

De vergadering van de raad wordt in fysieke vorm gehouden?¹

Juni 2021

Solke Munneke

1. Aanleiding, probleemstelling, methode

“Dit voorstel introduceert een tijdelijke maatregel voor zolang gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen geheel niet of niet op een goede manier fysiek bijeen kunnen komen. Indien fysieke aanwezigheid wel mogelijk is, hoort die plaats te vinden – de openbare fysieke vergadering van de volksvertegenwoordiging is en blijft immers het uitgangspunt –, maar dit is onder de huidige omstandigheden niet altijd en overal goed te organiseren. [...] Dit wetsvoorstel is nadrukkelijk een tijdelijke afwijking, het is niet bedoeld om afbreuk te doen aan het principiële uitgangspunt dat de belangrijkste besluitvorming plaatsvindt in een openbare fysieke vergadering van de decentrale volksvertegenwoordiging, anders dreigt de bijzondere positie van deze organen en hun leden weg te vallen.”²

Met ingang van 9 april 2020 geldt de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.³ De wet beoogt te verzekeren dat ook in de uitzonderlijke omstandigheden van de coronacrisis met zijn beperkingen aan de fysieke mogelijkheden van het bijeenkomen, de gemeentelijke besluitvorming zoveel als mogelijk gewoon doorgang kan vinden. Inmiddels, meer dan een jaar later, is ruime ervaring opgedaan met het digitaal vergaderen (beraadslagen en besluiten) en is duidelijk geworden dat (de mogelijkheid van) het digitaal vergaderen niet alleen nadelen maar ook voordelen kent. Gewerkt wordt daarom aan een wetsvoorstel dat voorziet in de permanente mogelijkheid van het houden van digitale raadsvergaderingen.⁴

Dat vraagt evenwel om (hernieuwde) doordenking van de aard van de raadsvergadering. Is het inderdaad een *principieel* uitgangspunt dat de vergaderingen van de raad niet alleen openbaar zijn maar ook *in fysieke vorm* plaatsvinden, zoals in bovenstaand citaat uit de memorie van toelichting wordt gesteld? Bevestigende beantwoording van die vraag leidt naar verwachting tot beperkingen aan de permanente mogelijkheid van het digitaal vergaderen. Het roept ook de vraag op: waarin schuilt dan dat principiële karakter?

De onderzoeksvraag van dit advies luidt dan ook: *In hoeverre is het naar geldend constitutioneel recht een principiële uitgangspunt dat raadsvergaderingen in fysieke vorm plaatsvinden?*

Die vraag laat zich nog niet zo eenvoudig beantwoorden, om de simpele reden dat de fysieke verschijningsvorm van de raadsvergadering als zodanig zelden of nooit onderwerp van discussie is geweest. Dat is niet omdat de wetgever dit element niet belangrijk vond, maar omdat de fysieke

¹ Naar analogie van artikel 23, eerste lid, Gemeentewet.

² *Kamerstukken II 2019/20, 35424 nr. 3, p. 3.*

³ Stb. 2020/113 (*Kamerstukken 35424*)

⁴ Kamerbrief 15 april 2021, kenmerk 2021-0000153141.

verschijningsvorm van de raadsvergadering tot voor kort zo vanzelfsprekend was dat zij geen onderwerp van uitdrukkelijke overweging is geweest. Het fysieke karakter van de raadsvergadering was om ten minste twee redenen vanzelfsprekend: enerzijds omdat tot voor kort niet of nauwelijks reële (technische) alternatieven daarvoor bestonden. Het digitaal vergaderen bestond lange tijd als mogelijkheid überhaupt niet, en stond zelfs aan het begin van de coronacrisis nog in de kinderschoenen. Inmiddels is in een hoog tempo daarin een professionaliseringslag gemaakt, die echter nog niet zijn eindpunt heeft bereikt, zoals blijkt uit de Evaluatie van het digitaal vergaderen.⁵ Een tweede reden waarom de fysieke verschijningsvorm tot voor kort als vanzelfsprekend werd ervaren, is gelegen in het feit dat voor die alternatieven niet of nauwelijks een noodzaak bestond. Uitzonderlijke beperkingen als ten tijde van de coronacrisis deden zich gewoonlijk niet voor. Slechts een enkele keer kwam een vraag op die aan dit fysieke karakter raakt: het raadslid dat vanaf een andere locatie aan een stemming wilde deelnemen, via telefoon of met andere technische middelen.⁶

Beide bovenstaande redenen zijn niet erg principiële van aard. Het argument dat een digitale raadsvergadering (technisch) niet mogelijk is, of dat daaraan geen behoefte bestaat, is van geheel andere aard dan de vraag of het houden van een digitale vergadering niet wenselijk is of zelfs op constitutionele gronden niet toegestaan is. Dat laatste aspect is evenwel onderwerp van discussie nu en onderwerp van dit advies. Die discussie moet dan gezien worden tegen een geheel andere achtergrond dan de afweging die tijdens de coronacrisis moest worden gemaakt. Toen was de vraag: *niet* vergaderen of digitaal vergaderen? Bij een permanente regeling is de vraag: *fysiek* vergaderen of digitaal vergaderen?

In een van zijn columns heeft Elzinga, nog aan het begin van het proces, terecht opgemerkt dat juist het experimenteren met het digitaal vergaderen ook een katalysator zou kunnen zijn voor digitale vernieuwing van het vergaderproces: “De toepassing van de Tijdelijke wet in de komende maanden zou een vergelijkbare ‘boost’ kunnen geven voor digitale vernieuwingen in het proces van politieke besluitvorming. Het fysiek vergaderen zal zonder twijfel weer terug moeten keren, maar op allerlei onderdelen zal worden geëxperimenteerd en dan zal blijken dat bijzondere omstandigheden vaak leiden tot onverwachte doorbraken.”⁷ De principiële vraag is dus of het digitaal vergaderen mogelijk moet zijn als ook het fysieke vergaderen tot de mogelijkheden behoort. Dat zal dan, zoals Elzinga schrijft gewoonlijk niet volledig ter vervanging van het fysieke vergaderen zijn - die mogelijkheid blijft naar valt aan te nemen zonder meer bestaan - maar als uitzondering daarop. Maar ook dat vooronderstelt een antwoord op de voorvraag hoe principiële tegen de fysieke verschijningsvorm van de raadsvergadering moet worden aangekeken.

In allerlei onderzoeken zijn de voor- en nadelen van het digitaal vergaderen (ten tijde van de coronacrisis) in kaart gebracht.⁸ Veel van die voor- en tegenargumenten zijn praktische vertalingen van principiële uitgangspunten. Zij zijn gewoonlijk niet zwart-wit, maar gradueel van aard: Er is sprake van het bevorderen of bemoeilijken bepaalde zaken, zonder deze onmogelijk te maken of te

⁵ Klaartje Peters, Geerten Boogaard, Bibi van den Berg, Lianne van Kalken, Evaluatiecommissie digitale beraadslaging en besluitvorming, *Derde rapportage, Eindrapport*. December 2020, p. 6. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257415/derde-rapportage-eindrapport-evaluatiecommissie-tijdelijke-wet-digitale-beraadslaging-en-besluitvorming.pdf>

⁶ S.A.J. Munneke, ‘Stemmen op afstand?’ in: *De Gemeentestem* 2017/164 (7463).

⁷ D.J. Elzinga, Digitaal vergaderen en stemmen: noodgreep of uitdaging? Website Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 16 april 2020. <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/column-douwe-jan-elzinga-digitaal-vergaderen-en-stemmen-noodgreep-of-uitdaging>

⁸ Zie voor een overzicht de kaart van de argumentenfabriek over de voor en nadelen van het digitaal (en hybride) vergaderen.

verabsoluteren. Dat bijvoorbeeld discussiëren in een digitale setting lastiger is, raakt aan iets wezenlijks, het beraadslagen als zodanig, een kernelement van de raadsvergadering, maar er kan niet van worden gezegd dat in een digitale setting discussie op geen enkele wijze mogelijk is. Het makkelijker kunnen uitschakelen van microfoons, of het beter zichtbaar voor eenieder in beeld zijn kan tegelijkertijd ook als een bevordering van de digitale discussie worden gezien. Dergelijke voors en tegens zijn daarom niet zelf praktische argumenten voor of tegen de principiële mogelijkheid van het digitale vergaderen, maar slechts verwijzingen naar onderdelen en uitwerkingen daarvan.

In dit advies probeer ik een stap dieper te gaan: zijn er nu, naast deze praktische eigenschappen die meer of minder goed uit de verf komen in een digitale setting, ook principiëlere argumenten te geven voor de fysieke verschijningsvorm van de vergadering van de raad in eider geval als hoofdregel? Omdat die vraag zelden expliciet aan de orde is geweest in wetsgeschiedenis of literatuur, zal de discussie daarover moeten worden gevoerd aan de hand van argumenten die steeds slechts zijdelings met dit thema te maken hebben. Het gaat dan in wezen steeds om de vraag wat in essentie de functie van de raad is – en van zijn leden –, hoe zich dat vertaalt in bevoegdheden en vormvoorschriften, en welke elementen daaruit het meest nauw verbonden zijn of kunnen worden met het fysieke karakter van raadsvergaderingen. Ook dat levert geen zwart-wit-plaatje op, zoals ook niet te verwachten is op basis van de huidige praktijk, maar hopelijk wel bruikbare argumenten voor de discussie omtrent de mogelijkheid van een permanente regeling van het digitaal vergaderen.

In paragraaf 2 vormt de huidige wettelijke regeling het vertrekpunt. In hoeverre veronderstelt die wettelijke regeling dat vergaderingen van de raad fysiek van aard zijn? Ter uitwerking daarvan wordt in paragraaf 3 het werk van de raad nader uiteengegafd en in het bijzonder ingegaan op zijn politieke en volksvertegenwoordigende functie. Daarna volgen enkele korte opmerkingen over digitale vergaderingen en over praktische argumentatie (paragraaf 4 en 5), waarna in paragraaf 6 enkele conclusies volgen.

2. Uitgangspunten: de huidige regeling

Nergens schrijven de Grondwet en de Gemeentewet met zoveel woorden voor dat raadsvergaderingen in fysieke vorm dienen plaats te vinden. De Grondwet bepaalt slechts, voor zover hier relevant, dat de raadsvergaderingen openbaar zijn (art. 125 lid 1 Gw), dat de leden zonder last stemmen (art. 129 lid 6 Gw) en dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen (art. 132 lid 1 Gw). Uit geen van die bepalingen volgt een concrete aanwijzing over het fysieke karakter van de vergaderingen van de raad.

De Gemeentewet bevat veel specifiekere bepalingen over de vergaderingen van de raad, maar ook zij dwingen niet tot de conclusie dat een vergadering niet in digitale vorm zou kunnen plaatsvinden. Bepalingen die regelen hoe de oproeping voor een vergadering plaatsvindt, hoeveel raadsleden aanwezig moeten zijn, wie daaraan kan deelnemen, wanneer een vergadering in beslotenheid kan worden gehouden, hoe geheimhouding moet worden opgelegd, wie belast is met de handhaving van de vergaderorde en welke regels gelden voor het stemmen, zijn in beginsel evenzeer toepasbaar op digitale vergaderingen. De gehanteerde terminologie biedt die ruimte.

Tegelijkertijd blijkt uit de woordkeus soms wel dat de wetgever zelf een fysieke vergadering op het oog had. Zo brengt de burgemeester tegelijkertijd met de oproeping voor een raadsvergadering tijd en *plaats* van de vergadering ter openbare kennis (art. 19 lid 2). Met het woord ‘plaats’ dacht de wetgever uiteraard aan een fysieke plaats. Hetzelfde geldt voor een begrip als ‘ter inzage leggen’ (art. 19 lid 3), wat een specifiekere, meer plaatsgebonden term lijkt dan ‘openbaar maken’. Artikel 20 lid 1

spreekt over het aantal leden dat *tegenwoordig* moet zijn, en lid 4 over het *tekenen* van de presentielijst, wat specifiek is dan het algemenere registreren als aanwezig. Artikel 23 lid 2 spreekt heel beeldend over het *sluiten van de deuren* als overleg moet plaatsvinden over een besloten raadsvergadering. En bij de handhaving van de vergaderorde heeft de voorzitter de bevoegdheid om toehoorders die de orde verstoren, *te doen vertrekken* (art. 26 lid 1). Lid 3 van hetzelfde artikel spreekt van ‘het verdere *verblijf* in de vergadering’, en opnieuw over de mogelijkheid iemand *te doen verwijderen*, wat een fysieke handeling lijkt te impliceren.

Bij de bepalingen over het stemmen wijst de wet nog sterker in de richting van een fysieke bijeenkomst. Zo bepaalt artikel 28 lid 2 Gemw dat bij een schriftelijke stemming onder het deelnemen aan een stemming wordt verstaan het *inleveren van een stembriefje*.⁹ Zowel de term *inleveren* als het begrip *briefje* lijken te duiden op een fysieke verschijningsvorm. Artikel 32 bepaalt dat bij een hoofdelijke stemming ieder lid dat *ter vergadering aanwezig* is, gehouden is zijn stem voor of tegen uit te brengen. Onthouding van stemming kan dus alleen door tijdelijk uit de vergadering te vertrekken. Ook bij die regeling lijkt de wetgever een fysieke vergadering op het oog te hebben gehad. Toch sluit naar mijn mening geen van deze bepalingen zonder meer uit dat een stemming niet digitaal zou kunnen plaatsvinden, immers ook in een digitale vergadering kan men ‘aanwezig zijn’ en het is in de jurisprudentie ook niet ongebruikelijk schriftelijke documenten (‘briefje’) en digitale documenten (een ‘WhatsApp-bericht’) aan elkaar gelijk te schakelen. Ik kom daarop hieronder nog terug.

Kortom, de huidige Gemeentewet dwingt naar mijn oordeel naar de letter niet tot het uitsluitend houden van fysieke vergaderingen, maar het is, gelet op de woordkeus wel datgene wat de wetgever in gedachten had toen hij de Gemeentewet vaststelde. Met name ten aanzien van die onderwerpen waarover volkomen helderheid moet bestaan, zoals de vraag hoe een stemming dient plaats te vinden om zo te kunnen vaststellen of besluiten rechtsgeldig zijn genomen, mag echter geen onduidelijkheid of discussie bestaan, en het is dan ook begrijpelijk en goed dat de wetgever in de Tijdelijke wet daarover expliciet bepalingen op papier (digitaal!) heeft gezet.

De vergaderorde is per gemeente uitgewerkt in een reglement van orde (art. 16 Gemw). De bepalingen daarin zijn nog specifiek dan die in de Gemeentewet, en het is dan ook te verwachten dat die bepalingen nog sterker wijzen in de richting van fysieke vergaderingen.¹⁰ Dat blijkt inderdaad het geval. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 8 lid 1 van het Reglement van Orde van de Groningse gemeenteraad:

1. De vergaderingen van de raad vinden in de regel plaats op de vierde woensdag van de maand, vangen aan om 16.30 uur en worden gehouden in het Stadhuis.

En artikel 50 lid 3 van het Reglement van orde van de gemeenteraad van Rotterdam meldt:

3. In de vergaderzaal aanwezige leden kunnen aantekening in de notulen vragen dat zij geacht willen worden te hebben tegengestemd; in dat geval wordt het besluit geacht met de stemmen van de overige leden te zijn genomen.

Reglementen van orde zijn uiteraard eenvoudig aan te passen¹¹ aan de mogelijkheid van het digitaal vergaderen, dus werkelijke belemmeringen hoeven daaruit, voor zover die aanpassingen het

⁹ Idem artikel 30 lid 2 Gemw

¹⁰ Idem de MvT bij de Tijdelijke wet, Kamerstukken II 2019/20, 35424 nr 3, p. 6.

¹¹ Opvallend is dat de memorie van toelichting met een zeker gemak de herinterpretatie van onveranderde regels uit het RvO mogelijk acht, maar ten aanzien van de Gemeentewet kennelijk een strengere koers vaart. Zie *Kamerstukken II 2019/20, 354242, nr. 3, p. 6.*

afgelopen jaar al niet hebben plaatsgevonden, niet voort te vloeien, maar zij illustreren wel het eerder gemaakte punt dat bij de huidige vormgeving van de regels over raadsvergaderingen vrijwel steeds aan een fysieke bijeenkomst is gedacht.

De memorie van toelichting bij de nu nog geldende Tijdelijke wet stelt dat onder de bestaande Gemeentewet digitale beraadslagingen mogelijk zijn, maar dat voor het digitaal stemmen de Tijdelijke wet nodig was.¹² Ook de Evaluatiecommissie van de Tijdelijke wet lijkt daarvan uit te gaan door nadrukkelijk onderscheid te maken tussen wel en niet besluitvormende digitale vergaderingen.¹³ Dat werkt ook door in de vraag in hoeverre hybride vergaderingen mogelijk zijn. In lijn met het voorgaande lijkt de Evaluatiecommissie uitgegaan te zijn van een formeel verbod op besluitvormende hybride vergaderingen, maar niet van een verbod op niet-besluitvormende hybride vergaderingen. Er hangt dus wel het een en ander af van de vraag in hoeverre digitale wel en niet-besluitvormende vergaderingen op basis van de Gemeentewet zelf mogelijk moeten worden geacht.

Als we kijken naar welke bepalingen de Tijdelijke wet toevoegt om het digitale stemmen door de raad mogelijk te maken, dan is met name de aanvulling op artikel 28 lid 2 Gemw van belang: de geheime, schriftelijke stemming. Het (al dan niet per koerier) inleveren van papieren stembriefjes dient er primair toe het stemgeheim te bewaren. Vandaar ook de opdracht aan de voorzitter in art. 2.4 lid 2 van de Tijdelijke wet om zich te vergewissen van de authenticiteit van de uitgebrachte stem, uiteraard met in achtneming van het geheime karakter van de stem. Met andere woorden, het lijkt niet zozeer de bestaande tekst van de huidige Gemeentewet te zijn die volgens de regering dwingt tot aanvullende regels om digitaal stemmen mogelijk te maken, maar de in die regeling van het fysieke stemmen besloten liggende waarborgen voor en daadwerkelijk geheime stemming. Dat is inderdaad een goede reden om aanvullende regels nodig te achten, maar het is een iets andere reden dan dat de tekst van de huidige wet zich tegen digitale besluitvorming zou verzetten. Het laat wel goed zien dat soms impliciet in de bestaande, fysiek gedachte procedures met betrekking tot raadsvergaderingen waarborgen zijn aangenomen, waarvan in een digitale setting expliciet is na te gaan in hoeverre zij ook dan gewaarborgd kunnen worden.

Uit het bovenstaande volgt de **eerste tussenconclusie**:

De wetgever heeft, naar uit de woordkeus valt op te maken, bij het opstellen van de Gemeentewet de fysieke vergadering op het oog gehad. Daaraan is niet heel expliciet aandacht geschonken omdat het fysieke karakter vanzelfsprekend werd geacht: een alternatief bestond lange tijd niet, en was ook niet nodig.

De tekst van de Gemeentewet biedt wel mogelijkheden daaronder ook de digitale vergadering te begrijpen. Wetteksten moeten niet zozeer naar de letter worden geïnterpreteerd, maar in het licht van hun uitgangspunten en tegen de achtergrond van de betekenis die die uitgangspunten vandaag de dag hebben, tenzij de wetteksten zo letterlijk en strak is geformuleerd, dat zij zich tegen een dergelijke herinterpretatie verzet.

Met name ten aanzien van de besluitvorming is het zaak wel nauwkeurig te zijn: er mag geen twijfel ontstaan over de rechtsgeldigheid van de besluitvorming door de raad. In de huidige, fysiek gedachte, procedure liggen waarborgen voor het stemgeheim besloten, waarvan de wetgever heeft gemeend dat zij zonder aanvullende normstelling in een digitale setting onvoldoende verzekerd zou

¹² Bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 2019/20*, 35424 nr. 3, p. 4.

¹³ Klaartje Peters, Geerten Boogaard, Bibi van den Berg, Lianne van Kalken, Evaluatiecommissie digitale beraadslaging en besluitvorming, *Derde rapportage, Eindrapport*. December 2020.

zijn. In de Tijdelijke wet is er daarom voor gekozen dit element van de besluitvorming (de schriftelijke geheime stemming) fysiek te houden. Het stemgeheim is een principiële uitgangspunt dat sterke waarborgen verdient; dat wil overigens niet zeggen dat bescherming via de fysieke vergadering de enige mogelijkheid is; vereist is vooral dat over een regeling ervan met afdoende waarborgen zorgvuldig wordt nagedacht.

3. Vorm volgt functie

“... representation means, as the word’s etymological origins indicate, re-presentation, a making present again [...] [...] representation taken generally, means the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact.”¹⁴

Uit het voorgaande blijkt al dat onderscheid kan worden gemaakt tussen het beraadslagen en het besluiten. Daaruit volgt overigens niet dat het één belangrijker is dan het ander, wél dat de argumentatie ten aanzien van de waarborgen die hebben te gelden, kan verschillen. Waar bij besluitvorming het zwaarstwegende argument de zorgvuldigheid en rechtszekerheid is, kan bij de beraadslaging worden gesteld dat juist daarin de essentie van het parlementaire proces plaatsvindt: de zoektocht naar mogelijke overeenstemming en de discussie over dat wat uiteindelijk in het gemeentelijk belang is.

In het verlengde hiervan ligt het dus voor de hand om aan te nemen, dat de vraag of er principiële redenen zijn voor het houden van een *fysieke* vergadering, afhangt van de aard en de functies die door de raad worden uitgeoefend. *Vorm volgt functie*. Begonnen moet dus worden bij de taken, rollen en functies van de raad.

Het komt mij voor dat het beraadslagen en besluiten door de raad als zodanig hier niet doorslaggevend is. Tal van organen en besturen beraadslagen en besluiten, zowel binnen de overheid als daarbuiten. Wat de beraadslaging en besluitvorming van de raad bijzonder maakt, is in essentie het karakter van de raad als volksvertegenwoordiging, als politiek en democratisch ambt. Beraadslaging is *politieke* beraadslaging, besluitvorming is *democratisch legitimerende* besluitvorming. In zijn functie als volksvertegenwoordiging komt het bijzondere karakter van het handelen van de raad tot uitdrukking – daarin onderscheidt de raad zich ook van het college – en dát werkt door in de aard van de beraadslaging en besluitvorming en in de geldende regels en procedurevoorschriften.

De vraag is dan vervolgens allereerst hoe dit politieke en volksvertegenwoordigende karakter geduid moet worden. Er is hier zowel een praktische kant als een fundamentele en funderende functie.¹⁵ Dat laatste aspect is niet onbelangrijk, ook al gaat de discussie over de voors en tegens van het digitaal vergaderen veelal over praktische argumenten (‘wat werkt beter?’). Het is hier uiteraard niet de plaats om een diepzinnige beschouwing te geven over het begrip ‘politieke representatie’, maar een enkel woord moet daarover toch worden opgemerkt. In het voetspoor van de filosoof Hanna Pitkin, heeft Joop van den Berg ooit voor de parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer een

¹⁴ Pitkin, *The concept of representation*, University of California Press, 1967, p. 8-9.

¹⁵ Of zelfs liturgische functie, aldus Geerten Boogaard, aangehaald in: Ariejan Korteweg, ‘Is dat digitaal vergaderen nou wel zo’n goed idee?’ De Volkskrant 8 april 2020.

stuk geschreven over het politieke karakter van die volksvertegenwoordiging.¹⁶ Die analyse lijkt ook hier een bruikbaar startpunt.

Van den Berg beschrijft, in navolging van Pitkin, dat de vertegenwoordigende rol van Kamerleden meerdere elementen kent. Enerzijds proberen zij, vanuit de eigen overtuiging en op basis van eigen afwegingen (vrij mandaat), in het debat tot afspraken en compromissen met anderen te komen, die moeten leiden tot concrete besluiten of handelingen in het algemeen belang. Dat kan bijv. aanneming van regelgeving zijn, of politieke steun voor een zittend bestuur. Anderzijds hebben Kamerleden tot taak om in het parlementaire debat aan hun kiezers te laten zien dát hun standpunten gerepresenteerd worden, zelfs als dat niet meteen tot concrete besluitvorming leidt of kan leiden, of die besluitvorming zelfs kan vertragen of frustreren. De politieke functie van een volksvertegenwoordiging is óók om de kiezer te laten zien dat haar of zijn belangen serieus worden genomen, en soms niet uitonderhandeld kunnen worden. Het is met name dit tweede aspect, door Pitkin en Van den Berg *standing for*, genoemd dat iets blootlegt van het typisch politieke karakter van een volksvertegenwoordiging. Het inbrengen en rechtvaardigen van belangen en ideeën in een politiek debat, zichtbaar voor de eigen achterban en voor politiek andersdenkenden. Het zichtbaar maken en verwerkelijken van opvattingen in de samenleving. Dat vraagt om een plaats waar *zichtbaarheid*, *herkenbaarheid* en *toegankelijkheid* centraal staan. Het gaat in de politieke volksvertegenwoordiging, zoals ook uit het bovenstaande citaat van Pitkin volgt, om het *zichtbaar* maken, *aanwezig* maken van - in essentie - het algemeen belang. Dat kan alleen door die opvattingen en deelbelangen voor het oog van een publiek bij elkaar te brengen, te bediscussiëren en bevragen en met elkaar te confronteren, het daadwerkelijke politieke debat. Natuurlijk is de werkelijkheid soms veel platter, maar als gezegd worden de te kiezen vorm en procedure door de functie bepaald.

Een raadsvergadering is niet zomaar een vergadering. Er is sprake van een vorm van politieke representatie die de dagelijkse besluitvorming en de discussie van andere organen op principiële gronden verre overstijgt. De dualisering heeft dat bijzondere karakter van het werk van de raad wellicht iets minder pregnant gemaakt, maar in essentie niet aangetast. Nog steeds vertegenwoordigt de raad de gehele bevolking van de gemeente (art. 7 Gemw). De raadsvergadering is daarvan als het ware de bundeling, het knooppunt waar die vertegenwoordigende rol zich concentreert.

Deze politieke representatie vraagt om een bijpassende zichtbare plaats, de raadszaal, het hart van de lokale democratie.¹⁷ Representatie vindt volgens Pitkin niet alleen plaats in de traditionele zin van het woord, door vertegenwoordigers van vlees en bloed. Ook objecten en abstracties kunnen een representatieve functie vervullen, ook zij kunnen uiting zijn van iets dat zichtbaar gemaakt moet worden. In zekere zin zijn de raadszaal en de raadsvergadering dergelijke representatieve plaatsen. Zij zijn publieke plaatsen waar gekozen volksvertegenwoordigers bijeenkomen om hun mandaat uit te oefenen. Waar zij bestuurders controleren en legitimeren en tegelijkertijd zelf door het oog van de kiezer gecontroleerd worden. Er zit iets betekenisvols in het feit dat raadsleden hun privésfeer verlaten, en naar een publieke plaats reizen, neutraal terrein, om zich daar aan het algemeen belang te wijden. In het digitale thuiswerken ontbreekt dat element. Ook de discussies over het gebrek aan decorum tijdens digitale vergaderingen, en het handelen voor het zichtbare oog van de publieke tribune passen in deze context. Het voert te ver daarop hier nader in te gaan, en auteur dezes is

¹⁶ J.Th.J. van den Berg, 'De parlementaire orde is een politieke orde', in: *Vertrouwen en Zelfvertrouwen. Rapport parlementaire zelfreflectie* Tweede Kamer, 2009.

¹⁷ Diederik Smit, 'De lokalen van lokaal bestuur. Nederlandse raadhuizen en raadzaalen in historisch perspectief'. In: Hans Vollaard e.a. (red.) *De Gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Boom, 2018, p. 145.

daarvoor ook niet de aangewezen persoon, maar het gegeven dat een raadsvergadering geen vergadering als alle andere is, is van betekenis.

Dat werkt door in de praktische eisen die we aan het debat en aan de besluitvorming mogen stellen. Juist bij dit politieke, volksvertegenwoordigende proces is het extra belangrijk dat het debat op het scherpst van de snede gevoerd kan worden. Dat vereist spelregels, iemand die het spel bewaakt en soms ook een bepaalde setting, die digitaal verloren kan gaan. Het vraagt om de nuances van het elkaar aankijken en aanspreken, het gebruik van lichaamstaal, het weglopen, op de wandelgangen aftasten van posities, het elkaar in de gaten houden, de nonverbale communicatie, de ijzige sfeer, etc. etc.

Overigens is daarvan natuurlijk vooral sprake als er ook daadwerkelijk iets te politiseren valt. Als de hausse aan medebewindstaken de jure of de facto primair leidt tot een rol voor gemeenten als Haagse uitvoeringskantoren, is er voor een raad niet heel veel meer waar te maken van zijn politieke en volksvertegenwoordigende functie. Digitaal of fysiek vergaderen wordt dan lood om oud ijzer, en de balans zal dan doorslaan naar dat wat het meest effectief en snel is. Als er überhaupt dan nog iets te vergaderen is.

Is daarmee gezegd dat de fysieke vergadering zonder meer de *enige* plek is waar de raadsvergadering kan plaatsvinden? Zijn digitale vergaderingen daarmee ten principale niet geschikt voor volksvertegenwoordigende organen, tenzij het alternatief is om in het geheel niet te vergaderen? Nee, zo is het niet.

Het bovenstaande zegt vooral dit: (en dat is in zekere zin **de tweede tussenconclusie:**)

De vraag in hoeverre raadsvergaderingen ten principale in een fysieke setting moeten plaatsvinden, wordt allereerst bepaald door het bijzondere karakter en de functies van dit orgaan als politieke volksvertegenwoordiging. Dat karakter en die functie werken door in het concrete handelen van de raad en zijn leden, in het beraadslagen en het besluiten. De minimumeis is dus dát er beraadslaagd en besloten kan worden, maar de fysieke raadsvergadering is meer dan dat. Daarin onderscheidt de raadsvergadering zich van de gemiddelde andere bestuursvergadering.

De wijze waarop dit beraadslaging en besluitvorming (moeten) plaatsvinden, dient aan te sluiten bij dat bijzondere karakter van de raad als politieke vertegenwoordiging. De fysieke raadsvergadering doet dat op een aantal manieren: zij representeert allereerst zelf dit functioneren van de raad, met zijn eigen symbolen, decorum, gebruiken, vaste plekken en gewoonten. Zij is bovendien een neutrale, politieke en publieke plaats waar volksvertegenwoordigers vanuit hun privésetting naartoe reizen om met elkaar het debat aan te gaan. Zij is in de derde plaats de bijzondere, en herkenbare plek waarvan ook kiezers weten 'dat het daar, voor het oog van wie dat maar wil, gebeurt'. Daar wordt het algemeen belang geconsolideerd en zichtbaar gemaakt.

4. Digitaal vergaderen

De gemiddelde *Teams-vergadering* lijkt maar weinig van deze toegevoegde representatieve waarde te hebben, maar zij biedt wel de mogelijkheid tot beraadslaging en (tot op zekere hoogte) besluitvorming. In zoverre voldoet zij aan de minimumeisen. Tijdens de coronacrisis was dat het maximaal haalbare, maar in een permanente regeling hoort de lat hoger te liggen.

Natuurlijk is het de vraag of het meerdere bovenop deze minimumvariant, het representatieve extra, altijd en in alle gevallen nodig is. Wellicht hangt dat ook af van het grotere plaatje (is het de enige

digitale vergadering terwijl tot dan toe steeds fysiek is vergaderd?), van het onderwerp op de agenda (de benoeming van de burgemeester of de vaststelling van de begroting zijn van een andere orde dan het toekennen van een subsidie voor een braderie), van het aantal deelnemers aan het debat (een plenaire vergadering heeft een andere politieke dynamiek), van het politieke karakter van de agenda (is er 'gedoe' over een onderwerp?) of van de samenstelling van de raad (knettert het, zijn er scherpe politieke tegenstellingen?), van het symbolische moment waarop wordt vergaderd (de eerste raadsvergadering van een nieuwe raad), etc. Geen hoofdregel zonder uitzonderingen. Het is altijd maar net de vraag wat het alternatief is voor een digitale vergadering, en of dat alternatief in alle omstandigheden de beste keuze is. Een besluit dat haast heeft, is waarschijnlijk meer gebaat bij een snelle digitale vergadering dan bij een fysieke vergadering die pas later kan plaatsvinden. Het gaat ook hier om een weging van belangen.

Een tweede vraag is, of het, in een permanente regeling, niet mogelijk zou zijn een aantal van deze representatieve extra's ook in een digitale setting in te bouwen. Het gaat vaak niet om de specifieke maatregelen maar om datgene dat zij representeren. Ook digitaal kunnen zich wellicht nieuwe gewoonten, gebruiken en symbolen ontwikkelen, die uiting geven aan de bijzondere plaats van de raad. Bovendien is het maar de vraag of met het verstrijken van de tijd ook de maatschappelijke opvattingen over digitaal en fysiek contact zelf niet aan verandering onderhevig zijn. De generatie jongeren van vandaag de dag kijkt heel anders aan tegen digitale contacten en vriendschappen dan oudere generaties. Wellicht dat dat ook doorwerkt in de manier waarop naar digitale vergaderingen zal worden gekeken. Dergelijke relativeringen laten zich nog moeilijk precies duiden, maar zijn van belang om op te merken.

5. ...En praktische bezwaren

*"Het vergaderen, met als essentiële onderdelen het beraadslagen en het besluiten, is een activiteit van veel bestuurscolleges en zeker ook van de raad. Hoe men vergadert, moet men tot op zekere hoogte zelf bepalen. Tot op zekere hoogte, want aan de autonomie van de gemeenteraad ter zake zijn door de (grond)wetgever grenzen gesteld ter bescherming van hoger geschatte belangen."*¹⁸

In de discussies over de voor- en nadelen van digitaal vergaderen komt zowel een groot aantal voorargumenten als een groot aantal tegenargumenten langs, het werd hiervoor al opgemerkt.¹⁹ Veel ervan zijn niet zelf principiële van aard, maar praktisch in die zin dat in een fysieke vergadering bepaalde elementen van het raadswerk makkelijker uit de verf komen, en in een digitale vergadering andere elementen. Er is sprake van graduele elementen. Of de balans netto in het voordeel van de digitale of fysieke vergadering zal doorslaan, hangt ook af van de praktische manieren waarop voordelen kunnen worden ingezet en nadelen kunnen worden tegengegaan.

Het beeld dat tot op heden is ontstaan van die praktijken is gevarieerd en niet eenduidig. Daarom kan op basis van de praktische voor- en nadelen, die op zichzelf vaak wel degelijk met achterliggende fundamentele functies van de raad zijn verbonden, niet zonder meer worden geconcludeerd dat in een digitale vergadering fundamentele functies van de vertegenwoordigende functie zozeer in het gedrang komen dat het digitaal vergaderen geen mogelijkheid is, en raadsvergaderingen altijd in een fysieke vorm doorgang zouden moeten vinden.

¹⁸ A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 121.

¹⁹ Zie de kaart van de Argumentenfabriek.

Het fysieke karakter van een raadsvergadering is in dit opzicht dus ook niet van dezelfde orde als de openbaarheid van een raadsvergadering. Waar dit laatste een wezenlijk element is, een waarborg voor burgers, is dat bij de fysieke vergadering een stuk diffuser.

6. Conclusies

Het *fysieke* karakter van een raadsvergadering is geen doel op zich. Daarin verschilt het van het *openbare* karakter van raadsvergaderingen, een eis die bovendien door wet en Grondwet wordt voorgeschreven.

De huidige Gemeentewet neemt de fysieke vergadering wel als uitgangspunt, zo valt uit haar bewoordingen af te leiden, maar de redenen daarvoor lijken niet zozeer weloverwogen en principieel te zijn, als wel gebaseerd op een grote mate van historische vanzelfsprekendheid. Natuurlijk zijn de raadsvergaderingen fysieke vergaderingen, hoe anders?! Tegelijkertijd is de tekst van de wet wel zo te herinterpreteren dat een digitale vergadering (beraadslaging, stemming) niet zonder meer met die tekst in strijd lijkt te zijn.

Waar het werkelijk om gaat, zijn de waarborgen en bijzonderheden die op dit moment in de fysieke gang van zaken besloten liggen. Die elementen en waarborgen zijn belangrijk. Deels zijn zij praktisch van aard (voldoende bescherming van het stemgeheim bij een schriftelijke stemming), deels hebben zij primair een verbeeldende en fundamentele betekenis. De fysieke raadsvergadering is bij uitstek de plaats waar het bijzondere karakter van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan tot uitdrukking komt, veel meer dan in welke digitale vergadering ook. Die fysieke setting raakt zowel het debat zelf (en de deelnemers daaraan) als de positie van degenen die vertegenwoordigd worden. De fysieke raadsvergadering werkt in zekere zin als een katalysator voor de eigen aard en functie van de raad als politieke volksvertegenwoordiging.

Daarmee is niet gezegd dat de fysieke raadsvergadering eeuwig en onveranderlijk moet zijn, of dat er nooit ruimte kan zijn voor een digitale vergadering. Veel hangt ook hier af van de omstandigheden van het geval, en ook van de wijze waarop tegen het digitaal vergaderen wordt aangekeken, nu en in de toekomst. Soms zullen digitale vergaderingen meer voor de hand liggen dan een fysieke raadsvergadering.

Het belangrijkste argument om de fysieke raadsvergadering als hoofdregel te blijven nemen, is dus gelegen in de toegevoegde waarde ervan in termen van representatieve symboliek, waarborgen en mogelijkheden. In de huidige omstandigheden lijkt het nog niet zo eenvoudig een vergelijkbaar niveau van symboliek en waarborgen in een digitale omgeving te bereiken, maar vast staat ook dat niets zich zo snel ontwikkelt als de digitale wereld. Vooralsnog ligt het dus voor de hand de fysieke vergadering als hoofdverschijningsvorm van de raad te houden, maar met de mogelijkheid om van die hoofdregel af te wijken als bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen.