

Vergaderjaar 2019–2020

**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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Inwoners van Nederland hebben recht op een goed functionerend en integer openbaar bestuur. Zoals uiteengezet in de brief van 18 oktober 2019 inzake «Toekomst openbaar bestuur», maken gemeenten daar een belangrijk onderdeel van uit.<sup>1</sup> Zij zijn verantwoordelijk voor uiteenlopende maatschappelijke opgaven en zijn aan zet bij het oplossen van tal van maatschappelijke vraagstukken. Gemeenten zijn autonome bestuurslagen met een eigen, grondwettelijk gegarandeerde positie binnen het bestuurlijk bestel. Binnen de grenzen van de wet en in het kader van de eigen (open) huishouding zijn gemeenten vrij eigen afwegingen te maken.

Een goed functionerend en integer openbaar bestuur levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van mensen in de politiek. Daarmee draagt het ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Een integer en stabiel openbaar bestuur is effectiever en efficiënter in staat om de taken uit te voeren en diensten te leveren waar inwoners recht op hebben. Voorop staat dat politieke ambtsdragers primair zelf verantwoordelijk zijn voor het agenderen, bewaken en borgen van integriteit. Niettemin zijn ook in de organieke wetten diverse bepalingen opgenomen die tot doel hebben de zuiverheid in de persoonlijke en bestuurlijke verhoudingen te waarborgen. Dit wetsvoorstel vult die waarborgen op onderdelen aan. Het gaat daarbij om het voorzien in een verplichte Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) voor bestuurders en om verduidelijking van de bepalingen die betrekking hebben op belangenverstremgeling. Ook worden de bepalingen verbeterd die betrekking hebben op het opleggen en opheffen van geheimhouding op informatie. Verder wordt een extra bevoegdheid toegekend aan de commissaris van de Koning als rijksorgaan in geval van integriteitsteksties dan wel bestuurlijke problemen in gemeenten en wordt een voorziening in de Kieswet

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 300-VII, nr. 7.

getroffen op het gebied van lijstuitputting. Daarmee strekt dit wetsvoorstel ertoe de integriteit in het decentraal bestuur te bevorderen en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen verder te ondersteunen. Omwille van de leesbaarheid zal in deze toelichting doorgaans worden gesproken vanuit het gemeentelijk perspectief. De voorgestelde wijzigingen betreffen echter meestal ook de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES), tenzij anders wordt aangegeven.

### *De opgave*

Besturen gaat niet altijd zonder conflicten. Die conflicten kunnen zich op diverse niveaus afspelen: in de raad, in het college, tussen de raad en het college, tussen het college of de raad en de burgemeester, enzovoorts. In veel gevallen kunnen zij (op termijn) door het gemeentebestuur zelf worden opgelost. Er kan echter ook sprake zijn van een zodanige verstoring dat de bestuurlijke omstandigheden niet optimaal meer zijn. Dit kan versterkt worden als er integriteitskwesaties spelen. Andersom kan dit ook het geval zijn. Integriteitsvraagstukken kunnen de bestuurlijke omstandigheden in negatieve zin beïnvloeden. Aanhoudende bestuurlijke problemen brengen het behoorlijk functioneren van de gemeente in gevaar en tasten het gezag van het openbaar bestuur aan. Zowel bij een goed functionerend gemeentebestuur als een gemeentebestuur dat onder druk staat, geldt dat alle betrokken organen eigen taken en bevoegdheden hebben om (aanhoudende) bestuurlijke problemen te voorkomen en op te lossen.

Gemeenten hebben daarbij zelf een aantal knoppen om aan te draaien. De raad kan een wethouder ontslaan om politieke redenen (artikel 49 Gemeentewet), bijvoorbeeld vanwege zijn aandeel in een bestuurlijke conflict, een integriteitsschending of in het geval van verdenking van enig strafbaar feit. De burgemeester kan bij bestuurlijke problemen vanuit zijn positie met gezag optreden om partijen bij elkaar te brengen. Meer specifiek de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Daarbij kan advies van derden worden ingewonnen, bijvoorbeeld van een (ad hoc) ingestelde adviescommissie. Bij verdenking van een strafbaar feit, zoals schending van de geheimhouding, dreigen met geweld of corruptie kan aangifte worden gedaan.

De commissaris van de Koning heeft als rijksorgaan een wettelijke taak om te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente of als de bestuurlijke integriteit in het geding is (artikel 182, eerste lid, onder c Provinciewet). Indien hij gelet op de situatie in de gemeente van deze bevoegdheid gebruik maakt, informeert hij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 7b Ambtsinstructie commissaris van de Koning).

Bevordering van de bestuurlijke integriteit staat hoog op de politieke agenda. De bestuurspraktijk bestaat al langere tijd de behoefte aan nieuwe mogelijkheden om bestuurlijke problemen en integriteitskwesaties het hoofd te bieden en het bij de tijd brengen van de bestaande bepalingen. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 19 maart 2018<sup>2</sup> zijn verscheidene acties en maatregelen aangekondigd, waaronder de toezegging om ter zake met wetgeving te komen. Op 12 oktober 2018 alsmede op 4 juli 2019 is een vervolgbrief aan de Tweede Kamer met een indicatieve planning verzonden.<sup>3</sup> Naast het instrumen-

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 844, nr. 146.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 28 844, nr. 156 respectievelijk nr. 186.

tarium dat ter ondersteuning is en wordt ontwikkeld, denk bijvoorbeeld aan de Handleiding basisscan integriteit of de Modelgedragscode integriteit politieke ambtsdragers, bestaat de noodzaak om wetgeving aan te passen.

### *Leeswijzer*

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de VOG voor wethouders. Bij de benoeming van wethouders is het wenselijk om de VOG als benoembaarheidsvereiste vast te leggen, conform het screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de versterking van de positie van de commissaris van de Koning. In de praktijk blijkt dat hij in sommige gevallen over onvoldoende passende instrumenten beschikt om uitvoering te geven aan de zorgplicht die voortvloeit uit artikel 182, eerste lid, onder c, Provinciewet. Voorgesteld wordt om de commissaris van de Koning (of een door hem aangewezen functionaris) de bevoegdheid te verschaffen om documenten waarop geheimhouding rust in te zien en om besloten vergaderingen bij te wonen. Daarnaast worden de bepalingen inzake belangenverstremgeling verduidelijkt. De Gemeentewet bevat een aantal voorschriften voor politieke ambtsdragers om belangenverstremgeling tegen te gaan. Dit betreft de functies die met het politieke ambt onverenigbaar zijn, handelingen die voor een politieke ambtsdrager verboden zijn en de verplichting om zich onder omstandigheden van stemming te onthouden. Paragraaf 2.3 gaat hierop in. Paragraaf 2.4 gaat in op de herverdeling van raadszetels in geval van lijstuitputting in gemeenten met maximaal 20.000 inwoners. De bestaande grondslag voor de herverdeling van raadszetels geldt voor gemeenteraden met een omvang van minder dan 13 zetels, dus bij gemeenten met maximaal 6.000 inwoners. Door deze wetswijziging kunnen raadszetels ook worden herverdeeld in gemeenten met maximaal 20.000 inwoners, dus bij gemeenteraden met een omvang van minder dan 19 zetels. Ten slotte wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt de wettelijke bepalingen inzake het opleggen en opheffen van geheimhouding te verduidelijken en te vereenvoudigen. Daarop ziet paragraaf 2.5. Naast een inhoudelijk raakvlak van geheimhouding met de onderhavige thematiek wordt daarmee uitvoering gegeven aan een lang gekoesterde wens vanuit de bestuurspraktijk.

Voorliggend wetsvoorstel betreft een eerste tranche aan wetgeving. De tweede tranche die is aangekondigd in de reeds genoemde brieven van oktober 2018 en juli 2019 en thans in voorbereiding is, omvat de volgende onderwerpen:

- (1) de wettelijke verankering van een risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders zoals gevraagd bij de begrotingsbehandeling 2020 met de motie-Van der Graaf c.s.<sup>4</sup>; voor de burgemeester zal een vergelijkbare voorziening worden getroffen, rekening houdend met het verschil in aanstellingswijze en positie;
- (2) de commissaris van de Koning functioneert in toenemende mate als rijksorgaan, bijvoorbeeld als het gaat om bestuurlijke integriteit en bestuurlijke problemen in gemeenten. Dit stelt in de praktijk eisen aan de benoemingsprocedure, als het gaat om de profielschets en het overleg tussen de Minister van BZK en de vertrouwenscommissie. Voorgesteld wordt om die bestaande praktijk in de wet te verankeren.
- (3) uitbreiding van de gronden om uit het kiesrecht te worden ontzet en het verbod om een bestuurlijke functie te bekleden, als bijkomende strafrechtelijke veroordeling.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 29.

Het is de bedoeling dat zowel het onderhavige wetsvoorstel als de in voorbereiding zijnde tweede tranche voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 in werking zijn getreden.

Voor een verdere versterking van de positie van de (waarnemend) burgemeester, zoals eerder overwogen, ziet de regering thans geen aanleiding. Daarbij speelt mee dat een uitbreiding van de bevoegdheden van de (waarnemend) burgemeester gelet op diens positie in het gemeentelijk bestel tot spanning zou kunnen leiden met het hoofdschap van de raad en het collegiaal bestuur. Ook ziet de regering thans geen gronden om een aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenten te overwegen of om de mogelijkheid van schorsing van volksvertegenwoordigers en bestuurders in geval van integriteitsschendingen te overwegen. De regering heeft er vertrouwen in dat het onderhavige wetsvoorstel in combinatie met de in voorbereiding zijnde tweede tranche een voldoende robuust pakket aan wetgevende maatregelen ter bevordering van de bestuurlijke integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur vormt. Over de mogelijkheden voor tussentijdse raadsontbinding in geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen ten slotte, waar de Tweede Kamer met de motie-Middendorp c.s. om heeft gevraagd, is op 25 juni 2020 een aparte notitie uitgebracht.<sup>5</sup>

## **2. Inhoud van het voorstel**

### *2.1 De VOG voor wethouders*

Integriteit van politieke ambtsdragers is van cruciaal belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het vertrouwen van burgers daarin. Het belang van integriteit moet daarom vanaf het moment dat iemand kandidaat is voor een bestuurlijke functie, zoals in dit geval wethouder, onder de aandacht worden gebracht. Het is voor zowel de kandidaat zelf als voor de politieke partij die hem voordraagt en de gemeenteraad die hem benoemt van belang zich – voorafgaand aan de benoeming – bewust te zijn van en open te zijn over mogelijke kwetsbaarheden en integriteitsrisico's. In veel gemeenten is het inmiddels gebruikelijk dat kandidaat-wethouders aan een vorm van risicoanalyse integriteit zijn onderworpen. Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2020 is een motie-Van der Graaf c.s.<sup>6</sup> aangenomen om dit ook wettelijk te verankeren, hetgeen zoals eerder aangegeven in het volgende wetsvoorstel betreffende de bevordering van de bestuurlijke integriteit zal worden geregeld. Vooruitlopend hierop regelt dit wetsvoorstel, zoals eerder aangekondigd, de verplichting tot het kunnen overleggen van een VOG. Bij veel politieke partijen en in veel gemeenten is het thans al de praktijk dat een wethouder slechts wordt benoemd indien hij een VOG kan overleggen.

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). Het is aan de raad, als orgaan dat de wethouders benoemt, om aan die vereisten te toetsen. 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. De integriteit van wethouders wordt hiermee in aanvang beter gewaarborgd. Wordt een zittende wethouder na de gemeenteraadsverkiezingen opnieuw benoemd, dan dient hij een nieuwe VOG aan te

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nrs. 14 en 128.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 29.

vragen. Immers, bij een nieuwe benoeming wordt er opnieuw getoetst of de kandidaat aan de vereisten van het ambt voldoet, waaronder dus het kunnen overleggen van een VOG.

Voor de afgifte van een VOG wordt door de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gewerkt met zogenaamde screeningsprofielen, waarbij aan de hand van bepaalde risicogebieden wordt beoordeeld of aan betrokkene voor de desbetreffende functie een VOG kan worden afgegeven.<sup>7</sup> Tegen de weigering van een VOG staat bezwaar en beroep open. Er is een specifiek screeningsprofiel *politieke ambtsdragers*, waarbij zij aangetekend dat dit wetsvoorstel enkel een verplichting schept voor kandidaat-bestuurders op decentraal niveau; voor kandidaat-volksvertegenwoordigers op decentraal niveau kan vanwege het passief kiesrecht geen sprake zijn van een wettelijk vereiste. Overigens blijkt in de praktijk dat politieke partijen voorafgaand aan de kandidaatstelling soms een VOG verlangen. Bij de toets voor kandidaat-wethouders aan dit screeningsprofiel geldt een terugkijkt termijn van tien jaar. Eén van de kenmerken van de functie van wethouder is dat wordt omgegaan met gevoelige informatie. Het omgaan met gevoelige informatie brengt verschillende risico's met zich. Als politicus bestaat ook het gevaar van omkoping of door de verkregen informatie zichzelf een voordeel te verschaffen. Indien blijkt dat de kandidaat-wethouder in de voorgeschreven terugkijkt termijn voorkomt en/of is veroordeeld voor feiten die verband houden met de functieaspecten geld, goederen en/of personen zegt dat in negatieve zin iets over zijn/haar kwetsbaarheid en integriteit om als politieke ambtsdrager op te kunnen treden. Er is ook een VOG-check beschikbaar.<sup>8</sup> De VOG-check berekent aan de hand van een serie vragen of iemand een hoge, gemiddelde of lage kans heeft op een VOG in diverse branches, nu en in de toekomst.

## 2.2 Versterking positie commissaris van de Koning

Binnen het gemeentebestuur draagt de burgemeester op grond van artikel 170 Gemeentewet een bijzondere verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Het lokale politieke krachtenveld kan ertoe leiden dat de burgemeester belemmerd wordt om te handelen naar deze plicht, of dat een bestuurlijke situatie zodanig escaleert dat hij de grip verliest. Op dat moment kan behoefte zijn aan de bijstand van een ambtsdrager die beschikt over voldoende gezag en distantie tot de betrokken partijen. In artikel 182, eerste lid, onder c, Provinciewet is bepaald dat de commissaris van de Koning een adviserende en bemiddelende rol heeft wanneer sprake is van verstoorde bestuurlijke verhoudingen binnen een gemeente, of van een situatie waarbij de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. Die zorgplicht is aan hem toebedeeld in het kader van diens hoedanigheid als rijksorgaan. Dat betekent dat de commissaris van de Koning over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze rol geen verantwoording aflegt aan provinciale staten, maar aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie ook artikel 7b Ambtsinstructie commissaris van de Koning).

In de praktijk blijkt dat de commissaris van de Koning niet altijd over passende instrumenten beschikt om uitvoering te geven aan deze zorgplicht. De beschikking over de juiste informatie is daarbij cruciaal. Voorgesteld wordt om het de commissaris van de Koning door middel van een wijziging van artikel 182 Provinciewet mogelijk te maken alle

<sup>7</sup> [https://www.justis.nl/binaries/19411446\\_Screeningsprofielen\\_VOG%20NP\\_def\\_tcm34-371057.pdf](https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-371057.pdf)

<sup>8</sup> De VOG-check is te raadplegen via: <https://vogcheck.justis.nl/>

vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en alle documenten in te zien waarvan naar zijn redelijk oordeel voor het vervullen van zijn specifieke taak kennisneming nodig is. Op die wijze kan hij kennisnemen van informatie die in verband met bijvoorbeeld geheimhouding niet openbaar toegankelijk is of deelnemen aan vergaderingen die besloten zijn. Dat laatste omvat bijvoorbeeld collegevergaderingen, alsmede raads- en commissievergaderingen die achter gesloten deuren plaatsvinden. Deze zogenaamde bestuurlijke toegangsbevoegdheid geeft de commissaris van de Koning een concreet handvat voor het invullen van zijn reeds bestaande taak ten aanzien van gemeentelijke integriteitstekwesties en bestuurlijke problemen. De bestuurlijke toegangsbevoegdheid is dus geen uitbreiding van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium, de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen blijft in stand. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel op geen enkele wijze afbreuk doet aan de gemeentelijke bevoegdheid om voor een besloten vergadering te kiezen of geheimhouding op te leggen. Het gaat in de kern om een versterking van de informatiepositie van de commissaris van de Koning, en dan slechts in geval van bestuurlijke problemen of gemeentelijke integriteitstekwesties. Voorts heeft de commissaris van de Koning 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; tegelijkertijd erkennen zij dat gebruik van de bevoegdheid aangewezen kan zijn.

De meerwaarde van het instrument is gelegen in het signaal dat de commissaris van de Koning kan afgeven. Het biedt in die zin een wettelijk verankerde versterking van het gezag dat de commissaris van de Koning zal moeten uitoefenen wanneer een gemeente zelf niet in staat blijkt te zijn om bestuurlijke problemen en integriteitstekwesties op te lossen. Daarnaast is het opnemen van een wettelijke bepaling nodig om de commissaris van de Koning een uitzonderingspositie te verschaffen indien sprake is van geheimhouding en besloten vergaderingen. Er zijn momenteel geen formele belemmeringen voor de commissaris van de Koning om gemeenten te bezoeken en, net als eenieder, kennis te nemen van documenten en hetgeen dat wordt besproken in vergaderingen. Dergelijke informatie is in beginsel immers openbaar en de vergaderingen van de raad zijn in beginsel toegankelijk. Dit is echter anders in het geval waarbij het gemeentebestuur besluit tot het opleggen van geheimhouding op stukken en de vergaderingen van de raad besloten zijn; de vergaderingen van het college zijn in beginsel sowieso besloten. Voorgesteld wordt om deze belemmering weg te nemen voor de commissaris van de Koning. Hij kan dus ook kennisnemen van geheime informatie en heeft het recht besloten vergaderingen bij te wonen wanneer dit naar zijn oordeel noodzakelijk is voor het vervullen van zijn taak.

De voorgestelde bestuurlijke toegangsbevoegdheid is geïnspireerd op een in verschillende deelstaten van Duitsland voorkomend instrument in het kader van het interbestuurlijk toezicht.<sup>9</sup> Het zogenaamde «Unterrichtungsrecht» kan door een interbestuurlijke toezichthouder worden gebruikt om zich op de hoogte te laten brengen van een bepaalde handeling van bijvoorbeeld een gemeente, indien er reden is om aan te nemen dat die handeling onrechtmatig is. Het omvat de bevoegdheid om documenten

<sup>9</sup> Mr. J.W.L. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, januari 2018, Radboud Universiteit Nijmegen.



waarop geheimhouding rust in te zien en besloten vergaderingen bij te wonen. Het instrument geldt veelal als opmaat voor de inzet van een ander toezichtmiddel, zoals het geven van een aanwijzing of de vernietiging van een besluit. Deze bevoegdheden zijn in Nederland voorbehouden aan de Kroon. De bevindingen van de commissaris van de Koning wegen echter zwaar en kunnen aanleiding zijn ingrijpen vanuit het Rijk te overwegen.

Vanwege het verschil in positie tussen de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) en de Rijksvertegenwoordiger op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, geldt deze wijziging uitsluitend de Provinciewet.

### *2.3 De bepalingen inzake belangenverstrengeling*

Volksvertegenwoordigers – met uitzondering van de leden van de Tweede Kamer – doen hun werk in deeltijd. Dit betekent dat zij naast het zijn van volksvertegenwoordiger andere werkzaamheden of activiteiten uitoefenen en die ervaring mee kunnen brengen in de (politieke) besluitvorming over de begroting en in het maken van regels. De grens ligt echter bij het beïnvloeden van besluitvorming ten behoeve van individuele belangen. In dat verband is het aangewezen om bepalingen inzake belangenverstrengeling van volksvertegenwoordigers en bestuurders op decentraal niveau te verduidelijken. Dit betreft de bepalingen inzake stemonthouding, onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen.

#### **2.3.1 Stemonthouding**

Stemonthouding is al langere tijd onderwerp van debat. Artikel 28, eerste lid, onder a, Gemeentewet bepaalt dat een raadslid niet deelneemt aan een stemming over «een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken». Door een aantal richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is er in de bestuurlijke praktijk verwarring ontstaan over de toepassing van bovengenoemde norm. Artikel 28 Gemeentewet dient nadere, meer precieze inhoud te krijgen.<sup>10</sup> De bepaling moet meer richting geven aan raadsleden die worstelen met vragen over mogelijke belangenverstrengeling. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat artikel 28 Gemeentewet als een *lex specialis* is te beschouwen ten opzichte van artikel 2.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Toch is in een serie uitspraken artikel 2:4 Awb van toepassing verklaard. Dit artikel heeft een andere reikwijdte dan artikel 28 Gemeentewet. Het laatstgenoemde artikel spreekt het raadslid zelf aan in geval van stemming. Artikel 2:4 Awb betreft echter de vooringenomenheid van de raad als geheel. Het betreft dan het gehele proces van besluitvorming: niet alleen de stemming, maar ook de beraadslagingen. De rechter heeft artikel 2:4 Awb, naast artikel 28 Gemeentewet, toegepast op stemmingen in de gemeenteraad en daaraan een bredere reikwijdte gegeven. Om de gewenste duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet zal aan het eerste lid, onder a, naast onthouding van stemming ook onthouding van beraadslaging worden opgenomen, omdat de kern van het werk van raadsleden niet alleen wordt gevormd door de stemming aan het eind, maar juist ook door de daaraan voorafgaande beraadslagingen, bijvoorbeeld door het indienen van moties en amendementen of het stellen van vragen en het overleggen in commissieverband.

<sup>10</sup> Mr. J.W.L. Broeksteeg, *Advies (quickscan) stemonthouding*, augustus 2017, Radboud Universiteit Nijmegen en Prof. dr. A.R. Neerhof, *Advies stemonthouding gemeenteraadslid*, augustus 2017, Vrije Universiteit Amsterdam.

Tevens wordt er een lid toegevoegd waarin wordt vastgelegd dat op de beraadslaging en stemming zoals genoemd in het eerste lid, artikel 2:4 Awb niet van toepassing is. Deze wijziging zorgt ervoor dat het *lex specialis* karakter van artikel 28 Gemeentewet wordt onderkend.

### 2.3.2 Onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen

Voorgesteld wordt om artikel 13 Gemeentewet, met betrekking tot de met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekkingen, te wijzigen, teneinde te verduidelijken wanneer een raadslid werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband waar de betreffende gemeente aan deelneemt.

De tekst van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder o, Gemeentewet, zoals die sinds 1 januari 2020 luidt,<sup>11</sup> bepaalt reeds dat een raadslid, als ambtenaar van een gemeenschappelijke regeling, geen ondergeschiktheidsrelatie mag hebben met het gemeentebestuur van de gemeente waar hij raadslid is. De betreffende zinsnede «of uit anderen hoofde aan het gemeentebestuur ondergeschikt» laat tegelijkertijd de ruimte aan een raadslid om werkzaam te zijn bij een gemeenschappelijke regeling zolang hij geen werkzaamheden verricht onder de directe verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur van de gemeente waar hij raadslid is.

Een raadslid mag als ambtenaar van een gemeenschappelijke regeling echter ook geen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de gemeente waar hij raadslid is. Voorgesteld wordt dit in artikel 13, eerste lid, onderdeel o, Gemeentewet vast te leggen. Daarmee wordt tegelijkertijd vastgelegd dat een raadslid wel werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband indien hij geen werkzaamheden verricht voor de gemeente waar hij raadslid is. Oorspronkelijk zou dit geregeld worden in artikel 15 Gemeentewet, de voor raadsleden verboden handelingen, maar bij nader inzien was regeling via de onverenigbare betrekkingen meer geëigend.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt de bestaande bepalingen inzake onverenigbare betrekkingen voor alle categorieën ambtsdragers te verduidelijken, zodat geen misverstand kan bestaan of een verbod specifiek ten aanzien van het eigen openbaar lichaam geldt dan wel of de desbetreffende combinatie in het geheel niet is toegestaan.

De bepaling inzake verboden handelingen, artikel 15 Gemeentewet, wijzigt uiteindelijk dus niet. Toch leven er in de praktijk veel vragen over de interpretatie van dit artikel, in het bijzonder waar het de mogelijkheid tot ontheffing door gedeputeerde staten betreft. Om de beantwoording van ontheffingsverzoeken te vereenvoudigen heeft BZK een modelbeleidskader ontheffing verboden handelingen laten ontwikkelen. Het modelbeleidskader wordt voor de zomer verwacht en draagt bij aan de verduidelijking van de toepassing van artikel 15 Gemeentewet.

### 2.4 Herverdeling van zetels bij lijstuitputting

Wanneer raadsleden om redenen van hardnekkige bestuurlijke conflicten hun zetels niet meer innemen, verhoudt dit zich moeizaam tot de eis van de wetgever dat een gemeenteraad van een bepaalde omvang moet zijn gelet op het aantal inwoners (artikel 8 Gemeentewet).

Om in dergelijke situaties weer te komen tot een voltallige gemeenteraad kan worden aangesloten bij een bestaande voorziening in de Kieswet. De Kieswet bepaalt dat indien raadsleden hun zetel niet innemen en daarvan afstand doen, de volgende kandidaten op dezelfde lijst de zetel innemen. Nemen ook deze personen de zetel niet in dan stelt het Centraal

<sup>11</sup> Aanpassingswet Wnra, Stb. 2019, 173.



Stembureau vast dat er geen personen van de betreffende lijst beschikbaar zijn; in dat geval kunnen de vrijgekomen plaatsen over de andere partijen worden verdeeld.

Dit kan nu alleen bij gemeenteraden met een omvang van minder dan 13 zetels, dus bij gemeenten met maximaal 6.000 inwoners (artikel W 4 Kieswet). Hier is het effect van een structureel lege zetel of – indien een fractie als geheel besluit geen zitting meer te nemen – meerdere lege zetels het grootst. Daar raakt het de vertegenwoordigende slagkracht van de gemeenteraad het meest. Dit rechtvaardigt herverdeling. Hoe groter de gemeenteraad, hoe kleiner dit effect, waarmee het belang van herverdeling afneemt.

Elders in de Kieswet (artikel P 7) wordt voor de restzetelverdeling onderscheid gemaakt tussen gemeenteraden met een omvang van minder dan 19 zetels respectievelijk 19 zetels of meer. De regering stelt daarom voor de mogelijkheid van herverdeling bij lijstuitputting uit te breiden tot gemeenteraden met een omvang van minder dan 19 zetels (maximaal 20.000 inwoners). Zo wordt geborgd dat er altijd een gemeenteraad is van de omvang die minimaal benodigd is om al haar taken te vervullen. Uitbreiding naar alle gemeenteraden, ongeacht de omvang, is door de regering niet overwogen. Het argument van de bestuurbaarheid weegt minder zwaar al naar gelang de omvang van de gemeenteraad toeneemt en dient te worden afgewogen tegen de verkiezingsuitslag. Om die reden kiest de regering ervoor de mogelijkheid van herverdeling van zetels bij lijstuitputting qua omvang beperkt te houden.

Deze wijziging wordt niet ingevoerd met betrekking tot provinciale staten en de eilandsraden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, gelet op de omvang van deze vertegenwoordigende organen.

## *2.5 Geheimhouding*

Bij integriteit en goed bestuur speelt het omgaan met informatie een belangrijke rol. Bestuursorganen produceren zelf allerhande informatie maar ontvangen dat ook van derden of van andere bestuursorganen. Ook in de verantwoordingsrelatie tussen het college en de gemeenteraad wordt veel informatie gedeeld. In die informatiestroom is openbaarheid het uitgangspunt. Niettemin kunnen er altijd omstandigheden zijn die aanleiding geven om van die hoofdregel af te wijken waardoor informatie niet op de gebruikelijke wijze wordt verstrekt. Voor gevallen waarin gemeentelijke organen wel informatie willen uitwisselen, maar openbaarheid van die informatie niet aan de orde is, bestaat de mogelijkheid tot het verstrekken van informatie onder de verplichting tot geheimhouding. Dit is geregeld in de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet. Voor de goede orde wijs ik erop dat deze regeling losstaat van de geheimhouding in het kader van de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester op grond van artikel 61c Gemeentewet. In die situatie vloeit de geheimhouding rechtstreeks uit de wet voort en kan zij dan ook niet door gemeentelijke bestuursorganen opgelegd dan wel opgeheven worden.

In de gemeentelijke praktijk bestaat veel onduidelijkheid over de regeling. Voor een groot deel is die onduidelijkheid gelegen in de structuur en terminologie. In dat kader speelt het de praktijk parten dat de regeling in zijn totaliteit pas zichtbaar wordt wanneer verschillende artikelen uit verschillende hoofdstukken van de Gemeentewet onderling gezien worden terwijl de formulering van de afzonderlijke bepalingen geen eenduidig beeld oproept. Daarnaast heeft jurisprudentie weliswaar op onderdelen nadere invulling gegeven aan de bepalingen, dit heeft de

toepasbaarheid voor de praktijk niet altijd versterkt. Al geruime tijd is deze regeling daarom punt van aandacht. Bij de Verzamelwet institutionele bepalingen heeft de VNG aandacht gevraagd voor deze problematiek en is toegezegd deze regeling te betrekken bij een volgende wijziging van de Gemeentewet.<sup>12</sup> Nadien zijn ambtelijke gesprekken gevoerd met gemeenten, de VNG en de wetenschap, wat leidde tot een circulaire waarin de regeling nader wordt toegelicht en op een aantal kwesties specifiek wordt ingegaan.<sup>13</sup>

Ter voorbereiding op het onderhavige wetsvoorstel is met de praktijk en de wetenschap gesproken om de knelpunten van de huidige regeling scherp in beeld te krijgen en oplossingsrichtingen te verkennen. Met dank aan deze inbreng is de regering gekomen tot de voorgestelde vereenvoudiging en verbetering van de regeling. Daarbij is gekozen voor een opzet waarbij niet langer per gemeentelijk bestuursorgaan apart in de wet wordt beschreven wat diens bevoegdheden zijn. In plaats daarvan wordt er één centraal (maar beknopt) geheimhoudingshoofdstuk voorgesteld. Verder wordt mondelinge informatie in een besloten vergadering duidelijker onderscheiden van schriftelijke informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust. Naast deze wijzigingen is een aantal specifiekere knelpunten weggenomen, waarbij is aangesloten bij de institutionele uitgangspunten binnen het gemeentebestuur zoals, het hoofdschap van de raad. Zo wordt voorgesteld om wettelijk te regelen dat wanneer een commissie waarin raadsleden zitting hebben geheime informatie verkrijgt, de gemeenteraad daarover altijd óók de beschikking heeft. Voor de burgemeester wordt de bevoegdheid om geheimhouding op informatie te kunnen leggen, geëxpliciteerd. Een uitgebreide toelichting op de diverse wijzigingen wordt gegeven in het artikelsgewijze commentaar.

Voorts komt de mogelijkheid om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren te vervallen. Met het vervallen van deze mogelijkheid wordt het uitgangspunt van gelijkheid in de informatiepositie tussen raadsleden benadrukt. Die gelijkheid komt in het inlichtingenrecht specifiek tot uitdrukking: indien één lid verzoekt om informatie, wordt deze aan alle leden ter beschikking wordt gesteld. Differentiatie in de informatiepositie is wat de regering betreft slechts mogelijk met betrekking tot die raadsleden die de verplichting tot geheimhouding schenden. Om die reden stelt de regering voor om de raad de mogelijkheid te bieden om te besluiten dat een lid dat de geheimhouding schendt, voor de duur van maximaal drie maanden geen geheime informatie verstrekt krijgt. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande bepaling over het uitsluiten van een raadslid van deelname aan de beraadslaging wegens het verstoren van de orde (artikel 26 Gemeentewet). Een dergelijk raadsbesluit staat los van de beoordeling van de strafwaardigheid van schending van de geheimhouding in de zin van artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

Niet alles wat in de gemeentelijke praktijk als knelpunt wordt ervaren kan door de regering worden weggenomen. Dat geldt ten aanzien van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin is geoordeeld dat een verzoek tot openbaarmaking van informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust, tevens opgevat dient te worden als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding. Die redenering is op zichzelf begrijpelijk omdat de verzoeker niet altijd kan weten dat er geheimhouding op de informatie rust en die geheimhouding

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, p. 15.

<sup>13</sup> Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 april 2016, «Wettelijke regeling inzake geheimhouding», kenmerk 2015-0000768814. Raadpleegbaar via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

veelal niet meer in bezwaar en beroep ter discussie kan stellen (door het verstrijken van de termijn). Alleen door middel van een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) kan betrokkene de betreffende informatie proberen te achterhalen. Wel brengt dit met zich dat de opgelegde verplichting tot geheimhouding (telkens) door middel van een Wob-verzoek ter discussie kan worden gesteld, ook door raadsleden. In het geval raadsleden op die manier van de Wob gebruik maken, benutten zij een instrument dat niet is ingebed in de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen een gemeente. Overwogen zou kunnen worden dergelijk gebruik – net als beslissingen in het kader van artikel 169 Gemeentewet (de uitoefening van het vragenrecht) – uit te sluiten van bezwaar en beroep. Bezien wordt of dit een wenselijke en begaanbare weg zou kunnen zijn.

Voor een goed begrip van de geheimhoudingsregeling merkt de regering tot slot op dat er ook andere gradaties mogelijk zijn dan het verstrekken van informatie onder geheimhouding. Aan de ene kant is er een lichtere vorm dan geheimhouding in de zin van de onderhavige regeling, namelijk de situatie waarbij informatie onder «embargo» wordt verstrekt. Het gaat hier om de situatie dat informatie op korte termijn door bijvoorbeeld het college aan een breed publiek bekend wordt gemaakt en het college de raad daar vooraf over in kennis stelt met het verzoek dit tot die tijd vertrouwelijk te behandelen. Van belang is dat deze variant gebruikt wordt juist om een ander bestuursorgaan tijdig een goede informatiepositie te verschaffen. Aan de andere kant is er een zwaardere vorm dan de geheimhoudingsregeling, namelijk het geval waarin informatie door de raad met een beroep op de inlichtingenplicht wordt verlangd maar verstrekking van die informatie in strijd is met het openbaar belang en daarom in het geheel niet wordt verschaft. Dit kent een eigenstandig normenkader (artikelen 169 en 180 Gemeentewet), vergelijkbaar met die van de verschoningsregeling van de regering ten opzichte van het parlement (artikel 68 Grondwet). Ten slotte zien we in de praktijkvoorbeelden van gemeentelijke informatieprotocollen, die ook de categorie «vertrouwelijk» kennen. In die gevallen gaat het echter niet om geheimhouding in de zin van de wet.

De regering vertrouwt erop dat met onderhavig voorstel aan een aantal concrete knelpunten in de praktijk tegemoet wordt gekomen, zodat het opleggen van geheimhouding op een voor alle betrokkenen (her)kenbare wijze kan worden ingezet in die situaties die tot geheimhouding nopen.

### **3. Gevolgen administratieve lasten**

Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt de analyse dat dit voorstel niet zal leiden tot een toename van de administratieve lasten en heeft daarom geen formeel advies uitgebracht bij dit voorstel.

### **4. Financiële gevolgen**

De financiële gevolgen en administratieve lasten zullen met de wijzigingen in dit wetsvoorstel verwaarloosbaar zijn. Het voorstel brengt geen nieuwe verplichtingen voor het bestuur met zich, maar verduidelijkt bestaande instrumenten en bepalingen.

### **5. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

In de voorgestelde nieuwe geheimhoudingsregeling kan de voorzitter van een commissie niet langer eigenstandig een verplichting tot geheimhouding opleggen aan die commissie. Omdat een verplichting tot geheimhouding echter wordt opgelegd op grond van een belang,

genoemd in artikel 10 Wob, is het onwenselijk dat die geheimhouding zonder nadere overweging automatisch zou vervallen op het moment dat deze wet in werking treedt. Voor die situatie is overgangsrecht gemaakt. Het overgangsrecht voorziet erin dat de verplichting tot geheimhouding voortduurt totdat de voorzitter dan wel de raad de geheimhouding opheft. Indien het informatie betreft waarmee de commissie zich tot de raad heeft gewend, is de raad exclusief bevoegd de geheimhouding op te heffen.

De wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het streven is dat het wetsvoorstel ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 in werking is getreden.

## **6. Advies en consultatie**

Het conceptwetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de VNG, het IPO, het NGB, de Kring van Commissarissen van de Koning, de bestuurscolleges van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris voor Sint Eustatius. Met uitzondering van het bestuurscollege van Saba hebben zij allen een formele reactie uitgebracht. De Waterschapswet zou aanvankelijk niet gewijzigd worden. Nadat echter ook de Unie van Waterschappen op het conceptwetsvoorstel had gereageerd, is alsnog besloten ook in wijziging van de Waterschapswet te voorzien, waar dit past en zo nodig kan.

Gelijktijdig heeft het conceptwetsvoorstel opengestaan voor internetconsultatie. Daarbij zijn 10 reacties binnengekomen (waarvan 7 openbare en 3 niet-openbare reacties).

De reacties van VNG, IPO, NGB en de Kring van CdK's laten zien dat integriteit een belangrijk thema is en de basis vormt van goed openbaar bestuur. Ook in het kader van het vergroten van de weerbaarheid van het openbaar bestuur is de bevordering van bestuurlijke integriteit van belang. De doelstellingen van het conceptwetsvoorstel worden onderschreven. Er wordt in deze eerste tranche voorzien in de behoeften van het decentraal bestuur. Niet elke voorgestelde wijziging kan op dezelfde steun rekenen, maar uit de reacties blijkt wel dat de meeste voorstellen op steun van deze organisaties kunnen rekenen. De reacties, alsook de uitkomsten van de internetconsultatie, zijn gebruikt om de memorie van toelichting te verduidelijken en de voorgestelde wijzigingen meer in context te plaatsen. De regering verwacht dat dit het draagvlak ten goede komt. Op een enkel punt is ook het wetsvoorstel aangepast.

### *6.1. Adviezen VNG, IPO, UvW, NGB, Kring van CdK's, bestuurscollege Bonaire en regeringscommissaris Sint Eustatius*

De VNG onderschrijft het belang van integriteit in het openbaar bestuur en van het wetsvoorstel volledig. Op hoofdlijnen kan er worden ingestemd met de voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet, maar er worden bij een aantal onderwerpen kanttekeningen geplaatst en veranderingen voorgesteld. De VNG geeft aan in te kunnen stemmen met het voorstel om de Gemeentewet zodanig aan te passen dat wethouders voor hun aantreden verplicht worden om een VOG te overleggen, maar dit niet een vereiste te laten zijn voor hun benoeming. De regering heeft deze suggestie niet overgenomen. Het niet opnemen van het overleggen van een VOG als benoembaarheidsvereiste doet afbreuk aan de ratio achter het bevorderen van de integriteit van politieke ambtsdragers. Door het overleggen niet als benoembaarheidsvereiste te verankeren in de wet, blijft het overleggen van de VOG een vrijblijvend karakter houden. Dit vrijblijvende karakter is niet wenselijk, omdat zo de integriteit van politieke

ambtsdragers in mindere mate gewaarborgd blijft. Naar aanleiding van het advies van de VNG is de memorie op dit punt aangevuld en verduidelijkt.

Met betrekking tot de bepalingen rondom geheimhouding geeft de VNG aan dat ze het voor het grootste gedeelte nadrukkelijk eens is met de manier waarop de geheimhoudingsbepalingen worden vereenvoudigd. In het advies zijn enkele concrete voorstellen ter verduidelijking gedaan, daar waar de regering daar aanleiding toe heeft gezien, zijn die in de memorie verwerkt.

De VNG uit verder zijn zorgen over de versterking van de positie van de commissaris van de Koning. Dit zou volgens de VNG leiden tot een andere verhouding tussen gemeenteraad, burgemeester en commissaris van de Koning. De nieuwe rol van de commissaris van de Koning zou te onbegrensd en ongeclausuleerd worden. De regering deelt die opvatting niet en wijst erop dat de wet het de rol van de commissaris van de Koning als dusdanig niet wijzigt en dat gebruik van de bestuurlijke toegangsbevoegdheid door de commissaris van de Koning beperkt tot gevallen van bestuurlijke problemen in gemeenten en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. In de kern gaat het om versterking van de informatiepositie van de commissaris van de Koning bij de uitoefening van een reeds bestaande taak; de memorie is op dit punt aangevuld en verduidelijkt.

De VNG is het grotendeels eens met de voorgestelde aanpassingen rondom het actualiseren van de bepalingen inzake de voorkoming van belangenverstremming. De suggestie van de VNG om de reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet niet uit te breiden naar de beraadslaging die aan de stemming vooraf gaat, is niet overgenomen. De kern van het werk van raadsleden wordt niet alleen gevormd door de stemming aan het eind, maar juist ook door de daaraan voorafgaande beraadslagingen. Beraadslaging en stemming zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door wel deel te nemen aan beraadslagingen kan het raadslid de uiteindelijke stemming alsnog beïnvloeden, ook al onthoudt het raadslid zich van stemming. Om (de schijn van) belangenverstremming tegen te gaan, is het daarom wenselijk om beraadslaging onder de reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet toe te voegen; het wetsvoorstel is op dit punt dan ook niet gewijzigd.

Het IPO heeft in zijn reactie laten weten te kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen. Het IPO merkt daarbij op dat het wetsvoorstel een goede bijdrage levert aan de bevordering van de politiek-bestuurlijke integriteit en dat met de voorstellen regels worden getroffen die voorzien in behoeften in de praktijk.

De Unie van Waterschappen heeft erop gewezen dat het conceptwetsvoorstel niet voorzorg in wijziging van de Waterschapswet, terwijl ook de Waterschapswet deel zou moeten uitmaken van de voorgestelde wijzigingen. De regering is de Unie erkentelijk voor haar reactie. Naar aanleiding hiervan is besloten de Waterschapswet alsnog te wijzigen op onderdelen waar dit past en kan.

Het NGB reageert positief op het wetsvoorstel. Het NGB geeft aan de inzet en aandacht voor dit belangrijke onderwerp, dat feitelijk de basis vormt van goed openbaar bestuur, te waarderen. Op één punt kan het NGB zich niet met het wetsvoorstel verenigen en dat betreft het versterken van de rol van de commissaris van de Koning als rijksorgaan, die de bevoegdheid krijgt besloten vergaderingen bij te wonen en geheime informatie in te zien. Een dergelijke bevoegdheid zonder restricties kan volgens het NGB

niet aan de orde zijn, omdat het de (gezags)positie van de burgemeester kan verzwakken. Een dergelijk toegangsrecht kan volgens het NGB alleen aan de orde zijn als de burgemeester zelf om de aanwezigheid van de commissaris van de Koning vraagt of als hij zelf onderwerp van gesprek is en de aanwezigheid van de commissaris van de Koning de positie van de burgemeester kan versterken. Zoals hierboven opgemerkt naar aanleiding van het advies van de VNG onderschrijft de regering dit standpunt niet. De regering wijst erop dat de bestuurlijke toegangsbevoegdheid concreet invulling geeft aan een reeds bestaande taak; dat hierbij geen restricties zouden gelden, is onjuist. Het optreden van de commissaris van de Koning als rijksorgaan in geval van bestuurlijke problemen of bij integriteitskwesaties in gemeenten is ook nu niet afhankelijk van een verzoek van de burgemeester. Dat zou ook niet goed zijn. Nu de burgemeester immers onderdeel van het probleem of voorwerp van onderzoek kan zijn. Bovendien kan het stellen van deze voorwaarde de burgemeester in een ingewikkelde situatie brengen als een bestuurlijke interventie geboden is, maar de burgemeester binnen de gemeente geen steun ervaart voor een verzoek aan de commissaris. De commissaris van de Koning moet zich daarom ook los van een verzoek van de burgemeester een oordeel kunnen vormen. Inzet van deze bevoegdheid moet echter wel in de juiste context worden gezien, en dit is mede naar aanleiding van de reactie van het NGB verduidelijkt in de memorie. 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. Dat maakt dat commissarissen van de Koning in de praktijk terughoudend zullen zijn voordat zij van hun bevoegdheden als rijksorgaan gebruik maken.

De Kring van commissarissen van de Koning onderschrijft de doelstellingen van het conceptwetsvoorstel om de integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur te bevorderen. Met deze wijzigingsvoorstellen in eerste tranche worden regels getroffen die voorzien in behoeften in de bestuurspraktijk. De Kring wijdt in het bijzonder enkele overwegingen aan de beoogde versterking van de positie van de commissaris van de Konings als rijksorgaan en het overleggen van een VOG als eis van benoembaarheid.

De Kring wijst erop dat artikel 182, eerste lid, onder c, van de Provinciewet en artikel 7b Ambtsinstructie commissaris van de Koning reeds een voldoende grondslag bieden om invulling te geven aan de adviserende en bemiddelende rol van de commissaris. Er zou daarom geen reden zijn om het bestuurlijk toegangsrecht in de wet vast te leggen. Naar aanleiding hiervan is er contact geweest met de Kring, om duidelijkheid te krijgen over het precieze standpunt. De Kring is niet tegen het in de wet vastleggen van het bestuurlijk toegangsrecht als zodanig. Het bestuurlijk toegangsrecht biedt concrete handvatten ter invulling van een reeds bestaande verantwoordelijkheid om te adviseren en te bemiddelen bij bestuurlijke problemen of in geval van gemeentelijke integriteitskwesaties. In diverse casuïstiek de afgelopen jaren is de behoefte aan een dergelijke bevoegdheid meermaals gebleken. De memorie is op dit punt aangevuld en verduidelijkt. Ten overvloede zij hier aangegeven dat de commissaris van de Koning enkel zelf van de gegeven bevoegdheid gebruik kan maken, hij kan zich niet laten vertegenwoordigen, zoals in de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel in afwijking van de wettekst en dus ten onrechte werd gesuggereerd.

Tevens beveelt de Kring aan om het overleggen van de VOG wel wettelijk te verplichten maar hier geen benoembaarheidsvereiste van te maken. Zoals hierover aangegeven in reactie op het advies van de VNG, neemt de regering dit punt niet over. De regering acht het onwenselijk als het



aanvragen van een VOG een vrijblijvende kwestie zou zijn. Daarvoor zou een wettelijke grondslag bovendien niet noodzakelijk zijn. De beoordeling geschiedt op basis van objectieve criteria, zoals vastgelegd in het screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers; van een ambtelijk-juridische afweging is geen sprake. Tegen een afwijzing kan men voorts bezwaar en beroep instellen. Wel is de memorie op dit punt aangevuld en verduidelijkt.

Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire heeft in een reactie op een tweetal omissies ten aanzien van de WolBES gewezen. De regering is het bestuurscollege erkentelijk voor deze oplettendheid en heeft het wetsvoorstel hierop aangepast.

De regeringscommissaris voor Sint Eustatius deelt mee geen bezwaar te hebben tegen de voorgestelde wijzigingen. De regeringscommissaris deelt de mening dat integriteit een belangrijke rol speelt in de overheid en de gemeenschap. Als overheid is het goed hierin voorloper te zijn en een goed voorbeeld te geven, aldus de regeringscommissaris.

## *6.2. Reacties internetconsultatie*

De reacties via de internetconsultatie komen voornamelijk van burgers. Enkele reacties komen van verenigingen, te weten de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Vereniging van Griffiers en de Wethoudersvereniging. Twee reacties zijn afkomstig van afzonderlijke gemeenten, te weten de gemeente Amsterdam en de gemeente Barneveld. De reacties zijn in overwegende mate ondersteunend, met kanttekeningen of vragen bij één of meerdere voorstellen.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werd voorgesteld om aan artikel 28 van de Gemeentewet toe te voegen, dat een raadslid zich van de beraadslaging en stemming dient te onthouden indien een aangelegenheid hem niet alleen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat, maar hij bij die aangelegenheid ook een onmiddellijk belang heeft. Die voorgestelde toevoeging is vervallen naar aanleiding van suggesties uit de internetconsultatie. Het vereiste van een onmiddellijk of actueel belang zou namelijk tot gevolg hebben dat een raadslid zich niet van de beraadslaging en stemming dient te onthouden, indien hij slechts een theoretisch belang bij een aangelegenheid heeft. Het is echter ook onwenselijk als een theoretisch belang meespeelt in de overwegingen en opstelling van een raadslid. Gebleken is dat de nieuwe terminologie in relatie tot de bestaande redactie tot verwarring leidde.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR) hecht veel waarde aan het bewaken van de integriteit van het decentraal bestuur. Zij meent echter dat het aan raadsleden onderling is om elkaar aan te spreken wanneer men vindt dat er sprake is van niet integer gedrag. Extra wettelijke regels zijn dan wat betreft de NVvR niet noodzakelijk. De NVvR is geen voorstander van het verplicht kunnen overleggen van een VOG als benoembaarheidsvereiste voor wethouders. De versterking van de positie van de commissaris van de Koning wordt gezien als een beperking van de lokale autonomie. Zoals hiervoor al is vermeld ten aanzien van andere consultatiereacties is de toelichting op deze maatregelen verduidelijkt, maar heeft de regering geen aanleiding gezien de maatregelen te heroverwegen. De toevoeging van beraadslaging in artikel 28 Gemeentewet wordt beschouwd als een onnodige inperking van het raadswerk. De NVvR geeft aan dat er beter kan worden ingezet op het vergroten van het bewustzijn van de raadsleden. De regering is echter van mening dat de beraadslaging onlosmakelijk is verbonden met de stemming en dat de schijn van belangenverstremgeling ook hier voorkomen moet worden. De

grens die wordt gehanteerd bij de herverdeling van zetels in geval van lijstuitputting is volgens de NVR nog onvoldoende gemotiveerd. Geadviseerd wordt om de inwonersgrens geheel los te laten. Ook bij een gemeente groter dan 20.000 is het volgens de NVvR onwenselijk als er lege raadszetels zijn. De regering is het daar niet mee eens, omdat bij het volledig loslaten van die grens te gemakkelijk afbreuk zou worden gedaan aan de verkiezingsuitslag. Het gaat hier om de bestuurbaarheid van de gemeente, niet om het principe; dat rechtvaardigt een zekere begrenzing. Ten slotte geeft de NVvR aan dat het wetsvoorstel de bekrachtiging van geheimhouding door de raad niet meer verplicht stelt. Volgens de NVvR zou de raad echter wel over de bekrachtiging tot geheimhouding moeten besluiten vanuit zijn rol als hoogste bestuursorgaan. De regering wijst erop dat de raad de geheimhouding altijd kan opheffen, daarmee doet de nieuwe bepaling nog steeds recht aan het hoofdschap van de raad.

De Vereniging van Griffiers (VvG) is van mening dat het wetsvoorstel een aantal functionele elementen bevat die kunnen bijdragen aan een beter functionerend openbaar bestuur. Het verplicht stellen van de VOG wordt door de VvG gezien als inperking van de politieke bevoegdheid van de raad om een kandidaat-wethouder al dan niet te benoemen. Een reactie hierop is hiervoor reeds gegeven. Het onbeperkt toegang geven tot alle documenten en vergaderingen aan de commissaris van de Koning wordt beschouwd als een aantasting van de lokale autonomie. Ook op dit onderdeel is hiervoor uitvoerig ingegaan. Ten aanzien van stemont-houding en geheimhouding is de memorie mede naar aanleiding van de reactie van de VvG aangevuld en verduidelijkt.

De Wethoudersvereniging deelt de ambitie om de bestuurlijke integriteit te bevorderen en het hoofd te kunnen bieden aan bestuurlijke problemen. De verplichting omtrent het overleggen van een VOG als benoembaarheidsvereiste is een goede eerste stap naar een integer openbaar bestuur. Naar de toekomst toe biedt de VOG echter geen garantie voor het voorkomen van integriteitsschendingen. Het is een momentopname. Daarnaast is het voor de kandidaat-wethouder noodzakelijk om te weten waarop getoetst wordt bij het wel of niet afgeven van een VOG. De memorie is op dit punt aangevuld en verduidelijkt. De Wethoudersvereniging is voorts van mening dat de aanwezigheid van de commissaris van de Koning bij besloten vergaderingen en bijvoorbeeld collegevergaderingen inbreuk doet op de autonome rol van gemeenten in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. De regering is het daar zoals gezegd niet mee eens, de bestuurlijke toegangsbevoegdheid geeft slechts concrete handvatten voor de invulling van een reeds bestaande verantwoordelijkheid van de commissaris van de Koning en doet op geen enkel wijze afbreuk aan de bevoegdheden van het gemeentebestuur. De verdere wijzigingen worden door de Wethoudersvereniging als positief ervaren en toegejuicht.

De gemeente Amsterdam geeft aan dat de regering met het wetsvoorstel een belangrijke stap zet om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. De gemeente Amsterdam is echter kritisch op het voorstel om de positie van de commissaris van de Koning te versterken; op dit punt is hiervoor reeds uitvoerig ingegaan.

De gemeente Barneveld heeft enkele opmerkingen bij het wetsvoorstel met betrekking tot artikel 28 Gemeentewet. De behoefte bestaat aan een nadere uitwerking van aspecten die relevant kunnen zijn bij de afweging van een raadslid om zich al dan niet overeenkomstig artikel 28 Gemeentewet te onthouden van beraadslaging en stemming. De regering overweegt dat het niet goed mogelijk is hier richtlijnen voor te geven; de omstandigheden van het geval zullen bepalend zijn. Met de NVvR en de

VvG is de regering van mening dat bewustwording onder raadsleden van belang is. Zij moeten elkaar hierop durven aanspreken, daarin ondersteund door de griffier en de burgemeester, als voorzitter van de raad. In algemene zin verdient het aanbeveling als gemeenteraden ten minste een keer per jaar stil staan bij het thema integriteit. Ten aanzien van de onverenigbare betrekkingen en de verboden handelingen is het wetsvoorstel mede naar aanleiding van de reactie van de gemeente Barneveld gewijzigd en is de memorie aangevuld en verduidelijkt.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

*Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A en artikel III, onderdeel A (artikel 13 Gemeentewet, artikel 13 Provinciewet en artikel 31 Waterschapswet)*

In artikel 13 Gemeentewet wordt vastgelegd dat een raadslid niet als ambtenaar werkzaam mag zijn ten behoeve van de gemeente waar hij raadslid is. Met die toevoeging aan de tekst van artikel 13, eerste lid, onderdeel o, Gemeentewet, zoals die sinds 1 januari 2020 luidt, wordt aangesloten bij de praktijk, waarin het voor een raadslid wel mogelijk is om werkzaam te zijn bij een gemeenschappelijke regeling zolang hij geen werkzaamheden verricht ten behoeve van de gemeente waar hij raadslid is of onder de directe verantwoordelijkheid van een lid van het bestuur van de gemeente waar hij raadslid is.

*Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, artikel III, onderdeel B en artikel IV, onderdeel B (artikel 23 Gemeentewet, artikel 23 Provinciewet, artikel 35 Waterschapswet en artikel 24 WolBES)*

De mogelijkheid om een besloten raadsvergadering te houden, is geregeld in artikel 23 Gemeentewet. De geheimhouding van informatie die in een besloten vergadering wordt behandeld, is echter geregeld in artikel 25, eerste lid, Gemeentewet en is daardoor verstrengd met het langs schriftelijke weg verstrekken van informatie onder geheimhouding. De voorgestelde wijziging bundelt de regels die gelden met betrekking tot geheimhouding en een besloten vergadering. Daarbij wordt het uitgangspunt omgekeerd: de informatie die in een besloten vergadering wordt gewisseld is geheim, tenzij de raad anders beslist.

Dat betekent niet dat geheimhouding het uitgangspunt wordt. Immers, het in beslotenheid vergaderen is een afwijking van de hoofdregel van openbaarheid zoals neergelegd in het eerste lid. Aan die uitzondering wordt nu de koppeling verbonden van geheimhouding, met een bevoegdheid om daar anders over te beslissen. Het beslissen tot opheffing van geheimhouding van informatie die in een besloten vergadering is gedeeld, kan staande die vergadering worden genomen maar ook op een later moment. In beide gevallen geldt dat in dat geval de verslaglegging en besluitenlijst op de gebruikelijke wijze openbaar gemaakt worden. Zolang een verplichting tot geheimhouding bestaat, worden deze immers niet openbaar gemaakt. Een besluit zal echter moeten worden gepubliceerd om werking te kunnen hebben. Dit betekent dat voor deze situatie de raad tot opheffing van de geheimhouding en openbaarmaking van het besluit zal overgaan wanneer een besluit ook anderen kan binden.

Ten opzichte van de huidige regeling vervalt de koppeling van geheimhouding langs mondelinge weg aan de gronden van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De effecten daarvan zijn echter materieel gering. Veelal wordt informatie niet louter mondeling gewisseld maar vooraf of nadien ook schriftelijk verstrekt. Omdat voor het schriftelijk verstrekken

van stukken de relatie met de Wob van toepassing blijft, blijft geborgd dat de geheimhouding alleen bij wijze van uitzondering mogelijk is.

Met betrekking tot schriftelijke stukken die voor, tijdens of na een besloten vergaderingen worden overlegd, zal een afzonderlijk besluit tot geheimhouding moeten worden genomen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat onduidelijkheid bestaat over de status van stukken waarvan een raadslid kennis neemt buiten de besloten vergadering, bijvoorbeeld omdat hij of zij niet aanwezig kon zijn. Deze benadering sluit voorts aan bij de nieuwe opzet van de geheimhoudingregeling: het opleggen van geheimhouding op informatie is een besluit dat los staat van het aan anderen verstrekken van deze informatie (zie ook de toelichting met betrekking tot het nieuw in te voeren artikel 87 Gemeentewet en verder).

*Artikel I, onderdelen D, H, en P, artikel II, onderdelen D, H en P, artikel III, onderdelen C en F, en artikel IV, onderdelen C, F en K (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 91 Provinciewet, artikelen 37 en 43 Waterschapswet en artikelen 26, 66 en 119 WoIBES)*

De geheimhoudingsbepalingen voor respectievelijk de raad, het college en een commissie vervallen en worden gebundeld in een nieuw in te voegen hoofdstuk.

De geheimhoudingsregeling bestaat uit twee componenten. Ten eerste kan geheimhouding door een bestuursorgaan uit eigen beweging worden opgelegd. Dat was steeds geregeld in het eerste lid van de artikelen 25 (raad), 55 (college) en 86 (commissies) Gemeentewet. Dat betrof in de huidige regeling zowel mondelinge als schriftelijke informatie, waarbij geldt dat geheimhouding op mondelinge informatie staande een besloten vergadering wordt opgelegd terwijl het besluit om in beslotenheid te vergaderen in andere bepalingen is opgenomen. Bij collegevergaderingen is beslotenheid overigens het uitgangspunt (artikel 54 Gemeentewet).

Het tweede component is dat een verplichting tot geheimhouding door het ene bestuursorgaan aan het andere bestuursorgaan wordt opgelegd bij het aan dat orgaan verstrekken van de betreffende informatie. In de praktijk zijn deze beide componenten per orgaan (raad, college, commissie) tot nu toe in één artikel samengenomen, waarbij geldt dat voor de burgemeester een zelfstandige bepaling tot het opleggen van geheimhouding op informatie ontbreekt. Diens bevoegdheid om geheimhouding op te leggen blijkt impliciet uit het gegeven dat hij bevoegd is informatie onder de verplichting tot geheimhouding met anderen te delen. Het opleggen van geheimhouding is echter een besluit dat ook een orgaan zelf kan binden en heeft dus een ander karakter dan het opleggen van geheimhouding aan een ander orgaan. Daarom is ervoor gekozen de bepalingen over het houden van besloten vergaderingen, het opleggen van geheimhouding op informatie en het (door)verstrekken van informatie waarop geheimhouding rust afzonderlijk van elkaar te regelen.

*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 reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet wordt uitgebreid. In de gevallen waarin een raadslid niet mag deelnemen aan de stemming, wordt geregeld dat hij zich ook van de beraadslaging dient te onthouden. Hiermee wordt voorkomen dat een raadslid door middel van de beraadslaging de uitkomst van de stemming beïnvloed.

Voorts wordt in het nieuwe tweede lid wordt expliciet bepaald dat artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is op de stemming en beraadslaging in de gemeenteraad. Artikel 2:4 van de Awb richt zich immers tot bestuursorganen, en daarmee tot de raad als geheel. Het is niet wenselijk dat de raad als bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het handelen van zijn gekozen leden. De raad heeft immers geen instrumenten om individuele leden van stemming uit te sluiten. Door de aanpassingen van artikel 28 van de Gemeentewet wordt verduidelijkt dat het aan een raadslid zelf is om te beoordelen of er sprake is van een belang dat eraan in de weg staat aan de beraadslaging en stemming deel te nemen. Het overtreden van deze regel zal ook zonder toepassing van artikel 2:4 Awb leiden tot een vernietigbaar besluit.

Omwille van de uniformiteit is er voor gekozen de formulering in het eerste lid van artikel 29 WolBES gelijk te laten luiden met artikel 28 Gemeentewet.

*Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdeel F, artikel III, onderdeel E, artikel IV, onderdeel E (artikelen 36a Gemeentewet, 35b Provinciewet, 41 Waterschapswet en 39 WolBES)*

Het kunnen overleggen van een VOG wordt een benoembaarheidsvereiste voor de benoeming van wethouders, gedeputeerden, leden van het dagelijks bestuur van een waterschap en eilandgedeputeerden. Het feit dat dit een benoembaarheidsvereiste betreft, betekent dat niet tot benoeming kan worden overgegaan indien de verklaring niet is overlegd. Dit gebeurt op een gebruikelijke wijze, door net als bij andere wettelijke VOG-verplichtingen te verwijzen naar artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Voor de toetsing of een VOG kan worden afgegeven, zal het reeds in gebruik zijnde screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers worden gebruikt. Dat behoeft echter geen uitwerking in de wet.

*Artikel I, onderdeel Q, artikel II, onderdeel Q, artikel III, onderdeel G, en artikel IV, onderdeel L (hoofdstuk Va Gemeentewet, hoofdstuk Va Provinciewet, hoofdstuk VIIIa Waterschapswet en hoofdstuk III, afdeling VIIa, WolBES)*

Het geheim verklaren van informatie wordt nadrukkelijker losgekoppeld van het aan anderen verstrekken van die informatie. De bevoegdheid informatie geheim te verklaren wordt geregeld in het nieuwe artikel 87 Gemeentewet. Deze bevoegdheid komt de raad, het college, de burgemeester en de commissies (ex de artikelen 82, 83 en 84 Gemeentewet) toe. Een voorzitter van een commissie kan een voorstel doen tot het opleggen van geheimhouding in commissieverband, maar is in de nieuwe regeling niet eigenstandig bevoegd deze geheimhouding op te leggen.

Na het besluit om informatie geheim te verklaren kan in een aantal gevallen die informatie met een ander bestuursorgaan gedeeld worden. Dat is geregeld in het nieuw voorgestelde artikel 88 Gemeentewet. Bij het verstrekken van geheime informatie vermeldt het orgaan dat de geheimhouding oplegt, dat op die informatie een verplichting tot geheimhouding rust. Degene die informatie ontvangt waarop een verplichting tot geheimhouding rust, dient die geheimhouding in acht te nemen en mag de informatie derhalve niet delen met anderen (artikel 89, derde lid, Gemeentewet). Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, is ook als enige bevoegd die informatie met andere organen te delen. Deze regel kent een uitzondering, namelijk voor het geval waarin geheime informatie met de raad is gedeeld. In dat geval is enkel nog de raad bevoegd om die informatie te delen met anderen. Het voorgestelde artikel 88, vijfde lid,

tweede zin, Gemeentewet laat echter ruimte aan het lokaal bestuur om te bepalen dat het orgaan dat informatie geheim heeft verklaard, na het verstrekken van die informatie aan de raad, alsnog zelf de kring van geheimhouders mag uitbreiden.

De raad kan over dit laatste ook in algemene zin regels stellen, bijvoorbeeld om het college in staat te stellen stukken waarop geheimhouding is opgelegd, onder geheimhouding met anderen te delen als dit voor het dagelijks bestuur van de gemeente noodzakelijk is. Eveneens kan op deze wijze aandacht worden besteed aan de duur van de geheimhouding. Indien valt te voorzien dat de toetsing aan artikel 10 Wob na een bepaalde tijd tot een andere uitkomst leidt, kan hier ook bij het opleggen van de geheimhouding rekening mee worden gehouden.

Nu de bevoegdheid tot het opheffen van de geheimhouding exclusief bij de raad berust, wanneer de informatie met de raad is gedeeld, zal ook op een verzoek tot het opheffen van de geheimhouding door de raad moeten worden beslist. Een Wob-verzoek dat bij het college wordt ingediend, zal dus net als nu het geval is, moeten worden doorgeleid naar de raad.

De verplichting om geheimhouding in acht te nemen duurt voort totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, de geheimhouding weer opheft. Deze regel kent twee uitzonderingen, namelijk voor het geval een commissie de geheimhouding heeft opgelegd en voor het geval geheime informatie met de raad is gedeeld. Als een commissie de geheimhouding heeft opgelegd, kan de geheimhouding ook worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld (artikel 89, derde lid, Gemeentewet). Is geheime informatie met de raad gedeeld, dan is de raad altijd exclusief bevoegd de geheimhouding op te heffen. Dat is ook het geval als de geheimhouding is opgelegd door een commissie: de raad is dan bij uitsluiting van de commissie én van het orgaan dat de commissie heeft ingesteld, bevoegd tot het opheffen van de geheimhouding.

#### *Bekrachtiging*

Het vereiste van bekrachtiging wordt hiermee losgelaten, zonder afbreuk te doen aan het hoofdschap van de raad. Vanaf het moment dat informatie waarop geheimhouding rust met de raad wordt gedeeld, is de raad degene die beslist over het voortduren of opheffen van de geheimhouding en over de mogelijkheid stukken waarop geheimhouding rust aan anderen te verstrekken. Die bevoegdheden vervangen de bekrachtiging als vertaling van het hoofdschap van de raad.

#### *Informeren individuele raadsleden*

In de praktijk gebeurt het dat informatie onder geheimhouding met een of enkele raadsleden wordt gedeeld. Dit leidt tot onduidelijkheid met betrekking tot de bekrachtiging en het binnen fracties delen of bespreken van deze informatie. Het doet bovendien afbreuk aan het principe dat de raad als geheel wordt geïnformeerd door het college (artikel 169 Gemeentewet). De nieuwe bepalingen gaan er daarom vanuit dat informatie waarop geheimhouding rust altijd met de gehele raad worden gedeeld. Dit laat onverlet dat zich situaties kunnen voordoen waarin bijvoorbeeld de burgemeester vertrouwelijke informatie met enkele raadsleden wil bespreken, bijvoorbeeld in een presidium of met fractievoorzitters. De regering acht – gelet op het incidentele en casuïstische karakter van dergelijke overleggen – een generieke wettelijke regeling voor het opleggen van geheimhouding in die situatie niet noodzakelijk en niet wenselijk.



### *Burgemeester*

Met het voorstel wordt verduidelijkt dat ook de burgemeester als eenhoofdige bestuursorgaan geheimhouding kan opleggen op informatie en die informatie ook kan delen met bijvoorbeeld het college of de raad. Dat laatste was reeds het geval en met deze regeling wordt nu ook voorzien in een uitdrukkelijke bevoegdheid geheimhouding op informatie te kunnen opleggen los van het gegeven of en op welk moment de burgemeester die informatie met een ander orgaan deelt.

### *Schending van de geheimhouding*

Het opleggen van geheimhouding vormt een uitzondering op de regel van openbaarheid. Wanneer deze wordt opgelegd, zal hier een goede reden voor zijn. Het is daarom van groot belang dat het orgaan dat de geheimhouding oplegt erop kan vertrouwen dat eenieder zich hier ook aan houdt. Helaas kunnen zich situaties voordoen waarbij ondanks dat geheimhouding wordt opgelegd individuele leden van het gemeentebestuur informatie met anderen delen of openbaar maken. Voorkomen moet worden dat het college of de burgemeester uit vrees voor die situatie informatie niet meer met de raad deelt. Voor deze uitzonderlijke situatie is aangesloten bij de regeling in artikel 26 Gemeentewet. Dit betekent dat de raad kan besluiten het betreffende lid van de raad of van een door de raad ingestelde commissie uit te sluiten van de toegang of stukken waarop geheimhouding rust. Zoals ook in het algemeen deel van deze toelichting is benoemd, staat een dergelijk besluit los van de strafbaarheid op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

### *Artikel II, onderdeel S (artikel 182 Provinciewet)*

Het adviseren en bemiddelen in geval van bestuurlijke problemen in een gemeente of wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is, behoort al tot de verantwoordelijkheden van de commissaris van de Koning als rijksorgaan (artikel 182, eerste lid, onder c, Provinciewet). Vanwege het belang van die verantwoordelijkheid wordt in een nieuw tweede lid een nieuwe bevoegdheid toegekend aan de commissaris van de Koning die hem bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheid ondersteunt. De nieuwe bevoegdheid bestaat uit de mogelijkheid om alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen. Dat betekent dat de commissaris van de Koning ook vergaderingen van de gemeenteraad (of raadscommissies) achter gesloten deuren of vergaderingen van het college kan bijwonen. Voor openbare raadsvergaderingen is deze bevoegdheid uiteraard niet nodig. Tevens kan de commissaris van de Koning alle stukken en bescheiden inzien die hij bij het uitoefenen van voornoemde verantwoordelijkheid redelijkerwijze nodig acht, inclusief stukken waarop een verplichting tot geheimhouding rust of die bij het college berusten.

### *Artikel I, onderdeel I, artikel II, onderdeel I, en artikel IV, onderdeel G (artikel 58 Gemeentewet, artikel 58 Provinciewet en artikel 69 WoIBES)*

In artikel 29 Gemeentewet is het stemmingsquorum voor de gemeenteraad opgenomen, dat via artikel 58 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is op het college. Artikel 56 Gemeentewet bevat echter al een stemmingsquorum voor het college. De verwijzing in artikel 58 Gemeentewet naar artikel 29 Gemeentewet is om die reden overbodig en komt te vervallen.

*Artikel I, onderdeel S, artikel II, onderdeel T, en artikel IV, onderdeel N (overgangsrecht: artikel 292 Gemeentewet, artikel 283 Provinciewet en artikel 234 WoIBES)*

In de nieuwe geheimhoudingsregeling kan de voorzitter van een commissie niet langer eigenstandig een verplichting tot geheimhouding opleggen aan die commissie. Omdat een verplichting tot geheimhouding echter wordt opgelegd op grond van een belang, genoemd in artikel 10 Wob, is het onwenselijk dat die geheimhouding vervalpt op het moment dat deze wet in werking treedt en de grondslag voor het opleggen van die geheimhouding dus vervalpt.

Het voorgestelde artikel 292 Gemeentewet bepaalt daarom dat op een verplichting tot geheimhouding die voor de inwerkingtreding van deze wet is opgelegd op grond van artikel 86 van de Gemeentewet, artikel 86 na de inwerkingtreding van deze wet van toepassing blijft. Zodoende blijft een door de voorzitter van een commissie opgelegde geheimhoudingsplicht na de inwerkingtreding van deze wet van kracht en wel totdat hij die opheft.

*Artikel IV (artikelen P 19 en W 4 Kieswet)*

De artikelen P 19 en W 4 Kieswet worden aangepast zodat de regeling voor lijstuitputting voortaan van toepassing is op een gemeenteraad van minder dan negentien leden, in plaats van het huidige minder dan dertien leden. Daarmee wordt meer recht gedaan aan de minimumomvang van de raad, zoals bepaald in artikel 8 Gemeentewet.

De overige wijzigingen zijn technisch van aard en behoeven geen toelichting.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

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