



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning in verband met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Nader Rapport

12 oktober 2023
2023-0000611870

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning in verband met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 17 juli 2023, nr. 2023001655 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 augustus 2023, nr. W04.23.00159/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2023, no.2023001655, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning in verband met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge.*



Advies Raad van State

No. W04.23.00159/I

's-Gravenhage, 16 augustus 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2023, no.2023001655, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning in verband met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van [datum] houdende wijziging van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning in verband met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 juli 2023, nr. 2023-0000317803 in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Gelet op artikel 182 van de Provinciewet en artikel 47, derde lid, van de Waterschapswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [nummer];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

De Ambtsinstructie commissaris van de Koning wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6e komt te luiden:

De commissaris brengt een voornemen tot het voorzien in de waarneming van de burgemeester ter kennis van Onze Minister.

B

Aan artikel 7b, tweede zin, wordt toegevoegd ‘, waaronder het bijwonen van vergaderingen van het gemeentebestuur en het kennisnemen van bescheiden waarover gemeentebestuur beschikt als bedoeld in artikel 182, tweede lid, Provinciewet’.

C

Na artikel 8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9

De commissaris informeert over ontheffingen als bedoeld in artikel 47, derde lid, Waterschapswet Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn periodieke rapportage en informeert gelijktijdig Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, tenzij naar zijn oordeel betrokkenheid van Onze Ministers noodzakelijk is alvorens op een concreet verzoek te besluiten.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

NOTA VAN TOELICHTING

Deze beperkte wijziging van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning is noodzakelijk in verband met een uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning als rijksorgaan in de 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).¹ Als rijksorgaan is de commissaris van de Koning geen verantwoording verschuldigd aan provinciale staten, maar aan de regering. Artikel 126 van de Grondwet schrijft voor dat de bij wet toegekende taken en bevoegdheden worden uitgewerkt in de Ambtsinstructie.

Met deze wijziging van de Ambtsinstructie wordt beoogd om van de volgende (reeds bestaande) wettelijke taken en bevoegdheden te expliciteren dat de commissaris deze taken als rijksorgaan vervult, dan wel hier door middel van een redactionele of technische wijziging verduidelijking in te brengen:

- De bevoegdheid om, in het kader van de reeds bestaande taak van de commissaris om te adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is, alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en kennis te nemen van alle bescheiden waarover het gemeentebestuur beschikt en waarvan naar het redelijk oordeel van de commissaris kennisneming voor het vervullen van die taak nodig is (artikel 182, tweede lid, Provinciewet);
- De reeds bestaande bevoegdheid om te voorzien in de waarneming van de burgemeester (artikel 78 Gemeentewet);
- Het beslissen op een verzoek tot ontheffing van een voorzitter van een waterschap, indien deze een overeenkomst als bedoeld in artikel 33, eerste lid, onder d, Waterschapswet met het waterschap wil aangaan (artikel 47, derde lid, Waterschapswet). De Waterschapswet voorziet hier nog niet in ten aanzien van de voorzitter.

Centraal in de staatsrechtelijke relatie tussen de commissaris van de Koning als rijksorgaan en de minister van BZK staat de wijze waarop de commissaris de minister informeert en zo verantwoording aflegt over zijn handelen. In sommige gevallen gebeurt dat via de periodieke rapportage op grond van artikel 182, vijfde lid, Provinciewet, in andere gevallen ad hoc.

De bevoegdheid om vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en kennis te nemen van bescheiden, ook wel bestuurlijke toegangsbevoegdheid genoemd, wordt in het leven geroepen met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Door een verwijzing naar deze bevoegdheid op te nemen in de Ambtsinstructie wordt beoogd te expliciteren dat de commissaris deze bevoegdheid heeft in diens functie als rijksorgaan. De commissaris mag van deze bevoegdheid gebruik maken in het kader van zijn reeds bestaande taak te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen of wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is, en wel voor zover noodzakelijk voor de vervulling van zijn taak. In een dergelijke situatie waarin de commissaris adviseert of bemiddelt, heeft hij de minister te informeren. In aanvulling hierop maakt de wijziging van de Ambtsinstructie specifiek dat de commissaris de minister heeft te informeren indien hij in voornoemde situatie gebruik maakt van zijn nieuwe bestuurlijke toegangsbevoegdheid. Ter volledigheid wordt opgemerkt dat de plicht tot informeren over het gebruikmaken van de bevoegdheid om kennis te nemen van bescheiden niet betekent dat deze bescheiden op voorhand ter kennisname aan de minister van BZK moeten worden overlegd. Het is wel denkbaar dat het in een concreet geval wenselijk is om specifieke bescheiden, of delen daarvan, te overleggen om zo de minister goed te kunnen informeren over de kwestie.

Het voorzien in de waarneming van de burgemeester is een reeds bestaande bevoegdheid. De wijziging op dit punt is redactioneel van aard, waarbij de bewoordingen in de Ambtsinstructie in overeenstemming worden gebracht met de bewoordingen in de Gemeentewet. Met het voorzien in de waarneming wordt door de wetgever zowel op benoeming, als op schorsing en ontslag gedoeld.² In de Ambtsinstructie is reeds geregeld dat de commissaris de minister van zijn voornemen in kennis moet stellen, zodat de minister in de gelegenheid is dit voornemen in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid te wegen alvorens de commissaris besluit tot benoeming, schorsing of ontslag.

¹ Stb. 2022, 444.

² Aldus ook de voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 26 november 2021 ECLI:NL:RBGEL:2021:6298. Zie voorts de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VII 46). Wanneer artikel 78 Gemeentewet uiteindelijk wordt gewijzigd, zal artikel 7b van de Ambtsinstructie in gelijklopende zin worden gewijzigd, aldus de minister.



De nieuwe bevoegdheid om een ontheffing van een zogenaamde verboden handeling te verlenen aan de voorzitter van het waterschap is een technische verbetering van de Waterschapswet, waarbij wordt aangesloten bij de overeenkomende regeling in de Gemeentewet met betrekking tot de burgemeester.³ Dit leidt ook tot een aanvulling in de Ambtsinstructie, waarbij eveneens zal worden aangesloten bij de bepaling betreffende de burgemeester (artikel 6b). Dat betekent kort gezegd dat de commissaris de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert over een dergelijke ontheffing in diens periodieke rapportage aan de minister, tenzij eerdere betrokkenheid van de minister nodig is om op een verzoek te besluiten. In de nieuwe bepaling betreffende de voorzitter van het waterschap (artikel 9) wordt hierop aanvullend geregeld dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat gelijktijdig wordt geïnformeerd. De minister van I&W is immers primair politiek verantwoordelijk voor de waterschappen en hun Kroonbenoemde voorzitters.

Dit besluit is niet gericht op Caribisch Nederland, omdat de commissaris van de Koning geen taken en bevoegdheden heeft ten aanzien van de Caribische openbare lichamen. Voor de Rijksvertegenwoordiger, die gedeeltelijk vergelijkbare taken en bevoegdheden heeft, geldt geen vergelijkbare regeling.

De kring van commissarissen van de Koning is geconsulteerd over dit voorstel. Daarbij is positief gereageerd. Naar aanleiding van de consultatiereactie zijn in de toelichting wel twee verduidelijkingen aangebracht: ten eerste over de reikwijdte van de plicht tot informeren over het kennis nemen van bescheiden, en ten tweede over het feit dat het bij het voorzien in de waarneming van de burgemeester ook kan gaan om schorsing. Over de procedure bij het informeren over het voorzien in de waarneming van de burgemeester wordt door de kring van commissarissen van de Koning aangegeven dat zij eraan hechten dat de werkwijze ongewijzigd blijft, waarbij zij concreet aangeven de minister van BZK te consulteren als gevoeligheden worden verwacht. Het is niet de intentie van dit voorstel om procedurele wijzigingen aan te brengen op dit punt. Wel wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de ambtsinstructie nu de commissaris van de Koning ook al verplicht om BZK altijd in kennis te stellen van een voornemen. Dit geldt dus niet alleen in geval van gevoeligheden.

Gelet op het bepaalde in artikel 182, vierde lid, Provinciewet vindt inwerkingtreding niet eerder plaats dan twee maanden nadat de publicatie in het Staatsblad heeft plaatsgevonden. In lijn met de vaste verandermomenten voor algemene maatregelen van bestuur wordt de inwerkingtreding vastgesteld op 1 januari 2024.⁴

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

³ Artikel 69, eerste lid, Gemeentewet.

⁴ Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.