

Vergaderjaar 2020–2021

35 546

Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 februari 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel houdende de Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur). Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng en ga graag in op de door hen in het verslag gestelde vragen. Voor de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden. De vragen en opmerkingen uit het verslag zijn in deze nota integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake het bevorderen van de integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur. Deze leden onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, net als vele andere organisaties die eerder advies over het wetsvoorstel uitbrachten. Maar tegelijkertijd is het hen opgevallen dat door de verschillende organisaties verschillend wordt gedacht over de diverse voorstellen die in het wetsvoorstel worden gedaan. Graag willen de leden van de VVD-fractie de regering een aantal vragen over het wetsvoorstel voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur). Bij hen leeft nog een vraag over de inwerkingtreding en het vervolgtraject.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hechten veel waarde aan de bestuurlijke integriteit. Zij hebben over het voorliggende wetsvoorstel nog een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen aandacht voor het feit dat niet alleen de integriteit van het decentrale bestuur, maar ook dat van het landelijke bestuur aandacht verdient. Deze leden vragen hoe de regering het versterken van de integriteit van het landelijke bestuur ziet en of zij meent dat ook op landelijk niveau de integriteit van het bestuur nog nadere waarborgen behoeft. Zo nee, waarom niet?

Dit wetsvoorstel strekt uitsluitend ter bevordering van de integriteit van het decentraal bestuur. De regering constateert dat de afgelopen jaren door de beide Kamers stappen zijn gezet ter verduidelijking en aanscherping van de eigen regels, mede naar aanleiding van rapportages van de GRECO. Gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen, past de regering hier een terughoudende opstelling; wel is de regering altijd bereid op verzoek van een van beide Kamers ter zake initiatieven te nemen. De regering beraadt zich nog op de aanbevelingen die door GRECO zijn gedaan inzake de positie van (oud-)bewindspersonen.

De leden van de SP-fractie hebben de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur gelezen en hebben hierover enkele vragen. Genoemde leden onderschrijven uiteraard het belang dat het bestuur alleen goed kan functioneren wanneer de bestuurders integer zijn en integer handelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Genoemde leden erkennen dat voor een robuuste democratische rechtsstaat, integriteit en adequaat functioneren van bestuurders randvoorwaardelijk is. Dat geldt voor het bestuur op landelijk niveau maar ook bij het decentraal bestuur.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de inzet om diverse regelingen aan te vullen en te verduidelijken met het oog op het bevorderen van de integriteit van het bestuur. Deze leden hebben nog enkele vragen.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. De VOG voor wethouders

Het hebben van een VOG wordt een benoembaarheidsvereiste voor bestuurders en wordt als zodanig ook in de wet vastgelegd. De leden van de VVD-fractie achten dat een goede zaak, want het verplicht stellen van een VOG zonder dat het een wettelijk benoembaarheidsvereiste wordt, heeft een vrijblijvend karakter. Aan de andere kant kan worden gesteld, dat als een kandidaat-bestuurder geen VOG kan overleggen als dit wel wettelijk wordt geëist, zonder dat het een benoembaarheidsvereiste is, geen wethouder zal worden, zo schatten zij in.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde regeling dat het hebben van een Verklaring omtrent gedrag (VOG) als benoembaarheidsvereiste wordt opgenomen voor bestuurders. Het vrijblijvende karakter van de VOG aanvraag wordt beëindigd en dat zien

deze leden als een interessante ontwikkeling. Deze leden vragen de regering welke gevallen precies worden ondervangen met het verplicht stellen van een VOG die nu in de praktijk tot problemen leiden?

Dit wetsvoorstel maakt van het kunnen overleggen van een VOG een benoembaarheidsvereiste, in aanvulling op de vereisten voor het wethouderschap zoals die thans in de wet zijn geregeld (artikel 36a jo. artikel 10 en artikel 36b Gemeentewet). De VOG moet dus voorafgaand aan de benoeming door de kandidaat-wethouder aan de raad overlegd worden. Gevolg is dat het niet kunnen overleggen van een VOG betekent dat betrokkene niet tot wethouder kan worden benoemd. Daarmee verdwijnt het huidige vrijblijvende karakter van het aanvragen van een VOG. Zonder in individuele gevallen te treden, kan in herinnering worden gebracht dat het is voorgekomen dat er onduidelijkheid bestond of een kandidaat over een VOG beschikte en de raad toch tot benoeming besloot. Kandidaat-bestuurders die niet kunnen voldoen aan het screeningsprofiel politieke ambtsdragers zoals door Justis gehanteerd, krijgen geen VOG en zijn door deze wetswijziging als gevolg hiervan niet benoembaar. In het screeningsprofiel politieke ambtsdragers is onder meer aandacht voor omgang met gevoelige informatie, delicten die kunnen duiden op omkoping en de functieaspecten geld, goederen en/of personen. Zoals bij een VOG gebruikelijk is, zullen niet alle justitiële gegevens in de weg hoeven te staan aan het verkrijgen van een VOG. Het gaat nadrukkelijk om die gegevens die verband houden met de eisen die gesteld worden aan een bestuurder en die vallen binnen de terugkijktermijn. Indien Justis voornemens is de afgifte van een VOG te weigeren, wordt de kandidaat uitgenodigd om een zienswijze te geven; tegen de weigering staat voorts bezwaar en beroep open.

Daarnaast zijn deze D66-leden benieuwd hoeveel VOG's per jaar worden geweigerd?

Jaarlijks wordt voor meer dan 1 miljoen gevallen een VOG aangevraagd. Slechts een zeer klein aantal van de aanvragen wordt geweigerd. In het jaar 2020 zijn 2.524 van de 1.193.728 VOG's geweigerd.¹

Wat is het verschil met de integriteitsscan die de gemeente Den Haag heeft ingevoerd?

Het kunnen overleggen van een VOG als benoembaarheidsvereiste voor wethouders beoogt te voorkomen dat personen het wethoudersambt kunnen bekleden die zich in het recente verleden schuldig hebben gemaakt aan misdrijven of overtredingen die van invloed kunnen zijn op de ambtsuitoefening. Het kunnen overleggen van een VOG als benoembaarheidsvereiste voor wethouders beoogt te voorkomen dat personen die in het recente verleden misdrijven hebben gepleegd of overtredingen hebben begaan die van invloed kunnen zijn op de ambtsuitoefening, het ambt kunnen bekleden. Een VOG laat enkel zien dat er geen misdrijven of overtredingen zijn gepleegd die invloed kunnen hebben op de uitoefening van het ambt. Een risicoanalyse integriteit heeft in beginsel geen betrekking op relevante justitiële antecedenten, maar geeft op basis van een brede verkenning inzicht in potentiële risico's en kwetsbaarheden van een beoogd wethouder, en kan aanbevelingen omvatten hoe deze te beheersen. De uitkomsten zijn op zichzelf niet bindend, maar zijn bedoeld om met elkaar «het goede gesprek» te voeren in het kader van de benoeming. De in opdracht van het Ministerie van BZK ontwikkelde Handleiding basisscan integriteit politieke ambtsdragers biedt decentrale overheden handvatten om de integriteit van kandidaat-bestuurders

¹ Justis, Kwartaalcijfers VOG NP en VOG voor vrijwilligers 2020.

preventief te toetsen op mogelijke risico's en kwetsbaarheden. Indachtig de motie-Van der Graaf c.s. zal de regering een voorstel doen om een dergelijke preventieve toets wettelijk te verankeren. Dit zal gebeuren door dit bij nota van wijziging in onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

De integriteitsscan die de voormalig waarnemend burgemeester van Den Haag eind 2019 voor de toen zittende en nieuw te benoemen wethouders heeft geëntameerd, omvatte naast een VOG en het overleggen van andere informatie door de kandidaat ook deskresearch van openbare bronnen, het opvragen van nadere informatie en een diepte-interview, gevolgd door hoor en wederhoor over het conceptrapport en ten slotte doorgeleiding naar de gemeentelijke commissie integriteit, dit alles onder toezien van de burgemeester. De invulling van deze scan is door het gemeentebestuur zelf vormgegeven en werd in opdracht van de gemeente uitgevoerd door een extern bureau. Qua invulling komt de integriteitsscan daarmee grofweg overeen met wat de regering met het voorliggende wetsvoorstel en de nog uit te brengen nota van wijziging beoogt, namelijk de combinatie van een VOG (maar dan als benoembaarheidsvereiste) en een door de gemeente zelf vorm te geven risicoanalyse integriteit.

Wat wordt wel met de scan opgepakt en niet met de VOG?

De VOG maakt enkel het voor het ambt relevante justitiële verleden van de kandidaat-wethouder inzichtelijk. De scan zoals die door de gemeente Den Haag wordt toegepast, geeft een breder inzicht in het handelen van de kandidaat-wethouder, waarbij ook niet-justitiële aspecten worden meegenomen. Centraal staan potentiële risico's en kwetsbaarheden, bijvoorbeeld uit (eerdere) dienstbetrekking, financiële belangen en zakelijke relaties. In de opzet van de gemeente Den Haag maakt de VOG deel uit van de scan. Het voorliggende wetsvoorstel maakt het kunnen overleggen van een VOG een benoembaarheidsvereiste. In aanvulling hierop is de regering voornemens bij nota van wijziging een verplichte risicoanalyse integriteit, voorafgaand aan de benoeming, aan dit wetsvoorstel toe te voegen.

Deze leden vragen de regering wat de meerwaarde is van een verplichte VOG als straks ook de bredere wettelijke risicoanalyse is vastgelegd? De wettelijke risicoanalyse integriteit waarover deze leden spreken, zoals in de motie Van der Graaf c.s. (TK 35 300 VII, nr. 29) is verzocht, komt in een volgende tranche van deze wet aan bod. Hoe gaat deze risicoanalyse eruit zien?

Zoals blijkt uit de antwoorden op de voorgaande vragen van de aan het woord zijnde leden, zijn de verplichte VOG en de wettelijk te verankeren risicoanalyse complementair, nu zij een andere insteek hebben. Wat de wettelijke verankering van de risicoanalyse betreft, ben ik voornemens een voorstel te doen om dit te regelen via een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel. Door dit element bij nota van wijziging toe te voegen aan onderhavig wetsvoorstel, wordt de meeste garantie geboden dat gemeenten hier al na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 mee aan de slag kunnen; daarvoor is van belang dat zij zich tijdig kunnen voorbereiden. Door hiervoor te kiezen, kan de Kamer beide onderdelen ook in samenhang bezien en afwegen. De nota van wijziging zal eerst in consultatie gegeven worden aan de koepels, en zal na advisering door de Raad van State bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten met de regionale integriteitsrapportages? Wat zijn de ervaringen van bijvoorbeeld Utrecht met zulke integriteitsrapportages?

Hoewel het de regering niet geheel duidelijk is waar de aan het woord zijnde leden precies op doelen, veronderstelt de regering dat de vraag betrekking heeft op het door een overheidswerkgever te voeren integriteitsbeleid. Op grond van artikel 4 lid 4 Ambtenarenwet 2017 maakt een overheidswerkgever jaarlijks een verantwoording van het te voeren integriteitsbeleid. Daarbij gaat het dus om beleid voor de ambtelijke organisatie, niet om politieke ambtsdragers. Bij politieke ambtsdragers ontbreekt voorts de werkgeversrelatie, daarmee is ook de vergelijking niet geheel te maken. De positie van politieke ambtsdragers is in de organieke wetgeving geregeld.

Een verplichte VOG voor wethouders is een middel om bestuurlijke integriteit te bevorderen, maar volgens de leden van de SP-fractie slechts een kleine stap. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen het advies van de VNG over te nemen dat, wanneer geen VOG kan worden overgelegd, een benoeming per definitie onmogelijk is.

Dit wetsvoorstel maakt van het kunnen overleggen van een VOG een benoemingsvereiste. Als de kandidaat-wethouder geen VOG kan overleggen, is de kandidaat-wethouder niet benoembaar. De VNG had er nu juist voor gepleit dit geen hard vereiste te laten zijn, maar dat is door de regering niet overgenomen, omdat het overleggen van een VOG naar het oordeel van de regering niet vrijblijvend mag zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat een Verklaring Omtrent Gedrag verplicht zal worden gesteld voor kandidaat-wethouders. Genoemde leden zijn benieuwd naar een nadere toelichting van de termijn van tien jaar, alsmede de gronden waarop zal moeten worden getoetst bij de VOG-aanvraag. De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting hoe het screeningsprofiel politieke ambtsdragers zich verhoudt tot andere profielen en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld als het gaat om de terugkijktermijn van tien jaar.

Uit de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 volgt dat de reguliere terugkijktermijn vier jaren is. In de Beleidsregels is eveneens opgenomen in welke gevallen wordt afgeweken van deze termijn. Eén van deze gevallen is als de aanvraag van de VOG ziet op een functie met hoge integriteitseisen. In dat geval wordt een terugkijktermijn van tien jaar gehanteerd.²

In het document Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP van de dienst Justis worden de screeningsprofielen die worden gebruikt door de dienst Justis nader geduid. Voor politieke ambtsdragers bestaat reeds een specifiek screeningsprofiel. In dit screeningsprofiel wordt een hoge mate van integriteit beoordeeld. Dientengevolge hanteert de dienst Justis voor politieke ambtsdragers een terugkijktermijn van tien jaar. Hierbij wordt met name gekeken naar omgang met gevoelige informatie, delicten die kunnen duiden op omkoping en de functieaspecten geld, goederen en/of personen die volgen uit het algemene screeningsprofiel.³ Daarin verschilt dit profiel van andere profielen, zoals bijvoorbeeld de kinderopvang of de taxibranche, waaraan weer andere eisen worden gesteld en specifieke strafrechtelijke antecedenten van belang zijn.

² Staatscourant 2017, nr. 68620, p. 3.

³ Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP, p. 3-4.

2.2. Versterking positie commissaris van de Koning

De commissaris van de Koning krijgt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, de bevoegdheid vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en alle documenten, dus ook geheime documenten, in te zien in het geval er in een gemeente sprake is van bestuurlijke problemen of integriteitskwesaties. Kan de regering nader motiveren waarom, in het kader van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in zijn gemeente, de positie van de burgemeester niet wordt versterkt?

De burgemeester heeft reeds een belangrijke positie als het gaat om de bestuurlijke integriteit. Op grond van artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet is de burgemeester verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente. In dat verband kan hij, mede vanuit zijn onafhankelijke en boven de partijen staande positie, gevoelige kwesties aan de orde stellen en bijvoorbeeld een onderzoek raadsleden en wethouders echter niet van hun eigen verantwoordelijkheid zich integer te gedragen en te waken voor (de schijn van) belangenverstrengeling. Wel heeft de burgemeester als voorzitter van de raad een specifieke verantwoordelijkheid in geval van een onverenigbare betrekking of verboden handeling door raadsleden; deze procedures zijn in de Kieswet nader omschreven.

De regering is zoals aangekondigd voornemens om via een nota van wijziging een risicoanalyse van kandidaat-wethouders te verplichten. Daarbij wordt voorgesteld de burgemeester een procesrol te geven bij de risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders, passend bij zijn positie ten opzichte van de raad en de wethouders. De positie van de verschillende organen van het gemeentebestuur wordt in hoge mate door de Grondwet bepaald: het hoofdschap van de raad en de collegiale bestuursvorm van het college. Hoewel de burgemeester boven de partijen staat en voorzitter is van zowel raad als college, staat hij in hiërarchische zin niet boven deze organen. Eventuele nieuwe bevoegdheden van de burgemeester moeten passen binnen dat kader. Momenteel worden geen concrete nieuwe bevoegdheden overwogen. Met de Agenda burgemeester⁴ heb ik aangegeven mij in te spannen voor een betere toerusting en ondersteuning van burgemeesters, ook als het gaat om het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Daarvoor ben ik in gesprek met het NGB en andere betrokkenen. Mocht daaruit blijken dat er een concrete behoefte bestaat, dan is de inzet erop gericht dit te realiseren.

Waarom de positie van de commissaris van de Koning versterken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De commissaris van de Koning heeft op basis van artikel 182, eerste lid, onder c, Provinciewet als rijksorgaan reeds de taak te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. De commissaris van de Koning staat op voldoende afstand van het gemeentebestuur om een rol te spelen in het oplossen van bestuurlijke problemen en integriteitskwesaties. Door zijn gezag en positie is hij bij uitstek in staat om een doorbraak te forceren, als een oplossing op lokaal niveau zonder interventie van buitenaf niet langer mogelijk is. In de praktijk blijkt dat de commissaris van de Koning niet in alle gevallen over voldoende concrete instrumenten beschikt om aan deze zorgplicht te kunnen voldoen. Een goede informatiepositie is daarbij cruciaal gebleken. Voorgesteld wordt om de commissaris van de Koning een bestuurlijke toegangsbevoegdheid

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VII, nr. 108.

te geven: het recht om stukken in te zien en vergaderingen bij te wonen, ook wanneer deze geheim respectievelijk besloten zijn. Dit geeft de commissaris van de Koning een concreet handvat om deze belangrijke taak te kunnen vervullen.

Betekent één en ander dat als er in een provincie sprake is van bestuurlijke dan wel integriteitsproblemen en de commissaris van de Koning belemmerd wordt in zijn taak, dat de Minister van BZK de rol zal vervullen die een commissaris van de Koning vervult op het gemeentelijke niveau? Met andere woorden mag de Minister van BZK dan vergaderingen van het provinciebestuur bijwonen en alle documenten inzien? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

De achtergrond van dit wetsvoorstel is gelegen in integriteitsvraagstukken en bestuurlijke kwesties op gemeentelijk niveau. Deze casuïstiek is er niet bij provincies en hier is dan ook geen aanleiding om de Minister van BZK deze bevoegdheid toe te kennen. Er bestaat voor de Minister van BZK ook geen wettelijk equivalent van de bevoegdheden die de commissaris van de Koning op grond van artikel 182 van de Provinciewet heeft. Dat laat onverlet dat de Minister op grond van artikel 116 Provinciewet het provinciebestuur om ambtsbericht kan verzoeken en zo nodig op het departement kan ontbieden. Ook kan in voorkomend geval een waarnemend commissaris van de Koning worden benoemd (artikel 76 Provinciewet), aan wie een bijzondere opdracht kan worden meegegeven. En ten slotte staat het reguliere interbestuurlijk toezicht ter beschikking: schorsing en vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de bevoegdheid die de commissaris van de Koning (hierna: de commissaris) toebedeeld krijgt om zijn wettelijke taak te vervullen ter bemiddeling bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en integriteitskwesties. De commissaris kan met dit wetsvoorstel ook geheime stukken inzien en collegevergaderingen bijwonen wanneer hij of zij als bemiddelaar optreedt. Deze leden vragen de regering of zij overwogen heeft om deze bevoegdheid verschillend te regelen voor de twee wettelijke bemiddelingstaken; namelijk voor bemiddeling bij verstoorde verhoudingen en integriteitskwesties. Deze leden kunnen zich immers voorstellen dat in het geval van een integriteitskwestie de noodzaak om inzage te hebben in geheime stukken zwaarder weegt dan het belang van het respecteren van de gemeentelijke autonomie dan bij bemiddeling bij verstoorde verhoudingen. Daarnaast kan deze verstrekkende bevoegdheid mogelijk escalierend werken bij verstoorde verhoudingen, terwijl hier juist de-escalierend moet worden opgetreden door de commissaris. Graag een reactie van de regering.

Bij de bestuurlijke toegangsbevoegdheid gaat het in de kern om een versterking van de informatiepositie van de commissaris van de Koning als rijksorgaan, en dan slechts in geval van bestuurlijke problemen of gemeentelijke integriteitskwesties. De commissaris van de Koning heeft te overwegen of het gebruik van deze bevoegdheid «redelijk» is voor het vervullen van zijn adviserende en bemiddelende taak ter zake. Gebruik van die bevoegdheid is dus niet zonder meer aan de orde. De commissarissen van de Koning zullen in de praktijk niet lichtvaardig van deze bevoegdheid gebruik maken. Zij zijn zich terdege bewust van de gevoeligheid die in de interbestuurlijke verhoudingen – waarin de lokale autonomie en het zelfreinigend vermogen voorop staan – kan optreden. Hun optreden is altijd gericht op de-escalatie. Een goede informatiepositie is echter zowel bij bestuurlijke problemen als bij integriteitskwesties van belang, daarom is niet overwogen om deze bevoegdheid verschillend te regelen. Er valt ook niet altijd een duidelijke scheiding tussen bestuurlijke

problemen en integriteitskwesties te trekken. De praktijk laat zien dat achter een integriteitskwestie bestuurlijke problemen kunnen schuilgaan, en omgekeerd.

Deze leden willen graag van de regering weten wat de verhouding is van deze regeling omtrent de commissaris en de discussie over tussentijdse raadsverkiezingen bij ernstig verstoorde verhoudingen. Stel dat straks de voorgestelde bevoegdheid van de commissaris in werking is getreden en de raad tussentijds kan ontbinden bij verstoorde verhoudingen. Hoe moet de commissaris dan met zijn taak en bevoegdheden omgaan volgens de regering?

Met betrekking tot de mogelijkheden van tussentijdse raadsontbinding heb ik u voor de zomer een notitie doen toekomen. Daarin heb ik verschillende varianten geschetst waarin dit zou kunnen worden vormgegeven, indien de Grondwetgever ervoor zou kiezen dit mogelijk te maken.⁵ Aangezien de wijze van vormgeving bepalend zal zijn voor de vraag wie zou kunnen besluiten tot een ontbinding en dus ook voor de vraag welke rol de commissaris van de Koning daar eventueel in zou kunnen vervullen, zou een antwoord op deze vraag nu vooruitlopen op de keuzes die nog gemaakt zouden moeten worden.

Diezelfde vraag geldt ook voor de situatie als een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester aan de macht is en de verhoudingen zijn verstoor. Welke consequenties voorziet de regering in die situatie?

Een gekozen burgemeester zou zich – ook binnen de bestaande constitutionele kaders – anders verhouden tot de andere organen van het gemeentebestuur, alsmede tot de provincie en het Rijk. Daarbij speelt het directe kiezersmandaat een belangrijke rol. Welke gevolgen dit echter precies zal hebben, is net als bij de voorgaande vraag in grote mate afhankelijk van de dan te maken keuzes. Een verandering in de aanstellingswijze en/of positie van de burgemeester, dwingt als vanzelfsprekend tot een heroverweging en eventueel aanpassing van bestaande *checks & balances*. Er zullen altijd voorzieningen nodig zijn in geval van bestuurlijke problemen of in geval van integriteitskwesties. Dat geldt ook, of misschien zelfs juist als de positie van de burgemeester door een verandering in de aanstellingswijze politieker wordt.

Kan de regering ook het scenario schetsen wat gaat gebeuren als sprake is van verstoorde verhoudingen en de raad kan tussentijds ontbinden, de burgemeester is direct door de bevolking gekozen en de commissaris heeft de bevoegdheden zoals in het wetsvoorstel geregeld. Wat zijn de consequenties voor de rol van de commissaris in deze situatie?

Zoals hiervoor reeds is omschreven, is een algemeen antwoord op deze «als dan vraag» op dit moment niet te geven. Voor het mogelijk maken van tussentijdse raadsontbinding wegens ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen is allereerst een Grondwetsherziening noodzakelijk. Als de Grondwetgever daarvoor zou kiezen, zijn er vervolgens nog de nodige keuzes te maken ten aanzien van wie tot een ontbinding bevoegd zou zijn en onder welke voorwaarden. Ook ten aanzien van de gekozen burgemeester zijn verschillende varianten denkbaar, ieder met zijn eigen gevolgen voor de positie van de burgemeester ten aanzien van andere organen, waarbij zelfs de vraag naar aanvullende wijziging van Hoofdstuk 7 van de Grondwet ter zake van het hoofdschap van de raad en

⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VII, nr. 128.

het collegiaal bestuur een rol kan gaan spelen.⁶ Nu onderhavig wetsvoorstel nadrukkelijk is ingericht op de bestaande bestuurlijke verhoudingen – dus zonder een mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding wegens ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen, en zonder gekozen burgemeester – acht de regering het niet zinvol om in het kader van het onderhavige wetsvoorstel vooruit te lopen op eventuele aanpassingen die het bereik van dit wetsvoorstel (ver) te buiten gaan. Voor elk bestuurlijk stelsel geldt niettemin dat er *checks & balances* zullen moeten zijn; dat geldt in ieder geval ten aanzien van bestuurlijke problemen en integriteitskwesties.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd hoe de regering denkt over een eventuele rol van de raad bij de uitoefening van de bevoegdheid van de commissaris.

Er is voor gekozen de commissaris van de Koning deze bevoegdheid toe te delen, omdat hij op afstand staat van het gemeentebestuur. De raad bevindt zich midden in het bestuur en kan zelf onderdeel zijn van het conflict. De commissaris is geen onderdeel van het bestuur en geen partij in het conflict en kan zo zorgdragen voor een objectieve blik. Dat maakt hem bij uitstek geschikt om te adviseren en te bemiddelen tussen partijen. Daartoe dient hij over een sterke informatiepositie te beschikken. Dan past het niet om de commissaris van de Koning daarin afhankelijk te maken van de raad of andere gemeentelijke bestuursorganen; gemeentelijke betrokkenheid bij de uitoefening van de rijkstaken zou zich überhaupt slecht verhouden tot de vereiste onafhankelijke positie van de commissaris van de Koning. De bestuurlijke toegangsbevoegdheid dient ter versterking van de informatiepositie van de commissaris van de Koning en kan uitsluitend worden ingezet in geval van bestuurlijke problemen of een integriteitskwestie. Het wetsvoorstel creëert daarmee concrete handvatten voor de uitoefening van een reeds bestaande taak om te adviseren en te bemiddelen. De raad speelt uiteraard een centrale rol in het vinden van een uiteindelijke oplossing. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de bestuurlijke verhoudingen en besluitvormingsbevoegdheid binnen het gemeentebestuur of in de relatie tussen de commissaris van de Koning en het gemeentebestuur.

In het voorstel kan de commissaris zich inzage verschaffen in stukken wanneer dat volgens het redelijk oordeel van de commissaris zelf nodig is. Vervolgens legt de commissaris als rijksorgaan verantwoording af aan de regering. In deze procedure komen geen direct gekozen organen aan bod. Een grotere rol van de volksvertegenwoordiging zou dan op zijn plaats zijn om transparantie en democratische legitimatie in het proces te bewerkstelligen. Bovendien wordt de gemeentelijke autonomie meer gerespecteerd volgens deze leden. Is de regering met deze leden van mening dat rechtsstatelijke waarborgen als de gemeentelijke autonomie en democratische legitimatie een grotere rol van de raad vragen bij de uitoefening van deze bevoegdheid? Zo ja, zou de raad toestemming moeten geven bij inzage van geheime documenten door de commissaris? Zo nee, zou de raad dan anderszins betrokken moeten worden bij de uitoefening van deze bevoegdheid van de commissaris? Zou de raad bijvoorbeeld schriftelijk op de hoogte gesteld moeten worden van welke documenten de commissaris gaat inzien?

Voorop staat de lokale autonomie en het zelfoplossend vermogen van gemeenten, waarbinnen de burgemeester een bijzondere zorg heeft ter bevordering van de bestuurlijke integriteit en goed bestuur. Het is en blijft

⁶ Vgl. Notitie varianten aanstellingswijze en gevolgen positie burgemeester, Kamerstukken II, 2014/15, 31 570, nr. 29.

enkel de raad die een wethouder kan ontslaan bij een integriteitskwestie, de zetel van een raadslid vervallen kan verklaren in geval van een verboden handeling of een oordeel heeft te vellen over verlies van de vereisten voor het lidmaatschap dan wel een onverenigbare betrekking. Dat maakt dat commissarissen van de Koning in de praktijk terughoudend zullen zijn voordat zij van hun bevoegdheden als rijksorgaan gebruik maken. Dat neemt echter niet weg dat zij zullen interveniëren wanneer dat in het belang van de gemeente en het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur noodzakelijk is. Door de raad de bevoegdheid te geven om te bepalen welke (geheime) documenten door de commissaris van de Koning zouden mogen worden ingezien, of welke (besloten) vergaderingen hij zou mogen bijwonen, zou het doel van dit wetsvoorstel worden ondergraven. Zoals de praktijk laat zien, is versterking van de positie van de commissaris van de Koning als rijksorgaan, in het bijzonder zijn informatiepositie, cruciaal voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen. De commissaris van de Koning moet in dergelijke gevallen onbelemmerd kunnen optreden en alle relevante informatie tot zich kunnen nemen, zeker nu de raad ook zelf onderdeel van het bestuurlijk probleem of de integriteitskwestie kan zijn. Betrokkenheid van de raad bij de uitoefening van deze bevoegdheid van de commissaris van de Koning doet afbreuk aan zijn positie als rijksorgaan en belemmert hem in de uitoefening van die functie. Opgemerkt zij dat nu het wetsvoorstel geen verandering brengt in de verhoudingen binnen het gemeentebestuur en de bevoegdheid om besluiten te nemen, de voorgestelde bevoegdheid van de commissaris van de Koning zich naar het oordeel van de regering goed verhoudt tot de beginselen van lokale autonomie en democratische legitimatie.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag waarom de regering denkt dat met dit wetsvoorstel de integriteit van decentrale bestuurders voldoende gewaarborgd is ten opzichte van de huidige situatie?

De regering ziet dit voorstel in samenhang met de uit te brengen nota van wijziging en de in voorbereiding zijnde tweede tranche aan wetgeving rondom bestuurlijke integriteit. In de brief van 19 maart 2018⁷ is een pakket aan acties en maatregelen aangekondigd, waaronder ook een breed aanbod aan ondersteuningsmogelijkheden, dat voldoende aanknopingspunten biedt om de integriteit van decentrale bestuurders te bevorderen en beter te kunnen waarborgen. In de AO's integriteit van april 2018 en november 2019 heeft de Tweede Kamer haar steun uitgesproken voor het gevoerde beleid en aangedrongen op een spoedige behandeling van de toen nog in voorbereiding zijnde wetgeving; de regering blijft zich hier onverminderd voor inspannen, en voelt zich op dit punt ook gesteund door de koepels en beroepsverenigingen.

Kan de regering aangeven welke andere (extra) wettelijke waarborgen overwogen zijn?

De regering is voornemens een verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit naar kandidaat-wethouders en -gedeputeerden bij nota van wijziging aan dit wetsvoorstel toe te voegen. Het is de bedoeling dat die verplichting bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 van kracht is, indachtig de motie-Van der Graaf c.s. In het tweede, nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel zal een concreet voorstel worden gedaan ter verscherping van de screening van de burgemeester en de commissaris van de Koning, naast enkele andere onderwerpen.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146.

Voorts vragen deze leden hoe de regering de handhaving van de voorgestelde regels voor zich ziet?

Voorop staat de individuele verantwoordelijkheid van iedere volksvertegenwoordiger en bestuurder. Daarbij komt dat volksvertegenwoordigers en bestuurders elkaar kunnen bevragen op bepaalde gedragingen. Ook stelt de gemeenteraad een gedragscodes vast voor de raad, het college en de burgemeester (artikel 15, derde lid, 41c, tweede lid en 68, tweede lid Gemeentewet). Toezien op het naleven van de normen ligt daarmee vooral bij de decentrale overheden zelf. Dit past ook bij de lokale autonomie, het zelfoplossend vermogen van gemeenten en de eigen democratische legitimatie van de gemeenteraden. Het gaat bij het bevorderen van de bestuurlijke integriteit immers om meer dan enkel de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het gaat om het creëren van een cultuur waarin men zich bewust is van risico's, deze risico's bespreekbaar zijn, en men zich ook politiek rekenschap geeft van de bijzondere positie waarin men zich als volksvertegenwoordiger of bestuurder bevindt. De reeds bestaande zorgplicht van de burgemeester om de bestuurlijke integriteit te bevorderen, moet mede in dat licht worden gezien. De voorgestelde regels dragen naar de mening van de regering bij aan die uitgangspunten, zonder het decentraal bestuur onder permanent toezicht te stellen.

Wat de specifieke onderdelen betreft, kan het volgende worden opgemerkt. Bij de benoeming van een wethouder zal de gemeenteraad moeten toetsen of de kandidaat over een VOG beschikt, een kandidaat-wethouder is immers niet benoembaar zonder het overleggen van een VOG. Een benoeming in strijd met dit (of een ander) benoembaarheidsvereiste zou overigens voor vernietiging op grond van artikel 268 Gemeentewet in aanmerking kunnen komen.

Met betrekking tot het zich onthouden van deelname aan beraadslaging en stemming wegens belangenstrengeling zullen raadsleden respectievelijk burgemeester en wethouders primair zelf de afweging moeten maken of ze zich moeten onthouden. Raadsleden, maar ook de leden van het college, kunnen ook elkaar hierop aanspreken, evenals dat de burgemeester als voorzitter dit in beide gevallen kan doen. In een bestuursrechtelijke procedure kan de bestuursrechter net als nu daaraan toetsen, zij het dat in het wetsvoorstel duidelijk wordt gemaakt dat artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht daarbij buiten beschouwing zal moeten worden gelaten. Ook zou een besluit waarbij een van de leden zich ten onrechte niet van deelname aan beraadslaging en stemming heeft onthouden, in aanmerking kunnen komen voor vernietiging ex artikel 268 Gemeentewet.

De commissaris van de Koning ten slotte heeft zelf te overwegen of het gebruik van de informatiebevoegdheid redelijk is voor het vervullen van zijn adviserende en bemiddelende taak ter zake. Het betreft een bevoegdheid van de commissaris als rijksorgaan, waarvoor hij verantwoording verschuldigd is aan de Minister van BZK.

Is het toezicht- en handhavinginstrumentarium voldoende uitgerust?

De primaire verantwoordelijkheid voor naleving van de regels berust bij decentrale overheden zelf, beginnend bij iedere afzonderlijke politieke ambtsdrager. Zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, past dit bij de lokale autonomie en het zelfoplossend vermogen van gemeenten. Wel is het noodzakelijk dat de informatiepositie van de commissaris van de Koning wordt versterkt. Ten aanzien van juridische of

beleidsinhoudelijke aspecten kan gebruik worden gemaakt van het generieke interbestuurlijk toezichtinstrumentarium.

Deze leden wijzen in dit verband op het feit dat bijvoorbeeld het neven-functieregister bij veel decentrale overheden onvoldoende wordt gecontroleerd. Het recente voorbeeld van een wethouder in de gemeente Urk is hier, helaas, een goed voorbeeld van. Hoe gaat de regering de naleving hiervan versterken?

Specifiek ten aanzien van de verplichting om nevenfuncties en de inkomsten daaruit openbaar te maken, is de regering voornemens bij eerdergenoemde nota van wijziging verplicht te stellen dat deze niet alleen ter inzage moeten worden gelegd maar ook op de website van de desbetreffende overheid gepubliceerd moeten worden. Het aanleveren van de juiste informatie is de individuele verantwoordelijkheid van iedere ambtsdrager, maar de burgemeester kan hier vanuit zijn zorgplicht en als voorzitter van zowel de raad als het college periodiek op wijzen. De raad kan vanuit zijn controlerende rol wethouders en de burgemeester op hun verplichtingen bevragen, net zoals dat raadsleden elkaar onderling en de leden van het college elkaar onderling kunnen bevragen. Ten slotte zal ook de regering decentrale overheden op het belang van openbaarmaking blijven wijzen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat de commissaris van de Koning een rol heeft bij integriteitskwesaties en bestuurlijke problemen. Zij constateren wel dat vanuit de VNG zorgen zijn geuit over de uitbreiding van de bevoegdheid voor de commissarissen. Kan de regering ingaan wat de invloed is van dit voorstel op de lokale autonomie?

Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de lokale autonomie. Zoals aangegeven in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van D66, brengt het voorstel geen wijziging in de bestaande verhoudingen binnen het gemeentebestuur en de bevoegdheid om besluiten te nemen. Het wetsvoorstel versterkt slechts de informatiepositie van de commissaris van de Koning zodat hij zijn bemiddelende en adviserende rol beter kan invullen, maar geeft hem geen rol in het bestuur c.q. de besluitvorming.

Kan de regering voorts ingaan op minder verre gaande varianten om de positie van de commissaris van de Koning waar nodig te versterken.

De regering wijst erop dat de bestuurlijke toegangsbevoegdheid een instrument is om een reeds bestaande taak beter te kunnen vervullen. Het bestuurlijk toegangsrecht biedt de commissaris van de Koning concrete handvatten ter invulling van zijn verantwoordelijkheid om te adviseren en te bemiddelen bij bestuurlijke problemen of in geval van gemeentelijke integriteitskwesaties. In diverse gevallen de afgelopen jaren is de behoefte aan een dergelijke bevoegdheid gebleken. De beschikking over de juiste informatie is cruciaal voor de commissaris van de Koning om zijn taak uit te kunnen oefenen. Als rijksorgaan moet hij onbelemmerd kunnen optreden. Met onderhavig wetsvoorstel wordt de commissaris van de Koning nadrukkelijk niet in staat gesteld om gemeentelijke besluiten terug te draaien of te forceren; die bevoegdheid blijft uitsluitend bij het gemeentebestuur, onverlet het reeds bestaande generieke toezichtinstrumentarium (schorsing en vernietiging respectievelijk indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing). De regering is daarom van mening dat dit wetsvoorstel slechts een beperkte aanvulling op het instrumentarium betekent, maar deze aanvulling niettemin noodzakelijk is om tot een

versterking van de informatiepositie van de commissaris van de Koning te komen, gelet op de hem reeds opgedragen wettelijke taak.

2.3. De bepalingen inzake belangenverstrengeling

2.3.1. Stemonthouding

De leden van de VVD-fractie merken op dat wordt voorgesteld om in artikel 13, 1e lid, naast onthouding van stemming ook onthouding van beraadslaging op te nemen. Met de regering zijn de leden van de VVD-fractie het eens dat beraadslaging en stemming met elkaar zijn verbonden. Vastgelegd wordt dat een raadslid bij een samenwerkingsverband werkzaam kan zijn als hij geen werkzaamheden verricht voor de gemeente waar hij raadslid is. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de werkzaamheden van een raadslid, dat werkzaam is bij een samenwerkingsverband, wel van elkaar zijn te scheiden. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de werkzaamheden van een raadslid voor zo'n samenwerkingsverband door elkaar heen lopen en niet gemakkelijk zijn te scheiden. Zij vragen de regering hierop in te gaan.

Of werkzaamheden in de praktijk zijn te scheiden, zal afhangen van de aard van de functie: het maakt nogal uit of iemand werkzaam is in beleid, staf, uitvoering of inspectie, om maar een onderscheid te noemen. Voorts is ook van invloed uit hoeveel deelnemende gemeenten het samenwerkingsverband bestaat en hoe de interne werkwijze is georganiseerd.

2.3.2. Onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen

De leden van de SP-fractie lezen dat ambtenaren van een gemeenschappelijke regeling geen werkzaamheden mogen uitvoeren voor de gemeente waar de gemeenschappelijke regeling onderdeel van is. Dat lijkt deze leden vanzelfsprekend, maar zij vragen ook of dit gezien de aard van een gemeenschappelijke regeling wel mogelijk. Kan bijvoorbeeld iemand die raadslid is in Amsterdam niet werken voor de vervoerregio Amsterdam, omdat werkzaamheden ook betrekking hebben op die gemeente?

Dit is onjuist. Een raadslid mag bij een gemeenschappelijke regeling werken, zolang hij geen werkzaamheden verricht onder de directe verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur (of een lid daarvan) van de gemeente waar hij raadslid is. Dat betekent dat iemand die raadslid is in Amsterdam, wel degelijk kan werken voor de vervoerregio Amsterdam, zij het dat hij als ambtenaar niet in een verantwoordingsrelatie ten opzichte van (een lid van) het gemeentebestuur van Amsterdam mag staan.

Betekent dit in praktijk dat vrijwel alle ambtenaren die werken voor een gemeenschappelijke regeling geen raadslid meer zouden kunnen zijn?

Dat is uitdrukkelijk niet beoogd, zie het antwoord op de vraag hierboven. Het is aan de desbetreffende ambtenaar om met zijn leidinggevende concrete afspraken te maken dat hij geen werkzaamheden in ondergeschiktheid aan (een lid van) het gemeentebestuur verricht, zodat van een onverenigbare betrekking geen sprake is en het risico op (schijn van) belangenverstrengeling zich niet voordoet.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de voorgestelde tekst de onduidelijkheid als het gaat om de positie van deze ambtenaren niet geheel oplost. Het komt deze leden gekunsteld voor dat een raadslid wel werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband, mits hij geen werkzaamheden verricht voor de eigen gemeente. Is met de aard van de

gemeenschappelijke regeling doorgaans niet gegeven dat de taakuitoefening en beleidsvoering gelijkelijk doorwerken in alle deelnemende gemeenten en dat daarmee onvermijdelijk een relatie met de eigen gemeente bestaat, ook als in strikte zin geen werkzaamheden voor die gemeente worden verricht?

De huidige bepaling leidt in de praktijk tot onduidelijkheid, de voorgestelde bepaling tracht helderheid te scheppen. Hoewel een absoluut verbod wellicht nog duidelijker zou zijn, voert dat naar het oordeel van de regering te ver. De regering kan de redenering van de leden van de SGP-fractie volgen, maar meent dat het voor raadsleden nog steeds mogelijk moet zijn om werkzaam te zijn bij een gemeenschappelijke regeling waarin de gemeente deelneemt. Het is echter van belang dat het betreffende raadslid dit werk onafhankelijk kan doen van het gemeentebestuur van de gemeente waarin hij raadslid is. Hij moet met andere woorden niet ondergeschikt zijn aan (een lid van) het gemeentebestuur. Tot op heden was het onderscheidend criterium of taken aan de betreffende gemeenschappelijke regeling waren gedelegeerd of gemandateerd. Omdat de regering van mening is dat dit onderscheid voor betrokkenen niet in de benodigde duidelijkheid voorzag, is onderhavig voorstel tot stand gekomen.

Waarom is niet gekozen voor een ruimere onverenigbaarheid gekozen, al dan niet met een goede overgangsregeling?

Hoewel er goede redenen zijn bepaalde onverenigbaarheden in de wet op te nemen, moet ook worden erkend dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie is. Iedere beperking die wordt gesteld ten aanzien van de andere werkzaamheden die een raadslid mag vervullen, beperkt dus de volksvertegenwoordiger in zijn mogelijkheden er een betrekking op na te houden. De regering wil hierbij ook oog houden voor de aantrekkelijkheid van het politieke ambt. Een ruimere onverenigbaarheid zou een te forse inperking van de mogelijkheden voor raadsleden betekenen, terwijl een functie als ambtenaar bij een gemeenschappelijke regeling waar de gemeente waar iemand raadslid is aan deelneemt, naar het oordeel van de regering niet in absolute zin tot een onverenigbaarheid zou hoeven te leiden.

2.4. Hervreiding van zetels bij lijstuitputting

Een vraag van de leden van de VVD-fractie heeft betrekking op de hervreiding van zetels bij lijstuitputting. Voorgesteld wordt om dit ook mogelijk te maken voor gemeenten die een zetelaantal hebben dat ligt tussen de dertien en negentien. Hoewel, als het gaat om het leggen van de grens bij negentien zetels, wordt aangesloten bij de regeling met betrekking tot de restzetel-verdeling in gemeenten, komt het voorstel de leden van de VVD-fractie toch enigszins arbitrair voor. Een uitbreiding naar alle gemeenteraden heeft de regering niet overwogen, maar kan de regering nader motiveren waarom er voor is gekozen om de grens in dezen te leggen bij «negentien» zetels, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Elders in de Kieswet wordt de grens van negentien zetels gehanteerd voor het systeem van de restzetelverdeling. Vanuit het oogpunt van uniformiteit en duidelijkheid van de wetgeving is het wenselijk om deze zelfde grens te hanteren. De regering ziet die grens als het meest objectieve aanknopingspunt, hoewel ook voor een ander zeteltal gekozen had kunnen worden, wat echter eveneens de vraag naar de keuze voor een bepaalde grens had opgeroepen. De gekozen grens staat naar het oordeel van de regering ook in een redelijke verhouding tot het aantal raadszetels

en de daarmee corresponderende inwonersklassen van artikel 8 Gemeentewet. De voorgestelde wijziging heeft slechts betekenis voor kleine gemeenten tot en met 20.000 inwoners.

De leden van de SGP-fractie begrijpen de wens om de grens van de uitputtings-regeling te verhogen, maar zij vragen of de regering wil toelichten waarom het inhoudelijk voor de hand ligt om de uitputtingsregeling te laten aansluiten bij de restzetelverdeling. Op basis van welke berekeningen en uitgangspunten is de problematiek van uitputting tot de grens van 19 zetels nodig en welke overwegingen zijn eerder gemaakt om voor de lagere grens van 13 te kiezen, zo vragen zij.

Bij de invoering van de Kieswet in 1989 is in de memorie van toelichting overwogen dat bij kleine gemeenten de continuïteit van het bestuur gevaar zou lopen, indien zich enkele malen een geval van lijstuitputting zou voordoen. De kans dat bij tussentijdse lijstuitputting de continuïteit van het bestuur gevaar loopt werd kleiner geacht, naarmate het vertegenwoordigend orgaan meer leden heeft. Tegen die achtergrond werd gesteld dat in geval van tussentijdse lijstuitputting alleen bij zeer kleine vertegenwoordigende organen de continuïteit van het bestuur een groter belang vertegenwoordigt dan het vermijden van een inbreuk op het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Eerder is door de regering de verwachting uitgesproken dat het verschijnsel van lijstuitputting zich niet voor zou doen bij grotere vertegenwoordigende organen.⁸

Het exacte kantelpunt is daarbij een beleidsmatige keuze geweest, zoals het dat nu weer is. De omvang van de gemeenteraad die de Kieswet hanteert voor het systeem van restzetelverdeling (tot 19 zetels), vindt de regering ook in dit geval een passend aanknopingspunt. Daarmee gaat de voorgestelde wijziging slechts betekenis hebben voor gemeenten tot en met 20.000 inwoners, hetgeen de regering in deze context passend vindt voor wat onder een kleine gemeente mag worden verstaan. Ophoging van de grens ligt voor de hand omdat het takenpakket van gemeenten fors is toegenomen en het daarmee wenselijk is dat ook vertegenwoordigende organen van een grotere omvang in aanmerking kunnen komen voor herverdeling van zetels bij lijstuitputting. Indien een zetel structureel onbezet zou blijven, draagt dit bij vertegenwoordigende organen van een kleine omvang het risico in zich dat de stemmen staken en besluitvorming stagneert; ook dat risico wordt met de uitbreiding van de reeds bestaande mogelijkheid verminderd.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering de regeling voor lijstuitputting niet generiek wil toepassen op gemeenten groter dan 20.000 inwoners. Tegelijk dringt zich de vraag op of ook voor deze gemeenten niet enige ondergrens dient te bestaan om situaties te voorkomen dat een substantieel deel van de gemeenteraad uitvalt. Is er ook in deze gemeente niet een kantelpunt waarbij niet langer eenzijdig recht gedaan kan worden aan het belang van de verkiezingsuitslag? Deze leden vragen de regering hierop nader te reflecteren.

Herverdeling van zetels in geval van lijstuitputting is een praktische oplossing voor een principiële probleem. Het is onwenselijk als een algemeen vertegenwoordigend orgaan voor langere tijd niet voltallig is. Anderzijds doet het ten principale afbreuk aan het door de kiezer gegeven mandaat als de politieke samenstelling van de volksvertegenwoordiging als gevolg van een herverdeling van zetels wijzigt. Nu het argument van de bestuurbaarheid van de gemeente bij raden vanaf een bepaalde omvang minder een rol speelt, ziet de regering ook geen noodzaak tot het

⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 161–162.

uitbreiden van de mogelijkheid tot herverdeling van zetels bij lijstuitputting. De doorbreking van het mandaat van de kiezer dient naar het oordeel van de regering beperkt te blijven tot de gevallen waar de bestuurbaarheid van de gemeente onder druk kan komen te staan door een te kleine raad in verhouding tot de gemeentelijke schaal; waar die grens precies ligt, is een kwestie van bestuurlijke appreciatie. De regering merkt wel op dat door het proces van schaalvergroting de omvang van gemeenten is toegenomen. De grens van 13 raadszetels (gemeenten tot en met 10.000 inwoners) heeft daardoor in de praktijk voor een steeds kleinere groep gemeenten betekenis. Wil de mogelijkheid van herverdeling betekenis houden voor kleine gemeenten, dan dient de grens te worden opgehoogd. Het verhogen van de grens kan zo gezien ook worden beschouwd als het meebewegen met de ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie.

2.5. Geheimhouding

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering over het opheffen en het opleggen van geheimhouding. Het wetsvoorstel regelt dat bekrachtiging van de geheimhouding door de raad niet meer vereist is. Het opheffen van geheimhouding blijft een aangelegenheid van de raad als hoogste orgaan. Daarmee wordt volgens de regering het hoofdschap van de raad geëerbiedigd. Dit betekent in de praktijk echter dat de raad op het moment dat de discussie over de geheimhouding speelt gepasseerd kan worden. Is de regering het met deze leden eens dat met deze wijziging de raad uiteindelijk in een zwakkere positie komt te staan ten opzicht van het college met betrekking tot geheimhouding? Zo ja, is het hoofdschap van de raad dan wel genoeg gerespecteerd met deze regeling?

De regering wil benadrukken dat dit naar haar oordeel geenszins het geval is. Hoewel het vereiste van bekrachtiging vervalt, blijft de raad bij uitsluiting bevoegd de geheimhouding op te heffen met betrekking tot informatie die bij de raad berust. Daarmee is er geen verschil ten opzichte van de huidige situatie, waarin het college onder geheimhouding stukken overlegt aan de raad. Ook in die situatie is het college in de eerste plaats verantwoordelijk voor een toetsing aan artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, en kan de raad ervoor kiezen de geheimhouding in stand te laten of deze te laten vervallen. Hoewel dus geen expliciet besluit tot bekrachtiging meer vereist is, is van een verschuiving van bevoegdheden geen sprake. Het onderhavige voorstel heeft enkel tot doel een voor de praktijk beter toepasbaar model te ontwikkelen, waarbij tevens minder dan in de huidige wettelijke regeling onduidelijkheid kan ontstaan over de geldigheid van opgelegde geheimhouding in het geval de bekrachtiging per abuis niet op het aangewezen moment heeft plaatsvonden.

Deze leden vragen verder hoe de regering de hoogte van de straf heeft bepaald bij de schending van de geheimhoudingsplicht?

Vooropgesteld dient te worden dat hoewel er sprake is van een sanctie indien een raadslid van het ontvangen van geheime stukken wordt uitgesloten, hier geen sprake is van een punitieve straf. Met onderhavig voorstel wordt aan de raad de bevoegdheid gegeven om een lid uit te sluiten van het ontvangen van geheime informatie, indien dit lid de geheimhoudingsplicht heeft geschonden. Dit dient primair het functioneren van het gemeentebestuur. Deze uitsluiting moet ook niet worden gezien als substituut voor strafrechtelijke vervolging; strafrechtelijke veroordeling blijft mogelijk op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Voor een periode van 3 maanden is gekozen vanuit de

gedachte dat binnen deze periode een zekere afkoeling en normalisering van de verhoudingen kan plaatsvinden, zonder een te ingrijpende inbreuk te maken op het functioneren van het betrokken raadslid.

Deze leden kunnen zich voorstellen, hoewel zij hopen dat het bijna niet voorkomt, dat iemand meerdere keren geheime informatie lekt. Hoe moeten raadsleden omgaan met een dergelijk geval. Is de regering van mening dat telkens drie maanden uitsluiting van geheime informatie opleggen voldoende is voor recidivisten? Zo nee, wat is wel voldoende? Is een 3-strikes-out systeem in zo'n geval wellicht een oplossing?

Een raadslid voor drie maanden uitsluiten van het ontvangen van geheime informatie is reeds een vergaande inperking van de mogelijkheden van een raadslid zijn of haar functie uit te oefenen. Dit laat bovendien de mogelijkheid open dat het raadslid voor het lekken van geheime informatie strafrechtelijk wordt vervolgd en veroordeeld (artikel 272 Wetboek van Strafrecht). Verdergaande sanctionering is om die reden niet overwogen. De regering is van mening dat van de geïntroduceerde mogelijkheid voldoende afschrikwekkende werking uitgaat.

Naast dit strafregime kunnen raadsleden nog steeds worden vervolgd door het Openbaar Ministerie (OM). Onderzoeken door het OM naar politici zijn gevoelige zaken. Een korte duur zou in zo'n geval de voorkeur hebben. Hoe lang mag een onderzoek naar een politicus door het OM duren volgens de regering? Vind de regering een jaar bijvoorbeeld te lang?

De duur van een strafrechtelijk onderzoek is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Enerzijds hecht de regering er waarde aan dat een strafrechtelijk onderzoek spoedig kan worden afgerond, zeker waar dit anders het onbelemmerd functioneren van politieke ambtsdragers kan schaden. Dat geldt in het bijzonder voor die gevallen waarin de aangifte wordt gedaan uit onvrede met een bepaald besluit of een bepaalde handeling, of wanneer de aangifte vooral lijkt te zijn ingegeven om iemand zwart te maken; van enige serieuze vermoedens van strafbare feiten is dan doorgaans geen sprake, zodat het Openbaar Ministerie in principe snel zou kunnen concluderen dat geen onderzoek hoeft te worden gestart. Anderzijds vindt de regering het van belang dat strafrechtelijk onderzoek zorgvuldig plaatsvindt. De regering vertrouwt erop dat het Openbaar Ministerie hierin een goede afweging maakt

Een punt van aandacht voor de leden van de fractie van GroenLinks is het huidige tijdelijke digitale «stelsel» in verband met covid-19. Doordat veel vergaderingen van decentrale besturen digitaal plaatsvinden is het veilig bespreken van geheime of vertrouwelijke stukken lastiger te waarborgen. Hoe beziet de regering dit? Graag een nadere toelichting of dit het bestaande wettelijke stelsel voldoende is gewaarborgd en of dit wetsvoorstel daar volgens de regering voldoende aandacht voor heeft.

Digitale besluitvorming is thans tijdelijk mogelijk gemaakt door middel van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming. Daarbij is rekening gehouden met het belang van geheimhouding doordat besloten vergaderingen en geheime stemmingen niet digitaal mogelijk zijn gemaakt en daarom nog steeds enkel fysiek kunnen plaatsvinden. Deze beperking is ingegeven vanuit de erkenning dat beslotenheid en geheimhouding in een digitale omgeving onvoldoende te garanderen is. De regering is van mening dat de geheimhouding en vertrouwelijkheid hiermee voldoende wettelijk gewaarborgd zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de effectiviteit van de maatregel om een raadslid ten hoogste drie maanden uit te sluiten van geheime informatie. Bij het uitsluiten van de deelname van de beraadslaging is het effect in alle gevallen duidelijk, maar kan het bij het uitsluiten van geheime informatie in veel gevallen niet zo zijn dat gedurende de maximumperiode niet eens geheime informatie wordt verstrekt? In hoeverre is een doeltreffender regeling mogelijk zo vragen zij.

Het is voorstelbaar dat er geen geheime informatie wordt verstrekt gedurende de periode dat een raadslid wordt uitgesloten. Met onderhavig voorstel wordt aan de raad de bevoegdheid gegeven om een lid uit te sluiten van het ontvangen van geheime informatie, indien dit lid de geheimhoudingsplicht heeft geschonden. Dit dient primair het functioneren van het gemeentebestuur. Deze uitsluiting moet ook niet worden gezien als substituut voor strafrechtelijke vervolging; strafrechtelijke veroordeling blijft mogelijk op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Voor een periode van drie maanden is gekozen vanuit de gedachte dat binnen deze periode een zekere afkoeling en normalisering van de verhoudingen kan plaatsvinden, zonder een te ingrijpende inbreuk te maken op het functioneren van het betrokken raadslid. De doeltreffendheid van de regeling zal altijd moeten worden afgewogen tegen het gewicht van het democratisch mandaat van het betrokken raadslid. Daarom heeft de regering voor een zekere terughoudendheid gekozen.

3. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorliggende voorstel een eerste tranche aan wetgeving op dit terrein betreft. De tweede tranche is reeds aangekondigd in brieven aan de Kamer van oktober 2018 en juli 2019 en is blijkens de memorie van toelichting (blz. 3) nog in voorbereiding. Omdat het de bedoeling is, dat zowel het onderhavige wetsvoorstel als de in voorbereiding zijnde tweede tranche in werking treden vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022, vragen de leden van de CDA-fractie de regering het tijdpad aan te geven voor de tweede tranche. In dit verband herinneren deze leden aan de brief van juli 2019 (TK 28 844, nr. 186), waarin de Minister de Kamer liet weten dat een wetsvoorstel tweede tranche in 2020 in procedure zou gaan.

Oorspronkelijk was voorzien dat de verplichte risicoanalyse integriteit voor wethouders in de tweede tranche zou worden geregeld. De regering kiest er nu voor, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen, dit bij nota van wijziging in het onderhavige wetsvoorstel te regelen. De nota van wijziging is thans gereed voor bestuurlijke consultatie en zal na advisering door de Raad van State bij de Tweede Kamer worden ingediend. De regering zal zich inspannen voor een voorspoedige parlementaire behandeling, zodat met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen tijdig met de voorlichting aan en ondersteuning van de gemeenten kan worden begonnen.

De voorbereidingen voor de tweede tranche gaan ondertussen door. De regering streeft ernaar dat dit wetsvoorstel het tweede kwartaal in consultatie kan, zodat het in het vierde kwartaal bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens de regering de twee tranches samen «een voldoende robuust pakket aan wetgevende maatregelen ter bevordering van de bestuurlijke integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur» vormen. Is de regering het met deze leden eens dat de geclaimde robuustheid beter beoordeeld kan

worden als deze twee tranches als één wetsvoorstel behandeld zouden worden?

Hoewel de regering de samenhang tussen de voorstellen van harte onderschrijft, moet worden aangetekend dat de voorstellen tezamen een veelheid aan onderwerpen beslaan, die niet allen gelijktijdig konden worden voorbereid, die afstemming met en consultatie van andere partijen noodzakelijk maakten, en waarvan ook voorstelbaar is dat deze een afzonderlijke beoordeling vragen. Dit onderscheid in voorbereiding en planning is ook indicatief aan de Tweede Kamer gemeld in de brief van 12 oktober 2018.⁹ Met de uit te brengen nota van wijziging bewerkstelligt de regering dat de noodzakelijke wijzigingen met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in ieder geval in één wetsvoorstel zijn verenigd.

Deze leden vragen de regering waarom is gekozen om deze wet in twee tranches te delen. Wanneer kan de Kamer de volgende tranche verwachten?

Ik hoop u dit wetsvoorstel in het vierde kwartaal te kunnen aanbieden. De inzet is erop gericht het conceptwetsvoorstel in het tweede kwartaal in consultatie te brengen. Voornoemde nota van wijziging op de eerste tranche, inzake de verplichte risicoanalyse integriteit voor bestuurders, zal ik u naar verwachting in het tweede kwartaal aanbieden, na bestuurlijke consultatie en advisering door de Raad van State.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat voorliggend voorstel een eerste tranche van wetgeving bevat voor de bevordering van integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur. In de tweede tranche zal onder meer de bij motie Van der Graaf c.s. voorgestelde integriteitstoets voor wethouders worden opgenomen. Genoemde leden vragen de regering aan te geven op welke termijn zij verwacht dit wetsvoorstel in consultatie te geven en onderschrijven volmondig dat het van belang is dat dit voorstel voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 van kracht zal zijn.

Zoals aangegeven, zal het element van de verplichte risicoanalyse integriteit bij nota van wijziging aan het onderhavige wetsvoorstel worden toegevoegd. De nota van wijziging is thans gereed voor bestuurlijke consultatie en zal zo spoedig mogelijk na advisering door de Raad van State bij de Tweede Kamer worden ingediend, naar verwachting in het tweede kwartaal. Indachtig de motie-Van der Graaf c.s. zal de regering zich inspannen voor een spoedige parlementaire behandeling, dit met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen. Het wetsvoorstel tweede tranche is ook belangrijk, maar de hierin vervatte onderwerpen houden geen direct verband met de gemeenteraadsverkiezingen. Ik hoop u dit wetsvoorstel dan ook in het vierde kwartaal aan te kunnen bieden.

Artikelsgewijs Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel D, en artikel IV, onderdeel D (artikelen 28 Gemeentewet, 28 Provinciewet, 38a Waterschapswet en 29 WoIBES)

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over onderdeel E van het wetsvoorstel inzake de wijziging van artikel 28 van de Gemeentewet. Bedoelt de regering met «beraadslaging» hier ook fractievergaderingen?

⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 28 844, nr. 156.

Dat is niet het geval. De Gemeentewet stelt geen regels over vergaderingen van andere organen dan die in de Gemeentewet zelf zijn genoemd. De vergaderorde van een fractie is uitsluitend aan partijen zelf. Wel is het voorstelbaar dat een fractie zelf beperkingen stelt aan de deelname aan vergaderingen van fractieleden die een eigen belang bij een bepaald besluit hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren