Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de gemeenten, de provincies, de waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Statia en Saba

DGOBDR
Democratie en Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon
mr. J. Starmans

info.openbaarbestuur@minbzk.nl

Kenmerk
2022-0000661230

Uw kenmerk

Datum 13 DEC 2022

Betreft Circulaire wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Op 1 januari 2023 treedt de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur in werking, met uitzondering van het onderdeel geheimhouding, welk onderdeel op 1 april 2023 in werking treedt. Hierbij doe ik u de circulaire over deze wet toekomen, waarin wordt toegelicht wat er precies verandert met de nieuwe wet.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot

Circulaire - toelichting wijzigingen Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (staatsblad 2022, 444)

Inleiding
Hierbij ontvangt u de circulaire betreffende de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Deze wet treedt op **1 januari 2023** in werking, met uitzondering van het onderdeel geheimhouding. In deze circulaire worden de recente wetswijzigingen nader toegelicht.

Juridische grondslag

Wet van 13 oktober 2022, houdende wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enige andere wetten 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)

Doelstelling
Toelichten van de wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur en de gevolgen daarvan voor de praktijk.

Aanleiding wijziging wetgeving
In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 19 maart 2018[1] zijn verscheidene acties en maatregelen aangekondigd, waaronder de toezegging om ter zake met wetgeving te komen. Met de onderhavige wetswijziging is beoogd de bestuurlijke integriteit en het functioneren van het lokaal bestuur te bevorderen.

Een goed functionerend en integer openbaar bestuur levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van inwoners in de overheid. 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. De wetswijziging vult die waarborgen op onderdelen aan. In deze circulaire worden de verschillende onderdelen van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur toegelicht en wordt uitgelegd wat er veranderd is ten opzichte van de oude situatie.

[1] Kamerstukken II 2018/19, 28 844, nr. 146.

Inhoudsopgave

Inhoud wijzigingen wetgeving 3

1. Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) als benoemingsvereiste voor bestuurders 3

2. Extra bevoegdheid voor de commissaris van de Koning als rijksorgaan in geval van integriteitskwesties dan wel bestuurlijke problemen in gemeenten 4

3. Verduidelijking en aanscherping bepalingen inzake belangenverstrengeling (stemonthouding en onverenigbare betrekkingen) 4

4. Voorziening in de Kieswet op het gebied van lijstuitputting bij kleine gemeenten 5

5. Enkele technische wijzigingen 6

Ten slotte: Herziening bepalingen betreffende geheimhouding 6

Inhoud wijzigingen wetgeving

1. Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) als benoemingsvereiste voor bestuurders

In artikel 36a Gemeentewet, artikel 35b Provinciewet, artikel 41 Waterschapswet en artikel 39 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) is opgenomen dat kandidaat-wethouders, kandidaat-gedeputeerden, kandidaat-leden van het dagelijks bestuur van het waterschap en kandidaat-eilandgedeputeerden, voorafgaand aan hun benoeming dienen te beschikken over een geldige Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Bij veel politieke partijen en in veel gemeenten is het al de praktijk dat een kandidaat-wethouder slechts wordt benoemd indien hij een VOG kan overleggen. Deze wet maakt van het voorafgaand aan de benoeming kunnen overleggen van een VOG een wettelijk benoembaarheidsvereiste. Indien een kandidaat-bestuurder geen VOG kan overleggen, dan kan deze dus niet benoemd worden. Indien een zittende bestuurder na de betreffende verkiezingen opnieuw wordt benoemd, dient hij opnieuw een VOG aan te vragen. Bij een nieuwe benoeming wordt immers opnieuw getoetst of de kandidaat aan de vereisten van het ambt voldoet, waaronder dus het kunnen overleggen van een VOG.

Screeningsprofiel politieke ambtsdragers
Justis, onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, is verantwoordelijk voor het afgeven van de VOG. Justis hanteert hierbij een specifiek screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers. Bij deze screening geldt een terugkijktermijn van 10 jaar. Bij de betrokkene wordt onderzocht of er een justitieel verleden is en zo ja, of dit een bezwaar vormt voor het uitoefenen van de desbetreffende functie. Ter volledigheid wordt daarbij vermeld dat ook openstaande zaken en beleidssepots betrokken kunnen worden. Derhalve geeft de VOG louter weer dat er binnen de terugkijktermijn geen relevante strafbare feiten en/of overtredingen zijn begaan die een risico vormen voor de uitoefening van het beoogde ambt.

Om een eerste inschatting te maken van de kansen op het verkrijgen van een VOG, kunnen kandidaten gebruik maken van de zogeheten VOG-check op de website vogcheck.justis.nl. Dit is een anoniem hulpmiddel dat door Justis is gemaakt. De VOG-check berekent of iemand een lage, gemiddelde of hoge kans heeft op het verkrijgen van een VOG in een bepaalde branche. Ook bij een lage kans adviseert Justis alsnog een VOG aan te vragen, omdat de VOG-check geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van een concreet geval, terwijl Justis dat bij de individuele beoordeling wel doet.

Het proces
Op het moment dat Justis gelet op de omstandigheden van het geval relevante strafbare feiten of overtredingen vindt, neemt Justis een voorlopige beslissing om de VOG niet af te geven. Dit wordt een voornemen tot afwijzing genoemd. Een voornemen tot afwijzing betreft een voorlopige beslissing om de VOG aanvraag te weigeren, waarop de aanvrager binnen 2 weken zijn zienswijze schriftelijk dan wel mondeling naar voren kan brengen (art. 4:7 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Hierna neemt Justis een definitief besluit.

Voor het beslissen op de VOG-aanvragen gelden wettelijke termijnen (art. 37 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Justis dient binnen 4 weken na ontvangst van de aanvraag te beslissen over de afgifte. Indien een aanvrager eerst een voornemen tot afwijzing heeft gekregen, is deze beslistermijn 8 weken. Indien de aanvrager het niet eens is met de beslissing staat er bezwaar, beroep en hoger beroep open. Bezwaar dient binnen 6 weken na de datum van de afwijzing te worden ingediend bij Justis. Als de aanvrager het niet eens is met de beslissing op bezwaar, dan staat nog beroep open bij de rechtbank. Dit dient ook weer binnen 6 weken na de datum van de beslissing (op bezwaar) te worden ingediend (art. 6:7 Awb). Daarna staat ook nog hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 8:104 lid 1 jo. 8:105 lid 1 Awb). Ook hiervoor geldt een termijn van 6 weken (art. 6:7 jo. 6:24 Awb).

2. Extra bevoegdheid voor de commissaris van de Koning als rijksorgaan in geval van integriteitskwesties dan wel bestuurlijke problemen in gemeenten

De commissaris van de Koning heeft – als rijksorgaan, dus onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK - de reeds bestaande taak te bemiddelen en te adviseren bij

integriteitskwesties en bestuurlijke problemen in gemeenten (artikel 182 Provinciewet). De commissaris krijgt met deze wetswijziging een betere informatiepositie, ook wel bestuurlijke toegangsbevoegdheid genoemd. Concreet houdt de wijziging in dat de commissaris van de Koning de mogelijkheid krijgt alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en alle documenten in te zien waarvan hij kennisneming redelijkerwijs nodig acht om zijn specifieke adviserende en bemiddelende taak te vervullen. Dat houdt in dat de commissaris van de Koning ook kennis kan nemen van informatie die in verband met bijvoorbeeld geheimhouding niet openbaar toegankelijk is of deel kan nemen aan vergaderingen die besloten zijn. Bij dat laatste kan worden gedacht aan raadsvergaderingen en commissievergaderingen die om een bepaalde reden achter gesloten deuren plaatsvinden en aan collegevergaderingen (die in beginsel altijd besloten zijn).

Gebruik bevoegdheid
Het gebruik van deze bevoegdheid is niet zonder meer aan de orde. In de eerste plaats is het gebruik van de bestuurlijke toegangsbevoegdheid beperkt tot gevallen van bestuurlijke problemen of integriteitskwesties in gemeenten. Bovendien moet de commissaris van de Koning in die gevallen altijd overwegen of het gebruik van die bevoegdheid redelijkerwijs noodzakelijk is om zijn adviserende en bemiddelende taak uit te kunnen oefenen. Of het gebruik van de bestuurlijke toegangsbevoegdheid in een bepaald geval nodig is voor zijn taakuitoefening, is aan het redelijk oordeel van de commissaris van de Koning zelf, die hierover verantwoording verschuldigd is aan de minister van BZK.

Benadrukt dient te worden dat de bestuurlijke toegangsbevoegdheid van de commissaris van de Koning niets verandert aan de bevoegdheid van gemeenten om te kiezen voor een besloten vergadering en om geheimhouding te leggen op schriftelijke informatie. Deze bevoegdheid betekent wel dat indien door het gemeentebestuur is gekozen voor een besloten vergadering of voor het opleggen van geheimhouding, deze beslotenheid of geheimhouding niet in de weg kan staan aan de informatiepositie van de commissaris van de Koning. Als enige van buiten het gemeentebestuur kan de commissaris van de Koning dan toch de betreffende vergadering bijwonen, dan wel kennisnemen van de geheime schriftelijke informatie.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat de wetswijziging niet voorziet in een vergelijkbare bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in geval van bestuurlijke problemen en integriteitskwesties in provincies. Ook bevat deze wet geen vergelijkbare bevoegdheid met betrekking tot de Caribische openbare lichamen of de waterschappen.

3. Verduidelijking en aanscherping bepalingen inzake belangenverstrengeling (stemonthouding en onverenigbare betrekkingen)

Stemonthouding
Voor de wetswijziging was reeds geregeld in artikel 28 Gemeentewet, artikel 28 Provinciewet, artikel 38a Waterschapswet en artikel 29 WolBES dat een lid van het volksvertegenwoordigende orgaan niet mag deelnemen aan de *stemming* over een aangelegenheid waarbij dit lid een persoonlijk belang heeft. Ter verduidelijking en aanscherping van deze regeling omtrent persoonlijke belangen is aan de genoemde artikelen toegevoegd dat een volksvertegenwoordiger zich voortaan ook moet onthouden van deelname aan de *beraadslaging* indien hij een persoonlijk belang heeft. Ook tijdens de beraadslaging kan een volksvertegenwoordiger immers de uitkomst van de besluitvorming beïnvloeden. Bovendien wordt de kern van het werk als lid van de volksvertegenwoordiging niet alleen gevormd door de stemming aan het eind, maar (juist) ook door de beraadslagingen die daaraan voorafgaan. Denk bijvoorbeeld aan het woord voeren tijdens de vergadering en het indienen van moties en amendementen.

Bij de toepassing van artikel 28 Gemeentewet is het aan een individueel raadslid zelf om te beslissen of hij zich onthoudt van beraadslaging of stemming; de raad heeft zelf geen instrumenten om een individueel raadslid van beraadslaging of stemming uit te sluiten. Om dit te verduidelijken, is artikel 2:4 Awb uitgezonderd. Die bepaling stelt dat een bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid en ervoor moet waken dat personen die deel uit maken van het bestuursorgaan of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en een persoonlijk belang hebben, de

besluitvorming beïnvloeden. In artikel 2:4 Awb is echter geen rekening gehouden met een bestuursorgaan dat bestaat uit democratisch gekozen leden, zoals de gemeenteraad. Het is ook niet wenselijk dat de raad als geheel verantwoordelijk is voor het voorkomen van belangenverstrengeling van individuele raadsleden.

Een ander onderscheid tussen beide bepalingen betreft het begrip 'persoonlijk belang'. Dit begrip heeft in artikel 2:4 Awb een veel ruimere betekenis dan hetzelfde begrip in artikel 28 Gemeentewet. In situaties dat een raadslid zich dient te onthouden van beraadslaging of stemming dient dit begrip strikt te worden geïnterpreteerd vanwege de inperking van het fundamentele recht van het raadslid om te beraadslagen en te stemmen.

Om bovengenoemde redenen is in artikel 28 Gemeentewet expliciet opgenomen dat artikel 2:4 Awb niet van toepassing is. Artikel 28 Gemeentewet is volgens de wetgever een lex specialis ten opzichte van artikel 2:4 Awb. Dat geldt ook voor artikel 28 Provinciewet en artikel 38a Waterschapswet. Met deze wijziging is dit onderkend. Voor de WolBES-bepaling hoeft geen uitzondering te worden gemaakt voor artikel 2:4 Awb, omdat de Awb op dit onderdeel niet van toepassing is verklaard voor het Caribische deel van Nederland. Wel is op dit punt dezelfde uitwerking beoogd.

Onverenigbare betrekkingen
Daarnaast is in artikel 13, eerste lid, onderdeel o, van de Gemeentewet, artikel 13, eerste lid, onderdeel k, van de Provinciewet en artikel 31, tweede lid, onderdeel o, van de Waterschapswet geregeld dat een lid van het volksvertegenwoordigende orgaan als ambtenaar van een gemeenschappelijke regeling geen werkzaamheden mag verrichten ten behoeve van de overheid (de gemeente, de provincie of het waterschap) waar hij volksvertegenwoordiger is. Dit is gedaan om te verduidelijken wanneer een volksvertegenwoordiger werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband waaraan de betreffende overheid deelneemt. In de oude bepaling was slechts bepaald dat een lid van het volksvertegenwoordigende orgaan niet als ambtenaar werkzaam mocht zijn onder de directe verantwoordelijkheid van het bestuur van de overheid waar hij ook volksvertegenwoordiger is. Dit liet echter de ruimte voor de volksvertegenwoordiger om - zonder dat hij ondergeschikt is aan het bestuur van de betreffende overheid - wél werkzaamheden te verrichten voor die overheid. Na de wetswijziging levert ook deze situatie een onverenigbare betrekking op voor de volksvertegenwoordiger. Dit betekent dus dat een lid van het volksvertegenwoordigende orgaan alleen als ambtenaar werkzaam mag zijn bij een samenwerkingsverband waaraan de overheid waar hij volksvertegenwoordiger is deelneemt, als hij geen werkzaamheden verricht ten behoeve van die overheid. Daarover kunnen tussen werknemer en werkgever afspraken worden gemaakt. Deze wijziging in de regeling van de onverenigbare betrekkingen geldt niet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Verboden handelingen
Op het punt van de verboden handelingen die in artikel 15 Gemeentewet, artikel 15 Provinciewet, artikel 33 Waterschapswet en artikel 16 WolBES zijn opgenomen, is de wet niet gewijzigd. Wel kan op deze plek worden gewezen op het Beleidskader verboden handelingen en het Modelbeleidskader verboden handelingen, waarin praktische handvatten worden aangereikt voor concrete gevallen.[2] In de beleidskaders wordt onder meer ingegaan op het vragen van ontheffing voor bepaalde handelingen. Ook worden casussen geschetst die in de praktijk veel voorkomen.

4. Voorziening in de Kieswet op het gebied van lijstuitputting bij kleine gemeenten

In het uitzonderlijke geval dat een raadszetel na de verkiezingen dan wel na een tussentijdse vacature onbezet blijft omdat er geen kandidaten meer voor benoeming in aanmerking (willen) komen, stelt het Centraal Stembureau vast dat er geen personen van de betreffende lijst beschikbaar zijn. Onder omstandigheden kan de vrijgekomen zetel dan aan een andere lijst worden toegedeeld. Met deze wetswijziging kunnen volgens artikel W 4 Kieswet *bij*

[2] Zie https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2021/09/13/beleidskader-verboden-handelingen en https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2021/09/13/modelbeleidskader-verboden-handelingen

gemeenteraden met een omvang van minder dan 19 zetels de vrijgekomen plaatsen over de andere partijen worden verdeeld. De oorspronkelijke grens lag op gemeenteraden met een omvang van minder dan 13 zetels. De nieuwe grens van 19 zetels sluit aan bij de grens voor het systeem van restzetelverdeling. Deze wijziging is gedaan om de bestuurbaarheid van kleinere gemeenteraden te waarborgen. Het is immers ongewenst als in kleine gemeenten een of meer zetels voor de resterende raadsperiode onbezet blijven. De wijziging heeft in de praktijk slechts voor enkele gemeenteraden betekenis, gelet op de omvang van die raden, en dus niet voor provinciale staten, eilandsraden of algemene besturen van waterschappen, gelet op de omvang van deze andere vertegenwoordigende organen.

5. Enkele technische wijzigingen

- Voor raadsleden, wethouders en de burgemeester is een verplichting opgenomen om nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties op elektronische wijze (overeenkomstig de praktijk) openbaar te maken. Terinzagelegging op een fysieke locatie was reeds verplicht. Dit geldt eveneens voor de bestuurders en volksvertegenwoordigers van de provincie, het waterschap en Caribisch Nederland. Zie hiervoor de artikelen 12, eerste lid, Gemeentewet, artikel 41b, derde en vierde lid, Gemeentewet, artikel 67, derde lid, Gemeentewet, artikel 11, tweede lid, Provinciewet, artikel 40b, derde en vierde lid, Provinciewet, artikel 66, derde lid, Provinciewet, artikel 32, tweede lid, Waterschapswet, artikel 44k, derde en vierde lid, Waterschapswet, artikel 48, derde lid, Waterschapswet, artikel 13, tweede lid, WolBES, artikel 48, derde en vierde lid, WolBES, artikel 79, derde en vierde lid, WolBES en artikel 194, derde en vierde lid, WolBES.

- In dezelfde bepalingen is verduidelijkt dat functies en nevenfuncties onmiddellijk na benoeming of aanvaarding van de nevenfunctie openbaar gemaakt moeten worden. Voor de bestuurders en volksvertegenwoordigers van Caribisch Nederland was dit reeds in de WolBES geregeld.

- Artikel 169 Gemeentewet en artikel 167 Provinciewet zijn gewijzigd in verband met een technische verbetering van een verwijzing.

- In artikel 47 Waterschapswet is opgenomen dat de commissaris van de Koning als rijksorgaan ontheffing verleent aan de voorzitter van het waterschap van een verboden handeling. Voor deze wijziging waren gedeputeerde staten bevoegd om deze ontheffing te verlenen. Hiermee wordt aangesloten bij de overeenkomende regeling voor ontheffing van een verboden handeling van de burgemeester; ook daar is de commissaris van de Koning bevoegd ontheffing te verlenen van een verboden handeling.

- Artikel X 9 Kieswet is gewijzigd om de regeling voor een lid van het algemeen bestuur van een waterschap dat niet (langer) aan de vereisten van het lidmaatschap voldoet of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, gelijk te trekken met de regeling voor gemeenten en provincies.

Ten slotte: Herziening bepalingen betreffende geheimhouding

De bepalingen over geheimhouding in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES worden met de wetswijziging in één nieuw hoofdstuk (VA) geregeld. Eerder stonden de bepalingen verspreid in deze wetten, omdat per bestuursorgaan apart in de wet was beschreven wat diens bevoegdheden waren op het punt van geheimhouding. Na de wetswijziging is sprake van één centraal geheimhoudingshoofdstuk. In het nieuwe hoofdstuk wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de oude (of bestaande) regeling. De herziene bepalingen over geheimhouding treden, in tegenstelling tot de rest van de wetswijziging, pas in werking op **1 april 2023**. Voorafgaand zal een aparte circulaire worden gepubliceerd over de aangepaste geheimhoudingsregeling. Daarin zullen de wijzigingen op dit punt uitvoerig worden toegelicht. Het gaat hierbij om de volgende wijzigingen:

- Er wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen mondelinge en schriftelijke informatie en tussen het geheim verklaren en verstrekken van informatie waarop geheimhouding is opgelegd aan anderen.
- Op mondelinge informatie die tijdens een besloten vergadering wordt verstrekt, rust vanaf 1 april 2023 van rechtswege geheimhouding. Voor schriftelijke informatie geldt nog steeds dat geheimhouding expliciet moet worden opgelegd.
- Het vereiste dat de gemeenteraad de door een ander orgaan opgelegde geheimhouding moet bekrachtigen, komt te vervallen. Stukken waarop al vóór 1 april 2023 geheimhouding is opgelegd, blijven geheim. De raad heeft en behoudt de bevoegdheid die geheimhouding op te heffen.
- De bevoegdheid van de burgemeester om geheimhouding op stukken te leggen wordt verduidelijkt. Zo wordt 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.
- Als een commissie (raadscommissie, bestuurscommissie of overige commissie) waarin leden van de raad zitting hebben stukken onder geheimhouding verkrijgt, krijgt straks ook de gehele raad deze stukken.
- De mogelijkheid om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren komt te vervallen.
- De raad krijgt de mogelijkheid om een raadslid dat de geheimhouding heeft geschonden voor de duur van maximaal drie maanden geen geheime informatie te verstrekken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot