

Vraag en antwoord continuïteit openbaar bestuur

De uitbraak van het Coronavirus heeft gevolgen voor het functioneren van democratie en bestuur. In dit document bevat een overzicht van de binnengekomen vragen -en de antwoorden daarop- over de continuïteit van het openbaar bestuur in gemeenten en provincies. Het doel is om decentrale overheden te helpen het besluitvormingsproces voor de korte termijn zo goed en democratisch mogelijk vorm te geven. We werken aan een continue actualisering van dit document.

Geen enkele wet is geschreven voor de huidige situatie. Dat geldt ook voor de Gemeentewet en de Provinciewet. Korthedshalve wordt in dit document gesproken over gemeenten en de Gemeentewet. Hierna volgt de best mogelijke vertaling van de wettelijke voorschriften naar de huidige werkelijkheid. Daartoe zijn verschillende hoogleraren uit de rechtswetenschap geraadpleegd. De inzet van het ministerie van BZK is de maximale ruimte op te zoeken om de continuïteit van het openbaar bestuur in deze uitzonderlijke omstandigheden zo gemakkelijk mogelijk te maken.

Raadsvergaderingen mogen doorgaan, mits alle hygiënemaatregelen ter bestrijding van het corona-virus in acht worden genomen en men 1,5 meter afstand tot elkaar kan houden.¹

Onder de huidige omstandigheden waarin het fysiek bijeenkomen zoveel mogelijk moet worden vermeden, vormt het komen tot besluitvorming van de raad een uitdaging op zichzelf. Dit behoeft fysieke aanwezigheid van raadsleden in een vergadering, maar ook van de griffie en andere ondersteunende diensten is aanwezigheid nodig om een raadsvergadering door te laten gaan. Dit terwijl gemeenten belangrijke opgaven kennen die via besluitvorming doorgang moeten kunnen vinden. De minister van BZK bereidt daarom met spoed wetgeving voor waarmee het mogelijk wordt gedurende deze crisisperiode op digitale wijze rechtsgeldige besluiten te nemen. Digitale besluitvorming door gemeenteraden is op dit moment juridisch niet mogelijk. De minister van BZK is echter van mening dat daar in deze uitzonderlijke omstandigheden een tijdelijke uitzondering op moet komen, mits de openbaarheid van raadsvergaderingen behouden blijft en voor zolang een openbare fysieke vergadering niet of niet goed mogelijk is, teneinde de continuïteit van het bestuur en de rechtmatigheid van besluitvorming te waarborgen. De voorbereiding van dit wetsvoorstel is direct ter hand genomen.

Wilt u verdere toelichting of staat uw vraag hier nog niet bij? Neem dan contact op met het ministerie van BZK via info.openbaarbestuur@minbzk.nl.

¹ Via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/nieuws/2020/03/24/aanvullende-maatregelen-23-maart> is een lijst opgenomen met uitzonderingen voor het verbod op samenkomsten tot 1 juni 2020.

Inhoudsopgave

I Besluitvorming

1. Kunnen raadsbesluiten alleen in een raadsvergadering met fysieke aanwezigheid tot stand komen?
2. Hoe bepaal ik of een fysieke vergadering noodzakelijk is?
3. Moeten in een fysieke vergadering alle raadsleden aanwezig zijn?
4. Hoe moet worden omgegaan met stemmingen over personen en specifiek over de benoeming van wethouders?
5. Kan het stemrecht van raadsleden worden gemandateerd?
6. Wat is de werkwijze voor het bekrachtigen van noodverordeningen die door de voorzitter van de veiligheidsregio zijn genomen?

II Beraadslaging

7. Aan welke voorwaarden moet een digitale beraadslaging voldoen om rechtsgeldig te zijn?
8. Wat zijn de mogelijkheden met een digitale beraadslaging?
9. Moet digitale beraadslaging openbaar toegankelijk zijn?
10. Kan een raadsvergadering doorgaan wanneer de griffier en diens plaatsvervanger niet aanwezig zijn?
11. Kunnen raadscommissies digitaal vergaderen?

III Termijnen

12. Kunnen gemeenten beslistermijnen voor beschikkingen opschorten?
13. Hoe kunnen gemeenten positieve beschikkingen van rechtswege voorkomen (bijvoorbeeld bij de Wabo/ omgevingsvergunning voor bouwen)?

IV Wet gemeenschappelijke regelingen

14. Gezien de maatregelen tegen de verspreiding van het Coronavirus willen sommige bedrijfsvoeringorganisaties als bedoeld in de Wgr afzien van een fysieke bestuursvergadering. Als alternatief wordt er gekeken naar digitale vergadering. Is het besluit dat is genomen in de digitale beraadslaging voldoende om verdere formele stappen te nemen zoals het aanbieden van stukken aan de deelnemers (alsof het besluit al is genomen)? De bekrachtiging dient nog plaats te vinden.

I Besluitvorming

Vraag:

1. Kunnen raadsbesluiten alleen in een raadsvergadering met fysieke aanwezigheid tot stand komen?

Antwoord:

De Gemeentewet gaat uit van een raadsvergadering met fysieke aanwezigheid. Daarin vindt beraadslaging plaats en worden besluiten genomen. Het moge duidelijk zijn dat de wetgever nooit digitale beraadslaging voor ogen heeft gestaan. Op dit moment zou deze route het enig direct bruikbare alternatief voor een fysieke raadsvergadering vormen. Digitale besluitvorming is echter niet toegestaan. Besluitvorming kan dus alleen in een fysieke raadsvergadering plaatsvinden. Daarvoor geldt in deze situatie één uitzondering: als in een digitale beraadslaging door geen enkel raadslid om stemming over een voorstel wordt gevraagd, is het op grond van artikel 32 lid 3 Gemeentewet aangenomen. Die mogelijkheid geldt overigens niet voor stemmingen over personen, die zijn geheim en moeten daarom schriftelijk (artikel 31 Gemeentewet), dat kan dus niet via een digitale beraadslaging.

Digitale besluitvorming door gemeenteraden is zoals gezegd op dit moment juridisch niet mogelijk. De minister van BZK is echter van mening dat daar in deze uitzonderlijke omstandigheden een tijdelijke uitzondering op moet komen, mits de openbaarheid van raadsvergaderingen behouden blijft en voor zolang een openbare fysieke vergadering niet of niet goed mogelijk is, teneinde de continuïteit van het bestuur en de rechtmatigheid van besluitvorming te waarborgen. De minister van BZK bereidt daarom met spoed wetgeving voor waarmee het mogelijk wordt gedurende deze crisisperiode op digitale wijze rechtsgeldige besluiten te nemen.

Vraag:

2. Hoe bepaal ik of een fysieke vergadering noodzakelijk is?

Antwoord:

Het is de eigen verantwoordelijkheid van iedere decentrale overheid om te besluiten een vergadering te beleggen, maar het verdient sterk de aanbeveling dat daar gegeven de omstandigheden grote terughoudendheid mee wordt betracht. Als criterium kan daarbij worden aangehouden of besluitvorming strikt noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat zij samenhangt met de aanpak van de huidige situatie of om continuïteit in essentiële processen te borgen. Zo niet dan verdient het aanbeveling de vergadering uit te stellen. Gaat het enkel om beraadslaging, dus vergadering zonder formele besluitvorming, dan is er sowieso geen noodzaak om fysiek bijeen te komen, maar kan desgewenst gebruik worden gemaakt van andere manieren van overleg, bijvoorbeeld digitaal.

Vraag:

3. Moeten in een fysieke vergadering alle raadsleden aanwezig zijn?

Antwoord:

Besluiten kunnen ook rechtsgeldig genomen worden zonder dat alle raadsleden aanwezig zijn. Voor het laten doorgaan van de raadsvergadering blijft het vergaderquorum en het stemmingsquorum gelden. Als het vergaderquorum niet wordt gehaald kan de burgemeester een nieuwe vergadering beleggen welke ten minste 24 uur na de oproep daartoe kan plaatsvinden. Om die nieuwe vergadering te kunnen openen, is het quorum van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden niet van toepassing. In die vergadering mag dan echter slechts beraadslaagd en besloten worden over de onderwerpen die voor de eerste vergadering geagendeerd stonden. Voor een geldige stemming is vereist dat meer dan de helft van het aantal

zitting hebbende leden daaraan heeft deelgenomen (en zij zich niet o.g.v. artikel 28 Gemeentewet van stemming hebben te onthouden).

Dit zogenaamde stemmingsquorum geldt niet voor de o.g.v. artikel 20, tweede lid, Gemeentewet opnieuw belegde vergaderingen. In een dergelijke opnieuw belegde vergadering mogen door minder dan de helft van het aantal zitting hebbende leden besluiten worden genomen, voor zover het de onderwerpen uit de eerste vergadering betreft.

Gelet op de richtlijnen van het RIVM is het dringend aanbevolen het aantal raadsleden dat bij elkaar komt zo klein mogelijk te houden. Vergt het onderwerp politiek gezien een fysieke vergadering waarbij (veel/alle) raadsleden aanwezig zouden moeten zijn, dan wordt geadviseerd deze besluitvorming uit te stellen. Het is voor de democratische legitimatie van besluitvorming namelijk niet wenselijk als zonder quorum wordt vergaderd respectievelijk besluiten worden genomen.

Vraag:

4. Hoe moet worden omgegaan met stemmingen over personen en specifiek over de benoeming van wethouders?

Antwoord:

Elke stemming over personen is op grond van artikel 31 geheim en schriftelijk. Dit geldt ook voor de wethouder. Daarvoor is altijd een fysieke, schriftelijke stemming vereist. Artikel 35 Gemeentewet verklaart namelijk artikel 31 (geheime stemming) expliciet van toepassing op de benoeming van wethouders. Daarnaast bepaalt artikel 24 dat over de benoeming van wethouders enkel in een openbare vergadering beraadslaagd mag worden en dat de (geheime) stemming ook in het openbaar plaatsvindt.

Omdat stemming langs digitale weg niet is toegestaan, is voor de benoeming dus een fysieke vergadering nodig; die vergadering kan echter kort zijn, het daaraan voorafgaande debat kan immers wel digitaal plaatsvinden, mits openbaar, dus via een live-stream te volgen is. Voor de wijze waarop dat tot stand kan komen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3. Hierbij zij opgemerkt dat afgewogen dient te worden of benoeming van een wethouder op dit moment noodzakelijk is en of het gelet op de lokale verhoudingen gerechtvaardigd is dit met een kleine groep raadsleden te doen. Het is aan de raad zelf om dit te beoordelen.

Vraag:

5. Kan het stemrecht van raadsleden worden gemandateerd?

Antwoord:

Nee. Er is geen ruimte voor mandaten rond het stemrecht in de gemeenteraad, omdat de aard van de bevoegdheid van raadsleden om te stemmen zich tegen een mandaat verzet. Iedere volksvertegenwoordiger heeft een individueel mandaat, stemoverdracht is niet mogelijk. Bovendien geldt een grondwettelijk verbod op last.

Vraag:

6. Wat is de werkwijze voor het bekrachtigen van noodverordeningen die door de voorzitter van de veiligheidsregio zijn genomen?

Antwoord:

Noodverordeningen die door de voorzitter van de veiligheidsregio zijn vastgesteld, behoeven op grond van de Wet veiligheidsregio's geen bekrachtiging. Wel moet de noodverordening bekend gemaakt worden aan raden en inwoners.

II Beraadslaging

Vraag:

7. Aan welke voorwaarden moet een digitale beraadslaging voldoen om rechtsgeldig te zijn?

Antwoord: De wet stelt hier geen eisen aan, dit is naar eigen inzicht van de gemeente. In ieder geval zal verzekerd moeten zijn dat alle raadsleden de mogelijkheid hebben deel te nemen en hun identiteit moet kunnen worden vastgesteld. En voorts zal de beraadslaging openbaar moeten zijn, dus een live-videoverbinding die via internet te volgen is of rechtstreeks op televisie wordt uitgezonden, zeker als de digitale beraadslaging in de plaats komt van een reguliere raadsvergadering (met alle beperkingen van dien uiteraard) en mogelijk gebruik gemaakt gaat worden van artikel 32, derde lid Gemeentewet.

Vraag:

8. Wat zijn de mogelijkheden met een digitale beraadslaging?

Antwoord:

Digitale beraadslaging is mogelijk, digitale besluitvorming echter niet. De enige uitzondering hierop is als na beraadslaging blijkt dat geen enkel raadslid om een stemming verzoekt: artikel 32, lid 3 bepaalt dan dat het besluit is aangenomen (zie antwoord op vraag 1).

Vraag:

9. Moet digitale beraadslaging openbaar toegankelijk zijn?

Antwoord:

Artikel 23 schrijft voor dat raadsvergaderingen openbaar zijn, in lijn hiermee geldt dit ook voor digitale beraadslagingen om zo de route van artikel 32, lid 3 toe te kunnen passen.

De (digitale) raadsvergadering of beraadslaging is openbaar als deze via een live-videoverbinding die via internet te volgen is wordt uitgezonden. Dat geldt ook voor vergaderingen van raadscommissies (art 82, lid 5). Opnames achteraf ontsluiten is niet voldoende, dan wordt namelijk het risico gelopen dat iemand de openbaarheid in twijfel trekt op basis van de authenticiteit van de bestanden. Vertraagde plaatsing biedt immers tijd voor manipulatie.

Artikel 23 lid 3 bepaalt dat de raad ook met gesloten deuren kan vergaderen. In dat geval is het belangrijk in de gaten te houden welke onderwerpen op de agenda staan. Artikel 24 bepaalt namelijk over welke onderwerpen *niet* in een besloten vergadering mag worden beraadslaagd (en besloten). Dat betreft de toelating van nieuwe raadsleden, benoeming en ontslag van wethouders en zaken met betrekking tot de gemeentelijke belastingen, de begroting en de jaarrekening. De onderwerpen die artikel 24 noemt moeten altijd in de openbaarheid behandeld worden. Dat betekent dat wanneer een live videoverbinding niet gerealiseerd kan worden, over deze onderwerpen geen beraadslaging kan plaatsvinden. Is die verbinding er niet dan is immers in feite sprake van een besloten vergadering.

Vraag:

10. Kan een raadsvergadering doorgaan wanneer de griffier niet aanwezig is?

Antwoord:

Ja, het is mogelijk zonder de griffier te vergaderen, als deze door bijvoorbeeld quarantaine niet aanwezig kan zijn. Artikel 107b van de Gemeentewet schrijft weliswaar voor dat de griffier in de vergadering aanwezig moet zijn, maar de aanwezigheid van de griffier is geen onderdeel van het benodigde quorum om de raadsvergadering te kunnen openen of om besluiten te kunnen nemen. Voorts kan de griffier zich laten vervangen.

Vraag:

11. Kunnen raadscommissies digitaal vergaderen?

Antwoord:

Voor raadscommissies is een digitale beraadslaging mogelijk. Hier geldt hetzelfde als met betrekking tot de raadsvergadering. Uitgangspunt is ook voor raadscommissies dat de beraadslaging openbaar is (artikel 82 verklaart onder andere artikel 23 van overeenkomstige toepassing) en dat dus een live-videoverbinding die via internet te volgen is of rechtstreeks op televisie wordt uitgezonden nodig is (tenzij besloten wordt om in beslotenheid te vergaderen overeenkomstig artikel 23 lid 3 van de Gemeentewet).

III Termijnen

Vraag:

12. Kunnen gemeenten beslistermijnen voor beschikkingen opschorten?

Antwoord:

Voor beschikkingen gelden wettelijke beslistermijnen. De termijn voor het geven van een beschikking wordt echter van rechtswege opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven (artikel 4:15, lid 2 onder c Awb).

Door Corona kunnen gemeenten in een situatie van overmacht komen. Het is dan nog wel noodzakelijk dat het bestuursorgaan voor het verstrijken van de beslistermijn aan de aanvrager mededeelt dat de beslistermijn is opgeschort, alsmede binnen welke termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:15 lid 3 Awb).

Het is aan gemeenten zelf om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een situatie van overmacht en om wel of niet voor deze lijn te kiezen.

Vraag:

13. Hoe kunnen gemeenten positieve beschikkingen van rechtswege voorkomen (bijvoorbeeld bij de Wabo / omgevingsvergunning voor bouwen)?

Antwoord:

Als de beslistermijn verstrijkt, kunnen gemeenten te maken krijgen met positieve beschikkingen van rechtswege (lex positivo silencio / paragraaf 4.1.3.3 Awb). Paragraaf 4.1.3.3 Awb is alleen van toepassing indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Dit is bijvoorbeeld bij artikel 3.9 Wabo (omgevingsvergunning voor bouwen) grotendeels het geval.

Door een beroep op artikel 4:15 lid 2 onder c Awb kunnen eventuele problemen met positieve beschikkingen van rechtswege bij niet tijdig beslissen worden ondervangen. De termijn voor het geven van een beschikking wordt van rechtswege opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven (artikel 4:15, lid 2 onder c Awb).

Door Corona kunnen gemeenten in een situatie van overmacht komen. Het is dan nog wel noodzakelijk dat het bestuursorgaan voor het verstrijken van de beslistermijn aan de aanvrager mededeelt dat de beslistermijn is opgeschort, alsmede binnen welke termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:15 lid 3 Awb).

Het is aan gemeenten zelf om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een situatie van overmacht en om wel of niet voor deze lijn te kiezen.

IV Wet gemeenschappelijke regelingen

Vraag:

15. Gezien de maatregelen tegen de verspreiding van het Coronavirus willen sommige bedrijfsvoeringorganisaties als bedoeld in de Wgr afzien van een fysieke bestuursvergadering. Als alternatief wordt er gekeken naar digitale vergadering. Is het besluit dat is genomen in de digitale beraadslaging voldoende om verdere formele stappen te nemen zoals het aanbieden van stukken aan de deelnemers (alsof het besluit al is genomen)? De bekrachtiging dient nog plaats te vinden.

Antwoord:

De Wgr kent geen voorschriften over de inrichting van een vergadering van een bedrijfsvoeringorganisatie. Net als voor colleges geldt, kan onder omstandigheden op afstand vergaderd en digitaal besloten worden. Daarbij wordt overigens wel bedoeld op een digitale vergadering en niet op een schriftelijke ronde via bijvoorbeeld het Ibabssysteem, omdat met een schriftelijke vergadering een aantal cruciale elementen van een vergadering (overtuiging, beïnvloeding) onder druk komt te staan. Een systeem als Ibab kan natuurlijk wel gebruikt worden om informatie te delen, af te stemmen over stukken en vragen te stellen. Het kan alleen niet dienen als alternatief voor een vergadering.