

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de 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)

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.¹ 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. Vanuit bestuurlijk oogpunt staat de eigen verantwoordelijkheid voorop. 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 VOG voor bestuurders en om verduidelijking van de bepalingen die betrekking hebben op belangenverstremming. 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 bij bestuurlijke problemen in gemeenten en wordt een voorziening in de Kieswet getroffen op het gebied van lijsttuitputting. 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 en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (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 integriteitsschendingen 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 bestuurlijk conflict, een integriteitsschending of in het geval van verdenking van

¹ Kamerstukken II 2018/2019, 35 300 VII, nr. 7.

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 integriteitskwesties 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 2018² 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.³ Naast het instrumentarium 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 Verklaring Omtrent Gedrag (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 de commissaris in sommige gevallen over onvoldoende passende instrumenten beschikt om uitvoering te geven aan de zorgplicht die voortvloeit uit artikel 182, eerste lid, onder c, van de Provinciewet. Voorgesteld wordt om de commissaris (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 omvat voornamelijk de volgende onderwerpen: (1) de positie van de (waarnemend) burgemeester, (2) de wettelijke verankering van een risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders zoals gevraagd bij de

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

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

begrotingsbehandeling 2020 met de motie-Van der Graaf c.s.⁴ en (3) de mogelijkheden met betrekking tot uitbreiding van de gronden om uit het kiesrecht te worden onttrokken en het verbod om een bestuurlijke functie te bekleden. Over de mogelijkheden voor tussentijdse raadsontbinding, waar de Tweede Kamer met de motie-Middendorp c.s. om heeft gevraagd, zal een aparte notitie worden uitgebracht.⁵

2. Inhoud van het voorstel

2.1 De Verklaring Omtrent Gedrag voor wethouders

Integriteit van politieke ambtsdragers is van cruciaal belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de democratie en voor het vertrouwen van burgers. Het belang van integriteit moet daarom vanaf het moment dat iemand zich kandideert voor een bestuurlijke functie 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.⁶ 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 Verklaring Omtrent het Gedrag (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 van het wettelijk verplicht stellen is dat het niet kunnen overleggen van een VOG betekent dat betrokkene niet tot wethouder kan worden benoemd.

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 een zekere afstand 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. De zorgplicht is toebedeeld aan de commissaris in het kader van diens hoedanigheid als rijksorgaan. Dat betekent dat de commissaris over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze rol en bevoegdheden geen verantwoording aflegt aan provinciale staten, maar aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie ook artikel 7b van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning).

In de praktijk blijkt dat de commissaris niet altijd over passende instrumenten beschikt om uitvoering te geven aan deze zorgplicht. Voorgesteld wordt om het de commissaris (of een door hem aangewezen functionaris) door middel van een wijziging van artikel 182 van de Provinciewet mogelijk te maken om alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en alle documenten in te zien. Op die wijze kan de commissaris kennisnemen van informatie die in verband met bijvoorbeeld geheimhouding niet openbaar toegankelijk is of deelnemen aan

⁴ Kamerstukken II, 35 300 VII, nr. 29.

⁵ Kamerstukken II, 35 300 VII, nr. 14.

⁶ Kamerstukken II, 35 300 VII, nr. 29.

vergaderingen die besloten zijn. Dat laatste omvat bijvoorbeeld collegevergaderingen en raads- en commissievergaderingen achter gesloten deuren. De bestuurlijke toegangsbevoegdheid is een aanvulling op het instrumentarium van de commissaris en geeft een concreet handvat voor het invullen van zijn taak ten aanzien van gemeentelijke integriteitskwesties en bestuurlijke problemen. De bestuurlijke toegangsbevoegdheid voor de commissaris is dus geen uitbreiding van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium, de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen blijft in stand.

De meerwaarde van het instrument is gelegen in het signaal dat de commissaris door middel van het bestuurlijk toegangsrecht kan afgeven. Het biedt in die zin een wettelijk verankerde versterking van het gezag dat de commissaris zal moeten uitoefenen wanneer een gemeente zelf niet in staat blijkt te zijn om bestuurlijke problemen en integriteitskwesties op te lossen. Daarnaast is het opnemen van een wettelijke bepaling nodig om de commissaris een uitzonderingspositie te verschaffen indien sprake is van geheimhouding en besloten vergaderingen. Er zijn momenteel geen formele belemmeringen voor de commissaris 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. Voorgesteld wordt om deze belemmering weg te nemen voor de commissaris. 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.⁷ 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 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 belangenverstremgeling

Volksvertegenwoordigers – met uitzondering 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 belangenverstremgeling van volksvertegenwoordigers en bestuurders op decentraal niveau te verduidelijken. Dit betreft de bepalingen inzake stemonthouding, onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen.

2.3.1 Stemonthouding

⁷ Mr. J.W.L. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, januari 2018, Radboud Universiteit Nijmegen.

Stemonthouding is al langere tijd onderwerp van debat. Artikel 28, eerste lid, onder a, van de 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.⁸ 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. Zoals bijvoorbeeld door het indienen van moties en amendementen of het stellen van vragen en het overleggen in commissieverband.

Tevens wordt er een lid toegevoegd waarin 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.

Ten slotte worden de criteria verduidelijkt waaronder een raadslid zich van de beraadslaging en stemming dient te onthouden. Het huidige criterium 'persoonlijk aangaan' blijft ondanks een redactionele wijziging gehandhaafd. In aanvulling daarop wordt toegevoegd, dat een raadslid zich enkel van beraadslaging en stemming dient te onthouden indien hij – naast een persoonlijk belang – ook een onmiddellijk of actueel belang bij een aangelegenheid heeft. Daarmee wordt bedoeld dat artikel 28 Gemeentewet niet verplicht tot onthouding van beraadslaging en stemming indien er slechts sprake is van een theoretisch belang.

2.3.2 Onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen

In de artikelen met betrekking tot onverenigbare betrekkingen (artikel 13 Gemeentewet) vindt enkel een redactionele aanpassing plaats. De aanpassingen zorgen voor een verduidelijking van de mogelijkheid om als raadslid werkzaam te zijn bij een samenwerkingsverband waar de betreffende gemeente onderdeel van is. De huidige wettekst lijkt het verbod te impliceren om als raadslid werkzaam te zijn bij ieder denkbaar samenwerkingsverband, terwijl in de praktijk wordt aangesloten bij de geest van de bepaling: een raadslid voert als werknemer van een samenwerkingsverband geen werkzaamheden uit ten behoeve van de eigen gemeente. Dat de onverenigbaarheid van functies zich hierop toespitst wordt naast de redactionele verbetering van de bepaling over onverenigbare betrekkingen, verder uitgewerkt in de bepaling inzake verboden handelingen.

De vragen met betrekking tot raadsleden die werkzaam zijn bij een gemeenschappelijke regeling worden nu beoordeeld vanuit het vraagstuk van onverenigbaarheid van functies (artikel 13, eerste lid, aanhef en onder o, Gemeentewet). Volgens de huidige lezing gaat de bepaling uit van twee vormen van ondergeschiktheid: rechtspositionele (aanstelling) en functionele. Ambtenaren bij een gemeenschappelijke regeling worden niet door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld. Daarmee is dus geen sprake van rechtspositionele ondergeschiktheid. Ze mogen echter ook niet werkzaamheden verrichten voor de eigen gemeente of directe ondergeschikt zijn aan een lid van het eigen gemeentebestuur. Uit de huidige lezing volgt al dat er sprake is van een verboden handeling en niet zozeer van een onverenigbare functie. De tweeledige bepaling zorgt in de praktijk voor verwarring en roept daarmee vragen op. Deze wetswijziging voorziet daarom – naast

⁸ 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.

de bovengenoemde wijziging van artikel 13 – in het toevoegen van een bepaling aan artikel 15 dat een lid van de raad, werkzaam bij een samenwerkingsverband, geen werkzaamheden mag verrichten voor de eigen gemeente of een directe ondergeschiktheidsrelatie mag hebben tot een lid van het eigen gemeentebestuur. Daarmee wordt verduidelijkt dat een raadslid wel in dienst mag zijn van een samenwerkingsverband waar de gemeente aan deelneemt, zolang diens werkzaamheden daaraan niet in de weg staan.

2.4 Herverdeling 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 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.

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 volksvertegenwoordigende 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 van de 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 bezien 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.⁹ 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.¹⁰

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 niet-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 van de Gemeentewet). Een dergelijk raadsbesluit staat los van de beoordeling van de strafwaardigheid van schending van de geheimhouding in de zin van artikel 272 van het 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 veelal niet meer in bezwaar en beroep ter discussie kan stellen (door het verstrijken van de termijn). Alleen door middel van een Wob-verzoek 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.

⁹ Kamerstukken II, 2012/13, 33 691, nr. 3, p. 15.

¹⁰ 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.

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 (artikel 169 en 180), 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. 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.

4. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Van een noodzaak tot overgangsrecht is niet gebleken. Tussen het moment van publicatie van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding zal voldoende tijd beschikbaar zijn om met de wijzigingen rekening te houden. Uit het wetsvoorstel vloeien geen verordeningverplichtingen voort die binnen een bepaalde tijd afgerond moeten zijn.

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 2022 in werking is getreden.

5. Advies en consultatie

PM

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A (artikel 13 Gemeentewet, artikel 13 Provinciewet)

In artikel 13 wordt verduidelijkt dat een raadslid niet tevens lid van de rekenkamer is of ombudsman of lid van de ombudscommissie van de gemeente waar hij lid van de gemeenteraad is. Het raadslidmaatschap kan wel worden gecombineerd met het vervullen van deze functies in een andere gemeente.

Tevens vervalt het absolute verbod voor raadsleden werkzaam te zijn bij een gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente deelneemt en waarbij bevoegdheden van de gemeente zijn belegd. Het blijft onwenselijk dat raadsleden werkzaamheden onder gezag van het eigen college uitoefenen. De huidige bepaling leidt er echter toe dat raadsleden in het geheel niet werkzaam mogen zijn bij een gemeenschappelijke regeling waarbij bevoegdheden van de gemeente zijn belegd. Er zijn echter situaties denkbaar waarin die werkzaamheden niet raken aan het raadslidmaatschap. Daarom wordt ervoor gekozen de onverenigbare betrekkingen te beperken tot het verbod ambtenaar te zijn in de gemeente waarin men raadslid is.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B (artikel 15 Gemeentewet, artikel 15 Provinciewet)

Gelijktijdig met het vervallen van het verbod werkzaam te zijn bij een gemeenschappelijke regeling waarbij bevoegdheden van de gemeente zijn belegd, wordt in artikel 15, dat op de verboden handelingen ziet, opgenomen dat een raadslid geen werkzaamheden mag verrichten ten aanzien van de gemeente of in opdracht van het gemeentebestuur waarvan hij als raadslid zelf deel uitmaakt.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C en artikel III, onderdeel C (artikel 23 Gemeentewet, artikel 23 Provinciewet en artikel 24 WolBES)

De mogelijkheid om een besloten raadsvergadering te houden, is geregeld in artikel 23. De geheimhouding van informatie die in een besloten vergadering wordt behandeld, is echter geregeld in artikel 25, eerste lid, 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 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 vergadering 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 voortaan bij de nieuwe opzet van de geheimhoudingsregeling: 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 N, artikel II, onderdelen D, H en N, en artikel III, onderdelen B, E en H (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 91 Provinciewet, en artikelen 26, 66 en 119 WolBES)

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). 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).

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 er voor 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 en artikel III, onderdeel C (artikelen 28 Gemeentewet, 28 Provinciewet en 29 WolBES)

Met de aanpassing van artikel 28 Gemeentewet wordt beoogd meer duidelijkheid te verschaffen over de situatie waarin een raadslid zich van stemming dient te onthouden. Ook wordt de bepaling 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 een verduidelijking voorgesteld van de criteria waaronder een raadslid zich van beraadslaging en stemming dient te onthouden. Stemonthouding is aan de orde wanneer een belang van een raadslid, dat lid duidelijk onderscheidt van de andere leden. Het doet er daarbij niet toe of het belang het betreffende lid zelf aangaat of bijvoorbeeld iemand in zijn directe omgeving of dat sprake is van de tussenkomst van een rechtspersoon. In dergelijke situaties is het onwenselijk dat deze belangen meespelen in de overwegingen en opstelling van het betreffende lid. Dit komt in de huidige formulering terug in de woorden "rechtstreeks of middellijk". Nu het er echter niet toe doet of er sprake is van een rechtstreeks dan wel middellijk belang, volstaat het om in artikel 28 Gemeentewet te spreken van een "persoonlijk" belang. Om die reden worden de woorden "rechtstreeks of middellijk" geschrapt. Met de voorgestelde toevoeging "onmiddellijk" wordt tot uitdrukking gebracht dat een mogelijk of theoretisch belang een raadslid niet verplicht tot onthouding van de beraadslaging en stemming. Het moet gaan om een onmiddellijk of actueel belang.

De voorgestelde wijziging van artikel 28 heeft zodoende tot gevolg dat een raadslid zich van de beraadslaging en stemming dient te onthouden indien hij daarbij een persoonlijk en onmiddellijk belang heeft.

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 te onthouden. 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.

Hoewel de Awb niet van toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt er omwille van de uniformiteit voor gekozen de formulering in het eerste lid van artikel 29 WolBES gelijk te laten luiden met artikel 28 Gemeentewet.

Artikel I, onderdeel O, artikel II, onderdeel O en artikel III, onderdeel I (hoofdstuk Va Gemeentewet, hoofdstuk Va Provinciewet en hoofdstuk 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. Deze bevoegdheid komt de raad, het college, de burgemeester en de

commissies (ex art. 82, 83 en 84) 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. Het orgaan dat op informatie geheimhouding legde, is als enige bevoegd die informatie met andere organen te delen.

Bij het verstrekken van geheime informatie wordt door het orgaan dat de geheimhouding oplegde, vermeldt dat op die informatie de verplichting tot geheimhouding rust. Degene die informatie ontvangt waarop een verplichting tot geheimhouding rust, dient die geheimhouding in acht te nemen en mag derhalve deze informatie niet delen met anderen (artikel 89, derde lid). De verplichting om de geheimhouding in acht te nemen duurt voort totdat het orgaan dat de geheimhouding op de informatie oplegde, de geheimhouding weer opheft. Deze regel kent één uitzondering, namelijk voor de gevallen waarin de betreffende informatie met de raad is gedeeld. In dat geval is de raad exclusief bevoegd de geheimhouding op te heffen. De vraag of het orgaan dat informatie geheim verklaarde na het verstrekken van de informatie aan de raad ook nog zélf de kring van de geheimhouders mag uitbreiden, wordt aan het lokaal bestuur overgelaten (artikel 88, vijfde lid, tweede volzin).

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, of over de mogelijkheid stukken waarop geheimhouding rust aan anderen te verstrekken. 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 van de 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.

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 (art. 169). 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 eenhoofdig 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. 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 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel II, onderdeel Q (artikel 182 Provinciewet)

Het adviseren en bemiddelen in geval van bestuurlijke problemen 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). 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 ook vergaderingen van de gemeenteraad achter gesloten deuren of vergaderingen van het college kan bijwonen. Voor openbare raadsvergaderingen is deze bevoegdheid uiteraard niet nodig. Tevens kan de commissaris alle stukken en bescheiden inzien die hij nodig acht, inclusief stukken waarop een verplichting tot geheimhouding rust of die bij het college berusten. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij integriteitsonderzoeken.

Artikel IV (artikel W4 Kieswet)

Artikel W4 van de Kieswet wordt aangepast zodat de regeling voor lijstuitputting voortaan van toepassing is op een gemeenteraad van minder dan negentien leden. Daarmee wordt recht gedaan aan de minimumomvang van de raad, zoals bepaald in artikel 8 van de Gemeentewet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,