

Vragen door de leden der Kamer gesteld overeenkomstig artikel 140 van het Reglement van Orde, en de daarop door de regering schriftelijk gegeven antwoorden

11

Vragen van het lid **Van Hattem** (PVV) op 11 juni 2020 medegedeeld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake *de openbaarheid van beraadslaging en besluitvorming door decentrale bestuursorganen*.

Antwoord van de Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 1 juli 2020).

Vraag 1

Vanwege de coronamaatregelen kunnen decentrale bestuursorganen nu gebruikmaken van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, maar in sommige gevallen wordt gekozen voor een fysieke vergadering zónder publiek. Als alternatief voor de publieke tribune worden dan digitale middelen ingezet om het publiek op afstand de vergadering te kunnen laten volgen. Daarmee zou volgens deze bestuursorganen het openbare karakter geborgd zijn. Kan de Minister aangeven of, indien er bij een raadsvergadering (c.q. ander decentraal bestuursorgaan) fysiek wordt vergaderd met een gesloten publieke tribune en in plaats daarvan een livestreamverbinding beschikbaar wordt gesteld voor het publiek, er sprake is van openbaarheid als bedoeld in artikel 23 lid 1 Gemeentewet (c.q. overeenkomstige wetgeving) en wat de juridische grondslag is voor het gebruik van deze livestream als alternatief voor een fysieke publieke tribune?

Antwoord 1

Het sluiten van de toegang tot de publieke tribune, waarbij een vergadering via andere kanalen wel voor het publiek live te volgen is, geldt als feitelijk handelen en levert als zodanig geen besloten vergadering op. Er is sprake van een openbare raadsvergadering als deze via een liveverbinding te volgen is, ook als de tribune gesloten is. Van een besloten vergadering is conform artikel 23 Gemeentewet alleen sprake indien de raad daar expliciet toe besluit. Als besloten wordt vergaderd, gelden bovendien op grond van artikel 24 ook bijzondere bepalingen over onderwerpen waarover niet in een besloten vergadering beraadslaagd of besloten mag worden.

Vraag 2

Bij toepassing van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming is expliciet de verplichting opgenomen om voor zowel beraadslaging als besluitvorming een live videoverbinding te gebruiken, zo is te lezen in de memorie van toelichting¹:

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

Kan de Minister aangeven of deze vereisten voor een live videoverbinding ook van toepassing zijn bij een raadsvergadering (c.q. andere decentrale bestuursorganen) met gesloten publieke tribune voor de borging van de openbaarheid?

Antwoord 2

De eisen die de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming stelt, gelden voor alle vergaderingen die op basis van deze wet gehouden (kunnen) worden, maar niet voor andere vergaderingen. Dat betekent dat de wet enkel geldt voor digitale vergaderingen van gemeenteraden, provinciale staten, algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen op basis van de Wgr, de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en zogeheten bestuurscommissies.

Voor een fysieke raadsvergadering waarbij weliswaar de publieke tribune is gesloten, maar die niet ingevolge artikel 23 lid 2 en 3 Gemeentewet besloten is verklaard, kan voor de openbaarheid volstaan worden met een audioverbinding. Een videoverbinding verdient de aanbeveling, maar is niet verplicht.

Vraag 3

De gemeente Rucphen kiest bij digitale raadsvergaderingen voor live audio-uitzending via de lokale radio en plaatst enkele dagen later audio-opnames op de gemeentelijke website.² Kan de Minister bevestigen dat middels deze methode niet aan de wet wordt voldaan en er dus geen sprake kan zijn van rechtsgeldige beraadslaging en besluitvorming? Kan de Minister tevens aangeven wat in dat geval de consequenties zijn voor de rechtsgeldigheid van de reeds op dergelijke wijze gehouden raadsvergaderingen en de daar genomen besluiten?

Antwoord 3

Navraag leert dat er in de gemeente Rucphen geen digitale raadsvergaderingen zijn geweest. Wel heeft de gemeenteraad een keer informeel getest, zonder agenda en zonder besluitvorming, hoe een eventuele digitale vergadering in de praktijk zou verlopen om er zeker van te zijn dat de techniek naar behoren werkt voor het geval dat in de toekomst een keer nodig mocht zijn.

Mocht zich in een (andere) gemeente wel zo'n situatie voor hebben gedaan, dan is de aanbeveling de besluitenlijst in een volgende vergadering – fysiek dan wel digitaal, conform de wettelijke vereisten die daaraan worden gesteld – te laten bekrachtigen om twijfel over de rechtmatigheid van eventuele besluiten weg te nemen. Een digitale vergadering met alleen een audioverbinding is op grond van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming niet toegestaan, omdat de wet voorschrijft dat de leden tijdens een digitale vergadering zichtbaar en hoorbaar herkenbaar moeten zijn.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 424, nr. 3, p. 5.

² <https://www.bndestem.nl/roosendaal/rucphense-pvv-laakt-digitaal-vergaderen-zonder-beelden-a8795900/>

Vraag 4

Daarnaast geeft de gemeente Rucphen in beantwoording op raadsvragen aan dat voor digitale vergaderingen van raadscommissies een live videoverbinding volgens de wet niet verplicht is:

«Genoemde wet schrijft voor dat vergaderingen van bestuurscommissies, die bevoegdheden vanuit de raad overgedragen hebben gekregen ten aanzien van bestuurlijk rechtsgeldige besluitvorming, door de bevolking op afstand middels een live-verbinding (beeld en geluid) moeten kunnen worden gevolgd. De raadscommissies zijn echter geen bestuurscommissies maar adviescommissies. Dus er wordt niet gehandeld in strijd met de wet. In de memorie van toelichting bij de tijdelijke wet is hierover opgenomen dat andere commissies, dan bestuurscommissies, deze bevoegdheden niet kennen waarmee de noodzaak ontbreekt om voor die commissies regels te stellen omtrent digitaal vergaderen. In onze commissievergaderingen worden geen bestuurlijke besluiten genomen.»

Hier wordt verwezen naar een passage in de artikelsgewijze toelichting op p. 10 van de memorie van toelichting:

«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.»

De wet neemt hier besluitvorming als leidend criterium voor toepassing van de regels voor digitaal vergaderen. Echter, de vereisten van openbaarheid van artikel 23 lid 1 Gemeentewet zijn via de schakelbepaling in artikel 82 lid 5 Gemeentewet overeenkomstig van toepassing op adviserende raadscommissies. Kan de Minister aangeven hoe aan dit vereiste van openbaarheid voor raadscommissies moet worden voldaan bij digitaal vergaderen? Kan de Minister bevestigen dat voor het rechtmatig houden van een digitale raadscommissie (of een raadscommissie met gesloten publieke tribune) ook een live videoverbinding noodzakelijk is?

Antwoord 4

De Tijdelijke wet geldt bij gemeenten, naast gemeenteraadsvergaderingen, alleen voor commissies op grond van artikel 83 Gemeentewet (bestuurscommissies) en niet voor de andere soorten commissies. In de gemeente Rucphen is sprake van raadscommissies op basis van artikel 82 Gemeentewet. De eisen van de Tijdelijke wet gelden derhalve niet voor deze commissies.

Vraag 5

Kan de Minister aangeven wat de consequenties zijn indien een raadscommissie is gehouden zonder aan het in artikel 82 lid 5 Gemeentewet jo. artikel 23 lid 1 Gemeentewet verplichte criterium van openbaarheid te voldoen?

Antwoord 5

Raadscommissies ex artikel 82 Gemeentewet zijn gericht op overleg en voorbereiding van besluitvorming. In commissies als deze kunnen geen besluiten genomen worden, er kunnen immers geen bevoegdheden worden gedelegeerd aan deze commissies. Daarmee zijn er in beginsel geen consequenties indien er onvoldoende voldaan zou zijn aan de eis van openbaarheid.

Vraag 6

De gemeente Heumen hanteert bij raadsvergaderingen zonder publiek alleen een audiostream.³ Kan de Minister aangeven of indien een raadsvergadering fysiek wordt gehouden, maar met een gesloten publieke tribune, enkel een live radiouitzending, een audiostream en/of achteraf plaatsing op de website niet volstaat ten aanzien van de openbaarheid? Kan de Minister aangeven wat in dat geval de consequenties zijn voor de rechtsgeldigheid van de raadsvergadering en de genomen besluiten?

³ <https://gl8.nl/nieuws/algemeen/raadsvergadering-gemeente-heumen-zonder-publiek/>

Antwoord 6
Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 7, 8

De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming is gelet op artikel 4.1 van de wet van overeenkomstige toepassing op beraadslaging en de besluitvorming in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Uit beantwoording van technische vragen van provinciale staten van Noord-Brabant⁴ blijkt dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Havenschap Moerdijk op grond van de Tijdelijke wet digitaal heeft vergaderd, waarbij ten aanzien van de wettelijk verplichte openbaarheid wordt aangegeven dat indien een belangstellende zich had gemeld, deze toegang kon krijgen tot de digitale vergadering. Achteraf zijn geen opnames terug te kijken. Volgens het provinciebestuur zou hiermee voldaan zijn aan de wet. Kan de Minister aangeven of middels een dergelijke methode van aanmelding door eventuele belangstellenden wordt voldaan aan de vereisten van openbaarheid conform de wet, of is een zonder aanmelding publiek toegankelijke video-livestream noodzakelijk? Uit verdere navraag vanuit provinciale staten⁵ is gebleken dat de agenda voor de betreffende vergaderingen van de gemeenschappelijke regeling niet openbaar is gepubliceerd.⁶ Hierdoor konden eventuele belangstellenden ook geen kennis hebben van betreffende in beginsel openbare vergaderingen (en zich dus ook niet aanmelden als belangstellende). Kan de Minister aangeven of het niet openbaar publiceren van de vergadering een vormgebrek is dat gevolgen heeft voor de rechtsgeldigheid van de vergaderingen en de daar genomen besluiten? Kan de Minister aangeven welke consequenties hier aan (kunnen) worden verbonden?

Antwoord 7, 8

De gemeenschappelijke regeling Havenschap Moerdijk betreft een bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor de vergaderingen van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie geldt geen wettelijke verplichting tot openbaar vergaderen. Er is derhalve geen beroep op de Tijdelijke wet nodig voor deze besturen om digitaal te kunnen vergaderen. De eisen die de Tijdelijke wet aan openbaarheid stelt, gelden dan ook niet als deze besturen digitaal vergaderen.

In de gemeenschappelijke regeling is openbaarheid van vergaderingen wel opgenomen. Het bestuur heeft gelet op het voorgaande de ruimte om daar zelf invulling aan te geven. Ik heb begrepen dat er, om eventuele problemen met de rechtmatigheid van genomen besluiten te voorkomen, er wel voor is gekozen om in een volgende bestuursvergadering de genomen besluiten te laten bekrachtigen.

Vraag 9

Ook in de gemeente Utrecht spelen discussies rond openbaarheid van gemeenschappelijke regelingen, met name over het beschikbaar stellen van documenten van deze gemeenschappelijke regelingen.⁷ Kan de Minister aangeven in hoeverre en op welke wijze gemeenschappelijke regelingen niet-vertrouwelijke documenten zoals jaarstukken en accountantsrapportages beschikbaar moeten stellen?

Antwoord 9

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is een aantal bepalingen over informatievoorziening opgenomen. In elke gemeenschappelijke regeling moeten afspraken gemaakt worden over de wijze waarop de gemeentelijk vertegenwoordiger in het bestuur van de regeling door één of meerdere

⁴ <http://brainps.brabant.nl/-/media/c3c0fcd0914949b4b627966cc1633f4f.pdf?la=nl&hash=08A07CDDE58BD00F1B020B63556C35FB02E3A2CD>

⁵ Zie videoverslag Statenvergadering Noord-Brabant 5 juni 2020, ordevoorstel bij agendapunt 2.5.2 Statenvoorstel 40/20 Zienswijze op conceptbegroting Havenschap Moerdijk 2021 <https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/audio-en-videoverslagen/74010>

⁶ <http://brainps.brabant.nl/-/media/57b5afca8e18485ebf5d11109b91772d.pdf?la=nl&hash=7A13FFE63EFF540E946E271481EA9ACD77902A8B>

⁷ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/utrechts-raadslid-pikt-afschermen-informatie-niet.12444866.lynx>

leden gewenste inlichtingen verstrekt. Ook is er een passieve informatieplicht van het bestuur van een regeling om inlichtingen die door één of meerdere leden van een raad gevraagd worden, te verstrekken.