

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2011

Bij de behandeling van de begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik u een brief toegezegd over de rol van de burgemeester en de commissaris van de Koningin bij integriteit, de wenselijkheid van een verklaring omtrent het gedrag voor wethouders en gedeputeerden en over een regeling inzake stemonthouding in geval van belangverstremgeling voor Kamerleden.¹ Hierbij wordt u hierover geïnformeerd. Daaraan voorafgaand zal ik kort ingaan op de laatste ontwikkelingen binnen het gevoerde integriteitsbeleid in algemene zin, dit mede naar aanleiding van uw verzoek om aandacht te besteden aan bestuurlijke integriteit in het licht van het programma Zembla (19 maart 2011) over de kwestie rond de Megastallen in Noord-Brabant.

1. Integriteitsbeleid

Vanuit mijn ministerie is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de versterking van het integriteitsbeleid van decentrale overheden. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn zelf verantwoordelijk voor de integriteit van de eigen overheidsorganisatie, inclusief de integriteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Bij de uitvoering van het beleid voor politiek ambtsdragers is nauw samengewerkt met koepelorganisaties als de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Daarnaast zijn beroepsverenigingen van politiek ambtsdragers er bij betrokken.

Op het gebied van regelgeving zijn sinds 2006 gemeenten, provincies en waterschappen verplicht een integriteitsbeleid te voeren en een gedragscode vast te stellen. In samenwerking met de koepelorganisaties is voorzien in een modelgedragscode politieke ambtsdragers en een modelgedragscode ambtelijke integriteit. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde: belangenverstremgeling, de omgang met

¹ Handelingen II 2010–2011, 30.

informatie, met geschenken en diensten, met onkostenvergoedingen/ declaraties, het proces van inkoop en aanbesteding en de financiële functie.

Recentelijk is een vernieuwde «Handreiking Bestuurlijke Integriteit» voor politieke ambtsdragers uitgebracht.

Om het openbaar bestuur te ondersteunen heeft BZK eind 2005 het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) opgericht. BIOS verschaft onder meer praktische handreikingen voor veel voorkomende integriteitsthema's, modellen, risicoanalyses, dilemmatrainingen, opleidingen en workshops aan besturen.

Bovendien beschikken de meeste gemeenten over verschillende maatregelen en instrumenten om integriteitsbeleid te voeren en de werking ervan te monitoren. Veel gemeenten en andere overheidsorganisaties zetten sterk in op dilemmatrainingen. Voor politieke ambtsdragers zijn de afgelopen jaren in het hele land bijeenkomsten en rondetafelgesprekken gevoerd om hier vorm aan te geven.

Tijdens het congres «Voorbeeldig Bestuur» op 14 april jl. heeft de borging van alle in de afgelopen periode ondernomen activiteiten bij decentrale overheden in het middelpunt gestaan. Gemeenten, provincies en waterschappen blijven immers primair zelf verantwoordelijk voor de integriteit van de eigen overheidsorganisatie en daarmee dus ook voor het opzetten, toepassen en handhaven van het integriteitsbeleid.

2. Burgemeesters en commissarissen van de Koningin

Met de motie Heijnen/Schouw is verzocht om een wijziging van de Gemeentewet en Provinciewet voor te bereiden die voorziet in de rol van commissarissen van de Koningin en burgemeesters bij integriteitshandhaving.¹ De burgemeester vervult veelal nu reeds – als boegbeeld van de gemeente – de rol van hoeder van de gemeentelijke integriteit. Hij is in staat om integriteitsschendingen te zien en aan de orde te stellen. Zijn verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke integriteit vloeit nu nog niet expliciet voort uit de Gemeentewet. Wel stelt artikel 170, derde lid, van de Gemeentewet dat de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden bevordert. De burgemeester is als voorzitter van de raad en van het college de bewaker van het gemeentebestuur. Voor integriteitskwesties van wethouders en raadsleden is de burgemeester niet zozeer bevoegd, maar wel diegene die hier een bijzondere verantwoordelijkheid ziet en ervaart. Bij (vermoedens van) integriteitsschendingen wordt in de regel optreden van de burgemeester verwacht. Zeker ingeval vragen zijn gerezen over de integriteit van wethouders of raadsleden kan de burgemeester in een kwetsbare positie geraken. In de vervulling van deze niet eenvoudige taak dient de burgemeester zich gesteund te weten. Hij moet eigenstandig en zelfverzekerd kunnen optreden. Het waarborgen en mogelijk versterken van deze rol zou kunnen geschieden door helder te stellen dat hier voor de burgemeester een verantwoordelijkheid en een opdracht ligt. Dat zou ook wettelijk verankerd kunnen worden in de Gemeentewet.

Omdat de burgemeester niet alleen «boven de partijen», maar ook «tussen de partijen» staat, acht ik het aangewezen ook de rol van de commissaris van de Koningin te versterken. Waar het de eigen provincie betreft, heeft de cdK een gelijksoortige positie en verantwoordelijkheid als de burgemeester. Ook deze zou wettelijk verankerd kunnen worden.

Daarnaast komt ten aanzien van gemeenten integriteit aan de orde bij de uitoefening van taken als rijksorgaan. Dat betreft allereerst de selectie van potentiële burgemeesterskandidaten. Integriteitstoetsing maakt onderdeel

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VII, nr. 24.

uit van het selectieproces. Maar ook gemeentelijke integriteit in bredere zin kan onderwerp van zorg zijn; bij de periodieke gesprekken met burgemeesters en de werkbezoeken aan gemeenten. De zorg voor gemeentelijke integriteit rekent de cdK ook tot zijn taken. Bemiddeling en optreden door de cdK bij integriteitsvraagstukken zou expliciet als rijkstaak benoemd kunnen worden. Omdat burgemeesters een rol hebben bij de gemeentelijke integriteit, is het ook passend dat de cdK hier een aansturende, adviserende en ondersteunende rol kan vervullen. Dat kan ook een meerwaarde hebben als een probleem zich bij meerdere gemeenten voordoet. Een rol voor de cdK kan ook aangewezen zijn als bij een integriteitstekwestie wethouders of raadsleden betrokken zijn. Het lokale politieke krachtenveld kan er dan aan in de weg staan dat de burgemeester onbelemmerd optreedt. In dit soort gevallen kan bemoeienis van de cdK uitkomst bieden. Overigens acht ik het wenselijk dat in bredere zin er een rol is voor de cdK ingeval van wezenlijk bestuurlijke problemen of geschillen in gemeenten. Het lijkt mij aangewezen om een voorstel voor genoemde versterking van de posities van burgemeester en cdK, voor te leggen aan de koepelorganisaties alsmede aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Waar het de eigen integriteit van deze bestuurders betreft, kan ik er nog op wijzen dat sinds 1 januari 2011 uitvoering wordt gegeven aan het voornemen om kandidaten voor de functie van commissaris van de Koningin of burgemeester beter te screenen. Bij de benoemingsprocedure van burgemeesters werd reeds de integriteit van kandidaten getest. Voordat de cdK een selectie van sollicitanten kenbaar maakt aan de vertrouwenscommissie, wint hij informatie in over deze personen. Bij de Justitiële informatiedienst wordt informatie ingewonnen van die sollicitanten die door de cdK worden geselecteerd voor de verdere sollicitatieprocedure.

De verbetering bestaat eruit dat nu voor elke vrijkomende functie in de vacatureomschrijving wordt opgenomen dat de voor te dragen kandidaat voorafgaand aan de benoemingsvoordracht door de minister van BZK zal worden gescreend. Naast het reeds bestaand onderzoek zal voortaan het onderzoek bestaan uit naslag bij de AIVD en fiscaal onderzoek bij de belastingdienst. Deze screening zal ook mogelijk zijn bij doorstroming en herbenoeming.

Een zelfde onderzoek gaat gelden voor de benoeming van de (waarnemend) Rijksvertegenwoordiger en de gezagshebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Kandidaten voor de functie van waarnemend commissaris van de Koningin, waarnemend burgemeester of waarnemend gezaghebber worden niet gescreend. De aard van deze functies (in tijd begrensd) en de benoemingsprocedure zijn voor deze functies namelijk geheel anders.

Voor de naslag bij de AIVD in deze benoemingsprocedures is geen extra juridische grondslag nodig. Voor het fiscale onderzoek bij bovengenoemde kandidaat-bestuurders wel. Ik heb daarom het voornemen om die juridische grondslag op te nemen in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet op de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba. Ik streef ernaar dat het benodigde wetsvoorstel dit jaar aan uw Kamer kan worden aangeboden.

Totdat die wettelijke grondslagen er zijn, zal de grondslag voor het verstrekken van de fiscale gegevens door de Rijksbelastingdienst aan BZK worden neergelegd in artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene Wet inzake Rijksbelastingen 1994. In de pilotfase wordt met ontheffingen gewerkt.

3. Wethouder en gedeputeerden

Bij eerder genoemde begrotingsbehandeling is aan de orde gesteld de vraag of voor wethouders en gedeputeerden niet een verklaring omtrent het gedrag (VOG) verplicht zou moeten worden gesteld. Op 5 september 2006 is aan uw Kamer een uitvoerige brief gezonden over de mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar antecedenten en integriteitsaspecten met betrekking tot kandidaten voor politiek-bestuurlijke functies.¹ Waar het de benoeming van wethouders betreft zijn sindsdien de gemeenten geïnformeerd over de mogelijkheid om te verzoeken een VOG te doen overleggen. Deze kan dan worden betrokken bij de totale afweging over de benoembaarheid. Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring van de minister van Justitie dat uit onderzoek niet is gebleken van bezwaren die aan de vervulling van de desbetreffende functie in de weg staan. De aanvraag wordt behandeld door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG). COVOG raadpleegt voor het onderzoek het centraal justitieel documentatiesysteem. Dit bevat informatie over strafbare feiten, veroordelingen, sepo's en transacties. Daarnaast kan COVOG politiesysteemgegevens in het onderzoek betrekken en inlichtingen inwinnen bij het openbaar ministerie en de reclassering. De verklaring bevat geen informatie over de inhoud van de gebruikte gegevens. De verklaring wordt of afgegeven of hij wordt geweigerd. Een VOG betreft naar zijn aard uitsluitend het strafrechtelijk verleden en ziet niet op integriteit in bredere zin. Het is aan de raad zich een oordeel te vormen over het eventueel niet kunnen overleggen van een VOG en de integriteit van de betrokkene in ruime zin.

Wethouders worden door de gemeenteraad benoemd. De wijze waarop de raad tot de benoeming komt, is in de Gemeentewet in het midden gelaten. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de raad. Wel is een aantal vereisten in de Gemeentewet opgenomen waaraan wethouders dienen te voldoen. Het betreft voorschriften over niet te verenigen betrekkingen, het vervullen van nevenfuncties en verboden handelingen. Ook de gedragscode die de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet dient op te stellen, kan bepalingen bevatten die betrokken kunnen worden in de benoemingsprocedure. Bij veel gemeenten wordt vanuit de gemeenteraad een commissie benoemd die de benoembaarheid van wethouders onderzoekt en daarover advies uitbrengt aan de raad. De commissie kan daarbij ook verzoeken om de VOG te doen overleggen. Het COVOG hanteert voor politieke ambtsdragers een eigen, specifiek screeningsprofiel. Ik acht het niet aangewezen om het door een kandidaat wethouder of gedeputeerde doen overleggen van een verklaring omtrent het gedrag wettelijk voor te schrijven. Het is aan de raden en staten om bewust en weloverwogen het integriteitsaspect bij de benoemingsprocedure te betrekken. Ik vind dat er vertrouwen moet zijn dat het lokaal bestuur aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. Daarbij wil ik ook de kanttekening plaatsen dat een VOG nog geen garantie betekent voor bestuurlijke integriteit. Dat is immers een breder begrip dan het strafrechtelijke verleden waar de VOG op ziet. Het nadeel van een wettelijke regeling is dat daarmee de indruk kan worden gewekt dat met de VOG de integriteit is gewaarborgd. Van raden en staten mag verwacht worden dat bij de benoembaarheid tot wethouder en gedeputeerde bestuurlijke integriteit in ruime zin wordt meegewogen. Een VOG zou daar wel deel van uit kunnen en wat mij betreft ook moeten maken. Maar de afweging omtrent benoembaarheid en de daarbij te stellen eisen behoort in den brede bij de raden en de staten te berusten. Naast de reeds bestaande bepalingen acht ik een interventie van de wetgever niet wenselijk. Wel is het wenselijk dat er voorzieningen worden getroffen om in deze een spoedige afhandeling van VOG-aanvragen te realiseren. Het is immers van belang om na de raads- of statenverkiezing – of anderszins na

¹ Kamerstukken TK 2005–2006, 28 479, nr. 26.

afreden van wethouders of gedeputeerden – een spoedige benoeming mogelijk te maken; in het belang van de continuïteit van het bestuur. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal het mogelijk maken om voor onderhavige politieke ambtsdragers een spoedprocedure te doen gelden. De spoedprocedure impliceert dat het COVOG binnen zes werkdagen nagaat of er een VOG kan worden afgegeven aan een kandidaat wethouder of gedeputeerde. Betrokkene dient de aanvraag volgens de gebruikelijke procedure in bij de gemeente die deze, zonodig met tussenkomst van de burgemeester, met spoed doorgeleid naar het COVOG. Mochten de eerste bevindingen aanleiding zijn voor nader onderzoek, dan zal het onderzoek langer duren. Binnen die 6 dagen wordt de uitkomst daarvan aan betrokkene bekend gemaakt. Met de spoedprocedure zijn voor gemeenten en provincies belemmeringen weggenomen om het instrument van de VOG te hanteren.

4. Kamerleden

Bij dezelfde begrotingsbehandeling heeft het lid Heijnen zich afgevraagd of er geen wettelijke regeling zou moeten komen die leden van de Staten-Generaal verplicht zich van stemming te onthouden indien zij bijvoorbeeld werken in een industrietak die belang heeft bij de uitkomst van de stemming. Hij verwees daarbij naar de Algemene wet bestuursrecht die op dit punt gevolgen heeft voor de besluitvorming in gemeenteraden, maar die niet van toepassing is op de Kamers der Staten-Generaal.

Allereerst wil ik een kanttekening plaatsen bij het beeld dat tijdens het begrotingsdebat van de situatie bij gemeenten werd geschetst. Artikel 28, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat een raadslid niet deelneemt aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken. Doel van de bepaling is de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen. Artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht draagt alle bestuursorganen in algemene zin op hun taak zonder vooringenomenheid te vervullen en ertegen te waken dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Geen van beide bepalingen staat er in zijn algemeenheid aan in de weg dat een raadslid dat werkzaam is in een bepaald bedrijf, meestemt over een bestemmingsplan dat dit bedrijf regardeert. Als dat het geval was, dan zou over een bestemmingsplan van ook maar enige omvang bijna geen raadslid kunnen meestemmen. Juist op het gemeentelijke niveau zal een te nemen besluit immers al gauw aan dit soort belangen raken. De reikwijdte van beide genoemde bepalingen is beperkt. Het moet gaan om een duidelijke eigen betrokkenheid of persoonlijk belang bij het te nemen besluit, hetgeen strikt pleegt te worden uitgelegd.¹

Ik ben het met de heer Heijnen eens dat integer handelen gevergd mag worden van elke bekleeder van een publiekrechtelijk ambt, dus ook van elk Kamerlid. Maar het gaat mij te ver als de wetgever dat verband opdrachten zou geven over de uitoefening van het stemrecht. Overigens lijkt het mij niet toelaatbaar om het grondwettelijk stemrecht van Kamerleden bij een gewone wet te beperken nu een grondslag daarvoor in de Grondwet ontbreekt. Dit zou dus wijziging van de Grondwet vergen en dat zou, gelet op ons grondwettelijk systeem, bovendien een zeer principiële stap zijn. Volksvertegenwoordigers hebben een mandaat van de kiezers en leggen periodiek ook aan de kiezers weer verantwoording af. Zelfs hun eigen fractie of politieke partij kan hen uiteindelijk niet dwingen of verhinderen om hun stem op een bepaalde manier uit te brengen. De vraag hoe die stem zich verhoudt tot eventuele persoonlijke belangen van de volksvertegenwoordiger, is in dit stelsel daarom een vraag die deze in

¹ Zie onder meer A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, derde druk, Deventer 2004, blz. 136–140.

beginsel voor zichzelf zal moeten beantwoorden. Dat geldt overigens ook voor gemeenteraadsleden. De hierboven genoemde wettelijke bepalingen laten onverlet dat alleen het raadslid zelf een beslissing kan nemen over het al dan niet meestemmen. Bij een mogelijk onjuiste afweging kunnen mederaadsleden of de burgemeester als voorzitter van de raad hem daarop wel wijzen, maar dat kan ook zonder wettelijke bepaling. Een wettelijke bepaling voor de Staten-Generaal acht ik niet op zijn plaats. De vergelijking met gemeenteraden gaat niet zonder meer op. Gemeenteraden hebben nu eenmaal een andere plaats in onze constitutionele orde dan de Staten-Generaal en zij nemen bovendien veel besluiten in zeer concrete kwesties waarbij uit de aard der zaak vaak belangen moeten worden afgewogen van individuele burgers of bedrijven. In lijn daarmee is hun handelen onderworpen aan controle door de onafhankelijke rechter en ombudsman en bovendien aan hoger bestuurlijk toezicht. Het zijn dit toezicht en deze controle die het mogelijk maken om bij overtreding van de gestelde regels maatregelen te treffen. Bij strijd met een wettelijke bepaling kan de Kroon of de rechter een besluit van de gemeenteraad vernietigen. Een dergelijke voorziening ten aanzien van de Kamers der Staten-Generaal zou echter niet verenigbaar zijn met hun bijzondere plaats in de constitutionele rechtsorde. Ze ligt daarnaast niet voor de hand omdat de Kamers niet dergelijke concrete besluiten plegen te nemen. Om die redenen zijn de Kamers destijds ook niet onder het bestuursorgaanbegrip van de Algemene wet bestuursrecht gebracht.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner