

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3491

Vragen van de leden **Sneller, Dekker-Abdulaziz** (beiden D66) en **Bromet** (GroenLinks) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het artikel «Nederlandse gemeenten overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken»* (ingezonden 29 juni 2023).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 31 augustus 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 3211.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het artikel «Nederlandse gemeenten overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat een groot deel van de gemeenten achter gesloten deuren vergadert zonder legitieme reden en zo ja hoeveel en hoe vaak maken gemeenten gebruik van dit soort informele bijeenkomsten?

Antwoord 2

Ik beschik niet over cijfermateriaal over het aantal gemeenten dat gebruik maakt van besloten vergaderingen in de zin van de Gemeentewet en andere type bijeenkomsten. De wet legt de hoofdregel voor raadsvergaderingen vast, namelijk openbaarheid, maar regelt voor een vergadering achter gesloten deuren een procedure zonder inhoudelijke normen. Of er aanleiding is om in afwijking van de hoofdregel achter gesloten deuren te vergaderen (in de zin van de Gemeentewet), is dan ook aan de raad zelf. Het is binnen die systematiek niet aan mij om uitspraken te doen over de redenen die de raad heeft om achter gesloten deuren te vergaderen of over de legitimiteit van die redenen. In het antwoord op vraag 4 licht ik dit nader toe en ga ik in op het verschil tussen vergaderingen in de zin van de Gemeentewet en andere type bijeenkomsten.

¹ De Stentor, «Nederlandse gemeenten overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken», 24 juni 2023, https://www.destentor.nl/apeldoorn/nederlandse-gemeenten-overtreden-massaal-de-wet-door-achterkamertjes-in-te-duiken~a4f62a2a/?referrer=https%3A%2F%2Ftrello.com%2F&cb=a5157d411f0ed3ec207cb5454587ca87&auth_rd=1.

Vraag 3

Heeft u beeld van de situatie bij provinciale staten, algemene besturen van waterschappen en algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen?

Antwoord 3

Ik beschik niet over cijfermateriaal over hoe vaak bij provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen gebruik wordt gemaakt van niet-openbare informele bijeenkomsten.

Vraag 4

Kan u per soort besloten overleg uiteenzetten of zij van mening is dat hier sprake is van overtreding van de Gemeentewet?

Antwoord 4

Het is essentieel voor een goed functionerend openbaar bestuur dat politieke besluitvorming helder en duidelijk is voor de inwoners, ook in gemeenten. Als het gaat om de openbaarheid van overleggen van de gemeenteraad zijn er twee verschillende situaties mogelijk: er is sprake van een vergadering in de zin van de Gemeentewet of er is sprake van een ander type bijeenkomst. Indien sprake is van een vergadering in de zin van de Gemeentewet, is op grond van artikel 125, eerste lid, Grondwet en van artikel 23, eerste lid, Gemeentewet het uitgangspunt dat de besluitvorming door de gemeenteraad en de beraadslaging die aan deze besluitvorming voorafgaat, volledig in de openbaarheid plaatsvinden. Dit uitgangspunt geldt voor de raadsvergadering en voor de vergaderingen van raadscommissies, die zijn ingesteld op grond van artikel 82 Gemeentewet en de besluitvorming van de raad voorbereiden. Dit is een groot goed, omdat voor de inwoners van de gemeente duidelijk moet zijn hoe de besluitvorming in de raad, die er namens hen zit, plaatsvindt. Wel biedt de Gemeentewet een procedure voor het voortzetten van een vergadering achter gesloten deuren. De raad kan besluiten tot een besloten vergadering, indien ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter dit nodig oordeelt, in de zin van artikel 23, tweede lid, van de Gemeentewet. Die mogelijkheid is naar zijn aard bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, maar wat die gevallen zijn, wordt niet door de wet bepaald. In het genoemde artikel van De Stentor wordt de suggestie gewekt dat de Wet open overheid (hierna: Woo) zou vastleggen in welke gevallen besloten mag worden vergaderd. Dat is echter niet het geval. De Gemeentewet legt alleen de hiervoor genoemde procedure vast; de Gemeentewet noch de Woo bevat inhoudelijke criteria die bepalen in welke gevallen er wel en niet besloten vergaderd mag worden. Wel is in artikel 24 van de Gemeentewet geregeld waarover niet vergaderd en besloten mag worden in een vergadering achter gesloten deuren.² Het is de raad zelf die uiteindelijk besluit of in een bepaald geval besloten wordt vergaderd. Dit is anders als het gaat om het opleggen van geheimhouding op schriftelijke stukken door de raad, dit kan alleen onder verwijzing naar een van de belangen die in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo worden genoemd.

Naast de vergaderingen in de zin van de Gemeentewet, kunnen in een gemeente ook andere bijeenkomsten plaatsvinden, waarbij geen politiek debat of besluitvorming plaatsvindt maar die een informerend dan wel beeldvormend karakter hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om technische sessies met ambtenaren (zoals die ook in de Tweede Kamer plaatsvinden) of bijeenkomsten met zowel raadsleden (en eventueel leden van het college) als inwoners. Dit type bijeenkomsten wordt niet gereguleerd in de Gemeentewet. Bij de niet-openbare overleggen die in het artikel in De Stentor worden beschreven, lijkt het te gaan om dit type, niet gereguleerde bijeenkomsten. De conclusie dat met dergelijke bijeenkomsten de wet overtreden zou worden, is dan ook onjuist. Van belang is dat tijdens deze bijeenkomsten geen besluitvorming of finale beraadslaging kan plaatsvinden. Die behoren op grond van de wet altijd in een raadsvergadering plaats te vinden.

² Dit betreft de toelating van nieuwe leden, de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening, de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen, en de benoeming en het ontslag van wethouders.

Vraag 5

In hoeveel gevallen zijn er achteraf notulen opgesteld en/of vrijgegeven van deze bijeenkomsten, zoals wel gebruikelijk is bij besloten vergaderingen?

Antwoord 5

Ik beschik niet over cijfermateriaal waaruit volgt in hoeveel gevallen er achteraf notulen opgesteld en/of vrijgegeven zijn die zien op de genoemde bijeenkomsten.

Vraag 6

Welke mogelijkheden bestaan er voor derden om het besluit tot beslotenheid van een vergadering aan te vechten? En voor raadsleden zelf?

Antwoord 6

De Kroon heeft de bevoegdheid om besluiten van bestuursorganen van decentrale overheden te vernietigen, indien deze in strijd met het recht of in strijd met het algemeen belang zijn genomen. Als door een gemeenteraad te lichtvaardig zou worden besloten tot het sluiten van de deuren bij een raadsvergadering, zou dat besluit dus vernietigd kunnen worden. Hiertoe kan een voordracht worden gedaan bij de Kroon.

Zoals in het antwoord op vraag 4 aangegeven is het de raad zelf die op grond van artikel 23 Gemeentewet kan besluiten of een vergadering in beslotenheid plaatsvindt dan wel dat daar van wordt afgezien (ondanks het verzoek daartoe van ten minste een vijfde van de raadsleden). Daarnaast kan de raad de geheimhouding op de informatie die tijdens een besloten raadsvergadering ter kennis van de aanwezigen is gekomen, nadien opheffen. Als de geheimhouding is opgeheven, wordt het van de betreffende vergadering gemaakte verslag openbaar gemaakt.

Vraag 7

Hoe beziet u, in het licht van dit nieuws, de mogelijkheid die middels de Gemeentewet wordt gegeven dat de voorzitter zonder daarover te beraadslagen de deuren kan sluiten?

Antwoord 7

Het is uiteindelijk altijd de raad die bij meerderheid besluit of al dan niet besloten wordt vergaderd. De voorzitter kan de deuren sluiten indien hij of zij van oordeel is dat dit nodig is, maar vervolgens beslist de raad bij meerderheid of ook daadwerkelijk besloten zal worden vergaderd. Zoals aangegeven, is openbaarheid echter altijd het uitgangspunt bij raadsvergaderingen. De voorzitter zal dan ook niet lichtvaardig over moeten gaan tot het sluiten van de deuren, de mogelijkheid besloten te vergaderen is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen.

Overigens gaat het in het artikel met name over niet-openbare bijeenkomsten die geen vergadering in de zin van de Gemeentewet zijn. Die moeten worden onderscheiden van besloten vergaderingen, waartoe de voorzitter van de raad het initiatief kan nemen door de deuren te sluiten en de raad te laten stemmen over het al dan niet besloten vergaderen.

Vraag 8

Deelt u de mening dat een «informele bijeenkomst» geen vluchtweg mag worden om bepaalde informatie voor burgers en pers verborgen te houden?

Antwoord 8

Ik onderschrijf vanuit het oogpunt van transparantie en democratische legitimatie van besluitvorming dat het van belang is er scherp op te blijven dat geen formele besluitvorming plaats kan vinden tijdens niet-openbare informele overleggen. Ook als wel gebruik wordt gemaakt van niet-openbare informele overleggen, is het van belang om hierover zo transparant mogelijk te zijn richting inwoners. Zo kan bijvoorbeeld op de website van de gemeente worden geplaatst dat en wanneer een dergelijke niet-openbare bijeenkomst plaatsvindt. Ook kunnen eventuele documenten die er besproken worden actief openbaar gemaakt worden.

Vraag 9

Ziet u een verschil tussen een informele bijeenkomst waarbij de volledige gemeenteraad of alle woordvoerders op een dossier bijeengeroepen wordt achter gesloten deuren en een besloten vergadering?

Antwoord 9

Ja, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4 worden vergaderingen in de zin van de Gemeentewet gereguleerd. Informele bijeenkomsten worden niet gereguleerd in de Gemeentewet. In het antwoord op vraag 4 is dit verschil nader toegelicht.

Vraag 10

Hoe kijkt u naar het argument dat gemeenten aandragen dat raadsleden in vrijheid zouden moeten kunnen spreken, en dat zij daartoe blijkbaar niet de ruimte voelen tijdens openbare vergaderingen?

Antwoord 10

Allereerst is van belang dat besluitvorming altijd in een raadsvergadering plaats dient te vinden, waarbij openbaarheid het uitgangspunt is. Voor inwoners moet immers transparant zijn wat de volksvertegenwoordigers, die er namens hen zitten, besluiten. Dit uitgangspunt van besluitvorming in een (openbare) raadsvergadering staat altijd voorop. Ook de beraadslaging die voorafgaat aan die besluitvorming dient plaats te vinden in een vergadering, een raadsvergadering dan wel een vergadering van een raadscommissie. Dat raadsleden in sommige gevallen de behoefte kunnen hebben om, los van de besluitvorming en beraadslaging, met elkaar en/of met het college te overleggen, is begrijpelijk. De Gemeentewet verbiedt dit niet. Tegelijkertijd is het aan te bevelen om ook bij dit type overleggen zo transparant mogelijk te zijn richting de inwoners van de gemeente en met deze mogelijkheid terughoudend om te gaan.

Vraag 11

Welke mogelijkheden zouden er volgens u moeten zijn om op informele wijze te overleggen tussen de Raad en het College van B&W of om technische briefings te organiseren, en hoe zouden deze zich tot het principe van openbaarheid?

Antwoord 11

Zoals in het antwoord op vraag 4 aangegeven, kunnen in een gemeente bijeenkomsten plaatsvinden met (leden van) de raad en het college, waarbij geen besluitvorming plaatsvindt, maar die een informierend/beeldvormend karakter hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om technische sessies met ambtenaren (zoals die ook in de Tweede Kamer plaatsvinden) of bijeenkomsten met zowel raadsleden als inwoners. Overigens kunnen dergelijke bijeenkomsten, zoals ook landelijk gebeurt, openbaar plaatsvinden. Informatie die experts verschaffen, kan immers ook voor inwoners interessant en relevant zijn.

De besluitvorming zelf vindt altijd plaats in de raadsvergadering en voor de voorbereiding van die besluitvorming kunnen raadscommissies worden ingesteld. Zowel bij de raadsvergaderingen als bij de vergaderingen van raadscommissies is openbaarheid het uitgangspunt. Hieruit volgt dat de besluitvorming en de beraadslaging die hieraan voorafgaan in beginsel altijd openbaar zijn, behoudens de gevallen waarin expliciet wordt besloten tot een besloten vergadering. Dit is vanuit het oogpunt van transparantie en democratische legitimatie van besluitvorming ook van groot belang.

Vraag 12

Welke voorwaarden zouden er volgens u moeten gelden voor informele overleggen tussen de Raad en het College van B&W en hoe verhouden die zich tot de huidige voorwaarden in de Gemeentewet en de Wet openbare overheid?

Antwoord 12

Informele overleggen zoals hierboven beschreven worden zoals aangegeven niet gereguleerd in de Gemeentewet. De gronden voor geheimhouding die in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid worden genoemd,

zijn niet van toepassing op het al dan niet houden van vergaderingen in de zin van de Gemeentewet en evenmin op informele overleggen tussen (leden van) de raad en het college.

Tegelijkertijd is het aan te bevelen om ook bij dit type overleggen zo transparant mogelijk te zijn richting de inwoners van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld door op de website van de gemeente te vermelden dat een informeel overleg plaatsvindt of plaats heeft gevonden. Ook kunnen tijdens deze overleggen besproken documenten bijvoorbeeld actief openbaar worden gemaakt. Tot slot zij opgemerkt dat het de rede ligt om terughoudend om te gaan met informele overleggen buiten de vergaderingen om.

Vraag 13

Bent u bereid om met de gemeenten in gesprek te treden over waarom zij de behoefte voelen om buiten de openbaarheid samen te komen en informatie te delen en tegelijkertijd streng toe te zien op de handhaving van de Gemeentewet artikel 23?

Antwoord 13

Aan de voorbeelden die in het genoemde artikel worden genoemd kan niet de conclusie worden verbonden dat gemeenten in strijd met de wet besloten vergaderen. Op dit moment zie ik dan ook geen aanleiding om de betreffende gemeenten aan te spreken. Wel wil ik in algemene zin benadrukken dat de finale beraadslaging en besluitvorming in de openbaarheid moeten plaatsvinden. Raads- en raadscommissievergaderingen zijn dan ook altijd openbaar, behoudens uitzonderlijke situaties die tot beslotenheid noodzaken. Het is van belang er scherp op te zijn dat geen besluitvorming plaatsvindt in andere niet-openbare overleggen, zoals technische briefings of informatiebijeenkomsten.

Om gemeenten meer duidelijkheid te bieden over wanneer wel en wanneer niet sprake is van een in de Gemeentewet geregelde raads- of raadscommissievergadering, werkt mijn ministerie aan een circulaire over het commissiestelsel in de Gemeentewet. Deze circulaire zal onder meer ingaan op het wettelijk kader voor raadscommissies, maar biedt tevens de mogelijkheid om belangrijke achterliggende waarden zoals transparantie en democratische legitimatie te benadrukken.

Vraag 14

Deelt u de mening dat van tevoren de agenda van een overleg bekend moet worden gemaakt zodat burgers en journalisten op de hoogte zijn van de onderwerpen die besproken worden en op grond daarvan kunnen bepalen of ze een vergadering (digitaal) willen bijwonen?

Antwoord 14

Zoals hierboven aangegeven, is het raadzaam dat gemeenten zo open mogelijk zijn over eventuele informele overleggen die plaatsvinden tussen (leden van) de raad en het college. Het van tevoren bekend maken van de agenda is daarvan een goed voorbeeld. Wettelijk bestaat hiertoe echter geen verplichting, nu deze informele overleggen niet worden gereguleerd in de Gemeentewet. Op dit moment zie ik geen aanleiding om hiertoe een verplichting in de wet op te nemen.