

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. 5

Verslag

Vastgesteld 5 oktober 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen

1. Inleiding
2. Inhoud van het voorstel
3. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Artikelsgewijs

Algemeen

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?

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? Daarnaast deze leden benieuwd hoeveel VOGs per jaar worden geweigerd? Wat is het verschil met de integriteitsscan die de gemeente Den Haag heeft ingevoerd? Wat wordt wel met de scan opgepakt en niet met de VOG?

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 35300 VII nr. 29) is verzocht, komt in een volgende tranche van deze wet aan bod. Hoe gaat deze risicoanalyse eruit zien? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten met de regionale integriteitsrapportages? Wat zijn de ervaringen van bijvoorbeeld Utrecht met zulke integriteitsrapportages?

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.

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.

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 integriteitskwesties. 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? Waarom de positie van de commissaris van de Koning versterken, zo vragen de leden van de VVD-fractie. 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 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 verstrekende bevoegdheid mogelijk escalierend werken bij verstoorde verhoudingen, terwijl hier juist de-escalierend moet worden opgetreden door de commissaris. Graag een reactie van de regering. 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? Diezelfde vraag geldt ook voor de situatie als een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester aan de macht is en de verhoudingen zijn verstoord. Welke consequenties voorziet de regering in die situatie? 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?

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. 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?

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

Voorts vragen deze leden hoe de regering de handhaving van de voorgestelde regels voor zich ziet? Is het toezicht- en handhavingsinstrumentarium voldoende uitgerust? Deze leden wijzen in dit verband op het feit dat bijvoorbeeld het nevenfunctieregister 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 verstevigen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat de commissaris van de Koning een rol heeft bij integriteitsskwesties 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? Kan de regering voorts

ingaan op minder verregaande varianten om de positie van de commissaris van de Koning waar nodig te versterken.

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.

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.

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

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

2.4. Herverdeling van zetels bij lijstuitputting

Een vraag van de leden van de VVD-fractie heeft betrekking op de herverdeling 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.

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 overwe-gingen zijn eerder gemaakt om voor de lagere grens van 13 te kiezen, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering de regeling voor lijstuit-putting niet generiek wil toepassen op gemeenten groter dan 20.000 inwoners. Tegelijk dringt zich de vraag op of ook voor deze gemeenten niet enige onder-grens 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.

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?

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

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.

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.

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.

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

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.

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 WolBES)

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?

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx