

Vergaderjaar 2022–2023

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2023

Met deze brief reageer ik op het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer ten aanzien van het artikel «Bemoeienis werkgever raadslidmaatschap onwenselijk» uit Binnenlands Bestuur van 14 april jongstleden. In het bijzonder is mij verzocht in te gaan op de diverse aspecten omtrent de onverenigbare functies van raadsleden, in de zin van artikel 13 Gemeentewet. Dit komt ook aan de orde in het artikel en wordt ook wel aangeduid als het vraagstuk van de onverenigbare betrekkingen. Daarnaast is mij verzocht in te gaan op de mogelijke onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en het hebben van een eigen bedrijf. In mijn reactie op de vragen van het lid Bushoff (PvdA) die ik op 25 mei jl. naar uw Kamer heb gestuurd, ga ik ook in op de verschillende relevante aspecten van het vraagstuk van de onverenigbare betrekkingen.¹

Ik zal conform uw verzoek reageren op het artikel in Binnenlands Bestuur en de wettelijke normen die hier aan de orde zijn. Ik zal daarbij niet ingaan op alle bijzonderheden van dit concrete geval. In het navolgende wijs ik graag op een aantal relevante uitgangspunten als het gaat om onverenigbare betrekkingen en het raadslidmaatschap.

Wettelijk kader

Raadsleden vervullen hun functie in deeltijd. Dit betekent dat een raadslid er vaak nog een andere baan naast heeft. Bovendien wonen raadsleden altijd in de gemeente waar zij raadslid zijn. Een raadslid is dus geworteld in de lokale samenleving en de inzichten en ervaringen die een raadslid hiermee opdoet zijn cruciaal om het ambt goed te kunnen uitoefenen. Het is dan ook belangrijk dat het voor zoveel mogelijk mensen aantrekkelijk is en blijft om zich naast een reguliere baan kandidaat te stellen voor een plek in de gemeenteraad. Het kunnen uitoefenen van het raadslidmaat-

¹ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2692.

schap dient daarom ook voorop te staan, en verboden voor het aangaan van andere functies zijn derhalve alleen aangewezen wanneer dat noodzakelijk is voor zuivere institutionele verhoudingen. In artikel 13 van de Gemeentewet wordt limitatief een aantal openbare betrekkingen omschreven die onverenigbaar zijn met het ambt van raadslid. Deze bepaling beoogt de zuivere verhoudingen tussen het raadslidmaatschap en andere openbare betrekkingen te borgen.² Evidente voorbeelden zijn de ambten Minister, commissaris van de Koning en gedeputeerde. Deze zijn nooit te combineren met het raadslidmaatschap. Maar ook binnen de gemeente zijn bepaalde afhankelijkheden ongewenst. Zo mag een raadslid enkel in de periode tussen de verkiezingen en de installatie van een nieuw college tevens wethouder zijn. Vanuit de ratio dat een raadslid het college onafhankelijk moet kunnen controleren, mag een raadslid ook geen ambtenaar zijn in de eigen gemeente. Dan zou deze persoon immers ondergeschikt zijn aan het college en loyaal moeten zijn aan een wethouder die deze zelfde persoon vervolgens politiek moet kunnen controleren en aanspreken. Het risico bestaat dat in die situatie de belangen en verhoudingen door elkaar gaan lopen, en dat is onwenselijk in een gedualiseerd stelsel waarin de raad en het college onafhankelijk van elkaar moeten kunnen functioneren en de raad het laatste woord heeft. Een raadslid moet zijn werk te allen tijde onafhankelijk kunnen doen zodat hij of zij het college in alle vrijheid kan aanspreken op zijn functioneren. Het waarborgen van de zuiverheid van verhoudingen tussen overheidslagen is, gelet op de formulering van artikel 13 van de Gemeentewet, in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf en niet van zijn of haar werkgever. Dit ligt genuanceerder voor raadsleden die tevens ambtenaar zijn in dienst van een samenwerkingsverband zoals een gemeenschappelijke regeling waarvan de betreffende gemeente deelneemt. Daarvoor geldt geen absoluut verbod, maar hangt de verenigbaarheid af van de functie.

Wetswijziging per 1 januari 2023

Per 1 januari jongstleden staat als gevolg van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur expliciet in de Gemeentewet dat een raadslid die tevens ambtenaar is, niet rechtstreeks werkzaamheden mag verrichten ten behoeve van het gemeentebestuur waar hij of zij raadslid is.³ Hiervan kan sprake zijn als een raadslid werkzaam is bij een samenwerkingsverband waarbij de desbetreffende gemeente is aangesloten, maar dit hoeft nadrukkelijk niet altijd het geval te zijn. Vóór de wetswijziging bepaalde de wet al dat een raadslid niet in dienst van het gemeentebestuur of op een andere manier daaraan ondergeschikt mocht zijn. Daarbij kon die bepaling zo worden gelezen dat het te allen tijde mogelijk is om voor een samenwerkingsverband te werken en tegelijkertijd raadslid te zijn bij een bij dat samenwerkingsverband aangesloten gemeente. Met de wetswijziging is verduidelijkt wanneer een raadslid wel en niet werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband. Daarbij gaat het erom dat een raadslid niet rechtstreeks werkzaamheden uitvoert ten behoeve van een bestuurder van de gemeente waar hij of zij raadslid is. Aan dit vereiste is in ieder geval niet voldaan als sprake is van een directe ondergeschiktheidsrelatie met de betreffende bestuurder. Maar ook als die relatie er organisatorisch niet formeel is, kunnen de feitelijke werkzaamheden met zich brengen dat een raadslid als ambtenaar te dicht op een bestuurder of diens politieke portefeuille zit die dat raadslid dient te controleren. De nieuwe formulering expliciteert dat ook die laatste situatie een onverenigbare betrekking oplevert, door naast de ondergeschiktheid aan het gemeentebestuur ook het werkzaam zijn ten behoeve van de

² Zie ook artikel 13 Provinciewet en artikel 31 Waterschapswet.

³ *Stb.* 2022, nr. 444.

gemeente onverenigbaar te verklaren met het raadslidmaatschap. Daarbij wordt aangesloten bij de in veel gevallen reeds bestaande praktijk, waarbij het uitoefenen van werkzaamheden ten behoeve van de eigen gemeente al werd vermeden. Met deze wijziging is nadrukkelijk geen absoluut verbod beoogd voor een raadslid om werkzaamheden uit te oefenen voor een samenwerkingsverband. Het blijft immers mogelijk werkzaam te zijn voor een samenwerkingsverband waaraan het gemeentebestuur deelneemt en raadslid te zijn in een deelnemende gemeente, zolang de werkzaamheden maar niet specifiek worden uitgeoefend ten behoeve van bestuurders van de gemeente waar iemand tevens raadslid is. Dit hangt af van de precieze functie en het exacte takenpakket bij de gemeenschappelijke regeling.

Afspraken en maatwerk

Ambtenaren die werkzaam zijn bij een samenwerkingsverband zoals een gemeenschappelijke regeling, kunnen te maken krijgen met de gemeente waar zij het raadslidmaatschap (gaan) bekleden. In dat geval is het aangewezen dat de werkgever en het raadslid tijdig in gesprek gaan en op een constructieve wijze naar de verschillende mogelijkheden kijken ten aanzien van de werkzaamheden en taken van het raadslid als ambtenaar. Maatwerk en het maken van goede afspraken zijn daarbij van belang. Zo kan bijvoorbeeld een aanpassing van het takenpakket of een bepaalde verantwoordelijkheid in de uitoefening van de werkzaamheden helpen bij het minimaliseren of voorkomen van mogelijke onzuiverheden in de verhoudingen. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het raadslid, omdat de gestelde norm zich richt tot het raadslid en ook de gevolgen die de wet aan het aangaan van een onverenigbare betrekking verbindt, zich tot het raadslid richten. Indien onherroepelijk is komen vast te staan dat er sprake is van een onverenigbare betrekking verliest een raadslid zijn zetel.⁴ Hij dient zelf de raad in kennis te stellen wanneer hij zich in een dergelijke situatie bevindt. Als hij dat nalaat en de voorzitter van de raad van oordeel is dat er wel degelijk sprake is van een onverenigbare betrekking kan hij het raadslid hiervoor waarschuwen, waarna het raadslid nog de mogelijkheid heeft deze waarschuwing aan het oordeel van de raad te onderwerpen.⁵ De rol van de werkgever is enkel om mee te denken over een manier waarop een werknemer die tevens raadslid is, werkzaamheden kan verrichten zonder dat de zuiverheid van verhoudingen in het geding komt. Het is niet aan de werkgever om te beslissen of de functies al dan niet verenigbaar zijn.

Deeltijdfunctie en het hebben van eigen bedrijf

Zoals ik hiervoor al aangaf is het zijn van raadslid een functie die in deeltijd wordt uitgeoefend en hebben lokale volksvertegenwoordigers daarnaast vaak een andere functie. Dat kan ook het hebben van een eigen bedrijf betreffen. In algemene zin geldt dat dit goed verenigbaar is met het zijn van raadslid. De normen met betrekking tot onverenigbare betrekkingen leggen hiervoor geen beperking op. Wel moeten de overige relevante integriteitsnormen uit de Gemeentewet daarbij in acht worden genomen om zo het risico op belangenverstrengeling te voorkomen. Zo is het voor een raadslid verplicht al zijn nevenfuncties – waaronder de functie bij het eigen bedrijf – die hij naast het raadslidmaatschap uitoefent openbaar te maken. Verder is het niet toegestaan mee te stemmen- en te beraadslagen indien het raadslid een persoonlijk belang heeft- bijvoorbeeld als er een besluit voorligt dat specifiek raakt aan zijn eigen bedrijf. Daarbij moet worden opgemerkt dat het feit dat een bedrijf door een

⁴ Zie artikel X1, eerste lid, van de Kieswet.

⁵ Zie artikel X5 Kieswet.

raadsbesluit wordt getroffen op zichzelf niet voldoende is voor stemonthouding. Raadsleden met een eigen huis mogen immers ook meestemmen over bestemmingsplannen of OZB-tarieven. Het onthouden van beraadslaging en stemming is wel aan de orde wanneer een specifiek bedrijf nadrukkelijk door het raadsbesluit zal worden geraakt. Daarnaast is het verboden een aantal specifiek in de wet omschreven handelingen te verrichten, zoals een overeenkomst sluiten met de gemeente over het leveren van roerende zaken of het buiten dienstbetrekking verrichten van werkzaamheden voor de gemeente. Daarbij is het in sommige gevallen mogelijk een ontheffing van gedeputeerde staten aan te vragen voor de betreffende handeling. Mocht een raadslid toch een verboden handeling begaan, hangt hem mogelijk een schorsing door de voorzitter van de raad boven het hoofd, waarna de raad eventueel zijn lidmaatschap vervallen kan verklaren.⁶

Onverenigbare betrekkingen in het licht van toegenomen regionale samenwerking

Bovenstaande kaders dienen helder en actueel te zijn en te blijven. Daarom heb ik in de op 25 april jongstleden aan uw Tweede Kamer verstuurde «Nota integriteit openbaar bestuur» onder meer aangekondigd de regels omtrent onverenigbare betrekkingen tegen het licht te houden. De mate waarin lokale overheden op regionaal niveau, al dan niet op basis van het privaatrecht, samenwerken is in de loop van de tijd toegenomen. Dit betekent ook dat er meer volksvertegenwoordigers werkzaam zijn die over de band van een samenwerkingsverband te maken krijgen of kunnen krijgen met de gemeente waar zij raadslid zijn. Dit kan ingewikkeld zijn omdat volksvertegenwoordigers steeds op een onafhankelijke manier het college moeten controleren, terwijl de colleges ook vertegenwoordigd kunnen zijn in het bestuur van het samenwerkingsverband. Het is daarom zaak om te bezien welke knelpunten dit mogelijk oplevert en of de relevante regels tegen deze context nog voldoende actueel zijn. Dit is bij uitstek een onderwerp waarover ik het gesprek wil aangaan met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels. De analyse die daaruit voortvloeit wordt meegenomen bij de inzet van nadere maatregelen.

Tot slot

Met deze brief vertrouw ik er op verduidelijking te hebben verschaft over het vraagstuk van onverenigbare betrekkingen en het raadslidmaatschap. Daarbij wil ik nogmaals benadrukken dat het raadslidmaatschap geen voltijdsfunctie is en dat hiervan – bijvoorbeeld in de te maken afspraken over het takenpakket – rekenschap dient te worden gegeven door alle betrokken partijen. Daarnaast ga ik dit vraagstuk vanwege toegenomen regionale samenwerking tegen het licht te houden, en bezien of nadere maatregelen nodig zijn, zoals ik reeds heb aangekondigd in de nota integriteit openbaar bestuur.

Dit doe ik in samenspraak met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

⁶ Zie artikel X8 Kieswet. De raad kan een raadslid ook ambtshalve van zijn lidmaatschap vervallen verklaren, zonder een daaraan voorafgaande waarschuwing.