

Vergaderjaar 2020–2021

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 223

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2021

Inleiding

Het functioneren van het openbaar bestuur en het handelen van individuele politieke ambtsdragers staat vanwege maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer in het middelpunt van de belangstelling. Het is steeds belangrijker geworden om te investeren in de kwaliteit van het politieke ambt door in te zetten op bevordering van de bestuurlijke integriteit en zodoende bij te dragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Het vertrouwen van burgers in de overheid is hét fundament van onze democratische rechtsstaat. Daarmee draagt het bevorderen van de bestuurlijke integriteit ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Een integer en stabiel bestuur is effectiever en efficiënter in staat om de taken uit te voeren en diensten te leveren waar inwoners recht op hebben.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 19 maart 2018 heb ik acties en maatregelen aangekondigd ter bevordering van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen.¹ Het betreft een ambitieuze agenda van beleid, wetgeving en ondersteuning van decentrale overheden en politieke ambtsdragers. Met deze brief nu geef ik inzicht in de producten die recent zijn ontwikkeld voor decentrale overheden op het gebied van bestuurlijke integriteit. Deze zullen onder decentrale overheden worden verspreid. Zij dienen ertoe de bestuurlijke integriteit bij decentrale overheden te bevorderen en bieden concrete handvatten aan politieke ambtsdragers.

Leeswijzer

Allereerst kondig ik de actualisering van de handreiking en de modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en bestuurders aan.

¹ Kamerstuk 28 844, nr. 146.

Daarnaast stel ik een modelbeleidskader verboden handelingen voor decentrale overheden beschikbaar, zoals toegezegd in mijn brief d.d. 2 juli 2020 inzake de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020.² Tot slot is door mijn ministerie zelf onderzoek gedaan naar de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten, waarvan ik in mijn brief van 6 juli 2018 inzake de rechtspositie van politieke ambtsdragers had toegezegd de Kamer te informeren.³ Ik licht deze acties en resultaten hieronder verder toe.

Aan het slot van de brief blik ik vooruit, ook op de behandeling en planning van de wetgeving ter bevordering van de bestuurlijke integriteit. In dat verband kom ik tevens een toezegging na uit mijn brief d.d. 28 oktober 2019 (Kamerstuk 28 844, nr. 192) waarin ik reageer op de uitzending van Nieuwsuur van 2 oktober 2019 over de financiering van politieke partijen naar aanleiding van gebeurtenissen in de gemeente Den Haag om met de koepels te overleggen over een verplichte risicoanalyse integriteit voor bestuurders.⁴

1. Actualisering handreiking en modelgedragscodes integriteit

De geactualiseerde vierde handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen is een gezamenlijk product van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hiermee willen deze organisaties provincies, gemeenten en waterschappen informeren, stimuleren en ondersteunen bij hun inspanningen om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. De handreiking is bedoeld voor elke politieke ambtsdrager.

De Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet verplichten provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap om voor zichzelf en voor hun bestuurders een gedragscode vast te stellen. De gedragscodes⁵ zijn daarmee een belangrijk instrument en hulpmiddel om een open, transparante en integere organisatiecultuur te realiseren. Politieke ambtsdragers in iedere provincie, gemeente en waterschap stellen in een gezamenlijke dialoog («het goede gesprek») zelf de bepalingen van hun gedragscode vast; de modellen geven richting, maar er is ruimte voor lokale invulling. De gedragscode moet de integriteit van de politieke ambtsdragers helpen waarborgen. De gedragscode is een toetssteen voor het handelen tijdens het ambt. Er is sprake van zelfbinding. De naleving is in de eerste plaats een persoonlijke verantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De gedragscodes bieden volksvertegenwoordigers en bestuurders een handvat elkaar aan te spreken op houding en gedrag. Het niet naleven van de gedragscode kan onderdeel worden van politiek debat en kan dus ook politieke gevolgen krijgen.

In de geactualiseerde handreiking is een nieuw hoofdstuk opgenomen over de werving en selectie van politieke ambtsdragers. Het hoofdstuk verwijst naar reeds bestaande instrumenten voor de verschillende politieke ambtsdragers afzonderlijk die kunnen helpen bij de werving en selectie voor het ambt. Het betreffen met name de Handleiding Basisscan voor kandidaat-bestuurders ter facilitering van het benoemingsproces met een meer eenduidige en zorgvuldige screening van kandidaat-bestuurders

² Kamerstuk 28 844, nr. 218, p. 5.

³ Kamerstuk 28 479, nr. 78, p. 3.

⁴ Kamerstuk 28 844, nr. 192, p. 2.

⁵ Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur

en de Handreiking Integriteitstoetsing van kandidaten voor politieke partijen die behulpzaam is voor de werving- en selectiecommissies van politieke partijen. Op de website www.politiekeambtsdragers.nl treft u deze en overige informatie rond integriteit in samenhang gepresenteerd aan.

Daarnaast is de tekst van de nu geactualiseerde handreiking en modelgedragscode toegespitst op de hedendaagse praktijk. Hiervoor is een klankbordgroep geconsulteerd bestaande uit integriteitscoördinatoren bij decentrale overheden. De handreiking en de modelgedragscodes zullen medio februari onder decentrale overheden worden verspreid en worden ook centraal beschikbaar gesteld op www.politiekeambtsdragers.nl.

2. Modelbeleidskader verboden handelingen

In voornoemde Kamerbrief van 19 maart 2018 heb ik aangekondigd om de bepalingen in de organieke wetgeving met betrekking tot belangenverstremgeling bij de tijd te brengen. In het wetsvoorstel *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal (Kamerstuk 35 546) bestuur* dat aanhangig is bij uw Kamer, wordt voorgesteld de artikelen 13 en 28 Gemeentewet inzake de met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekkingen en stemonthouding door raadsleden in geval van belangenverstremgeling, aan te passen. De Gemeentewet kent ook een regeling inzake voor raadsleden verboden handelingen, artikel 15. Die bepaling blijkt in de praktijk lastig leesbaar. Om de toegankelijkheid van de regeling te vergroten, is een modelbeleidskader opgesteld. Met dit modelbeleidskader wordt inzicht geboden in de reikwijdte en de werking van artikel 15 Gemeentewet. Politieke ambtsdragers kunnen hier zo beter rekening mee houden, en voor het bevoegd gezag biedt het concrete handvatten bij het beoordelen van verzoeken tot ontheffing van verboden handelingen.

Op basis van artikel 15 van de Gemeentewet is een aantal nader omschreven handelingen voor politieke ambtsdragers verboden. Die verboden zijn een waarborg voor de zuiverheid in verhoudingen tussen raadsleden, alsook wethouders en de burgemeester, en de gemeente.⁶ De verboden handelingen betreffen handelingen waarmee een raadslid zich kan compromitteren of waardoor het gemeentebelang kan worden geschaad.⁷ Raadsleden zijn primair zelf verantwoordelijk voor naleving van het verbod.

Voor een deel van deze handelingen is het mogelijk om een ontheffing aan te vragen bij gedeputeerde staten als «bevoegd gezag». Voor de handelingen omschreven in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a t/m c, is *geen* ontheffing mogelijk. Deze handelingen zijn zonder meer verboden. Voor de handelingen omschreven in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d, is *we* ontheffing mogelijk. Het gevolg van een verboden handeling of het niet kunnen overleggen van een ontheffing kan op grond van artikel X 8 Kieswet in het uiterste geval leiden tot verlies van het raadslidmaatschap. Daarnaast kan een bepaalde verboden handeling nietig zijn op grond van artikel 3:43 van het Burgerlijk Wetboek, behoudens de mogelijkheid van goedkeuring door gedeputeerde staten.

Wie bevoegd gezag is om ontheffing van een verboden handeling te verlenen, verschilt per bestuurslaag. Voor raadsleden en wethouders en voor politieke ambtsdragers bij waterschappen zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag om ontheffing te verlenen. Voor de burgemeester is de commissaris van de Koning – als rijksorgaan – het bevoegd gezag. De

⁶ Kamerstuk 19 403, nr. 3, p. 76.

⁷ Kamerstuk 19 403, nr. 10, p. 136.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op grond van de Provinciewet het bevoegd gezag voor provinciale politieke ambtsdragers. Als bevoegd gezag ben ik voornemens bij een verzoek tot ontheffing dienovereenkomstig het modelbeleidskader te handelen.

Het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de totstandkoming van het modelbeleidskader via een ambtelijke klankbordgroep. De klankbordgroep bestond naast de koepelorganisaties uit vertegenwoordigers van verschillende provincies en enkele gemeentelijke griffiers. De verspreiding van het modelbeleidskader geschiedt samen met de geactualiseerde handreiking en modelgedragscodes integriteit medio februari en wordt ook centraal beschikbaar gesteld op www.politiekeambtsdragers.nl.

3. Openbaarmaking nevenfuncties en -inkomsten

Zoals recente perspublicaties laten zien, kunnen nevenfuncties van politieke ambtsdragers en de eventuele inkomsten daaruit op veel belangstelling rekenen en hen ook kwetsbaar maken als de openbaarmakingsregels daaromtrent niet goed worden nageleefd. In 2016 heeft in het bredere kader van de evaluatie van de Dijkstalwetgeving een onderzoek plaatsgevonden naar de wettelijke verplichting om nevenfuncties en -inkomsten openbaar te maken. Conclusie was dat de openbaarmaking van met name neveninkomsten nog onvoldoende systematisch en consequent plaatsvond. In september 2019 heb ik in een brief de volksvertegenwoordigende organen en dagelijks besturen van provincies, gemeenten en waterschappen opgeroepen nevenfuncties en -inkomsten openbaar te maken en benadrukt dat dit kan leiden tot het juiste debat binnen de volksvertegenwoordigende organen («het goede gesprek»). Ik heb de toezegging gedaan om te kijken of deze brief daadwerkelijk het gewenste effect heeft gehad.

Voor het kwantitatieve beeld heeft mijn ministerie de websites van alle provincies en waterschappen en van een representatief deel van de gemeenten geraadpleegd om te bezien of de informatie over nevenfuncties en -inkomsten daar beschikbaar was gesteld. Voor het kwalitatieve beeld is door middel van interviews met griffiers, bestuurders en integriteitsadviseurs gekeken naar het effect van de wetgeving en de brief die in 2019 is gestuurd.

De resultaten

Volgens de wet geschiedt de openbaarmaking door ter inzagelegging op het provinciehuis, gemeentehuis of de secretarie van het waterschap, in de praktijk gebeurt dit vrijwel overal tevens digitaal op de eigen website. De nevenfuncties zijn bij de overheidslagen via de eigen websites inzichtelijk gemaakt. Het percentage van de publicatie van nevenfuncties bedraagt 95%. De conclusie is dat vrijwel alle decentrale overheden nevenfuncties van volksvertegenwoordigers en bestuurders openbaar maken op hun eigen website.

Bij de publicatie van neveninkomsten is het beeld genuanceerder. Een gedeelte van de betrokken organisaties heeft dit nog niet inzichtelijk gemaakt via de eigen website. Hier is nog verbetering mogelijk. Bij de provincies ligt het percentage op 92% en bij de waterschappen op 64%.⁸ Bij de gemeenten ligt het percentage op 50%. Het is om twee redenen

⁸ Bij het percentage van de waterschappen is rekening gehouden met de omstandigheid dat vrijwel alle dagelijks bestuursleden vanwege de deeltijdaanstelling neveninkomsten niet openbaar hoeven te maken.

echter aannemelijk dat dit percentage in de praktijk hoger ligt. Zo is het niet altijd inzichtelijk gemaakt op de website of een wethouder zijn functie in deeltijd verricht. In dat geval is het geen verplichting neveninkomsten openbaar te maken. Daarnaast kan de gemeente er voor gekozen hebben neveninkomsten overeenkomstig de wet alleen ter inzage te leggen op het gemeentehuis.

Het is mogelijk de huidige resultaten te vergelijken met het eerdere evaluatieonderzoek uit 2016 omdat toen naast enquêtes ook een websearch is gedaan. De conclusie uit de websearch was dat informatie over nevenfuncties bij alle bestuurslagen via websites beschikbaar wordt gesteld, zij het bij gemeenten niet overal. Uit de websearch bleek dat informatie over de hoogte van de neveninkomsten op de meeste websites niet beschikbaar is.

Daarmee is nu de conclusie gerechtvaardigd dat er door provincies, waterschappen en gemeenten in meer of mindere mate een inhaalslag heeft plaatsgevonden bij de openbaarmaking van neveninkomsten. De brief die ik in 2019 heb verstuurd naar de decentrale overheden heeft dus kennelijk effect gehad. Bij verschillende overheidsorganisaties is te zien wanneer de gegevens omtrent nevenfuncties en neveninkomsten zijn gepubliceerd. Bij tenminste 17% van de onderzochte organisaties zijn de gegevens kort na de ontvangst van de brief op de website gepubliceerd. Uit de interviews met betrokkenen bij de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten bij provincies, gemeenten en waterschappen is gebleken dat het doel van de wetgeving bij de geraadpleegde organisaties wel is bereikt, namelijk een goede politieke controle en een open debat over belang en wenselijkheid van nevenfuncties. Het gesprek over nevenfuncties en neveninkomsten wordt gevoerd.

Vervolgacties

1. De bovenvermelde resultaten zal ik delen met de decentrale overheden. Ik zal hen daarbij oproepen hier blijvende aandacht aan te besteden en ook met elkaar over het belang en de wenselijkheid van nevenfuncties en neveninkomsten het gesprek te blijven voeren. Daarbij zal uitleg worden gegeven van wat nevenfuncties en neveninkomsten inhouden, zodat daar geen twijfel meer over kan ontstaan.
2. Na afloop van de volgende ronde van verkiezingen bij gemeenten, provincies en waterschappen zal opnieuw onderzoeken of nevenfuncties en -inkomsten openbaar worden gemaakt. Daarbij zal ik de mogelijkheid bezien of deze informatie voortaan in de tweejaarlijkse Staat van het Bestuur kan worden opgenomen.
3. Ik ben voornemens in de organieke wetgeving te regelen dat nevenfuncties en -inkomsten op de eigen website moeten worden gepubliceerd, naast de bestaande ter inzagelegging. Daarbij wil ik tevens wettelijk verduidelijken dat het moment van openbaarmaking van een nevenfunctie terstond na benoeming dan wel terstond na aanvaarding van een nieuwe nevenfunctie is. Ik zie de mogelijkheid om dit mee te nemen in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel ter bevordering van de bestuurlijke integriteit.

Tot slot

Voortgang wetgeving

Het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel ter bevordering van de bestuurlijke integriteit⁹ voorziet reeds in een verplichte verklaring omtrent het gedrag (VOG) als benoembaarheidsvereiste voor bestuurders. De Tweede Kamer heeft bij motie-Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 29) opgeroepen voorafgaand aan hun benoeming voor bestuurders ook een risicoanalyse integriteit te doen plaatsvinden. In voornoemde brief van 28 oktober 2019 (Kamerstuk 28 844, nr. 192) heb ik toegezegd dit met de koepels te zullen bespreken. Daartoe hebben diverse ambtelijke overleggen plaatsgevonden. Op grond daarvan constateer ik dat er draagvlak is voor een dergelijke regeling, maar dat de vormgeving om zorgvuldigheid vraagt. Er zijn immers vele actoren in een dergelijk proces betrokken, waarbij ook de privacy van de betrokken bestuurder van belang is.

Het is steeds mijn streven geweest dat een dergelijke verplichting van kracht is bij de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen in 2022; de motie roept daar ook toe op. Om dit te bespoedigen, heb ik een nota van wijziging op het reeds aanhangige wetsvoorstel voorbereid, die in consultatie zal worden gegeven aan de koepels en beroepsverenigingen en aansluitend voor advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd. Ik zal van mijn kant al het nodige doen om een tijdige parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel te bespoedigen, dit met het oog op inwerkingtreding voor de gemeenteraadsverkiezingen. Tijdige voorlichting aan en ondersteuning van gemeenten is hier van groot belang voor een succesvolle implementatie.

Het voornemen om dit onderdeel in een tweede wetsvoorstel te regelen, wijzigt daarmee. Weliswaar heb ik ter uitvoering van de acties en maatregelen van mijn agenda bestuurlijke integriteit nog een tweede wetsvoorstel ter bevordering van de bestuurlijke integriteit in voorbereiding, doch de daarin te regelen onderwerpen zijn niet gebonden aan tijdige inwerkingtreding voor de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen. Ik geef nu voorrang aan de nota van wijziging en een voorspoedige behandeling van het reeds aanhangige wetsvoorstel.

Afsluiting

Door tal van ontwikkelingen en gebeurtenissen – nationaal en internationaal – staat het vertrouwen van burgers in de overheid onder druk. Het doen en laten van politieke ambtsdragers ligt daarbij onder een vergrootglas. Terecht worden aan hen hoge eisen gesteld. In de praktijk is integriteit vaak complex, niet eenduidig, met gekleurde en grijze gebieden en staat bijna altijd in een dynamisch politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Er geldt: *«Integriteit is geen bezit, maar een constante opgave en uitdaging»*.¹⁰

Ik zal aandacht blijven vragen voor het belang en de borging van bestuurlijke integriteit. Vanwege de constante opgave en uitdaging blijft «het goede gesprek» daarover van groot belang. Met de acties en maatregelen zoals aangekondigd in de brief van 19 maart 2018 is al veel in gang gezet en gerealiseerd. Het is zaak ons hiervoor krachtig te blijven

⁹ Kamerstuk 35 546.

¹⁰ Grijs, onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit; onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.

inspannen, wetende dat politieke ambtsdragers ook niets minder verwachten en dat daarmee uiteindelijk het vertrouwen van burgers in de overheid is gediend.

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