

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Openbaar Bestuur en
Democratische Rechtsstaat**
Directie Democratie en
Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2023-0000591871

Uw kenmerk

Bijlage(n)
0

Datum 30 oktober 2023

Betreft Antwoord op Kamervragen over antwoorden op eerdere
schriftelijke vragen inzake het artikel 'Nederlandse gemeenten
overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken'

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden Sneller (D66) en Bromet (GroenLinks) over antwoorden op eerdere schriftelijke vragen inzake het artikel 'Nederlandse gemeenten overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken' (2023Z12312). Deze vragen werden ingezonden op 14 september 2023, met kenmerk 2023Z15235.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge

2023Z15235

1.

Bent u bekend met de berichten 'Nederlandse gemeenten overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken'¹, 'Maas in de wet laat gemeenten achterkamertjes in duiken; D66 wil dat minister dat gat dicht'², 'Betoog: Open overheid, papieren werkelijkheid'³, en 'Wees terughoudend met besloten vergaderen'⁴.

Antwoord vraag 1.

Ja.

2.

Bent u van mening dat raadsvergaderingen in principe openbaar zouden moeten zijn, en dat helder onderbouwd zou moeten worden waarom bepaalde vergaderingen zich buiten de gangbare vormen van democratische controle kunnen voltrekken?

Antwoord vraag 2.

Raadsvergaderingen zijn inderdaad openbaar; besloten raadsvergaderingen zijn de uitzondering op de hoofdregel. De Grondwet, artikel 125, schrijft dit voor. Hetzelfde geldt voor vergaderingen van raadscommissies en door de raad ingestelde bestuurscommissies en overige commissies. In de Gemeentewet is een procedure vastgelegd die gevolgd moet worden als de raad besloten wenst te vergaderen. Dat kan alleen indien ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter dit nodig oordeelt. Hoewel de wet niet vastlegt in welke gevallen besloten vergaderd mag worden, is de mogelijkheid besloten te vergaderen zoals in de Grondwet bepaald naar haar aard een uitzondering. Een voorstel om besloten te vergaderen zal derhalve gemotiveerd moeten worden. Vervolgens moet de raad dan wel de raadscommissie ook nog bij meerderheid instemmen met het in beslotenheid vergaderen.

Naast de raadsvergadering worden dus ook de vergaderingen van raadscommissies (en door de raad ingestelde bestuurscommissies en overige commissies) gereguleerd in de Gemeentewet. Alle vergaderstructuren die worden ingesteld om de besluitvorming in de raadsvergadering voor te bereiden zijn een raadscommissie. Daarmee is de wettelijke procedure inzake openbaarheid en besloten vergaderen van toepassing op een groot deel van de overleggen die in gemeenten plaatsvinden.⁵ Het is denkbaar dat in een gemeente ook overleggen

¹ De Stentor, 24 juni 2023 (<https://www.destentor.nl/apeldoorn/nederlandse-gemeenten-overtreden-massaal-de-wet-door-achterkamertjes-in-te-duiken~a4f62a2a/?referrer=http%3A%2F%2Fkva%2F>).

² De Stentor, 1 september 2023 (<https://www.destentor.nl/apeldoorn/maas-in-de-wet-laet-gemeenten-achterkamertjes-in-duiken-d66-wil-dat-minister-dat-gat-dicht~ae733ba6/?referrer=http%3A%2F%2Fkva%2F>).

³ VNG, 1 september 2023 (<https://vng.nl/artikelen/betoog-open-overheid-papieren-werkelijkheid>).

⁴ Binnenlands Bestuur, 4 september 2023 (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-enorganisatie/minister-meer-duidelijkheid-over-commissiestelsel>).

⁵ Daarnaast is ten aanzien van door de raad ingestelde zogeheten 'overige commissies' nog in de wet vastgelegd dat de raad de openbaarheid van de vergaderingen van deze commissies regelt.

en bijeenkomsten plaatsvinden waarin geen besluitvorming wordt voorbereid en die derhalve buiten het hier beschreven wettelijk kader vallen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om heisessies met de gehele raad of bijeenkomsten waarbij de leden van een fractie technische vragen kunnen stellen aan ambtenaren. Dergelijke bijeenkomsten zijn op zichzelf niet verboden, maar mogen niet in de plaats komen van reguliere vergaderingen. De voorschriften voor de vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissies waarin besluitvorming aan de orde is of wordt voorbereid en waarin raadsleden hun bevoegdheden als volksvertegenwoordiger uitoefenen, hebben tot doel politieke besluitvorming te organiseren op een wijze die voor inwoners en kiezers inzichtelijk en controleerbaar is. Hiervoor zijn waarborgen ingebouwd, zoals de verplichting om de agenda vooraf openbaar te maken. Daarnaast is de gelijke informatiepositie van alle raadsleden een belangrijk uitgangspunt dat met zich brengt dat het overleg tussen raad en college zoveel mogelijk in de raadsvergadering dient plaats te vinden. Dit uitgangspunt komt onder meer naar voren in de inlichtingenplicht van het college die jegens de raad als geheel geldt, ook als de inlichtingen door een of meer individuele raadsleden worden gevraagd.⁶

3.

Deelt u de mening dat de wijze waarop de 'informele bijeenkomsten' op dit moment worden georganiseerd tegen het principe van 'openbaarheid tenzij' is en daarmee indruist tegen de geest van de Wet open overheid? Zo nee, waarom niet?

4.

Deelt u de mening van een van de onderzoekers dat, zelfs als 'bijeenkomsten' als informeel worden aangeduid, het officiële voor de raad georganiseerde aangelegenheden zijn en dat het onwenselijk is dat daarvoor geen regels gelden?

Antwoord vraag 3 en 4.

Zowel vergaderingen van de raad, als vergaderingen van commissies worden gereguleerd in de Gemeentewet, zoals hiervoor vermeld. Daarnaast kunnen er bijeenkomsten zijn die geen raads- en commissievergaderingen zijn en die derhalve niet worden gereguleerd in de Gemeentewet. Daarin kan geen besluitvorming plaatsvinden, want die moet plaatsvinden in de raadsvergadering. Ook gaat het in deze bijeenkomsten niet om de voorbereiding van de besluitvorming in de raadsvergadering, want die vindt plaats in de raadscommissies. Het is onwerkbaar en ook niet wenselijk om elke denkbare bijeenkomst in de gemeente in de wet te reguleren. Voor bijvoorbeeld heisessies met de gehele raad, de hierboven genoemde bijeenkomsten van een fractie met een of meer ambtenaren of nieuwjaarsbijeenkomsten is regulering in de wet niet passend.

Wel is hierbij het volgende van belang. De hoofdregel is dat de wet de vergaderingen van de raad regelt. Aanvullende overlegstructuren kunnen behulpzaam zijn bij het functioneren van het bestuur, maar kunnen niet in de

⁶ Zie artikel 169, derde lid, Gemeentewet.

plaats komen van een politiek debat in een vergadering van de raad. Waar sprake is van besluitvorming of voorbereiding van die besluitvorming dient dit te gebeuren binnen de wettelijk geregelde vergaderingen. Daarbij is openbaarheid altijd het uitgangspunt. Zowel de Grondwet als de Gemeentewet schrijven dit voor. Dit staat los van de Wet open overheid, die overigens alleen betrekking heeft op openbaarmaking van documenten en niet op de openbaarheid van vergaderingen.

Op basis van de informatie in de betreffende artikelen van De Stentor kan ik niet in algemene zin de conclusie trekken dat de wijzen waarop informele bijeenkomsten op dit moment worden georganiseerd tegen dit uitgangspunt indruisen. Zowel het type informele bijeenkomst, als de redenen om achter besloten deuren te vergaderen, kunnen per geval verschillen. Zolang men zich houdt aan het voorgeschreven regime van de Gemeentewet is dit toegestaan. Het college van burgemeester en wethouders dient dit te bewaken. Ook de gemeenteraad en raadscommissie dienen hierop toe te zien. Zij dienen in voorkomende concrete gevallen bij meerderheid te beslissen over de beslotenheid van vergaderingen waarin besluitvorming plaatsvindt of wordt voorbereid en waarin raadsleden hun bevoegdheden als volksvertegenwoordiger uitoefenen.

5.

Hoe beoordeelt u de opmerking van een van de onderzoekers in het artikel dat het onderscheid tussen 'vergaderingen' en 'bijeenkomsten' enigszins gekunsteld is aangezien de Gemeentewet geen onderscheid maakt in de type vergaderingen?

Antwoord vraag 5.

Die conclusie deel ik niet. De Gemeentewet reguleert de raadsvergadering en de vergaderingen van de verschillende categorieën commissies (raadscommissies, bestuurscommissies en overige commissies). Een groot deel van de overleggen die raadsleden met elkaar en met de leden van het college hebben, buiten de raadsvergadering om, vindt plaats in een commissie. Ook daarvoor gelden wettelijke regels. Er zijn echter bijeenkomsten met een meer informeel, incidenteel karakter die niet als raads- of commissievergadering kunnen worden beschouwd. Deze bijeenkomsten worden in de Gemeentewet genoemd noch gereguleerd. Het houden van deze bijeenkomsten en overleggen is niet bezwaarlijk zolang deze niet in de plaats komen van de wettelijke gremia zoals de raadsvergadering of de raadscommissie. Dat zijn immers de aangewezen bijeenkomsten voor het stellen van vragen aan het college, het debatteren over kwesties in de gemeente en het voorbereiden van besluiten van de raad.

6.

Kan de minister meer duidelijkheid geven over wat precies verstaan wordt onder respectievelijk een vergadering en een bijeenkomst en wat de verschillen tussen beiden zijn?

Antwoord vraag 6.

Zoals in het antwoord op vraag 5 aangegeven, noemt en reguleert de Gemeentewet de raadsvergaderingen en de vergaderingen van raadscommissies, bestuurscommissies en overige commissies. Raadscommissies zijn commissies die

worden ingesteld om de besluitvorming in de raadsvergadering voor te bereiden en om met het college of de burgemeester te overleggen. Bestuurscommissies kunnen door de raad, het college of de burgemeester worden ingesteld en het orgaan dat een bestuurscommissie heeft ingesteld kan dan vervolgens een of meer van zijn eigen bevoegdheden overdragen aan die bestuurscommissie. Overige commissies zijn andere commissies die door de raad, het college of de burgemeester worden ingesteld. Deze kunnen bijvoorbeeld zijn belast met het doen van onderzoek of hebben een adviserende taak. Als de raad een raadscommissie of bestuurscommissie instelt, bepaalt de raad hiervoor de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze. Op deze commissies is een aantal regels met betrekking tot raadsvergaderingen van toepassing, waaronder de regels met betrekking tot openbaarheid van de agenda en van de vergadering. In de circulaire over het commissiestelsel in de Gemeente- en Provinciewet zal voor de praktijk nader worden verduidelijkt welke typen commissies er zijn en welke regels gelden voor die verschillende typen commissies. Ik verwacht deze circulaire nog dit jaar gereed te hebben.

7.

Bent u bereid om al dan niet in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, en de Wethoudersvereniging, in kaart te brengen welke typen en hoeveel bijeenkomsten en vergaderingen er per jaar in de afgelopen vijftien jaar zijn georganiseerd voor gemeenteraadsleden, in hoeverre deze openbaar waren zodat een eventuele trend te ontwaren valt?

Antwoord vraag 7.

Een dergelijk kwantitatief onderzoek overweeg ik op dit moment niet. Juist als het gaat om bijeenkomsten met een informeel karakter zal het zeer lastig zijn om in kaart te brengen hoe vaak deze precies hebben plaatsgevonden de afgelopen jaren. Wel deel ik de wens om in beeld te krijgen in hoeverre voor gemeenten voldoende duidelijk is dat hulpstructuren niet in de plaats kunnen komen van de vergaderorde van de verschillende gemeentelijke organen die de Gemeentewet regelt. Ik ben dan ook graag bereid om met de genoemde partijen hierover in overleg te gaan.

8.

Kunt u de circulaire eerst in concept delen met de Kamer voordat het officieel in werking treedt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 8.

Een circulaire is met name bedoeld als instrument om de praktijk te helpen bij het toepassen van (nieuwe of bestaande) wet- en regelgeving. In dit geval gaat het om uitleg en toepassing van het wettelijk kader in de Gemeente- en Provinciewet met betrekking tot de verschillende typen commissies. Omdat het bij een circulaire gaat om een uiteenzetting en uitleg van geldende wettelijke kaders en niet om nieuw beleid, is het niet gebruikelijk om circulaire vooraf in concept voor te leggen aan uw Kamer. Wel ben ik vanzelfsprekend graag bereid uw Kamer een afschrift te sturen van de circulaire over het commissiestelsel als deze wordt gepubliceerd.

9.

Bent u bereid om een voorlichting te vragen bij de Raad van State over de vraag of de Wet open overheid en de Gemeentewet momenteel voldoende duidelijkheid geven over welke bijeenkomsten en vergaderingen openbaar danwel besloten mogen zijn en welke mogelijkheden de wetten bieden om 'informele bijeenkomsten' beter te reguleren?

Antwoord vraag 9.

Op dit moment vind ik het in de eerste plaats van belang dat voor gemeenten op grond van het wettelijk regime duidelijk is welke verschillende vergaderstructuren er zijn en welk wettelijk kader op dit moment voor die vergaderstructuren geldt, onder meer als het gaat om openbaarheid. Met de circulaire over het commissiestelsel wordt beoogd hierover nadere duidelijkheid te verschaffen. Vervolgens zal vanuit mijn ministerie in gesprek worden gegaan met in ieder geval de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, om te inventariseren in hoeverre het bestaande wettelijk kader voldoende duidelijkheid biedt. Het vragen van een voorlichting bij de Raad van State overweeg ik niet. Overigens is het wettelijk kader inzake besloten vergaderen alleen in de Gemeentewet neergelegd en niet in de Wet open overheid. Die laatste wet ziet op de openbaarmaking van informatie die is neergelegd in documenten en niet op de openbaarheid van vergaderingen.