

Onderzoek integriteitsprocedures wethouders

Radboud Universiteit

J.L.W. Broeksteeg
P.P.T. Bovend'Eert
W. Doeleman

Juni 2019

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en inleiding

- 1.1. Aanleiding
- 1.2. Rechtsvraag
- 1.3. Opzet van het onderzoek

2. Juridisch kader

- 2.1. Benoeming van wethouders
- 2.2. Ontslag van wethouders
- 2.3. Gedragscode
- 2.4. Burgemeester en integriteit

3. Keuzes van een integriteitsprocedure

- 3.1. Het juridische kader van integriteit
- 3.2. Altijd of alleen bij meldingen?
- 3.3. Procedure onderdeel van benoeming?
- 3.4. Wie is opdrachtgever van het integriteitsonderzoek?
- 3.5. Wie verricht de integriteitstoets?
- 3.6. De inrichting van de procedure
- 3.7. Wie beoordeelt de uitkomsten van het onderzoek?
- 3.8. De gevolgen van een integriteitsoordeel
- 3.9. Waar moet de regeling worden vastgelegd?

4. Inrichting van de procedure

- 4.1. Uitgangspunten
- 4.2. Procedure bij de benoeming van wethouders
- 4.3. Procedure voor integriteitsvragen tijdens de ambtstermijn van wethouders
- 4.4. Procedure bij de provinciale toetsingscommissie

5. Gevolgen voor (benoeming) gedeputeerden, waterschapsbestuurders, eilandgedeputeerden, bestuurders van gemeenschappelijke regelingen

- 5.1. Gedeputeerden
- 5.2. Waterschapsbestuurders
- 5.3. Eilandgedeputeerden
- 5.4. Bestuurders van gemeenschappelijke regelingen

6. Conclusies

Lijst van geraadpleegde literatuur

1. Aanleiding en inleiding

1.1. Aanleiding

In 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een tweetal brieven aan de Tweede Kamer gezonden waarin zij voorstellen doet tot versterking van integriteit van gemeentelijke politieke ambtsdragers.¹ Daarvan maken deel uit: een versterking van de positie van de burgemeester bij zijn wettelijke integriteitstaak van art. 170, tweede lid, Gemeentewet; het oplossen van aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten; een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor te benoemen wethouders; etc. Naar aanleiding van deze Kamerbrieven heeft het ministerie van BZK gevraagd om een onderzoek naar integriteitsprocedures bij de benoeming van wethouders.

Daarbij staan twee aspecten centraal. In de eerste plaats heeft de burgemeester de wettelijke taak (art. 170, tweede lid, Gemeentewet) de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Dat betreft ook de bestuurlijke integriteit van de (te benoemen) wethouders. Bevoegdheden vloeien uit deze wettelijke zorgplicht voor integriteit (vooralsnog) niet voort. In de tweede plaats is de raad het hoofd van de gemeente en gaat alleen hij over de benoeming van de wethouders. Daar lijkt dus een spanning te bestaan. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom: wat betekent de zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit voor diens rol en bevoegdheden bij integriteitskwesaties bij wethouders en hoe verhoudt deze positie van de burgemeester zich tot de autonome positie van de gemeenteraad?

Over dit onderzoek heeft op 10 september 2018 overleg plaatsgehad op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Omdat de vraag naar adequate integriteitsprocedures niet alleen relevant is voor de te benoemen wethouders, maar eveneens voor zittende wethouders, is het onderzoeksperspectief toen verbreed. Op 5 december 2018 heeft de directie Democratie en Bestuur een notitie vastgesteld over het onderzoek, waarin ook de uitgangspunten daarvan en de onderzoeksvraag zijn opgenomen. Naast dit juridisch onderzoek zal D.W. de Cloe, met ondersteuning van adviesbureau BMC, een empirisch (bestuurlijk) onderzoek verrichten (interviews houden) over het hier beschreven onderzoeksthema.

1.2. Rechtsvraag

Hiervoor is de centrale rechtsvraag al weergegeven. In eerdergenoemde notitie zijn de volgende deelvragen vermeld:

- Hoe verhoudt de zorgplicht van de burgemeester voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit en de middelen die hem daarbij ten dienste staan enerzijds zich tot zijn andere (mogelijke) taken binnen het integriteitsdomein en de middelen die hem daarbij ten dienste staan anderzijds?
- Op welke wijze kan een integriteitscommissie de burgemeester helpen de zorgplicht te vervullen bij integriteitsconflicten bij wethouders? Met daarbij als onderliggende vraag waar die commissie zich 'bevindt': een nieuwe commissie uit de gemeenteraad, een extra taak voor de commissie voor de geloofsbrieven, een bovenlokale commissie onder gezag van de Commissaris van de Koning, of anderszins?

¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 28 844, nr. 146; *Kamerstukken II 2018/19*, 28 844, nr. 156.

- Wat betekent een rol voor de burgemeester bij een integriteitskwestie bij een wethouder voor de autonome bevoegdheid van de raad om wethouders te benoemen (art. 35 Gemeentewet) en te ontslaan (art. 49 Gemeentewet)?
- Op welke wijze kan als sluitstuk van het lokale proces een interventiemogelijkheid door de CdK of de minister van BZK worden vormgegeven? Met daarbij als onderliggende vraag waar die bevoegdheid op zou kunnen zien: het te voeren proces, de te treffen beheersmaatregelen, het blokkeren van de benoeming, etc.?
- Bij wijze van voortuitblik: op welke wijze kan een dergelijke regeling vorm krijgen voor gedeputeerden, waterschapsbestuurders, eilandgedeputeerden en bestuurders van gemeenschappelijke regelingen?

De eerstgenoemde vraag heeft een inventariserend karakter: wat zijn de actoren voor wat betreft integriteit bij de benoeming van wethouders, welke bevoegdheden hebben zij en welke spanningen kunnen tussen deze actoren optreden? Voor de afbakening van het onderzoek is van belang dat het onderzoek niet de integriteitsregels zelf betreft, maar vooral de integriteitsprocedures bij benoeming van wethouders en bij meldingen van integriteitsschendingen door deze ambtsdragers.

Daarbij nemen de onderzoekers de volgende aspecten mee:

- wie de formele opdrachtgever zou moeten zijn van een integriteitsonderzoek;
- op welke wijze met de uitkomsten daarvan omgegaan moet worden;
- of het proces lokaal aangestuurd wordt of wellicht op een ander bestuurlijk niveau;
- of de commissaris van de Koning dan wel de minister in deze procedure moet kunnen interveniëren;
- of gemeenten deze problematiek zelf kunnen/moeten regelen of dat hiervoor een wet in formele zin voorgeschreven is.

1.3. Opzet van het onderzoek

Wij beginnen met een schets van het huidige juridische kader. Onderdeel daarvan zijn de bevoegdheid van de gemeenteraad tot benoeming van wethouders en de wettelijke zorgplicht van de burgemeester voor de integriteit. Vervolgens gaan wij in op de modaliteiten en keuzes die relevant zijn voor een ontwerp van integriteitsprocedures. Daarna schetsen wij hoe deze procedures er op gemeentelijk niveau vormgegeven kunnen worden. Ten slotte gaan wij in op de vraag hoe een dergelijke regeling vorm kan krijgen voor gedeputeerden, waterschapsbestuurders, eilandgedeputeerden en bestuurders van gemeenschappelijke regelingen.

2. Juridisch kader

Dit onderzoek naar mogelijke procedures in geval van (meldingen van) integriteitsschendingen door wethouders verrichten wij binnen het bestaande juridische kader. Relevant zijn de volgende leerstukken:

- Benoeming van wethouders;
- Ontslag van wethouders;
- De gedragscode, waarin inhoudelijke en procedurele aspecten van integriteit zijn vastgelegd;
- De zorgplicht van de burgemeester voor de integriteit in de gemeente en het toezicht van de commissaris van de Koning hierop.

Deze leerstukken zijn hieronder kort beschreven, waarbij de beschrijving is gericht op hetgeen relevant is voor deze onderzoeksopdracht.²

2.1. Benoeming van wethouders

De raad benoemt de wethouders.³ Hij ziet ook toe op de benoembaarheid van de wethouders. De inhoud daarvan komt hierna aan bod (par. 3.1.). De Gemeentewet schrijft dat weliswaar niet expliciet voor, maar dat volgt impliciet wel uit de wet. Immers, de raad benoemt en toetst daarbij aan de vereisten voor het wethouderschap, zoals ingezetenschap en incompatibiliteiten.⁴ De benoeming van wethouders vindt plaats na de verkiezing van de leden van de raad in een vergadering van de raad in nieuwe samenstelling.

Het VNG-model voor het reglement van orde voor de raadsvergaderingen gaat uit van de instelling van een raadscommissie voor de benoeming van wethouders.⁵ Art. 6 van het model-reglement bepaalt daarover dat deze commissie bestaat uit drie raadsleden en onderzoekt of de benoeming van de kandidaat-wethouder voldoet aan de wettelijke vereisten. Zij brengt daarover advies uit aan de raad over de benoeming van de wethouder. Het model-reglement gaat dus uit van de instelling van een geloofsbrievencommissie voor de benoeming van wethouders. Als facultatief is in het reglement weergegeven dat de commissie kan de kandidaat-wethouder een verklaring omtrent het gedrag (VOG) kan vragen. Eveneens facultatief is de bepaling dat de burgemeester voor de aanvang van iedere ambtstermijn (van een wethouder, nemen wij aan) opdracht kan geven om de kandidaat-wethouder aan een risicoanalyse integriteit te onderwerpen. Hij brengt over het eindresultaat daarvan verslag uit aan de raad. De risicoanalyse en de eindconclusie zijn, aldus het model-reglement, niet openbaar. Volgens de toelichting geeft de bepaling invulling aan een leemte in de wet. Uit de Kieswet vloeit weliswaar het geloofsbrievenonderzoek van raadsleden voort, maar omdat de wethouder geen gekozen volksvertegenwoordiger is, is over dit onderzoek ten aanzien van wethouders niets in de Kieswet geregeld.

De toelichting vermeldt ook: 'Bij de benoeming van een wethouder zal er een integriteitstoets plaatsvinden. De gedragscode integriteit speelt hierbij een rol (...)'. Het model gaat dus uit van een verplichting die er wettelijk niet is. Facultatief kan het volgende in de toelichting worden opgenomen: 'Daarnaast kan een verklaring omtrent het gedrag (...) worden gevraagd ...). De raad kan aangeven dat zij deze procedure wil volgen bij de benoeming van wethouders. De VOG kent een screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers.

² Onderstaande passages zijn ontleend aan het in het najaar van 2019 te verschijnen handboek Gemeenterecht van J.L.W. Broeksteeg.

³ Art. 35, eerste lid, Gemeentewet.

⁴ Zie art. 36, art. 36a en art. 36b Gemeentewet.

⁵ Model Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2018, vng.nl.

Bij dit profiel staat de integriteit van de aspirant bestuurder centraal. Het is mogelijk om deze VOG via een spoedprocedure uit te laten voeren'. En: 'De kandidaat-wethouders kunnen in opdracht van de burgemeester voor aanvang van iedere ambtstermijn aan een integriteitstoets worden onderworpen. De burgemeester brengt over de uitkomsten daarvan verslag uit aan de raad. De uitkomsten van het onderzoek en het verslag zijn niet openbaar'. Hiervoor bestaat evenmin een wettelijke grondslag. Bovendien maakt het model-reglement niet duidelijk wat de integriteitstoets behelst. De vermelding dat de gedragscode een rol speelt, is evenzeer vaag, want welke rol speelt deze dan? Daarnaast is niet helder wat er moet gebeuren als de kandidaat-wethouder geen VOG kan overleggen. Een VOG is immers geen wettelijk vereiste voor benoeming. De raad kan dus overgaan tot benoeming, ook al kan de kandidaat-wethouder geen VOG overleggen. Opvallend is bovendien dat de toelichting nieuwe normen in het leven roept, die niet in het model-reglement zijn opgenomen.⁶

2.2. Ontslag van wethouders

Ontslag van wethouders kent diverse vormen: van rechtswege vanwege het aantreden van een nieuw college, op eigen verzoek, en onvrijwillig vanwege incompatibiliteiten of verlies van vertrouwen.

Art. 42, eerste lid, Gemeentewet is de tegenhanger van art. 38 Gemeentewet: na de verkiezing van de leden van de raad treden de wethouders af op het moment dat de raad ten minste de helft van het (in art. 36 Gemeentewet bepaalde) aantal wethouders heeft benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen. Een wethouder kan bovendien te allen tijde zelf ontslag nemen.⁷ Hij doet daarvan schriftelijk mededeling aan de raad. De wet onderscheidt drie momenten waarop het ontslag ingaat: onmiddellijk; als de opvolger de benoeming heeft aangenomen; of op een door de wet gestelde termijn, die – kort weergegeven – een maand bedraagt.⁸ Dat laatste zal voorkomen indien een opvolger nog niet is benoemd. Het zou onredelijk zijn om een wethouder in die omstandigheden langer dan een maand in zijn 'oude' ambt vast te houden.

Onvrijwillig ontslag

Ontslag kan onvrijwillig zijn indien een wethouder een onverenigbare betrekking bekleedt of gaat bekleeden. Zo'n ontslag komt weinig voor.

Meer relevant voor dit onderzoek is het vertrouwensontslag, zoals vastgelegd in art. 49 Gemeentewet. Immers, het vertrouwensontslag kan relevant zijn na schending van integriteitsnormen door een wethouder. De bevoegdheid van de raad tot het opzeggen van vertrouwen vloeit, volgens de wetgever, voort uit het hoofdschap van de raad die een verstoorde verhouding met een wethouder moet kunnen beëindigen.⁹ Eerst bespreken wij de formele kant van deze vorm van ontslag, vervolgens gaan wij in op de inhoudelijke kant van dit ontslag.

De wet geeft weer dat de raad een uitspraak kan doen waarin hij het vertrouwen opzegt in een wethouder of in meerdere wethouders. Leidt dat er niet toe dat de betrokken wethouder onmiddellijk ontslag neemt, dan kan de raad besluiten tot ontslag.¹⁰ De Gemeentewet bepaalt

⁶ W.G.J. Drenth, P.H.M. van Ruitenbeek, 'De commissie voor de geloofsbrieven. En voor de integriteit?', *de Gemeentestem* 2019, p. 66-71.

⁷ Art. 43, eerste lid, Gemeentewet.

⁸ Art. 43, tweede lid, Gemeentewet: met ingang van de dag, gelegen een maand na de dag waarop de wethouder zijn ontslag heeft genomen.

⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 46.

¹⁰ Op het ontslagbesluit is art. 4:8 Awb (hoorplicht) niet van toepassing.

niet op welke termijn de raad dat besluit neemt, met andere woorden hoe lang de raad de wethouder kan laten ‘bungelen’.¹¹ Hoewel de wet dat niet expliciet duidelijk maakt, nemen wij aan dat het ontslag onmiddellijk ingaat.¹² Het zou immers merkwaardig zijn als de wethouder ondanks vertrouwensverlies nog enige tijd deel uitmaakt van het college, aan besluitvorming deelneemt en daarover verantwoording aan de raad moet afleggen. In 2016 heeft de wetgever het onmiddellijke ontslag expliciet mogelijk gemaakt. Het kwam de regering voor dat ontslag met onmiddellijke ingang wenselijk is bij bijvoorbeeld vertrouwensverlies of indien de wethouder zelf meent onvoldoende steun uit de raad te krijgen.¹³

De wetgever heeft het niet wenselijk geacht om de rechter een politiek besluit te laten toetsen. Het gevaar zou bestaan dat de rechter de zuiver politieke afweging zou overdoen, dan wel zelf in een politiek geschil wordt betrokken. Beroep op de bestuursrechter tegen dit ontslagbesluit is daarom niet mogelijk.¹⁴ De Gemeentewet bepaalt om dezelfde reden ook dat de civiele rechter, als restrechter, niet treedt in de beoordeling van de gronden waarop de raad tot ontslag van een wethouder heeft besloten.¹⁵ Wat rest is een toetsing van de gevolgde procedure van ontslag, bijvoorbeeld aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, althans voor zover die geen materiële inhoud hebben (te denken valt aan: evenredigheid, willekeur).¹⁶

Het opzeggen van vertrouwen betekent dat de raad zijn wantrouwen uitspreekt. Verlies van vertrouwen of wantrouwen is een vaag criterium; het betreft een subjectief oordeel van de raad. Anders gezegd: de raad kan om welke reden dan ook het vertrouwen opzeggen. Daarmee is het verlies van vertrouwen een politiek criterium en geen juridisch.¹⁷ Het wantrouwen kan het politieke functioneren, maar ook privégedragingen van de wethouder betreffen. De reikwijdte van de vertrouwensregel is daarmee aanzienlijk ruimer dan die van de politieke verantwoordelijkheid. Weliswaar kan de vertrouwensregel als een sanctie op de politieke verantwoordelijkheid worden gezien, maar zij heeft daarnaast zelfstandige betekenis, los van het leerstuk van de politieke verantwoordelijkheid.

In het verleden zijn overigens voorstellen gedaan om te objectiveren wanneer de raad het vertrouwen in een wethouder kan opzeggen.¹⁸ Dat zou een al te lichtvaardige toepassing kunnen voorkomen. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1992 werd het volgende criterium geopperd: ‘het op onbehoorlijke wijze vervullen van de functie’. De wetgever meende echter dat ook bij toepassing van dit criterium uiteindelijk de vertrouwensvraag centraal staat. Bovendien zou de bevoegdheid van de raad om een wethouder te ontslaan door het criterium worden beperkt, hetgeen als onwenselijk werd geacht.¹⁹ Zo zal de raad met het voorgestelde criterium het persoonlijk handelen van een wethouder niet meer kunnen meewegen, terwijl dat wel van invloed kan zijn op het vertrouwen op de vraag of de raad verder wil met een wethouder. Het lijkt, ten slotte, onmogelijk om alle situaties waarin het opzeggen van vertrouwen kan spelen, te vangen in een criterium.

Het uitspreken van wantrouwen kan op diverse manieren gebeuren. Op gemeentelijk niveau is, in tegenstelling tot in de Staten-Generaal, een expliciete motie van wantrouwen niet

¹¹ Brederveld 2005, p. 66.

¹² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 902, nr. 3, p. 7.

¹³ C.J.N. Versteden, *Gemeentewet en haar toepassing*, art. 43, aant. 2, Deventer: Kluwer 2016.

¹⁴ Art. 8:5 Awb jo. art. 1 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

¹⁵ Art. 50 Gemeentewet. Voor 2002 was bestuursrechtelijk beroep tegen het ontslagbesluit wel mogelijk, maar de bestuursrechter mocht de gronden van het ontslag evenmin toetsen.

¹⁶ A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 264-265. Zie als voorbeeld een procedure over wachtgeld: CRvB 3 maart 2016, *TAR* 2016, 84.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 31.

¹⁸ Broeksteeg 2004, p. 89.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 94; Dölle, Elzinga 2004, p. 262.

ongebruikelijk. Het wantrouwen kan ook op andere manieren blijken, zoals het verwerpen van een voor het college of voor een wethouder belangrijk raadsvoorstel, het verwerpen van een begroting, het aannemen van een motie, etc. Niet alleen de raad kan de vertrouwenskweslie stellen, ook de wethouder kan dat. Hij kan aangeven dat het verwerpen van een raadsvoorstel of het aannemen van een motie voor hem onaanvaardbaar is.

Ten slotte: sinds omstreeks de jaren 1990 is het aantal wethouders dat gedwongen werd ontslagen aanzienlijk toegenomen. Dat heeft te maken met de dualisering, waardoor raad en college meer tegenover elkaar zijn komen te staan, maar niet alleen daarmee. Ook de fragmentatie van de gemeentelijke politiek en de (gedeeltelijk daarmee gepaard gaande) opkomst van lokale politieke partijen, veelal zonder veel politieke ervaring hebben daaraan bijgedragen.²⁰ Het aantal vallende wethouders lijkt (gemiddeld genomen) voorlopig nog niet af te nemen.²¹

2.3. Gedragscode

De raad stelt voor zijn leden, voor de wethouders en voor de burgemeester een gedragscode vast.²² Deze verplichting vloeit voort uit de dualisering.²³ De Gemeentewet geeft geen inhoud aan de gedragscode, het is aan de raad om daaraan invulling te geven.²⁴ Wel gaf de minister, bij de parlementaire behandeling van de dualiseringswet, de nodige suggesties. De gedragscode kan onder meer omvatten: ‘verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen, minder geschikte nevenfuncties en het aannemen van geschenken’.²⁵ De VNG heeft model-gedragscodes voor volksvertegenwoordigers en voor bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen vastgesteld, waarin tevens bepalingen zijn opgenomen omtrent belangenverstrengeling, geheimhouding en uitnodigingen voor excursies en evenementen.²⁶ Daarin is ook de verplichting voor de raad opgenomen, om een stappenplan te ontwikkelen in geval van een vermeende integriteitsschending.²⁷

Op de (verplichting tot het vaststellen van) gedragscodes is de nodige kritiek geuit. In de eerste plaats kan de naleving van de gedragscodes niet of nauwelijks (in rechte) worden afgedwongen.²⁸ Dat kan het risico inhouden dat raadsleden de gedragscode niet heel serieus nemen. Elzinga spreekt in dit verband van ‘soft law’.²⁹ Hij geeft voorts weer dat verdergaande juridische binding, althans voor raadsleden, problematisch kan zijn in het licht van het grondwettelijk gegarandeerde vrije mandaat. Raadsleden beslissen zelf, zo vloeit aldus Elzinga voort uit het vrije mandaat, over stemonthouding, fractie-uittreding, het ter

²⁰ H. Aardema, A.F.A. Korsten, K. Riezebos, M. van Dam, *De vallende wethouder*, Den Haag: ministerie van BZK 2011; H. Aardema, M.J.G.J.A. Boogers, A.F.A. Korsten, ‘Vallende wethouders’, in: *Bestuurswetenschappen* 2012, nr. 2, p. 13-33.

²¹ *Binnenlands Bestuur* 13 januari 2017; *Trouw* 7 februari 2018

²² Art. 15, derde lid, art. 41c, tweede lid en art. 69, tweede lid, Gemeentewet.

²³ Rapport van de staatscommissie *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag: Ministerie van BZK 2000, p. 260, p. 462.

²⁴ *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 39.

²⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 32. Zie overigens: J.L.W. Broeksteeg, ‘Integriteit van volksvertegenwoordigers – een interne rechtsvergelijking’, *Gst.* 2015, p. 692-697.

²⁶ VNG, *Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag: VNG 2015.

²⁷ J.L.W. Broeksteeg, W.G.J. Drenth, P.M.H. van Ruitenbeek, ‘Meldingen van integriteitsschending’, *Gst.* 2017, p. 362-370.

²⁸ H. Doornhof, S.A.J. Munneke, ‘De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden’, *Gst.* 2013, p. 633, 638.

²⁹ D.J. Elzinga, ‘Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen’, *Gst.* 2015, p. 690.

beschikking stellen van de zetel, etc. Andere raadsleden zouden het aangesproken lid kunnen isoleren door bepaalde informatie niet te delen, het betreffende raadslid niet te betrekken in commissie-overleg, etc. Dat kan druk leggen op de vrije sfeer van het raadslid.³⁰ Voor wethouders geldt dit overigens in veel mindere mate. Afgezien van de vraag of de uitleg van Elzinga met betrekking tot het vrije mandaat correct is, geldt het vrije mandaat niet voor wethouders.

Ook Doornhof en Munneke menen dat de juridische status van de gedragscode, van de daarin opgenomen normen en van de daaraan verbonden rechtsgevolgen onduidelijk is.³¹ In het bijzonder betreft het de verhouding van de gedragscode tot de wet. Soms bevat een gedragscode globalere normen dan de wet, soms bevat de code normen die niet in de wet zijn vastgelegd (declaraties, buitenlandse reizen). Er zijn bovendien soms doublures in opgenomen die beter niet in een gedragscode worden vastgelegd, maar waarvoor bij voorkeur alleen de formeel-wettelijke regeling geldt. Het betreft dan bijvoorbeeld geheimhouding, het verbod om nevenfuncties te vervullen die de integere vervulling van het raadslidmaatschap kunnen schaden, de opgave van financiële belangen en de eventuele bezoldiging van nevenfuncties.³²

De kritiek betekent dat de wetgever beter moet overdenken welke onderwerpen van integriteit in de wet thuishoren, ten aanzien van welke onderwerpen de raad de vrijheid heeft deze te regelen in een gedragscode (en die per gemeente dus ook anders geregeld mogen zijn) en welke gevolgen de overtreding van de gedragscode door een raadslid kan hebben. Zolang dat niet is gebeurd, blijft de juridische status van gedragscodes en van de daarin opgenomen gedragsnormen diffuus.

2.4. Burgemeester en integriteit

Tot de zorgplichten van de burgemeester behoort sinds 2016 ook de bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente. Art. 170, tweede lid, Gemeentewet verleent, net zoals de andere in art. 170 Gemeentewet genoemde zorgplichten, geen bevoegdheid, maar belast de burgemeester met een taak. Het is primair aan hem om daar invulling aan te geven. De burgemeester lijkt, van de gemeentelijke ambten, het eerstaangewezen om aan een taak als deze invulling te geven. Hij wordt immers vaak als een politiek neutrale figuur gezien, die boven de partijen zou staan. Dat zou hem, meer dan andere gemeentelijke ambten, in staat stellen om integriteitskwesies aan te kaarten.

In de doctrine is nochtans de nodige kritiek geuit op het nieuwe artikellid.³³ In de eerste plaats geven de Gemeentewet noch een andere regeling weer wat de burgemeester in een integriteitscasus moet doen. Art. 170, tweede lid, Gemeentewet maakt niet helder op welke wijze de burgemeester zijn rol moet invullen, laat staan dat het artikel weergeeft waar hij zich juridisch op kan baseren. De burgemeester heeft, kortom, weliswaar een nieuwe taak, maar geen instrumenten om de taak ten uitvoer te brengen.³⁴ Het volgende bezwaar luidt dat de normen van integriteit vaak vaag zijn. Hiervoor gingen wij in op het vage normenkader van de integriteit: niet alleen zijn de begrippen vaag, maar evenzeer is vaag hoe de verschillende integriteitsnormen zich tot elkaar verhouden en hoe zij gehandhaafd kunnen

³⁰ Elzinga 2015, p. 691.

³¹ H. Doornhof, S.A.J. Munneke, 'De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden', *Gst.* 2013, p. 636.

³² Doornhof, Munneke 2013, p. 638.

³³ Het navolgende is gebaseerd op: C.J.N. Verstedden, 'De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?', *Gst.* 2014, p. 172-177; F. de Vries, 'Burgemeesters en integriteit', *Gst.* 2015, p. 698-702; Broeksteeg, Drenth, Van Ruitenbeek 2017, p. 362-370.

³⁴ Zie ook: *Kamerstukken I* 2014/15, 33 691, B, p. 4.

worden. Het nieuwe artikel 170, tweede lid, Gemeentewet draagt niet bij aan enige verheldering hiervan. Verstedend spreekt van ‘een wat de normatieve basis betreft mistige situatie’. Ten slotte geldt dat de burgemeester voor zijn ambtsuitoefening steeds meer afhankelijk is van de raad. De raad heeft de belangrijkste stem in de benoemingsprocedure, bij herbenoeming en in de procedure tot ontslag. Die afhankelijkheid van de raad maakt het voor de burgemeester niet makkelijker om integriteitskwesties aan de orde te stellen.³⁵ Zal de burgemeester het integer handelen van een aantal raadsleden ter discussie stellen, als het besluit over zijn herbenoeming aanstaande is? Men mag het hopen, maar mag men het ook van hem verwachten?

Enerzijds kan de burgemeester de hulp inroepen van de commissaris van de Koning. Dit ambt is thans, volgens regels te stellen bij een door de regering gegeven ambtsinstructie, belast met ‘het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is’.³⁶ Wat dat anderzijds toevoegt aan de nieuwe taak van de burgemeester, is niet helder. Een ‘steuntje in de rug’ voor de burgemeester of het bieden van een sparringpartner behoeft immers geen wettelijke verankering. De commissaris informeert overigens de minister wanneer de bestuurlijke integriteit van de gemeente in het geding is.³⁷ De commissaris beschikt niet over concrete bevoegdheden beschikt die hij kan toepassen.³⁸

³⁵ Zo erkent ook de regering: *Kamerstukken II 2012/13*, 33 691, nr. 3, p. 10.

³⁶ Art. 182, eerste lid, onder c, Provinciewet.

³⁷ Art. 7b Ambtsinstructie.

³⁸ Met veel aandacht voor de positie van de commissaris van de Koning: Verstedend 2014, p. 172-177.

3. Keuzes van een integriteitsprocedure

Dit onderzoek betreft het ontwerp van een integriteitsprocedure bij de benoeming van wethouders en van een procedure in geval van een melding van integriteitsschending door een wethouder. Gezien de onderzoeksvragen betrekken we daar in het bijzonder de burgemeester bij, in verband met zijn wettelijke zorgtaak voor de gemeentelijke integriteit. Deze taak hebben wij hiervoor al weergegeven. In deze paragraaf geven wij weer welke keuzes gemaakt moeten worden bij het ontwerp van de procedure. Wij onderscheiden daarbij zo veel mogelijk tussen:

- de procedure bij de benoeming van een wethouder;
- (meldingen van) integriteitsschending bij een zittende wethouder.

Wij beginnen met de vraag wat integriteit inhoudt en wat getoetst moet worden in een te ontwikkelen integriteitsprocedure. Immers, de vraag wat in de procedure precies getoetst wordt, is relevant voor de verdere inrichting van deze procedure. De keuzes die hieronder worden gemaakt, beperken overigens de keuzes die daarna weer aan bod komen. Met andere woorden: de ene keuze vloeit uit de andere voort.

3.1. Het juridische kader van integriteit

De vorm van een integriteitsonderzoek hangt in belangrijke mate af van de inhoud ervan.³⁹ In deze paragraaf bekijken wij daarom aan welke normen de integriteit van wethouders getoetst moet worden op het moment van hun benoeming, onderscheidenlijk gedurende de uitoefening van het ambt. Integriteit kent, wat ons betreft, als uitgangspunt dat een ambtsdrager – en dus ook een wethouder – op een onafhankelijke wijze het algemeen belang behartigt. Hij behartigt dus geen persoonlijke belangen. Het doel van integriteitsnormen is derhalve dat belangenconflicten worden vermeden.

Daarnaast hanteren wij als uitgangspunt dat de integriteit van wethouders eerst en vooral ziet op de in de wet verankerde en te verankeren integriteitseisen voor het ambt. Immers, morele, niet-juridische normen zijn moeilijk concreet toepasbaar. De inhoud daarvan verschilt van persoon tot persoon. De raad kan goede redenen hebben om een kandidaat-wethouder vanwege morele gedragingen niet te benoemen, maar dat zijn politieke afwegingen, die moeilijk in juridische normen te vatten zijn.

De Gemeentewet is de (belangrijkste) wet die deze integriteitsnormen vastlegt. Naast de wettelijke eisen is de gedragscode die de raad op grond van art. 41c, tweede lid, Gemeentewet moet vaststellen voor nieuwe en zittende wethouders van belang. De door de VNG opgestelde modelgedragscode werkt de wettelijke integriteitsregels voor wethouders op bepaalde punten nader uit.⁴⁰ Verder regelt de modelgedragscode een aantal onderwerpen die niet of slechts heel summier in de wet geregeld zijn.

Overigens hanteert de Handleiding basisscan integriteit *grosso modo* dezelfde juridische kaders: wet en gedragscode. Daarnaast noemt de Handleiding zogeheten risicogebieden, zoals financiële belangen. Daarvan menen wij (zie hieronder) dat een eventuele meldingsplicht in de wet zou moeten zijn verankerd. Andere risicogebieden die de Handleiding basisscan integriteit noemt, zoals de juistheid van een cv, het netwerk van een kandidaat, zijn arbeidsverleden, de omgang met vertrouwelijke informatie of gedrag op sociale media leveren geen duidelijke, juridisch af te bakenen gronden op om een kandidaat-

³⁹ Vergelijk: *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 14-15.

⁴⁰ VNG, *Modelgedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag: VNG 2015.

wethouder niet te benoemen. De beoordeling van dergelijke risicogebieden is in sterke mate subjectief. Wij menen dan ook dat deze risicogebieden zich niet ertoe lenen om toegepast te worden als integriteitsnormen. De raad kan een kandidaat-wethouder juridisch niet van benoeming afhouden vanwege, bijvoorbeeld, zijn arbeidsverleden of zijn sociale of zakelijke netwerk. Wel kan, zoals wij hiervoor al opmerkten, de raad een politieke afweging maken of hij de kandidaat wil benoemen. Die afweging ligt niet bij de ambten die juridisch oordelen over integriteit van wethouders. Wij werken dat hierna verder uit. In inhoudelijk opzicht nemen wij dus een wezenlijk ander standpunt in dan de Handleiding basisscan integriteit: integriteitsnormen zijn juridische normen.

De relevante integriteitsnormen worden hieronder kort uiteengezet. Bepalingen in het strafrecht die relevant zijn voor de integriteit van wethouders komen niet aan bod. Mogelijk strafbaar gedrag behoort door politie en justitie onderzocht te worden. Op grond van art. 162 Sv zijn openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij de Officier van Justitie of de Hoofdofficier van Justitie, indien het gaat om (a) een ambtsmisdrijf als bedoeld in art. 355 tot en met 380 Sr, dan wel (b) een misdrijf begaan onder een strafverzwarende omstandigheid als bedoeld in art. 44 Sr,⁴¹ dan wel (c) een misdrijf waardoor inbreuk op of onrechtmatig gebruikt wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen. Zowel het begrip ‘openbare colleges’ als het begrip ‘ambtenaren’ wordt ruim uitgelegd, zodat onder het eerste onder andere het college moet worden verstaan, en onder het tweede onder andere de burgemeester en de wethouders.⁴² Om redenen van coördinatie en afstemming ligt het in de rede dat vermoedens van strafbare feiten, zoals genoemd in art. 162 Sv, bij de burgemeester gemeld worden, en dat hij vervolgens aangifte doet bij de Officier van Justitie of de Hoofdofficier van Justitie.⁴³

Bij de benoeming

Op het moment van de benoeming van wethouders zijn een aantal wettelijke eisen van belang voor hun benoeming. Dat zijn in de eerste plaats de ‘klassieke’ benoembaarheidsvereisten. Zo bepaalt het eerste lid van art. 36a Gemeentewet, dat de in art. 10 Gemeentewet neergelegde eisen voor het raadslidmaatschap ook voor het wethouderschap gelden. Dat betekent dat een wethouder ingezetene van de gemeente moet zijn, minimaal achttien jaar oud is en niet uitgesloten van het kiesrecht mag zijn.⁴⁴ Van het vereiste van ingezetenschap kan de raad op grond van art. 36a, tweede lid, Gemeentewet voor een jaar ontheffing verlenen (of langer, telkens voor een jaar).⁴⁵

Voor wethouders gelden voorts, als onderdeel van de ‘klassieke’ benoembaarheidsvereisten, een aantal wettelijke incompatibiliteiten. Art. 36b, eerste lid, Gemeentewet bevat een opsomming van betrekkingen die onverenigbaar zijn met de functie van wethouder.⁴⁶ Een wethouder kan bijvoorbeeld niet tevens minister, gedeputeerde, raadslid of burgemeester zijn. Vervult een wethouder bij aanvang van het ambt een met het wethouderschap onverenigbare functie, dan is hij ingevolge art. 46 Gemeentewet verplicht er onverwijld voor te zorgen dat hij uit die functie wordt ontheven. Doet de betrokkene dat niet, dan is de raad verplicht hem te ontslaan.

⁴¹ Bijv. schending geheimhoudingsplicht (art. 272 Sr).

⁴² A.M. van Hoorn, in: *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2017, art. 162 Sv, aant. 2 (online, bijgewerkt 1 juli 2018).

⁴³ Van Hoorn, in: *T&C Strafvordering* 2017, art. 162 Sv, aant. 3 (online, bijgewerkt 1 juli 2018).

⁴⁴ Zie art. 10 lid 2 en 3 Gemeentewet voor nadere bepalingen.

⁴⁵ In bijzondere gevallen kan de ontheffing verlengd worden (art. 36a lid 2 Gemeentewet). Omdat de raad ontheffing kan verlenen, kan iemand slechts in één gemeente wethouder zijn (art. 36a lid 3 Gemeentewet).

⁴⁶ Zie art. 36 lid 2 en 3 Gemeentewet voor de uitzonderingen op lid 1 van dit artikel.

In de tweede plaats gelden integriteitsnormen. Ook daarin is een onderscheid te maken. Er zijn integriteitsnormen waardoor handelingen in het verleden een belemmering vormen voor benoeming. Daaronder valt de verplichting tot het overleggen van een VOG. Deze verplichting bestaat nu niet, maar zij wordt wellicht aan de catalogus van integriteitsnormen toegevoegd. Het gaat bij een VOG om de vraag of een toekomstig risico voor de samenleving aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan.⁴⁷ Om dat toekomstig risico te bepalen, wordt het verleden van de kandidaat-wethouder onderzocht. Het gaat er bij een VOG kortom om, of het verleden een belemmering vormt voor de toekomstige ambtsvervulling.

Vervolgens zijn er integriteitsnormen waarbij het toekomstig vervullen van het wethouderschap relevant is. Zo bepaalt art. 41b, eerste lid, Gemeentewet dat nevenfuncties gecombineerd mogen worden met het wethouderschap, zij het op voorwaarde dat zij niet 'ongewenst' zijn: 'Een wethouder vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.' Dat is een vage bepaling, die echter moeilijk concreter te redigeren valt. In de kern wil ook deze bepaling garanderen dat de wethouder zijn ambt onafhankelijk vervult en het algemeen belang behartigt.

Daarnaast is een wethouder op grond van art. 41b, derde lid, Gemeentewet verplicht om bij aanvang van het ambt zijn nevenfuncties te openbaren. Voltijd bestuurders dienen tevens de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar te maken.⁴⁸ De modelgedragscode geeft nadere invulling aan art. 41b, derde lid, Gemeentewet, door te bepalen dat wethouders de gemeentesecretaris de informatie aanleveren over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden.⁴⁹ De modelgedragscode geeft bovendien aan welke informatie in ieder geval geregistreerd moet worden (o.a. een omschrijving van de functie en de organisatie voor wie de functie wordt verricht).⁵⁰

De wet en de modelgedragscode bevatten opvallend genoeg geen bepalingen inzake de melding van financiële belangen. Dat is opvallend, aangezien dit een belangrijk integriteitsonderwerp is. Belangenverstrengeling, of de schijn daarvan, ligt immers op de loer wanneer een wethouder financiële belangen heeft in organisaties of ondernemingen die een relatie met de gemeente hebben of kunnen krijgen, en waarover de betreffende overheid besluiten neemt. De toelichting op de modelgedragscode wijst wel op het bestaan van dit gevaar en raadt gemeenten ook aan een regeling voor de melding van financiële belangen op te stellen, maar zegt vervolgens niet hoe een dergelijke regeling eruit zou moeten zien (wat is een 'financieel belang', hoe vindt de melding plaats, vanaf welk bedrag of percentage geldt de meldingsverplichting?).⁵¹ Desalniettemin hebben veel gemeenten een meldingsregeling opgesteld,⁵² en voor zover het een adequaat vormgegeven regeling betreft, zou zij onderdeel kunnen zijn van een integriteitsonderzoek. Het is wenselijk in de Gemeentewet een bepaling op te nemen waarin is vastgelegd dat een wethouder geen financiële belangen heeft die niet te rijmen zijn met de onafhankelijke functie-uitoefening, gericht op de behartiging van het algemeen belang, en een bepaling dat de kandidaat-wethouder opgave doet van zijn financiële belangen (inkomsten, eigendom onroerend goed, hypotheek, aandelen, etc.), alsmede van de financiële belangen van zijn of haar partner en minderjarige kinderen.

⁴⁷ Art. 35 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

⁴⁸ Art. 41b lid 4 Gemeentewet.

⁴⁹ Art. 2.1.2 lid 1 Modelgedragscode.

⁵⁰ Art. 2.1.2 lid 2 Modelgedragscode.

⁵¹ VNG, *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag: VNG 2016, p. 20.

⁵² VNG 2016, p. 20.

Wij verwijzen voor een toetsingskader van de relevante integriteitsnormen naar de bijlage.

Gedurende de uitoefening

Na aanvang van het ambt gelden meer integriteitsvereisten. In de eerste plaats dient een wethouder krachtens art. 47, eerste lid, Gemeentewet onmiddellijk ontslag te nemen, indien hij niet langer voldoet aan de benoembaarheidsvereisten voor het wethouderschap of indien hij een met het ambt onverenigbare functie gaat bekleden. Doet hij dat niet, dan moet de raad hem ontslaan.⁵³ Verder moet een wethouder op grond van het al genoemde art. 41b, derde lid, Gemeentewet, eventuele nieuwe nevenfuncties of wijzigingen met betrekking tot bestaande nevenfuncties openbaren.⁵⁴ Ook dient hij ingevolge art. 41b, tweede lid, Gemeentewet een voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie te melden aan de raad, en verplicht art. 44, vierde lid, Gemeentewet hem eventueel persoonlijk ontvangen inkomsten uit q.q.-nevenfuncties in de gemeentekas te storten. Hetgeen hiervoor is gesteld met betrekking tot de financiële belangen van kandidaat-wethouders, geldt vanzelfsprekend ook gedurende de uitoefening van het ambt: de wethouder heeft geen financiële belangen die niet zijn te verenigen met de ambtsvervulling en hij doet periodiek opgave van eventuele financiële belangen.

Naast de wet bevat ook de modelgedragscode voorschriften met betrekking tot nevenfuncties. Art. 2.2 modelgedragscode bepaalt dat een wethouder in de ambtsuitoefening niet op een wijze mag handelen dat hij vooruitloopt op een functie na aftreden. Bovendien moeten wethouders op grond van dit artikel een voornemen tot tussentijdse aanvaarding van een functie na aftreden, met de burgemeester bespreken. Nadere concretisering ontbreekt. Wat 'vooruitlopen' precies inhoudt, wat wel en wat niet acceptabel is met betrekking tot functies na aftreden, is onduidelijk. Daar komt bij dat de wet niets zegt over dit specifieke onderwerp. Nu 'draaideurconstructies' tot vriendjespolitiek en de (schijn van) belangenverstremgeling kunnen leiden, zijn regels hierover zeker betekenisvol, maar dan moeten ze wel voldoende duidelijk zijn.

Behalve bepaalde nevenfuncties zijn ook bepaalde handelingen onverenigbaar met het ambt van wethouder. Het betreft de verboden handelingen voor raadsleden, zoals genoemd in art. 15, eerste lid, Gemeentewet. Art. 41c, eerste lid, Gemeentewet verklaart deze regeling van overeenkomstige toepassing op wethouders.⁵⁵ Als gevolg hiervan mag een wethouder bijvoorbeeld niet als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur.

Teneinde de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen mag een wethouder in de vergaderingen van het college op grond van art. 58 Gemeentewet jo art. 28 Gemeentewet niet deelnemen aan de stemming over aangelegenheden die hem rechtstreeks of middellijk aangaan, of waarbij hij als vertegenwoordiger betrokken is. Ook art. 2:4 Awb kan van belang zijn. Hierin is opgenomen dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid en ervoor waakt dat tot het bestuursorgaan behorende personen die een persoonlijk belang hebben bij een besluit, de besluitvorming beïnvloeden.

De wet bevat geen voorschriften over de omgang met geschenken en dergelijke; de modelgedragscode bevat deze wel. Zo mag een wethouder op grond van art. 4.1 van de modelgedragscode geen geschenken (inclusief faciliteiten en diensten) accepteren als zijn onafhankelijke positie hierdoor beïnvloed kan worden. Daarnaast bepaalt art. 4.3 modelgedragscode dat wethouders uitnodigingen voor excursies, evenementen en

⁵³ Art. 47 lid 2 Gemeentewet jo art. 46 lid 2 Gemeentewet.

⁵⁴ Op grond van art. 2.1.2 lid 1 modelgedragscode moet dat binnen één week gebeuren.

⁵⁵ Ook art. 15 lid 2 Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.

buitenlandse reizen op kosten van derden vooraf ter bespreking moeten voorleggen aan het college, en dat dergelijke uitstapjes binnen één week na aanvaarding geopenbaard moeten worden. De omgang met geschenken, uitnodigingen, reizen etc. is een klassiek integriteitsthema. Het is daarom goed dat de modelgedragscode regels omtrent dit onderwerp bevat – alhoewel, zoals hierna aan bod komt, een formeel-wettelijke grondslag beter zou zijn. Het gaat hierbij om duidelijke normen, die weliswaar geen directe wettelijke grondslag hebben, maar wel voortvloeien uit onder andere art. 2:4 Awb en de eed die wethouders moeten afleggen.⁵⁶

De modelgedragscode bevat voorts, in aanvulling op art. 25 en art. 55 Gemeentewet over geheimhouding, een tweetal verplichtingen met betrekking tot de omgang met informatie. Ten eerste scherp art. 3.1 modelgedragscode de wethouders in dat zij vertrouwelijke en geheime informatie veilig moeten bewaren. Ten tweede bepaalt art. 3.2 modelgedragscode dat een wethouder niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik mag maken van in de uitoefening van het ambt verkregen niet-openbare informatie. Van beide regels kan gezegd worden dat zij logisch voortvloeien uit de wettelijke verplichting tot geheimhouding.⁵⁷

De laatste categorie van relevante integriteitsnormen ziet op het gebruik van voorzieningen van de gemeente. Ook dit belangrijke integriteitsonderwerp is niet in de wet geregeld. Wel zijn in een aantal specifieke rechtspositieregelingen regels te vinden over bijvoorbeeld wat voor soort kosten wethouders kunnen declareren.⁵⁸ Dit zijn echter geen regels die zien op de integriteit van wethouders bij het gebruik van gemeentelijke voorzieningen. Dergelijke regels zijn wel te vinden in de modelgedragscode. Art. 5.1 modelgedragscode verplicht wethouders zich volgens de door de gemeente opgestelde declaratieprocedures te verantwoorden over hun gebruik van gemeentelijke voorzieningen. Op grond van art. 5.5 modelgedragscode declareert een wethouder geen kosten die reeds op andere wijze vergoed worden, en ingevolge art. 5.6 modelgedragscode is het gebruik van voorzieningen en eigendommen van de gemeente ten eigen bate of ten bate van derden niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn. Verder zijn wethouders krachtens art. 5.2 modelgedragscode gehouden het voornemen tot een buitenlandse dienstreis of een uitnodiging daartoe te melden aan het college. Deze regel hing samen met de in de oude ‘modelverordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden 2014’ neergelegde bepaling dat voor een buitenlandse dienstreis vooraf toestemming nodig is van het college. In de nieuwste modelverordening (januari 2019) is deze regel niet meer terug te vinden, waardoor betwijfeld kan worden of art. 5.2 modelgedragscode nog wel relevant is. Tot slot verplicht art. 5.3 modelgedragscode om naast buitenlandse reizen op kosten van derden ook buitenlandse dienstreizen openbaar te maken.

Wij verwijzen wederom voor een toetsingskader van de relevante integriteitsnormen naar de bijlage.

Hoewel de vraag wellicht de strekking van dit onderzoek te buiten gaat, is ook relevant welke normen een formeel-wettelijke grondslag behoeven en welke normen in een gedragscode vastgelegd kunnen worden. Er zijn minimaal drie argumenten waarom de inhoudelijke integriteitsnormen een formeel-wettelijke grondslag zouden moeten hebben. In de eerste plaats willen integriteitsnormen garanderen, dat een politieke ambtsdrager onafhankelijk en gericht op de behartiging van het algemeen belang zijn functie kan uitoefenen. Het betreft dus fundamentele normen waarvan het logisch is dat zij een grondslag

⁵⁶ Art. 41a lid 1 Gemeentewet: ‘Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.’

⁵⁷ Zie o.a. art. 25 Gemeentewet en art. 2:5 Awb.

⁵⁸ Relevant zijn het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, de Rechtspositieregeling decentrale politieke ambtsdragers en de gemeentelijke verordening inzake de rechtspositie van wethouders.

in de wet in formele zin hebben. In de tweede plaats beperken de nodige integriteitsnormen de persoonlijke levenssfeer. Te denken valt aan de openbare registratie van financiële belangen (nu niet wettelijk verplicht, maar wel in veel gedragscodes opgenomen) en van nevenfuncties. Daarvoor is een formeel-wettelijke grondslag nodig. In de derde plaats is het van belang om voor één en hetzelfde ambt één norm te stellen. Het komt toch wat merkwaardig voor dat een financieel in de ene gemeente niet hoeft te worden gemeld en in de andere wet of dat de regeling over giften per gemeente verschilt, met andere woorden: dat integriteit per gemeente een andere invulling krijgt. Ook om die reden verdient een regeling in de wet de voorkeur. De gedragscode kan als aanvulling nuttig zijn. Daarin kunnen vooral procedurele regels worden opgenomen, bijvoorbeeld over de vraag bij wie nevenfuncties worden gemeld, door wie en waar zij openbaar worden gemaakt, etc.

Het voorgaande geeft het kader weer van de integriteitstoetsing bij de benoeming van wethouders en bij meldingen ten aanzien van zittende wethouders. Vervolgens komt de vraag aan bod op welke wijze dit kader bij benoeming en tussentijds toegepast moet worden.

3.2. Altijd of alleen bij meldingen?

De eerstvolgende rechtsvraag luidt dan of een integriteitsprocedure altijd moet worden gevolgd, of alleen bij meldingen van mogelijke integriteitsschendingen. In de vorige paragraaf hebben wij uiteengezet dat integriteit getoetst moet worden aan concrete (juridische) normen. In dat geval is toetsing bij de aanvang van het wethouderschap geen grote of verstrekkende stap. Immers, de raad toetst immers al aan de benoembaarheidsvereisten. Bij de benoeming van wethouders zou daarom, zonder deze toetsing al te zeer uit te breiden, altijd de (hierna te ontwikkelen) integriteitsprocedure gevolgd kunnen worden.

Daarmee stellen wij een andere, maar vergelijkbare procedure voor dan in de Handleiding basisscan integriteit is voorgesteld.⁵⁹ De Handleiding voorziet namelijk in een risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders. Vergelijkbaar is dus het moment van toetsing, namelijk voorafgaand aan de ambtsperiode. Het doel is inzicht te verkrijgen in mogelijke risico's voor benoeming. Deze worden in kaart gebracht, waardoor enerzijds het mogelijk is aanbevelingen en beheersmaatregelen te formuleren, en anderzijds bewustzijn wordt gestimuleerd. Het onderhavige onderzoek betreft echter – en daarin ligt het verschil – de vormgeving van een (juridisch bindende) procedure. Hierna komt de Handleiding basisscan integriteit regelmatig aan de orde, waarbij wij de overeenkomsten en verschillen met de door ons voorgestelde procedure zullen belichten.

Tussentijdse meldingen, dat wil zeggen meldingen die worden gedaan tijdens de zittingsduur van het college over een mogelijke schending van een integriteitsnorm door een wethouder, dienen vanzelfsprekend onderzocht te worden. Zie hierna voor de procedure daarvan. Wij pleiten echter daarnaast voor een periodieke toetsing. Zo kan van wethouders worden gevraagd om jaarlijks om een opgave van bijvoorbeeld nevenfuncties en financiële belangen te doen. Daarmee wordt beoogd dat de overzichten van nevenfuncties, financiële belangen, buitenlandse reizen, etc. actueel blijven. Ook bij andere (maatschappelijke) organisaties worden deze registers periodiek bijgehouden; heeft een persoon abusievelijk verzuimd om een nevenfunctie (etc.) te melden, dan kan hij dat rechtzetten na een jaarlijks kattenbelletje vanuit de organisatie. Het ligt voor de hand dat, nu het wethouders betreft, de gemeentesecretaris de gegevens opvraagt en registreert (laat opvragen en laat registreren). Het ligt ook voor de hand om de periodieke toetsing in de gedragscode vast te leggen. Wie deze gegevens toetst, komt hierna (par. 3.5.) aan bod.

⁵⁹ *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 13-14.

3.3.Procedure onderdeel van benoeming?

Hiervoor is ingegaan op de diverse integriteitsnormen waaraan getoetst moet worden (door wie komt hierna aan bod). Nu dat, althans bij benoeming, vooral benoembaarheids- en enkele integriteitsvereisten zijn, ligt het voor de hand om de integriteitsprocedure daarvan onderdeel te laten zijn. In par. 2.1 is vermeld dat het VNG-modelreglement van orde voorziet in de instelling van een raadscommissie, die onderzoekt of de benoeming van de kandidaat-wethouder voldoet aan de wettelijke vereisten. Het ligt voor de hand deze commissie een vaste plaats te geven in de procedure van benoeming van wethouders. Deze raadscommissie duiden wij aan als de gemeentelijke toetsingscommissie. Op welke wijze deze commissie haar werkzaamheden verricht, onderzoeken wij hierna.

Wij kunnen hier een parallel trekken met de benoemingsprocedure van burgemeesters. Ook daarin is voorzien in een integriteitsprocedure. Zowel de belastingdienst als de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) verrichten onderzoek respectievelijk navraag naar de fiscale en strafrechtelijke achtergrond van de kandidaat.⁶⁰ Eventuele bezwaren die uit dit onderzoek en deze navraag blijken, kunnen (zullen) leiden tot niet-benoeming van de kandidaat.

3.4.Wie is opdrachtgever van het integriteitsonderzoek?

De vraag wie de ‘opdrachtgever’ van het integriteitsonderzoek is van groot belang. Immers, dat ambt ‘beheert’ het proces en is spil in de procedure. Ook hier moeten we een onderscheid maken tussen de integriteitsprocedure bij de wethoudersbenoeming en bij tussentijdse meldingen.

Bij benoeming is de raad aan zet: hij benoemt de wethouders. Dat vloeit onder meer voort uit zijn hoofdschap. Hij toetst ook of de kandidaat-wethouders benoembaar zijn. Zoals hiervoor is vermeld, kan de raad een commissie instellen voor de benoeming van wethouders. De commissie is hiervoor al genoemd: het VNG-modelreglement bepaalt dat de raad een (soort) commissie voor de geloofsbrieven van de wethouders instelt, ten behoeve van hun benoeming. De commissie doet in ons voorstel (net zoals overigens in het voorstel van Korsten en Elzinga) méér dan alleen het onderzoek voor de geloofsbrieven. Zo toetst de commissie bij benoeming van een wethouder ook aan een aantal integriteitsnormen. Wij noemen de commissie daarom de gemeentelijke toetsingscommissie. Deze gemeentelijke toetsingscommissie rapporteert aan de raad, die vervolgens benoemt. Dat betekent dat de raad hier de opdrachtgever van het integriteitsonderzoek is.

Wel geldt dat de burgemeester, op grond van art. 170, tweede lid, Gemeentewet de zorgplicht voor de integriteit heeft. Bovendien is de burgemeester de voorzitter van de gemeenteraad. Het is dan de vraag wat zijn rol dan is in deze benoemingsprocedure. Nu de benoeming van wethouders eerst en vooral een aangelegenheid van de raad is, ligt het niet voor de hand om de burgemeester daar ‘tussen te schuiven’. De zorgplicht van de burgemeester kan hier betekenen, dat hij (marginaal) toetst of de integriteitstoets van de gemeentelijke toetsingscommissie op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. De raad is, kortom, weliswaar exclusief bevoegd tot benoeming van de wethouders; wel geldt dat de raad met de burgemeester samenwerkt, vanwege de integriteitstaak van de burgemeester en zijn voorzitterschap van de raad.

⁶⁰ Art. 61, achtste lid, Gemeentewet; art. VIII, tweede lid, Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming burgemeesters.

Het is de vraag wat er moet gebeuren, indien de toets niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Wij behandelen dat hierna. Bovendien kan de burgemeester in beeld komen, indien de gemeentelijke toetsingscommissie twijfelt over toepassing van de criteria, met andere woorden, als onvoldoende duidelijk is of de wethouder aan de integriteitsvereisten voldoet. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de toetsing aan de ‘vage’ bepaling over nevenfuncties, zoals vervat in art. 41b, eerste lid, Gemeentewet. Ook nu geldt, dat wij hierna uiteenzetten wat de vervolprocedure moet zijn.

De burgemeester heeft een grotere rol, indien hij een tussentijdse melding over een mogelijke integriteitsschending ontvangt. Ook de Handleiding basisscan integriteit gaat enerzijds uit van het opdrachtgeverschap van de burgemeester,⁶¹ anderzijds stelt de Handleiding dat de raad opdrachtgever zou moeten zijn.⁶² Immers, zo stelt de Handleiding, de gemeenteraad is verantwoordelijk voor een risicoanalyse, maar zal vaak mandateren aan de voorzitter van het bestuursorgaan. Hoe dan ook, het is onzes inziens logisch dat de burgemeester de integriteitsmelding ontvangt, vanwege zijn wettelijke zorgplicht van art. 170, tweede lid, Gemeentewet. Het ligt dan minder voor de hand dat, zoals Korsten en Elzinga bepleiten, dezelfde raadscommissie (de gemeentelijke toetsingscommissie) ook deze melding zal behandelen. Ook de burgemeester kan echter in een moeilijke positie terecht komen.⁶³ Hij staat boven de partijen, maar hij heeft wel de zorg voor de gemeentelijke integriteit, waarvan de meldingen een lid van het college betreffen. Om die reden verricht hij de integriteitstoets niet zelf. Wij komen hierop terug in par. 3.5.

Behalve bij de raad, een raads- of toetsingscommissie of de burgemeester is het denkbaar dat de regie over de integriteitstoets bij een (onafhankelijke) gemeentelijke commissie, dan wel bovenlokaal ligt, bijvoorbeeld bij de commissaris van de Koning, dan wel een bovenlokale (onafhankelijke) commissie. Volgens ons komen deze bovenlokale ambten niet onmiddellijk in beeld. In de eerste plaats omdat de benoeming en het ontslag van wethouders primair een taak van de raad is. Het ligt niet voor de hand dat andere (bovenlokale) ambten daarin (meteen) interveniëren. Ook een integriteitsmelding over een zittende wethouder moet op lokaal niveau gedaan kunnen worden, al was het maar om de drempel voor een melding niet te hoog te laten zijn.

3.5. Wie verricht de integriteitstoets?

Bij de benoeming

De vraag welk ambt is belast met de uitvoering van de integriteitstoets is hiervoor al gedeeltelijk beantwoord. Bij de benoeming van wethouders zal de betreffende gemeentelijke toetsingscommissie de toets uitvoeren. Wij gaven al aan dat het uiteindelijk een beperkte toetsing is, die de raad bij de benoeming van wethouders ook nu al uitvoert, zij het dat deze is uitgebreid met enkele integriteitsnormen.

Hiervoor gaven wij ook al aan, dat soms onduidelijk kan zijn op welke wijze integriteitsnormen toegepast moeten worden. Daarbij gaven wij als voorbeeld art. 41b, eerste lid, Gemeentewet: ‘Een wethouder vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap’. Over de uitleg en toepassing van deze vage bepaling kan binnen de gemeentelijke toetsingscommissie discussie ontstaan. Dan is het verstandig, om politieke twisten hierover te voorkomen, de

⁶¹ *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 9.

⁶² *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 16.

⁶³ J.L.W. Broeksteeg, W.G.J. Drenth, P.M.H. van Ruitenbeek, ‘Meldingen van integriteitsschending’, *Gst.* 2017, p. 362-370.

vraag elders neer te leggen. Dan wordt de vraag relevant welk ambt daarvoor in aanmerking komt.

Uit de literatuur en in de praktijk is duidelijk geworden dat de burgemeester evenmin met deze integriteitstoets moet zijn belast. Hij heeft weliswaar de wettelijke zorgplicht voor – kort gezegd – de gemeentelijke integriteit, maar voldoende is aangetoond dat zijn positie kwetsbaar is. Hij kan, zoals Drenth en Van Ruitenbeek schrijven, in een ongemakkelijke positie worden gebracht, zeker als de raad hem geen ‘rugdekking’ wil geven.⁶⁴ Ook de Handleiding basisscan integriteit noemt zijn kwetsbaarheid als nadeel.⁶⁵ Bovendien is daarin vermeld dat de burgemeester niet gespecialiseerd is in dit type onderzoek. Als voordelen van een integriteitstoets door de burgemeester zouden gelden dat de burgemeester zich kan profileren op integriteit, dat hij weet wat besproken is in de risicoanalyse en dat hij daarop tijdens de bestuursperiode op kan terugrijpen en dat onderzoek door de burgemeester geen extra kosten met zich brengt. De nadelen (vooral de genoemde kwetsbaarheid van de burgemeester) wegen echter zwaarder. Zijn zorgplicht voor integriteit kan onzes inziens beter tot uiting komen in zijn spilfunctie bij integriteitstekwesties. Dat betekent dat de gemeentelijke toetsingscommissie die twijfelt over de benoembaarheid van de wethouder op gronden van integriteit, de burgemeester haar vraag voorlegt.

Vervolgens moet aan bod komen aan welk ambt de burgemeester de integriteitsvraag ter beantwoording voorlegt. Dat kan een gemeentelijke commissie zijn, bijvoorbeeld een commissie voor de geloofsbrieven of een integriteitscommissie. Het voordeel daarvan zou zijn, volgens de Handleiding basisscan integriteit, dat door middel van een raadscommissie de raad *in control* blijft tijdens het benoemingstraject van kandidaten.⁶⁶ Ook zou de gemeente weinig extra kosten maken. Een nadeel zou zijn dat een commissie niet gespecialiseerd is in integriteitsanalyses. Wij menen dat dit argument niet altijd steekhoudend is; de raad kan immers een externe integriteitscommissie instellen of erbij betrekken. Verder zou gelden dat de leden van de raadscommissie de kandidaat-wethouders al kennen en wellicht daardoor minder objectief zijn en dat de risicoanalyse als politiek middel ingezet kan worden. Daarmee dreigt een politisering van het integriteitsonderzoek.

Aan deze nadelen kan tegemoet worden gekomen door een bovenlokaal ambt te belasten met de integriteitstoets. Bij voorkeur zijn dat niet gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning. Immers, zoals gezegd kan de integriteitsvraag lokaal een politiek conflict worden en het is niet ondenkbaar dat provinciale ambten daarin mee worden genomen. Beter zou het daarom zijn om de kwestie voor te leggen aan een onafhankelijke bovenlokale (provinciale) commissie. Dat kan een speciaal daarvoor ingerichte commissie zijn, die bijvoorbeeld (grotendeels) uit rechters bestaat (die het lidmaatschap van deze commissie als nevenfunctie vervullen), maar de beantwoording van integriteitsvragen kan ook aan de provinciale bezwarenadviescommissie worden toebedeeld. Het is aan het provinciebestuur om te bepalen aan welke onafhankelijke commissie de integriteitsvraag wordt voorgelegd. Wij duiden de onafhankelijke commissie hierna aan als de provinciale toetsingscommissie.

Hiervoor kwam nog kort aan bod dat de burgemeester marginaal kan toetsen of de gemeentelijke toetsingscommissie op zorgvuldige wijze heeft getoetst. Mocht hij daarover twijfelen of vragen hebben, dan kan ook hij de provinciale toetsingscommissie benaderen die daarover een oordeel velt.

Het voorgaande betekent dat wij kiezen voor een raadscommissie die (in eerste instantie) het integriteitsonderzoek verricht. Het betreft echter een andere variant dan Korsten

⁶⁴ W.G.J. Drenth, P.H.M. van Ruitenbeek, ‘De commissie voor de geloofsbrieven. En voor de integriteit?’, *de Gemeentestem* 2019, p. 66-71.

⁶⁵ *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 17-18.

⁶⁶ *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 18.

en Elzinga bepleiten. Zij stellen, in hun rapport waarin zij de kwestie-Brunssum onderzoeken, voor om de commissie voor de geloofsbrieven van de wethouders – de commissie uit het VNG-modelreglement – als een soort algemene gemeentelijke integriteitscommissie in te richten.⁶⁷ Drenth en Van Ruitenbeek laten echter zien dat aan deze procedure de nodige nadelen en gevaren kleven.⁶⁸ Raadsleden hebben, als lid van een raadsfractie, per definitie een partijdige positie. Zij hebben bijvoorbeeld te oordelen over een kandidaat-wethouder uit de eigen fractie. Bovendien kan een negatief oordeel uit de ‘eigen gelederen’ de beoogde coalitie al bij voorbaat frustreren. Dat valt onzes inziens te voorkomen door: 1. de integriteitstoets bij benoeming te beperken tot juridische normen die de benoembaarheid en integriteit van de wethouder betreffen, waardoor de raad niet al te snel in een politieke kwestie over integriteit verzeild raakt (zie hiervoor); en 2. de moeilijke casus door te geleiden naar een provinciale toetsingscommissie, waardoor de politieke angel uit de integriteitsvraag wordt gehaald en de discussie daarover niet kan politiseren.

Het voorgaande betekent ook dat wij niet kiezen voor private, al dan niet gecertificeerde externe bureaus die het integriteitsonderzoek verrichten, dan wel daarover advies geven. De Handleiding basisscan integriteit noemt als voordeel van een extern bureau, dat het beschikt over speciaal daarvoor opgeleide onderzoekers, dat het onderzoek plaatsvindt buiten de politieke sfeer, dat de gemeentelijke ambten niet zelf het onderzoek uitvoeren en ten slotte dat het, rond de verkiezingen, voor de burgemeester toch al een drukke periode is.⁶⁹ Nadelen zouden zijn: het betrekken van een extern bureau betekent extra kosten; de opdrachtgever krijgt vermoedelijk minder informatie dan als hij het onderzoek zelf uitvoert. Wij menen echter dat het integriteitsonderzoek over wethouders een taak is die bij de (lokale) overheid thuishoort. Het gaat hier om de vervulling van publieke taken en bevoegdheden, in het bijzonder om de vragen of een persoon benoemd kan worden in het publieke ambt van wethouder en of een wethouder bij een mogelijke integriteitsschending zijn of haar publieke functie kan behouden. De beantwoording van deze vragen hoort volledig bij overheidsinstanties te berusten. Bovendien kan toedeling van deze taak aan een overheidsambt een wildgroei aan bureaus, met eigen werkwijzen en toetsingscriteria, ook al zijn zij gecertificeerd, voorkomen.

Gedurende de uitoefening

Bij tussentijdse meldingen van een integriteitsschending door een wethouder ontvangt – zo zagen wij hiervoor – de burgemeester de melding. Zoals zojuist is aangegeven, is het onwenselijk dat hij de melding zelf inhoudelijk afdoet. Hij zou immers snel speelbal van de politiek kunnen worden. Hoogstens (zie hierna) zal hij de aangemelde kwestie niet-ontvankelijk kunnen verklaren. Elke ‘serieuze’ melding zendt de burgemeester deze door aan de hierboven genoemde provinciale toetsingscommissie.

Dat ligt anders bij de hiervoor aanbevolen periodieke controle, dat wil zeggen de controle of – kort weergegeven – de registers van nevenfuncties, geschenken, etc. zijn bijgewerkt. Hiervoor geldt dat de eerder genoemde gemeentelijke toetsingscommissie deze controle kan verrichten. Mocht deze commissie onduidelijkheden of problemen ervaren, dan kan zij, door tussenkomst van de burgemeester, de integriteitsvraag aan de provinciale toetsingscommissie voorleggen.

⁶⁷ D.J. Elzinga, A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit*, rapport 18 februari 2018, p. 45.

⁶⁸ W.G.J. Drenth, P.H.M. van Ruitenbeek, ‘De commissie voor de geloofsbrieven. En voor de integriteit?’, *de Gemeentestem* 2019, p. 66-71.

⁶⁹ *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 16-17.

3.6. De inrichting van de procedure

Hiervoor is de procedure van benoeming van wethouders in grote lijnen al weergegeven. Van belang is nog op welke wijze de gemeentelijke toetsingscommissie aan zijn informatie komt. De meeste informatie kan de kandidaat-wethouder zelf aanleveren: een Verklaring Omtrent Gedrag en informatie over nevenfuncties, financiële belangen, etc. Het ligt voor de hand dat de toetsingscommissie een vragenlijst aan de kandidaat-wethouder verstrekt, die hij invult. De vragenlijst betreft feitelijke informatie.⁷⁰ Verder kan de toetsingscommissie, indien zij daartoe aanleiding ziet, bijvoorbeeld openbare gegevens van de Kamer van Koophandel opvragen. Zij kan, bij onduidelijkheden, mede in het licht van hoor en wederhoor, een gesprek met de kandidaat aangaan. Zoals gezegd zal zij bij twijfel haar vragen voorleggen aan de provinciale toetsingscommissie. De geleverde informatie is alleen bekend bij de gemeentelijke toetsingscommissie, of bij doorverwijzing, bij de provinciale toetsingscommissie. Daarvoor gelden de normen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG); de informatie betreft immers persoonsgegevens.

Ingeval de melding gedurende de ambtstermijn van de wethouder binnenkomt, ligt het voor de hand dat de burgemeester eerst onderzoekt in hoeverre de klacht ontvankelijk is.⁷¹ Het betreft dan een vooronderzoek; de burgemeester zal immers niet elke melding doorgeleiden naar de provinciale toetsingscommissie, bijvoorbeeld omdat deze onvoldoende serieus is. Het vooronderzoek kan bestaan uit het horen van de melder en, in het licht van hoor en wederhoor, de betreffende wethouder. Het vooronderzoek is te beschouwen als een scan en zeker niet alomvattend. Immers, hoe breder het vooronderzoek is, hoe groter de kans dat het onderzoek breed bekend wordt met mogelijk onnodige reputatieschade voor betrokkenen. Een vooronderzoek moet om die reden ook snel zijn verricht.

Indien de melding kennelijk niet-ontvankelijk is, zal de burgemeester dat aan melder mededelen. Dat kan het geval zijn op procedurele gronden (herhaalde meldingen door dezelfde persoon, over de feiten zijn eerdere meldingen gedaan) en op inhoudelijke gronden (het vooronderzoek geeft geen aanleiding tot een feitenonderzoek). Dat de klacht ontvankelijk is, betekent dat nader onderzoek nodig is. De ontvankelijke klacht leidt de burgemeester door aan de provinciale toetsingscommissie. Deze commissie komt, zoals gezegd, ook in beeld ingeval de gemeentelijke toetsingscommissie bij benoeming van de wethouder twijfel heeft over de toepassing van de integriteitsnormen.

De provinciale toetsingscommissie bepaalt in vergaande mate haar eigen werkwijze. Het ligt echter voor de hand dat zij fundamentele procesrechtelijke elementen als hoor en wederhoor toepast. Zij hoort in ieder geval de kandidaat-wethouder c.q. de wethouder op wie de melding betrekking heeft. Ook kan zij de melder horen, dan wel leden van de gemeentelijke toetsingscommissie. De bevindingen van de commissie worden openbaar, zodat navolgbaar is wat deze commissie heeft onderzocht en geoordeeld. Een volgend vraagpunt is dan welke uitspraakbevoegdheden de commissie moet hebben. Daarop komen wij terug in de volgende paragraaf.

In ieder geval rapporteert de provinciale toetsingscommissie aan de burgemeester, die immers een wettelijke zorgplicht inzake integriteit heeft. De burgemeester geleidt het rapport door aan de gemeentelijke toetsingscommissie. Zie daarover de volgende paragraaf.

De provinciale toetsingscommissie brengt jaarlijks verslag uit over haar werkzaamheden.

⁷⁰ Vergelijk: *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 20.

⁷¹ J.L.W. Broeksteeg, W.G.J. Drenth, P.M.H. van Ruitenbeek, 'Meldingen van integriteitsschending', *Gst.* 2017, p. 362-370.

Een volgende vraag betreft de geheimhouding van het vooronderzoek dan wel van het onderzoek.⁷² De raad kan op grond van art. 25 Gemeentewet geheimhouding op stukken leggen. Hiervoor gaven wij al aan dat het vooronderzoek klein gehouden moet worden vanwege mogelijke (te vermijden) schade voor betrokkenen. Tijdens dit onderzoek is immers nog niet duidelijk of betrokkene iets te verwijten valt. Er kan immers sprake zijn van een kennelijk onterechte klacht. Het lijkt daarom wenselijk om tijdens dit vooronderzoek geheimhouding te betrachten. De burgemeester kan echter geen geheimhouding opleggen. Dat lijkt een lacune in de Gemeentewet; een pendant van art. 25 en art. 55 Gemeentewet ontbreekt voor de burgemeester. Denkbaar is dat de burgemeester alleen aan de raad mededeelt dat hij een vooronderzoek is gestart, en hij de raad vraagt daarop geheimhouding te leggen. Op het moment dat de burgemeester besluit een ontvankelijke melding voor te leggen aan de provinciale toetsingscommissie, zal hij dat, in algemene bewoordingen, melden aan de raad. Het rapport van de toetsingscommissie, die door tussenkomst van de burgemeester aan de gemeentelijke toetsingscommissie wordt gezonden, is in ieder geval openbaar. Immers, alleen dan kan de gemeenteraad een kritisch rapport niet (al te gemakkelijk) terzijde schuiven. Als hij dat doet, zal hij omstandig moeten motiveren waarom hij een wethouder toch benoemt, dan wel niet overgaat tot ontslag.

3.7. Wie beoordeelt de uitkomsten van het onderzoek?

Ten aanzien van de vraag wie de uitkomsten van het onderzoek in eerste instantie beoordeelt, kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Ingeval de gemeentelijke toetsingscommissie haar integriteitstoets zelf verricht, zal zij rapporteren aan de raad, die deze resultaten beoordeelt. Ingewikkelder is het, indien de provinciale toetsingscommissie de integriteitstoets uitvoert. In de eerste plaats: geeft zij een bindend oordeel of een advies? Als het om de benoeming van wethouders gaat, ligt het voor de hand dat deze toetsingscommissie adviseert aan de raad. Hij benoemt, mede vanwege zijn hoofdschap, de wethouders. Omdat het advies van de provinciale toetsingscommissie openbaar is (zie de vorige paragraaf), ligt het voor de hand dat de raad dat opvolgt. Doet hij dat niet, dan zal hij dat uitdrukkelijk motiveren. Immers, burgers en media willen weten waarom de raad een wethouder benoemt aan wie kennelijk integriteitsbezwaren kleven. Het alternatief zou zijn, dat de provinciale toetsingscommissie een bindend oordeel velt. Dat lijkt ons echter juridisch onjuist en onwenselijk, omdat een provinciaal ambt daartoe (vooralsnog) niet bevoegd is en daarnaast wel erg vergaand ingrijpt in de gemeentelijke autonomie.

Hetzelfde geldt *grosso modo* voor de bevindingen van de provinciale toetsingscommissie over integriteitsteksties die tussentijds aan haar zijn voorgelegd. Ook hier geldt dat een bindend oordeel van deze commissie (te) vergaand ingrijpt in de gemeentelijke autonome taakuitoefening. De raad gaat immers zelf over benoeming en ontslag van wethouders; dat behoort tot de kern van de gemeentelijke autonomie. Dit betekent dat de provinciale toetsingscommissie een advies geeft, door tussenkomst van de burgemeester, aan de gemeenteraad. Hij besluit wat de gevolgen zijn van het advies van de provinciale toetsingscommissie. Dat kan *ad ultimo* het ontslag van de wethouder betekenen. Zie hierna.

Een volgend vraagpunt is welke bevoegdheden de provinciale toetsingscommissie heeft. Hier is al gezegd dat zij advies geeft aan de gemeenteraad. Luidt haar oordeel echter alleen óf een schending van een integriteitsnorm heeft plaatsgevonden? Of krijgt zij meer uitspraakbevoegdheden? Voorstelbaar is dat de commissie, als dat mogelijk is, aangeeft op

⁷² J.L.W. Broeksteeg, W.G.J. Drenth, P.M.H. van Ruitenbeek, 'Meldingen van integriteitsschending', *Gst.* 2017, p. 362-370.

welke wijze een schending kan worden opgeheven. Indien bijvoorbeeld een wethouder een buitenlandse reis niet heeft gemeld in het register, dan kan de onrechtmatigheid worden hersteld door deze alsnog daarin te laten opnemen. Soms zal de provinciale toetsingscommissie aan de raad adviseren een wethouder van het ambt te ontheffen, bijvoorbeeld vanwege het verrichten van verboden handelingen, dan wel het aanvaarden van een met het wethouderschap onverenigbare nevenfunctie. Deze toetsingscommissie kan aldus de raad richting geven door in haar advies te formuleren of en op welke wijze de integriteitschending kan worden opgeheven.

Vervolgens doet zich de vraag voor of andere ambten, zoals de commissaris van de Koning of de minister, kunnen interveniëren als het raadsbesluit luidt, dat een wethouder mag aanblijven, terwijl uit het rapport van de provinciale toetsingscommissie blijkt, dat de betreffende wethouder integriteitsnormen heeft veronachtzaamd of daarmee in strijd heeft gehandeld. De minister zou, bijvoorbeeld, een benoemingsbesluit kunnen voordragen voor vernietiging. Aldus zou hij de benoeming van een wethouder kunnen blokkeren.⁷³ Ook hiervoor geldt, dat de commissaris van de Koning en de minister aldus speelbal kunnen worden van de (lokale, provinciale of landelijke) politiek. Het is de vraag of dat wenselijk is. Om die reden kozen wij hiervoor voor de constructie waarin een provinciale toetsingscommissie, bestaande uit deskundigen, de integriteitskwestie beoordeelt. Zij geeft openbaar advies, zodat voor een ieder is na te gaan of de betreffende wethouder al dan niet integriteitsnormen heeft veronachtzaamd of geschonden. De afweging die de raad dan maakt om al dan niet het advies op te volgen, is evenzeer openbaar.

Interventies van de minister of de commissaris verstoren ofwel de werkzaamheden en bevindingen van de provinciale toetsingscommissie, ofwel van de raad die een puur politieke afweging maakt bij de oplegging van sancties aan de betreffende wethouder. Wij tekenen hierbij wel aan dat de minister te allen tijde bevoegd is om op grond van art. 268 Gemeentewet het besluit tot benoeming van een wethouder te vernietigen. Of dat wenselijk is, is een politieke afweging. Vernietiging van een benoemingsbesluit grijpt weliswaar diep in de gemeentelijke autonomie in, maar de vernietigingsbevoegdheid wordt strikt genomen niet door de gemeentelijke autonomie begrensd.

3.8. De gevolgen van een integriteitsoordeel

De volgende relevante rechtsvraag luidt welke gevolgen de gemeenteraad aan een integriteitsoordeel (van de provinciale toetsingscommissie) kan verbinden. Dat is, in geval van de toetsing bij de benoeming van de wethouder, het besluit tot niet-benoeming. De integriteitseisen kunnen immers gevolgen hebben voor zijn benoembaarheid. Indien de gemeentelijke of de provinciale toetsingscommissie reparabele gebreken constateert (bijvoorbeeld: nevenfuncties of financiële belangen zijn nog niet aangemeld), dan krijgt de kandidaat-wethouder een (korte) hersteltermijn om de onregelmatigheid te herstellen, waarna benoeming kan volgen.

In geval van een toets bij de tussentijdse melding zijn de integriteitsnormen breder. Wij hebben de normen hiervoor (par. 3.1.) uiteengezet. Dat betekent dat de gevolgen die de raad aan het advies van de provinciale toetsingscommissie kan verbinden, ook breder zijn. De gemeenteraad kan, bijvoorbeeld, naar het advies van de toetsingscommissie, vaststellen dat de betreffende wethouder bepaalde giften of reizen alsnog moet laten registeren. Het rapport van de provinciale toetsingscommissie kan, indien de melding van financiële belangen in de gedragscode is opgenomen, ook betekenen dat financiële belangen daadwerkelijk worden

⁷³ Vergelijk: D.J. Elzinga, A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmes op het vlak van bestuurlijke integriteit*, rapport 18 februari 2018, p. 45-46.

gemeld, dan wel op afstand worden gezet. Het betreft dan, kortom, het herstellen van onregelmatigheden, waarvoor de wethouder zelf zorg kan dragen. De provinciale toetsingscommissie kan voorts vaststellen dat een (kandidaat-)wethouder beter niet een bepaald onderwerp in zijn portefeuille kan hebben, dan wel zich beter kan verschonen als het onderwerp in het college wordt behandeld. Vanzelfsprekend kan de gemeenteraad ook ver(der)gaande, politieke gevolgen koppelen aan een negatief integriteitsadvies. Het betreft dan in het bijzonder het vertrouwensontslag.

Maatregelen als berisping en schorsing, die in het ambtenarenrecht gebruikelijk zijn, lijken overigens minder geschikt voor toepassing op wethouders. Deze maatregelen veronderstellen een vorm van een gezagsverhouding. Die is er niet tussen de raad en wethouders of tussen de burgemeester en wethouder.

3.9. Waar moet de regeling worden vastgelegd?

Ten slotte is de vraag relevant waar een regeling over een integriteitsprocedure moet worden vastgelegd. Kunnen gemeenten dat zelf, bijvoorbeeld in een verordening of in het reglement van orde van de raad, of ligt het voor de hand de regeling vast te leggen in een wet in formele zin? Voor de beantwoording van deze vraag is van belang of aan de betrokken (kandidaat-)wethouder bindende verplichtingen worden opgelegd. Bovendien moet vooraf, voor alle betrokkenen, kenbaar zijn op welke wijze de integriteitstoets plaatsheeft. Dat geldt in het bijzonder voor de (kandidaat-)wethouder, die object van onderzoek is, en voor wie dit duidelijk moet zijn. De procedure en de normen waaraan wordt getoetst, moeten daarom voldoende precies en in openbare regels vastliggen.⁷⁴

De integriteitsnormen waaraan de gemeentelijke toetsingscommissie bij benoeming van wethouders toetst, zijn thans reeds gedeeltelijk in de wet opgenomen. Daaraan zal de raad bij benoeming sowieso moeten toetsen. Wij bepleitten hiervoor een uitbreiding van de integriteitsnormen. De toetsing door deze gemeentelijke commissie behoeft daarom, strikt genomen, geen specifieke wettelijke grondslag. Hoewel juridisch niet strikt noodzakelijk, kan het wel verstandig zijn om de toetsing in de Gemeentewet op te nemen. In art. 35 kan worden opgenomen dat een commissie in de zin van art. 81 Gemeentewet toetst of de wethouder benoembaar is. Daarmee is de procedure verplicht voorgeschreven in de wet. Zij is niet vrijblijvend en kan niet langer impliciet plaatsvinden. Wij nemen daarmee een ander standpunt in dan de Handleiding basisscan integriteit. In tegenstelling tot de Handleiding staan wij een juridisch bindende procedure voor.

In het geval van de verplichting tot het kunnen overleggen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), hetgeen overigens geen onderdeel is van dit onderzoek maar wat wel illustratief is, is een formeel-wettelijke grondslag wel nodig: in dat geval wordt van de wethouder een verplichting verwacht, die bovendien in de weg kan staan aan benoeming. Er wordt, met andere woorden, een benoemingsvereiste gecreëerd en dat heeft een wettelijke grondslag nodig.

Dan komen wij bij de procedure in geval van een tussentijdse melding van een integriteitschending. Deze wordt gedaan bij de burgemeester. De procedure van een provinciale toetsingscommissie die gaat onderzoeken of een melding gegrond is en daarover adviseert aan het gemeentebestuur, is in onze opzet verplicht. Om die reden ligt het voor de hand om ofwel art. 170, tweede lid, Gemeentewet uit te breiden, dan wel dit artikellid mét de meldingsprocedure vast te leggen in een nieuw art. 170a Gemeentewet. Daarin is dan

⁷⁴ De *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019, p. 24, spreekt van toestemming van de kandidaat. Dat is onzes inziens niet nodig. Door kandidaatstelling, dan wel aanvaarding van het ambt van wethouder aanvaardt hij dat hij object van integriteitsonderzoek is.

voorgeschreven dat de burgemeester, nadat hij heeft vastgesteld dat een melding ontvankelijk is (want niet kennelijk ongegrond), hij deze doorgeleidt aan een toetsingscommissie in de zin van art. 82 Provinciewet, die de melding onderzoekt en daarover, door tussenkomst van de burgemeester, advies uitbrengt aan de gemeenteraad. Vanwege het verplichte karakter is een formeel-wettelijke grondslag noodzakelijk.

Hiervoor is ook de periodieke toetsing genoemd. Deze heeft geen wettelijke grondslag nodig, maar kan ook in het reglement van orde van de raad worden geregeld. De verplichtingen om registers bij te houden, bestaan al. Het betreft hier 'slechts' een uitvoeringskwestie.

4. Inrichting van de procedure

4.1. Uitgangspunten

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de volgende uitgangspunten van belang zijn bij de beantwoording van de vraag op welke wijze een integriteitsprocedure ingericht dient te worden bij de benoeming van wethouders en ingeval mogelijke integriteitsschendingen door wethouders tijdens hun ambtstermijn aan de orde komen.

Het eerste uitgangspunt is dat de burgemeester een wettelijke taak heeft de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen (art. 170, tweede lid, Gemeentewet). Deze wettelijke taak veronderstelt dat ook de burgemeester betrokken is bij de behandeling van integriteitsvraagstukken ten aanzien van (kandidaat-)wethouders. De tot stand te brengen integriteitsprocedure dient te voorzien in een duidelijk afbakening van taken en bevoegdheden tussen de gemeenteraad en de burgemeester. Gelet op het feit dat de gemeenteraad beslist over benoeming en ontslag van wethouders, ligt het in de rede dat de burgemeester met name een ondersteunende functie heeft ten behoeve van de gemeenteraad. Hierna wordt de taakverdeling tussen raad en burgemeester nader uitgewerkt.

Ten tweede is van belang dat de instantie die beslist over de benoeming en ontslag van wethouders in beginsel de primair aangewezen instantie is om te oordelen over (de uitkomsten van) integriteitsvraagstukken die zowel bij de benoeming van wethouders als tijdens hun ambtstermijn opkomen. Dit betekent dat de gemeenteraad als de tot benoeming en ontslag bevoegde instantie (art. 35 en 49 Gemeentewet) een centrale rol hoort te vervullen bij het bepalen van de rechtsgevolgen van mogelijke integriteitsproblemen voor (kandidaat-)wethouders. Het ligt daarbij voor de hand dat een commissie uit de gemeenteraad bij de benoeming van wethouders integriteitsvraagstukken ter hand neemt en beoordeelt, en op grond van haar bevindingen aan de gemeenteraad verslag uitbrengt. De raad vormt zich dan op basis van die bevindingen een oordeel en neemt een besluit tot al dan niet benoeming van de kandidaat-wethouder. Bij tussentijdse meldingen oordeelt aan het einde van de integriteitsprocedure de gemeenteraad over de mogelijke (juridische of politieke) gevolgen van een integriteitsoordeel voor een wethouder.

Ten derde is het voor de inrichting van een deugdelijke integriteitsprocedure van overwegend belang dat een externe onafhankelijke instantie betrokken wordt (of kan worden) bij de beoordeling van integriteitsvraagstukken ten aanzien van (kandidaat-)wethouders. De gemeenteraad en de burgemeester nemen, zo zagen wij hiervoor, geen neutrale, onafhankelijke en onpartijdige, positie in ten aanzien van (kandidaat-)wethouders. De leden van de gemeenteraad staan in een politieke verhouding tot (kandidaat-)wethouders, hetzij omdat zij deel uitmaken van de coalitie, waarop de wethouders steunen, hetzij omdat zij behoren tot de fracties die de oppositie vormen. Uiteraard mag van de raadsleden verwacht worden dat zij voldoen aan hun (wettelijke) verplichtingen en dat zij in dat kader zo nodig op een zorgvuldige en nauwgezette wijze tot een oordeel komen omtrent integriteitsvraagstukken ten aanzien van (kandidaat-) wethouders. Daarnaast blijkt echter uit ervaring dat bij de handhaving van integriteitsregels in vertegenwoordigende lichamen, zoals gemeenteraden of parlementen op nationaal niveau, altijd het risico aanwezig is dat politieke factoren het besluitvormingsproces beïnvloeden en dat politieke aspecten/overwegingen afbreuk kunnen doen aan een zorgvuldig besluitvormingsproces. Juist om het risico van politisering van de besluitvorming te verminderen, is het gewenst een externe onafhankelijke instantie te betrekken in het besluitvormingsproces en aan deze instantie een vaste onderzoeksfunctie toe te kennen bij de beoordeling van integriteitsvraagstukken. De externe onafhankelijke instantie, zowel hiervoor als hierna verder aangeduid als provinciale toetsingscommissie,

onderzoekt op verzoek integriteitsvragen die bij de benoeming van een wethouder of tijdens zijn ambtstermijn rijzen en brengt daarover een rapport uit met een aanbeveling. Hierna wordt nader ingegaan op de precieze taakstelling van deze provinciale toetsingscommissie.

Niet alleen met het oog op de positie van de gemeenteraad en de raadsleden, maar ook vanwege de positie van de burgemeester in het lokale bestuur is het gewenst een externe instantie in te schakelen bij integriteitsvraagstukken. Immers ook voor de burgemeester geldt dat politieke verhoudingen, zowel ten opzichte van de gemeenteraad als ten opzichte van de wethouders, op de achtergrond – of voorgrond – een rol kunnen spelen, wanneer integriteitsvraagstukken opkomen ten aanzien van (kandidaat-)wethouders. De burgemeester neemt in dat opzicht evenmin een neutrale, onafhankelijke en onpartijdige positie in. Zo is hij voor herbenoeming afhankelijk van de gemeenteraad. De raad kan hem ook aanbevelen voor ontslag wegens verstoorde verhoudingen. In het vorige hoofdstuk is, op grond van literatuurstudie, aangegeven dat de burgemeester in een kwetsbare positie komt als hij te zeer inhoudelijk met concrete integriteitsvraagstukken wordt belast. Ook in relatie tot de positie van de burgemeester is het daarom gewenst dat een externe toetsingscommissie een vaste functie heeft bij het onderzoek van integriteitsvraagstukken.

Ten vierde wordt gekozen voor het uitgangspunt dat de beoordeling van integriteitsvraagstukken ten aanzien van (kandidaat-) wethouders betrekking heeft op een vervulling van publieke taken en bevoegdheden. Het gaat immers in essentie om de vraag of een persoon benoemd kan worden in het publieke ambt van wethouder en om de vraag of een wethouder bij een mogelijke integriteitsschending zijn of haar publieke functie kan behouden. De beantwoording van deze vragen hoort volledig bij overheidsinstanties te berusten. Het een en ander betekent dat ook de toetsingscommissie, die betrokken wordt bij de behandeling van integriteitsvraagstukken, een overheidsinstantie hoort te zijn. De bestaande praktijk, waarbij particuliere integriteitsbureaus adviezen en rapporten opstellen, dient dan ook te worden verlaten. In plaats daarvan is het, mede om redenen van efficiency, aan te bevelen om in elke provincie, op provinciaal bestuursniveau, een zelfstandige en onafhankelijke toetsingscommissie in te richten, voorzien van ambtelijke ondersteuning, om ten behoeve van de gemeenten in de provincie, de taken op het punt van integriteitsvraagstukken uit te oefenen. Hierna wordt nader ingegaan op de samenstelling en taken van deze toetsingscommissie. Wij duiden deze onafhankelijke commissie aan als de provinciale toetsingscommissie.

Ten vijfde is openheid en transparantie een belangrijk uitgangspunt van de integriteitsprocedure. Dit betekent dat in elke gemeente een vaste procedure voorhanden is en dat deze procedure inzichtelijk is en met voldoende waarborgen omgeven. De rapportages over integriteitsvragen ten aanzien van (kandidaat-)wethouders zijn in beginsel openbaar. Met transparantie en openheid hangt ten slotte ook samen dat duidelijk is welke integriteits- en gedragsregels gelden voor wethouders. Ook de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid spelen hier een belangrijke rol. Voor (kandidaat-)wethouders moet duidelijk zijn welke integriteitsregels/gedragsregels voor hen gelden. Voor de gemeenteraad, de burgemeester en de externe onafhankelijke toetsingscommissie moet er helderheid zijn omtrent het toetsingskader. Hiervoor bleek dat de bestaande gedragscode die duidelijkheid op onderdelen niet verschaft. Bovendien is de juridische betekenis van de gedragscode onduidelijk. Een adequate integriteitsprocedure staat of valt met een helder wettelijk toetsingskader. Het is aan te bevelen dit toetsingskader in de Gemeentewet op te nemen, met eventueel de mogelijkheid om bepaalde elementen nader uit te werken in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dit wettelijke toetsingskader omvat in ieder geval: het vereiste van een Verklaring Omtrent Gedrag voor wethouders, de verplichting om jaarlijks neveninkomsten, giften, reizen op kosten van derden, en financiële belangen (onroerend goed, aandelen/obligaties, deelnemingen in bedrijven e.d., inclusief financiële belangen van de partner en minderjarige

gezinsleden) openbaar te maken, de verplichting om jaarlijks nevenfuncties openbaar te maken, de bestaande regeling inzake onverenigbare functies (art. 36b Gemeentewet) de bestaande regeling inzake toelaatbaarheid van nevenfuncties (art. 41b Gemeentewet), de bestaande regeling inzake (verrekening van) vergoedingen (art. 44 Gemeentewet), de bestaande regeling inzake verboden handelingen (art. 15 Gemeentewet), een regeling inzake het beperkt toestaan van giften (bijvoorbeeld tot max 50 euro), een regeling betreffende reizen op kosten van derden (voorafgaande toestemming), etc. etc.

Op grond van bovengenoemde uitgangspunten kan een nieuwe integriteitsprocedure voor (kandidaat-) wethouders als volgt worden vorm gegeven.

4.2.Procedure bij de benoeming van wethouders

Hiervoor bleek dat het niet ongebruikelijk is dat de benoeming van wethouders na gemeenteraadsverkiezingen wordt voorbereid door een commissie uit de raad (in nieuwe samenstelling). De Gemeentewet voorziet namelijk in een commissie voor de geloofsbrieven voor de ‘benoeming’ (toelating) van raadsleden. De wet veronderstelt echter ook – zij het vrij impliciet – dat de gemeenteraad bij de benoeming van wethouders nagaat of voldaan wordt aan de wettelijke vereisten voor benoeming (art. 36, 36a, 36b Gemeentewet). Art. 6 Modelverordening VNG gaat ervan uit dat de gemeenteraad een commissie (van drie leden) instelt om te onderzoeken of kandidaten voor het wethouderschap voldoen aan deze wettelijke vereisten. De commissie brengt advies aan de gemeenteraad die vervolgens besluit over de benoeming van wethouders.

In aansluiting op de bestaande praktijk kan een dergelijke commissie, die aan te duiden valt als gemeentelijke toetsingscommissie, tevens nagaan of de kandidaten voor het wethouderschap naast de toetsing aan art. 36, 36a en 36b Gemeentewet ook voldoen aan de overige integriteits- en gedragsregels, die deel uit maken van het hiervoor genoemde wettelijke toetsingskader. Het is raadzaam deze gemeentelijke toetsingscommissie een grondslag te geven in de Gemeentewet.

Met het oog op het onderzoek van de gemeentelijke toetsingscommissie dienen de kandidaat-wethouders aan deze bijzondere raadscommissie inzage te geven in hun nevenfuncties, neveninkomsten, financiële belangen etc., en een Verklaring Omtrent Gedrag over te leggen. Het ligt voor de hand dat deze opgave van gegevens na de benoeming van de wethouders openbaar wordt gemaakt. De burgemeester is dan, gezien zijn wettelijke taak op grond van art. 170, tweede lid, Gemeentewet, de aangewezen instantie om erop toe te zien dat deze gegevens openbaar worden gemaakt, en dat deze gegevens jaarlijks op een vast tijdstip bijgewerkt worden en openbaar gemaakt.

In de meeste gevallen zal de gemeentelijke toetsingscommissie op basis van een eigen onderzoek kunnen besluiten dat de kandidaat-wethouders voldoen aan de functie-eisen en dat er geen belemmeringen zijn om betrokkenen door de raad te benoemen.

Voor zover er wel twijfels zijn of voldaan wordt aan het wettelijke toetsingskader, dient de procedure zo te worden ingericht dat de gemeentelijke toetsingscommissie aan de burgemeester verzoekt om de betreffende integriteitsvraag voor te leggen aan de provinciale toetsingscommissie. De burgemeester beoordeelt alvorens het verzoek door te zenden of de voorgelegde vraag inderdaad het wettelijk toetsingskader betreft. Op deze wijze functioneert de burgemeester als schakelpunt tussen de gemeentelijke toetsingscommissie en de provinciale toetsingscommissie. Te overwegen valt om voorts toe te staan dat de burgemeester uit eigen beweging een integriteitsvraag voorafgaande aan de benoeming van wethouders aan de provinciale toetsingscommissie kan voorleggen, indien bijvoorbeeld een klacht van een burger over het niet naleven van het wettelijke toetsingskader daartoe

aanleiding geeft. De burgemeester stelt de gemeentelijke toetsingscommissie op de hoogte van het verzoek aan de provinciale toetsingscommissie. De commissie wacht alsdan de door de burgemeester gevraagde rapportage af.

De provinciale toetsingscommissie onderzoekt de aan haar voorgelegde aangelegenheid, en beoordeelt of gehandeld is overeenkomstig het wettelijke toetsingskader. Hierna wordt afzonderlijk ingegaan op de procedure bij de provinciale toetsingscommissie. Deze toetsingscommissie brengt rapport uit aan de burgemeester, die het rapport doorgeleidt aan de gemeentelijke toetsingscommissie. Deze commissie overweegt de bevindingen uit het rapport en brengt verslag uit aan de gemeenteraad met het oog op de besluitvorming over de benoeming van de wethouders.

In deze opzet van de integriteitsprocedure bij de benoeming van wethouders is derhalve een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale toetsingscommissie. Bij twijfel of aan het wettelijke toetsingskader de hand wordt gehouden, vraagt de gemeentelijke toetsingscommissie, respectievelijk de burgemeester, altijd om een oordeel van de provinciale toetsingscommissie. De rapportage van deze commissie wordt bovendien openbaar gemaakt. Op deze wijze wordt in de procedure een belangrijke waarborg ingebouwd om politisering van het besluitvormingsproces te voorkomen.

Het is raadzaam de hoofdlijnen van deze procedure bij de benoeming van wethouders in de Gemeentewet te verankeren. De toetsing door de gemeentelijke toetsingscommissie behoeft, strikt genomen, geen specifieke wettelijke grondslag, alhoewel het verstandig is om de toetsing wel in de Gemeentewet op te nemen. Art. 35 Gemeentewet bepaalt dan dat een commissie in de zin van art. 81 Gemeentewet toetst of de wethouder benoembaar is. Daarmee is de procedure verplicht voorgeschreven in de wet. De procedure in geval van een tussentijdse melding kan ofwel in een uitbreiding van art. 170, tweede lid, Gemeentewet worden vastgelegd, ofwel in een nieuw art. 170a Gemeentewet. Daarin is dan voorgeschreven dat de burgemeester, nadat hij heeft vastgesteld dat een melding ontvankelijk is (want niet kennelijk ongegrond), hij deze doorgeleidt aan een toetsingscommissie in de zin van art. 82 Provinciewet, die de melding onderzoekt en daarover, door tussenkomst van de burgemeester, advies uitbrengt aan de gemeenteraad. Vanwege het verplichte karakter is een formeel-wettelijke grondslag noodzakelijk.

Voor een schema van deze procedure verwijzen wij naar bijlage 2.

4.3. Procedure voor integriteitsvragen tijdens de ambtstermijn van wethouders

Wanneer integriteitsvragen rijzen tijdens de ambtstermijn van een wethouder kan in grote lijnen dezelfde procedure gevolgd worden als bij de benoeming van wethouders, met dien verstande dat hier een grotere rol voor de burgemeester is weggelegd, vanwege zijn wettelijke zorgtaak voor de gemeentelijke integriteit. Hij neemt, naar aanleiding van een melding, kennis van een integriteitsklacht- of vraag betreffende een wethouder. Het betreft dan bijvoorbeeld de jaarlijkse opgave van de vereiste gegevens van een wethouder, of bijvoorbeeld een nevenfunctie, een verboden handeling of reis op kosten van derden. De burgemeester toetst of de klacht het wettelijke toetsingskader betreft en in hoeverre de klacht ontvankelijk is. Hij legt, indien dat het geval is, het verzoek om een onderzoek voor aan de provinciale toetsingscommissie.

De provinciale toetsingscommissie onderzoekt de aan haar voorgelegde aangelegenheid en beoordeelt of gehandeld is overeenkomstig het wettelijke toetsingskader. De provinciale toetsingscommissie brengt vervolgens rapport uit aan de burgemeester, die het rapport doorgeleidt aan de gemeenteraad. De burgemeester zorgt voor de openbaarmaking

van het rapport. De raad besluit over de vraag of, en zo ja, welke gevolgen verbonden moeten worden aan de betreffende kwestie.

Het is raadzaam om de hoofdlijnen van deze procedure in de Gemeentewet te verankeren.

Voor een schema van deze procedure verwijzen wij naar bijlage 2.

4.4.Procedure bij de provinciale toetsingscommissie

Bij elke provincie wordt, zoals hierboven voorgesteld, een onafhankelijke toetsingscommissie ingesteld voor onderzoek naar integriteitsvragen betreffende (kandidaat-)wethouders. De commissie bestaat bij voorkeur uit drie leden. Provinciale Staten benoemen de leden van de toetsingscommissie voor een vaste termijn. Herbenoeming is niet mogelijk. Bij de selectie van personen voor de toetsingscommissie valt te denken aan leden met een juridische of bestuurlijke achtergrond die (bijvoorbeeld) zitting hebben in de provinciale bezwaarschriftenadviescommissie. Het valt te overwegen om leden van de rechterlijke macht als voorzitter van de toetsingscommissie te benaderen. Met het oog op het waarborgen van de onafhankelijkheid van de leden van de provinciale toetsingscommissie dienen onverenigbare functies te worden vastgesteld, zoals het lidmaatschap van de raad, het burgemeesterschap, het wethouderschap en ambtelijke functies bij de gemeente.

Voor wat de procedure bij de provinciale toetsingscommissie kan ten slotte nog het volgende worden opgemerkt. De commissie ontvangt van de burgemeester alle beschikbare gegevens betreffende de aan haar voorgelegde integriteitsvraag en hoort in beginsel de betrokken (kandidaat-)wethouder. Zij past hoor en wederhoor toe. Zij hoort in ieder geval de kandidaat-wethouder c.q. de wethouder op wie de melding betrekking heeft. De commissie legt in een rapport haar bevindingen vast en kan daarbij in overweging geven welke maatregel getroffen moet worden ten aanzien van de wethouder, voor zover sprake is van gedraging in strijd met het wettelijke toetsingskader.

5. Gevolgen voor (benoeming) gedeputeerden, waterschapsbestuurders, eilandgedeputeerden, bestuurders van gemeenschappelijke regelingen

Tot de vragen van dit onderzoek behoort ook de vraag wat het voorgaande betekent voor gedeputeerden, waterschapsbestuurders, eilandgedeputeerden en bestuurders van gemeenschappelijke regelingen. De vraag is relevant, omdat (wettelijke) regelingen die de lokale overheden betreffen, vaak zoveel mogelijk uniform zijn vormgegeven. Wel geldt dat de ene lokale overheid meer op de gemeente lijkt dan de andere. Zo is de provincie gedualiseerd, in tegenstelling tot het waterschap en de gemeenschappelijke regeling (in de vorm van een openbaar lichaam). Het eilandsbestuur van de BES-eilanden is weliswaar gedualiseerd, maar kent een eigen regime, met aanvullende integriteitsregels. Wij behandelen elke bestuurslaag separaat.

5.1. Gedeputeerden

Zoals gezegd lijkt het provinciebestuur sterk op het gemeentebestuur. In ieder geval gelden voor gedeputeerde staten dezelfde integriteitsnormen als voor wethouders. Bovendien gelden de bezwaren voor een al te nauwe betrokkenheid van provinciale staten of de commissaris van de Koning bij integriteitsonderzoek evenzeer als voor (hiervoor weergegeven) de betrokkenheid van de gemeenteraad of de burgemeester daarbij. De raad en provinciale staten zijn zeer geïnvolveerd, de burgemeester en de commissaris van de Koning komen in een kwetsbare positie te verkeren.

De belangrijkste vraag met betrekking tot gedeputeerden luidt op welk bestuurlijk niveau de onafhankelijke toetsingscommissie moet liggen. Hiervoor hebben wij, vooral om redenen van efficiency, gekozen voor een onafhankelijke provinciale toetsingscommissie voor de beantwoording van integriteitsvragen over wethouders. Enerzijds is het efficiënt dat de provinciale toetsingscommissie ook deze vragen over gedeputeerden beantwoordt. De commissie is onafhankelijk in haar werkzaamheden. Anderzijds benoemen provinciale staten de leden van deze commissie. Het gevaar van beïnvloeding van de uitkomsten van integriteitsonderzoek door de benoeming van de leden van de toetsingscommissie is echter gering. Het zal niet snel voorkomen – het lijkt zelfs onwaarschijnlijk – dat provinciale staten hun benoemingsbeleid afstemmen op mogelijke uitkomsten van integriteitsonderzoek door de provinciale toetsingscommissie. Zo bezien kan deze toetsingscommissie ook integriteitsvragen over gedeputeerden beantwoorden.

5.2. Waterschapsbestuurders

Het waterschapsbestuur is niet gedualiseerd. Dat betekent dat de bestuurders (waarmee de leden van het dagelijks bestuur zijn bedoeld) worden benoemd door en uit het algemeen bestuur. Dat maakt de betrokkenheid van het algemeen bestuur bij (de benoeming en het functioneren van) het dagelijks bestuur groot en de noodzaak van een onafhankelijke toetsing in geval van integriteitsvragen belangrijk. De voorzitter bevordert de integriteit van het waterschap.⁷⁵ De provincie is de bestuurslaag die ‘boven’ de waterschappen staat: zo stelt het provinciebestuur waterschappen in en houdt het toezicht daarop.

Gegeven deze staatsrechtelijke positie van het waterschap en de bestuursstructuur daarvan kan de hiervoor gegeven procedure *mutatis mutandis* toegepast kan worden op

⁷⁵ Art. 94, tweede lid, Waterschapswet.

waterschapsbestuurders. Bij de benoeming van leden van het dagelijks bestuur toetst een commissie uit het algemeen bestuur of de kandidaat-bestuurders aan de integriteitsnormen voldoen. Deze toetsingscommissie kan integriteitsvraagstukken voorleggen aan de provinciale toetsingscommissie. Tussentijdse meldingen zijn gericht aan de voorzitter, die na een vooronderzoek de melding doorgeleidt aan deze toetsingscommissie. Het advies van de commissie wordt gezonden aan de voorzitter, die het advies doorgeleidt aan het algemeen bestuur.

5.3. Eilandgedeputeerden

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn openbare lichamen op grond van art. 132a Grondwet. Zij hebben kenmerken van een gemeente, maar er zijn ook aanmerkelijke verschillen. In de eerste plaats kennen de Wet openbare lichamen BES (WolBES) en de Wet financiën BES (FinBES) meer integriteitsnormen voor bestuurders dan de Gemeentewet.

Voor het bestuurscollege bestaat bijvoorbeeld de wettelijke bepaling dat bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of een huwelijk niet mag bestaan tussen een eilandgedeputeerde en een ander lid van het bestuurscollege, inclusief de gezaghebber.⁷⁶ De Gemeentewet kent geen soortgelijke bepaling. Zij is in de WolBES opgenomen, omdat de eilanden kleine leefgemeenschappen hebben en het als ongewenst wordt beschouwd dat de banden tussen de bestuurders onderling al te hecht zijn. Daarnaast moeten de eilandgedeputeerde en de gezaghebber na hun benoeming en ontslag bij de Rijksvertegenwoordiger een schriftelijke verklaring indienen met onder meer een omschrijving van hun zakelijke belangen en hun privévermogen, en dat van hun echtgenoten.⁷⁷ Ook hier ontbreekt een pendant in de Gemeentewet. Een vergelijking van het vermogen tussen het begin en het einde van de ambtsperiode kan ongerechtvaardigde verrijking aan het licht brengen. Verder kan de gezaghebber de eilandgedeputeerde van zijn betrekking vervallen verklaren, indien de eilandgedeputeerde een met zijn functie onverenigbare betrekking vervult en de eilandsraad ten onrechte nalaat ontslag te verlenen.⁷⁸ In de systematiek van de Gemeentewet verleent de raad ontslag, maar heeft de burgemeester niet het laatste woord. Hij komt in deze procedure niet voor. Ook hier speelt de kleinschaligheid van de eilanden een rol, waardoor er druk op de eilandsraadsleden groot kan zijn om de eilandgedeputeerde niet te ontslaan.

In de tweede plaats ontbreekt een provinciale bestuurslaag. Er is daarom een Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁷⁹ Hij is de bestuurlijke schakel tussen het rijk en de openbare lichamen. De Rijksvertegenwoordiger heeft enkele bevoegdheden die, indien het gemeenten zou betreffen, aan het provinciebestuur (commissaris van de Koning, gedeputeerde staten) zouden toekomen.

Ten slotte is een relevant verschil dat de gezaghebber, in tegenstelling tot de burgemeester, niet de wettelijke zorgplicht tot bevordering van de integriteit van het openbaar lichaam heeft. Wel bevordert hij, op grond van art. 172, tweede lid, WolBES, een goede behartiging van de aangelegenheden van het openbaar lichaam. Daaronder kan mede de integriteit worden verstaan.

Het voorgaande betekent dat de raadscommissie die de benoeming van de eilandgedeputeerde onderzoekt, aan meer vereisten moet toetsen. Fundamentele is de vraag waar de functie van de provinciale toetsingscommissie belegd moet worden. Er zijn enkele

⁷⁶ Art. 41 WolBES; art. 81 WolBES. Zie Deel II, par. 2.3.

⁷⁷ Art. 49 WolBES.

⁷⁸ Art. 57 WolBES. Zie Deel II, par. 2.3.

⁷⁹ Art. 187, eerste lid, WolBES.

opties. In de eerste plaats kan een provinciale toetsingscommissie van een provincie de integriteitsvraagstukken van de BES-eilanden behandelen. In de tweede plaats kunnen de BES-eilanden een gezamenlijke toetsingscommissie instellen, net zoals zij ook verplicht zijn gezamenlijk een rekenkamer in te stellen.⁸⁰ In de derde plaats kan de Rijksvertegenwoordiger een de toetsingscommissie instellen. Wat ons betreft ligt de laatste optie het meest voor de hand. De eerste optie (onderbrengen bij provinciale toetsingscommissie) heeft als nadeel dat de leden van de toetsingscommissie ver verwijderd zijn van de BES-eilanden. Door de commissie in te stellen door de Rijksvertegenwoordiger kunnen daarin ook bewoners van de BES-eilanden worden opgenomen, bijvoorbeeld raadsheren van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, die kennis hebben van de door de BES-eilanden bijzondere regelgeving. De tweede optie heeft als nadeel dat de eilandsraden betrokken raken bij de benoeming van de toetsingscommissie die een oordeel moet vellen over hun eigen eilandgedeputeerden. De Rijksvertegenwoordiger kan dat met meer afstand tot de lokale politiek doen. Hij neemt, zo bezien, de rol van provinciale staten tot de benoeming van de leden van de provinciale toetsingscommissie over.

5.4. Bestuurders van gemeenschappelijke regelingen

Dit is de moeilijkste categorie, omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) veel vormen van gemeenschappelijke regelingen toelaat, niet alleen tussen gemeenten, maar tussen allerlei openbare lichamen. Wij beperken ons tot de gemeentelijke samenwerking. In de lichtere vormen, zoals de regeling ‘zonder meer’⁸¹, het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsregeling en de centrumregeling⁸², zijn in de regel wethouders lid van het bestuur – maar raadsregelingen zijn ook mogelijk (zie hieronder). De wethouders zijn al ‘getoetst’ bij hun benoeming tot wethouder, tussentijds in hun functie als wethouder of naar aanleiding van meldingen die bij de burgemeester van de deelnemende gemeente binnenkomen. Denkbaar is echter, dat een integriteitsmelding binnenkomt bij de voorzitter van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, omdat deze betrekking heeft op handelingen van de wethouder als bestuurslid van de gemeenschappelijke regeling. Een wettelijke taak tot bevordering van de integriteit van de gemeenschappelijke regeling heeft hij overigens niet. In dat geval ligt het voor de hand dat de voorzitter van de regeling de melding doorgeleidt aan de provinciale toetsingscommissie. De commissie zendt haar advies aan zowel de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling als aan de burgemeester van de betreffende gemeente.

De meest vergaande variant van de gemeenschappelijke regeling is het openbaar lichaam. Dat kent een monistische bestuursstructuur, met een algemeen en een dagelijks bestuur. De Wgr kent weinig integriteitsnormen, die specifiek op de gemeenschappelijke regeling betrekking hebben. Hoogstens bevat art. 20 Wgr een incompatibiliteitsregeling, die niet alleen voor de leden van het dagelijks, maar ook voor de leden van het algemeen bestuur geldt. Voor collegeregelingen geldt hetzelfde als hiervoor al is genoemd: omdat de leden van het bestuur wethouders zijn (of burgemeester), zijn zij reeds getoetst op gemeentelijk niveau. Voor een raadsregeling of een gemengde regeling ligt dat anders: dan worden raadsleden lid van het bestuur van het openbaar lichaam en is de integriteitstoetsing urgenter. Het is dan echter, zoals gezegd, de vraag wat deze toetsing precies behelst, omdat de Wgr nauwelijks integriteitsnormen kent. Dat maakt deze toetsing uiteindelijk weinig zinvol, mede in aanmerking genomen dat de bestuursleden van een gemeenschappelijke regeling ook

⁸⁰ Art. 95 WolBES.

⁸¹ Gebaseerd op art. 1 Wgr.

⁸² Allen op grond van art. 8 Wgr.

gemeentelijke politieke ambtsdragers zijn. Wethouders zijn daar al getoetst. Voor raadsleden geldt dat weliswaar niet, maar zij zijn wel gebonden aan de veel uitgebreidere gemeentelijke integriteitsnormen.

6. Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: wat betekent de zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit voor diens rol en bevoegdheden bij integriteitskwesties bij wethouders en hoe verhoudt deze positie van de burgemeester zich tot de autonome positie van de gemeenteraad? Voordat wij toekomen aan de beantwoording van deze vraag, zullen wij de deelvragen beantwoorden.

- Hoe verhoudt de zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit en de middelen die hem daarbij ten dienste staan tot zijn andere (mogelijke) taken binnen het integriteitsdomein en de middelen die hem daarbij ten dienste staan?

In par. 2 constateerden wij dat de burgemeester weliswaar een wettelijke zorgplicht heeft voor de integriteit van de gemeente, maar dat hij geen concrete bevoegdheden heeft om deze taak waar te maken. Dat deze zorgplicht bij hem ligt, is misschien niet onlogisch. Hij wordt immers vaak als een politiek neutrale figuur gezien, die boven de partijen staat. Dat zou hem, meer dan andere gemeentelijke ambten, in staat stellen om integriteitskwesties bij de betrokkenen aan te kaarten. Bovendien is hij voorzitter van de gemeenteraad. Toch geven de Gemeentewet noch een andere regeling weer wat de burgemeester in een integriteitscasus moet of kan doen. Tegelijkertijd wordt het 'integriteitsdomein' steeds uitgebreider, onder meer door uitbreiding van de gedragscodes (financiële belangen), de risicoanalyse voor wethouder en de voorgenomen verplichting van een VOG. Onduidelijk is telkens, welke rol de burgemeester daarin heeft of zou moeten hebben.

Het is bovendien onwenselijk om hem al te zeer te belasten met integriteitsvraagstukken. Want hoewel hij boven de partijen zou staan, kan hij door zo'n vraagstuk direct de gemeentelijke politieke arena worden ingetrokken. Dat maakt hem kwetsbaar. Wij bevelen aan om de burgemeester niet direct te belasten met integriteitsonderzoeken. Wel zal hij, vanwege zijn wettelijke plicht en zijn voorzitterschap van de raad, spin in het web moeten zijn. Hij houdt overzicht van en regie op integriteitsvragen, bijvoorbeeld meldingen door te geleiden naar een ambt dat beter belast kan zijn met dit type onderzoek. Hij wordt ook weer op de hoogte gesteld van de uitkomsten daarvan.

- Op welke wijze kan een integriteitscommissie de burgemeester helpen de zorgplicht te vervullen bij integriteitsconflicten bij wethouders? Met daarbij als onderliggende vraag waar die commissie zich 'bevindt': een nieuwe commissie uit de gemeenteraad, een extra taak voor de commissie voor de geloofsbrieven, een bovenlokale commissie onder gezag van de CdK, of anderszins?

De gemeenteraad benoemt de wethouders. Hij kan ook nu al, zo volgt uit het modelreglement van de VNG, uit zijn midden een commissie instellen voor de benoeming van wethouders. Deze commissie toetst of de wethouders benoembaar zijn. Het ligt voor de hand om deze commissie bij de benoembaarheid te laten toetsen aan de benoembaarheidsvereisten én aan de relevante integriteitsnormen. Dat doet zij voor een groot gedeelte al: zijn er relevante financiële belangen, zijn de nevenfuncties openbaar gemaakt, kan de kandidaat-wethouder een VOG overleggen?

Toetsing door een raadscommissie, door ons aangeduid als een gemeentelijke toetsingscommissie, kent ook een risico. Raadsleden hebben vaak een direct belang bij de benoeming (of: niet-benoeming) van een wethouder. Deze kan immers uit de eigen fractie

komen, of juist van een andere fractie zijn, terwijl de eigen fractie bij de collegeonderhandelingen buiten de boot is gevallen. Om die reden is het van belang dat vragen of onduidelijkheden bij een onafhankelijke commissie worden belegd, zodat deze uit de politieke sfeer worden getrokken. Wij bepleiten hiervoor een provinciale toetsingscommissie.

Deze commissie heeft ook een rol bij tussentijdse meldingen over een integriteitsprobleem van een wethouder. Vanwege de integriteitszaak van de burgemeester ligt het voor de hand dat deze meldingen bij hem worden gedaan – en niet bij de gemeentelijke toetsingscommissie, wederom om de beantwoording van integriteitsvragen uit de politieke sfeer te houden. In antwoord op de vorige vraag stelden wij al dat de burgemeester, vanwege zijn kwetsbaarheid bij integriteitsvraagstukken, ook niet te diep daarin getrokken moet worden. Hij zal, zo bevelen wij aan, na een ontvankelijkheidsonderzoek de kwestie doorgeleiden aan de provinciale toetsingscommissie.

- Wat betekent een rol voor de burgemeester bij een integriteitskwestie bij een wethouder voor de autonome bevoegdheid van de raad om wethouders te benoemen (art. 35 Gemeentewet) en te ontslaan (art. 49 Gemeentewet)?
- Op welke wijze kan als sluitstuk van het lokale proces een interventiemogelijkheid door de CdK of de minister van BZK worden vormgegeven? Met daarbij als onderliggende vraag waar die bevoegdheid op zou kunnen zien: het te voeren proces, de te treffen beheersmaatregelen, het blokkeren van de benoeming, etc.?

De raad benoemt en ontslaat de wethouders. Dat is één van de kernelementen van de gemeentelijke democratie. De bevoegdheid behoort ook tot de kern van de autonome taakuitoefening. Hij is bovendien hoofd van de gemeente. Om die reden menen wij dat deze bevoegdheid te allen tijde bij de raad ligt. Daarnaast geldt, dat indien de burgemeester, de commissaris van de Koning of de minister daarin kunnen interveniëren, zij aldus speelbal kunnen worden van de (lokale, provinciale of landelijke) politiek. Het is de vraag of dat in een integriteitskwestie wenselijk is. De raad werkt wel samen met de burgemeester, vanwege zijn integriteitszaak en zijn voorzitterschap van de raad.

Om deze redenen kiezen wij voor de constructie waarin een provinciale toetsingscommissie, bestaande uit deskundigen, de integriteitskwestie beoordeelt. De gemeentelijke toetsingscommissie kan haar, door tussenkomst van de burgemeester, om advies vragen. Bij tussentijdse melding van integriteitsschendingen, die bij de burgemeester worden gedaan, kan hij om advies vragen. De provinciale toetsingscommissie geeft openbaar advies, zodat voor een ieder is na te gaan of de betreffende wethouder al dan niet integriteitsnormen heeft veronachtzaamd of geschonden. De afweging die de raad dan maakt om al dan niet het advies op te volgen, is evenzeer openbaar. Interventies van de minister of de commissaris verstoren ofwel de werkzaamheden en bevindingen van de provinciale toetsingscommissie, ofwel van de raad die een puur politieke afweging maakt bij de oplegging van sancties aan de betreffende wethouder. Nota bene: als een onafhankelijke commissie constateert dan aan een (kandidaat-)wethouder integriteitsproblemen kleven, dan zal de raad uitgebreid moeten motiveren waarom hij de kandidaat-wethouder tóch benoemt of de wethouder niet wenst te ontslaan.

- Bij wijze van voortuitblik: op welke wijze kan een dergelijke regeling vorm krijgen voor gedeputeerden, waterschapsbestuurders, eilandgedeputeerden en bestuurders van gemeenschappelijke regelingen?

De door ons aanbevolen procedure is eveneens toepasbaar voor gedeputeerden, waterschapsbestuurders en eilandgedeputeerden. Daarbij geldt dat voor gedeputeerden en waterschapsbestuurders de provinciale toetsingscommissie haar werkzaamheden kan verrichten; voor de eilandgedeputeerden, waarvoor overigens uitgebreidere integriteitsnormen gelden, zal de Rijksvertegenwoordiger een toetsingscommissie kunnen instellen. Het is voor de bestuurders van een gemeenschappelijke regeling, vanwege de grote diversiteit aan samenwerking, moeilijker om een uniforme regeling te ontwikkelen. Het is ook minder noodzakelijk, omdat de Wgr nauwelijks integriteitsnormen kent en de bestuurders van een gemeenschappelijke regeling vaak al op gemeentelijk niveau zijn getoetst.

Wij komen daarmee terug op de hoofdvraag. De zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit, in geval van integriteitskwesties bij wethouders betekent dat hij spin in het web is, door overzicht te houden van en regie op integriteitsvragen te voeren. De raadscommissie die de benoembaarheid en integriteit van een wethouder onderzoekt (de gemeentelijke toetsingscommissie) stuurt de moeilijke vraagstukken, door tussenkomst van de burgemeester, door naar een provinciale toetsingscommissie. De burgemeester ontvangt meldingen en geleidt deze, na een ontvankelijkheidsonderzoek, door aan deze toetsingscommissie. Het advies van de commissie wordt aan de burgemeester gezonden, waarna hij deze doorzendt aan de raad. Wij bevelen een verdergaande invloed van de burgemeester niet aan, omdat hij dan in een kwetsbare positie kan komen te verkeren. Hij kan meegezogen worden in politieke conflicten over integriteitsonderzoek. De autonome positie van de gemeenteraad komt in ons onderzoek tot uiting door zijn bevoegdheid tot benoeming en ontslag van wethouders.

Bijlage 1: toetsingskader van integriteitsnormen

Integriteitsnormen die gelden bij de benoeming van een wethouder:

- De kandidaat-wethouder verplicht zich om voor de aanvaarding van de benoeming tot wethouder afstand te doen van functies, werkzaamheden en activiteiten, die niet verenigbaar zijn met de onafhankelijke uitoefening van de functie, gericht op de behartiging van het algemeen belang; vgl. art. 41b, eerste lid, Gemeentewet
- De kandidaat-wethouder doet opgave van nevenfuncties, nevenwerkzaamheden en nevenactiviteiten waarvoor hij/zij een vergoeding ontvangt, te vervullen/verrichten naast het wethouderschap; vgl. art. 41b, derde lid, Gemeentewet
- De kandidaat-wethouder legt een Verklaring Omtrent Gedrag over; in de Gemeentewet op te nemen
- De kandidaat-wethouder doet opgave van zijn financiële belangen (inkomsten, eigendom onroerend goed, hypotheek, aandelen, etc.), alsmede van de financiële belangen van zijn/haar partner en minderjarige kinderen; in de Gemeentewet op te nemen
- De kandidaat-wethouder verplicht zich om voor de aanvaarding van zijn benoeming tot wethouder afstand te doen van financiële belangen die niet verenigbaar zijn met een onafhankelijke uitoefening van de functie, gericht op de behartiging van het algemeen belang; in de Gemeentewet op te nemen

Daarnaast gelden de 'klassieke' benoembaarheidsvereisten, zoals (in beginsel) ingezetenschap, leeftijd en incompatibiliteiten.

Integriteitsnormen die gelden gedurende de ambtstermijn van de wethouder:

- De wethouder verplicht zich om afstand te doen van nevenfuncties, nevenwerkzaamheden en nevenactiviteiten, die niet verenigbaar zijn met de onafhankelijke uitoefening van de functie, gericht op de behartiging van het algemeen belang; vgl. art. 41b, derde lid, Gemeentewet
- De wethouder doet jaarlijks op een vast tijdstip opgave van nevenfuncties, nevenwerkzaamheden en nevenactiviteiten waarvoor hij/zij een vergoeding ontvangt; vgl. art. 41b, eerste lid, Gemeentewet
- De wethouder doet jaarlijks op een vast tijdstip opgave van zijn financiële belangen (inkomsten, eigendom onroerend goed, hypotheek, aandelen, etc.), alsmede van de financiële belangen van zijn/haar partner en minderjarige kinderen; in de Gemeentewet op te nemen
- De wethouder verplicht zich om afstand te doen van financiële belangen die niet verenigbaar zijn met een onafhankelijke uitoefening van de functie, gericht op de behartiging van het algemeen belang; in de Gemeentewet op te nemen
- De wethouder onthoudt zich van verboden handelingen als bedoeld in art. 41c, eerste lid, jo. art. 15, eerste lid, Gemeentewet
- De wethouder onthoudt zich van een stemming in het college van burgemeester en wethouders bij persoonlijke belangen, als bedoeld in art. 58 jo. art. 28 Gemeentewet
- De wethouder vermeldt geschenken/giften in een openbaar register. De wethouder aanvaardt geen geschenken/giften met een waarde van meer dan 50 euro; in de Gemeentewet op te nemen
- De wethouder legt deelname aan reizen, excursies en evenementen op kosten van derden vooraf ter goedkeuring voor aan het college van burgemeester en wethouders; in de Gemeentewet op te nemen

- Voor de wethouder gelden geheimhoudingsverplichtingen, als bedoeld in art. 25 en art. 55 Gemeentewet
- De wethouder doet opgave van gebruik van voorzieningen van de gemeente; in de Gemeentewet op te nemen

Vanzelfsprekend gelden ook gedurende de ambtstermijn de eerder genoemde benoembaarheidsvereisten, zoals (in beginsel) ingezetenschap en incompatibiliteiten.

Bijlage 2: procedures in schema

Procedure bij benoeming



Procedure bij tussentijdse melding

De burgemeester neemt kennis van een integriteitsklacht. Hij toetst of de klacht het wettelijke toetsingskader betreft en of de klacht ontvankelijk is. Indien dat het geval is, legt hij een verzoek om onderzoek voor aan de provinciale toetsingscommissie.



De provinciale toetsingscommissie onderzoekt de aan haar voorgelegde vraag, past hoor en wederhoor toe en rapporteert aan de burgemeester. Hij zorgt voor openbaarmaking van het rapport en geleidt het door aan de gemeenteraad.



De gemeenteraad besluit over de vraag of, en zo ja, welke gevolgen aan het rapport verbonden moeten worden.

Lijst van geraadpleegde literatuur

- H. Aardema, A.F.A. Korsten, K. Riezebos, M. van Dam, *De vallende wethouder*, Den Haag: ministerie van BZK 2011
- H. Aardema, M.J.G.J.A. Boogers, A.F.A. Korsten, 'Vallende wethouders', *Bestuurswetenschappen* 2012, nr. 2, p. 13-33
- E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005
- P.P.T. Bovend'Eert, 'Publieke functie en publiek vertrouwen: integriteitsregels voor leden van het parlement', *TvCR* 2018, p. 4-35.
- J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004
- J.L.W. Broeksteeg, 'Integriteit van volksvertegenwoordigers – een interne rechtsvergelijking', *Gst.* 2015, p. 692-697
- J.L.W. Broeksteeg, W.G.J. Drenth, P.M.H. van Ruitenbeek, 'Meldingen van integriteitsschending', *Gst.* 2017, p. 362-370
- J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: ministerie van BZK 2018
- A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004
- H. Doornhof, S.A.J. Munneke, 'De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden', *Gst.* 2013, p. 631-641
- W.G.J. Drenth, P.H.M. van Ruitenbeek, 'De commissie voor de geloofsbrieven. En voor de integriteit?', *de Gemeentestem* 2019, p. 66-71
- D.J. Elzinga, 'Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen', *Gst.* 2015, p. 688-691
- D.J. Elzinga, A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit*, rapport 18 februari 2018
- Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag: ministerie van BZK 2019
- A.M. van Hoorn, in: *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2017, art. 162 Sv, aant. 2 (online, bijgewerkt 1 juli 2018)
- Rapport van de staatscommissie *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag: ministerie van BZK 2000
- C.J.N. Versteden, *Gemeentewet en haar toepassing*, Deventer: Kluwer losbladig

C.J.N. Versteden, 'De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?', *Gst.* 2014, p. 172-177

VNG, *Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag: VNG 2016

F. de Vries, 'Burgemeesters en integriteit', *Gst.* 2015, p. 698-702