

## **Zorgplicht Bestuurlijke Integriteit**

**Over de rol en bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot integriteitsconflicten bij wethouders en de autonome positie van de raad**

Onderzoeksverslag

Dick de Cloe, juli 2019

## Hoofdstuk 1: Inleiding

Voor u ligt het onderzoeksverslag over de ‘zorgplicht van de burgemeester in het kader van integriteit en meer specifiek in relatie tot de benoeming van de wethouders’. Onder leiding van de heer De Cloe zijn diverse groeps gesprekken en individuele gesprekken gevoerd over dit thema. De gesprekken waren met (voormalig) bestuurders, ambtenaren en de koepels<sup>1</sup> om te inventariseren wat de praktijkbehoefte op dit vlak is en welke ervaringen reeds zijn opgedaan.

Hierbij zijn met name de volgende wetsartikelen uitgangspunt gebruikt:

- “De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente” (artikel 170, lid 2 Gemeentewet)
- “De raad benoemt de wethouders” (artikel 35, lid 1 Gemeentewet)

In deze rapportage wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, de onderzoeksopzet en de bevindingen. Het rapport eindigt met enkele aanbevelingen.

### **Risicovrij deelnemen aan het verkeer is een onmogelijkheid:**

Bij het lokaal bestuur is risicovrij besturen en specifiek het voorkomen van integriteitskwesties een onmogelijkheid, beperken ervan vanzelfsprekend vanuit een democratisch rechtvaardigheidstreven.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage overzicht gesprekspartners

## Hoofdstuk 2: Vraagstelling en onderzoeksopzet

Per 1 februari 2016 is wettelijke vastgelegd dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert. Sinds dat moment is er discussie geweest over de verhouding tussen de vormgeving van deze taak en de positie van de gemeenteraad bij de benoeming van de wethouders. Het gaat hierbij met name over de vraag of de breed geformuleerde zorgplicht in artikel 170, lid 2 Gemeentewet, de burgemeester voldoende bevoegdheid toekent om adequaat te kunnen handelen bij concrete integriteitskwesties.

Vanwege deze discussie over de zorgplicht, heeft BZK opdracht gegeven tot een verkenning. Daartoe gesprekken gevoerd met betrokkenen (zie bijlage voor de lijst van gesprekspartners). Hierin is gezocht naar verduidelijking en concretisering van de wettelijke bepaling met de vraag of het wenselijk en mogelijk is, om meer ondersteuning te krijgen als het gaat om het uitvoeren van de zorgplicht. Daarnaast heeft het onderzoek tot doel om meer zicht te krijgen in de dilemma's die zich voordoen in de dagelijkse praktijk van betrokkenen en de soort handvatten waaraan behoefte is. Dit doel moet specifiek gezien worden in relatie tot de benoeming van de wethouders, omdat de benoeming van wethouders een autonome bevoegdheid is van de gemeenteraad.

De casus Brunssum (2017/2018) is illustratief voor de vraag of de burgemeester over voldoende instrumentarium beschikt om aan de zorgplicht te voldoen. In deze gemeente hebben de ontwikkelingen rondom de benoeming van een wethouder door de gemeenteraad tot stevige discussies en veel landelijke publiciteit geleid. Het ging in Brunssum vooral om de verhouding tussen de benoemingsbevoegdheid van de gemeenteraad en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit door de burgemeester; in het bijzonder over de vraag of de rol- en verantwoordelijkheidstoedeling tussen gemeenteraad en burgemeester wel voldoende duidelijk en werkbaar is.

In een reactie op de ontstane situatie in de gemeente Brunssum schreven de VNG en het NGB (19 december 2017) dat er onvoldoende instrumenten en bevoegdheden beschikbaar zijn voor burgemeesters om op te treden bij integriteitskwesties in het lokaal bestuur. Men vindt een aanscherping van het wettelijk kader noodzakelijk en suggereert om artikel 170, lid 2 van de Gemeentewet aan te passen. De situatie in Brunssum illustreert de kwetsbaarheid van het systeem en had ook in een andere gemeente kunnen voorkomen.

Onder leiding van de heer De Cloe zijn samen met BMC Onderzoek diverse groepsgesprekken en individuele gesprekken gevoerd over deze onderwerpen. Bij de gesprekken zijn de volgende vragen aan de orde geweest:

- welke ervaringen zijn in de praktijk opgedaan bij het oplossen van integriteitsconflicten bij wethouders;
- wat is een gangbare en wat een gewenste werkwijze;
- hoe is de verhouding tussen raad en burgemeester daarbij;
- wat zijn ervaringen uit het verleden;
- gedachten over rolverdelingen, bevoegdheden en mogelijke interventies van derden.

De gesprekken vonden plaats in maart en april 2019. Een lijst met de 18 gesprekspartners is als bijlage bijgevoegd evenals de uitnodiging om aan de gesprekken deel te nemen en het gehanteerde interviewprotocol.

## 3 Bevindingen op basis van de gevoerde gesprekken

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de gesprekken met (voormalig) bestuurders, ambtenaren en de koepels weergegeven.

### 3.1 Ervaringen van betrokkenen (algemeen)

In de gesprekken is gevraagd naar ervaringen bij integriteitskwesties en hoe men daarmee is omgegaan. Er zijn niet veel concrete situaties gemeld waarbij een burgemeester niet adequaat heeft kunnen handelen bij integriteitsproblemen: niet in het algemeen maar ook niet in het bijzonder waar het de benoeming van een wethouder betrof.

In nagenoeg alle gesprekken kwam naar voren dat gemeenten doorgaans werken met een procedure waarbij een *onderzoek risicoanalyse integriteit* voor kandidaat wethouders werd gebruikt.

In een reeks van brieven hebben diverse bewindspersonen van BZK bij gemeenteraden en burgemeesters voortdurend aandacht gevraagd voor het integriteitsaspect bij de collegevorming en de benoeming van wethouders. Dat heeft zijn uitwerking niet gemist. Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan te werken in lijn met wat door de bewindspersonen wordt aanbevolen. Deze aanpak is vaak in hoofdlijnen gebaseerd op een werkwijze zoals die ook recent is aanbevolen in de gepubliceerde “Handleiding basisscan integriteit” van het Ministerie van BZK.

In de gesprekken werd benadrukt dat de benoeming van een wethouder een exclusieve bevoegdheid is van de gemeenteraad. Waar het aspect integriteit van een te benoemen wethouder aan de orde komt, is een afstemming/samenwerking tussen gemeenteraad en burgemeester gewenst omdat de burgemeester de bestuurlijke integriteit in de gemeente bevordert.

Door gesprekspartners werd de positie van de burgemeester bij integriteitsonderzoeken als volgt weergegeven:

*“De burgemeester is niet verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit maar voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit”,*

*“Een burgemeester neemt de procesverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van artikel 170, lid 2 Gemeentewet, niet voor wat er uitkomt”*

*“Een burgemeester moet het integriteitsproces bevorderen en initiëren maar er geen onderdeel van worden”.*

In de interviews met betrokkenen kwamen een aantal onderwerpen aan de orde die steeds terugkeerden. Deze onderwerpen zijn onder te verdelen in drie blokken:

- regelgeving
- positie van de burgemeester en gemeenteraad
- rol en positie van derden

De volgende paragrafen gaan nader in op deze onderwerpen.

## 3.2 Regelgeving

Onder het kopje regelgeving zijn diverse standpunten aan bod gekomen. Deze standpunten worden hieronder weergegeven en van een toelichting en quotes voorzien.

### Geen extra wettelijke bevoegdheden toevoegen voor de burgemeester.

Waar het betreft het bevorderen van de bestuurlijke integriteit komt uit de gesprekken vooral naar voren dat er geen extra wettelijke bevoegdheden moeten worden toegevoegd aan het takenpakket van de burgemeester. Het gezag van de burgemeester wordt van groter belang geacht dan het hebben van meer bevoegdheden. Het gezag van een burgemeester in combinatie met een goede samenwerking met de gemeenteraad vormen de basis voor een goed integriteitsbeleid. De burgemeester moet uitstralen dat het belangrijk is om het proces bij integriteitskwesaties tijdig en goed te initiëren en te begeleiden en daarbij wel steeds de raad adequaat informeren. Dat is ook zo bij de procedure van benoeming van een wethouder, waar de raad de benoemingsbevoegdheid heeft. Tijdens de gesprekken werden de volgende opmerkingen gemaakt:

*“Er is geen knuppel nodig om mensen in het hok te krijgen, maar gezag en samenwerking”.*

*“De knuppel is totaal inhoudsloos als men niet wil, bovendien raakt de burgemeester door het gebruiken van een knuppel uiteindelijk zelf beschadigd”.*

*“Met wettelijke instrumenten kan de burgemeester juist in een situatie terecht komen dat hij wordt gezien als rechter waar de gemeenteraad het hoogste orgaan is om wethouders te benoemen”.*

Waar tijdens de gesprekken werd gesproken over meer wettelijke bevoegdheden was bij een enkeling de opmerking te beluisteren:

*“Een burgemeester moet een bindend advies kunnen uitbrengen bij een integriteitsrisico van een te benoemen wethouder”*

*“Geef de burgemeester de bevoegdheid voor die ene keer dat het zelfreinigend vermogen van de gemeenteraad niet werkt”.*

Het toevoegen van extra wettelijke bevoegdheden heeft ook nadelen en burgemeesters die deze uitspraken deden begrijpen dat er na het gebruik van zo'n bevoegdheid een praktisch onwerkbaar situatie ontstaat tussen burgemeester en gemeenteraad. Er werd ook niet concreet verduidelijkt wat de extra wettelijke bevoegdheid behoort te zijn.

### Onderzoek risicoanalyse integriteit wethouder wettelijk vastleggen

Een extra wettelijke regeling die tijdens de gesprekken als mogelijkheid werd genoemd betreft een onderzoek 'risicoanalyse integriteit' voorafgaand aan de benoeming van een wethouder. Dit onderzoek kan als wettelijke verplichting worden toegevoegd aan het huidige artikel 16 van de Gemeentewet, zodat in het reglement van orde de verplichting tot een risicoanalyse integriteit voor een te benoemen wethouder is vastgelegd.

Hierna wordt het onderzoek risicoanalyse integriteit voor de te benoemen wethouder een wettelijke verplichting die opgenomen dient te worden in het reglement van orde van de raad. De burgemeester kan daar naar verwijzen bij de uitvoering van zijn procesrol op grond van artikel 170, lid 2 Gemeentewet. De burgemeester kan zo inhoud geven aan zijn rol om de bestuurlijke integriteit te bevorderen en de raad behoudt de autonome bevoegdheid om de wethouder te benoemen, maar nu nadat er een onderzoek risicoanalyse integriteit heeft plaats gevonden.

Een andere mogelijkheid om een onderzoek risicoanalyse integriteit voorafgaand aan de benoeming van een wethouder te regelen in de Gemeentewet is om zo'n onderzoek toe te voegen aan de wettelijke vereisten voor het wethouderschap in artikel 36a, lid 1 Gemeentewet. In brieven aan burgemeesters en gemeenteraden schreven Staatssecretaris Bijleveld (17 februari 2010) en Minister Plasterk (17 februari 2014) al: 'Voor politieke ambtsdragers is integriteit een belangrijke kwaliteitseis'.

### Keurmerk voor onderzoekbureaus

Bijna alle gesprekspartners geven aan dat zij niet zelf maar een onafhankelijk bureau, instantie of commissie de integriteitsonderzoeken laten uitvoeren voorafgaand aan de benoeming van wethouders. Dat vraagt wel tijdig een heldere procedure van politieke partijen, raadsfracties, kandidaat-wethouders, griffie en burgemeester over het te volgen proces en traject. Het is juist hier dat de burgemeester een duidelijke rol heeft op grond van artikel 170, lid 2 Gemeentewet, door tijdig, soms al een jaar voorafgaand aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen, het proces vast te leggen met alle betrokkenen.

De keuze van een onafhankelijk bureau vraagt wel de nodige aandacht. In sommige commentaren wordt kritisch gekeken naar de onafhankelijkheid van onderzoeksbureaus (zoals hoogleraar bestuurskunde Michel de Vries in BB 3 april 2019: "Zij noemen zich onafhankelijk, maar ik zie die onafhankelijkheid niet" en "Men laat te gemakkelijk zijn oren hangen naar de opdrachtgever", hoogleraar accountancy Marcel Pheijffer in BB 17 januari 2014: "Maar er verschijnen te veel rapporten die meer gaan over meningen en interpretaties dan over feiten en omstandigheden" en "Commerciële onderzoekers laten zich nog weleens door de opdrachtgever onder druk zetten"). De minister van BZK schrijft in een brief van 19 maart 2018 aan gemeenteraden en burgemeesters dan ook:

*'...dat er behoefte is aan meer eenduidigheid met betrekking tot de screening van kandidaat-wethouders'.*

*'Voor risicoanalyses t.b.v. de selectie van kandidaten (ex-ante) bestaat op dit moment geen (minimum)standaard of kwaliteitskader'.*

*'Diverse bedrijven en organisaties bewegen zich inmiddels op deze markt zonder dat een gedeeld kader voorhanden is op basis waarvan u kunt bepalen wat een goede risicoanalyse en een geschikt bureau kenmerkt'.*

*'Ik ga de komende tijd in overleg...om te komen tot een 'Basistoets Integriteit', een minimumstandaard die nu nog niet beschikbaar is.'*

Met de in februari 2019 gepubliceerde 'Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat bestuurders' kiest de minister voor die (minimum)standaard of dat kwaliteitskader. In *Binnenlands Bestuur* van 30 oktober 2018 merkt een vertegenwoordiger van een landelijk bureau op:

*"Het nut van de landelijke toets kan zijn dat er meer eenheid komt in en duidelijkheid over de scans. Nu zijn er nog organisaties die onderzoeken uitvoeren zonder enige juridische basis".*

Mevrouw Ank Bijleveld merkt in *NRC* van 12 juli 2014 als CdK van Overijssel op, voorstander te zijn van een 'keurmerk' voor de onderzoeksbureaus.

Tijdens de gesprekken werd vanuit betrokkenen een verplichte kwaliteitsstandaard voor de onderzoeksbureaus als wenselijk geacht. De recent gepubliceerde 'Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat bestuurders' kan die verplichte minimumstandaard zijn in de vorm van een "keurmerk" van BZK voor bureaus, instanties of commissies (toegelaten instellingen).

### **3.3 Positie van de burgemeester en gemeenteraad**

In deze paragraaf worden de standpunten onder de noemer 'positie van de burgemeester en gemeenteraad' weergegeven die in de gesprekken naar voren zijn gebracht.

#### **Relatie tussen artikel 170 en 180 Gemeentewet**

Veel burgemeesters worstelen met het spanningsveld tussen artikel 170 en artikel 180 (verantwoording en inlichtingen) Gemeentewet. Aan de ene kant is er het bevorderen van de bestuurlijke integriteit (artikel 170) en aan de andere kant het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid en het geven van inlichtingen aan de raad (artikel 180). Tijdens de gesprekken werd de spanning tussen deze twee artikelen benoemd als belangrijk aandachtspunt voor de burgemeester.

*"Voor je het weet is artikel 180 een beletsel voor een goede uitoefening van artikel 170 omdat je overal verantwoording over moet afleggen".*

*"Artikel 180 kan dus een belemmering zijn bij het actief bezig zijn met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit waarbij een bepaalde mate van terughoudendheid, voorzichtigheid en vertrouwelijkheid geboden is".*

#### **Doorbreking van een bestuurscultuur**

In moeilijk bestuurbare gemeenten is het van belang om goed de onderstroom in de gemeente en gemeenteraad te onder- en herkennen. "Ons kent ons" en "zo hebben we het altijd al gedaan" zijn dan vaak argumenten om bestaande vormen van cliëntelisme te laten bestaan en daardoor te schuren langs aspecten van integriteitsschendingen. Minder algemeen en meer individueel belang is dan aan de orde. Dat kan ook de ambtelijke organisatie raken als de politieke cultuur niet voluit de normen en waarden die bij een integriteitsbeleid horen, voorop plaatst.

Een wel zeer bijzondere situatie is een gemeente waar in 2018 tussen de 15 en 20 integriteitsmeldingen door een fractie uit de gemeenteraad zijn ingediend. Onder deze meldingen was een groot aantal tegen de zittende burgemeester; deze burgemeester voelde zich in deze situatie nog onvoldoende gesteund door het provinciaal bestuur. Er werd in het kader van ondersteuning van de burgemeester bij de doorbreking van een foute bestuurscultuur onder meer



de suggestie geopperd om een zogenaamd “vliegend inzetbaar team van medewerkers” per provincie te vormen om ondersteuning te geven bij gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen Een soortgelijk advies is eerder aan de CdK van Noord-Brabant gegeven naar aanleiding van bestuurlijke problemen bij de gemeente Zundert (2004); aan dat advies is toen verder geen uitvoering gegeven.

Er werd ook een voorbeeld genoemd waarin de burgemeester zelf een permanente adviesgroep heeft ingesteld: met expertise van buiten van buiten die een adviesfunctie vervullen voor de burgemeester. De burgemeester stelt deze commissie zelf samen en deze adviesgroep kan over alle integriteitskwesaties advies uitbrengen, ook bij integriteitszaken binnen de ambtelijke organisatie.

*“Die adviesgroep functioneert meer als een commissie waar de burgemeester een beroep op kan doen als er behoefte is aan een moreel kompas”.*

*“Een burgemeester heeft meer behoefte aan een goed klankbord dan aan nieuwe instrumenten”.*

J.Th.J. van den Berg schreef eerder over gemeenten die alle trekken hebben van onbestuurbaarheid, dat de moed getoond moet worden

*“...te laten zien dat niet alles in dit land is geoorloofd onder het mom van lokale democratie.”*  
(Parlement&Politiek, 2 oktober 2015).

### **Traditionele partijen versus versplintering in de lokale politiek/gemeenteraad.**

Nieuwe en plaatselijke partijen, zijn niet altijd voldoende toegerust om in de periode voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen naast het proces van kandidaatstelling op tijd te beginnen met aandacht te geven aan aspecten van integriteit, in het bijzonder waar het betreft de integriteit van een toekomstige kandidaat wethouder.

Indien de burgemeester ruim voor de verkiezingen het kandidaatstellingsproces en onderzoek risicoanalyse wethouder helder beschrijft en bespreekt met politieke partijen en fracties uit de gemeenteraad, weten partijen en kandidaten op tijd waar ze aan moeten voldoen.

*“In feite zouden politieke partijen kandidaat wethouders al vroegtijdig behoren te screenen”.*

Een verdere versplintering van het politieke landschap is steeds meer aanwezig in de lokale politiek en kan extra aandacht vragen voor het aspect van integriteit. Ook aandacht voor de toename van de plaatselijke partijen en de relatie met de bestuurscultuur in een streek leidt tot meer aandacht voor het onderwerp; een toets op de herkomst van de financiën van lokale partijen werd wenselijk genoemd, zeker in het licht van een te voeren integriteitsbeleid.

### **De positie van de locoburgemeester**

Het is altijd mogelijk dat een burgemeester tijdelijk zijn functie niet kan uitoefenen, bijvoorbeeld door ziekte of afwezigheid. Zijn vervanger is dan de locoburgemeester en die dient goed voorbereid en geïnformeerd te zijn aangaande (lopende) integriteitskwesaties. De wethouder-locoburgemeester behoort tijdens de afwezigheid van de burgemeester ook ten volle inhoud te geven aan artikel 170 lid 2 Gemeentewet.

*“Betrek de loco-burgemeester bij integriteitsvraagstukken zodat de verantwoordelijkheid voor integriteit niet afhankelijk is van de aanwezigheid van de burgemeester”.*

### **Commissie van de geloofsbrieven omvormen tot commissie integriteit**

Al op 17 februari 2014 schrijft minister Plasterk aan burgemeesters en gemeenteraden:

*“Denkbaar is dat de raad een commissie instelt, die de benoembaarheid van de wethouders onderzoekt”.*

Ook in het rapport van D.J. Elzinga en A.F.A. Korsten (februari 2018) wordt in aanbeveling 3 de taakuitbreiding van de commissie van de geloofsbrieven genoemd. In de gemeenten Brunssum en Valkenswaard is al besloten tot het vormen van een (permanente) integriteitscommissie.

Tijdens de gevoerde gesprekken bleek dat de omvorming van de commissie van de geloofsbrieven tot een (permanente) integriteitscommissie als een goede en werkbare gedachte werd gezien. In Brunssum beslist de commissie integriteit of er een extern bureau wordt ingeschakeld voor een nader onderzoek. De burgemeester begeleidt het proces

### **De burgemeester als procesbewaker**

Het is belangrijk tijdig een risicoanalyse naar wethouders te doen. Tijdens de interviews kwam een situatie ter sprake waar tijdens de collegeonderhandelingen al afspraken waren gemaakt over de kandidaten en de portefeuilles. De burgemeester werd zo voor een voldongen feit gesteld omdat onderhandelaars niet wensten terug te komen op het onderhandelingsresultaat en er vooraf geen duidelijke afspraken waren gemaakt over het onderzoek ‘risicoanalyse wethouder’.

*“Bewaak als burgemeester met de griffie voortdurend het onderzoeksproces, je bent procesbegeleider en niet probleemoplosser want de raad beslist bij de benoeming van een wethouder”.*

Als uit een onderzoek ‘risicoanalyse wethouder’ naar voren komt dat er geen integriteitskwesitie speelt, maar dat een bepaalde portefeuille bij een wethouder problemen zou kunnen geven, kan de burgemeester altijd nog een wisseling van takenpakket voorstellen. Het is belangrijk dat de burgemeester voortdurend agendeert, en de uitkomsten van het onderzoek afstemt met de commissie van de geloofsbrieven/permanente integriteitscommissie van de raad.

Tijdens de gesprekken is opgemerkt dat burgemeesters zich in de periode van herbenoeming kwetsbaar voelen in de omgang met de gemeenteraad en gemeenteraadsleden. Wellicht geven zij daardoor minder aandacht aan integriteitszaken.

*“In de herbenoemingsprocedure kun je als burgemeester kwetsbaar zijn”.*

### 3.4 Rol en positie van derden

In deze laatste paragraaf van hoofdstuk 3 worden de hoofdpunten genoemd die vallen onder de noemer rol en positie van derden.

#### De rol van de commissaris van de Koning(en van de kabinetschef).

In de gesprekken gaven burgemeesters duidelijk aan inzake integriteitskwesties een voorkeur te hebben voor contact met de CdK boven contact met de Minister; de CdK staat dichterbij en is meer vertrouwd. Deze functie is de CdK toebedeeld vanuit zijn verantwoordelijkheid richting gemeenten en burgemeesters. De CdK speelt als Rijksorgaan een duidelijke rol om bij conflicten en integriteitskwesties beschikbaar te zijn om te overleggen en te adviseren (Artikel 182 Provinciewet).

De positie van een kabinetschef kan opmerkelijk en cruciaal zijn bij integriteitskwesties. Een burgemeester neemt vaak makkelijker contact op met de kabinetschef dan met een CdK. De kabinetschef speelt ook een adviserende rol bij de herbenoeming van burgemeesters en kan zo een spilfunctie vervullen.

#### De rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het rapport van D.J. Elzinga en A.F.A. Korsten (februari 2018) over de ontstane situatie in de gemeente Brunssum geeft een aantal aanbevelingen. Zo is er een aanbeveling met een interventiemogelijkheid van de minister van BZK bij een patstelling over de benoeming van een wethouder. In het rapport van D.J. Elzinga en A.F.A. Korsten is ook het volgende te lezen:

*“Voordat de minister in heel uitzonderlijke gevallen de benoeming van een wethouder verhindert, zou een landelijke autoriteit (denkbaar is een college van drie) de minister moeten voorzien van een secundaire toets, waarin het nader onderzoek wordt gewogen en de gevolgde procedure wordt beoordeeld”.*

De minister is van opvatting dat bij integriteitskwesties in het lokaal bestuur het beschikbare juridische instrumentarium te zwaar is. Het huidige instrument (vernietiging) is een te zwaar instrument waar een zware motiveringsplicht op rust omdat het wel erg tegen de gemeentelijke autonomie aan schuurt.

In de brief van 19 maart 2018 aan de Tweede Kamer schrijft de minister van BZK te gaan verkennen of

*“...als sluitstuk op het lokaal gevoerde proces een aanvullende rol (is) toe te kennen aan de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) of een rol toe te kennen aan de minister van BZK, bijvoorbeeld in de vorm van het geven van een bijzondere aanwijzing”.*

Maar het betreft dan een zeer uitzonderlijke situatie die naar ervaring en verwachting niet of nauwelijks zal voorkomen en als wel zeer bijzonder wordt omschreven.

## Het aanstellen van een regeringscommissaris.

In uitzonderlijke situaties, als door omstandigheden gemeentelijke taken niet meer kunnen worden uitgevoerd (grote taakverwaarlozing) kan overwogen worden een gemeenteraad tijdelijk zijn bevoegdheden te ontnemen en een regeringscommissaris aan te stellen. De laatste keer dat dit in Nederland gebeurde was in 1951. Dit instrument werd daarna in Nederland meer als een dreigmiddel gebruikt. In tenminste twee gemeenten (Delfzijl en Maasdriel) is op de benoeming van een regeringscommissaris gezinspeeld. Het betrof daarbij overigens niet specifiek conflictsituaties over de benoeming van een wethouder. Tijdens de gesprekken werd opgemerkt dat de mogelijkheid van een regeringscommissaris vooral een instrument is om mee te dreigen. Dit bevordert het zelfreinigend vermogen van de lokale democratie.

### **Een voorbeeld van een integriteitskwestie waarbij de burgemeester goed opereert:**

Een wethouder wordt er van beschuldigd dat zij een appartement heeft gekocht voor een veel te lage prijs. Die lage prijs zou mogelijk zijn omdat de wethouder bevriend was met een projectontwikkelaar. De beschuldiging is door inwoners via een brief aan de burgemeester gemeld.

De burgemeester heeft toen actie ondernomen door de verantwoordelijkheid voor het onderzoek naar deze integriteitskwestie op zich te nemen. Er werd een forensisch accountant aangesteld om te controleren of en hoe transparant de aankoop was en vooraf werd medegedeeld dat de uitkomsten van het onderzoek openbaar zouden worden gemaakt. Uit het onderzoek bleek dat de wethouder niet verwijtbaar gehandeld had en dat er goede redenen waren waarom het appartement goedkoop was. De burgemeester heeft op basis van artikel 170, lid 2 Gemeentewet de kwestie naar zich toegetrokken en gehandeld vanuit haar zorgplicht voor de bestuurlijke integriteit. Er werd op tijd expertise ingeroepen en procesafspraken gemaakt m.b.t. het onderzoek en de omgang met de pers.

Er is goed en snel onderzoek gedaan en het onderzoeksresultaat is op de gemeentelijke website geplaatst. Omdat er uiteindelijk geen sprake was van een integriteitskwestie kon dat ook in alle duidelijkheid naar buiten worden gebracht, ook in het belang van de wethouder.

## 4 Samenvatting/conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen uit de gesprekken weergegeven. Op basis daarvan kan er onderscheid gemaakt worden in twee typen conclusies/aandachtspunten.

### Aandachtspunten t.a.v. regelgeving:

- Er is geen concrete behoefte om extra wettelijke bevoegdheden aan de burgemeester toe te kennen waar het betreft het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.
- Regel in de Gemeentewet een wettelijke grondslag voor 'onderzoek risicoanalyse integriteit' voorafgaand aan de benoeming van een wethouder.
- Maak een keurmerk voor de risicoanalyse integriteit bestuurders.

### Aandachtspunten t.a.v. positie burgemeester, gemeenteraad en derden:

- Besef als burgemeester de spanning die kan optreden bij het afleggen van verantwoording in relatie tot een bepaalde mate van terughoudendheid die gevraagd wordt bij het bevorderen van de integriteit.
- Onder- en herken de onderstroom in gemeente en gemeenteraad en maak zonodig gebruik van ondersteuning van buiten.
- Overweeg de commissie van de geloofsbrieven om te vormen tot een (permanente) integriteitscommissie.
- Geef aandacht aan de informatiepositie van de locoburgemeester en aan de portefeuillevverdeling van de wethouders.
- Waardeer de rol van de CdK als adviseur bij conflicten en integriteitskwesties als meer nabij dan de minister.

## Bijlage 1 Uitnodigingsbrief

Datum 11 februari 2019

Betreft Uitnodiging gesprek zorgplicht burgemeester in het kader van integriteit

### Directoraat-Generaal Bestuur Ruimte en Wonen

Directie Democratie en Bestuur Turfmarkt 147 Postbus 20011 2500 EA Den Haag  
www.rijksoverheid.nl2019- 0000074170 **Kenmerk** 2019-0000074170 **Uw kenmerk** Pagina 1 van 2

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij nodigt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u uit voor een groepsgesprek over de rol van de burgemeester bij bestuurlijke integriteitsconflicten. Het groepsgesprek vormt onderdeel van een reeks bijeenkomsten die in opdracht van het ministerie worden geleid door de heer D.W. (Dick) de Cloe, waarbij hij wordt ondersteund door BMC. Dick de Cloe is voormalig Tweede Kamerlid (in de periodes 1981-1982 en 1986-2002) en waarnemend burgemeester (van 2003 tot en met 2013, onder meer in Schoonhoven en Bergen op Zoom).

#### *Aanleiding*

De bijeenkomsten worden gehouden in het kader van een onderzoek naar de zorgplicht van de burgemeester ter bevordering van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet) en meer specifiek in relatie tot de benoeming van wethouders. Het onderzoek wordt uitgevoerd als onderdeel van de acties en maatregelen die minister Ollongren vorig jaar heeft aangekondigd ter versterking van de integriteit van het lokaal bestuur en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146, alsmede Kamerstukken II 2018/19, 28844, nr. 156.

#### *Toelichting onderzoek*

De uit 2016 afkomstige wetswijziging waarbij de zorgplicht werd opgenomen in de Gemeentewet kwam tot stand naar aanleiding van een motie van de Kamerleden Heijnen en Schouw. Van meet af aan heeft discussie bestaan over de vraag of de breed geformuleerde zorgplicht de burgemeester voldoende bevoegdheid toekent om adequaat te kunnen handelen bij concrete integriteitskwesaties. Het doel van dit onderzoek is om te bezien of verduidelijking en concretisering van de bepaling wenselijk en mogelijk is, dan wel of anderszins behoefte aan ondersteuning is. Ook dient het onderzoek om meer zicht te krijgen op de dilemma's die zich voordoen in de praktijk, en op het soort handvatten waaraan behoefte bestaat in dergelijke situaties. Tijdens het gesprek zullen de volgende vragen centraal staan: Pagina 2 van 2 **Datum** 11 februari 2019 **Kenmerk** 2019-0000074170

- Welke ervaringen zijn in de praktijk opgedaan met het oplossen van integriteitsconflicten bij wethouders of raadsleden?
- Hoe was de verhouding tussen de burgemeester en het college respectievelijk de gemeenteraad in dergelijke conflicten?
- Is behoefte aan een andere rolverdeling, bevoegdheid, en/of aan mogelijke interventie door een derde?

De vraag naar de versterking van de zorgplicht van de burgemeester staat niet op zichzelf, maar komt voort uit een brede context inzake de rolverdeling binnen het gemeentelijk bestuur, het belang van integriteit en stabiliteit voor de legitimiteit van het overheidshandelen, en recente integriteitsconflicten op lokaal niveau. Het ministerie hecht veel waarde aan het betrekken van praktijkervaringen bij het voeren van een substantiële discussie als de onderhavige. Uw deelname hieraan wordt zeer op prijs gesteld.

#### *Contactgegevens*

Informatie omtrent de datum en locatie van het groepsgesprek heeft u reeds ontvangen per e-mail. Voor vragen met betrekking tot de organisatie kunt u contact opnemen met Tom Plat van BMC (via [tom.plat@bmc.nl](mailto:tom.plat@bmc.nl) of

06 – 53 36 40 87). Voor vragen over de inhoud van de gesprekken kunt u zich wenden tot Dick de Cloe ([dwdecloe@home.nl](mailto:dwdecloe@home.nl) of 06 – 44 44 89 77).

Wij hopen u te mogen verwelkomen en kijken uit naar een interessante bijeenkomst.

Hoogachtend,

Margreeth Hordijk

*afdelingshoofd Inrichting Openbaar bestuur*

*Directie Democratie en Bestuur*

## Bijlage 2 Interviewprotocol

### Interviewprotocol Onderzoek Zorgplicht Bestuurlijke Integriteit

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het onderzoek en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt.

De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het onderzoeksrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat de vertrouwelijkheid en privacy van de geïnterviewde is gewaarborgd.

#### Onderzoek

Het onderzoek wordt verricht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### Onderwerp van het onderzoek

U bent uitgenodigd voor een bijeenkomst in het kader van een onderzoek naar de zorgplicht van de burgemeester ter bevordering van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet) en meer specifiek in relatie tot de benoeming van wethouders. Het onderzoek wordt uitgevoerd als onderdeel van de acties en maatregelen die minister Ollongren vorig jaar heeft aangekondigd ter versterking van de integriteit van het lokaal bestuur en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten<sup>2</sup>.

De uit 2016 afkomstige wetwijziging waarbij de zorgplicht werd opgenomen in de Gemeentewet kwam tot stand naar aanleiding van een motie van de Kamerleden Heijnen en Schouw. Van meet af aan heeft discussie bestaan over de vraag of de breed geformuleerde zorgplicht de burgemeester voldoende bevoegdheid toekent om adequaat te kunnen handelen bij concrete integriteitskwesties.

De collegevorming is een zaak van de fracties in de raad en is niet aan regels gebonden. De burgemeester heeft daarbij geen formele positie, terwijl hij wel met de nieuw te benoemen wethouders moet samenwerken en zal moeten bijdragen aan de uitvoering van het nieuwe collegeprogramma. Het is dan ook van belang dat de burgemeester wordt betrokken bij het proces van collegevorming. In de Gemeentewet is daarom vastgelegd dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen en dat hij alsdan in de gelegenheid wordt gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken (artikel 35, tweede lid, Gemeentewet).

Verder kan de burgemeester als lid van het college ambtelijke integriteit in portefeuille krijgen (in het kader van artikel 125quater, onder a en b, van de Ambtenarenwet).

Het doel van dit onderzoek is om te bezien of verduidelijking en concretisering wenselijk en mogelijk is, dan wel of anderszins behoefte aan ondersteuning is. Ook dient het

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146, alsmede Kamerstukken II 2018/19, 28844, nr. 156.



onderzoek om meer zicht te krijgen op de dilemma's die zich voordoen in de praktijk, en op het soort handvatten waaraan behoefte bestaat waar het betreft de zorgplicht van de burgemeester en meer specifiek in relatie tot de benoeming van wethouders.

### **Onderzoeksaanpak**

Namens het Ministerie zullen onder leiding van de heer Dick de Cloe groeps gesprekken worden gevoerd met (voormalige) bestuurders, ambtenaren van gemeenten en provincies en experts. Mede vanwege kennis en ervaring zullen naast deze groeps gesprekken ook enkele (verdiepende) individuele gesprekken worden gehouden.

BMC organiseert de gesprekken en verzorgt de verslaglegging hiervan.

### **Gespreksonderwerpen**

Tijdens het interview komen de volgende gespreksonderwerpen aan de orde:

- Welke ervaringen zijn in de praktijk opgedaan met het oplossen van integriteitsconflicten bij wethouders of raadsleden?
- Hoe was de verhouding tussen de burgemeester en het college/de gemeenteraad in dergelijke conflicten?
- Is behoefte aan een andere rolverdeling, bevoegdheid, en/of aan mogelijke interventie door een derde?

In het interview ligt het accent op de rol die de betrokkenen vervullen. Daarnaast is men vrij om onderwerpen of thema's aan de orde stellen die relevant zijn voor het onderzoek.

### **Vorbereiding interviews is maar beperkt nodig**

Wij verwachten dat de geïnterviewde voorafgaand aan het interview opvattingen en/of ervaringen heeft over de punten die naar zijn of haar mening van belang zijn voor het onderzoek. De interviewers hanteren een topiclijst als leidraad.

### **Beknopt verslag en vertrouwelijkheid**

Van het gesprek maken wij een kort verslag. Wij stellen de geïnterviewde(n) in de gelegenheid een reactie op dat verslag aan ons te verstrekken. Het gesprek, het verslag en uw reactie daarop, behandelen wij als vertrouwelijk. Wij vragen ook aan de geïnterviewde(n) om deze informatie vertrouwelijk te houden, in elk geval gedurende het onderzoek.

Alle verslagen van interviews en reacties blijven onder de hoede van BMC en worden niet openbaar gemaakt. Er worden geen uitspraken opgenomen in de rapportage zonder instemming van de betrokkene. Wel wordt in het onderzoeksrapport een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

### **Contactgegevens**

Nadere informatie over het onderzoek wordt graag gegeven door de betrokken onderzoekers:

Dhr. D. (Dick) De Cloe  
**M** 06 44 44 89 77  
**E** dwdecloe@home.nl

Dhr. T. (Tom) Plat  
**M** 06 53 36 40 87  
**E** tom.plat@bmc.nl

Mevr. H. (Hinke) Stallen  
**M** 06 20 70 22 23  
**E** hinke.stallen@bmc.nl

## Bijlage 3 Lijst gesprekspartners

In totaal waren er 18 gesprekspartners aanwezig bij 7 individuele gesprekken en 3 groepsgesprekken:

Hans Groot	Steunpunt Integriteit Politiek Ambtsdragers
Arno Korsten	Emeritus hoogleraar bestuurskunde
Bas Thomas	Chef kabinet commissaris van de koning
Liesbeth Spies	Burgemeester en vrz. Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Theo Weterings	Burgemeester

<i>Gerd Leers</i>	Burgemeester	
<i>Elbert Roest</i>	Burgemeester	GROEPSGESPREK
<i>Elly Blanksma</i>	Burgemeester	

<i>Rianne Donders</i>	Burgemeester	
<i>Herke Elbers</i>	Gemeentesecretaris	GROEPSGESPREK
<i>Joan Leemhuis</i>	vml. Burgemeester en vml. cdk	

Ruud van Bennekom      Burgemeester

<i>Leo Huberts</i>	Hoogleraar universiteit	
<i>Esther van der Mark</i>	Griffiemedewerkster	
<i>Cees Terstappen</i>	Griffier	GROEPSGESPREK
<i>Jos Huizinga</i>	Wethouder	
<i>Bahreddine Belhaj</i>	Raadslid en vrz. Vereniging van Raadsleden	

Johan Remkes      vml. Minister en vml. cdk

\*

De ondersteuning vanuit BMC bij de voorbereiding, organisatie en verslaglegging van de bijeenkomsten werd verzorgd door Hinke Stallen en Tom Plat.

\*

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren Alain Krijnen en Kim Peer betrokken bij de gevoerde gesprekken.