

Vergaderjaar 2015–2016

33 691

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 oktober 2015

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de CDA-fractie over het bovenvermelde wetsvoorstel.

2. Bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crises

De leden van de CDA-fractie vragen of de reikwijdte van de integriteitsplicht zich exclusief uitstrekt tot de bestuurlijke sfeer dan wel verder reikt. Deze leden vragen de regering tevens te preciseren waaruit blijkt dat de burgemeester zijn rol inzake integriteitsbewaking ruim opvat.

De regering hecht eraan nogmaals te benadrukken dat zij ten aanzien van de zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente geen materiële wijziging beoogt. In de huidige praktijk vervult de burgemeester reeds deze rol van hoeder van de bestuurlijke integriteit, als onderdeel van zijn algemene taak om een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden te bevorderen (artikel 170, derde lid, Gemeentewet). Bij (vermoedens van) integriteitschendingen wordt handelen van de burgemeester verwacht. In het onderhavige wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd en daarmee buiten twijfel gesteld dat deze algemene zorgplicht mede de bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente omvat (voorgesteld artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Bij de vervulling van dit specifieke onderdeel van de zorgplicht van de burgemeester dient voor eenieder helder te zijn dat hij ter zake een wettelijke verantwoordelijkheid heeft. Deze wettelijke verantwoordelijkheid beperkt zich tot de bestuurlijke integriteit van de gemeente.

Zoals ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel uiteengezet is, sluit de voorgestelde bepaling aan bij de rol die de burgemeester nu reeds vervult op het gebied van bestuurlijke integriteit.¹ Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft in zijn reactie op het wetsvoorstel

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, blz. 10.

aangegeven zich te kunnen vinden in deze beschrijving van de verantwoordelijkheid van de burgemeester met betrekking tot de bestuurlijke integriteit in de gemeente.²

Deze leden vragen tevens of de zorg voor integriteit onder de huidige wetgeving bij de portefeuillevreiding binnen het college van burgemeester en wethouders in het bijzonder toebedeeld kan worden aan een wethouder, en of dat onder de voorgestelde regeling niet kan.

Integriteit is een gemeentebrede aangelegenheid. Volksvertegenwoordigers, bestuurders maar ook ambtenaren dienen in de eerste plaats zelf zorg te dragen voor de integriteit van hun optreden, en tevens gezamenlijk voor het optreden van de gemeentelijke organisatie als geheel. Daarnaast gelden wettelijke verantwoordelijkheden. Met betrekking tot integer handelen van het ambtelijk apparaat blijkt uit de in artikel 160, eerste lid, onderdelen c en d, van de Gemeentewet opgenomen algemene bevoegdheden dat het college van burgemeesters en wethouders daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Daarnaast is in artikel 125quater, onder a en b, van de Ambtenarenwet bepaald dat het bevoegd gezag een integriteitsbeleid voert en dat dit een vast onderdeel is van het personeelsbeleid. Omdat het een verantwoordelijkheid van het college betreft, zal deze verantwoordelijkheid, als onderdeel van de portefeuille personeelsbeleid, in het kader van de portefeuillevreiding aan een lid van het college worden toevertrouwd. Dat kan een wethouder zijn, maar ook de burgemeester (als lid van het college). Met betrekking tot de bevordering van de integriteit van volksvertegenwoordigers en bestuurders heeft de burgermeester, zoals hierboven geschetst, een eigen verantwoordelijkheid (als eenhoofdig orgaan), die past bij zijn onafhankelijke en onpartijdige positie in het gemeentelijk bestel. Omdat dit een wettelijke taak van de burgemeester betreft, is het noch in de huidige situatie, noch na de onderhavige wetswijziging mogelijk dat een wethouder hiervoor verantwoordelijk is.

Deze leden vragen voorts of de in de memorie van antwoord bedoelde gemeentelijke gedragscodes ook gelden voor commissieleden en leden van (gemeenschappelijke) rekenkamers.

De Gemeentewet schrijft voor dat de raad voor zijn leden, de wethouders en de burgemeester een gedragscode vaststelt (artikelen 15, derde lid, 41c, tweede lid, en 69, tweede lid). De Ambtenarenwet draagt het college op een gedragscode voor ambtenaren vast te stellen (artikel 125quater, onder c). In de praktijk worden naast deze wettelijk voorgeschreven gedragscodes ook voor (leden van) andere organen van het gemeentebestuur, zoals de leden van (gemeenschappelijke) rekenkamers en commissieleden, door het verantwoordelijke bestuurorgaan gedragscodes vastgesteld.

Tot slot vragen deze leden, onder verwijzing naar een artikel van de heer Verstedden in de Gemeentestem,³ hoe de voorgestelde adviserings- en ondersteuningsplicht van de commissaris van de Koning zich verhoudt tot de toezichtsfunctie van de commissaris jegens de burgemeester (benoeming, ontslag, functioneren). Daarbij vragen zij de regering tevens in te gaan op de positie van de commissaris wiens advies is gevolgd door een burgemeester die vervolgens toch in problemen raakt.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3.

³ C.J.N. Verstedden, «De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?», *Gst* 2014/40.

Achtergrond van de voorgestelde adviserende en bemiddelende rol van de commissaris is dat het lokale politieke krachtenveld eraan in de weg kan staan dat de burgemeester onbelemmerd optreedt. Voor het oplossen van problemen in de bestuurlijke verhoudingen dan wel bij vermeende schending van de bestuurlijke integriteit biedt een adviserende en bemiddelende rol van de commissaris van de Koning (als rijksorgaan), als ambtsdrager met gezag en distantie tot de betrokken partijen, de burgemeester een extra steun in de rug door op te treden als sparring-partner en adviseur of door het nemen van op bemiddeling gerichte initiatieven. Dat is wat ook reeds in de huidige bestuurspraktijk gebeurt. De commissaris houdt in dergelijke situaties de vinger aan de pols en staat daarbij in nauw contact met de burgemeester. Deze taak van de commissaris wordt in het wetsvoorstel van een expliciete wettelijke grondslag voorzien, zodat voor eenieder duidelijk is dat hij hier indien nodig een actieve rol kan vervullen en daarmee steun kan bieden aan de burgemeester. Aangezien de commissaris in voornoemde gevallen als rijksorgaan optreedt, maakt dit de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor diens optreden.

De vraag hoe de adviserings- en bemiddelingstaak zich verhoudt tot de toezichtsfunctie van de commissaris jegens de burgemeester, kan de regering niet goed plaatsen omdat de taken van de commissaris bij benoeming, ontslag en functioneren van de burgemeester niet als toezicht kunnen worden aangemerkt, maar gericht zijn op het waarborgen van procedurele zorgvuldigheid en niet op het beoordelen van het functioneren van de burgemeester.

Ten aanzien van de vraag over de positie van de commissaris wiens advies is gevolgd door een burgemeester die vervolgens toch in de problemen raakt, dient vooropgesteld te worden dat de burgemeester verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen, dus ook voor het al dan niet opvolgen van het advies van de commissaris. De commissaris zal deze positie van de burgemeester onderkennen. De burgemeester is over zijn handelen verantwoording verschuldigd aan de raad, niet aan de commissaris. Dat een burgemeester in de problemen zou kunnen komen, ondanks het feit dat hij het advies van de commissaris heeft opgevolgd, wil niet zeggen dat het een verkeerd advies was. De complexiteit van de situaties die hier in het geding zijn brengt mee dat het kan voorkomen dat verstandige adviezen niet het beoogde resultaat opleveren.

Tot slot is het goed nogmaals aan te geven dat de regering een aantal zaken in het werk heeft gesteld om burgemeesters en commissarissen te faciliteren bij de uitvoering van deze taken.⁴ Zo is sinds 1 januari 2015 het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers ingericht bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Burgemeesters en commissarissen kunnen voor advies en begeleiding bij dit steunpunt terecht met vragen over een goede aanpak van integriteitskwesaties waarbij politieke ambtsdragers zijn betrokken. De recent gepubliceerde handreiking van het BIOS «Integriteitsinfrastructuur voor bestuurlijke integriteit» geeft een overzicht van de vele praktische instrumenten die zijn ontwikkeld die behulpzaam kunnen zijn bij het vervullen van de verantwoordelijkheid die burgemeesters en commissarissen hebben in het kader van integriteit.⁵

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁴ Zie ook Kamerstukken I 2014/15, 33 691, C, blz. 7 en Kamerstukken II 2013/14, 28 844, nr. 78.

⁵ Zie <http://www.integriteitoverheid.nl/>.