebben uitgebracht.

Memorie van Toelichting

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 stemmings.

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 stemmings. 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.

Artikel 2.6

In aanvulling op artikel 83, vierde lid, van de Gemeentewet, zijn de artikelen 2.1 tot en met 2.3 van deze wet van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vergadering van een door de raad ingestelde bestuurscommissie, met dien verstande dat voor «de burgemeester» telkens wordt gelezen «de voorzitter van de bestuurscommissie».

Artikel 83 Gemeentewet

- 1.** De raad, het college of de burgemeester kan bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door de raad, het college, onderscheidenlijk de burgemeester zijn overgedragen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop hij inzage heeft in de stukken waaromtrent door een bestuurscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.
- 2.** De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Leden van de raad zijn geen lid van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie.
- 3.** De artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 zijn van overeenkomstige toepassing op een besluit tot instelling van een bestuurscommissie.
- 4.** De artikelen 19, tweede lid, 22 en 23, eerste tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vergadering van een door de raad ingestelde bestuurscommissie, met dien verstande dat in artikel 19, tweede lid, voor «de burgemeester» wordt gelezen: de voorzitter van een bestuurscommissie.
- 5.** Voor zover zulks in verband met de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden nodig is, regelt het college of de burgemeester de openbaarheid van vergaderingen van een door hem ingestelde bestuurscommissie.

Memorie van Toelichting

Dit betreft een technische verwijzing naar de bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard (...) 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.

Artikel 2.7

Onze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bij ministeriële regeling een termijn stellen in afwijking van de termijnen genoemd in de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Artikel 191 Gemeentewet

1. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten..

Artikel 200 Gemeentewet

Het college zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten. Het college voegt daarbij, indien van toepassing, het besluit van de raad over een voorstel voor een indemniteitsbesluit met de reactie, bedoeld in artikel 198, derde lid.

Artikel 6.1

Onze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bij ministeriële regeling een termijn stellen in afwijking van de termijnen genoemd in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet.

HOOFDSTUK 3. SPECIFIEKE UITKERINGEN Financiële-verhoudingswet

Artikel 17a

1. Gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders zenden de informatie ten behoeve van de verantwoording over de uitvoering van de regeling van een specifieke uitkering uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de vorm van:
 - a. de jaarrekening en het jaarverslag, bedoeld in artikel 202, eerste lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 198, eerste lid, van de Gemeentewet, en
 - b. de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 217, derde en vierde lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 213, derde en vierde lid, van de Gemeentewet.

Memorie van Toelichting

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 7.1

Deze wet treedt in werking onmiddellijk na bekendmaking en vervalt op 1 september 2020. Het tijdstip waarop deze wet vervalt kan bij koninklijk besluit worden bepaald op een ander tijdstip, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste twee maanden na het tijdstip ligt waarop de wet zou vervallen.

Memorie van Toelichting

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.