

Vergaderjaar 2019–2020

35 424

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

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 april 2020

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks** danken de regering voor de voortvarende wijze waarop het mogelijk wordt gemaakt de besluitvorming van de decentrale volksvertegenwoordiging te laten plaatsvinden in een digitale bijeenkomst. Deze leden kunnen zich goed vinden in de noodzaak en de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen. De leden van de **PvdA-fractie** hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en sluiten zich aan bij de vragen van de GroenLinks-fractie.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een paar vragen aan de regering.

De leden van de **PVV-fractie** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij stellen een aantal vragen. De leden van de fractie van **FVD** sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de fractie van de PVV.

De leden van de **SP-fractie** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** onderschrijven de noodzaak om in verband met de uitbraak van het coronavirus het mogelijk te maken dat vergaderingen van volksvertegenwoordigers (provinciale staten, gemeenteraden, algemeen bestuur van waterschappen en de eilandsraden) via digitale weg plaatsvinden en dat er tevens via digitale weg kan worden gestemd. Deze leden zijn van mening dat de argumentatie zoals gegeven in de memorie van toelichting overtuigend is. Wel hebben zij nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de **PvdD-fractie** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij wensen nog een aantal vragen te stellen. Ter toelichting op de vragen brengen zij vier belangrijke kritiekpunten in die als bijlage bij dit

verslag worden gevoegd. De leden van de **fractie-Otten** sluiten zich bij de inbreng van de leden van de PvdD-fractie aan.

De leden van de **50PLUS-fractie** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog een aantal vragen en sluiten zich bij twee vragen van de leden van de PvdD-fractie aan.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de onderscheiden fracties.

2. Inhoud van het voorstel

De kern van het wetsvoorstel lijkt de leden van de **GroenLinks**-fractie te zijn dat de begrippen «plaats» en «openbaar» in de verschillende wetten breder kunnen worden geïnterpreteerd en daarmee ook digitale omgevingen kunnen betreffen. Voor zover deze leden weten, is deze interpretatie van het begrip «plaats» (voor deze toepassing) nieuw in de wetsgeschiedenis. Is deze bredere interpretatie alleen geldig voor de periode waarin deze wet geldt, of moet ze gezien worden als een verbreding van de begrippen «plaats» en «openbaar» als zodanig? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat met het verbreden van de betekenis van deze begrippen er een formeel precedent wordt geschapen omdat de definitie van deze begrippen vóór en ná de werkingstijd van deze wet niet in formele zin ingeperkt is of wordt tot niet-digitale omgevingen? Zijn daarmee niet feitelijk deze begrippen in hun definitie verbreed zodat ook na het vervallen van deze wet ze nog steeds ook een digitale omgeving kunnen betreffen? Als bedoeld is dat deze bredere interpretatie alleen tijdelijk mag worden gebruikt, ware het dan niet beter geweest om te stipuleren dat naast de plaats waar de vergaderingen volgens de reguliere wet kunnen plaatsvinden ze tijdelijk ook in een digitale omgeving kunnen plaatsvinden (daarmee de digitale omgeving niet aanduidend als «plaats» in de zin van de wet)?

De regering erkent dat deze mogelijkheid tijdelijk is en heeft er daarom voor gekozen een tijdelijke wet op te stellen, die in aanvulling respectievelijk afwijking van de hoofdregels een digitale beraadslaging en besluitvorming mogelijk maakt. Daarmee wordt geen andere invulling gegeven aan de termen uit de Gemeentewet, maar een aparte regeling getroffen voor digitaal vergaderen. Er is nadrukkelijk voor deze afzonderlijke wet gekozen, en niet voor een wet die de Gemeentewet zelf zou aanpassen. De geboden mogelijkheden gelden dus enkel gedurende de tijd dat deze wet geldt. Het is, zoals ook in de memorie van toelichting uiteen is gezet, nadrukkelijk niet beoogd de uitleg van de begrippen in de Gemeentewet structureel te wijzigen of van een andere interpretatie te voorzien.

Aangezien er meer situaties denkbaar zijn waarin één of meer decentrale overheden gedurende enige tijd niet in staat zijn fysiek te vergaderen, was het ook mogelijk geweest om deze wet een langere werkingstijd te geven, gekoppeld aan nadere voorwaarden of bijvoorbeeld goedkeuring door de centrale overheid. Heeft de regering dit overwogen en, zo ja, wat waren de redenen om het bij ad hoc wetgeving te houden?

De noodzaak voor het voortduren van deze wet is op dit moment moeilijk in te schatten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is gekozen voor een horizonbepaling, die indien daartoe noodzaak bestaat verlengd kan worden. Overigens heeft de regering er hierbij voor gekozen een termijn te hanteren tot 1 september, om zo aan te sluiten bij het hervatten van vergaderingen na het zomerreces. Daarbij is het wenselijk dat voor alle decentrale overheden

indachtig de regels in de wet dezelfde voorwaarden en mogelijkheden gelden. De regering heeft niet overwogen de wet langer te laten gelden voor eventuele toekomstige situaties, maar heeft volstaan met een mogelijkheid tot verlenging.

Is de argumentatie voor deze wet voor decentrale overheden ook relevant voor de afweging hoe de Staten-Generaal dienen om te gaan met vergaderingen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is dat niet in deze tijdelijk wet meegenomen?

In tegenstelling tot de Staten-Generaal worden de vergaderingen van de decentrale overheden beheerst door de wet in formele zin. Deze decentrale overheden zijn dus afhankelijk van de mogelijkheden die de wet hen biedt om een eigen vergaderorde vast te stellen. De regering acht het wenselijk deze mogelijkheden tijdelijk uit te breiden met de mogelijkheid tot digitale besluitvorming, zonder daarbij een uitspraak te willen doen over de wenselijkheid van deze oplossing op nationaal niveau, hetgeen de regering ook niet zou passen in haar verhouding tot de beide Kamers. Dit zou voorts ook niet kunnen in een wet in formele zin; de wijze waarop beide Kamers vergaderen en besluiten is geregeld in de Grondwet en de daarop gebaseerde Reglementen van Orde. Dit wetsvoorstel verplicht decentrale overheden overigens niet om gebruik te maken van digitale voorzieningen.

Deze leden lezen noch in de wet noch in de memorie van toelichting wat precies wordt verstaan onder een digitale omgeving. Dat lijkt voor de hand te liggen en wordt wel gekwalificeerd door de eisen die eraan gesteld worden, maar is daarmee nog niet gedefinieerd. Is dit een open categorie of bedoelt de regering hier alleen systemen voor videoconferencing, al dan niet gekoppeld aan een digitaal systeem voor vergaderstukken?

Zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht opmerken definieert dit voorstel het begrip digitale omgeving niet. Deze omgeving bestaat uit zowel de technische mogelijkheden, de voorwaarden die de wet stelt en de procedures die daarop van toepassing zijn op basis van de eigen keuzes die elke overheid maakt.

In dit wetsvoorstel wordt het vergaderen op een fysieke locatie en in een digitale omgeving als gelijkwaardig gepresenteerd en wordt het aan de volksvertegenwoordigers, en via hen aan de voorzitter, overgelaten om een keuze te maken voor een van beide. Is de regering het met deze leden eens dat ten principale de fysieke vergadering de voorkeur verdient en dat de afweging om digitaal te vergaderen moet worden ingegeven door dringende overwegingen als veiligheid en volksgezondheid? Waarop baseert de regering de stelling dat het niet in iedere gemeente of provincie mogelijk is om op een verantwoorde manier een vergadering te beleggen die zowel aan de eisen van de wet als aan de richtlijnen van het RIVM voldoet?

Hoewel een fysieke vergadering ten principale de voorkeur geniet, vraagt de huidige situatie om een tijdelijke regeling die digitaal beraadslagen en besluiten mogelijk maakt. Een bijzondere tijdelijke situatie als deze vraagt om bijzondere, tijdelijke oplossingen. De regering is het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat volksgezondheid en veiligheid belangrijke argumenten kunnen zijn om een vergadering digitaal plaats te laten vinden, maar dit hoeven niet de enige te zijn. Andere overwegingen kunnen zijn dat een vertegenwoordigend orgaan het goede voorbeeld wil geven of dat één of meerdere leden het huis niet kunnen verlaten omdat zij vanwege eigen ziekte of die van een huisgenoot in quarantaine zitten.

Gelet op deze variëteit aan overwegingen, wordt het oordeel om over te gaan tot digitaal vergaderen of de voorkeur te geven aan het fysiek bijeenkomen aan de vertegenwoordigende organen zelf gelaten. Daar speelt ook bij mee dat de situatie niet in elk deel van het land gelijk hoeft te zijn.

Het wetsvoorstel stelt als voorwaarde dat een videoverbinding gebruikt wordt voor digitaal beraadslagen en besluiten vanwege cruciale elementen zoals lichaamstaal en elkaar in de ogen kijken en het vaststellen dat alleen leden aan de vergadering deelnemen. Is de regering van mening dat deze elementen voldoende worden ondervangen met een videoverbinding gegeven de beeldkwaliteit en de beperkte mogelijkheid om alle volksvertegenwoordigers tegelijk te zien? Is het voldoende als – zoals bij diverse systemen voor videoconferencing – de laatste vier sprekers in beeld zijn of is het essentieel dat alle ingelogde aanwezigen in beeld zijn (bijvoorbeeld als invulling van de eis dat de voorzitter de orde moet kunnen bewaren)?

Het kunnen vaststellen van de identiteit van de leden bij opening van de vergadering geschiedt door herkenning in beeld en geluid, wat bij videoconferencing goed mogelijk is. Ook bij hoofdelijke stemming zal ieder lid zichtbaar en hoorbaar (moeten) zijn, dat is een cruciaal vereiste van deze tijdelijke wet.

Er zijn diverse systemen beschikbaar; het staat iedere decentrale volksvertegenwoordiging vrij hieruit een keuze te maken. Het wetsvoorstel stelt geen eisen op dit punt, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemers dat gelijktijdig in beeld is. De voorzitter moet wel in staat zijn de orde te handhaven. Dat betekent dat hij het geluid en eventueel het beeld moet kunnen uitzetten van een lid dat met zijn gedrag de vergaderorde verstoort.

Nu het wetsvoorstel als voorwaarde stelt dat ieder lid afzonderlijk digitaal toegang heeft en tegelijk uit de memorie van toelichting blijkt dat als leden wegens technische overmacht niet kunnen inloggen dat geen reden is de vergadering niet te laten beginnen als althans het quorum aanwezig is, vragen deze leden hoe geborgd wordt dat volksvertegenwoordigers die digitaal minder vaardig zijn toch gelijkwaardig kunnen participeren. Hoe ziet de regering het risico dat de ene volksvertegenwoordiger door een betere internetverbinding gemakkelijker kan interrumperen dan een vertegenwoordiger met een trage internetverbinding?

Voor elk orgaan dat besluit digitaal te gaan vergaderen geldt dat de manier waarop dit gebeurt voor ieder lid bekend en beschikbaar moet zijn. Dat zal in de praktijk betekenen dat de griffie bijvoorbeeld met een beknopte handleiding voor de leden komt waarin staat welke applicaties te installeren en hoe deze te gebruiken. Als vervolgens tijdens een vergadering een verbinding wegvalt door een storing in die systemen, zal een vergadering beëindigd moeten worden totdat het mankement is opgelost, omdat er dan geen sprake is van een voor ieder lid toegankelijk systeem. Maar bij problemen met de verbinding thuis ziet de regering dit als overmacht. Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie, waarin een lid de bus of trein mist of in de file staat en daardoor te laat komt. De vergadering kan dan in beginsel doorgaan zolang voldaan is aan het quorum. Hoewel de aanleiding voor de overmacht anders is dan bij een vergadering met fysieke aanwezigheid, is het principe gelijk. Er zijn omstandigheden waardoor één of enkele leden niet aanwezig kunnen zijn. Zolang het quorum gehaald wordt, is dit geen probleem voor het door laten gaan van de vergadering.

Is de regering bereid om na ommekomst van de werkingstijd van de wet een evaluatie te doen plaatsvinden onder de betrokken decentrale overheden om in beeld te krijgen van wat de ervaringen waren met digitaal vergaderen en de uitkomsten van deze evaluatie met de Kamer te delen met het oog op mogelijk vergelijkbare afwegingen in de toekomst?

De regering kiest voor een evaluatie ex durante die al gaat lopen bij het inwerkingtreden van de wet. De uiteindelijke evaluatie zal aan de beide Kamers worden gezonden.

In het wetsvoorstel is ook geregeld dat voor benoemingen van bijvoorbeeld wethouders en gedeputeerden gebruik kan worden gemaakt van een vorm van briefstemmen. Dit in verband met de geheimhouding. De benoeming van gedeputeerden geschiedt op dezelfde wijze als de benoeming van wethouders. Geldt dit ook voor de installatie van nieuwe colleges? Acht de regering het proportioneel om via digitale vergaderingen geheel nieuwe colleges en gedeputeerde staten te installeren? Welke rol speelt in die afweging het besloten karakter van het voortraject van dergelijke processen en de democratische verantwoording daarvan?

De Gemeentewet en de Provinciewet stellen geen regels over de installatie van een nieuw college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten. Wethouders en gedeputeerden worden door de raad respectievelijk provinciale staten benoemd; alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, dienen zij in de vergadering in handen van de voorzitter de eed of verklaring en belofte af te leggen. De regering heeft er begrip voor dat gemeenten en provincies er juist in deze tijd voor kiezen openvallende vacatures zo snel mogelijk in te vullen, en indien politiek aangewezen zelfs tot de vorming van een geheel nieuw college overgaan; de bestuurlijke continuïteit moet immers geborgd zijn. Het is een goede gewoonte dat over het proces van collegevorming een debat plaatsvindt, waarin de onderhandelende partijen verslag uitbrengen van het verloop van de besprekingen. Er zijn geen redenen om daar nu vanaf te zien, en de regering gaat er vanuit dat de burgemeester respectievelijk commissaris van de Koning, als voorzitter, daar ook op zal toezien, zoals zij gewoon zijn te doen. Dit debat mag op grond van dit wetsvoorstel in de digitale omgeving plaatsvinden; de benoeming van wethouders en gedeputeerden dient vervolgens per briefstem plaats te vinden, want die stemming is geheim. De beëdiging ten slotte moet weer in de openbare vergadering plaatsvinden.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om digitaal besluiten te nemen. Hoe wordt voorkomen, zo vragen de leden van de **D66**-fractie, dat ook in geschikte locaties waar men wél fysiek bij elkaar kan komen volgens de normen van het RIVM, toch gekozen gaat worden voor digitale besluitvorming? Met andere woorden, hoe wordt verzekerd dat digitale besluitvorming de uitzondering blijft?

Zoals de regering in antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks heeft gesteld, zijn er meerdere overwegingen die voor een orgaan kunnen spelen bij de afweging om al dan niet digitaal bijeen te komen. Daarbij gaat het niet alleen om de beschikbaarheid van een locatie, maar kan het ook gaan om het goede voorbeeld willen geven of leden die het huis niet kunnen verlaten omdat zij in quarantaine zitten. De regering vertrouwt hier op verstandige afwegingen van de decentrale organen. Daarom voorziet het wetsvoorstel ook niet in de verplichting om eerst te zoeken naar alternatieve locaties die geschikt zouden kunnen zijn. Gelet op alles wat bij een vergadering komt kijken, is het gemeentehuis of het provinciehuis per definitie de meest geëigende locatie voor een fysieke vergadering.

In de memorie van toelichting (p. 4 en 5) stelt de regering dat elke lagere overheid zelf invulling kan geven aan de digitale besluitvorming, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of hierdoor geen onoverzichtelijke situatie kan ontstaan, wanneer verschillende formats worden gebruikt. Kunnen, wanneer besluitvorming in een regio bijvoorbeeld gebundeld of gekoppeld moet worden, de computersystemen de verschillen gemakkelijk verwerken?

De regering leest dit als een vraag hoe om te gaan met verschillen in systemen bij het komen tot zienswijzen of standpunten over besluiten van samenwerkingsverbanden. Dit voorstel brengt geen verandering in de manier waarop decentrale organen komen tot al dan niet afgestemde standpunten of zienswijzen. Waar die mogelijkheid bestaat omdat systemen al zijn gekoppeld, verwacht de regering dat dit mogelijk blijft. Het wetsvoorstel maakt overigens digitale besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen mogelijk.

De eerste voorwaarde is dat elk lid gegarandeerd moet beschikken over de technische mogelijkheden om toegang te hebben tot de beraadslaging en stemming. De leden van de D66-fractie vragen wat de situatie is als er tijdens de vergadering technische storingen ontstaan, waardoor een of meerdere leden niet volwaardig digitaal aan de vergadering kunnen blijven deelnemen. Zijn alle openbare lichamen waar dit wetsvoorstel op ziet voldoende technisch toegerust om de leden bij te staan teneinde de vergadering vlot te doen verlopen?

De regering maakt hier een onderscheid tussen een storing in het systeem dat gebruikt wordt en een storing in de middelen van een lid. In het eerste geval zal de vergadering gestaakt of beëindigd moeten worden omdat daarmee de digitale toegang voor ieder lid niet mogelijk is. Het tweede ziet de regering als een vorm van overmacht zonder dat dit gevolgen voor de vergadering heeft, zolang aan het quorum is voldaan. Nog niet alle organen zijn toegerust voor digitaal beraadslagen en besluiten. Dat valt te verklaren doordat digitale besluitvorming tot op heden ook niet is toegestaan en digitale beraadslagingen een uitzondering zijn. Uit een zeer recente peiling onder de deelnemers aan een door Democratie in Actie georganiseerd eerste webinar over digitaal vergaderen blijkt dat ongeveer 75% al beschikt over of reëel zicht heeft op korte termijn te beschikken over een systeem dan aan de wettelijke eisen voldoet.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe het gesteld is met de digitale veiligheid en de privacy. Zie het interview met Marietje Schaake, cyber-expert, verbonden aan Stanford University (*De Volkskrant* van 4 april 2020). Zo is onlangs gewaarschuwd tegen het gebruik van Zoom vanwege het gevaar van lekken. Hoe worden risico's ingedamd ten aanzien van safety en security van de te gebruiken digitale systemen/platforms? Komt hier een uniform beleid op of wordt het aan de individuele openbare lichamen overgelaten?

De regering meent dat het feit dat deze wet enkel in de mogelijkheid van openbare digitale vergaderingen voorziet (een besloten vergadering is niet mogelijk in een digitale omgeving) een belangrijke waarborg vormt tegen eventuele risico's van digitale systemen. Vergaderingen zijn al verplicht openbaar en bij het uitbrengen van stemmen moet de wilsuitdrukking van ieder stemmend lid zichtbaar en bekend zijn. Dat biedt zekerheid en maakt afwegingen omtrent veiligheid anders dan voor vergaderingen die niet openbaar zijn. De veiligheid van systemen is wel een onderdeel van de implementatie.

Hoe wordt gewaarborgd dat burgers die willen inspreken daartoe een reële en laagdrempelige mogelijkheid krijgen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Dit voorstel brengt geen verandering in de mogelijkheden die inwoners hebben op inspraak, artikel 150 Gemeentewet en vergelijkbare bepalingen in de andere betrokken wetten, zijn niet meegenomen in dit voorstel waardoor ze blijven gelden. Overheden die deze wet gebruiken zullen hier dus een voorziening voor moeten treffen. Dat kan breed, bijvoorbeeld via inbellen of het van tevoren insturen van schriftelijke reacties.

De leden van de **PVV**-fractie lezen op p. 1 van de memorie van toelichting:

«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.»

Kan de regering aangeven of het de bedoeling is om – gelet op deze passage – deze wet te gebruiken om maatregelen in het kader van energietransitie en klimaat met stoom en kokend water door decentrale overheden te laten vaststellen? Kan de regering aangeven of hierbij ook wordt bedoeld op het vaststellen van de Regionale Energiestrategieën (RES)? Kan de regering bevestigen dat het veel beter zou zijn deze politiek gevoelige en verstrekkende maatregelen uit te stellen totdat normale bespreking mogelijk is en ook betrokken burgers volwaardig kunnen participeren?

Het wetsvoorstel beoogt democratische besluitvorming zo veel als mogelijk normale doorgang te laten vinden. Het beoogt daarmee onnodige vertraging te voorkomen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid van democratische sturing en controle behouden blijft. Het wetsvoorstel regelt niets ten aanzien van het uitstel, laat staan de versnelling van bepaalde besluiten, zoals de regionale energiestrategieën.

Artikel 1.3, lid 2 van het wetsvoorstel geeft aan:

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;

In de memorie van toelichting wordt echter gesteld (p. 5):

«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.»

Deze uitleg sluit niet goed aan bij het wetsartikel zelf. Als tijdens de vergadering een technisch mankement optreedt dan is er weliswaar sprake van een vastgesteld quorum, maar heeft een lid geen toegang tot de beraadslaging en de stemming. Wat als de technische fout bij het bestuursorgaan ligt en de oorzaak van de overmachtssituatie dus niet bij de volksvertegenwoordiger zelf ligt: kan de regering aangeven of er dan geen rekening moet worden gehouden met de democratische rechten van een volksvertegenwoordiger? Of als het meerdere leden betreft: dit kan gevolgen hebben voor de politieke verhoudingen binnen raad of staten. Kan de regering aangeven of in zulke gevallen louter mag worden uitgegaan van «overmacht» of dat het bestuursorgaan hier prudent mee moet omgaan en te allen tijde de verplichting heeft om te zoeken naar een alternatieve oplossing? Kan de regering uitsluiten dat democratisch gekozen volksvertegenwoordigers van stemming worden uitgesloten door technische mankementen en er altijd een alternatieve oplossing gezocht moet worden?

Met de formulering in de wet is bedoeld duidelijk te maken dat een vergadering voor alle leden toegankelijk moet zijn gemaakt. Dit betekent dat een vergadering slechts kan plaatsvinden voor zover aan alle leden toegang is geboden tot een digitale omgeving. Het systeem moet met andere woorden werken. Wanneer het systeem niet werkt en hierdoor leden niet kunnen deelnemen of het live volgen van de vergadering niet mogelijk is, kan de vergadering dus niet doorgaan. Dit moet echter onderscheiden worden van situaties waarbij buiten de invloedssfeer van de griffie technische problemen ontstaan die deelname van een of meerdere leden verhinderen. Hierop ziet de vergelijking in de memorie van toelichting. Ook in geval van fysieke vergaderingen zullen leden soms verhinderd zijn of door pech met bijvoorbeeld het vervoer niet aan de vergadering kunnen deelnemen. Dit is op zichzelf geen reden om de vergadering geen doorgang te laten vinden, maar vraagt – zolang het vergaderquorum nog wordt gehaald – een redelijke omgang door de voorzitter en de raad.

De leden van de **SP**-fractie onderschrijven het door de regering geformuleerde principiële uitgangspunt dat de belangrijkste besluitvorming in gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen plaatsvindt in openbare fysieke vergaderingen. Deze leden delen de opvatting van de regering, geformuleerd in de memorie van toelichting, dat het voorliggende wetsvoorstel fysiek vergaderen geenszins in de weg staat en slechts een extra mogelijkheid in de huidige omstandigheden biedt. Is de regering voornemens om deze principiële opvatting, mocht de wet aangenomen worden, helder en snel mee te delen aan de betreffende volksvertegenwoordigingen, ook om te voorkomen dat sommige volksvertegenwoordigingen de nieuwe mogelijkheid als standaard voor beraadslaging en besluitvorming in plaats van als uitzondering gaan hanteren? En wil de regering ook expliciet communiceren dat bestaande procedures zoals opgenomen in het Reglement van Orde van de betreffende volksvertegenwoordigingen, niet terzijde worden geschoven door deze wet? En dat besloten vergaderingen onder geen beding digitaal kunnen plaatsvinden?

In de memorie van toelichting staat beschreven dat deze wet slechts een tijdelijke uitzondering behelst en dat de fysieke vergadering het uitgangspunt is en blijft. Uiteindelijk keren we terug naar die situatie, hoe eerder hoe beter. De VNG steunt dat uitgangspunt van harte en ik zal hier ook in de voorlichting nadrukkelijk op wijzen. De tijdelijke voorziening kan en zal niet de standaard gaan worden. In de memorie van toelichting is voorts beschreven dat het Reglement van Orde gewoon van toepassing is. Indien daar behoefte aan is, kan een aanvulling komen op het Reglement

voor het digitaal vergaderen. Een model daarvoor is in ontwikkeling. In antwoord op de aan het woord zijnde leden kan de regering voorts bevestigen dat besloten vergaderingen niet langs digitale weg kunnen plaatsvinden.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben ook uit het veld van bestuurders en volksvertegenwoordigers meerdere signalen gekregen die de noodzaak van deze wet onderschrijven. Twee argumenten worden veel genoemd. Als eerste, zij zijn van mening dat zij een voorbeeldfunctie hebben. Daarom willen zij – in overeenstemming met de richtlijnen van het RIVM – het gezamenlijk vergaderen op een fysieke locatie maximaal beperken. Als tweede, er zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers in quarantaine omdat in hun gezin mensen positief getest zijn op het coronavirus. Zij willen graag hun functie blijven vervullen.

Het voorgaande leidt bij de leden van de fractie van de ChristenUnie tot de volgende vragen. Op welke manier wordt de uitvoering van de wet gemonitord en op welke manier gaat deze wet ná 1 september geëvalueerd worden? Wordt er expliciet aandacht gegeven aan de invloed van deze wet op het functioneren van de democratie en op het controleren van het bestuur? Is de regering bereid om de resultaten van de monitoring gedurende de looptijd van de wet met de beide Kamers te delen?

De regering kiest voor een evaluatie ex durante die al gaat lopen bij het inwerkingtreden van de wet. De uiteindelijke evaluatie zal aan de beide Kamers worden gezonden. In dit onderzoek zal, naast de juridische en politiek-bestuurlijke aspecten, de veiligheid en betrouwbaarheid van de procedures en hun uitkomsten een belangrijke plek innemen.

De leden van de **PvdD**-fractie rekenen volksvertegenwoordigers tot de «cruciale beroepen» en de wetgevende en controlerende taken die zij uitoefenen, en met name ook het voeren van een politiek debat in de volksvergadering, tot de «vitale processen» die zoveel mogelijk ongehinderd voortgang dienen te vinden op dezelfde wijze als voor de corona-crisis. Is de regering het daar mee eens?

Het spreekt voor zich dat de decentrale volksvertegenwoordigingen een essentiële functie vervullen en dat de continuïteit van het openbaar bestuur gewaarborgd moet zijn, vandaar dit wetsvoorstel. Het is onder de huidige omstandigheden namelijk niet goed mogelijk dat men op dezelfde wijze functioneert als voor het uitbreken van de crisis.

In de memorie van toelichting wordt op p. 2 het volgende gesteld: «Indien fysieke aanwezigheid wel mogelijk is, hoort die plaats te vinden – de openbare fysieke vergadering van de volksvertegenwoordiging is en blijft immers het uitgangspunt». Is de regering het met de leden van de PvdD-fractie eens dat als in de praktijk een vergaderruimte kan worden gevonden waarin de leden van het vertegenwoordigende lichaam met inachtneming van de RIVM-eis van 1,5 meter afstand bijeen kunnen komen, er geen grondslag is voor een beslissing van de voorzitter om digitaal te vergaderen?

Deze vraag veronderstelt dat decentrale overheden op zoek zouden moeten gaan naar een alternatieve vergaderlocatie. Dat is echter niet de gedachte achter het wetsvoorstel. Op grond van de richtlijnen van het RIVM geldt immers nog steeds het dringende advies om zoveel mogelijk thuis te blijven en groepen te vermijden. Bovendien kunnen er raadsleden verhinderd zijn omdat zij thuis in quarantaine zitten. De nadruk die in de memorie van toelichting is gelegd op de mogelijkheid van fysieke

aanwezigheid moet met name worden begrepen voor de situatie dat het virus onder controle is en beperkende maatregelen worden afgebouwd of niet meer van kracht zijn; de richtlijnen van het RIVM zijn leidend op dit punt.

De wettelijke bevoegdheid van de voorzitters om te beslissen dat digitaal wordt vergaderd is ongeclausuleerd. In het voorgestelde artikel 2.1 is bijvoorbeeld niet opgenomen dat de burgemeester van zijn bevoegdheid alleen gebruik mag maken «indien het met inachtneming van de geldende gezondheidsvoorschriften en met de adviezen van het RIVM feitelijk niet mogelijk is fysiek te vergaderen». Hoe valt dat te rijmen met het door de regering aanvaarde uitgangspunt dat «indien fysieke aanwezigheid wel mogelijk is, hoort die plaats te vinden»? De leden van de 50PLUS-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

Zoals in de Nota naar aanleiding van het Verslag is verduidelijkt, betreft het een typische procedurele voorzittersbevoegdheid, afhankelijk van het gevoel van de raad. De richtlijnen van het RIVM zijn leidend in de afweging. Wat de mogelijkheid van fysieke aanwezigheid betreft, wordt bedoeld op de situatie dat het virus onder controle is, zoals ook blijkt uit het antwoord op de vorige vraag.

Niet is geregeld in hoeverre de voorzitter rekening moet houden met bezwaren van leden indien deze een fysiek debat wenselijk achten. Een individueel lid heeft geen rechtswaarborgen indien hij zich tegen een digitaal vergaderen wenst te verzetten. Waarom ontbreken die waarborgen? Hoe verhoudt het ontbreken van die waarborgen zich tot de wettelijke waarborg dat ieder lid om een hoofdelijke stemming kan vragen? De leden van de 50PLUS-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

Als met rechtswaarborgen wordt bedoeld op de mogelijkheid van bezwaar en beroep, dan ontbreken die inderdaad, omdat geen sprake is van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht maar van de interne vergaderorde; dit is niet anders dan nu al op grond van de Provinciewet respectievelijk Gemeentewet geldt. Een individueel lid bepaalt niet de vergaderorde, daar stellen de wet (zoals met het sluiten van de deuren) en het reglement van orde eisen aan; tot zover geen verschil tussen een fysieke of een digitale vergadering. Voorts maakt deze tijdelijke wet hoofdelijke stemming expliciet mogelijk. Sterker nog, dit is de hoofdregel (zie artikel 1.5 en 2.5) zoals ook in de Provinciewet respectievelijk Gemeentewet het geval is.

Indien bij een lid dat digitaal deelneemt aan de vergadering de verbinding uitvalt, of indien diens computer onklaar raakt of het hem niet lukt om (tijdig) de verbinding tot stand te brengen, kan de vergadering volgens artikel 2.3, tweede lid, niet plaatsvinden of doorgang vinden. Indien een vergaderruimte wordt gebruikt waarin met inachtneming van de RIVM-richtlijnen fysiek vergaderd kan worden, ontbreekt het risico dat door technische problemen de vergadering niet kan plaatsvinden of geen doorgang kan vinden. Is het alleen al uit dit oogpunt niet raadzamer om te kiezen voor een fysieke vergadering? Graag vernemen de leden van de PvdD-fractie het oordeel van de regering op dit punt.

De regering heeft in de reguliere situatie ten principale een voorkeur voor vergaderingen met fysieke aanwezigheid. Tegelijkertijd is dat in de huidige situatie lang niet altijd reëel. Het betreft immers een zeer uitzonderlijke situatie, waarin mensen dringend wordt afgeraden bijeen te komen. Het kunnen beschikken over een locatie die het mogelijk maakt om met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM te kunnen vergaderen is maar één van de overwegingen die daarbij speelt. Andere zijn bijvoor-

beeld het goede voorbeeld willen geven en leden die in quarantaine (komen te) zitten. Dit wetsvoorstel verplicht daarom ook niet om eerst te zoeken naar een locatie die een fysieke vergadering mogelijk maakt

Nog onlangs is door ICT-deskundigen gewaarschuwd voor gebruik van sommige methoden van digitaal vergaderen omdat die niet voldoen aan de vereiste informatiebeveiliging. Noch in de wettelijke regeling noch in de toelichting is aandacht besteed aan de vereiste informatiebeveiliging. Indien een vergaderruimte wordt gebruikt waarin met inachtneming van de RIVM-richtlijnen fysiek vergaderd kan worden, ontbreken de risico's die zich bij gebrek aan de vereiste informatiebeveiliging kunnen voordoen. Is het alleen al uit dit oogpunt niet raadzamer om te kiezen voor een fysieke vergadering? Graag vernemen de leden van de PvdD-fractie het oordeel van de regering op dit punt.

De regering meent dat het vereiste van openbaarheid van de vergadering (een besloten digitale vergadering is niet mogelijk) een belangrijke waarborg vormt tegen eventuele risico's van digitale systemen. Vergaderingen zijn al verplicht openbaar en bij het uitbrengen van stemmen moet de wilsuitdrukking van ieder stemmend lid zichtbaar en bekend zijn. Dat biedt zekerheid en maakt afwegingen omtrent veiligheid anders dan voor vergaderingen die niet openbaar zijn. De Informatiebeveiligingsdienst van de VNG is bij de implementatie betrokken.

De leden van de **50PLUS**-fractie lezen in artikel 1.3 van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming:

«In aanvulling op artikel 23, eerste lid, van de Provinciewet, wordt onder openbaar tevens verstaan een vergadering in een digitale omgeving die door de bevolking op afstand middels een live-verbinding kan worden gevolgd».

Naar aanleiding van bovenstaand artikel in het voorliggende wetsvoorstel (ook geldend voor de Gemeentewet en de Waterschapwet) hebben de leden van de 50PLUS-fractie de volgende vragen. Deze leden hebben begrepen dat vergaderen via een digitale verbinding aan strikte beveiligingsvoorwaarden moet voldoen. Dit vertaalt zich ook in de voorkeur voor het werken met Microsoft Teams in plaats van Zoom. Bestaat gelet op het openbaarheidsvereiste reeds de technische mogelijkheid dat burgers deze digitale vergaderingen middels een live-verbinding kunnen volgen? Zo ja, welke mogelijkheden maken dit technisch mogelijk zonder de beveiligde omgeving van Microsoft Teams geweld aan te doen? Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering.

De regering meent dat het vereiste van openbaarheid van de vergadering (een besloten digitale vergadering is niet mogelijk) een belangrijke waarborg vormt tegen eventuele risico's van digitale systemen. Vergaderingen zijn al verplicht openbaar en bij het uitbrengen van stemmen moet de wilsuitdrukking van ieder stemmend lid zichtbaar en bekend zijn. Dat biedt zekerheid en maakt afwegingen omtrent veiligheid anders dan voor vergaderingen die niet openbaar zijn. Tegelijkertijd is de veiligheid van systemen een onderdeel van de implementatie. Zoals gezegd is de Informatiebeveiligingsdienst van de VNG bij de implementatie betrokken.

Dit wetsvoorstel maakt digitaal vergaderen mogelijk, maar stelt het geenszins verplicht. Concreet betekent dit dat iedere provincie, iedere gemeente en ieder waterschap bepaalt of hiervan gebruik wordt gemaakt. Bestaat de mogelijkheid dat, zeker wanneer de gestelde termijn wordt verlengd, er een discrepantie ontstaat tussen democratische besluitvorming door bestuursorganen die fysiek blijven vergaderen met

inachtneming van de RIVM-maatregelen en degene die voor digitaal vergaderen kiezen? Een fysieke bijeenkomst waarbij de mogelijkheid van interrupties op een veel natuurlijkere manier zal plaatsvinden dan bij een digitale geeft meer borging van het democratisch gehalte van besluiten. Is de regering het daarmee eens?

De regering is met de leden van de fractie van 50PLUS van mening dat er verschil in beleving kan zijn tussen digitale en fysieke vergaderingen. De sfeer in een digitale vergadering is een heel andere dan die in een fysieke vergadering, waarin de politieke dynamiek als gevolg van fysieke interactie voelbaar is. Die beperkingen zijn helaas door de bijzondere situatie waarin we nu verkeren moeilijk te ondervangen. Het wetsvoorstel voorziet niettemin in een reële behoefte. Het tijdelijk beraadslagen en besluiten langs digitale weg is voor veel decentrale overheden een noodzaak, gelet op de beperkingen die thans van kracht zijn, en is als alternatief te verkiezen boven het gebruik van juridische mogelijkheden voor uitzonderingsgevallen voor fysieke vergaderingen. Het democratisch gehalte van de besluiten die in een digitale vergadering worden genomen, staat echter op geen enkele wijze ter discussie, dit zijn op grond van deze wet volwaardige besluiten.

3. Inwerkingtreding en vervallen

De regering heeft in het wetsvoorstel opgenomen dat de wet van kracht blijft tot 1 september 2020, en dat er daarna telkens een verlenging van twee maanden mogelijk is. De leden van de **D66**-fractie vragen waarom de regering niet de tijdsaanduiding van de Raad van State heeft overgenomen (vervaldatum 1 juni 2020) met verlengingsmogelijkheden.

De leden van de **SP**-fractie onderschrijven het voorstel om de tijdelijke wet uiterlijk op 1 september 2020 te laten vervallen en delen de opvatting van de regering, geformuleerd in antwoorden op vragen van de Tweede Kamer, dat «er geen verlenging zal komen als er geen redenen meer zijn voor beperkingen en het in acht nemen van sociale distantie». Deelt de regering de opvatting van deze leden dat verlenging van deze wet derhalve niet overwogen zal worden op andere gronden, zoals mogelijk-kerwijs ervaringen dat digitaal beraadslagen en besluiten in de praktijk goed blijkt te werken? Deelt de regering de opvatting dat – ook bij zulke ervaringen – daarvoor een geheel nieuw wetsvoorstel noodzakelijk zal zijn, inclusief volledige parlementaire behandeling?

Dit wetsvoorstel biedt een mogelijkheid in afwijking van bestaande wetgeving om in deze tijd – waarin fysieke vergaderingen niet op de gebruikelijke wijze doorgang kunnen vinden – digitale vergaderingen mogelijk te maken. De wet zal vervallen zodra fysieke vergaderingen weer normaal plaats kunnen vinden. Verlenging van de wet is dus niet aan de orde als fysieke vergaderingen weer mogelijk zijn, ongeacht de ervaringen die in de tussentijd zijn opgedaan. Een wijziging van de bestaande wetgeving om digitale vergaderingen ook in de reguliere situatie mogelijk te maken, zou inderdaad een op zichzelf staande overweging van de regering en het parlement vereisen.

De leden van de **SP**-fractie begrijpen de bepaling in het wetsvoorstel dat – vanwege nu nog niet te voorziene omstandigheden – verlenging vanwege noodzakelijke beperkingen en het in acht nemen van sociale distantie na 1 september 2020 nodig kan zijn en dat het niet dienstbaar is daarvoor een geheel nieuwe wet te moeten maken en derhalve in voorliggend wetsvoorstel verlenging ervan per koninklijk besluit mogelijk wordt gemaakt. Deelt de regering echter de opvatting van de leden van de **SP**-fractie dat een voornemen tot verlenging per koninklijk besluit niet

alleen tenminste twee maanden vóór inwerkingtreding door de regering kenbaar gemaakt moet worden, maar ook desgewenst met beide Kamers besproken zal worden?

Vanaf welk moment weer fysieke vergaderingen mogelijk zijn, is op dit moment nog niet te zeggen. Evenmin is het mogelijk aan te geven wanneer hierover duidelijkheid ontstaat. Uiteraard streeft de regering er naar alle betrokkenen, inclusief de Kamers, hierover tijdig in te lichten. Of – gelet op de onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen en het zomerreces – een verlenging twee maanden van te voren aangekondigd kan worden en bespreking met de Kamers mogelijk is, is op dit moment nog niet te zeggen. Wel zeg ik u toe de Kamers over dit voornemen in te lichten, zodra hier meer duidelijkheid over bestaat.

In het advies van de Raad van State op p. 2, onder 1. *Vervallen van de Tijdelijke wet*, wordt aangeraden om de Tijdelijke wet te laten vervallen per 1 juni 2020, met daarbij de mogelijkheid om bij koninklijk besluit de wet telkens met ten hoogste zes weken te verlengen indien hiervoor de noodzaak bestaat. De regering heeft dit advies niet overgenomen, zo constateren de leden van de **50PLUS**-fractie, en stuurt aan op de vervaltermijn van 1 september 2020, met daarbij de mogelijkheid om bij koninklijk besluit de termijn telkens met acht weken te verlengen. Deze leden ontvangen graag een toelichting waarom er niet voor gekozen is om het advies van de Raad van State over te nemen. Waarom zou het onwenselijk zijn om aanpassingen parallel te laten lopen met de situatie zoals die zich voordoet en gaat voordoen?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies geadviseerd een horizonbepaling met mogelijkheid van verlenging op te nemen om de tijdelijkheid van de wet te benadrukken. Daarbij heeft de Afdeling gesuggereerd de datum van 1 juni te hanteren, of een ander beargumenteerde termijn. Voor dit laatste heeft de regering gekozen, waarbij wordt aangesloten bij het hervatten van de vergaderingen na het zomerreces. Op deze wijze wordt aan de decentrale overheden enige tijd geboden de nieuwe mogelijkheden te implementeren en ten minste tot het zomerreces van deze mogelijkheid te benutten.

Nu er geen horizonbepaling is vastgesteld in die zin dat er geen criteria zijn opgenomen in deze Tijdelijke wet, vragen de leden van de 50PLUS-fractie welke criteria leidend worden om deze wet hetzij te verlengen of te laten vervallen. Is dat bij afname van het aantal besmettingen? Is dat wanneer een vaccin is ontwikkeld? Graag ontvangen deze leden een toelichting hoe de regering deze criteria gaat invullen.

De wet vervalt in beginsel op 1 september. Als dan nog steeds geen fysieke vergaderingen kunnen plaatsvinden, zal de wet worden verlengd. Bij deze overweging zal leidend zijn of fysieke vergaderingen in de gebruikelijke vorm kunnen plaatsvinden met het wettelijk voorgeschreven aantal leden. Daarvoor zullen de adviezen van het RIVM leidend zijn.

BIJLAGE KRITIEKPUNTEN PVDD-FRACTIE

Ter toelichting op hun vragen wordt door de leden van de **PvdD**-fractie nog het volgende ingebracht.

Naar het oordeel van deze leden zijn er vier belangrijke kritiekpunten.

1. Het voorstel betreft «noodrecht» waarmee tijdelijk op de normale regels een inbreuk wordt gemaakt. De belangrijkste afweging is of wij bereid zijn mee te werken aan «noodrecht» dat betrekking heeft op het functioneren van vertegenwoordigende lichamen als niet vaststaat dat het nodig is om de noodmaatregelen in te voeren.

De grondvraag is: is het feitelijk mogelijk om met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM de vergaderingen van gemeenteraden en van provinciale staten gewoon fysiek te laten doorgaan?

Als men kijkt naar de aantallen leden die deelnemen aan zulke vergaderingen staat voor ons vast dat het zonder meer mogelijk moet zijn om ruimten te vinden waarin de vergadering kan plaatsvinden met toepassing van het 1,5 meter afstand criterium. Het aantal leden van provinciale staten komt niet boven de 55. Bij gemeenten is het aantal in een paar grote gemeenten 45, maar in andere gemeenten al snel een aantal tussen de 20 en 30.

Indien de tot nu toe gebruikte vergaderruimten niet de mogelijkheid bieden om met die aantallen en met in achtname van de 1,5 meter afstand-regel te vergaderen, zal het altijd mogelijk zijn om in de gemeente een andere vergaderruimte te vinden. Er staan allerlei evenementenruimten leeg en de exploitanten daarvan zullen alleen maar blij zijn als zij die ruimten, die nu ongebruikt zijn, beschikbaar kunnen stellen voor vergaderingen van het vertegenwoordigende lichaam. Bij het eventueel toelaten van publiek zullen ook de richtlijnen van het RIVM en de noodverordeningen in acht moeten worden genomen. Is het niet mogelijk om publiek toe te laten, dan kan de vergadering worden gefilmd en in een andere zaal het verloop daarvan worden gevolgd.

Dus de stelling in de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer, luidende: «Het zal niet in iedere gemeente of provincie mogelijk zijn om op een verantwoorde manier een vergadering te beleggen die zowel aan de eisen in de wet als aan de richtlijnen van het RIVM voldoet» is feitelijk onjuist.

Wat betreft de eerste afweging: noodrecht toestaan, is onze afweging: nee, niet nodig. En als je ermee begint om op de normale regels over het functioneren van vertegenwoordigende lichamen in te breken, is een eerste stap gezet...

2. De tweede afweging betreft het volgende. Fysieke aanwezigheid in de vergaderzaal van deelnemers die het debat voeren, is vereist. Het maakt echt uit of iemand richting de interruptiemicrofoon loopt of op een andere wijze van een interruptiemogelijkheid gebruik maakt en de voorzitter ter plaatse het debat zich laat ontwikkelen, of dat mensen thuis voor een scherm zitten waarop wellicht tientallen personen in deelschermjes zichtbaar zijn en waarbij onduidelijk is hoe het debat verloopt. De dynamiek van een debat dat in fysieke aanwezigheid wordt gevoerd, is van geheel andere aard dan bij digitale aanwezigheid op een «schermje».

Een debat dat fysiek gevoerd wordt in de politieke arena, is de achilleshiel van de werking van een volksvertegenwoordiging. Via een scherm met tientallen hoofden in beeld debatteren leidt tot een verarming van het debat dat in scherpste en met interrupties moet kunnen worden gevoerd. Dat willen we niet, tenzij het feitelijk echt niet mogelijk is om de normale fysieke vergadering te laten plaatsvinden. Dus ook dat is een goede reden om vast te houden aan het normaal vergaderen, nu dat feitelijk wel degelijk kan.

3. Een derde afweging is: hoe democratisch en rechtsstatelijk is het voorstel? Let op, de redenering in de reactie op de vragen van de Tweede Kamer dat er geen nieuwe bevoegdheid komt want de voorzitter heeft al de bevoegdheid om de «plaats» van de vergadering te bepalen, gaat aan de kern van de zaak voorbij. Er wordt niet een andere feitelijke plaats bepaald, maar een andere wijze van functioneren van de beraadslaging! Het is een woordenspel om de «digitale omgeving» als een andere «plaats» aan te merken. Het is geen andere plaats maar een anders functioneren, waaraan de wetgever toen die de bepaling over de «plaats» in de wet formuleerde, nooit heeft kunnen denken.

De voorzitter krijgt bovendien een wettelijk onbeperkte bevoegdheid; er is bijvoorbeeld niet in de wet opgenomen dat tot digitaal vergaderen en besluiten «alleen mag worden besloten als de feitelijke noodzaak daartoe bestaat».

Ook is niet bepaald dat de fracties ermee moeten instemmen. En hoe er gehandeld moet worden als er een minderheid bezwaar heeft, is ook niet geregeld. De wet voldoet dus niet aan de eisen van rechtszekerheid en mist de rechtswaarborgen die rechtsstatelijk en uit een oogpunt van een deugdelijke en democratische besluitvorming vereist zijn.

4. Een vierde afweging is: is het systeem dat wordt voorgesteld wel uitvoerbaar in het licht van wat er technisch mis kan gaan? Let op: blijkens artikel 2.3, tweede lid vindt de vergadering «slechts doorgang voor zover ieder lid afzonderlijk digitaal toegang heeft tot de beraadslaging en stemming».

Zodra er een internetverbinding bij één van de leden uitvalt, is niet meer aan die eis voldaan.

Hetzelfde geldt als hij uit beeld verdwijnt door het uitvallen van de computer thuis of door een foute handeling op die computer.

Degene onder ons die al eens aan zo'n digitale omgeving heeft deelgenomen, weet dat het best nog lang kan duren voordat het iedereen gelukt is om in te loggen. Zolang iemand thuis nog worstelt met dat inloggen, kan de vergadering niet starten. Sterker nog, een lid dat het niet eens is met de keuze om digitaal te vergaderen kan door niet of niet tijdig in te loggen de vergadering frustreren. Ook is het zeer de vraag of op zo'n korte termijn een digitale oplossing kan worden gecreëerd die aan de veiligheidsvereisten voldoet. Nog onlangs hebben ICT-deskundigen geadviseerd om geen gebruik meer te maken van Zoom. Het schort bij Zoom aan informatiebeveiligingsmaatregelen. Dat is ook regelmatig in de media te lezen is. Onlangs werd duidelijk dat gegevens naar Facebook worden verstuurd en dat Microsoft wachtwoorden worden gelekt. Door Zoom te blijven gebruiken lopen gebruikers risico. Hierdoor lekken zij mogelijk persoonlijke informatie en informatie van hun instelling of bedrijf.

Conclusie

Een debat dat fysiek gevoerd wordt in de politieke arena, is de achilleshiel van de werking van een volksvertegenwoordiging. Alleen als het feitelijk onmogelijk zou zijn om een ruimte te vinden waarin de vertegenwoordigende lichamen met inachtneming van de RIVM-richtlijnen kunnen vergaderen, zou een inbreuk daarop toelaatbaar zijn. Nu het altijd mogelijk is zo'n ruimte te vinden, is om die reden al de regeling ongewenst.

Voor degene die deze afweging anders maakt, geldt dat de regeling zoals deze wordt voorgesteld, niet deugt. Niet de leden bepalen of wordt afgezien van het fysieke debat, maar de voorzitter die een ongeclausuleerde bevoegdheid heeft gekregen. Bovendien zal de uitvoering in de praktijk veel meer problemen opleveren dan het uitwijken naar een grotere vergaderruimte. Als één lid niet wenst mee te werken en zijn computer niet inlogt, kan de vergadering niet worden gestart. En als de verbinding onverhoopt bij iemand wordt verbroken, valt de vergadering ook stil. Aandacht aan de veiligheid van het digitaal vergaderen ontbreekt in de regeling totaal.

Reactie van de regering

De regering waardeert het dat de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren een toelichting op hun vragen hebben gegeven. De regering hecht eraan te reageren op die opmerkingen, omdat zij zich niet aan de indruk kan onttrekken dat die opmerkingen betrekking hebben op een verkeerde interpretatie van hetgeen de wet regelt en de toelichting daarop. De regering hoopt dat ook dat haar reactie de leden van deze fractie alsnog kan overtuigen.

Ad. 1 Van noodrecht is geen sprake. Het onderhavige wetsvoorstel is een spoedwet, die slechts de hoogst noodzakelijke voorzieningen in aanvulling op en in afwijking van de bestaande organieke wetgeving treft; oftewel – om met prof. mr. G.J. Boogaard in Binnenlands Bestuur te spreken – een situatie van overmacht, dus (wettelijke) normen waar je om bijzondere redenen tijdelijk niet aan kunt voldoen, vandaar deze wet. In Nederland geldt geen noodtoestand en worden de daarbij behorende bevoegdheden van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag dus ook niet ingezet.

Zonder deze tijdelijke wet zal men, zoals de afgelopen weken, de toevlucht blijven nemen tot juridische mogelijkheden die de organieke wetten voor incidentele gevallen kennen. Het nadeel van een structureel gebruik van die mogelijkheden is dat dit de democratische legitimatie van besluiten aantast.

De gedachte achter deze tijdelijke wet is dus niet dat decentrale overheden op zoek moeten naar alternatieve locaties, dat is het onmogelijke vragen in een toch al uitzonderlijke situatie. Het gemeentehuis is over het algemeen het best geëquipeerd voor de raadsvergadering, lukt het daar niet of vindt men fysiek vergaderen überhaupt geen optie, dan biedt dit wetsvoorstel een bruikbaar alternatief.

Ad. 2 De regering – en met haar de koepels van decentrale overheden – onderschrijft volledig het bijzondere karakter van de fysieke vergadering; dat is en blijft het uitgangspunt, maar is helaas in deze uitzonderlijke situatie niet of niet goed mogelijk. De regering hoopt uiteraard dat de huidige maatregelen om het virus te beperken spoedig effect zullen hebben en er weer fysiek vergaderd kan worden. De wet geldt in principe

tot 1 september, maar het zal van de omstandigheden op dat moment afhangen of verlenging aangewezen is of niet.

Ad. 3 Het klopt dat de wetgever een situatie als de huidige nooit heeft voorzien en dat de organieke wetgeving dus uitgaat van fysieke vergaderingen; vandaar ook de noodzaak voor deze tijdelijke wet. Met de tijdelijke wet wordt, anders dan de aan het woord zijnde leden opmerken, nu juist de continuïteit van het bestuur en de rechtmatigheid van besluitvorming en de democratische legitimatie daarvan gewaarborgd. Dat het wetsvoorstel niet zou voldoen aan de eisen van rechtszekerheid en de rechtswaarborgen zou missen die rechtsstatelijk en uit een oogpunt van een deugdelijke en democratische besluitvorming vereist, is voor de regering niet te volgen.

Specifiek ten aanzien van de positie van de voorzitter hecht de regering eraan om op te merken dat het hier een typische procedurele voorzittersbevoegdheid betreft die afhankelijk is van het gevoel van de decentrale volksvertegenwoordiging, die hier indien gewenst nadere regels in haar reglement van orde kan stellen. De decentrale volksvertegenwoordiging gaat binnen de grenzen van de wet over haar eigen vergaderorde, de voorzitter heeft die slechts te handhaven. De keuze voor een vergadering in de digitale omgeving maakt de positie van de minderheid niet anders dan in een fysieke vergadering.

Ad. 4 Het is onjuist dat bij het wegvallen van de verbinding bij één lid of in geval van problemen met de computer bij één lid de vergadering geen doorgang kan vinden. Zoals in de memorie van toelichting is uiteen gezet, wordt met toegang tot de vergadering bedoeld dat alle leden over de middelen beschikken om deel te kunnen nemen, maar dat er ook sprake kan zijn van overmacht bij een lid, zoals de aangehaalde voorbeelden laten zien. Zo'n situatie stuit echter niet de gehele vergadering; die kan gewoon doorgaan zolang maar aan het geldende quorum voor beraadslaging en besluitvorming is voldaan.

De regering onderschrijft dan ook niet de conclusie van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat vanwege het voorhanden hebben van alternatieve vergaderlocaties, het wetsvoorstel ongewenst is. Zoals meermaals betoogd, spelen ook andere overwegingen dan de locatie als zodanig een rol bij de afweging om fysiek dan wel digitaal te vergaderen. De regering wijst daarbij nogmaals op de brede oproep van VNG, IPO, UvW en de Vereniging van Griffiers over de dringende noodzaak van een tijdelijke wettelijke regeling als de onderhavige.

Evenmin onderschrijft de regering de opvatting van de aan het woord zijnde leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat het wetsvoorstel niet deugt. Zoals in reactie op de afzonderlijke punten is betoogd, geeft deze opvatting blijk van een verkeerde interpretatie van het wetsvoorstel. Dat geldt specifiek voor de rol van de voorzitter en de eis van toegang tot de vergadering. Dat het wetsvoorstel geen specifieke eisen formuleert ten aanzien van de beveiliging van het gekozen systeem, vloeit voort uit de vrijheid die het wetsvoorstel decentrale overheden laat bij de keuze voor een bepaald systeem, zolang daarbij maar aan de eisen die de wet stelt zal zijn voldaan. Die digitale veiligheid staat echter bij alle betrokkenen scherp op het netvlies, nu nog meer dan decentrale overheden al gewend zijn. De regering heeft er dan ook alle vertrouwen in

dat decentrale overheden hier zelf goede keuzes in maken, en zal er bij de implementatie – mocht het wetsvoorstel door de Eerste Kamer worden aanvaard – op toezien dat dit aspect voldoende aandacht krijgt.

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