

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE
KANSEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de voorwaarden voor digitaal of hybride vergaderen voor de organen van de lokale besturen
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering stelt de voorwaarden vast die de organen van lokale besturen moeten respecteren als ze beslissen om op grond van de vooropgestelde wijzigingen aan het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur op digitale of hybride wijze te vergaderen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kancelarij en Bestuur

Beleidsveld: Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid

Beleidsdoelstelling: Naar aanleiding van wijzigingen aan artikel 20, derde lid, en artikel 54 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (hierna het decreet lokaal bestuur genoemd), geeft deze nota aan welke regels gelden als de organen van het lokaal bestuur besluiten om op digitale of hybride wijze te vergaderen.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Wetgevingstechnisch- en taaladvies

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch- en taalkundig advies nr. 2020/372 van 4 november 2020.

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (hierna VVSG genoemd) bezorgde een advies op 29 oktober 2020. De VVSG bevestigt voorstander te zijn van de voorgenomen decretale rechtsgrond voor digitale en hybride vergaderingen van lokale bestuursorganen en van het verlenen van autonomie om voor deze vergadervormen te kiezen. Het advies over

de voorliggende teksten leidde slechts tot minimale verduidelijkingen van de toelichting in deze nota; bijvoorbeeld over wat er gebeurt bij technische problemen tijdens een digitale of hybride vergadering.

Omdat de technologie snel evolueert en er morgen al anders uit kan zien, laat de VVSG zich kritisch uit over de vereiste dat deelnemers aan een digitale vergadering zichtbaar en hoorbaar herkenbaar moeten zijn. Ze geeft aan dat deelnemers zich ook kunnen identificeren via elektronische identiteitskaart, Itsme, enz. De toelichting verduidelijkt daarom dat itsme en dergelijke wel goede voorbeelden zijn van inlogtoepassingen, maar tegelijk ook dat de voorwaarde van 'zichtbaar en hoorbaar herkenbaar zijn' belangrijk is gedurende de volledige vergadering en niet enkel op het moment van inloggen. Deze voorwaarde is nodig voor en draagt bij aan een transparante en democratische besluitvorming en zorgt ervoor dat de voorzitter een goed overzicht van de vergadering kan bewaren en zijn voorzitterstaken kan uitoefenen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Fysiek vergaderen was altijd het uitgangspunt voor de organen van lokale besturen. De federale coronamaatregelen brachten daar verandering in. Gemeentebesturen zagen zich genoodzaakt om de vergaderingen van hun organen op een alternatieve wijze te organiseren. Veel lokale besturen kozen voor een of andere digitale manier van vergaderen en maakten deze werkwijze mogelijk via een burgemeestersbesluit.

Het digitaal en hybride vergaderen wordt formeel verankerd in het decreet lokaal bestuur om de lokale besturen rechtszekerheid te bieden en los van uitzonderingssituaties digitaal (of hybride) vergaderen mogelijk te maken. Dit past in een van de ruimere doelstellingen van het decreet om een voortschrijdende digitalisering mogelijk te maken, zonder het principe van de lokale autonomie uit het oog te verliezen. Het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, zoals principieel goedgekeurd op 17 juli 2020 (VR 2020 1707 DOC.0880/2TER), laat de organen van lokale besturen de mogelijkheid om in het huishoudelijk reglement op te nemen of zij digitaal of hybride kunnen vergaderen. De vergaderingen van de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn en de districtsraad vinden in principe nog altijd fysiek plaats op het gemeentehuis of op de fysieke plaats door de gemeenteraad bepaald. De vergaderingen van deze organen kunnen enkel digitaal of hybride doorgaan onder de uitzonderlijke omstandigheden vermeld in het huishoudelijk reglement.

Het ontwerp van decreet voorziet de mogelijkheid tot digitaal of hybride vergaderen voor:

- de gemeenteraad;
- de gemeenteraadscommissie;
- de raad voor maatschappelijk welzijn;
- de districtsraad;
- het college van burgemeester en schepenen;
- het vast bureau;
- het districtscollege;
- het bijzonder comité voor de sociale dienst.

We kiezen ervoor om de voorwaarden waaronder lokale bestuursorganen digitaal of hybride kunnen vergaderen op te nemen in een besluit omdat het digitale landschap er binnen afzienbare tijd anders uit kan zien. Deze werkwijze laat toe sneller op veranderingen in te spelen. De

voorwaarden doen de basisprincipes uit het decreet lokaal bestuur respecteren en waarborgen de lokale democratie.

Samengevat betreffen de voorwaarden:

- de principiële openbaarheid van de raden;
- de gelijke toegang tot de vergadering;
- de identiteit van de leden;
- de ordehandhaving door de voorzitter van de raad;
- de mogelijkheid voor iedereen om zijn geheime of openbare stem uit te brengen;
- de authenticiteit van de stemming;
- de digitale inzage van de agenda en navenante dossiers;
- de mogelijkheid van technische bijstand voor de voorzitter van de vergadering.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 geeft uitvoering aan het te wijzigen artikel 20 van het decreet lokaal bestuur, en aan artikel 74 en 126 van hetzelfde decreet.

Het eerste lid bepaalt hoe de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn, de districtsraad of de gemeenteraadcommissies bij het organiseren van digitale vergaderingen tegemoet moeten komen aan het beginsel van openbaarheid, gewaarborgd door artikel 28 van het voormelde decreet. Om van een openbare vergadering in een digitale omgeving te spreken, is een audiovisuele livestream van de digitale vergadering vereist.

Het tweede lid bepaalt de voorwaarden waaraan deze bestuursorganen moeten voldoen om de digitale vergadering te laten doorgaan.

Een eerste voorwaarde is dat ieder lid afzonderlijk digitaal toegang heeft tot de beraadslaging en de stemming. Concreet betekent dit dat elk lid afzonderlijk aangemeld moet zijn in de digitale vergadertool. Het is dus niet mogelijk om per fractie deel te nemen aan de digitale vergadering. Op die manier worden de rechten van elk individueel raadslid gewaarborgd. Raadsleden kunnen zich bijvoorbeeld aanmelden en identificeren via een systeem op basis van de elektronische identiteitskaart of Itsme. Als voldaan is aan het quorum kan vergaderd en besloten worden. Dit betekent dat de vergadering of besluitvorming kan plaatsvinden zelfs als een of meerdere leden technische mankementen ondervinden.

Een tweede voorwaarde stelt dat de leden zichtbaar en hoorbaar herkenbaar moeten zijn waardoor hun identiteit kan worden vastgesteld. Een videoverbinding is verplicht voor digitaal beraadslagen en besluiten. Alleen een audioverbinding is onvoldoende, omdat hiermee cruciale elementen van de beraadslaging verloren gaan. Lichaamstaal en gezichtsuitdrukking spelen een rol in de democratische besluitvorming en in het vlotte verloop van de vergadering. Via een videoverbinding kan de voorzitter van de vergadering gemakkelijker nagaan of enkel de daarvoor bevoegde leden aan de vergadering deelnemen en of er geen sprake is van schijnaanwezigheid. Bovendien heeft de voorzitter op die manier een zicht op de verbindingen die wegvallen bij een storing, zodat hij de gevolgen voor de quora kan controleren voordat de leden overgaan tot de besluitvorming. Er bestaan diverse systemen om digitaal te vergaderen. Het behoort tot de lokale autonomie om de voorkeur te bepalen.

De derde voorwaarde bepaalt dat de voorzitter de orde moet kunnen handhaven, net als bij een fysieke vergadering. Dat betekent bijvoorbeeld dat hij het geluid tijdelijk kan uitzetten van een lid dat met zijn gedrag de vergaderorde verstoort.

De vierde voorwaarde heeft betrekking op de stemming. Bij een niet-geheime stemming maakt ieder lid zijn stem uitdrukkelijk kenbaar. De stemming kan mondeling gebeuren, maar evengoed via een digitaal stelsysteem of een digitale stemtool voor zover die duidelijk het individueel stemresultaat weergeeft. Een geheime stemming vindt verplicht plaats op een digitale wijze,

waarbij het onmogelijk is om de geheime stem te herleiden tot het lid dat de stem uitgebracht heeft.

Artikel 2 geeft uitvoering aan het te wijzigen artikel 54 van het decreet lokaal bestuur en aan artikel 83 en 129 van hetzelfde decreet. Het bepaalt hoe het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau of het districtscollege digitaal kan vergaderen. Voor een toelichting bij de voorwaarden verwijzen we naar de toelichting bij artikel 1.

Artikel 3 geeft uitvoering aan de te wijzigen artikelen 20 juncto 110 van het decreet lokaal bestuur, en bepaalt hoe het bijzonder comité voor de sociale dienst digitaal kan vergaderen. Voor een toelichting bij de voorwaarden verwijzen we naar de toelichting bij artikel 1.

De mogelijkheid tot digitaal vergaderen staat open voor de subcomités.

Artikel 4, paragraaf 1, bepaalt dat de bestuursorganen ook op hybride wijze kunnen vergaderen. Een hybride vergadering is een vergadering waarbij een deel van de leden van het betrokken bestuursorgaan fysiek deelneemt en een of meerdere andere leden digitaal. Het huishoudelijk reglement van het lokale bestuursorgaan bepaalt wat de uitvoeringsmodaliteiten zijn.

De tweede paragraaf van artikel 4 verduidelijkt de voorwaarden waaronder de organen hybride kunnen vergaderen:

- Het eerste lid van paragraaf 2 verduidelijkt de voorwaarden bij hybride vergaderingen van de gemeenteraad, de gemeenteraadscommissie, de raad voor maatschappelijk welzijn of de districtsraad. De leden die digitaal deelnemen moeten de fysieke vergadering via een audiovisuele liveverbinding kunnen volgen en hebben afzonderlijk digitaal toegang tot de beraadslaging en de stemming. Dit betekent dat elk lid dat digitaal deelneemt afzonderlijk inlogt bij de digitale tool. Het is niet mogelijk om per fractie deel te nemen aan een raads- of commissievergadering.

De leden die digitaal deelnemen aan de vergadering moeten via het digitaal platform op een gelijkwaardige manier kunnen debatteren, beraadslagen en stemmen als de leden die fysiek aanwezig zijn op de vergadering.

De leden die digitaal deelnemen moeten zichtbaar en hoorbaar zijn voor de leden die fysiek deelnemen en, in voorkomend geval, voor het publiek. Dit kan eventueel via een projectie. Het betekent niet noodzakelijk dat de zitting moet gelivestreamd worden.

Een geheime stemming vereist dat alle leden op dezelfde manier digitaal kunnen stemmen, ook wie fysiek deelneemt. Als dit niet het geval is, zijn de stemmen mogelijk te herleiden naar individuele raadsleden en is het geheim van de stemming geschonden.

- Het tweede lid van de tweede paragraaf verduidelijkt de voorwaarden waaronder het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau of het districtscollege hybride kan vergaderen.

- Het derde lid van deze paragraaf verduidelijkt de voorwaarden waaronder het bijzonder comité voor de sociale dienst hybride kan vergaderen.

Artikel 5, eerste lid bepaalt dat het ter inzage leggen van de agenda en de daarbij behorende voorstellen minstens digitaal gebeurt als de vergaderingen van de organen van het lokaal bestuur digitaal of hybride doorgaan.

Het tweede lid geeft de voorzitter van een digitale of hybride vergadering de mogelijkheid om zich tijdens de vergadering te laten bijstaan door een personeelslid van de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat de algemeen directeur aanwijst. Die persoon kan de voorzitter ondersteunen door bijvoorbeeld te signaleren welke raadsleden het woord vragen. Het kan ook gaan om technische ondersteuning. Er is bewust gekozen om de bijstand enkel door een personeelslid van de gemeente of het OCMW te laten verlenen, en niet door een lid van de vergadering. De leden moeten zich tijdens de zitting kunnen focussen op het debat en de besluitvorming.

Het derde lid vereist dat er voldoende transparantie is over de wijze waarop de openbare vergaderingen van de gemeenteraad, de gemeenteraadscommissie, de raad voor maatschappelijk welzijn en de districtsraad worden georganiseerd. Het decreet lokaal bestuur heeft het over de plaats van vergaderen. Bij een digitale vergadering wordt daarmee de digitale omgeving bedoeld. De webtoepassing van de gemeente vermeldt de link waar het publiek de digitale vergadering online kan volgen.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Toelichting

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

Inspectie van Financiën

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 16 november 2020. Het advies luidt gunstig en bevestigt dat geen begrotingsakkoord vereist is.

B. ESR-TOETS

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen ESR-impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het bijgaande ontwerp van besluit heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het bijgaande ontwerp van besluit heeft volgende weerslag op lokale en provinciale besturen:

- **Personeel**: De bijkomende inzet van het in dienst zijnde personeel of een eventuele werving van extra personeel is zeer beperkt. Er zal enige technologische ondersteuning noodzakelijk zijn bij de voorbereiding van het traject “digitaal of hybride vergaderen” en tijdens de voorbereiding en het verloop van de raadszittingen die in digitale of hybride vorm worden georganiseerd. Een deel van de lokale besturen zal dit kunnen organiseren met het in dienst zijnde personeel.
- **Werkingsuitgaven**: Het ontwerp kan in sommige gevallen een weerslag hebben op de lopende uitgaven van de lokale besturen. De beslissing om al dan niet over te gaan tot digitaal of hybride vergaderen ligt bij de lokale besturen en hun bestuursorganen. Indien bestuursorganen beslissen om voortaan digitaal of hybride te vergaderen kan dit extra uitgaven met zich meebrengen wanneer het lokaal bestuur nog niet beschikt over digitale toepassingen die voldoen aan de voorwaarden die worden opgelegd in dit ontwerp van besluit.
- **Investerings en schulden**: Zie hierboven; als lokale bestuursorganen digitaal of hybride willen vergaderen brengt dit mogelijks investeringen met zich mee wanneer ze nog niet over geschikte digitale toepassingen beschikken.
- **Ontvangsten**: Er worden geen bijkomende financiële middelen aan de lokale besturen ter beschikking gesteld.

Conclusie: Het ontwerp van besluit kan een weerslag hebben op de lokale besturen, voor wat betreft werkingsuitgaven en investeringen voor geschikte digitale toepassingen.

4. VERDER TRAJECT

Over de principieel goedgekeurde bepalingen van het ontwerp van besluit die een aangelegenheid met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens betreffen, wordt advies gevraagd aan de Vlaamse Toezichtscommissie.

Over de principieel goedgekeurde bepalingen van het ontwerp van besluit wordt advies gevraagd aan de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de voorwaarden voor digitaal of hybride vergaderen voor de organen van de lokale besturen;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies in te winnen van de Vlaamse Toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 3° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te machtigen om te beoordelen of voornoemd advies aanleiding kan geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
- 4° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten over het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat het voornoemde advies van de Vlaamse Toezichtscommissie geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS