**Begrensde achterkamertjes**

Reactie op het Tegelwinnende artikel (2024) uit de Stentor ‘Nederlandse gemeenten overtreden massaal de wet door achterkamertjes in te duiken’ (24jun23).

Het artikel gaat wat mij betreft veel te kort door de bocht. Zwaarwichtige begrippen als ‘openbaarheid van bestuur’, ‘fundamenten van de democratische rechtstaat’, en ‘gebrek aan legitieme redenen’ worden nogal gemakkelijk geponeerd waarmee (opzettelijk?) een bepaalde tendens wordt opgeroepen.

Ook worden ‘besloten vergaderingen’ waarbij geheimhouding wordt opgelegd afgewisseld met ‘informele – of benen-op-tafel bijeenkomsten’ waarbij geheimhouding geen rol speelt en van waaruit deelnemers vrijelijk in de actie kunnen schieten door bijvoorbeeld schriftelijke of mondelinge raadsvragen te stellen.

***Nuttige overlegvormen***

Het gemeentebestuur is de afgelopen twintig jaar meer complex geworden mede omdat er een hoop taken van het Rijk naar de gemeenten zijn overgeheveld. Dit betekent dat er alleen al daardoor een grotere noodzaak is tot een meer uitgebreide toelichting ter ondersteuning van het raadswerk.

Ook is er, juist vanuit de gedachte van transparant en collegiaal bestuur, de neiging bij de uitvoerende macht – het college – om in een vroeg stadium de gemeenteraad te betrekken. Dit kan enerzijds om de al grote stroom van geschreven materiaal richting raad te vergroten. Maar het kan ook door de raadsleden direct te spreken.

Niet alleen als bedrijf (dat als voorbeeld gebruikt wordt), maar ook in een gezinssituatie, of enige andere sociale context wordt er nooit uitsluitend formeel vergaderd. Ook (of; juist) de meer informele overlegvormen dragen bij aan het best mogelijke resultaat. Voor de effectiviteit en efficiency van bestuur en uitvoering is het van groot belang dat er geen exclusiviteit van overlegvormen bestaat.

Dit betekent niet automatisch dat er sprake zal zijn van geheimhouding, formeel of informeel. En zeker niet dat democratische controle onmogelijk wordt. Maar het risico bestaat natuurlijk altijd dat informaliteiten tot vertrouwelijkheden verworden. En daarom moet er, zeker binnen het democratisch complex, altijd een test bestaan en afgenomen worden of een bepaalde overlegvorm noodzakelijk is. Laat staan dat deze juridisch houdbaar is.

In de eerste plaats begint dat natuurlijk bij de deelnemende raads- en commissieleden. Zij dienen ook in deze informele gesprekken attent te blijven. Maar dat lijkt mij een vanzelfsprekendheid die zij in alle overige gevallen ook ten toon moeten spreiden.

Overigens is het semi-formele informele overleg maar een van de niet-publiek toegankelijke overleg- en informatiemomenten. Bestuurders, gemeenteraadsleden, en ook inwoners en ondernemers spreken elkaar voortdurend. En vaak genoeg gaat dat over lopende zaken. Op al die momenten kan er sprake zijn van politieke beïnvloeding en soms is dat zelfs uitdrukkelijk de bedoeling. Bij al deze andere vormen is er ook geen sprake van publieke toegang en vindt er ook informatie-uitwisseling plaats.

De limitering van hetgeen er bij al deze uitwisselingen plaats vindt is de integriteit van de betrokken personen. En daarmee is integriteit, integer handelen en ook het vertrouwen daarop een integraal onderdeel van het democratisch stelsel.

Uiteindelijk gaat het om het vinden van een balans tussen bestuurlijke effectiviteit en formeel juridische staatkundige legitimatie.

***Tijdsbesparing***

Hierbij moet ook worden meegenomen dat waar het gemeenteraadswerk – in het algemeen gesproken – een vrijwilligersbaan is die niet eens zozeer karig beloond wordt (de beloning is afhankelijk van de grootte van de gemeente en verschilt dus sterk), maar die vooral veel (vrije) tijd eist.

Bij veel raadleden wordt de klacht nu al vaak gehoord dat er te veel vergaderd wordt. Waar er vroeger gemiddeld genomen een avond per week vergaderd werd en men dus, inclusief voorbereiding en onderling overleg, twee dagdelen per week kwijt was aan het raadswerk is dat inmiddels veel meer geworden.

Wanneer je, zeker als kleinere fractie, alle formele vergaderingen wil bijwonen die worden georganiseerd, ben je als snel drie avonden per week kwijt. En als je volledig wil zijn en je goed wilt voorbereiden kan dat daarmee regelmatig oplopen tot vijf avonden/dagdelen per week.

Wanneer elk overleg op een formele manier moet worden belegd kan je hier zo maar de dubbele tijdsduur voor rekenen. De ervaring leert immers dat tijdens formele (openbare) bijeenkomsten iedereen zijn zegje moet doen – de buitenwacht moet immers getoond worden dat men bij de tijd is.

De uitingen en discussies zijn ook vaak veel formeler en langdradiger – en nemen dus meer tijd. De officiële woordvoerders voeren het woord en de overige fractieleden mengen zich in de regel niet snel in de discussie. Dit laatste is noodzakelijk voor een goede vergaderorde en het enigszins beperken van de tijdsduur van de vergaderingen. Maar dit zorgt er ook voor dat misschien nuttige bijdrage van de niet-woordvoerders niet door de andere fracties (en het publiek) gehoord worden; die blijven dan binnen de muren van de fractiekamers.

Dit argument geldt ook vanuit het perspectief het raadswerk aantrekkelijk te laten zijn voor een grotere groep mensen dan alleen de sterkst gemotiveerden. Democratie bestaat immers niet alleen bij de gratie van openbaarheid, maar ook bij de gratie van betrokkenheid. Zowel actief als passief.

En het eindeloos door hoepels springen ter ere van het schouwspel alleen ten opzichte van een – gecontroleerde – rechte weg te nemen valt niet altijd uit ten voordele van de hoepels. Ook mensen met wat minder tijd, of die wat minder van de tongriem gesneden zijn moeten actief deel kunnen nemen aan het politieke proces. En juist een meer informele omgeving kan hierbij helpen.

***Effectieve informatie-uitwisseling***

Buiten het voornoemde horen van anderen dan de woordvoerder alleen zorgen de ‘benen-op-tafelsessies’ inderdaad voor een betere uitwisseling van informatie. Niet alleen tussen het college en de gemeenteraad, maar ook tussen de fracties onderling.

De in het artikel genoemde ‘priemende ogen van de burger’ zorgen, zoals hierboven als werd gesteld, voor een meer verkrampte vorm van uitwisseling van ideeën tussen de fracties. Het tegenovergestelde geldt dus ook – wanneer die ‘priemende ogen’ niet aanwezig zijn praat men weer gewoon met elkaar als normale mensen. Het gewaad van de politicus wordt gedeeltelijk afgelegd. (Overigens verschilt dit van persoon tot persoon; sommigen ‘politici’ blijven ook in de minder openbare omgeving liever in de stuip van de politicus liggen…)

Hierbij geldt dat waar men minder krampachtig op de woordkeuze let, er ook de ruimte ligt om een initieel verkeerde reactie terug te nemen en meer te reflecteren op standpunten zonder er meteen een finaal standpunt van hoeven te maken.

In de ideale wereld kan dit natuurlijk ook in een formele setting. De ervaring leert echter dat de meesten dit niet aandurven. En de huidige (en blijvende?), door sociale-media aangewakkerde noodzaak tot het geven van primaire reacties geeft hen daarin vooralsnog gelijk. Althans, voor hen die minder sterk in de schoenen staan.

Daarbij zorgt het informeel overleg er ook voor dat het college minder goed op hoeft te letten of er wel-of-niet vertrouwelijke informatie, dan wel op vertrouwelijke informatie lijkende informatie, dan wel openbare informatie wordt uitgewisseld. Dat wil zeggen; deze soms moeilijke afweging, of dat moeilijke onderscheid tussen deze informatietypes spelen in deze omgeving minder een rol. Ook al omdat een ‘slip-of-the-tongue’ snel kan worden gecorrigeerd door een beroep te doen op de integriteit van de deelnemers en hiervan geen misbruik te maken.

Kort gezegd; informele overleggen bevorderen een menselijke manier van communiceren en – overleg. De ervaring leert dat dit in Aalsmeer goed werkt.

Dat wil niet zeggen dat er geen risico’s zijn en dat men waakzaam moet blijven dat er uiteindelijk sprake zal zijn van ‘openbaarheid van bestuur’ en transparantie. Maar dat is een andere discussie dan resoluut te verkondigen dat informeel overleg de openbaarheid van bestuur per definitie ondergraaft.

***Risico’s en openbaarheid van bestuur***

Zoals bij het begin al aangegeven werd; er is een verschil tussen formele ‘besloten vergaderingen’ en informele overleggen.

De ‘besloten vergaderingen’ zijn een formele vergadervorm waarbij verschillende voorwaarden in acht genomen moeten worden die in het artikel worden genoemd. Deze voorwaarde zijn voor een groot deel wettelijk vastgelegd.

We hebben in Aalsmeer enkele besloten vergaderingen gehad de afgelopen twee jaar. In veel gevallen werd hierbij het onderwerp ook nog eens in tweeën geknipt waarbij er voor een deel openbaar vergaderd werd en met name het deel over de cijfers in besloten vorm werd behandeld.

In alle gevallen klopte de redenen voor de geheimhouding. Uiteindelijk is na het formele verloop van de geheimhoudingstermijn na te gaan of dit alles klopt. Maar dat is in dit kader natuurlijk een gotspe; het is een kwestie van vertrouwen dat dit het geval is.

Wel is het zo dat er altijd in het openbaar besproken dient te worden of de geheimhouding geoorloofd is en daar zal dus in het openbaar gecontroleerd (dienen te) worden of dit inderdaad het geval is. Dat is de weg naar dat vertrouwen.

Maar het staat uiteindelijk buiten kijf dat openbaarheid van bestuur en de openbaarheid van de vergaderingen de regel vormen en de besloten, geheime vergaderingen de – gefundeerde – uitzondering.

Het artikel in de Stentor haalt beide type vergaderingen; de besloten en de informele, oftewel; de ‘geheime’ en de ‘geheimzinnige’, nogal en vrijelijk door elkaar. Maar daarmee ook de geldende regels. Ook zoals deze door de experts becommentarieerd worden. Deels lijkt dit bewust te gebeuren om de stelling te onderschrijven. Deels onbewust, wat de discussie vertroebelt.

De ‘geheime’ besloten vergaderingen kennen alle genoemde regels en voorwaarden. De ‘geheimzinnige’ informele vergaderingen kennen deze niet. En daar ligt voor een deel de verwarring binnen het stuk. Weliswaar wordt er door de geconsulteerde specialisten gesteld dat de regels voor beiden vergadering gelijk (horen te) gelden. Maar de stelligheid waarmee dit gepresenteerd wordt lijkt me voor discussie vatbaar. Zij hebben zeker niet zonder meer gelijk. Hopelijk dat in dit stuk een aantal van de redenen worden aangedragen die deze stelligheid minder stellig maken.

In het verlengde van die discussie blijft overeind staan dat ook de informele vergaderingen gebonden zijn aan de regels van transparantie en openbaarheid van bestuur.

Maar hier bestaan geen uitdrukkelijke regels voor op papier. Wat niet is kan nog komen uiteraard. Maar men moet niet het kind met het badwater weggooien. Er zijn zoals hierboven al is aangegeven een aantal redenen waarom men wel degelijk in informele setting, al-dan-niet met gesloten deuren met elkaar moet kunnen overleggen. Redenen die de democratie uiteindelijk eerder ondersteunen dan bestrijden.

En ‘de geest van de wet’ waarvan gesproken wordt betekent helemaal niet dat dezelfde geschreven regels op de informele overleggen van toepassing zijn. ‘De geest van de wet’ betekent in dit geval eerder dat informele overleggen ook aan democratische waarborgen onderworpen zijn. En daarover verschillen we niet van mening.

***Democratische waarborging***

Een belangrijk aspect hierbij is dat de informatie in de informatieve overleggen in principe – en in alle redelijkheid – openbaar is. Dat partijen in de openbaarheid kunnen overleggen over hetgeen in deze overleggen is besproken. En dat partijen zelfs aangemoedigd moeten worden om de informatie uit deze overleggen uitdrukkelijk mee te nemen in hun latere verklaringen bij de behandeling in de openbare en formele vergaderingen. Dit laatste ondersteunt de transparantie immers.

En hier schuilt misschien een defect dat niet zozeer de overlegvorm te verwijten valt; het gebrek aan motivatie waarom fracties tot hun besluit komen en het gebrek aan onderling debat in de reguliere commissie- en raadsvergaderingen.

Er klinkt ook bij sommige Aalsmeerse fracties wel eens het verwijt dat er te veel informeel vergaderd wordt. Maar er wordt vervolgens niet de moeite genomen om de zaken die in die gesprekken naar voren zijn gekomen inhoudelijk te bespreken tijdens de reguliere openbare vergaderingen.

Terwijl deze vergaderingen juist daarvoor in alle openbaarheid plaatsvinden. En dat dit juist een van die democratisch waarborgen kan zijn waaronder informeel overleg plaats kan vinden.

Er vinden meestal meer discussies plaats over de vorm dan over die inhoud. Terwijl er op grond van de verschafte informatie alle ruimte is om juist over de inhoud te discussiëren.

Een andere democratische waarborg is dat alle fracties in de gemeenteraad gelijkelijk toegang moeten hebben tot deze overleggen.

De vorm ‘woordvoerdersoverleg’ wordt vaak gekozen zodat de deelnemers geacht kunnen worden in ieder geval kennis te hebben van hetgeen besproken wordt. En dat zij hierbij ondersteund worden bij de woordvoering die zij later in het openbaar zullen voeren.

Ook wordt hierbij voorkomen dat de meestal relatief beknopte tijd die wordt ingeruimd voor dit soort overleggen het meest efficiënt wordt benut. Geen vragen die niet ter zake doen door ‘niet-woordvoerders’ (als het goed is…). De meeste fracties hebben meer dan een woordvoerder per onderwerp (bij wijze van achtervang). Een woordvoerdersoverleg bestaat daarmee meestal uit twee personen per fractie (inclusief de mogelijke commissieleden) en een brede vertegenwoordiging. Ook dit is een democratische waarborg.

Een andere reden voor de woordvoerdersoverleggen is ook al eerder genoemd; het beperken van de vergadertijd voor de raadsleden. Het maakt enerzijds dat raadsleden niet aan vergaderingen hoeven deelnemen waarbij zijn geen input leveren. En het schept anderzijds de ruimte om verschillende woordvoerdersoverleggen tegelijkertijd te houden.

***Regels voor informeel overleg***

De kwestie is al-met-al dus niet zozeer of informele overleggen per definitie tegen een aantal democratische principes ingaan; dat lijkt niet het geval. Iets anders is of er misschien voor dit type overleggen ook regels zouden moeten worden opgesteld. Al was het alleen al omdat zij wel de potentie hebben om democratische principes en waarborgen te ondergraven. (En waar dat in praktijk her-en-der ongetwijfeld al heeft plaatsgevonden.)

Vooralsnog zijn deze regels net zo informeel als de vergaderingen zelf. Maar het lijkt wel het beste dit soort regels nationaal vast te stellen en dit niet per gemeente te regelen. Mogelijk dat de VNG hier nog een mooie rol te spelen heeft. Dit is immers vaker de motor binnen dit soort discussies.

***Achterdocht***

Maar waar er in het artikel gewag gemaakt wordt van wetsovertreding door het gebruik van achterkamertjes lijkt me dat in hoge mate een geconstrueerde achterdocht. Het verdachte achterkamertje wordt hier wel heel erg zelf opgebouwd dan wel beklad. En hiermee wordt dus eerder ingespeeld op het bestaande wantrouwen jegens de politiek dan dat deze door de politiek zelf wordt opgeroepen.

Neemt niet weg dat de vorm misbruikt zou kunnen worden wanneer fracties met opzet worden buitengesloten of wanneer er op deze manier met opzet om geheimhoudingsregels wordt heen gewerkt. Maar laten we ook zorgen voor een zo menswaardige vorm van politiek bedrijven, normale menselijke omgangsvormen bevorderen en een zekere efficiency en geld- en tijdverspilling tegengaan. Vragen kunnen immers altijd gesteld worden en antwoorden zullen dan altijd moeten volgen. Dat is uiteindelijk het fundamentele principe van de openbaarheid van bestuur.

***Losse eindjes***

Nog even een kleine ruimte om wat overige zaken te beantwoorden die in het Stentor stuk naar voren worden gebracht.

***Verbod op informele vergaderingen***

In het artikel wordt gesteld dat informele vergaderingen (onder welke noemer dan ook) verboden zijn. Dit direct voortvloeiend uit de Gemeentewet dan wel uit de geest van deze wet.

Volgens mij richt de gemeentewet zich uitdrukkelijk en exclusief op de formele commissie en raadsvergaderingen.

Voor wat betreft de ‘geest’ van deze wet heb ik hierboven al aangegeven waarom ik denk dat dit soort vergaderingen zich hierin heel goed kunnen bewegen. Onder de voorwaarde dat alle fracties toegang hebben tot deze vergaderingen en er geen onredelijk beroep gedaan wordt binnen deze overleggen op geheimhouding.

Wat dat laatste betreft – van waar men in alle redelijkheid in het normale intermenselijke verkeer geen geheimhouding hoeft te vereisen. Oftewel – geheimhouding eigenlijk nooit en waar wel; dan altijd de mogelijkheid om hierover in het openbaar te discussiëren.

Ook hier weer een afweging tot formele bescherming van fundamentele bescherming van democratische principes en een ‘normale’ efficiënte manier van menselijke omgang. Opnieuw; of deze keuzes voldoende gerespecteerd worden moet altijd bediscussieerd kunnen worden.

***Rol van de pers***

Binnen deze discussie is ook de rol van de journalistiek belangrijk. Wanneer de discussie in de gemeenteraad dood lijkt te slaan dient de pers hierop aan te slaan en vragen te stellen waarom dit gebeurt. Is er inderdaad sprake van ‘achterkamertjespolitiek’ waarbij er vooraf besluiten zijn genomen buiten het democratische speelveld om? Of is er simpelweg niets te bediscussiëren omdat alle partijen het eens zijn.

***Rol van de raadsleden***

Belangrijker dan het voorkomen van niet-publieke samenkomsten van de politiek is de politieke verantwoording van de partijen tijdens de openbare vergaderingen. Zoals al eerder gesteld; de meeste informatie uit de informele vergaderingen is openbaar. Over het algemeen worden er in deze vergaderingen onderwerpen besproken waarvan de stukken of al openbaar zijn, of op zeer korte termijn openbaar zullen worden. In die zin blijft de openbare controle dus in stand.

Maar wanneer er geen enkele verdere verklaring door raadsleden wordt gegeven bij het uitbrengen van hun stem en er een volledige afwezigheid is van enig debat dan is dat veel schadelijker voor de openbaarheid van bestuur dan de informele bijeenkomen.

***Hoeveelheid en inhoud informele bijeenkomsten***

Informele bijeenkomsten zijn er, in tegenstelling tot wat er in het stuk gesuggereerd wordt, relatief weinig. Buiten het feit dat al dat daar besproken wordt uiteindelijk in de openbare vergaderingen terecht komt, vallen het aantal informele bijeenkomsten in het niet bij het aantal onderwerpen dat op de agenda van de openbare vergaderingen terecht komen. De informele bijeenkomsten hebben immers eigenlijk altijd een van de onderwerpen van de commissie- of raadsvergadering als onderwerp.

Daarbij worden er per definitie geen besluiten genomen tijdens de informele vergaderingen. Dat is een harde voorwaarde bij al deze vergaderingen.

Dat weerspreekt dus ook de stelling in het stuk dat er zaken ‘met een korte klap geregeld worden’ tijdens deze overleggen.

Om dit te bewaken rust er op ieder raadslid, ongeacht of deze tot de ‘oppositie’ behoort de taak om hierop alert te blijven. Maar uiteindelijk kunnen formele besluiten alleen plaatsvinden binnen de openbare vergaderingen.

***Exclusieve bevoegdheden college***

Wat natuurlijk wel kan voorkomen is dat besluiten die exclusief binnen de bevoegdheid van het college vallen (en waar de gemeenteraad formeel gesproken geen rol heeft) in dit soort informele vergaderingen besproken worden. Voor dit type besluiten geldt dat de gemeenteraad wel een controlerende rol (achteraf) heeft, maar dat het college geen goedkeuring van de raad nodig heeft.

In dit soort gevallen kan het informele overleg bijdrage aan meer transparantie en een hoger democratisch gehalte. Het college kan in dat geval afwegen of hun besluit de goedkeuring van de gemeenteraad kan dragen. In het verleden vond dit veelal plaats in een exclusieve sfeer tussen de coalitiepartners. Het informele overleg staat toe dat partijen die niet formeel tot de coalitie behoren ook gehoord worden.

***Voorbeeld Epe***

Waar het wel fout kan gaan lijkt te worden beschreven in de voorbeelden uit Epe. Wanneer ik puur afga op de informatie uit het stuk dan kan ik stellen dat dit op deze wijze niet in Aalsmeer voorkomt.

Het voorbeeld lijkt te beschrijven hoe een kennelijk binnen het bestemmingsplan toegestane bouw van een zorginstelling bewust buiten het publieke debat werd gehouden. Dat lijkt de grenzen van ‘nietpublieklijkdebat’ te overschrijden. Al kan niet worden uitgesloten dat er in deze gevallen wel degelijk besloten onderdelen betrokken zijn. In dat geval zouden we in Aalsmeer kiezen voor een gedeeltelijk openbaar en een gedeeltelijk besloten vergadering.

Dat deze oplossing de nieuwsgierigheid opwekt van degene die hier niet bij aanwezig kunnen zijn is menselijk. Laat dat dan een aanmoediging zijn om politiek actief te worden en een politieke ingewijde te worden. Waarbij aangetekend dat het niet altijd prettig is om verplicht te worden geheimen met je mee te dragen.

***Gebrek aan noodzaak***

Er wordt in het stuk ook aangegeven dat ‘technische informatie’ ook heel goed in de reguliere openbare vergaderingen kan plaatsvinden. En dat is ook zo. En dat doen we in Aalsmeer dan ook. We hebben tegenwoordig in iedere cyclus een of meer presentaties die ‘technische informatie’ naar voren brengen. Dat is dan ook niet de reden voor de ‘informele vergaderingen’.

***Conclusie***

Er bestaan wat mij betreft voldoende redenen om informeel te blijven vergaderen. Dit kan wel alleen onder vooraf gesteld voorwaarden die het democratisch gehalte verzekeren.

De vergaderingen mogen geen alternatief vormen voor de formele openbare vergaderingen en in principe moet alles wat in de informele vergaderingen ter tafel komt op een of andere manier in de formele openbare vergaderingen aan de orde kunnen worden gesteld.

Maar democratie is net zo goed een vorm van georganiseerd wantrouwen als een vorm van georganiseerd vertrouwen. Democratie werkt niet meer wanneer men slechts op puur formele wijze met elkaar omgaat. Het is mensenwerk en we moeten op een menselijke manier met elkaar om kunnen gaan.

Het huidige politieke klimaat op zowel Rijksniveau, als provinciaal niveau, als gemeentelijke niveau wordt te veel geregeerd door de waan van de dag. En die waan wordt voornamelijk gevoed doordat met bij voortduring de noodzaak voelt om in volle openbaarheid, op zeer luide toon een mening naar voren te schreeuwen. En dat voornamelijk voor de bühne – het doorpakken op die meningen vindt bijna nooit plaats. Tegen die tijd is men immers alweer bezig een andere mening publiek te maken.

Openbaarheid alleen is niet voldoende ter ondersteuning van de democratie; het is met name het openbare debat. Wanneer informele bijeenkomsten voorkomen dat er publiek debat plaatsvindt moeten deze direct worden tegengegaan. Wanneer informele bijeenkomsten leiden tot een hoger niveau van publiek debat moeten ze worden ondersteund.

En wat betreft de ‘toename van het wantrouwen in de politiek’; hierin heeft ook de pers een rol te spelen als bewaker van de democratie. Dat geldt voor de controlerende taak. Maar dat geldt ook ten opzichte van het voorkomen van het aanjagen van wantrouwen in de politiek. De slotalinea’s van het Stentorstuk gaan mij in dat licht te ver. Zeker waar de meeste stellingnames in het stuk niet onomstreden zijn.