



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Essaybundel

Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie



Essaybundel

**Bouwstenen voor het
bevorderen van een integer
decentraal bestuur: essays
ter inspiratie**

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Essay 1 Van afrekencultuur naar hulpstructuur Een beschouwing over integriteit en integriteitsbeleving op lokaal niveau | 6 |
| Inleiding | 7 |
| 1 Integriteit en goed bestuur: basisvoorwaarden voor elkaar | 12 |
| 2 De casus Brunssum | 21 |
| 3 Wat kan de casus Brunssum ons leren? | 28 |
| 4 Oplossingen en handvatten voor de bestuurspraktijk | 40 |
| Samenvatting en conclusies | 54 |
| Essay 2 Bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit: welke nieuwe stappen zijn nodig? | 58 |
| 1 Inleiding | 59 |
| 2 Terugblik: interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen | 60 |
| 3 Bestuurlijke probleemgemeenten en bestuurlijke integriteit | 63 |
| 4 Wat is er gedaan? | 65 |
| 5 Wat is er gebeurd? | 74 |
| 6 Wat moet er gedaan? | 83 |
| 7 Tot slot | 92 |
| Gebruikte literatuur en kamerstukken | 93 |

Voorwoord

Integriteit is geen bijzaak in politiek en ambtelijk handelen, maar vormt het fundament waarop behoorlijk bestuur en het democratisch stelsel is gebouwd. Het is dan ook terecht dat de integriteit van het openbaar bestuur de laatste jaren hoog op de agenda is komen te staan. De komende jaren zet het ministerie van BZK in op versterking en verbetering van het huidige integriteitsbeleid, zowel op decentraal als op landelijk niveau.

In dit kader heeft het ministerie Gerd Leers, voormalig waarnemend burgemeester van Brunssum, burgemeester van Maastricht en minister voor Immigratie & Asiel, en mr. Hansko Broeksteeg, universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit, gevraagd elk een essay te schrijven over bestuurlijke integriteit op decentraal niveau. Gerd Leers heeft zijn essay geschreven vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek en Hansko Broeksteeg vanuit een juridisch-wetenschappelijke invalshoek. Deze essays bevatten belangrijke bouwstenen voor het kabinetsbeleid voor de komende jaren en kunnen dienen als inspiratie voor gemeenten en provincies om actief aan de slag te gaan met het onderwerp bestuurlijke integriteit.

*Van afrekencultuur
naar hulpstructuur*

Een beschouwing
over integriteit
en integriteits-
beleving op
lokaal niveau

Inleiding

Meerdere gemeenten hebben in de afgelopen jaren te maken gehad met problemen rondom bestuurlijke integriteit. Ook bestaan er bij veel gemeenten zorgen over de bestuurscultuur en de wijze van omgang met elkaar. Hoe komt dit? Zijn er gemeenschappelijke kenmerken? En welke mogelijke oplossingen zijn er?

Het ministerie van BZK heeft – onder leiding van minister Ollongren – in de afgelopen jaren veel aandacht gegeven aan het onderwerp ‘integriteit’. Zo verscheen in 2018 de ‘agenda integriteit’.¹ Een belangrijk onderwerp daarin vormt de problematiek van gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen. Bij de visieontwikkeling daarover heeft men onder andere gebruik gemaakt van de ervaringen in Brunssum en het rapport van wetenschapper mr. Hansko Broeksteeg van de Radboud Universiteit Nijmegen. In dat rapport, met als titel: *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*,² is nagegaan welke instrumenten en bevoegdheden denkbaar zijn voor het ingrijpen in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen.

In de afgelopen jaren werd al een en ander in gang gezet aan wetgeving en instrumenten ter ondersteuning. Zo werden onder meer het instrument van een basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders en de handreiking voor politieke partijen met betrekking tot de toetsing van de integriteit van kandidaat-volksvertegenwoordigers ontwikkeld.

Daarnaast werd ook een wetsvoorstel ter behandeling voorgelegd aan het parlement, waarin onder andere de verplichte VOG is geregeld, de positie van de commissaris als rijksorgaan wordt versterkt en de bepalingen inzake belangenverstrengeling worden aangescherpt en verduidelijkt.³

¹ Brief van de minister van BZK d.d. 19 maart 2018 ‘Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie’

² Mr. Hansko Broeksteeg ‘interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen’, januari 2018.

³ Kamerstukken 35 546 (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur).

Nieuwe kabinetsperiode

We staan aan de vooravond van een nieuwe kabinetsperiode. Een goed moment om na te denken over wat er nog meer moet gebeuren. Er ligt een forse uitdaging. Nog afgezien van het gegeven dat het wetgevingsprogramma nog niet voltooid is, zijn er ook recente ontwikkelingen die het noodzakelijk maken dat er op het gebied van de integriteit (en in het verlengde daarvan het thema ‘goed bestuur’) verdere stappen gezet worden.

Zo verscheen op 2 september jl. een ingezonden brief in de Volkskrant⁴ waarin een vijftal prominente wetenschappers de politiek oproepen om in het nieuwe regeerakkoord de verankering van de integriteit expliciet aandacht te geven. Dit mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire en een groot aantal andere discussies en affaires over integriteit.

De briefschrijvers maken zich ernstige zorgen over de afbrokkeling van de democratische rechtsorde en de geloofwaardigheid van de politiek. Ook vinden zij maatregelen dringend noodzakelijk om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te garanderen.

Volgens hen is het beleid nu te versnipperd, te veel reactief en mist het institutionele inbedding en slagkracht. Ze roepen daarom partijen op te komen met een visie op wat nodig is voor een effectief ‘integriteitssysteem’. Zij willen dat het nieuwe kabinet investeert in leiderschap dat moreel redeneren, integer handelen en het bieden van tegenspraak in het dagelijkse werk mogelijk maakt en stimuleert. Er is dus zeker aanleiding en behoefte om – in aansluiting op de agenda uit 2018 – met een nieuwe agenda en nieuwe voorstellen te komen. Die behoefte leeft ook sterk bij het ministerie van BZK.

Mede naar aanleiding van recente gebeurtenissen bestaat bij BZK de wens om nóg indringender naar het bestaande instrumentarium te kijken en te bezien in hoeverre het bestaande wetgevingsprogramma aanvulling heeft. Daarnaast wil het ministerie gemeenten actief ondersteunen in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. En ook ziet men – naar aanleiding van de uitkomst van een recent rapport naar de staat van het ambt – de noodzaak om de rol van de burgemeester nadere aandacht te geven.

⁴ Volkskrant d.d. 1 september 2021.

Reflectie

Aan mij is gevraagd om – mede vanwege mijn ervaringen als waarnemend burgemeester van Brunssum – vanuit politiek bestuurlijk perspectief te reflecteren op de ontwikkelingen sinds 2017 en zo mogelijk concrete handvatten voor de bestuurspraktijk te formuleren. Aandacht daarbij voor de mogelijke oorzaken en kenmerken van integriteitskwesaties en bestuurlijke problemen in gemeenten is gewenst. Is er sprake van een patroon, zijn er samenhangende kenmerken of is het veeleer een kwestie van personen? En welke mogelijkheden zie ik voor versterking van het instrumentarium?

Ik ga ervan uit dat de partijen die uiteindelijk aan de coalitie zullen deelnemen de nodige aandacht zullen geven aan het onderwerp integriteit en de bestuurscultuur. Zeker ook na alle ophef over onder andere de toeslagenaffaire en de manier waarop daarbij met mensen is omgegaan. Veel hebben we inmiddels ook in regels en afspraken vastgelegd: het strafrecht, de Gemeentewet, gemeentelijke verordeningen, codes en afspraken. Maar niet alles is in regels te vatten. Integriteit en integer handelen moeten op de eerste plaats van ‘binnenuit’ komen. Lokaal bestuur is daarnaast ook collegiaal bestuur; er is dus noodzaak om onderling te bezinnen.

Voor mijn bijdrage heb ik ervoor gekozen om de aandacht vooral toe te spitsen op de vraag wat er kan verbeteren in het gedrag en de houding van de betrokken bestuurder zélf. Hoe kunnen we de invulling en uitwerking van integriteit in de praktijk intensiveren en effectiever maken en meer bij de tijd laten zijn? Kernwoorden daarbij zijn verinnerlijking, vergroting van de weerbaarheid en verbreding. Dit sluit ook aan op actuele ontwikkelingen zoals we die bij onder andere banken zien, waar toeneemende aandacht bestaat voor ‘moresprudentie’.⁵ Een verdere aansluiting en verdieping op dit vlak acht ik de moeite van een nadere verkenning waard voor het openbaar bestuur.

⁵ Moresprudentie is het leren van afwegingen en keuzes bij ethische dilemma's om in nieuwe (vergelijkbare) situaties het goede te doen.

Opzet en uitwerking:

Ten behoeve van een aanpak en uitwerking van deze vragen heb ik de volgende opbouw gehanteerd:

1. Integriteit en goed bestuur: goed bestuur als randvoorwaarde voor integriteit.
In dit onderdeel ga ik in op de volgende vragen: Wat verstaan we onder integriteit? Welke definities zijn er? En hoe staat integriteit ten opzichte van goed bestuur?
2. Casusbeschrijving: de ervaringen in Brunssum. Wat trof ik aan toen ik aantrad als waarnemend Burgemeester in januari 2018? Welke aanpak is – in overleg met de gemeenteraad – gekozen? Wat zijn de bevindingen?
3. Wat kan de casus Brunssum ons leren? In dit hoofdstuk ga ik wat dieper in op de aanpak zoals die in Brunssum gekozen is en wat daar de voor- en nadelen van bleken te zijn. Ook leg ik een aantal gedachten voor ter verbetering van de slagkracht.
4. In dit hoofdstuk tracht ik een antwoord te geven op de vraag hoe het komt dat – ondanks de vele regels, afspraken en instrumenten – politici en bestuurders er niet altijd in slagen hun handelen daarmee in overeenstemming te brengen. Naar mijn mening speelt daarbij de politieke cultuur een belangrijke rol. Ook tracht ik een antwoord te geven op de vraag of de situatie in Brunssum zich ook elders zou kunnen voordoen. Ter afsluiting doe ik een aantal voorstellen om het integriteitsbesef, de verinnerlijking ervan en de weerbaarheid tegen bedreigingen en verkeerde beïnvloeding te vergroten.
5. Conclusies en samenvatting.

Erkentelijkheid

Ten behoeve van mijn analyse en uitwerking van dit essay heb ik vele gesprekken gevoerd en publicaties geraadpleegd. In het bijzonder heb ik gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van prof. dr. Arno Korsten. Mr. Petro Hermans, senior beleidsadviseur en coördinator integriteit van de gemeente Maastricht en Peter Peeters, griffier van de gemeente Brunssum hebben mij bijgestaan in het denk-, analyse- en schrijfwerk.

Graag wil ik mijn grote erkentelijkheid uitspreken richting Laurens Vellekoop en Marte Oost van het bureau Berenschot voor de inspirerende discussie over een van hun hand nog te verschijnen essaybundel over de ‘grijstinten van integriteit’. Ik heb het voorrecht gehad die bundel al in te zien en daaruit te putten.

Voorts dank ik ook prof. mr. dr. G.H. Addink en mr. Max Theunisse van de Radboud Universiteit voor hun welwillendheid om mee te denken. Ik dank Henk Addink vooral voor het inzicht dat hij mij gaf in de relatie en samenhang tussen goed bestuur en integriteit.⁶ Max Theunisse dank ik voor de gesprekken en zijn interessante visie op de juridische normen voor bestuurlijke integriteit.

Ten slotte dank ik mr. Alain Krijnen van het ministerie van BZK, plaatsvervangend hoofd afdeling inrichting openbaar bestuur en mr. Hansko Broeksteeg van de Radboud Universiteit Nijmegen voor de interessante gesprekken en beschikbaar gestelde informatie.

De tekst van dit essay is afgesloten in november 2021.

⁶ Prof. mr. dr. G.H. Addink, *Beginselen in het bestuursrecht en het Integriteitsbeginsel*, 2020.

1 Integriteit en goed bestuur: basisvoorwaarden voor elkaar

We willen allemaal dat onze gemeente, de provincie waarin wij wonen en het land goed bestuurd worden. Goed bestuur is essentieel voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Zonder goed openbaar bestuur kan er geen gezonde wisselwerking plaatsvinden tussen overheid en samenleving en kan de overheid niet in maatschappelijke behoeften voorzien.⁷

Wat echter precies moet worden verstaan onder ‘goed’ bestuur is niet altijd duidelijk. Meestal wordt dan op een aantal kernwaarden gewezen waaraan het bestuur in ieder geval moet voldoen. Zo vinden we het van groot belang dat ons openbaar bestuur effectief is, integer, transparant en vanzelfsprekend ook de democratische waarden in zich borgt.

Er zijn nog veel meer waarden die we van belang vinden, maar al die verschillende waarden zijn nooit absoluut en kunnen met elkaar schuren en botsen. Denk aan de vrijheid die we claimen om zelf te kunnen beslissen, tegenover de maatregelen die de overheid neemt om de coronapandemie te reguleren, zoals de invoering van de QR-code. Dat botst nogal omdat de verplichting rondom de coronacheck de eigen keuze wel heel sterk insnoert. “Goed bestuur is vaak te veel een alomvattend concept dat verwijst naar een ideale situatie, terwijl besturen in de praktijk vaak juist worden gekenmerkt door spanning en conflict”, aldus prof. dr. Zeger van der Wal van de Ien Dales Leerstoel.⁸

In een interessant pleidooi voor een internationaal vergelijkend debat legt hij haarfijn uit dat ‘goed bestuur’ geen vaststaand omschreven concept is dat bestaat uit rijtjes met kernwaarden die allemaal afgevinkt zouden moeten worden. Integendeel: “Telkens opnieuw zal een nieuwe, tijdelijke en precare balans gezocht moeten worden tussen de componenten van goed bestuur die ieder op zichzelf van cruciaal

⁷ ‘Nederlandse code voor goed openbaar bestuur’, Ministerie van BZK juni 2009.

⁸ Prof dr. Zeger van der Wal (Ien Dales Leerstoel): ‘Wat is goed Bestuur en wie bepaalt dat?’

belang zijn, maar ook een spanningsvolle relatie hebben.” Een relatie die ook in de tijd kan veranderen.

Prof. mr. dr. G.H. Addink ziet dit enigszins anders en is de opvatting toegedaan dat het concept van het goed bestuur en de uitwerking via zes algemene beginselen van goed bestuur (behoorlijkheid, transparantie, participatie, effectiviteit, verantwoording en mensenrechten) juist wel een geschikt kader vormen om het openbaar bestuur – ook in bestuursrechtelijke zin – bij de tijd te brengen. Juist voor de dynamische ontwikkeling zijn beginselen van belang zoals de algemene rechtsbeginselen, de algemene beginselen van goed bestuur en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; beginselen die elkaar deels overlappen.

Ik durf hoe dan ook de stelling aan dat de waarde integriteit in al die rijtjes hoog scoort en tot maximale invulling moet worden gebracht. In verschillende landen om ons heen geldt soms een ander systeem van besturen. Waarden en ook de waarde afweging worden hier heel anders bepaald en beoordeeld. Neem bijvoorbeeld China, waar gemakkelijker voor het concept van meer effectiviteit met minder democratie gekozen wordt dan bij ons. Integriteit (in de vorm van onkreukbaarheid, eerlijkheid en betrouwbaarheid) blijft desalniettemin in praktisch alle landen een waarde die hoe dan ook overeind moet blijven staan en waar in ieder geval naar gestreefd wordt.

Verschillende interpretaties

Maar ook met betrekking tot het begrip integriteit is er veel onduidelijkheid en ruimte voor een verschillende interpretatie. “Integriteit raakt het wezen van ieder individu, iedere organisatie, iedere samenleving. Toch is lang niet altijd duidelijk wat integriteit precies inhoudt.”⁹ Met deze omschrijving maakt prof. dr. L.W.J. Huberts in zijn oratie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam in 2005 meteen al duidelijk dat integriteit ingrijpend en verrijkend kan zijn, maar tegelijkertijd ook gepaard gaat met een groot gevoel van ongrijpbaarheid. Iedereen wil integer zijn, in ieder geval zo genoemd worden. Maar ook hier geldt dat het nog niet zo eenvoudig is integriteit precies te duiden. Zo is het nog niet zo eenvoudig om bijvoorbeeld goed onderscheid te maken tussen problemen en integriteitsproblemen.

⁹ Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... ; Oratie prof. L.W.J. Huberts, aan de Vrije Universiteit van Amsterdam 2005.

In het handboek integriteit (Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland) worden maar liefst acht visies op integriteit uitgewerkt.¹⁰ Er is dus veel interpretatieruimte als we het hebben over integriteit. Bovendien moet recht gedaan worden aan de context. Ook speelt de tijd een rol: een oordeel over de integriteit van een politicus tien jaar geleden moet in sommige gevallen ook in de context van die tijd worden gezien. Daar komt nog bij dat het begrip integriteit niet zo eenvoudig te definiëren is. Zo kunnen we, aldus Addink¹¹, integriteit ‘eng’ opvatten en daarmee het ontbreken van corruptie en fraude bedoelen. Bij de ruime uitleg van integriteit gaat het om wat aangeduid zou kunnen worden als goed overheidshandelen. Zo wordt wel eens onderscheid gemaakt tussen de harde aspecten van integriteit (het wettelijk kader) en de zachte aspecten van integriteit (gedrag, fatsoen, respect).

Ien Dales

De meest bekende en geciteerde duiding van integriteit, namelijk de uitspraak van Ien Dales: “De overheid is óf wel óf niet integer; een beetje integer kan niet” voldoet dan ook al lang niet meer in de discussie over integriteit. “Integer zijn willen we allemaal, het gaat om een hoerawoord, niemand wil beschuldigd worden van niet integer zijn,” aldus Huberts.¹² De woorden van Dales waren indertijd vooral bedoeld om het begrip integriteit op de kaart te zetten. Maar ze moeten niet letterlijk worden genomen, wat helaas vaak wel gebeurt, want ze suggereren dan een tegenstelling tussen goed en slecht, tussen zwart en wit, die er in feite niet is. Integriteit is niet zwart of wit maar vaak juist een afweging in het grijze gebied. Deze afweging kunnen motiveren en daar transparant over zijn is, zeker in deze tijd waarin de uitdagingen en keuzes veelsoortig zijn en niet alleen zwart-wit, van groot belang.

Vanzelfsprekende trits

Die talrijke interpretaties en verschillen in uitleg zijn voor Huberts overigens niet het grootste probleem. Belangrijk voor hem is dat integriteit uiteindelijk de plaats krijgt die het verdient in de bestuurlijke praktijk: “Het komt er nu op aan dat het thema wordt opgenomen in het regulier denken en doen; onderdeel wordt van kwaliteit en professionaliteit.”

Natuurlijk bieden de regels en normen uit het strafrecht, het gemeenterecht, de jurisprudentie, de codes en de dialoog tussen actoren over dilemma’s enige houvast.

¹⁰ Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland 2012.

¹¹ G.H. Addink: Integriteit, rechtmatigheid en goed bestuur, Handboek Integriteit 2012.

¹² L.W.J.C. Huberts, Visies op integriteit; Handboek Integriteit 2012.

Het gaat dan vooral om de zogenaamde harde aspecten van integriteit. Maar als het om eerlijkheid, fatsoen, respect gaat, de zogenaamde zachte aspecten, dan is het toch vooral het morele kompas waarop gekoerst moet worden. Ook dát zou vanzelfsprekend en op niveau moeten zijn.

G.H. Addink¹³ sluit hierop aan. Integriteit vormt wat hem betreft een van de kernwaarden in de samenleving. “Integriteit, rechtmatigheid en goed bestuur vormen een vanzelfsprekende trits waartussen een duidelijke samenhang bestaat.” Het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid is het fundament van onze rechtsstaat en democratie. Als dit vertrouwen wordt beschadigd of aangetast door integriteitskwesaties of onrechtmatig handelen en slecht bestuur komt de waarde van onze samenleving onder druk te staan. Niet voor niets wordt daarom veel aandacht gegeven aan het bevorderen van een stabiel, kwalitatief en integer bestuur.

Code goed openbaar bestuur

Dat blijkt ook uit de code goed openbaar bestuur van het ministerie van BZK, die in 2009 tot stand kwam en waarin richtlijnen voor het bestuur van alle organisaties in het openbaar bestuur in Nederland waren opgenomen. Alle organisaties, Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie maakten daarmee duidelijk dat ze op basis van dezelfde beginselen van goed bestuur wilden handelen en optreden.

De code goed openbaar bestuur, zoals uitgewerkt in 2009, bevat de volgende zeven beginselen of principes:

1. Openheid en integriteit

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

2. Participatie

Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

¹³ G.H. Addink, zie voetnoot 8.

3. Behoorlijke contacten met burgers

Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

5. Legitimiteit

Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

6. Lerend en zelfreinigend vermogen

Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hierop in.

7. Verantwoording

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig tegenover de omgeving te verantwoorden.

Niet al de hier genoemde aspecten van goed bestuur hebben een rechtstreeks relatie met het begrip integriteit. Maar ze schragen wel allemaal het uitgangspunt dat de overheid in alle lagen op dezelfde manier wil handelen en optreden. Om de burger daarmee de zekerheid te geven dat het gedachtegoed van 'goed bestuur' door alle overheidsorganisaties wordt erkend en toegepast.

Hoewel het alweer bijna dertien jaar geleden is dat de code goed openbaar bestuur werd ontwikkeld zijn de beginselen nog onverminderd actueel. Natuurlijk zijn er in de afgelopen jaren andere accenten komen te liggen en op onderdelen zou de code aangescherpt en specifiekere kunnen worden. Maar het gaat om de waarden die achter deze beginselen liggen en die zijn nog steeds volop geldend.¹⁴

¹⁴ Meine Henk Klijnsma , Audit magazine no 4, 2016.

Meer dan ooit is het duidelijk dat goed bestuur een noodzakelijke randvoorwaarde is voor bestuurlijke integriteit. En omgekeerd: bestuurlijke integriteit is een van de belangrijkste pijlers onder goed bestuur. Bovendien: we leven in Nederland niet op een eiland: in praktisch alle West-Europese landen bestaat het streven naar 'good governance'. Goed bestuur wordt in al deze landen nagestreefd omdat het taken vervult, problemen oplost of verkleint en de achting krijgt van burgers en andere bestuurders en ambtenaren.

Wicked Problems

Hoewel het streven naar goed bestuur dus onverminderd actueel is, is het er niet eenvoudiger op geworden. De uitdagingen waarvoor we staan zijn namelijk groter geworden.

Steeds meer overheidstaken vragen om aandacht en zorg, er is meer overheidsbudget, en tegelijkertijd zijn er meer afhankelijkheden van derden en moet gewerkt worden in netwerken. Ook moet voldaan worden aan steeds meer verantwoordingsprocessen en is er een toenemende verplechting van beleid. Daarnaast krijgt het bestuur in toenemende mate te maken met kenmerken van zogenaamde 'wicked problems', problemen waarbij geen zekerheid bestaat over het vinden van de ene, goede oplossing en waarbij overeenstemming niet eenvoudig te bereiken is.

Integritisme

Zeker nu bijna alles 'politiek' is en discussies over onderwerpen veelal ook op de persoon worden betrokken moeten we ervoor oppassen dat integriteitsoordelen ten onrechte worden veralgemeniseerd. Terecht waarschuwt Huberts naar mijn mening dan ook voor het gevaar van 'integritisme'. Het gaat dan om situaties of gevallen waarbij al te gemakkelijk of onterecht gekeken en geoordeeld wordt in termen van integriteit. Juist, zo stelt hij, omdat integriteit een groot goed is, kan integritisme veel kwaad. "Het is dan ook belangrijk dat we de discussies over integriteit gepaard laten gaan met het verduidelijken van de visie op de inhoud."¹⁵

¹⁵ L.W.J.C. Huberts: visies op integriteit, Handboek Integriteit 2012.

Ik ben het met Huberts eens. En ook met zijn conclusie dat het thema integriteit een onderdeel dient te worden van het reguliere denken en doen. Dat we bij de beschouwing van integriteit mee moeten gaan met de tijd en de veranderde houding ten aanzien van kwaliteit en professionaliteit. Het vraagt ook zuiverheid en zorgvuldigheid om te voorkomen dat alles op een hoop wordt gegooid.¹⁶

Bovendien – zo wordt in het handboek integriteit terecht benadrukt – “goed voor ogen moet worden gehouden dat integriteitsrisico’s en schendingen zeer uiteen kunnen lopen. Er is een scala aan instrumenten en instituties nodig om die verscheidenheid te adresseren.”¹⁷ Daar komt bij dat burgers in hun beeldvorming geen onderscheid maken tussen respectievelijk het Rijk, de provincie en de gemeente.

Natuurlijk: als er op enig niveau integriteitskwesties aan de orde zijn, straalt dat af op de hele overheid. En doet het ‘t vertrouwen geen goed. Dus moet er actief worden geopereerd. Maar óók moeten we precies zijn en ervoor waken dat in de beeldvorming kwesties gaan leven die achteraf onterecht blijken te zijn. De schade is dan al berokkend en nauwelijks nog te herstellen. En vooral veroorzaakt het voor betrokkenen heel veel persoonlijk leed.

Overheidsrollen veranderen

De omgeving waarbinnen de overheid opereert is sterk in beweging en ook ingewikkelder en minder voorspelbaar geworden. Zo zien we bijvoorbeeld situaties waarbij de overheden te maken krijgen met burgers die zich verzetten en de legitimiteit van het beleid en het bestuur ter discussie stellen. Tegelijkertijd wordt de overheid juist vaker uitgenodigd om mee te doen in samenwerkingsverbanden en netwerken van bedrijven, instellingen en organisaties die met andere doelen en andere besluitvormingsprocessen werken. Wat vraagt deze ambigue situatie van de overheid en met name van de bestuurders en ambtenaren? En waar hebben zij behoefte aan voor wat betreft hun gedrag ten aanzien van integriteit?

¹⁶ Opmerkelijk bijvoorbeeld is dat in de politieke integriteitsindex incidenten worden opgesomd op basis van politieke ophef; dus zonder dat er (vastgesteld is of) formele regels overtreden zijn. Natuurlijk is niet alles wat niet verboden is goedgekeurd. Maar we moeten ook oppassen dat iemand al veroordeeld wordt op basis van ‘de schijn van’ zonder dat nader onderzoek heeft plaats gevonden en hoor en wederhoor is toegepast.

¹⁷ W. Slingerland, F.E. Six en L.W.J.C. Huberts : Integriteitssystemen en hun werking, Handboek Integriteit 2012.

Het vraagt op de eerste plaats een besef van de nieuwe werkelijkheid, de kwaliteit om integriteitsrisico's te onderkennen en de vaardigheid daar zorgvuldig mee om te gaan. In een interessante aanzet voor een eigen essay gaan Laurens Vellekoop en Marte Oost van het bureau Berenschot in op deze nieuwe ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor integriteit. Volgens hen leiden domeinoverstijgend en opgavegericht werken er vaker toe dat overheidsorganisaties niet meer hun eigen institutionele realiteit centraal kunnen stellen, maar moeten aansluiten op de behoeften vanuit de maatschappij.

Weerbaarheid

En dat dwingt ambtenaren en bestuurders tot een andere houding. Ze moeten, zo stellen Vellekoop en Oost, leren denken vanuit de effecten van hun handelen en niet louter vanuit de eigen taken en verantwoordelijkheden. Ik hoef maar te wijzen op de discussies die losgebarsten zijn naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Was er dan niemand die zich afvroeg of de gevolgen van het stopzetten van de toelages en het met zware boetes terugvorderen van de ontvangen gelden überhaupt wel gedragen zouden kunnen worden door de betrokkenen? Het is dan ook niet voor niets dat men nu steeds meer de stelling huldigt dat een eigen inschatting van de situatie en het wegen van verschillende beginselen door uitvoerenden ook zijn kans moet krijgen. En dat betekent dat het afvinken van procedures en het toetsen aan vooraf vastgestelde regels niet langer de norm is.

En dan moet je natuurlijk stevig in je schoenen staan. De reflex is om voor al die onduidelijkheid extra regels te gaan maken. Maar dan gaat het project ten onder aan de bureaucratie. De oplossing ligt bij het maken van heldere afspraken over het totstandkomings- en verantwoordingsproces van keuzes. Je moet de niet-integere situaties leren herkennen, dat vaststellen en van daaruit verdergaan.

Daarmee maak je duidelijk dat je de situatie onderkent, dat je vervolgens mogelijke oplossingen bespreekbaar maakt en aangeeft hoe je er uiteindelijk mee omgaat. En daarbij moet je jezelf niet laten leiden door de druk om tempo te maken en alles impliciet te laten. Het gaat dus vooral om sensitiviteit – het onderkennen van niet-integere situaties – en weerbaarheid, het expliciet maken van je keuzes en het proces hoe die tot stand zijn gekomen.

En dat behoeft training. Training om met name in situaties waar geen zekerheden bestaan, ontvankelijk te worden voor en te komen tot een juiste oordeelsvorming over het bestaan van mogelijke integriteitsrisico's. In de kern draait het daarbij om

houding en gedrag. Samen het goede gesprek hierover voeren, is cruciaal in het bevorderen van integriteit.

In hoofdstuk 4 wil ik proberen om met een aantal concrete aanbevelingen de discussie daarover te voeden. Maar eerst een casus vanuit de praktijk.

2 De casus Brunssum

“Ik kan niet tegen onrecht. De directe aanleiding was een conflict met de gemeente over de aankoop van een stuk grond. (...) Ik werd besodemieterd. Uiteindelijk is het via een advocaat nog goed gekomen, maar ik wist genoeg: politici zijn bandieten en alles draait om geld. Toen dacht ik: ik ga vechten voor álle luuij (mensen, red.). Ik ga het fatsoen weer terugbrengen...”¹⁸

In januari 2020 nam Jo Palmen, na meer dan 41 jaar in de actieve politiek, afscheid als wethouder van Brunssum. In een opmerkelijk afscheidsinterview met dagblad de Limburger blikte hij terug op zijn actieve carrière als politicus en gaf nog eens aan waarom hij in de politiek was gegaan.

Jo Palmen was (is¹⁹) een veel besproken politicus, zeker in de periode dat er rondom zijn persoon een stevige discussie plaatsvond, waarbij hem door sommigen niet-integer gedrag werd verweten. Toen Jo Palmen opnieuw werd voorgedragen als wethouder en ondanks een kritische risicoanalyse de functie van wethouder daadwerkelijk op zich nam, was dit voor de zittende burgemeester Luc Winants reden om te vertrekken. Ik werd aangesteld als waarnemend burgemeester, een positie die ik tot begin 2020 heb ingevuld. Na een intensieve periode van herstel en verandering trad in 2020 Wilma van de Rijt aan als nieuwe burgemeester.

Wat in Brunssum als groot integriteitsprobleem werd geduid, bleek bij nadere beschouwing vooral een zich al vele jaren voortslepend bestuurlijk probleem te zijn. Een probleem waarbij een raadslid zijn privékwesties tot politieke kwesties liet uitgroeien. Wat over en weer werd aangegrepen om de ontstane integriteitsdiscussie als politiek wapen te hanteren. En zo ontstond een zichzelf versterkend en accelerevend proces van incidenten, politieke confrontaties en persoonlijke aantijgingen waardoor Brunssum het lachertje werd van bestuurlijk Nederland.

¹⁸ Dagblad de Limburger 18 januari 2020.

¹⁹ Recent heeft Jo Palmen aangekondigd weer terug te keren als raadslid.

Door die bedorven onderlinge verhoudingen – ontstaan door oud zeer en slechte communicatie – was een normaal opererend openbaar bestuur onmogelijk geworden. Discussies werden niet op inhoud maar op persoonlijke verhoudingen beslecht. Er was letterlijk sprake van een vechtbestuur en een afrekencultuur²⁰, waarin de persoonlijke verhoudingen bepalend waren voor de politieke keuzes van de betrokken partijen.

In de casus Brunssum was, naast de vraag hoe een oplossing kon worden geboden voor de al vele jaren bestaande politieke confrontatiecultuur en politieke onenigheid, ook de vraag aan de orde of de burgemeester wel over voldoende instrumentarium beschikte om aan de wettelijke zorgplicht te voldoen. Immers, als grond voor het aftreden van de voormalige burgemeester werd vooral genoemd dat deze onvoldoende instrumenten had om de integriteit, die ter discussie stond bij de benoeming van een nieuwe wethouder, te kunnen waarborgen en aan zijn zorgplicht dienaangaande te kunnen voldoen.

Het ging daarbij 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 verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester wel voldoende duidelijk en werkbaar waren.

De burgemeester probeerde grip te krijgen op de benoeming van een wethouder die bij een deel van de raad ter discussie stond vanwege mogelijke integriteitsrisico's en kwam uiteindelijk zelf met zijn vingers tussen de deur. Door zijn beslistheid om in te grijpen en de boel op te lossen, liet hij een op de persoon gerichte risicoanalyse opstellen, die, nadat deze in de openbaarheid kwam, de onderlinge verhoudingen nog verder onder druk zette en de politieke situatie liet escaleren. De burgemeester trad uiteindelijk af, hetgeen de commissaris van de Koning ertoe deed te besluiten de zaak met de minister op te nemen en een waarnemer te benoemen.

Uitkomsten advies Elzinga/ Korsten

Omdat de raad van de gemeente Brunssum van mening bleef verschillen over de vraag of integriteitsrisico's een benoeming van de inmiddels aangetreden wethouder Palmen in de weg zouden staan, werd via een unaniem aangenomen motie op 14 december 2017 besloten een second opinion op te laten stellen door de hoogleraren

²⁰ Zie: 'Vier typen van Lokale Bestuurscultuur'; Marcel Boogers en Sabine Zuydam, Vereniging voor Raadsleden 2021.

prof. mr. Douwe Jan Elzinga (honorair hoogleraar op het vlak van constitutioneel organisatierecht; Rijksuniversiteit Groningen) en prof. dr. Arno F.A. Korsten (honorair hoogleraar op het terrein van bestuurskunde; Universiteit Maastricht). Hun opdracht was om een volstrekt onafhankelijke analyse te maken: zowel een second opinion als een verdiepingsanalyse.

De conclusies die na uitvoerig onderzoek getrokken werden waren:

- Geen hoog en ernstig integriteitsrisico voor wethouder Jo Palmen.
- Laatste deel risico-onderzoek (persoonlijk advies over integriteit) deugde niet.
- Risicototsing voor wethouders moet anders.
- Bij ernstige gevallen moet alleen de minister kunnen ingrijpen.

Deze conclusie werd ingegeven door de uitdrukkelijke behoefte van beide onderzoekers om het uiteindelijke oordeel over integriteit te kunnen baseren op duidelijke normen en regels en niet op geruchten, beeldvorming en fatsoensnormen. Ze wilden daarmee ontkomen aan een oordeel over integriteit als containerbegrip, waarin ook elke stap of handeling op het vlak van omgangsvormen als onvoldoende integriteit werd geduid. Hun definitie van integriteit was daarmee enger, meer juridisch en gericht op (formele) regels.

Voldoende aanknopingspunten

Hun conclusie was dat er geen beletsel waren tot benoeming van dhr. Palmen tot wethouder. Daarbij werd door hen wel aangetekend dat het aan de raad was om te beoordelen of omgangsvormen als beoordelingscriterium gehanteerd zouden moeten worden bij de afweging of de kandidaat geschikt was om het ambt op een respectabele en gezagvolle manier te vervullen. Voor de meerderheid van de raad was dit geen sta-in-de-weg. De bevindingen van de onderzoekers boden mij als waarnemer voldoende aanknopingspunten om vervolgens met een traject in Brunssum aan de slag te kunnen gaan.

Ik trof een gemeenteraad aan waarin, nauwelijks vernieuwing en verversing had plaatsgevonden in de afgelopen decennia.

De sfeer binnen en slagkracht van die raad werden met name bepaald door de confrontaties tussen een aantal door de wol geverfde raadsleden, die elkaar inhoudelijk, politiek maar vooral ook persoonlijk op alle fronten bestreden. En dat al meerdere raadsperiodes achter elkaar. In zekere zin was er sprake van een 'patriarchale' structuur waarin de dominante aanwezigheid van een kleine groep politici de verhoudingen in de gemeenteraad en politiek decennialang bepaalden.

De gevolgen waren in zekere zin verstikkend:

- Er waren in raad- en commissiebijeenkomsten nauwelijks discussies over en weer;
- Er werd geen tegenspraak geleverd, niet binnen noch van buiten de fracties;
- Een top-downsturing en aanpak bleek bepalend; van bovenaf werd verordonneerd wat de lijn van het (fractie)denken was;
- De debatten verliepen nauwelijks nog langs zuivere procedurele lijnen en waren vooral sterk op specifieke inhoud (stokpaardjes) gericht en het opeisen van het eigen gelijk.

Aanpak Brunssum

Ik voerde gesprekken met álle betrokkenen en probeerde in kaart te brengen waar de animositeit vandaan kwam, welke persoonlijke vetes er lagen en waar politiek gezien de zaak ontspoord was. Daarmee kreeg ik een beeld van de bestuurlijke en politieke situatie en werd mij duidelijk dat de grote verdeeldheid en het politieke confrontatieproces niet een zaak was van recente datum, maar een al jaren bestaand en zichzelf versterkend en escalerend proces. Mede dankzij de ondersteuning die ik mij werd aangereikt vanuit BZK en de provincie, als ook de hulp vanuit de interne organisatie, was het mogelijk een marsroute uit te stippelen naar herstel. Door de inzichten die verkregen waren uit de gesprekken met alle betrokkenen was het duidelijk dat stellingnemen vooraf zeer onverstandig en ook onterecht zou zijn. De ontstane situatie in Brunssum was, zo werd al snel duidelijk, niet aan één individu of één fractie te wijten, maar aan een collectieve verantwoordelijkheid.

Samen met de Brunssumse griffier dhr. Peeters en de integriteitsmedewerker van de gemeente Maastricht mr. Hermans en in overleg met ingeschakelde externe bureaus en deskundigen werd een aanpak en verbeteringstraject uitgewerkt en aan de gemeenteraad voorgelegd. Daarbij was het van essentieel belang dat de gemeenteraad niet enkel de noodzaak van het traject unaniem onderschreef, maar vooral het gevoel kon krijgen dat het traject van henzelf was. Wij hebben de verschillende instrumenten bij elkaar gebracht, maar de gemeenteraad bepaalde of en zo ja wanneer deze ingezet werden. Hierdoor ontstond er flexibel maatwerk, dat kon rekenen op draagkracht.

Op basis van de ontstane inzichten werden de volgende vijf stappen onderscheiden:

1. Besef van het begrip integriteit (gedragscode bespreken en trainingen op het gebied van morele oordeelsvorming) en verinnerlijking;
2. Een onderscheid maken tussen harde en zachte integriteitsschendingen;
3. Werken aan houding en gedrag;
4. Veiligheid; waarborgen van veiligheid ten opzichte van elkaar en onderling respect;
5. Reparatie en completering van de basisinfrastructuur ten behoeve van integriteit en goed bestuur.

Harde en zachte aspecten integriteit

Om een beter inzicht te krijgen in de achtergronden en praktische toepassing van het begrip integriteit werd met de gemeenteraad van Brunssum een traject doorlopen. Daarbij werd niet alleen gefilosofeerd over de betekenis en waarden achter het begrip integriteit, maar werd ook geoefend met morele oordeelsvorming.

Ook het verschil tussen harde en zachte integriteitsaspecten kwam aan bod, waarbij via interactieve rollenspellen met acteurs inzicht ontstond in de betekenis die houding en gedrag als zogenaamde ‘zachte’ integriteitsaspecten kunnen hebben op de samenwerking en de onderlinge verhoudingen.

Waarom spreek je kwaad over iemand? Waarom is er de suggestie van gebrek aan integriteit, terwijl het om een politiek meningsverschil gaat of een persoonlijke vete? Hoe zouden de omgangsvormen eigenlijk moeten zijn? En hoe zorg je dat individuele raadsleden zich veilig voelen en open kunnen zijn naar elkaar toe? Dát bleek in Brunssum vooral de kern van het probleem te zijn.

De inzet was erop gericht om elke betrokkene in de Brunssumse politiek écht te bereiken en ervan te overtuigen dat de tools die werden aangereikt ook voor hen persoonlijk van belang waren in het uitoefenen van taken en het vervullen van zijn of haar rollen.

Ook werd een appel gedaan op de collectieve verantwoordelijkheid van de ‘gemeenteraad’ als bestuursorgaan. Er werd aan gewerkt om de persoonlijke verhoudingen daaraan ondergeschikt te maken. Pas toen dit besef vorm kreeg en men zich niet langer achter het fractiebelang of coalitiebelang ging verschuilen kwam er een oplossing.

In grote lijnen voltrok zich de volgende verandering:

- Er ontstond oog voor de rol en betekenis van de raad als hoogste bestuursorgaan;
- De zachte waarden werden versterkt (fatsoen, respect etc.);
- Er werden zuivere procedures afgesproken en daar werd ook strikt aan vastgehouden;
- Integriteits- en weerbaarheidstrainingen werden afgesproken en in gang gezet;
- Geen top-downbenaderingen meer, vertrouwen in anderen en relativering van de eigen positie.

Cultuurverandering

In de raad van de gemeente Brunssum voltrok zich dan ook gaandeweg een belangrijke cultuurverandering.²¹ De onderlinge verhoudingen werden opener en constructiever; de politieke confrontaties, die in de afgelopen jaren vooral plaatsvonden via op de persoon gerichte acties, droogden geleidelijk aan op en werden gaandeweg vervangen door begrip, samenwerking en op inhoud gebaseerde positionering en profilering.

De aandacht verschoof daarmee van personen naar inhoud en het belang van de gemeenschap. Natuurlijk waren er, zoals in elke gezonde lokale democratie, af en toe stevige tegenstellingen tussen raadsfracties en politieke confrontaties, met name tussen coalitie en oppositie. Maar in het algemeen bleek sprake te zijn van een verbeterd samenspel, wat onder andere tot uitdrukking kwam in de werkgroep ‘verbinding’. Hierin werken vertegenwoordigers van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie met elkaar samen en worden concrete voorstellen tot ontwikkeling gebracht. Doel van deze werkgroep is niet alleen de ontwikkeling van een innovatieve en breed gedragen aanpak voor eigentijdse vraagstukken; vooral is de inzet meer begrip voor elkaars rollen en positie te krijgen.

Ook binnen het college werd gewerkt aan een betere samenwerking en versterking van de onderlinge verhoudingen en die met de ambtelijke organisatie.

Bij de start van het nieuwe college veroorzaakte de eigenheid en de eigengereidheid van de nieuwe Brunssumse wethouders nogal eens commotie, met name bij de ambtenaren. Men zegt direct waar het op staat en zinnen hoeven daarbij niet mooier te zijn dan strikt noodzakelijk. In de loop der maanden raakten ambtenaren gewend aan deze ietwat ruwe en dicht bij het volk staande aanpak.

²¹ Zie filmverslag ‘Brunssum: Opnieuw Verbonden’ YouTube, 2020.

Collegeleden zijn bovendien gaandeweg wat ‘bestuurlijker’ geworden en ambtenaren zijn steeds beter gaan begrijpen dat ‘dicht bij het volk opereren’ niet per definitie wil zeggen dat er a priori vriendjespolitiek aan de orde is. Natuurlijk moet daar wel steeds aandacht voor zijn en moet dit onderwerp ook bespreekbaar kunnen worden gemaakt binnen het college. En dat gebeurt nu ook. Over en weer heeft er toenadering plaatsgevonden.

Tegelijkertijd zijn we aan de slag gegaan met het creëren en invoeren van een goede bestuurlijke integriteitsinfrastructuur. Zo werd een nieuw protocol ontwikkeld waarbij ten behoeve van de benoeming van kandidaat-wethouders werd voorzien in een fundament, dat zorgt voor een duidelijke procedure en waarborgen (zoals een verplichte VOG, BKR en risicoprofielgesprek). Ook werd de Commissie Integriteit opgericht, bestaande uit raadsleden, die de burgemeester ondersteunt bij het opstellen van het integriteitsbeleid en het procedureel behandelen van (vermeende) integriteitskwesties volgens een eveneens vastgesteld nieuw protocol.

Mijn indruk is dat de positieve ontwikkeling die zich in Brunssum voltrokken heeft structureel van aard kan zijn en niet slechts een momentopname betreft. Natuurlijk moeten de relaties goed onderhouden worden en zal de nieuwe burgemeester alert moeten blijven en het college, de raad en de ambtelijke organisatie bij de les moeten blijven houden. Verzorgen en verbinden zal dus haar hoofdtaak blijven. Ik heb de indruk dat dit goed wordt beseft. Maar het zal een proces van ‘vallen en opstaan’ blijven, waarbij persoonlijke verhoudingen bepalend zijn. Als uiteindelijk het ‘belang van Brunssum’ vooropgesteld blijft komt het goed.

3 Wat kan de casus Brunssum ons leren?

De casus Brunssum bleek vooral een casus te zijn waarbij houding en gedrag, ontstaan door oud zeer en slechte communicatie, gaandeweg een normaal opererend openbaar bestuur uitholde en onmogelijk maakte. Discussies werden niet op inhoud maar op persoonlijke verhoudingen beslecht. Er was letterlijk sprake van een vechtbestuur en een afrekencultuur, waarin de persoonlijk verhoudingen bepalend waren voor de politieke keuzes van de betrokken partijen. En dat al decennia achter elkaar.

In Brunssum ontstond een groot bestuurlijk en politiek probleem door de voorgenomen benoeming van wethouder Palmen, waarbij een deel van de gemeenteraad en de burgemeester zich verzetten vanwege de uitkomsten van een persoonlijke risicoanalyse. In essentie ging het op dit punt vooral om de verhouding tussen de benoemingsbevoegdheid van de gemeenteraad en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit; in het bijzonder over de vraag of de rol- en verantwoordelijkheidstoedeling tussen gemeenteraad en burgemeester wel voldoende duidelijk en werkbaar was.

Lokale bestuur bepaalt de inhoud

In dit hoofdstuk wil ik een aantal onderwerpen aanstippen die in de aanpak Brunssum goed hebben gewerkt. Maar, en dat wil ik graag vooraf al opmerken, de casus Brunssum en de oplossingen die daar gekozen zijn, zijn niet een-op-een door te vertalen naar andere gemeenten. Brunssum is geen Bloemendaal en Bloemendaal is geen Maasdriel. De vraag wat nodig is om van deze problemen af te komen verschilt natuurlijk per gemeente. Bovendien geldt ook dat de lokale cultuur in belangrijke mate de inhoud (de rode draad) en het tempo bepaalt (wanneer wordt welk instrument ingezet). In zijn essay 'Wat probleemgemeenten kenmerkt' zet prof. Arno Korsten een en ander op een rij.²²

De situatie in Brunssum, de ervaringen die ik heb opgedaan als waarnemend burgemeester en de ondersteuning die we daarbij vanuit de provincie Limburg en het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben ontvangen, brengen mij tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

²² Zie ook: 'wat een probleemgemeente kenmerkt'; Prof. dr. Arno F.A. Korsten, september 2021.

1. De basisinfrastructuur integriteit moet te allen tijde op orde zijn

Belangrijk is dat in alle gevallen de basisinfrastructuur met betrekking tot de integriteit op orde is. De zogenaamde harde integriteitseisen. Daar zijn de wettelijke kaders en richtlijnen voor. Denk aan de handreiking integriteitstoetsing en de onlangs geactualiseerde gedragscode. En er zitten nog kaders en instrumenten in de pijplijn, zowel qua wetgeving als ondersteuning van de burgemeester en commissaris van de Koning. Opnieuw heb ik moeten vaststellen dat het van groot belang is dat de raad en het college niet alleen op de hoogte zijn van het bestaan van deze wetten, regels en richtlijnen, maar ook regelmatig spreken over de toepassing en de betekenis daarvan voor hun werk. Integriteitsregels moeten worden verinnerlijkt. Daarnaast moet ook getraind worden op weerbaarheid en het vroegtijdig herkennen van integriteitsgevoelige situaties.

2. De rollen van de burgemeester resp. commissaris van de Koning

De situatie in Brunssum heeft de noodzaak nog eens benadrukt dat de burgemeester bij integriteitsdiscussies een belangrijke rol vervult. De burgemeester heeft in ieder geval een belangrijke bestuursverantwoordelijkheid, onder andere voortkomend uit de zorgplicht. In het geval van Brunssum is ook gebleken dat wanneer integriteitskwesties zich voordoen er een bepaalde spanning gaat ontstaan. Spanning tussen de zorgplicht enerzijds en de afhankelijkheid anderzijds van de gemeenteraad. In het eindrapport 'Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020', dat in opdracht van het ministerie van BZK werd opgesteld, wordt geconcludeerd dat een burgemeester die actief werk maakt van integriteitskwesties een zeker risico neemt. De burgemeester kan het kwalijk worden genomen dat hij of zij specifieke zaken aankaart. En vaak gaat het ook om personen en persoonlijke relaties. En dat kan de burgemeester in een lastig parket brengen, zeker als het een zaak betreft die de verhouding raakt tussen oppositie en coalitie of raad en college. Uit de Brunssumse casus is gebleken dat het belangrijk is dat de burgemeester in alle gevallen boven de partijen moet blijven te staan.

Ook moet helder zijn wie verantwoordelijk is bij discussies over de integriteit. Primair is dat natuurlijk de burgemeester, maar er ligt ook een belangrijke taak voor de commissaris van de Koning. De ervaringen in Brunssum laten zien dat in ieder geval de informatiepositie van de commissaris van de Koning steviger moet. Het zich moeten baseren op de informatie van de burgemeester alleen is beslist niet altijd voldoende. De commissaris moet, als daar aanleiding toe is, die informatie ook zelf kunnen vergaren en kunnen toetsen. Het wetsvoorstel dat minister Ollongren op dit punt bij de Tweede Kamer heeft ingediend en dat daar nu in behandeling is, voorziet

mijns inziens terecht in een noodzakelijke versterking van de informatiepositie van de commissaris.

3. Risicoanalyse Openbaar Bestuur Limburg

Zoals in de inleiding uitgewerkt speelde in de casus Brunssum, naast de vraag hoe een oplossing kon worden geboden voor de al vele jaren bestaande politieke confrontatiecultuur en politieke onenigheid, ook de vraag of de burgemeester wel over voldoende instrumentarium beschikte om aan de wettelijke zorgplicht te voldoen. Immers, als grond voor het aftreden van de voormalige burgemeester werd vooral genoemd dat deze onvoldoende instrumenten had om de integriteit te kunnen waarborgen en aan zijn zorgplicht dienaangaande te kunnen voldoen.

In de provincie Limburg is sinds 2014 de handreiking risicoanalyse openbaar bestuur Limburg beschikbaar. Deze handreiking richt zich met name op de (beoogd) bestuurders en het uitvoeren van een risicoanalyse. Deze risicoanalyse, die inmiddels in alle Limburgse gemeenten in het regelement van orde is ingevoerd en deel uitmaakt van de benoemingsprocedure, biedt de betrokken kandidaat de mogelijkheid inzicht te krijgen in de persoonlijke risico's bij het aanvaarden van het ambt. Doel hiervan is vast te kunnen stellen welke integriteitsrisico's aan de orde kunnen komen bij het aanvaarden van het ambt en de uitoefening van de functie.

Ook in Brunssum is in het RvO deze procedure opgenomen. De betrokken wethouders, ook dhr. Palmen, hebben indertijd (2017) deze procedure ondergaan. Met dhr. Palmen, evenals met de andere aantredende wethouders, heeft een persoonlijk risicoprofielgesprek plaatsgevonden. Zij het achteraf, terwijl dat vooraf had moeten. Op basis van dit gesprek zijn risico's gesignaleerd. Mede naar aanleiding daarvan heeft dhr. Palmen op een viertal punten de afspraken gemaakt zich terughoudend op te stellen. Omdat de burgemeester behoefte had aan meer inzicht in de casus Palmen, werd op zijn verzoek een (aanvullend t.b.v. de burgemeester persoonlijk) advies opgesteld door een extern bureau ten aanzien van de integriteitsrisico's. Het betreffende advies is door de burgemeester ter vertrouwelijke kennisneming aan de raad voorgelegd. Ook dhr. Palmen heeft het kunnen inzien, maar heeft er zelf geen exemplaar van ontvangen. Het is dit advies geweest dat in de discussie over de situatie in Brunssum en de beeldvorming daarover een belangrijke rol is gaan spelen.

Er is namelijk een beeld ontstaan van “grote integriteitsproblemen” die aan het licht gekomen zouden zijn bij integriteitsonderzoek ten behoeve van de benoeming van een van de wethouders. In feite was er echter geen sprake van een integriteitsonderzoek maar van een persoonlijk risicoprofielgesprek (dat vooral ten dienste staat van de kandidaat in kwestie). Daar bovenop kwam nog het persoonlijke advies aan de betrokken burgemeester. Toen het persoonlijk advies aan de burgemeester over dhr. Palmen uitlekte werd het onderwerp al snel onderdeel van het politieke debat. In de beeldvorming ontstond vooral het beeld dat er iets ernstigs aan de hand moest zijn.

Los van deze specifieke situatie in Brunssum spelen ook nog meer algemeen geldende manco's bij het huidige integriteitsonderzoek. Er bestaan geen algemeen geldende onderzoeken, aanpakken of systematieken. Ook is er geen wettelijke definiëring of verankering van het begrip risico. Het is bovendien lastig een onderscheid te maken en te wegen tussen de morele risico's, zoals goed fatsoen, omgangsvormen, uitingen in krantjes, en harde integriteitsrisico's, zoals het dienen van het eigen belang, verwerven van goederen of inkomsten. Risicoanalysegesprekken worden gevoerd door (commerciële) bureaus, in opdracht van de gemeenten. En dan was er in Brunssum nog de aparte situatie van een persoonlijk advies aan de burgemeester over de risico's van de betreffende kandidaat. Het laten opstellen van een dergelijk advies lijkt mij zeer ongewenst en niet voor herhaling vatbaar. Immers, wat is hier de status van? Deel je dat advies met de raad? Informeer je de commissaris van de Koning? En wat doe je met de bevindingen?

Nog afgezien van deze manco's is het ook de vraag wat een burgemeester nu feitelijk kan doen als er daadwerkelijk risico's gesignaleerd worden. Wat kan hij of zij meer doen dan waarschuwen dat deze risico's er zijn? Het zijn risico's en geen voldongen feiten die zich al hebben voorgedaan. De afweging of de positie uiteindelijk tóch ingenomen kan worden blijft geheel in handen van betrokkene en de gemeenteraad. En zelfs als er afspraken worden gemaakt over bepaalde maatregelen, moet je er maar op vertrouwen dat betrokkene zich zal gaan houden aan die afspraken. Zelfs als bepaalde risico's zich daadwerkelijk voordoen (bijv. het taalgebruik, of het schrijven in een krantje) is het de vraag welke mogelijkheden er zijn daar iets aan te doen. Daarbij, en dat kan niet genoeg benadrukt worden, is het zaak ervoor te waken dat vragen of discussies over mogelijke risico's al op voorhand uitgroeien tot integriteitskwesaties. Twijfel over iemands integriteit uitspreken kan op zich al zeer beschadigend zijn. Het moet dus met zorg en voorzichtigheid worden opgepakt.

4. De opzet van een commissie integriteit

Een eigen commissie integriteit kan een positief effect hebben. Maar naar mijn mening moet je de instelling van een dergelijke commissie niet afdwingen via een wettelijke verplichting. Laat het over aan de individuele gemeenten en voorkom in ieder geval dat de burgemeester achterover gaat leunen en zijn verantwoordelijkheden procedureel wegstopt. De invulling die in Brunssum gekozen is, waarbij burgemeester en gemeenteraad samen verantwoordelijk zijn, voorkomt dat de burgemeester in een isolement komt en spitsroeden moet gaan lopen. Daarnaast wordt integriteit ook iets van de raad zelf en krijgt het een prominentere plek en de benodigde aandacht. De onderwerpen die de commissie integriteit behandelt zijn voornamelijk procedureel en niet inhoudelijk.

5. Gedrag als kernpunt

Zoals eerder aangegeven wordt in het algemeen een onderscheid gemaakt tussen de harde (het wettelijk kader) en de zachte aspecten van integriteit (gedrag, fatsoen, respect). Voor wat betreft die laatste waarden ontbreken de kaders en is er weinig duidelijkheid. Tegelijkertijd openbaren zich hier vaak juist de meeste problemen.

Ik bepleit daarom vooral maatwerk en aandacht voor verinnerlijking als belangrijkste lessen naar andere gemeenten uit te dragen.

Gaandeweg begonnen de raadsleden in Brunssum te beseffen dat het raadswerk en de inzet voor de gemeenschap door de slechte onderlinge verhoudingen zeer werd benadeeld. Pas nadat men de moed had gevonden om voor de eigen mening uit te komen en men zich niet achter het fractiebelang of coalitiebelang verschuilde, kwam er een echte oplossing.

6. Heldere en consequente procedures en regels

In het zeer interessante en actuele onderzoek naar het regionaal maatschappelijk onbehagen²³ reiken Caspar van den Berg en Annemarie Kok van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) een aantal handelingsperspectieven aan voor wat betreft de omgang met het geconstateerde regionaal maatschappelijk onbehagen. Ook ten aanzien van het openbaar bestuur formuleerden zij een aantal interessante mogelijkheden om het bestaande maatschappelijk onbehagen tegemoet te treden.

²³ Regionaal Maatschappelijk Onbehagen, RUG, september 2021.

In hun onderzoek concludeerden de onderzoekers dat twintig jaar ‘dealen’ met maatschappelijk onbehagen nog niet heeft geleid tot een afname van de percentages mensen die weinig vertrouwen hebben in instituties en in de overheid, die niet meer stemmen, of die kiezen voor partijen die zich afzetten tegen de gevestigde orde en vormen van territoriale identiteit centraal stellen. “Nogal wat politici en bestuurders zwommen aldus de ‘Fortuynfuik’ in: ze maakten het onbehagen onbedoeld erger.”

Daarom formuleerden ze een alternatief waarbij naar hun opvatting “politiek, bestuur en ambtenarij de verbindende, regelende en zekerheid verschaffende potentie van de democratische rechtsstaat consequenter en uitdrukkelijker als richtsnoer voor het maken van beleid zouden moeten oppakken”. Om dat te bereiken dient een beter functioneren van onze politieke instituties, een rechtsstatelijke cultuur en een benadering van Nederland als niet alleen een politieke maar ook een *ruimtelijke* gemeenschap plaats te gaan vinden. Daarnaast zou zeker ook de verbindende, regelgevende en beschermende uitgangspunten, structuren en spelregels die bij de democratische rechtsstaat horen nieuwe glans en werkzaamheid gegeven moeten gaan worden.

Ik doe beide wetenschappers ongetwijfeld tekort met de hier weergegeven kenschets. Hun analyse is veel omvangrijker en diepgaander dan ik hier aanhaal. Maar voor wat betreft de gekozen invalshoek in dit essay voel ik mij gesterkt in mijn overtuiging dat, zeker in probleemgemeenten waar maatschappelijk onbehagen vaak ook aan de basis staat van grote (persoonlijke) meningsverschillen in de raad, het belangrijk is dat politieke en persoonlijke (menings-)verschillen in ieder geval hun structuur en geleiding vinden in heldere en consequent toegepaste regels en procedures. Niet voor niets vinden beide onderzoekers het van belang om via heldere structuren en spelregels “de verbindende, regelgevende en beschermende uitgangspunten nieuwe glans en werkzaamheid te geven”.

Door heldere regels af te spreken voor wat betreft de vergaderorde en de onderlinge communicatie en daar ook strikt aan vast te houden was er in Brunssum in ieder geval sprake van een heldere vergaderstructuur. En die droeg zeker bij aan het herstel van de verhoudingen.

Interessant in dit verband is ook de visie van de minister van BZK die in de memorie van toelichting van het wetsontwerp bevorderen integriteit decentraal bestuur aangeeft dat integriteit niet alleen gezien met worden als een plicht van het openbaar bestuur maar ook als een recht van de burgers op goed bestuur. Ik ben het met die visie zeker eens, maar ben ook benieuwd hoe deze ontwikkeling tot invulling gaat komen en welke gevolgen een en ander zal gaan hebben.

Samenvattend

Wat betreft de aanpak van de problemen en de daarbij in te nemen (bestuurlijke) houding, wil ik samenvattend de volgende waarnemingen en adviezen noteren:

Algemeen:

- coalitie en oppositie zijn beide van belang en dienen een gelijkwaardige rol en positie te hebben;
- het is noodzakelijk dat tegenmacht georganiseerd wordt inclusief goede communicatie;
- maak onderscheid tussen integriteitsproblemen en bestuurlijke problemen;
- maak een gedegen analyse van de situatie;
- in geval van bestuurlijke problemen/onderlinge verhoudingen;
 - maak het probleem/traject iets van het bestuur zelf;
 - laat alle betrokkenen in een veilige omgeving het gesprek aangaan;
- voorkom het bij voorbaat conclusies trekken die later nauwelijks nog terug te nemen of te relativeren zijn. Het kwaad is dan al geschied;
- spreek heldere regels af over vergaderorde en communicatiestructuur.

Burgemeester:

- de burgemeester heeft een belangrijke rol;
- belangrijk is dat hij altijd boven de partijen blijft staan;
- een actieve en zichtbare opstelling van de burgemeester is van groot belang. dat wil zeggen: maak zaken bespreekbaar; geef adviezen, organiseer verbetertrajecten en doe voorstellen voor trainingen;
- durf aandacht te vragen voor deugdzzaam bestuur (fatsoen/orde/moresprudentie);
- geef blijvende aandacht aan integriteit en weerbaarheid en oefen dit;
- zorg voor een goede afstemming met de commissaris van de Koning, maar geef hem of haar ook ruimte voor een zelfstandige oordeelsvorming;
- de burgemeester móet stelling durven nemen tegen polarisatie en verplating.

Hoe verder?

Ten slotte een aantal gedachten over een mogelijke verdere verbetering van de slagkracht:

- Het integriteitsbeleid en de bevordering daarvan op lokaal niveau zijn toch echt een belangrijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. Natuurlijk zijn er tal van kwetsbaarheden en beperkingen.

Het thema integriteit is geen makkelijk thema, ook omdat concreet inzetbare instrumenten en tools grotendeels ontbreken. Een burgemeester moet het vooral hebben van visie en overtuigingskracht.²⁴ Het is en blijft een belangrijke zaak dat de burgemeester zijn rol op dit terrein (actief) oppakt en werkt aan het versterken van het integriteitsbesef. Niet als degene die anderen de maat moet nemen maar wel als procesbevorderaar. Dit onder het motto 'het beste instrument ben je zelf'.

Om die rol ook met verve te kunnen invullen moet gezocht worden naar een juiste mix en dosering van goede afspraken, de heldere verdeling van verantwoordelijkheden en (eventueel) aanvullende instrumenten. Ik verwijs naar de gezamenlijke reactie van VNG en NGB op het rapport 'Te veel van het goede?' d.d. 29 april 2021, waarin een pleidooi wordt gehouden voor een meervoudige aanpak om de positie van de burgemeester op dit terrein verder te ondersteunen.

- Ik denk daarbij op de eerste plaats aan een verdere versterking van de procesverantwoordelijkheid, het signaleren, agenderen en bespreken van situaties en omstandigheden. De burgemeester moet dit actief en veilig kunnen doen. Zo nodig daarbij ondersteund en geholpen worden. Daarnaast zou, in overleg met NGB en VNG, nagegaan kunnen worden aan welke extra instrumenten de burgemeester nog behoefte heeft. We moeten daarbij ook durven weg te blijven van 'integriteitsritualismen': instrumenten die er in de praktijk nauwelijks echt toe doen.

²⁴ Op dit punt heeft de wetenschap, aldus prof. mr. dr. G.H. Addink ook het nodige te bieden. Zie: integriteit in politiek en bestuur, 2014 p. 115-149).

- Ik blijf bovendien mijn aarzeling houden om extra instrumenten te ontwikkelen die de burgemeester in staat zouden moeten stellen knopen door te hakken ten aanzien van personen of situaties. De burgemeester komt bij de inzet daarvan bijna altijd in een moeilijk parket. Bovendien is niet altijd gewaarborgd dat hij of zij als voldoende onpartijdig wordt beschouwd. In dit opzicht deel ik de opvatting van voorstanders van veel verdergaande bevoegdheden voor de burgemeester dus niet
- De risicoanalyse, zoals die de provincie Limburg inmiddels al in zijn geheel is ingevoerd, kan de burgemeester daarbij helpen. Het is een goed instrument omdat daarmee zowel de burgemeester als ook de kandidaat-wethouders (en eventueel ook raadsleden) inzicht krijgen in risico's en kwetsbaarheden en eventuele beheersmaatregelen kunnen treffen. Inmiddels heeft minister Ollongren in een brief van februari 2021 aangekondigd dat ze voornemens is die risicoanalyse in de wet vast te leggen, waarbij de burgemeester procesverantwoordelijkheid krijgt.²⁵
- Ik vind dit een goede ontwikkeling omdat de verplichting van een VOG alleen beslist onvoldoende is. Door de risicoanalyse krijgt de betreffende kandidaat zélf ook een beter inzicht in de mogelijke risico's die er kleven aan zijn huidige persoonlijke omstandigheden.

Ik vind het wenselijk dat de risicoanalyse niet slechts eenmalig plaatsvindt maar na verloop van tijd, bijvoorbeeld elke twee jaar, wordt herhaald. En in ieder geval zeker als er relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden in de persoonlijke situatie van de betreffende persoon. Wel hoop ik dat een aantal van de nu nog bestaande manco's in die risicoanalyse actief worden opgepakt en verbeterd. Ik denk dan met name aan de aspecten rond de privacy, de omschrijving van de soort en de ernst van de risico's en de reikwijdte. De betreffende persoon die de risicoanalyse wederom ondergaat, kan dan ook zijn of haar ervaringen op dit vlak bespreken en inbrengen.

²⁵ Bij brief van 15 november 2021 laat de minister aan burgemeesters weten dat zij de invoering van een risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders, zoals uitgewerkt in de nota van wijziging op het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, intrekt vanwege fundamentele kritiek van de Raad van State. De minister geeft aan het instrument als zodanig nog steeds zeer waardevol te vinden, maar wil het advies van de Raad van State nader bestuderen en het proces van de benoeming van wethouders laten evalueren en die ervaringen betrekken bij een uiteindelijk in te dienen zelfstandig wetsvoorstel.

- Ook het feit dat de opstelling van risicoprofielen plaatsvindt door commerciële bureaus die elk hun eigen methodes en werkwijze hanteren, vind ik ongemakkelijk. Ik ga er zonder meer van uit dat ze goed werk (willen) leveren, maar verduidelijking en uniformering van de spelregels zou zeer welkom zijn. Op zijn minst zou er een betere omschrijving moeten komen van de begrippen risico en integriteitschendingen. Een risicoloze samenleving is er trouwens niet en bovendien, waar mensen werken worden fouten gemaakt. Niet ieder risico moet dan ook meteen leiden tot onrust of ophef. Belangrijk is dat potentiële risico's worden onderkend en voor de desbetreffende kandidaat punt van aandacht zijn.
- Naast het accent op integriteit en het bevorderen van de verinnerlijking daarvan ben ik van mening dat ook zogenaamde weerbaarheidstrainingen voor politici, wethouders, raads- en statenleden tot het standaardaanbod vanuit gemeenten en provincie zouden moeten behoren. Weerbaarheid moet naar mijn mening veel breder uitgelegd worden dan alleen weerbaarheid tegen ondermijning, criminaliteit en bedreiging. Het gaat ook om beïnvloeding en het herkennen van niet integere situaties.
- Een belangrijke rol van burgemeester en commissaris blijft naar mijn mening te veel en te vaak onderbelicht en te weinig besproken, namelijk de bevordering van het deugdzame bestuur. Beide bestuursorganen hebben naar mijn mening een belangrijk taak in het bewaken en bevorderen van de sfeer en de politiek mores binnen het wezen van de politiek. Hun actieve inzet is dringend nodig in de ongeschreven regels van de politiek en democratie bij het elkaar wat gunnen, het elkaar met respect en fatsoen benaderen, en het op zijn minst naar elkaar luisteren. Ook sluit dit aan bij het doel van moresprudentie om houvast te bieden bij het omgaan met morele vraagstukken in werksituaties. Het zou zeker interessant zijn om na te gaan hoe de ervaringen op het terrein van de moresprudentie bij andere beroepsgroepen en organisaties ingezet zouden kunnen worden.
- Soms kunnen de verhoudingen dusdanig verstoord zijn of de politieke en bestuurlijke situatie dusdanig verlamd of uitgehold dat grove taakverwaarlozing dreigt en er behoefte aan tussentijdse raadsontbinding bestaat. Hoewel ik daar geen principiële bezwaren tegen heb, moeten we ons wel voor ogen houden dat het hier om een zware ingreep gaat.

- In de Kamerbrief²⁶ werkt de minister een aantal mogelijke varianten uit, van zelfontbinding tot ontbinding door de regering. Ik ga er van uit dat mr. Hansko Broeksteeg in zijn essay een nadere juridische verdiepingsslag zal maken over de voor- en nadelen.
- Ik ben zelf van mening dat het kunnen beschikken over een dergelijk instrument op zich al stimulerend en activerend kan werken als een soort stok achter de deur. Onder druk wordt immers alles, in ieder geval veel, vloeibaar. Het zou een overweging zijn om te bezien of dit instrument ook op provinciaal niveau zou kunnen worden ingezet. In de ontstane situatie in de provincie Limburg, waar het gehele college van gedeputeerde staten terugtrad, had dit een zeer welkom instrument kunnen zijn om de bestuurlijke impasse te doorbreken.
- Over het idee van een eventuele aanwijzingsbevoegdheid door de minister van BZK ben ik minder enthousiast. Het zou dan moeten gaan om een onbepaalde en algemene aanwijzing waarbij de minister de bevoegdheden van het college van B en W en de gemeenteraad buiten spel zet en zelf een voorziening treft. Dat zou bijvoorbeeld de aanstelling van een waarnemend burgemeester overbodig maken. Nadeel van een dergelijke inzet is dat het zelflerend en corrigerend vermogen van de lokale politieke en bestuur aan de kant wordt gezet en er nauwelijks van binnenuit verbetering gegenereerd wordt. Vergelijk de situatie op St. Eustatius, waar Marnix van Rij als regeringscommissaris als vervanger van het bestuurscollege en de eilandraad werd benoemd. De vraag is of, na zijn recente vertrek, zijn goede werk wel beklijft en ook voldoende is geabsorbeerd door het lokale bestuur.
- Hoewel de inzet van het zogenaamde vernietigingsrecht zich beperkt tot 'slechts' strijd met het recht of het algemeen belang, geldt ook hier dat het alleen ingezet zou moeten worden in zeer uitzonderlijke gevallen, omdat het een ernstige inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie. Dat geldt zeker in het geval van vernietiging van benoemingen. Daartoe zou ook het beleidskader schorsing en vernietiging aangepast moeten worden. Nog een nadeel: is er wel de politieke wil voor een dergelijke maatregel en kan er in beroep worden gegaan tegen een dergelijk besluit? Voor een structurele oplossing dient de Gemeentewet gewijzigd te worden.

²⁶ Kamerbrief 'Tussentijdse Raadsontbinding', 20 juni 2020.

- Wat zeker zal helpen, en veel minder bezwaren oproept, is de bevordering van de doorstroming, verjonging en daarmee vernieuwing van de raad. Nieuwe (jonge) mensen brengen nieuwe ideeën en andere verhoudingen en kunnen stabiliserend werken bij bestaande conflicten en/of onderling scheve verhoudingen. Een groeiend aantal gemeenten zet zich actief in om het raadswerk bij een breder publiek onder de aandacht te brengen om zo de politieke participatie te stimuleren.
- In dit essay bespreek ik niet het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren. Niet dat daar niets over te zeggen zou zijn. Ambtenaren functioneren dicht bij de politiek en daar spelen deels dezelfde discussies. Bijvoorbeeld op het terrein van gedrag en houding. Maar ook spelen voorkeuren, gewenning, en de eigen opvatting en houding een rol. De VNG heeft een *toolkit* integriteit ambtenaren²⁷ ontwikkeld. Omdat het onderwerp 'integriteit ambtenaren' zijn eigen achtergronden, kenmerken en aanpakken heeft, volsta ik met een verwijzing hiernaar.

²⁷ De VNG 'toolkit integriteit' biedt praktische informatie over de verschillende aspecten van integriteit voor ambtenaren.

4 Oplossingen en handvatten voor de bestuurspraktijk

Zoals ik in de inleiding heb aangegeven, zie ik als kern van dit essay de vraag hoe we ervoor kunnen gaan zorgen dat de talrijke regels, afspraken en instrumenten die er al zijn ten aanzien van integriteit, ook daadwerkelijk gaan leven.

Het is toch opmerkelijk dat ondanks alle regels en afspraken die we al hebben, politici en bestuurders er desondanks niet altijd in slagen hun handelen daarmee in overeenstemming te brengen? Hoe kan het dat er opeens problemen opdoemen die uitgroeien tot de zoveelste integriteitskwesitie waar achteraf pas naar de oorzaak wordt gezocht. Vaak met grote politieke en persoonlijke schade tot gevolg. Welke oorzaken zouden daarvoor aanwijsbaar zijn en speelt de omgeving daarbij ook een rol? Met andere woorden, is de situatie zoals we die in Brunssum c.q. Limburg hebben aangetroffen ook denkbaar in andere gemeenten en provincies, en wat kunnen we daar dan aan doen?

Het goede voor ogen

Het is mijn vaste overtuiging dat het overgrote deel van de gekozen bestuurders, zeker op het terrein van integriteit en integriteitsbeleving, het goede voor ogen heeft. Men wil het graag goed doen en men is er oprecht van overtuigd dat de eigen inzet ook gericht is op het algemeen belang. Ik verwijs nog maar eens naar de opening van dit essay en het citaat uit het afscheidsinterview met oud-politicus Palmen. Zijn drijfveer was het om op te komen voor de burger en, omdat hij zich “besodemieterd voelde”, te gaan vechten voor “de luij” (Limburgs voor ‘het volk/de mensen’). “Ik ga het fatsoen weer terugbrengen,” zei hij letterlijk.

Maar gaandeweg (en bijna altijd achteraf) blijkt men tegen problemen aan te lopen. Blijkt er een spanning te zijn ontstaan tussen het leven en de leer; tussen de goede bedoelingen en de uiteindelijke bestuurlijke houding. Zoals het mooie Engelse gezegde luidt: *The road to hell is paved with good intentions.*

Wat is hier de oorzaak van? Is het nonchalance, een geleidelijk groeiende overschatting van het eigen kunnen, onvoldoende tegenspraak, veronachtzaming van de afspraken en codes van goed bestuur? Ongetwijfeld zal een mix van al deze aspecten

een rol spelen. Feit is dat eigen overschatting en het gebrek aan voldoende tegenkracht op den duur zijn tol zal eisen. Hetzij omdat genomen beslissingen uiteindelijk toch verkeerd blijken uit te pakken, hetzij omdat het de betrokken bestuurders gaandeweg de illusie verschaft dat de kracht van het handelen volledig in henzelf zit en niet in de omgeving.

Overmoedig

Krachtige bestuurders die enigszins voldoen aan het beeld van echte leiders worden namelijk nogal eens snel op een voetstuk geplaatst en als ideaalbeeld neergezet ten opzichte van de vele collega-bestuurders om hen heen. Die laten het vaak afweten want naast een ‘alleskunner’ die alle aandacht naar zich toetrekt, valt nog maar weinig eer te behalen. Onder een hoge boom groeit maar weinig gras, zo weten we. En in deze omstandigheden is het gevaar dan ook levensgroot overmoedig te worden. Het blijkt dan lastig te zijn om nog voldoende alert te blijven op situaties waarin zaken uit de pas dreigen te gaan lopen met de beginselen van integer en goed bestuur.

Pas achteraf blijkt dat bepaalde keuzes die gemaakt zijn, aanleiding bieden tot kritiek of verwijten en vragen oproepen. Vragen waarop zelf niet alert is geanticipeerd en waarvoor ook niemand heeft gewaarschuwd.

Want hoe kan het, bijvoorbeeld in het geval van Brunssum, dat een gemeenteraad zich zo lang heeft laten gijzelen door de ‘voormannen’ vanwege de tussen hen bestaande persoonlijke verhoudingen? En hoe kwam het dat tegenspraak of het ventileren van de eigen mening nauwelijks mogelijk was en ook niet van de grond kwam?

Pas toen het besef ontstond dat voor het dienen van het belang van Brunssum niet de persoonlijke verhoudingen bepalend zouden moeten zijn, en men ook niet bang meer was dat tegenspraak je ‘de kop zou gaan kosten’, kwam er ruimte voor reactie en tegenspraak en ontstond overleg en een bundeling van krachten. De onderzoekers Korsten en Elzinga voorzagen dit al eerder en merkten hierover op: “De politieke crisis in Brunssum is ook een *blessing in disguise*. Het bestuur heeft nu het besef dat het zo niet langer door kan gaan. Dat is een drijfveer voor verandering.”²⁸

²⁸ Prof. dr. A.F.A. Korsten en prof. mr. dr. D.J. Elzinga: Hoe integer is wethouder Palmen?

Onvoldoende tegenspraak

Die verandering is in Brunssum gekomen na een grote bestuurlijke crisis waarbij veel schade is ontstaan voor de gemeente, maar vooral ook voor betrokken personen. De vraag is of dat anders had gekund. Was het mogelijk geweest eerder te onderkennen dat de integriteit en de politiek-bestuurlijke situatie uit de hand liepen?

Helaas blijkt uit de praktijk dat in veel gevallen waarin politici en bestuurders zich telkens weer in hun houding en aanpak bevestigd zien, en kritiek daarop smoren of naast zich neerleggen, zij uiteindelijk toch in de problemen komen omdat het eigen kompas nauwelijks nog gevoelig blijkt te zijn voor signalen van buiten en veranderende situaties.²⁹ Zeker als de manier van werken en de gekozen aanpak aangemoedigd worden door bevestiging en loftuitingen van buiten, dreigt de alertheid voor risico's en beïnvloeding te verslappen en wordt het eigen kompas nauwelijks nog gevoelig voor signalen van buitenaf. Als dan ook nog de tegenspraak ontbreekt of onvoldoende krachtig is, worden de signalen dat het eigen handelen 'scheef dreigt te gaan lopen' met de uitgangspunten van integer handelen en goed bestuur al helemaal niet meer versterkt en ook niet meer goed opgevangen.

Bestuurders erkennen in dit soort situaties de signalen niet meer dat bepaalde stappen die ze zetten of beslissingen die ze nemen vraagtekens oproepen over andere beslissingen of gedragingen van henzelf. Of ze doen er niets mee. Hun overmoed maakt dat ze daaraan voorbijgaan en hun gedrevenheid stimuleert vooral nog meer belangrijke resultaten te realiseren. Ik ben het dan ook eens met de stelling van bestuurskundige Paul Frissen, die samen met Winnie Sorgdrager en anderen een onderzoek deed inzake Jos van Rey³⁰, dat politieke ambtsdragers zelf een grote verantwoordelijkheid hebben om ervoor te zorgen dat, binnen de bestuurlijke gremia waarin zij opereren, voldoende tegenmacht bestaat en er een afdoende en transparant systeem is van *checks and balances*. Het gebrek eraan of het falen ervan mag je hen aanrekenen.

²⁹ Zie dagblad 'de Limburger' van 13 oktober 2021 waarin hoofdredacteur Björn Oostraa de huidige bestuurlijke en politieke situatie in Limburg grotendeels wijt aan het ontbreken van voldoende tegenmacht.

³⁰ P.H.A. Frissen, W. Sorgdrager, J. Ferket en J.M. Schulz: 'de schijn en feiten'; een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond. (2012/2013)

Maar ook hun omgeving treft blaam. Die omgeving, die door de krachtige opstelling van leiders bestuurlijk of politiek nauwelijks aan 'de bak' heeft kunnen (of willen) komen, gaat in plaats van helpen of steunen niet zelden op zoek naar aanwijzingen en argumenten die de genomen beslissingen verdacht maken en verder diskwalificeren.

Waarom maken zij hun zorgen, hun gevoelens, hun bezwaren niet vroegtijdig kenbaar en bespreekbaar en dringen ze aan op overleg en betrokkenheid?

Tegenmacht en tegenkracht moeten georganiseerd, toegestaan en ook in de praktijk toegepast worden. Ook de tegensprekers moeten zich (durven) melden en actief manifesteren en eventueel een tandje bij zetten als ze niet gehoord worden. En niet wegkijken of berusten. Ze moeten aandringen op betrokkenheid en ruimte eisen voor overleg. En tegelijkertijd ook borg staan voor een veilige omgeving omdat, als die er niet is, de ruimte voor een open gesprek bij voorbaat al wordt gemarginaliseerd.

Overigens kennen zelfreflectie en tegenspraak ook weer grenzen. Het is niet vanzelfsprekend zo dat alle tegensprekers gelijk hebben met hun kritiek of kanttekeningen, opmerkingen, aanbevelingen, goede raad of suggesties. Uit ervaring weten we dat tegensprekers of een bepaald type klokkenluiders wel de vinger op een zere plek kunnen leggen, maar ook kunnen doorslaan of dwalen. Bovendien is tegenspraak een proces, en niet een eenmalig iets. Tegensprekers zijn ook pas echt interessant en van toegevoegde waarde als ze de bestuurder de waarheid kunnen, mogen en durven zeggen. Het is belangrijk dat het ook veilig is voor de bestuurder, dat die niet direct uit het lood is en in kwaliteiten ver terugvalt. De bestuurder moet bij voorkeur 'heel' blijven.³¹

Dat geldt ook voor situaties waarin bestuurders en/of politici terecht komen in een ambigue context. Zoals hiervoor al beschreven werken gemeenten in toenemende mate met andere partners. De context wisselt continue en er ontstaan, nieuwe integriteitsrisico's. Voor die risico's wordt het steeds lastiger om eenduidige kaders, normen en waarden te stellen. De reflex om voor die situaties nieuwe regels te maken en zekerheden in te bouwen werkt eerder verstoppend dan oplossend.

³¹ Prof. A.F.A. Korsten: 'Zelfreflectie en tegenspraak in het openbaar bestuur', oktober 2021 (concept).

De echte oplossing ligt in beide gevallen in het maken van afspraken over het totstandkomings- en verantwoordingsproces van keuzes. En in het maken van goede afspraken over de bestuursaanpak, inclusief het organiseren van voldoende tegen-spraak. Ook daarvoor is training nodig. Het gaat daarbij om te leren afwegingen te maken en die te motiveren en daar transparant over te zijn.

We komen in de huidige bestuurspraktijk zoveel zaken tegen die allemaal wel ergens een raakvlak hebben met integriteit. Hoe voorkom je dat later blijkt dat er zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die anders aangepakt hadden moeten worden omdat er risico's blijken te bestaan met betrekking tot integriteit? Hoe kun je zaken herstellen? Wat kan worden gecorrigeerd en hoe doe je dat dan? Besturen is een creatief proces waarin niet alles bij voorbaat te regelen of in te kaderen is. Belangrijk is dat er openheid is en verantwoording wordt afgelegd. Integriteitskwesaties moeten ook niet op voorhand politiek worden uitgebuit en leiden tot confrontatie en polarisatie. Integriteitszorgen en risico's lopen zeer uiteen en zijn niet per definitie allemaal onacceptabel en waar. Dat vraagt om zuiverheid en zorgvuldigheid, ook om te voorkomen dat 'alles op een hoop wordt gegooid'. Hier ligt ook een grote verantwoordelijkheid voor de pers.

Limburg uitzonderlijk met betrekking tot integriteit?

De vraag dringt zich op of de situatie in Limburg nu zo uitzonderlijk is, gegeven de diverse incidenten en recente gebeurtenissen op het terrein van de integriteit. Of anders gesteld: zou dit soort ontwikkelingen zich ook elders in ons land (kunnen) voordoen of manifesteren? Ik denk dat beide stellingen te verdedigen zijn. Limburg heeft de naam een provincie te zijn waar een in zichzelf gekeerde bestuurscultuur bestaat en er binnen bestuurlijke kringen niet zo nauw gekeken wordt naar de eisen van onberispelijke integriteit. Telkens als er weer een incident is, ondanks alle inspanningen om de situatie te verbeteren, zegt of denkt men elders in het land: 'zie je wel, het is weer Limburg'. Incidenten die zich in andere provincies voordoen en volkomen vergelijkbaar zijn worden daar gezien als 'uitzonderingen' en letterlijk incidenten. Voor Limburg worden ze gezien als iets structureels en dat is zeker niet (altijd) terecht.

Aan de andere kant is de situatie in Limburg wel weer typisch. Het is een onmiskenbaar gegeven dat in meerdere gemeenten in Limburg nog steeds een bestuurscultuur bestaat waarbij een kleine, al lange tijden in de politiek zittende groep, de touwtjes stevig in handen heeft en de gang van zaken bestuurlijk en politiek bepaalt. Het zijn vaak dezelfde mensen die zowel politiek bestuurlijk actief zijn alsook betrokken bij (lokale) (maatschappelijke) instellingen en organisaties.

Door de politieke wol geverfde, en in maatschappelijk aanzien staande 'local heroes' hanteren een bestuursstijl die zich vooral kenmerkt door een gebrek aan informatie aan anderen en de beperking van de zeggenschap tot de eigen groep. Al jaren achtereen bepalen zij wat de lijn van denken is, hoe het moet en hoe het zal gaan. Zij blijven hangen in een groef die zo diep uitgesleten is dat vernieuwen steeds lastiger wordt. Van een nieuweling of buitenstaander wordt verwacht zich in te schikken en aan te passen aan die groef. Pas dan ben je 'eine van us' (eentje van ons). Zo niet, dan doe je niet mee.

Deze min of meer 'patriarchale' bestuurscultuur heeft tot nu toe kunnen overleven door een gebrek aan tegenmacht. Ook bestaat er, zeker bij de oudere inwoners, nog steeds veel instemming, respect en waardering voor deze op het lokale politieke terrein opererende personen met een gezaghebbende functie. Limburg loopt hier emancipatorisch nog steeds achter bij met name het westen van het land, waar de verhoudingen al decennia geleden veel zakelijker en minder persoonlijk geworden zijn.

De uitkomsten van het zeer recente onderzoek van het bureau Necker van Naem naar de bestuurscultuur in de gemeente Eijsden-Margraten³² (waar sprake zou zijn van diverse integriteitsschendingen) sterken mijn analyse in deze. De conclusie van Necker van Naem, na uitvoerig onderzoek in 8 dossiers, is dat er geen sprake was van misstanden of niet integer gedrag, maar van wantrouwen en twijfels bij een deel van de bevolking, die vooral veroorzaakt werden door een gebrek aan informatie en zeggenschap, onduidelijkheid over regels en procedures, een gebrekkige communicatie en een weinig kritische gemeenteraad. De conclusie van de onderzoekers is dan ook dat de gemelde twijfels aan de integriteit van het gemeentebestuur vooral veroorzaakt werden door het gemeentebestuur zelf. Er moet aanzienlijk meer energie gestoken worden in het versterken van het vertrouwen door informatie te delen, de participatie van bewoners te versterken en het debat aan te gaan.

Zelf zou ik daar nog aan willen toevoegen dat het van groot belang is dat de doorstroming in de raad wordt gestimuleerd en dat jonge mensen en nieuwe gezichten een kans krijgen om de al jaren bestaande vetes (zie Brunssum) en 'oude' politiek op te ruimen en te voorzien in nieuwe verhoudingen. Daarvoor moet wel het een en ander gebeuren, want de rekrutering van nieuwe gezichten voor de nieuwe raadsperiode wordt in een aantal van de betrokken gemeenten ook volledig bepaald door de desbetreffende groepen.

³² Necker van Naem: 'Onderzoek onregelmatigheden Gemeente Eijsden-Margraten'. 1 oktober 2021

Van afrekencultuur naar hulpstructuur

Het zou daarom een goede zaak zijn als burgemeesters de bestuurscultuur en integriteit op permanente basis op de agenda zetten en ook regelmatig aan de orde stellen in collegevergaderingen. Daar zou met elkaar gesproken moeten worden over houding en gedrag, over de bestuursaanpak en de ruimte voor tegenspraak, en over de vraag of de omgeving voldoende veilig is om tot een echte uitwisseling met elkaar te komen.

Dat heeft alleen maar kans van slagen als collegeleden bereid zijn hier invulling aan te geven. Communicatie, openheid, nederigheid, delen, toepassen van het ‘meer ogen’ principe en vooral niet stoer willen doen dat je het allemaal wel weet, zijn daarbij de uitgangspunten.

Durf twijfels bespreekbaar te maken, vertel en nodig uit tot meedenken. Niet uit politieke handigheid maar uit oprechte zorg om het goed te willen doen. Ook de collega-bestuurders zouden daarvoor open moeten staan: meedenken, adviseren, helpen. Dat zou in ieder bestuur een vanzelfsprekende houding moeten zijn. Een aanpak en cultuur niet vanuit wantrouwen maar juist gebaseerd op vertrouwen

Zo heeft de Wethoudersvereniging aan het ministerie van BZK subsidie gevraagd om haar te helpen met het ontwikkelen van een handleiding integriteit aan de collegetafel. Ik vind dit een positieve ontwikkeling. Ik hoop dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dit ook van harte ondersteunt en dat het initiatief wellicht wordt doorgezet ten behoeve van het werken in de gemeenteraad. Inmiddels is het rapport daarover verschenen.³³

Aanmoediging door commissaris van de Koning

Mijns inziens zou het zelfs nog verder moeten gaan: burgemeesters zouden zich vanuit hun rol als voorzitter van de raad hard moeten maken voor het periodiek bespreken van het thema bestuurlijke integriteit, en dit niet alleen doen als er problemen zijn.

Deel de verantwoordelijkheid door een integriteitscommissie in te stellen en borg hem daarmee. Deze commissie is er vooral om te adviseren en niet om te besluiten.

³³ Wethouders vereniging en Necker van Naem: Integriteit aan de collegetafel. Handreikingen voor een doorlopend gesprek. September 2021.

De commissarissen van de Koning zouden hiertoe de burgemeesters kunnen aanmoedigen. Zoals de burgemeester van Noordwijk, die door een extern adviesbureau een soort APK bestuurlijke integriteit voor haar gemeente heeft laten uitvoeren. Een idee dat wellicht navolging verdient. Onderdeel van dit verinnerlijkingsproces zou ook het trainen van de weerbaarheid moeten zijn. Vergroot het inzicht in de processen die achter de veranderende besluitvorming schuilgaan en leer hoe niet-integere situaties beter herkend kunnen worden. Hierdoor kan het besef van wat er allemaal op je bestuurlijke pad komt en de weerbaarheid tegen niet-integere situaties worden vergroot.

Ook de commissarissen van de Koning zelf zouden op het terrein van de integriteit aangemoedigd kunnen worden. Een voorbeeld is de bestuursopdracht die de minister aan dhr. Remkes als waarnemend gouverneur van Limburg heeft meegegeven. Een actieve en zichtbare opstelling en houding lijken mij hoe dan ook gewenst. Zo zou de minister minimaal één keer per jaar met alle commissarissen moeten spreken over integriteit. Dat zou bijvoorbeeld heel goed kunnen naar aanleiding van hun jaarlijkse rapportage aan de minister over hun rol als rijksorgaan.

Bestuurscultuur breed opgevat

Zoals in het voorgaande al werd betoogd is er een grote samenhang tussen integriteit en goed bestuur. Achter een ogenschijnlijke integriteitskwesitie gaat vaak een veel breder bestuursprobleem schuil. Niet zelden blijkt de bestuurscultuur niet in orde te zijn. Er wordt dan nauwelijks informatie gedeeld of de dialoog aangegaan. Genomen besluiten worden niet of nauwelijks toegelicht.

Het is dan ook van belang dat burgemeesters en zeker ook commissarissen van de Koning stelling durven nemen, zelfs móeten nemen, als zij zien dat de bestuurscultuur hapert of aan kwaliteit aan het inboeten is. Dat moet bespreekbaar worden gemaakt, met als doel een ontwikkeling te voorkomen die achteraf met grote moeite en schade te herstellen is. En daarbij vat ik het begrip 'bestuurscultuur' breed op: ook ruwe omgangsvormen, niet correcte bejegening en een niet gedeeld besef over de schijn van belangenverstengeling zijn redenen om met elkaar indringend het gesprek aan te gaan. Ik ben dan ook enthousiast over het feit dat het ministerie van BZK aanleiding heeft gezien opdracht te geven naar een verdiepend onderzoek naar de bestuurscultuur, met oog voor regionale verschillen.

Mijn conclusie na vele jaren actief te zijn geweest in de politiek, is dat er meer dan ooit behoefte is aan bestuurders en politici die het opnemen tegen de polarisatie, tegen vervlakking en daarmee verplating. Ruimte geven, compassie hebben en ook kunnen vergeven.³⁴

Hulpstructuur

Ik kan mij voorstellen dat het voor een burgemeester of commissaris zélf niet zo eenvoudig is de hier door mij bepleite actieve aanpak op te starten en in te vullen. Het in zijn algemeenheid bespreekbaar maken van de integriteit is niet een onderwerp dat je zo maar even aan de orde stelt. Het vereist een goede inbedding, een zorgvuldige aanpak en vooral veiligheid om dit te kunnen doen. Zeker in de situatie waarin gevoeligheden spelen en/of (politieke) discussies al gaande zijn. Zoals we in Brunssum hebben gezien kan een bestuurder dan ook zelf met de vingers tussen de deur komen, zeker als die partij kiest. Dan word je al snel onderdeel van het politieke proces en wellicht zelfs doelwit van de ‘afrekening’. Er is dus een zekere kwetsbaarheid – of het nu een burgemeester of commissaris betreft – en dat moeten we onder ogen zien, omdat het kan leiden tot wegstappen of passiviteit.

Ik ben er mede daarom voorstander van de procesverantwoordelijkheid van de burgemeester en commissaris te vergroten, eventueel zelfs wettelijk in te kaderen, om hen mogelijkheden te bieden gericht te agenderen en te activeren.³⁵

Een actieve en zichtbare opstelling en houding lijkt mij hoe dan ook gewenst. De ‘hoeder’ van integriteit heeft zeker niet de verantwoordelijkheid voor de scheve schaats die anderen rijden.³⁶ Maar hij krijgt achteraf, als zijn zorgen, inzet en activering onvoldoende zichtbaar zijn, wel vaak verwijten op zijn bordje en wordt niet zelden medeverantwoordelijk gemaakt voor de ontstane situatie. Hoe onterecht en onverdiend wellicht ook.

³⁴ Essay Gerd Leers; ‘Van Vierkant naar Vergeving’, Dagblad de Limburger 25 januari 2020.

³⁵ Nagegaan zou moeten worden of in Artikel 170, lid 2 van de Gemeentewet (waarin bepaald is dat de burgemeester een taak heeft op het gebied van de integriteit) een bredere omschrijving van de mogelijkheden tot invulling daarvan gegeven zou kunnen worden.

³⁶ Speech van wnd. commissaris van de Koning, dhr. J. Remkes bij het afscheid van Theo Bovens.

Daarom: bespreekbaar maken, adviezen geven, verbeteringstrajecten en trainingen voorstellen en, in bijzondere situaties, ook actief meldingen doen en hulp vragen van burgemeesters onderling, bij commissarissen en commissarissen bij minister. Bij integriteitsdilemma's is er altijd de noodzaak van dialoog.

Natuurlijk is dat allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk kom je vaak alleen te staan en zal je alleen moeten beslissen, waardoor er een hoge mate van 'bestuurlijke eenzaamheid' bestaat. Bovendien: alles is politiek en zeker in probleemgemeenten, waar niet zelden in de onderlinge verhoudingen problemen bestaan of problemen persoonlijk worden gemaakt, laat je niet gemakkelijk het achterste van je tong zien. Twijfel wordt namelijk direct afgestraft of in het 'beste' geval pas later tegen je gebruikt. Met andere woorden: de veiligheid ontbreekt, er is onvoldoende ruimte en vertrouwen om dilemma's te bespreken. Zeker bij kleinere gemeenten ontbreken daarnaast de kennis en de ervaring om ten aanzien van weerbaarheid de juiste trainingen te kunnen bieden.

Mij lijkt dat hier een belangrijke taak ligt voor het lokale en het provinciale bestuur. Het zou naar mijn mening zeer de moeite waard zijn om te onderzoeken of een hulpstructuur zou kunnen bijdragen aan de noodzaak voor en behoefte aan een veilige vraagbaak. Een rustpunt waar, misschien wel letterlijk, een schouder aanwezig is om tegen aan te leunen, mee te sparren of zorgen mee te delen. En om advies te vragen, zonder dat dit verzoek als een boemerang bij je terugkomt. Ook op vragen van burgemeesters over hoe bijvoorbeeld verinnerlijking en vergroting van de weerbaarheid het beste vorm gegeven kunnen worden, zou dit steunpunt een antwoord kunnen bieden.

Ik ben er absoluut van overtuigd dat onafhankelijke, veilige steun en hulp bij de reflectie en oordeelsvorming van grote betekenis zullen zijn en kunnen bijdragen aan een actievere opstelling en versterking van de (eigen) weerbaarheid. Het zal ook mensen aan het denken zetten over hun eigen oordeel en hen wellicht hun beslissingen laten (her-)overwegen. In een dergelijk steunpunt zouden we ook de ervaringen kunnen bundelen en van daaruit best practices verspreiden en adviezen geven.

Reflectie

Zo ben ik zelf in mijn functie als burgemeester van Maastricht aangelopen tegen de kwestie van de aankoop van een vakantiewoning in Bulgarije. In de afweging die ik maakte om die woning aan te kopen heb ik mij breed laten adviseren door een financieel adviseur. Was het wel of niet verstandig die woning aan te kopen? Wat waren de financiële risico's?

Geen moment is het bij mij opgekomen eens te polsen of er eventueel ook politieke of bestuurlijke risico's waren en of de aankoop vanuit dat perspectief gezien wel een verstandige beslissing zou zijn. Ik zag er zelf op dat moment geen risico in. En dat bleek een foute inschatting te zijn, zo zie ik ook achteraf.

'De aankoop van de villa in Bulgarije is met Leers op de loop gegaan', zo concludeerden de hoogleraren Hans van den Heuvel en Leo Huberts. Hoewel hun conclusie – in navolging van het BING-rapport – was dat zij vaststelden dat er geen sprake was van niet integer handelen en vooropgezette of verwijtbare belangenverstrengeling werd aangetoond, constateerden zij: 'domme fouten wel en die kunnen de schijn van belangenverstrengeling oproepen. Maar ze moeten verre van de morele maatstaf van goed en fout worden gehouden'.³⁷

Inderdaad: ik had veel meer afstand moeten houden en – zeker in het begin – de signalen serieuzer moeten nemen. Een onafhankelijk, op afstand staande voorziening of hulpstructuur zou zeker bevorderd hebben dat ik mijn licht daar eens opgestoken zou hebben door het onderwerp bespreekbaar te maken zeker als de veiligheid en vertrouwelijkheid daarover was gewaarborgd. Maar natuurlijk had ik – zonder die structuur – zélf ook de politieke en bestuurlijke risico's beter moeten inschatten. Wellicht waren dan niet die domme fouten gemaakt en had het mij en mijn gezin heel veel leed kunnen besparen.

³⁷ Prof. dr. Hans van den Heuvel en prof. dr. L.W.J.C. Huberts, 'Meerwaarde van de bestuurskunde'; liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten 2010.

Commissie Bestuurscultuur Limburg

Bij die hulpstructuur heb ik het beeld voor ogen van een docking station, zoals dat bij moderne grasmaaiers al heel gewoon is. De automatische grasmaaier zoekt zijn weg daarnaartoe om zich op te laden en zijn coördinaten te herijken. Precies zoals dat zou kunnen werken bij bijvoorbeeld een provinciaal steunpunt of hulpstructuur. Een veilige omgeving, waar op deskundige en betrokken wijze advies en hulp geboden worden. Waar bestuurders geholpen en aangemoedigd worden om te reflecteren op politieke dilemma's. Waar trainingen geboden worden voor het vergroten van de weerbaarheid.

In zekere zin heeft waarnemend gouverneur Remkes al een in de praktijk werkend voorbeeld gecreëerd door de instelling van een provinciale commissie bestuurscultuur. Deze commissie heeft tot taak om "mogelijke integriteitskwesaties, onregelmatigheden en bestuurlijk deviante gedragingen in het openbaar bestuur van Limburg in de periode 2011 tot 2021, alsmede de in de periode 2011 tot 2021 reeds getroffen maatregelen en 'best practices' binnen de provincie Limburg, gericht op het bevorderen en waarborgen van een integer openbaar bestuur in kaart te brengen."³⁸

Het zou mijns inziens zeer de moeite waard zijn te onderzoeken of deze commissie op termijn omgezet zou kunnen worden naar een meer permanente voorziening ten behoeve van de aanpak en de facilitering van het denken over integriteit en het versterken van de weerbaarheid, zoals ik die hiervoor heb beschreven. En dan niet alleen in Limburg, maar ook in andere provincies.

Topsport

In de huidige discussies over het openbaar bestuur is integriteit en het integriteitsbesef een uitermate belangrijk en telkens weer opnieuw besproken onderwerp. Of het nu gaat om de overstap van een minister naar een andere functie, het aftreden van het complete college van gedeputeerde staten, zoals recent in de provincie Limburg gebeurde, of de discussie, zoals in Brunssum, over de benoeming van een omstreden politicus tot wethouder. Er bestaan vele regels, wetten en verordeningen die allemaal bedoeld zijn om de integriteit te bevorderen en ontsporingen te voorkomen.

³⁸ Programma Bestuurscultuur Limburg, 25 juni 2021.

Voor menig bestuurder zijn het vaak begrippen en kaders die pas echt relevant en van betekenis worden als er iets aan de orde is. Niet zelden is het dan te laat. En dan zijn er bijna altijd meteen ook problemen, want in onze huidige samenleving en het sterk gepolariseerde en gepolitiseerde bestuurlijke bestel accepteren we geen risico's en worden fouten, die inherent zijn aan mensenwerk, nauwelijks getolereerd. Voor relativering en het accepteren van nuances is niet veel ruimte. In plaats daarvan willen we juist onmiddellijke oplossingen en vooral afrekenen met degene die als zondebok kan worden aangewezen.

Daarom is het zo van belang dat we ons continue realiseren dat ons handelen vragen kan oproepen. Dat het uitlegbaar moet zijn en dat we open zijn over de gemaakte afwegingen. Ongetwijfeld zal voor veel bestuurders gelden dat men het allemaal goed meent te doen. Maar blijkt toch achteraf dat het morele besef onvoldoende wakker was of 'verstoep' vanwege allerlei andere persoonlijke of politieke omstandigheden. Daarom moet dat besef wakker en alert gehouden worden. Dag in dag uit. Integriteit en weerbaarheid en de dagelijkse toepassing daarvan is topsport. Het vereist een continue besef en training. Ik ben dat ook pas gaandeweg gaan inzien.

Natuurlijk is er ook de andere kant van de medaille. Bij integriteitsdiscussies en integriteitsdilemma's moet er ook sprake zijn van een dialoog. Het eerlijke gesprek over de afwegingen en keuzes die gemaakt zijn, die op hun beurt geleid hebben tot de situatie waarvoor we staan. Juist omdat het om zoiets belangrijks en kostbaars als integriteit gaat, moeten we zorgvuldig zijn en niet bij voorbaat al conclusies trekken die achteraf nauwelijks nog terug te nemen of te relativieren zijn. Het kwaad is dan al geschied.

Het komt bij integriteitsonderzoek helaas nog steeds voor dat personen vals beschuldigd worden of dat van een mug een olifant gemaakt is. En dat slaat wonden, grote wonden. Meestal is er dan niemand die zich nog bekommert om de getroffene. Die niet alleen politiek of bestuurlijk beschadigd is, maar vooral ook als mens en persoon. Zoals Huberts terecht opmerkt in zijn bijdrage aan het handboek integriteit: "integer zijn willen we allemaal, het gaat om een hoerawoord, niemand wil beschuldigd worden van niet integer zijn."³⁹ Word je dat wel – hetgeen zeker bij bestuurders vaak gepaard gaat met de nodige media-aandacht – dan kom je in zwaar weer. Qua functie, opereren maar vooral als persoon. En met jou je partner, jouw gezin, je omgeving. Steeds meer burgemeesters, wethouders en raadsleden zijn bang

³⁹ L.W.J.C. Huberts, visies op integriteit. Handboek integriteit 2012.

beschuldigd te worden van niet integer handelen. Door alle incidenten die terecht en onterecht naar buiten komen, zijn zij vaker voorzichtig en bang.⁴⁰

Politiek zou, zeker in het geval van integriteitskwesties, dan ook niet moeten draaien om onderlinge verhoudingen en persoonlijke gevoelens, maar om inhoudelijke standpunten en de opgave het goede te doen voor de gemeenschap. En daarom is het belangrijk dat we niet alleen veel aandacht geven aan de ontwikkeling van een groter en diepgaander integriteitsbesef, maar dat we ook beseffen dat het oordelen over anderen zorgvuldig en precies moet zijn en dat politieke of persoonlijke motieven hierbij misplaatst en zelf niet integer zijn. Immers: wat u niet wil dat u geschiedt, doe dat ook de ander niet.

En dat brengt mij terug naar de inleiding van dit essay, de open brief van een vijftal wetenschappers in de Volkskrant van 1 september jl. en hun klemmende pleidooi om te investeren in leiderschap dat moreel redeneren, integer handelen en het bieden van tegenspraak in het dagelijkse werk mogelijk maakt en stimuleert.

Een integriteitssysteem dat hierin voorziet is naar mijn overtuiging niet te realiseren door een paar nieuwe wetten of regeltjes toe te voegen aan het huidige stelsel. Doorslaggevend zal zijn dat bij bestuurders het besef gaat ontstaan dat voor integer besturen een open, eerlijke en betrokken bestuurscultuur randvoorwaarde is. En dat niet zozeer wetsartikelen of regeltjes bepalend zijn voor vertrouwen maar de daadwerkelijk integere opstelling en houding van de betrokken politici zelf.

Ik mag zeer hopen dat in de aanpak en het programma van BZK dat gericht is op de versterking van de integriteit hierop het accent zal worden gelegd. Ik zou dat in ieder geval zeer willen bepleiten.

⁴⁰ Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers.

Samenvatting en conclusies

Dit essay is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan mij werd gevraagd om, met de ervaringen die ik onder andere heb opgedaan als waarnemend burgemeester van de gemeente Brunssum, vanuit politiek bestuurlijk perspectief te reflecteren op de ontwikkelingen met betrekking tot de integriteit sinds 2017, en zo mogelijk concrete handvatten voor de bestuurspraktijk te formuleren.

Voor mijn bijdrage heb ik in dit essay ervoor gekozen de aandacht vooral toe te spitsen op de vraag wat er kan verbeteren in het gedrag en de houding van de betrokken bestuurder zélf. Hoe kunnen we de invulling en uitwerking van integriteit in de praktijk intensiveren en effectiever maken en meer bij de tijd laten zijn.

Om die vraag te kunnen beantwoorden en in de juiste context te plaatsen heb ik eerst aansluiting gezocht bij de wetenschap en de daar bestaande visies op integriteit en de relatie tussen integriteit en goed bestuur. Integriteit blijkt niet alleen van groot belang en betekenis te zijn, zeker voor het openbaar bestuur, maar is ook in hoge mate ongrijpbaar. Daarom ben ik wat langer blijven stilstaan bij het inmiddels veel gebruikte onderscheid tussen de zogenaamde harde en zachte aspecten van integriteit.

Vervolgens ben ik ingegaan op de casus Brunssum. Wat trof ik aan toen ik aantrad als waarnemend Burgemeester (januari 2018)? Welke aanpak heb ik gekozen? Wat zijn mijn bevindingen? De logische vervolgvraag is dan uiteraard: wat kan de casus Brunssum ons leren voor andere gemeenten? Met andere woorden: welke lessen zijn er te trekken? In dit onderdeel trek ik een aantal conclusies uit de specifieke situatie en de ervaringen in Brunssum en geef ik een aantal adviezen ten aanzien van een mogelijke aanpak elders.

In het voorlaatste hoofdstuk van dit essay maak ik die advisering breder voor wat betreft het terrein van de integriteit en het goed bestuur. Ook werk ik een aantal voorstellen uit om het integriteitsbesef, de verinnerlijking ervan en de weerbaarheid tegen bedreigingen en verkeerde beïnvloeding bij bestuurders, met name op lokaal en provinciaal niveau, te vergroten. Ik heb me daarbij laten leiden door de vraag hoe het kan dat, ondanks het bestaan van vele regels, gedragscodes, afspraken en

instrumenten, politici en bestuurders er niet altijd in slagen hun handelen daarmee in overeenstemming te brengen. Hoe kan het dat er problemen opdoemen die uitgroeien tot de zoveelste integriteitskwestie, waar pas achteraf, vaak met grote politieke en persoonlijke schade, naar de oorzaak wordt gezocht?

In de antwoorden die ik daarop formuleer staan de verinnerlijking en het vergroten van de weerbaarheid van de betrokken politici en bestuurders centraal. Kern daarbij is het diepgevoelde besef dat we het niet alleen moeten zoeken in nog meer regels en instrumenten, maar er vooral voor moeten gaan zorgen dat alles wat er op dit terrein al bestaat en is afgesproken gaat 'leven' voor de betrokken politici en bestuurders, en dat dit ook concreet toepasbaar wordt. Daarnaast is het van groot belang dat politici en bestuurders meer weerbaar worden en niet-integere situaties beter leren herkennen, zodat zij steviger in hun schoenen kunnen gaan staan.

Ik kom daarbij tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Het onderwerp integriteit dient een vaste plek te krijgen op de agenda van de colleges van B en W en gedeputeerde staten én de gemeenteraad resp. provinciale staten.
- Commissarissen van de Koning zouden hiertoe de burgemeesters dienen aan te aanmoedigen en te ondersteunen en zelf ook initiatieven daartoe te nemen.
- De positie van burgemeesters op het gebied van de integriteit behoeft verdere ondersteuning. De landelijke invoering van de zgn. risicoanalyse t.b.v. de benoeming van wethouders kan daarbij helpen. In overleg met NGB en VNG dient nagegaan te worden welke concrete instrumenten wellicht nog aanvullend nodig zijn.
- De rol van de commissaris van de Koning verdient versterking qua informatievoorziening. Hij/zij zou zelfstandig moeten kunnen overgaan tot het inwinnen van informatie en daarbij niet afhankelijk moeten zijn van de burgemeester.
- De minister zou minimaal één keer per jaar met alle commissarissen moeten spreken over integriteit en welke behoeften er zijn gezien hun rol op dit vlak als rijksorgaan.

- Er is een nauwe samenhang tussen goed bestuur, bestuurscultuur én integriteit. Het is van groot belang dat burgemeesters en commissarissen stelling (durven) nemen als zij zien dat de bestuurscultuur hapert of dat de kwaliteit van het bestuur aan het inboeten is. Zij moeten daartoe aangemoedigd en ondersteund worden.
- In de bevordering van het deugdzame bestuur hebben zowel burgemeester als commissaris van de Koning een belangrijk rol. Het bewaken en bevorderen van de sfeer en de politieke mores binnen het lokale openbaar bestuur zou meer aandacht moeten krijgen. Krachtige tegenspraak moet mogelijk gemaakt worden en kansen krijgen. Dat is een verantwoordelijkheid voor zowel bestuurders als ook de politiek, waarbij ook zorg moet worden gegeven aan het creëren van een veilige omgeving.
- Integriteitskwesaties moeten niet op voorhand al politiek worden uitgebuit en leiden tot confrontatie en polarisatie. Integriteitszorgen en risico's lopen wat hun impact en aard betreft zeer uiteen en zijn niet per definitie allemaal onacceptabel en waar. Dat vraagt om zuiverheid en zorgvuldigheid, ook om te voorkomen dat 'alles op een hoop wordt gegooid'. Hier ligt ook een grote verantwoordelijkheid voor de pers.
- Door veranderende wijzen van werken (gemeenten en provincies werken tegenwoordig veel meer samen in zogenaamde netwerken) moeten bestuurders en politici leren hoe zij niet-integere situaties beter kunnen herkennen. Er dient meer aandacht en training te komen voor het totstandkomings- en verantwoordingsproces van keuzes.
- Het leren maken van afwegingen en keuzes bij morele en ethische dilemma's is zeker ook voor het openbaar bestuur een belangrijk gegeven. Meer aandacht voor moresprudentie en een betere aansluiting en verdieping op dit vlak, ook op het terrein van het openbaar bestuur, acht ik de moeite van een nadere verkenning waard.
- Tegenmacht en tegenkracht moet georganiseerd, toegestaan en ook in de praktijk toegepast worden. Tegensprekers moeten zich (durven) melden en actief manifesteren en eventueel een tandje bijzetten als ze niet gehoord worden. En niet wegstijven of berusten.

- Er moet aanzienlijk meer energie gestoken worden in het versterken van het vertrouwen door informatie te delen, de participatie van bewoners te versterken en het debat aan te gaan. Politieke bestuurders en ambtsdragers hebben hierbij een belangrijke verantwoordelijkheid; zij dienen er zorg voor te dragen dat afdoende en transparante *checks and balances* worden ingericht.⁴¹
- Bij bestuurders moet indringender het besef gaan ontstaan dat voor integer besturen een open, eerlijke en betrokken bestuurscultuur randvoorwaarde is. En dat niet zozeer wetsartikelen of regeltjes bepalend zijn voor vertrouwen maar de daadwerkelijk integere opstelling en houding van de betrokken politici zelf. Hier zou in de aanpak en het programma van BZK dat gericht is op de versterking van de integriteit het accent moeten worden gelegd.
- Onderzocht zou moeten worden of een (lokale of provinciale) hulpstructuur zou kunnen bijdragen aan de behoefte aan een veilige vraagbaak. Ook de verinnerlijking van integriteit en vergroting van de weerbaarheid moeten daarin meegenomen worden.

Honthem, 25 november 2021

Gerd Leers

⁴¹ P.H.A. Frissen, W. Sorgdrager, J. Ferket en J.M. Schulz: 'de schijn en feiten'; een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond. (2012/2013).

*Bestuurlijke
problemen en
bestuurlijke
integriteit: welke
nieuwe stappen
zijn nodig?*

1 Inleiding

Dit essay is geschreven op uitnodiging van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft, kort weergegeven, bestuurlijke integriteit en bestuurlijke problemen.

In maart 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de agenda bestuurlijke integriteit laten verschijnen. Sindsdien is een start gemaakt met wetgeving en met beleid ter zake. Het ministerie stelt bijvoorbeeld een zogeheten ‘basisscan integriteit voor bestuurders’, een handreiking voor politieke partijen bij kandidaatstelling en een modelgedragscode integriteit ter beschikking. Dit essay maakt een tussenbalans op. Wat is er in de tussentijd gedaan (wetgeving, beleid)? Wat is er in de tussentijd gebeurd (casus integriteit en bestuurlijke problemen)? En wat zou in een volgende kabinetsperiode prioriteit moeten krijgen? Werpen recente affaires een nieuwe blik op de eerder voorgestelde maatregelen? Is er in de praktijk behoefte aan nieuwe of andere instrumenten en bevoegdheden?

Om deze vragen te beantwoorden, geef ik eerst een terugblik naar mijn rapport over gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen van eind 2017 (par. 2). Ik ga vervolgens kort in op het verschil tussen bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit (par. 3). Vervolgens ga ik in op wetgeving en beleid: wat is er sinds 2017 gedaan (par. 4)? Daarna behandel ik enkele casus uit de praktijk: wat is er sindsdien gebeurd (par. 5)? Dat brengt mij op de vraag wat in de komende kabinetsperiode aan wetgeving en beleid ter zake nodig is: wat moet er gedaan (par. 6)?

De tekst van dit essay is afgesloten in november 2021.

2 Terugblik: interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen

In 2017 schreef ik in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het rapport 'Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen'. Het verscheen in 2018.¹ In het rapport stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Op welke wijze kunnen nieuwe instrumenten en bevoegdheden, op grond waarvan kan worden geïntervenieerd in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen en met problemen van ondermijning, concreet vorm krijgen?
- Welke haken en ogen kleven aan deze nieuwe instrumenten en bevoegdheden?
- Hoe verhouden de voorgestelde instrumenten en bevoegdheden zich tot het (grond)wettelijke kader?

Uit deze vragen wordt duidelijk dat het onderzoek vooral gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen betrof. Daarnaast gaf het rapport aandacht aan gemeenten, die bestuurlijke problemen ondervinden als gevolg van ondermijning.

Voor wat betreft de aanhoudende bestuurlijke problemen stelde ik de volgende mogelijke oplossingen voor:

- In de praktijk blijkt informele druk van de commissaris van de Koning goed te werken om aanhoudende bestuurlijke problemen te voorkomen of op te lossen. De commissaris kan deze druk echter niet 'omzetten' naar formele bevoegdheden. Daar bestaat echter wel behoefte aan. Deze bevoegdheden zouden als 'stok achter de deur' moeten werken als de informele druk niet of onvoldoende zou werken;

¹ J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

- Een waarnemend burgemeester met een opdracht, zoals het herstellen van de bestuurlijke rust. Daarvoor is geen wetswijziging nodig. Daarnaast kan gedacht worden aan een vetorecht van de burgemeester bij collegebesluiten. Daarvoor is wel wetswijziging nodig. Een vetorecht bij raadsbesluiten is in strijd met art. 125, eerste lid, Grondwet;
- Een aanwijzingsbevoegdheid aan het gemeentebestuur is moeilijk denkbaar in verband met art. 132, derde lid, Grondwet: positief toezicht is, in de huidige interpretatie van dit artikellid alleen mogelijk bij medebewind. Dat zou gelden voor aanwijzingen te geven door de commissaris van de Koning, een waarnemend burgemeester, een regeringscommissaris of een inspecteur;
- Indien de raad niet goed functioneert vanwege de aanhoudende bestuurlijke problemen, is ontbinding van de raad denkbaar. Daarvoor is wijziging van de Grondwet nodig, omdat raadsontbinding thans alleen mogelijk is door een ad hoc wet in formele zin (art. 129, vierde lid, Grondwet);
- Bij structureel absentisme zou een raadszetel ontnomen kunnen worden. Ook hiervoor is wijziging van de Grondwet nodig (vanwege het vrije mandaat van raadsleden);
- Te denken valt aan een informatierecht van de toezichthouder. Hij moet, op zijn verzoek, op de hoogte worden gehouden van raads- en collegebesluiten en van de achterliggende informatie. Daarnaast is denkbaar dat hij raads- en collegevergaderingen mag bijwonen en bevoegd is daar het woord te voeren. Daarvoor is wijziging van de Gemeentewet nodig;
- Ten slotte noem ik hier de mogelijkheid – even afgezien van de vraag naar de wenselijkheid daarvan – om in het reglement van orde van de raad op te nemen dat afgesplitste fracties minder rechten hebben in een raadsvergadering (zoals spreekrecht en fractieondersteuning).

Daarnaast zijn er gemeenten die te maken krijgen met bestuurlijke problemen, heel specifiek als gevolg van ondermijning. Daarvoor heb ik de volgende maatregelen en instrumenten voorgesteld:

- Een Verklaring omtrent gedrag (VOG) voor collegeleden. Ook voor raadsleden kan een VOG worden gevraagd, met dien verstande dat het niet kunnen overleggen daarvan niet kan betekenen dat zij niet benoemd mogen worden. Dat zou immers een beperking van het passief kiesrecht betekenen;
- Een uitbreiding van de verboden handelingen (art. 15 Gemeentewet);
- Een uitbreiding van de beperking van het passief kiesrecht vanwege bepaalde strafrechtelijke delicten;
- Een uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob;

- Daarnaast zouden de Belastingdienst en de AIVD fiscaal onderzoek c.q. naslag kunnen verrichten bij de benoeming van raadsleden of wethouders, zoals dat nu ook al gebeurt bij de benoeming van burgemeesters;
- De mogelijkheid van bestuurlijke pluk-ze-wetgeving.

In mijn conclusies heb ik vooral aangedrongen op: een toezichthouder die aan het gemeentebestuur kan worden toegevoegd en toegang heeft tot alle gemeentelijke documenten en tot raads- en collegevergaderingen (recht op bestuurlijke toegang); een aanwijzingsbevoegdheid; een VOG; en de mogelijkheid van naslag door de AIVD en fiscaal onderzoek door de Belastingdienst.

3 Bestuurlijke probleemgemeenten en bestuurlijke integriteit

De politieke en wetenschappelijke discussie over bestuurlijke probleemgemeenten en bestuurlijke integriteit loopt vaak in elkaar over. Dat is logisch, omdat deze onderwerpen nauw aan elkaar verwant zijn. In gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen spelen vaak ook integriteitskwesaties. En gemeenten die veel integriteitskwesaties kennen, hebben veelal te kampen met aanhoudende bestuurlijke problemen. Het zijn bovendien beide belangrijke onderwerpen, omdat zij vaak een grote impact hebben op de lokale samenleving. De in de vorige paragraaf genoemde maatregelen kunnen soms ook voor beide problemen een oplossing bieden. Niettemin moeten de onderwerpen worden onderscheiden. Niet in alle gevallen spelen er in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen integriteitskwesaties. En indien zich een integriteitszaak voordoet, is niet altijd sprake van een gemeente met aanhoudende bestuurlijke problemen.

Eerder heb ik gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen als volgt gedefinieerd: gemeenten die evident en zichtbaar problemen in politiek en bestuur kennen, door het aftreden van meer dan één burgemeester en/of wethouders, waarbij ook botsingen in de gemeenteraad plaatsvinden die doorgaans niet slechts van zakelijke aard zijn.² Het gaat dus om structurele problemen, die zich langdurig voordoen. Er is niet altijd sprake van structureel problematisch of ondeugdelijk beleid; de problemen liggen vaak in politieke en persoonlijke verhoudingen. Het gaat om het functioneren van de raad en het college en de wijze van (bijvoorbeeld) bejegening en besluitvorming daarin.³

² De definitie is van Korsten: A.F.A. Korsten, 'Gezond bestuur' en de ziekte die 'probleemgemeente' heet, essay 2011.

³ J.L.W. Broeksteeg, *Intervenieren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 11-12. Zie daar ook voor verdere literatuursuggesties.

Integriteit valt op vele manieren te definiëren. Voor dit essay gebruik ik de volgende beschrijving. Integriteit betekent dat politieke ambtsdragers op een onafhankelijke wijze het algemeen belang behartigen, en niet persoonlijke belangen. Integriteitsnormen willen belangenverstrengeling en belangenconflicten voorkomen.⁴

Hierna zal blijken van bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit in de voorstellen door elkaar heen lopen. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn, zolang duidelijk is welke doelen de maatregelen beogen.

⁴ Vergelijk: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020, p. 13.

4 Wat is er gedaan?

Sinds de verschijning van het rapport over gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen en de daaropvolgende agenda bestuurlijke integriteit, zijn de nodige wetgevings- en beleidsstappen gezet om deze thema's aan te pakken.

De brief van 19 maart 2018

De aftrap werd gegeven door een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer.⁵ In de brief constateert de minister dat het gemeentebestuur zelf over de instrumenten en bevoegdheden beschikt om bestuurlijke problemen aan te pakken en dat ook bijvoorbeeld de commissaris van de Koning hierbij een taak kan hebben. Niettemin, zo constateert zij, bestaat er behoefte aan meer instrumenten en bevoegdheden. Ik noem niet alle, maar wel de belangrijkste voorstellen. In de eerste plaats zijn twee handreikingen ontwikkeld: de handreiking Integriteitstoets kandidaten decentrale politieke partijen en de handreiking Integriteit politieke ambtsdragers.

Daarnaast kondigt de minister een wijziging van de Gemeentewet aan, voor de verplichting van een VOG voor wethouders. Daaraan koppelt zij een risicoanalyse van kandidaten. Verder wil zij wijziging van art. 28 Gemeentewet omtrent de stemverboden; de bepaling roept in de praktijk, mede naar aanleiding van jurisprudentie, vragen op en verdient verduidelijking. Op de meer lange termijn zou de zorgplicht van de burgemeester voor wat betreft de integriteit van de gemeente (art. 170, tweede lid, Gemeentewet) nader uitgewerkt moeten worden. Voorts zou de juridische positie van de commissaris van de Koning, in zijn toezichtstaak ten opzichte van gemeenten, versterking behoeven, bijvoorbeeld met de mogelijkheid een waarnemend burgemeester met een expliciete opdracht te belasten. Meest vergaand is het voorstel om, door wetswijziging, bestuurlijk toezicht 'ter plaatse' mogelijk te maken: dat is hiervoor aangeduid als een bestuurlijk informatierecht van de toezichthouder (veelal de commissaris van de Koning), in combinatie met de bevoegdheid raads- en collegevergaderingen bij te wonen en daar het woord te mogen voeren.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146.

Twee handreikingen

In de zojuist besproken brief werd gesproken over twee handreikingen. De eerste is de handreiking Integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen. In de handreiking, gericht aan gemeenteraden en burgemeesters, worden enkele handvatten aangereikt voor een risicoanalyse van kandidaat-raadsleden. Het betreft dan vooral procedurele aspecten, zoals transparantie en respecteren van de privacy. Daarbij gaat een checklist risicoanalyse integriteit.⁶ De handreiking Integriteit politieke ambtsdragers bestond al langer en wordt regelmatig vernieuwd, meest recent in mei 2021. Daarin zijn inhoudelijke normen opgenomen, zoals over nevenfuncties, geschenken, vergoedingen, etc. De handreiking bevat ook de model-gedragscodes, zoals die zijn voorgeschreven in art. 15, derde lid, art. 41c, tweede lid, en art. 69, tweede lid, Gemeentewet.

Brief van 12 oktober 2018 en oplevering nog twee handreikingen

Voordat het tot een wetsvoorstel komt, zendt de minister nog een brief aan de Tweede Kamer. Deze brief, van 12 oktober 2018, geeft weer dat een aantal producten bijna gereed is, namelijk de basisscan integriteit en een escalatieladder bij bestuurlijke problemen, en dat een wetsvoorstel in voorbereiding is, met daarin onder meer opgenomen de VOG, een nieuwe regeling omtrent stemonthouding en bestuurlijk toezicht ter plaatse.⁷ Het wetsvoorstel komt hierna aan bod.

In maart 2019 komt allereerst de Basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders gereed.⁸ Deze moet voorzien in een analyse van integriteitsrisico's van kandidaat-bestuurders. Net zoals de handreiking Integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen is de Basisscan sterk gericht op de procedure van een risicoanalyse integriteit. Daarbij worden onderwerpen als informeren, wederhoor en privacy beschreven.

De escalatieladder bij bestuurlijke problemen is uiteindelijk in maart 2020 gereed gekomen.⁹ Deze Handreiking bevordering bestuurlijke kwaliteit voor burgemeesters

⁶ Beide documenten zijn een bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 28 844, nr. 146. Een nieuwe versie van de handreiking integriteitstoetsing werd in oktober 2019 aan de Kamers aangeboden: bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 28 844, nr. 192. In *Kamerstukken II 2019/20*, 28 844, nr. 218 kondigt de minister aan dat de handreiking integriteit politieke ambtsdragers en de modelgedragscodes nogmaals vernieuwd gaan worden. Daarnaast komt er een handreiking Verboden handelingen. Zie hierna.

⁷ *Kamerstukken II 2018/19*, 28 844, nr. 156.

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 28 844, nr. 173.

⁹ *Kamerstukken II 2018/19*, 28 844, nr. 186.

bevat een vragenlijst, op grond waarvan burgemeesters tot het inzicht kunnen komen in hoeverre in hun gemeente interventies nodig zijn vanwege bestuurlijke problemen. Ook kent deze Handreiking een interventieladder, die uit drie fases bestaat. Fase 1 betreft onder meer het bespreekbaar maken van (gedrags)patronen, het geven van feedback, het bespreken van integriteit en bestuurscultuur, intervisie met burgemeesters en de mogelijke instelling van een integriteitscommissie. Fase 2 kent onder meer een bestuurskrachtmeting, advies door de commissaris van de Koning, een onafhankelijke analyse van de bestuurscultuur en het opstellen van een integriteitsrapport van een (kandidaat-)wethouder. Fase 3 betreft het doen van aangifte bij strafbare feiten, een verzoek aan de commissaris van de Koning om hulp en mediation.¹⁰

Toezicht op integriteit van wethouders

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verrichten onderzoekers van de Radboud Universiteit en Dick de Cloe, oud-Tweede Kamerlid en waarnemend burgemeester, onderzoek naar integriteitsprocedures bij benoeming van wethouders, mede in het licht van het hoofdschap van de raad.¹¹ Zij constateerden dat de burgemeester in een kwetsbare positie verkeert. Hij heeft een zorgplicht voor de bevordering van de gemeentelijke bestuurlijke integriteit, maar geen bevoegdheden om deze zorgplicht waar te maken. Integriteitskwesaties kunnen de burgemeester bovendien in de politieke arena trekken: hij kan partij worden in een integriteitsconflict (zie ook hierna bij de bespreking van de casus). Zij pleitten er daarom voor, om de daadwerkelijke toetsing aan integriteitsnormen te beleggen bij een onafhankelijke toetsingscommissie, vergelijkbaar met een commissie voor de bezwaarschriften of een referendumcommissie. Een gemeentelijke commissie toetst, bij twijfel verwijst zij door naar een provinciale toetsingscommissie. Vanwege het verplichtende karakter van deze procedure – zij veronderstelt medewerking van (kandidaat-)wethouders – behoeft zij wettelijke verankering.

Wetsvoorstel 35 546: eerste tranche wetgeving

In september 2020 dient de minister een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer, mede ter uitvoering van de hiervoor besproken brief.¹² Het wetsvoorstel regelt veel onderwerpen, waarvan ik de belangrijkste hier noem.

¹⁰ BMC, *Handreiking bevordering bestuurlijke kwaliteit voor burgemeesters*, maart 2020.

¹¹ P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020.

¹² *Kamerstukken II 2019/20, 35 546*, nrs. 1-3.

Wellicht meest in het oog springend (althans het meest in de media aangehaald) is een nieuw art. 36a, tweede lid, Gemeentewet (onder vernummering van de overige leden). De bepaling betreft de benoembaarheidsvereisten voor het wethouderschap. Het nieuwe artikellid bepaalt, kort weergegeven, dat een wethouder bij zijn benoeming in het bezit is van een VOG. Omdat de bepaling als een benoembaarheidsvereiste is geformuleerd, kan een kandidaat niet tot wethouder worden benoemd, indien hij niet in het bezit van een VOG is.

Op grond van een nieuw art. 182, tweede lid, Provinciewet is de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) bij de uitvoering van zijn taak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c (dat is: advisering en bemiddeling bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is), bevoegd alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en kennis te nemen van alle bescheiden waarover het gemeentebestuur beschikt en waarvan naar het redelijk oordeel van de commissaris kennisneming voor het vervullen van die taak nodig is. De memorie van toelichting spreekt over een bestuurlijke toegangsbevoegdheid.

Het wetsvoorstel bevat voorts een nieuwe regeling omtrent geheimhouding, in een nieuw Hoofdstuk VA. Geheimhouding houdt, zo blijkt uit de memorie van toelichting, nauw verband met integriteit. Omdat in de gemeentelijke praktijk onduidelijkheid bestaat over de bestaande regeling, vooral voor wat betreft structuur en terminologie. Het voorstel strekt tot een vereenvoudiging van de regeling, waartoe opname in een afzonderlijk hoofdstuk ook behoort. Daarnaast wordt art. 28 Gemeentewet omtrent stemonthouding aangepast, in die zin dat de bepaling ook de deelname aan de beraadslagingen gaat omvatten, maar de toepassing van art. 2:4 Awb op de stemmingen uitsluit. Ook deze regeling zou voor de gemeentelijke praktijk verduidelijking ten opzichte van de huidige regeling moeten bieden.

Gezien de teneur van het verslag, lijkt de Tweede Kamer positief te staan tegenover het voorstel.¹³ Het is de bedoeling dat deze tranche voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 in werking is getreden. Hieronder kom ik terug op een wijziging van de eerste tranche wetgeving.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 546, nr. 5.

Notitie raadsontbinding

In oktober 2019 nam de Tweede Kamer met een zeer ruime meerderheid de motie-Middendorp c.s. aan, waarin zij de regering verzoekt om deze kabinetsperiode met een voorstel tot grondwetswijziging te komen om tussentijdse verkiezingen van gemeenteraden mogelijk te maken.¹⁴ In juni 2020 zendt de minister, ter uitvoering van deze motie, een notitie over raadsontbinding aan de Tweede Kamer.¹⁵

Raadsontbinding is, zo wordt ook in de notitie betoogd, een mogelijke oplossing bij (aanhoudende) bestuurlijke problemen. Nu is raadsontbinding nog slechts mogelijk door een wet ad hoc, bij herindeling en in geval van grove taakverwaarlozing.

De notitie verkent de mogelijkheden van meer reguliere raadsontbinding en stelt een drietal varianten aan de orde. De eerste is zelfontbinding. Deze variant doet geen afbreuk aan het hoofdschap van de raad, maar het is de vraag of het een effectief middel is. Immers, een meerderheid van de raad moet instemmen met ontbinding, terwijl dezelfde meerderheid onderdeel van het bestuurlijke probleem kan zijn.

De tweede variant is ontbinding door het college. Daarmee gaat het gemeentelijke bestuursmodel sterk op het (landelijke) parlementaire stelsel lijken.

Grondwetswijziging is vereist, nu deze variant aanmerkelijk afbreuk doet aan het hoofdschap van de raad. Ontbinding door een provinciaal ambt ligt niet voor de hand, omdat het provinciebestuur niet kan ingrijpen in de verhoudingen tussen gemeentelijke bestuursorganen, ook niet in het kader van bestuurlijk toezicht.

De derde variant betreft ontbinding door de regering bij koninklijk besluit. Daarmee zou de regering echter diep in de gemeentelijke autonomie ingrijpen. Om die reden zou zo'n bevoegdheid van de regering met waarborgen omkleed moeten zijn. Daarbij is vooral een rol weggelegd voor de commissaris van de Koning, die de regering van advies dient over de aard van de problematiek en een mogelijk passende oplossing, met inbegrip van een reëel tijdpad in het licht van herstel van de bestuurlijke verhoudingen. De raad wordt gehoord.

De notitie stelt overigens ook ontbinding door de burgemeester voor, maar dan slechts in relatie tot de (direct) gekozen burgemeester. Deze variant blijft hier buiten beschouwing, maar ik kom daarop in par. 6 nog terug. De Kamer heeft eerst in juli 2021 schriftelijk verslag uitgebracht¹⁶, dat nog op antwoord van de minister wacht.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 14.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 128.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 2021D22731.

De staat van het burgemeestersambt

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben onderzoekers in januari 2021 de staat van het burgemeestersambt in kaart gebracht.¹⁷ Voor dit essay is relevant, dat de onderzoekers constateren dat de integriteitstaak van de burgemeester, op grond van art. 170, tweede lid, Gemeentewet, een spanning oplevert. Dat komt, zo stellen zij, omdat de burgemeester in toenemende mate afhankelijk is van de gemeenteraad. Het is voor hem lastig om in een collegiaal bestuur en in samenwerking met de raad anderen (wethouders, raadsleden, ambtenaren) de maat te nemen. De onderzoekers stellen vast dat burgemeesters die gedwongen moesten vertrekken, nogal eens met integriteitsteksties van anderen te maken hebben gehad. Hierna komt nog aan bod dat dit bijvoorbeeld geldt voor de commissaris van de Koning van Limburg, die moest aftreden vanwege integriteitsteksties van gedeputeerden.

De onderzoekers stellen voor om de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit naar de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) over te hevelen. Daarmee zou een potentiële bron van spanning en conflict verdwijnen, waardoor de burgemeester andere rollen beter kan vervullen.

Nieuwe handreikingen

In februari 2021 biedt de minister nieuwe handreikingen aan.¹⁸ In de eerste plaats is dat de handreiking Integriteit politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen, met de daarbij behorende gedragscodes. Daarin is onder meer een nieuw hoofdstuk opgenomen over de werving en selectie van politieke ambtsdragers. Daarin zijn weer verwijzingen opgenomen naar de eerdergenoemde Basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders en de Handreiking omtrent integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen.

Daarnaast is een Modelbeleidskader verboden handelingen opgesteld. Vanwege de moeilijke leesbaarheid van art. 15 Gemeentewet biedt het modelbeleidskader inzicht in de reikwijdte en werking van deze bepaling, zowel voor de politieke ambtsdrager in kwestie als voor het tot ontheffing bevoegde gezag. Tot slot constateert de minister dat inmiddels vrijwel alle decentrale overheden inzage bieden in nevenfuncties en -inkomsten van politieke ambtsdragers. De minister is voornemens om in organieke wetgeving te regelen dat gemeenten deze functies en inkomsten op hun website

¹⁷ M. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, januari 2021.

¹⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 28 844, nr. 223.

moeten publiceren (naast de bestaande terinzagelegging). Ook zou de wet duidelijk moeten maken dat deze inzage en publicatie terstond na benoeming of aanvaarding van de nevenfunctie plaatsvindt.

Tweede tranche wetgeving

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel 'Bevorderen integriteit en functioneren openbaar bestuur' is vermeld, dat het betreffende wetsvoorstel een eerste tranche is van wetgeving over dit onderwerp. Een tweede tranche is voorzien. Zij zou de volgende onderwerpen bevatten:

1. de wettelijke verankering van een risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders.¹⁹ Voor de burgemeester wordt een vergelijkbare voorziening getroffen, waarbij de regeling daaromtrent rekening houdt met het verschil in aanstellingswijze en positie;
2. de commissaris van de Koning functioneert in toenemende mate als rijksorgaan, bijvoorbeeld als het gaat om bestuurlijke integriteit en bestuurlijke problemen in gemeenten. Dit stelt in de praktijk eisen aan de benoemingsprocedure van de burgemeester en de commissaris van de Koning, met betrekking tot de profiel-schets en het overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vertrouwenscommissie. De bedoeling is dat wettelijk te verankeren;
3. uitbreiding van de gronden om van het kiesrecht te worden ontzet en het verbod om een bestuurlijke functie te bekleden, als bijkomende strafrechtelijke veroordeling.

In eerste instantie was het de bedoeling dat zowel de eerste als de tweede tranche voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 in werking zouden zijn getreden. Naar aanleiding van een motie-Van der Graaf c.s.²⁰ zou het onderdeel onder 1 alsnog in de eerste tranche worden geregeld. Daarmee heeft de tweede tranche een minder spoedeisend karakter gekregen en kan zij ook na maart 2022 in werking treden. De minister geeft voorrang aan de tijdige inwerkingtreding van de eerste tranche.²¹ Inmiddels is bekend dat ook de risicoanalyse integriteit niet vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 geregeld zal zijn.

¹⁹ Zoals gevraagd in een motie-Van der Graaf: *Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 29.*

²⁰ *Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 29.*

²¹ *Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 223.*

Dwarsdoorsnede

Hiervoor heb ik chronologisch alle ontwikkelingen weergegeven van wetgeving en beleid met betrekking tot bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit. Wat valt daarin op?

In de eerste plaats een aanvankelijke voortvarendheid van wetgeving. De eerste tranche daarvan is in behandeling bij de Tweede Kamer. Daarin zijn bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit ruim opgevat: het gaat niet alleen om deze onderwerpen in strikte zin, maar breder: om het goede functioneren van het lokaal bestuur. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de voorgenomen aanpassingen van de geheimhoudingsregeling en de regeling van stemonthouding. Deze onderwerpen hebben vanzelfsprekend raakvlakken met bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit, maar hebben uiteindelijk een bredere reikwijdte. Niettemin is nadere regeling daarvan zinvol en wenselijk.

In de tweede plaats is het opvallend dat de nodige handreikingen tot stand zijn gekomen (al dan niet onder de termen van scan of kader). Hoewel deze handreikingen aan politieke ambtsdragers goed inzicht bieden in vraagstukken van (vooral) integriteit, kleven daaraan ook nadelen. Zij zijn moeilijk handhaafbaar – hetgeen ook wordt erkend in de begeleidende brieven; het gaat om het ‘goede gesprek’ – en het is niet altijd duidelijk waarom sommige normen niet in de organieke wetten zijn opgenomen. De kritiek die in de literatuur op gedragscodes is geuit, geldt ook voor handreikingen.²² Vanzelfsprekend zijn de handreikingen zinvol, maar nadere bezinning over de rol van handreikingen en gedragscodes (wat regel je waar?; welke regels wil je kunnen handhaven?) zou een volgende stap in het integriteitsbeleid kunnen zijn.

In de derde plaats valt het grote aantal ‘producten’ van het ministerie van BZK op. Ik noemde: de handreiking Integriteit decentrale politieke ambtsdragers; de handreiking integriteitstoetsing; het Modelkader verboden handelingen; de Modelgedragscodes; de basisscan Integriteit; de Handreiking bevordering bestuurlijke kwaliteit voor burgemeesters. Deze handreikingen en codes worden met enige regelmaat vernieuwd. Daardoor ontbreekt samenhang en overzicht. Beter zou het zijn alle regelingen te integreren in een ‘Handboek Integriteit voor Decentrale

²² H. Doornhof, S.A.J. Munneke, ‘De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden’, *de Gemeentestem* 2013, p. 633-638; D.J. Elzinga, ‘Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen’, *de Gemeentestem* 2015, p. 690-691; J.L.W. Broeksteeg, ‘Integriteit van volksvertegenwoordigers – een interne rechtsvergelijking’, *de Gemeentestem* 2015, p. 692-697.

Overheden'. Dit Handboek wordt jaarlijks, per 1 januari, van een update voorzien. Daardoor krijgen decentrale overheden beter zicht op alle regelingen en worden zij niet telkens met nieuwe handreikingen en codes geconfronteerd.

In de vierde plaats valt op dat het nodige nog in de pijlijn van wetgeving en beleid zit. De parlementaire behandeling van de eerste tranche is op dreef. De tweede tranche wetgeving laat echter nog op zich wachten. Hierna, in par. 6, kom ik terug op een 'grand design', een eindbeeld, waaraan deze wetgeving zou moeten voldoen.

In de vijfde plaats: enkele belangrijke aspecten van mijn eerdere rapport uit 2017 zijn nog niet opgepakt. Ik doel dan in het bijzonder op twee aanbevelingen. Ik heb in het genoemd rapport het ontmoedigen van afsplitsingen genoemd.²³ Daarover was ik weliswaar kritisch (daaraan kleven zowel principiële als praktische bezwaren), maar nadere bestudering van dit onderwerp zou, gezien een steeds verdergaande fragmentatie van gemeenteraden, zinvol zijn. Daarnaast noemde ik de ontzetting van het kiesrecht als bijkomende strafrechtelijke veroordeling.²⁴ Daarvan is aangekondigd dat het onderwerp in de tweede tranche wetgeving wordt geregeld (zie hiervoor). Het onderwerp is echter dermate belangrijk, dat het niet uit het oog moet worden verloren.

Ten slotte en inhoudelijk: in onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is herhaaldelijk geconstateerd dat de burgemeester (of de commissaris van de Koning) in een kwetsbare positie kan komen te verkeren, indien hij toepassing geeft aan zijn zorgplicht voor de gemeentelijke (of provinciale) bestuurlijke integriteit. Dat kan onder meer gevolgen hebben voor zijn herbenoeming. In de procedure daartoe, vastgelegd in art. 61a Gemeentewet, heeft thans de raad de zwaarste stem, maar denkbaar is een grotere rol van de commissaris in deze procedure. Hij zou bijvoorbeeld aan de raad een advies kunnen geven over de herbenoeming. Daarnaast is denkbaar dat niet de burgemeester, maar een onafhankelijke (gemeentelijke of provinciale) integriteitscommissie oordeelt over mogelijke integriteitsschendingen. Ik kom hierop terug in par. 6.

²³ J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 38.

²⁴ J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 48-49.

5 Wat is er gebeurd?

Sinds 2017 hebben zich enkele casus voorgedaan, waaruit aanhoudende bestuurlijke problemen dan wel integriteitskwesaties blijken. Ik behandel er zes. In Brunssum, Bloemendaal en Grave betreft het beide aspecten; in Limburg vooral integriteit, waardoor vervolgens bestuurlijke problemen ontstonden. In Scherpenzeel speelt het probleem van een gemeentelijke strijd tegen een provinciaal besluit tot herindeling, waardoor aanhoudende bestuurlijke problemen ontstaan. In Weert speelt vooral een integriteitskwesatie.

Brunssum

De kwestie-Brunssum spitst zich toe op de rol van raadslid en wethouder Palmen in het gemeentebestuur. Brunssum is lange tijd een moeilijk bestuurbare gemeente geweest. Collegepartijen en oppositie stonden in de raad vaak recht tegenover elkaar; de omgangsvormen in de raad waren beneden peil²⁵; de gemeentepolitiek kende lange tijd dezelfde hoofdrolspelers. Palmen is afwisselend raadslid en wethouder geweest. Hij was ooit lid van de fractie van het CDA, maar ging na een conflict in 1990 met een eigen fractie verder, onder de naam Lijst-Palmen.

In het najaar van 2017 wordt een nieuw college gevormd.²⁶ Daaraan gaan twee nieuwe wethouders deel uitmaken en van hen wordt een risicoprofiel opgesteld. Toenmalig gouverneur Bovens had inmiddels door middel van afspraken met de Limburgse gemeenten bevorderd dat voorafgaand aan de benoeming van wethouders standaard een vorm van screening plaatsvindt; de gemeenteraad van Brunssum heeft de verplichting van een risicoprofiel in zijn reglement van orde opgenomen. Het onderzoek wordt verricht door een extern bureau. Het bestaat uit drie delen, waarvan het derde deel door het gemeentebestuur van Brunssum zelf is toegevoegd: 1. een onderzoek naar benoembaarheidsvereisten, 2. een risicoprofiel en 3. een onderzoek op verzoek van en ten behoeve van de burgemeester. De onderdelen 1 en 2 staan ten dienste van de persoon die onderwerp van onderzoek is, dat wil zeggen de kandidaat-wethouder. Onderdeel 3 staat ten dienste van de burgemeester. Uit dit onderzoek blijkt, dat de benoeming van Palmen een 'risicovolle keuze' zou zijn.

²⁵ ABRvS 23 oktober 2002, JB 2002, 361, m.nt. Broeksteeg (Brunssum).

²⁶ D.J. Elzinga, A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit?*, rapport 18 februari 2018.

Dat had van doen met een sinds 1976 slepende grondkwestie en met onfatsoenlijk gedrag in de raad en daarbuiten. De grondkwestie komt in de kern erop neer, dat Palmen van de gemeente grond en panden kocht, en meende dat niet alle grond aan hem geleverd is.

Deze conclusies heeft burgemeester Winants vervolgens vertrouwelijk gedeeld met het presidium en de gemeenteraad. Voordat het echter zover kwam, met andere woorden, voordat de risicoanalyse was afgerond, ging de raad al over tot benoeming van Palmen. In een latere raadsvergadering wilde de raad daarop niet terugkomen. Dat was reden voor de burgemeester om af te treden; hij meende onvoldoende handvatten te hebben om te belemmeren dat een wethouder, waaraan integriteitsrisico's kleven, benoemd kan worden.²⁷

De gemeenteraad besloot tot een second opinion. In het rapport van Elzinga en Korsten komt onder meer aan bod, dat de derde deel van de risicoanalyse niet op alle punten correct is verlopen (zoals hoor en wederhoor, inbreng documenten, inzage concept-advies); dat het risico vanwege de grondtransactie niet hoog is, maar dat er wel enig risico is; en dat het gedrag van Palmen evenmin een hoog risico met zich brengt. Elzinga en Korsten constateren dat Palmen geen formele integriteitsregels heeft geschonden. Zij passen daarbij een wat striktere (namelijk juridische) definitie van integriteit toe. Elzinga en Korsten stellen ook, dat de kwestie mede kon ontsporen vanwege langdurige bestuurlijke problemen waarmee Brunssum te kampen had en een daarmee gepaard gaande politieke cultuur, waarin politieke blokken tegenover elkaar stonden. Elzinga en Korsten bevelen onder meer aan om de risicoanalyse wettelijk te verankeren, deze te uniformeren en te certificeren, de commissie voor de geloofsbrieven een wettelijke taak te verschaffen en te voorzien in een interventiemogelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁸

Na het aftreden van burgemeester Winants heeft de gouverneur oud-minister en oud-burgemeester Leers tot waarnemend burgemeester benoemd. Hij bleef dat ruim twee jaar. Hoewel hij niet met een formele opdracht was belast, is dat vaak wel zo geïnterpreteerd. Een politiek zwaargewicht zou de bestuurlijke rust laten terugkeren in het gemeentebestuur. Leers heeft onder meer de grondkwestie opgelost. Hij had

²⁷ Hetgeen gouverneur Bovens deed verzuchten dat dit het failliet van het integriteitsbeleid was.

Zie NOS, 30 november 2017.

²⁸ Zie naar aanleiding van het rapport van Elzinga en Korsten: *Kamerstukken II 2017/18*, 28 844, nr. 149.

daarbij de uitgesproken steun van zowel de gouverneur als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁹

Bloemendaal

Een gedeelte van de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in de gemeente Bloemendaal, waaronder het aftreden van burgemeester Nederveen en van waarnemend burgemeester Emmens-Knol, dateert van vóór 2017. Het betreft een kwestie omtrent de ontwikkeling van een landgoed, waarvoor de gemeente niet de vereiste vergunningen wilde verlenen. De benoeming van de burgemeester van buurgemeente Haarlem als waarnemend burgemeester in Bloemendaal, voor de periode van bijna twee jaar, zorgde even – wellicht vanwege de dreiging van gemeentelijke herindeling – voor bestuurlijke rust.

Daarna hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Een van de eigenaren van het landgoed, wordt raadslid en publiceert een boek over zijn strijd tegen de gemeente. Een ander raadslid van dezelfde fractie, dat uit geheime stukken lekte, wordt vervolgd en veroordeeld. Het raadslid meent overigens zelf dat de stukken niet geheim waren. De betreffende raadsleden zouden ambtenaren onheus bejegenen; ook vanuit lokale en sociale media is er een grote druk op ambtenaren en bestuur. Inmiddels is de fractie uiteengevallen.

De politicoloog Fennema, tevens fractievoorzitter van GroenLinks in de gemeenteraad van Bloemendaal, doet op Radio 1 uitspraken over de kwestie. Hij wordt, na aangifte, vervolgd en vrijgesproken (ook in hoger beroep) wegens smaad. Naast deze aangifte zijn er meer aangiftes gedaan, alsmede (ongegronde) klachten van integriteitsschendingen, waardoor het gemeentebestuur ernstig verlamd wordt.³⁰ Het geeft aan hoe de politiek-bestuurlijke verhoudingen in het gemeentebestuur liggen.

²⁹ Door Korsten wordt zo'n waarnemend burgemeester ook wel bestuursschout genoemd: A.F.A. Korsten, M. Schoenmaker, 'Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten, Tijd voor de bestuursschout?', in: *Bestuurswetenschappen* 2011, nr. 3, p. 28-50.

³⁰ Zogeheten niet-strafbaar ondermijnend gedrag. Zie hierover onder meer: M.A.J. Zinga, L.F. Drost, M. Odekerken, J.C.J. Boutellier, A.E. Schilder, *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2019.

De kwestie wordt opgelost met een financiële deal, die openbaar wordt omdat de accountant eist dat het bedrag van de deal in de jaarrekening moet zijn opgenomen. Uit de geheime raadsvergadering is gelekt, waardoor de stemverhouding bekend werd. Al met al zijn door de affaire twee burgemeesters en twee wethouders afgetreden.³¹

Limburg

De meeste (media)aandacht krijgen enkele, gedeeltelijk aan elkaar verwante affaires in Limburg. Een eerste kwestie betreft een bericht in *NRC Handelsblad* en *de Limburger* over ‘klusjesmannen’, oftewel oud-provinciebestuurders en -politici die adviseren aan de provincie, via een draaideur, dan wel na een korte ‘afkoelingsperiode’. De Zuidelijke Rekenkamer betoonde zich kritisch.³² Een volgende affaire betreft een commissariaat van gedeputeerde Koopmans bij een baggerbedrijf. Hij zou zich als gedeputeerde hebben bemoeid met een concreet project, waarbij de baggeraar betrokken was; ook zou hij zijn adviesbedrijf (eenmanszaak) niet hebben opgegeven als nevenfunctie. In december 2020 stellen provinciale staten daar een statenonderzoek (enquête) naar in.³³ Vervolgens ontstaat een affaire rondom oud-gedeputeerde Vrehan, die als bestuurder van IKL (Instandhouding Kleine Landschapselementen) subsidies en opdrachten ontvangt van de provincie en deze doorsluist naar eigen, andere bedrijven. De gouverneur laat een integriteitsonderzoek instellen naar Vrehan; de verantwoordelijke gedeputeerden (Koopmans en Mackus) stappen op. Enkele dagen later bieden ook de andere gedeputeerden ontslag aan. Vervolgens neemt ook gouverneur Bovens ontslag. Hetzelfde geldt voor burgemeester Akkermans van Eijsden-Margraten, die voorzitter was van de raad van toezicht van IKL. Overigens blijkt later dat de subsidies en opdrachten aan IKL rechtmatig zijn verleend.³⁴ Ook blijkt uit onafhankelijk onderzoek dat weliswaar geen sprake is van belangenverstrengeling, maar dat de provinciale informatiehuishouding niet op orde is en er een ‘cultuur van wegstijven’ bestaat, dat wil zeggen dat geen vragen worden gesteld over de gewenste omgang van gedeputeerde staten met de oud-gedeputeerde.³⁵

³¹ Zie de vele artikelen in *Binnenlands Bestuur* over deze kwestie, op 30 januari 2020, 4 februari 2020, 23 april 2021 en 2 juni 2021 en op NPO, *Opstandelingen, Het complot van Bloemendaal*, 18 juni 2020.

³² Zuidelijke Rekenkamer, *Inzet oud-politici door de provincie Limburg*, Bestuurlijk rapport mei 2020.

³³ *Binnenlands Bestuur*, 19 december 2020.

³⁴ Zie ook: *Binnenlands Bestuur*, 26 maart 2021, 9 april 2021, 20 april 2021, 28 mei 2021.

³⁵ W. Derksen, E. ten Heuvelhof, *Wegkijken als cultuur*, 5 oktober 2021. Over dit rapport ontstaat opnieuw commotie, omdat onderdelen daarvan zouden zijn beïnvloed door de provinciale ambtelijke dienst.

Minister van BZK Ollongren is zeer bezorgd over de ontstane situatie en draagt oud-minister van BZK Remkes voor als waarnemend commissaris van de Koning. Bij de benoeming van Remkes valt op dat hij van de minister een expliciete bestuursopdracht meekrijgt.³⁶ Zijn opdracht is drieledig. De waarnemend gouverneur wordt in de eerste plaats geacht een nieuw provinciebestuur te (laten) vormen. De nieuwe gedeputeerden moeten, vooruitlopend op de aanhangige wetgeving, een VOG overleggen en zij worden aan een risicoanalyse integriteit onderworpen. De bestuursopdracht noemt in de tweede plaats een omslag van de bestuurscultuur en herstel van vertrouwen, in het bijzonder binnen provinciale staten. In de derde plaats wijst de opdracht op de taak van de gouverneur als rijksorgaan, namelijk zijn relatie tot de burgemeesters. Bijzonder is dat de waarnemend commissaris de collegevorming daadwerkelijk zelf ter hand neemt, nadat het een verkenner en informateur niet lukt om een college van gedeputeerde staten te vormen. Remkes wijt dat aan onwil van de fracties van provinciale staten. In juli 2021 heeft de provincie weer een volwaardig college van gedeputeerde staten. Ook stelt Remkes een commissie in die de bestuurscultuur moet onderzoeken, inclusief een meldpunt waar klagers terecht kunnen. Tevens draagt hij zorg voor een aangescherpte gedragscode integriteit.

Grave

De gemeente Grave kent een periode van bestuurlijke instabiliteit. In de gemeenteraad is sprake van blokvorming in een 8-7 verhouding. Die blijft na een tussentijdse wissel van collegepartijen. De oorzaak van de instabiliteit is een volksraadpleging over herindeling. In 2018 stemt 42,3% van de bevolking voor zelfstandigheid, 56,2% voor herindeling. Deze 56,2% is echter verdeeld over twee opties, namelijk herindeling in twee varianten. Daarom is niet-herindelen de meest gekozen optie. Ondertussen wordt de herindeling in de regio doorgezet. Het kwam voor, dat de voltallige oppositie de raadsvergadering vroegtijdig verliet. De fractie van D66 nam een tijd niet meer deel aan raadsvergaderingen.

Het gevolg van de op handen zijnde herindeling is, dat de gemeente niet langer kan deelnemen aan de gezamenlijke regionale ambtelijke organisatie, die door de fuserende gemeenten wordt opgeheven. De gemeente komt vervolgens financieel in zwaar weer te verkeren. De gemeente wordt onder provinciaal toezicht gesteld. Nadat het provinciebestuur het besluit daartoe heeft genomen, vraagt de oppositie (zeven raadsleden), conform de procedure van art. 17 Gemeentewet, om een extra raadsvergadering. Vervolgens besluit de meerderheid van de raad, meteen na opening van de

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 226.

ingelaste vergadering, dat er geen agendapunten zijn. De burgemeester sluit daarna de raadsvergadering.³⁷ Ondertussen meent de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat de bestuurlijke situatie in Grave ‘zorgelijk’ is, dat de verhoudingen verstoord zijn, mede door ‘de constante blokvorming’.³⁸

Daarna speelt nog een zaak van belangenverstrengeling. Een raadslid, tevens eigenaar (enig aandeelhouder) van een onderneming, handelt al jaren in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente bereikt overeenstemming met het raadslid, hetgeen wordt vastgelegd in een principebesluit. De raad stemt hierover; het betreffende raadslid stemt in strijd met art. 28 Gemeentewet mee. De burgemeester behoedt het raadslid daarvoor niet en beroept zich daarbij op ingewonnen juridisch advies. Nadat raadsleden dat ter kennis van de minister brengen, zendt de minister aan de raad een brief, waarin is opgenomen dat zij niet tot vernietiging kan overgaan, omdat het principebesluit geen rechtsgevolgen heeft, maar dat zij wel tot vernietiging zal overgaan, zodra de raad een besluit zou nemen met rechtsgevolgen en aan welke stemming het raadslid zou deelnemen. Na een nieuwe volksraadpleging, waarin de bevolking met ruime meerderheid stemt voor herindeling, keert de politiek-bestuurlijke rust weer.

Scherpenzeel

De casus-Scherpenzeel betreft een door de provincie opgelegde herindeling van deze gemeente met de naburige gemeente Barneveld. Volgens het gemeentebestuur van Scherpenzeel zijn gedeputeerde staten van Gelderland in het herindelingsproces – kort weergegeven – vooringenomen en haastig. Volgens gedeputeerde staten is herindeling nodig vanwege onvoldoende bestuurskracht van de gemeente. Uit een inwonerspeiling blijkt een voorkeur voor zelfstandigheid.

In 2019 is al een college gevallen over het vraagstuk van herindeling. Een jaar later hebben de wethouders het vertrouwen opgezegd in waarnemend burgemeester De Vries, die het verwijt krijgt door de commissaris van de Koning ‘gebruikt’ te zijn

³⁷ Het uitschrijven van een raadsvergadering door de oppositie en vervolgens niet willen agenderen van het bestuurlijke probleem door de collegepartijen is een mechanisme dat wel meer voorkomt in bestuurlijke probleemgemeenten. ABRvS 22 mei 2019, *de Gemeentestem* 2019, 129, m.nt. Broeksteeg (Brunssum). In mijn annotatie kom ik tot de conclusie dat een burgemeester formeel juist heeft gehandeld. Of hij ook inhoudelijk als voorzitter van de raad de vergadering had moeten sluiten, laat ik in het midden.

³⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 620, nr. 6.

voor de realisering van de herindeling.³⁹ Later blijkt de burgemeester bij provinciale staten te lobbyen voor herindeling. Daarmee wordt een breuk in het college zichtbaar; de waarnemend burgemeester treedt af. Gedeputeerde staten nemen vervolgens het besluit tot herindeling per 2023. Bij een nieuwe volksraadpleging stemt 82% tegen herindeling.

Het college van Scherpenzeel verwijt gedeputeerde staten te handelen in strijd met de Wet arhi. Het roept de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om te interveniëren in het herindelingsproces. Het pleit voor een integriteitsonderzoek naar het proces van herindeling. En het roept de hulp van de Nationale ombudsman in. Tegelijkertijd lobbyen gedeputeerde staten van Gelderland in Den Haag vóór herindeling. De nieuwe waarnemend burgemeester Klein krijgt het verwijt zijn oren te veel te laten hangen naar de meerderheid in de raad en het standpunt van het college. Hij zou door de commissaris van de Koning meermaals tot de orde zijn geroepen.⁴⁰

Het herindelingsontwerp is aan de minister voorgelegd, maar zij heeft besloten geen wetsvoorstel in te dienen. Enkele uren later ontslaat de commissaris van de Koning waarnemend burgemeester Klein. Deze vraagt een voorlopige voorziening aan, om de ambtsvervulling te kunnen hervatten. Staatsrechtelijk is het de vraag of dat een commissaris van de Koning, die in deze als rijksorgaan handelt, de bevoegdheid heeft om een waarnemend burgemeester te ontslaan – art. 78 Gemeentewet regelt dat niet (uitdrukkelijk). De voorzieningenrechter stelt vast dat deze bepaling de term ‘voorzien in’ bezigt, hetgeen meer dan alleen benoeming impliceert. Het kan ook het ontheffen uit de waarneming betreffen. De commissaris is daartoe bevoegd, maar moet zijn besluit wel motiveren.⁴¹ De Kamer heeft naar aanleiding van deze kwestie de regering verzocht om een wetsvoorstel voor te bereiden om de procedure tot het ontslag van een waarnemend burgemeester te regelen.⁴²

³⁹ P. Frissen, M. Schulz, H. den Uijl, *Nota van bevindingen*, NSOB 2 december 2020. Zie voor een uitgebreide voorgeschiedenis en een gedetailleerd feitenrelaas deze nota.

⁴⁰ Zie het dossier op *Binnenlands Bestuur*, met berichten op (onder meer): 30 september 2020, 18 december 2020, 12 januari 2021, 18 maart 2021, 26 maart 2021, 30 maart 2021, 25 mei 2021, 24 juni 2021, 2 juli 2021, 8 juli 2021, 22 juli 2021 en 11 september 2021.

⁴¹ Rechtbank Gelderland 26 november 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:6298.

⁴² *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VIII, nr. 30; Zie verder de column van Boogaard in *Binnenlands Bestuur*, 12 november 2021.

Weert

In januari 2020 legt burgemeester Heijmans van Weert, mede op aandringen van gouverneur Bovens, zijn taken neer; in mei 2020 meldt hij zich ziek en benoemt de gouverneur een waarnemer; op 3 juni van dat jaar neemt de raad een motie van wantrouwen jegens Heijmans aan – het betreft hier, om precies te zijn, een motie die oproept om zo snel mogelijk een aanbeveling tot ontslag voor te bereiden – ; later in die maand dient hij zelf ontslag in. In deze kwestie gaat het om de verlening van subsidie, door de burgemeester, aan een organisatie waarvan hij voorzitter is. Het betreft zogeheten COA-gelden, bestemd voor de opvang en begeleiding van asielzoekers. Op verzoek van de raad doet onderzoeksbureau Berenschot onderzoek. Het komt tot de conclusie dat sprake is van belangenverstremgeling. De burgemeester is niet (zelfstandig) bevoegd deze subsidie toe te kennen. Hij heeft daarmee de gedragscode geschonden. Later blijkt opnieuw dat Heijmans deze gelden aan andere doelen uitgeeft, dan waar de regeling voor is bedoeld. Hij stelt daarvoor mandaat te hebben.⁴³

Dezelfde affaire komt ook in het nieuws, omdat Heijmans een kort geding aanspant tegen de gemeente in verband met een voorgenomen besluit van het college tot de openbaarmaking van documenten. Dagblad *de Limburger* heeft met betrekking tot deze affaire een Wob-verzoek gedaan; Heijmans wil niet dat deze documenten, die mede hemzelf betreffen, openbaar worden. Het betreft (vooral) e-mails, die de burgemeester weliswaar heeft gewist, maar waarvan de back-up door de wethouders in beslag is genomen. Heijmans verliest het kort geding.⁴⁴

Deze zaak roept onder meer de vraag op naar integriteitsprocedures, indien de burgemeester daarin zelf is betrokken. Heeft de commissaris van de Koning (gouverneur) dan een rol? In casu heeft de gouverneur, voor zover in openbare bronnen valt na te gaan, slechts op de achtergrond gehandeld. Daarnaast speelt hier het handelen van de burgemeester in het college en de vraag in hoeverre het college kan beschikken over de (vertrouwelijke) correspondentie van de burgemeester, indien hij handelt als lid van het college. Hier hebben de wethouders zichzelf toegang verschaft tot deze correspondentie, waartoe zij in ieder geval geen expliciete bevoegdheid hebben.

⁴³ Zie onder meer *Binnenlands Bestuur*, 31 januari 2020, 30 mei 2020, 2 juni 2020, 3 juni 2020, 24 juni 2020, 1 juli 2020.

⁴⁴ *Binnenlands Bestuur* 12 juni 2020.

Dwarsdoorsnede

Wat valt op in de hier besproken casus? Bestuurlijke problemen lijken niet alleen te komen. Vaak betreft het een kluwen van problemen en zijn integriteitskwesaties een onderdeel daarvan. Daarnaast worden integriteitszaken vaak onderzocht, maar de wijze waarop is sterk verschillend. Het gebeurt door adviesbureaus, onafhankelijke commissies en ad hoc commissies van wijzen. De wijze van integriteitsonderzoek maakt duidelijk dat een meer gestandaardiseerde procedure, waarin rekening wordt gehouden met aspecten van (onder meer) hoor en wederhoor en privacy, wenselijk is.

Meest fundamenteel is de positie van de burgemeester en de commissaris van de Koning. De burgemeester lijkt zijn taak tot bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (of in de casus van Limburg de taak van de gouverneur) moeilijk waar te kunnen maken. Uiteindelijk kan hij niet de bevoegdheid om te beletten dat raadsleden of wethouders (bijvoorbeeld) handelingen verrichten of nevenfuncties vervullen die de integriteit van de gemeente aantasten, dan wel de bevoegdheid deze mogelijke aantasting van de gemeentelijke bestuurlijke integriteit formeel voor te leggen aan een ander ambt, zoals de commissaris van de Koning. De commissaris van de Koning heeft op grond van art. 182, eerste lid, onder c, Provinciewet evenmin 'doorzettingsmacht'. Dat lijkt de burgemeester en de gouverneur in de casus-Brunssum en -Limburg te hebben opgespeeld.

De informele wijze waarop de waarnemend burgemeester van Brunssum en de meer formelere wijze waarop de waarnemend gouverneur van Limburg een bestuursopdracht hebben meegekregen, lijkt wel vruchten af te werpen. Hun aanstelling zorgde voor politiek-bestuurlijke rust. De waarnemers wisten zich geruggesteund door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ten slotte maken de casus-Bloemendaal en (in het bijzonder) -Scherpenzeel duidelijk, dat de waarnemer ook in een spagaat kan komen te verkeren: indien hij te veel meebuigt met gedeputeerde staten, staat zijn positie ter discussie, maar dat is evenzeer het geval indien hij enkel de belangen van het gemeentebestuur behartigt. Deze casus maken, zeker in het licht van de casus-Weert bezien, ook duidelijk dat onvoldoende is geregeld wie moet handelen indien de burgemeester zelf in een integriteitskwesatie terecht komt. Dan ligt het voor de hand dat de commissaris van de Koning een rol heeft, maar een nadere regeling hieromtrent, is wenselijk.

6 Wat moet er gedaan?

Hiervoor is een schets gegeven van de inspanningen die sinds 2017 zijn gepleegd met betrekking tot wetgeving en beleid voor wat betreft bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit, én welke casus zich sindsdien hebben voorgedaan. Dat geeft een goed beeld van mogelijke vervolgstappen, die een nieuw kabinet kan initiëren. De eerste aanbevelingen betreffen vooral bestuurlijke integriteit, daarna volgen aanbevelingen die (tevens) aanhoudende bestuurlijke problemen betreffen.

Er is in een aantal jaren tijd veel werk verzet. Er zijn handreikingen gepubliceerd, gedragscodes aangepast én er is een belangrijk wetsvoorstel ingediend (waarvan de verplichting van een VOG en het bestuurlijke toegangsrecht mij de belangrijkste lijken). Indiening van de tweede tranche lijkt mij ook van groot belang, omdat daarin eveneens wezenlijke onderwerpen geregeld gaan worden.

‘Grand design’

Het lijkt mij in de eerste plaats wenselijk om een einddoel te formuleren. Hoe zou de wetgeving en het beleid ter zake van bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit er over – pak ‘m beet – tien jaar er uit moeten zien? Met andere woorden: wat is het ‘grand design’ daarvan? Dan wordt duidelijk wat (in managementtaal) de stip op de horizon is en waar de diverse voorstellen toe leiden. Dat einddoel zou zowel inhoudelijke als procedurele normen moeten kennen. Wat wil je inhoudelijk regelen: welke (integriteits)normen zouden er moeten zijn? Welke regelingen zouden er moeten zijn (en missen nog)? Zijn er wellicht nieuwe procedures die ontworpen moeten? Vanzelfsprekend behoeft zo’n einddoel bij tijd en wijle bijstelling en is zij uit de aard der zaak altijd tijdelijk, maar het kan zowel voor de Staten-Generaal als voor de lokale politiek goed zijn om te weten waartoe de voorstellen uiteindelijk moeten leiden.

Inhoudelijk: integriteitsnormen

De eerste vraag die relevant is, luidt welke integriteitsnormen nog regeling behoeven. Volgens mij ontbreken nog enkele, voor integriteit, essentiële normen. Dat zijn in de eerste plaats financiële belangen. Belangenverstrengeling, of de schijn daarvan, ligt op de loer wanneer een politieke ambtsdrager financiële belangen heeft in organisaties of ondernemingen die een relatie met de betreffende overheid hebben, dan wel waarover deze overheid besluiten neemt. Het kan dan gaan om een subsidierelatie,

maar ook om belangen in bedrijven, die voor de ruimtelijke ordening of voor milieuvorschriften van gemeente of provincie afhankelijk zijn. De modelgedragscode wijst weliswaar op dit gevaar en raadt gemeenten aan om een regeling omtrent financiële belangen op te stellen. Beter is het nochtans, om 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.⁴⁵

In de tweede plaats kan gedacht worden aan draaideurconstructies. Ook zij zijn inmiddels geregeld in de modelgedragscode. Het onderwerp zorgt (terecht) voor maatschappelijke commotie. In de Limburgse affaires was bijvoorbeeld sprake van oud-politici die lobby-activiteiten verrichtten voor het provinciebestuur. Politieke ambtsdragers die tot bestuurslid of commissaris worden benoemd van een verbonden partij hebben echter een kennisvoorsprong. Hetzelfde geldt als zij lobbywerkzaamheden gaan verrichten. Op dit punt kan de gedragscode scherper, maar beter is het (ook hier) om het onderwerp te regelen in de Gemeentewet.

Juridische status handreikingen en gedragscodes

Zoals hiervoor ook al is opgemerkt, valt op de handreikingen en gedragscodes juridisch nog wel wat af te dingen. De normen die daarin zijn vervat, zijn juridisch niet (of nauwelijks) afdwingbaar (overigens wel politiek, bijvoorbeeld door het uitspreken van wantrouwen). Zij zijn te beschouwen als 'soft law'. Bovendien is het onduidelijk waarom sommige normen in de wet en andere in de gedragscodes zijn vastgelegd. De gedragscodes bevatten soms doublures, bijvoorbeeld met betrekking tot geheimhouding en nevenfuncties.⁴⁶

De wetgever moet beter overdenken welke normen in de wet thuishoren. Daarbij zal de wetgever ook de vraag moeten beantwoorden welke gevolgen de overtreding van deze normen moet of kan hebben. Vervolgens is de vraag relevant ten aanzien van welke normen de raad de vrijheid heeft deze te regelen in de gedragscode.

⁴⁵ P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020, p. 16-17.

⁴⁶ H. Doornhof, S.A.J. Munneke, 'De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden', *de Gemeentestem* 2013, p. 633-638; D.J. Elzinga, 'Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen', *de Gemeentestem* 2015, p. 690-691; J.L.W. Broeksteeg, 'Integriteit van volksvertegenwoordigers – een interne rechtsvergelijking', *de Gemeentestem* 2015, p. 692-697.

Deze normen kunnen dan per gemeente verschillend zijn vastgelegd. De wetgever moet dat beseffen, evenals het feit, dat zij moeilijk juridisch handhaafbaar zijn.⁴⁷

Ten slotte: hiervoor is de opmerking gemaakt dat sprake lijkt van een ‘wildgroei’ aan handreikingen en codes. Het verdient aanbeveling om deze op te nemen in één document, dat alle normen en procedures integraal weergeeft. Dit Handboek integriteit decentrale overheden zou jaarlijks aangepast kunnen worden.

Positie burgemeester en commissaris van de Koning

Uit de onderzoeken die voor het ministerie zijn verricht⁴⁸ en uit de casus die hiervoor zijn belicht, wordt duidelijk hoe kwetsbaar de positie van de burgemeester (of de commissaris van de Koning) is bij integriteitsschendingen in zijn gemeente (of provincie).⁴⁹ Sinds 2016 is in art. 170, tweede lid, Gemeentewet opgenomen, dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert. Het betreft een zorgplicht. Omdat de burgemeester boven de partijen staat, is hij het aangewezen ambt om deze zorgplicht op zich te nemen. Het betreft echter een taak, geen bevoegdheid. De wet geeft niet weer wat de burgemeester kan of moet doen als zich een integriteitstekwestie voordoet in zijn gemeente. Ook als hij handelt, is niet duidelijk waar hij zich juridisch op kan (of moet) baseren. Dit probleem wordt verergerd door de soms vage integriteitsnormen in juridisch niet of nauwelijks te handhaven handreikingen en gedragscodes (zie hiervoor). Deze kritiek is niet nieuw⁵⁰, maar zij komt, zoals gezegd, duidelijk tot uiting in de behandelde casus.

Het voorgaande klemt te meer, omdat de burgemeester steeds meer afhankelijk is van de gemeenteraad.⁵¹ De raad heeft de facto de belangrijkste stem bij benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester. Zijn afhankelijkheid van de raad maakt het voor hem niet makkelijker om integriteitstekwesties aan de orde te stellen – denk aan een integriteitstekwestie, terwijl zijn herbenoeming aanstaande is.⁵²

⁴⁷ J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 85-86.

⁴⁸ P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020; M. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, januari 2021.

⁴⁹ Hier ligt de focus op de burgemeester.

⁵⁰ C.J.N. Verstedden, 'De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?', *de Gemeentestem* 2015, p. 172-177; F. de Vries, 'Burgemeesters en integriteit', *de Gemeentestem* 2015, p. 698-702.

⁵¹ M. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, januari 2021.

⁵² J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 180-181.

Een voorbeeld is burgemeester Donders van Roermond. Zij stelt een open brief op over de bestuurscultuur in haar stad. Het gaat haar (vooral) om gedragspatronen en omgangsvormen die niet acceptabel zijn.⁵³ Haar open brief wordt niet overal goed ontvangen en dat maakt haar politieke positie als burgemeester er niet sterker op.

De wetgever heeft voorzien in een ‘steuntje in de rug’ van de commissaris van de Koning. Op grond van art. 182, eerste lid, onder c, Provinciewet is de commissaris (als rijksorgaan) belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is. Ook hieruit vloeien echter geen bevoegdheden voort. Illustratief is art. 7b van de Ambtsinstructie van de commissaris van de Koning, waarin is bepaald dat de commissaris de minister informeert over de ‘maatregelen’ die hij neemt indien sprake is van verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente. Bevoegdheden heeft hij ter zake niet. Het zou de positie van de burgemeester zelfs kunnen verzwakken, indien de commissaris van de Koning de burgemeester kennelijk ruggensteun moet bieden. Het is vervolgens de vraag of de burgemeester toegerust moet worden met bevoegdheden om zijn zorgplicht waar te kunnen maken. Ten slotte: de burgemeester heeft ruggensteun van de commissaris, maar de commissaris op zijn beurt niet van de minister van BZK – althans niet formeel. Dat zou ook onderdeel kunnen zijn van het ‘grand design’ van het integriteitsbeleid. En net zoals de positie van de commissaris van de Koning ten opzichte van gemeenten juridisch is versterkt, zou de positie van de minister van BZK ten opzichte van provincies eveneens versterkt kunnen worden.

In eerder onderzoek hebben onderzoekers van de Radboud Universiteit geconcludeerd dat de wetgever de burgemeester niet met méér integriteitsbevoegdheden moet toerusten, vanwege zijn kwetsbare positie in het gemeentebestuur, althans een gemeentebestuur in zijn huidige vorm, met de raad als hoofd van de gemeente en een collegiaal bestuur. Hij kan worden betrokken in politieke aangelegenheden, terwijl hij in integriteitsaangelegenheden boven de partijen moet staan. Bovendien is hij voor herbenoeming en ontslag afhankelijk van de gemeenteraad. Wel moet hij spin in het web zijn: hij houdt overzicht van en regie op integriteitsvraagstukken.

Kortom, niet méér bevoegdheid, maar wel een betere inbedding van de burgemeester in integriteitsprocedures – ik verwijs ook naar het essay van Gerd Leers, dat op dit punt overeenkomstig is. Het betekent ook, dat deze onderzoekers een andere

⁵³ *Binnenlands Bestuur*, 24 september 2021.

invulling geven aan de integriteitstaak van de burgemeester, dan Boogers e.a.⁵⁴ Zij pleiten voor het overhevelen van de integriteitstaak naar de commissaris van de Koning; de onderzoekers van de Radboud Universiteit voor duidelijkere procedures in geval van vermeende integriteitsschendingen. De positie van de burgemeester moet zijn ingebed in juiste ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit een gemeentelijke integriteitscommissie. Ik verwijs ook naar de volgende aanbeveling.⁵⁵

Zorgvuldige integriteitsprocedures

Hetzelfde onderzoek betreft de vraag naar mogelijke procedures bij integriteitsschendingen door wethouders. Het betreft dan aspecten als: mag of moet de burgemeester kennis krijgen van het risicoprofiel dat ten behoeve van de kandidaat-wethouder is opgesteld?; wat kan of moet de burgemeester doen indien hij een integriteitsrisico signaleert? De onderzoekers hebben hiervoor voorstellen gedaan, die onder meer inhouden dat er gemeentelijke en een provinciale toetsingscommissies voor integriteitsonderzoeken wordt opgericht.⁵⁶ Ik verwijs wederom naar dat onderzoek. Daarbij moet de burgemeester over het juiste instrumentarium beschikken. Daaraan ontbreekt het nu. Te denken valt aan een formele waarschuwing door de burgemeester, of aan schorsing als raadslid, na een besluit van de raad op voordracht van de burgemeester. Dat zijn vergaande voorstellen, die het vrije mandaat van het raadslid beperken en daarom zorgvuldige overweging behoeven.

Hieraan is door de wetgever nog geen gevolg gegeven. Dat een zorgvuldige inbedding van deze onderzoeken raadzaam (en nodig) is, blijkt uit de casus-Brunssum. Het is bovendien van belang soortgelijke procedures te ontwikkelen voor integriteitsschendingen door raadsleden. Deze procedures moeten zorgvuldig zijn én recht doen aan de staatsrechtelijke positie van het raadslid en de wethouder. Bovendien moeten zij de burgemeester er tegen beschermen, dat hij te veel wordt meegetrokken in het politieke spel dat vaak gepaard gaat met integriteitsteksties.

Waarnemer met bestuurlijke opdracht

Hiervoor is geconcludeerd dat een waarnemend burgemeester (of commissaris van de Koning) met een bestuursopdracht effectief kan zijn. In Brunssum was weliswaar

⁵⁴ M. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, januari 2021, p. 7.

⁵⁵ P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020, p. 44.

⁵⁶ P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020, p. 33-39.

formeel geen bestuurlijke opdracht verleend, maar de benoeming van Leers werd wel als zodanig ervaren. Hij werd geacht de bestuurlijke rust in het gemeentebestuur terug te brengen, net zoals De Cloe 10 jaar geleden in Maasdriel. In Limburg kreeg waarnemend gouverneur Remkes een expliciete bestuursopdracht, welke ook openbaar is gemaakt, die ik hiervoor heb beschreven. Daarmee is een bijzondere soort van waarnemer gecreëerd, die Korsten wel eens heeft beschreven als een bestuursschout.⁵⁷

Met betrekking tot deze bestuursopdracht aan waarnemend gouverneur Remkes is de vraag gesteld, in hoeverre de opdracht juridisch geoorloofd zou zijn. Hiervoor is uiteengezet dat zijn opdracht driedelig is: de vorming van een nieuw college van gedeputeerde staten; een omslag van de bestuurscultuur en herstel van vertrouwen; vervulling van de taak van de gouverneur als rijksorgaan. De laatste twee opdrachten zijn in ieder geval niet te verstrekken. Maar dat is de eerste opdracht, in mijn optiek, evenmin. Het gaat er daarbij om, dat er een college wordt gevormd dat kan steunen op een meerderheid in gedeputeerde staten. Grondwet noch wet laten zich uit over de vraag op welke wijze dat college wordt gevormd. Gebruikelijk zijn onderhandelingen door fracties van provinciale staten, maar dat is niet voorgeschreven. De vorming van een college door de waarnemend gouverneur is niet in strijd met het recht, zolang de gedeputeerden maar benoemd worden door provinciale staten (art. 35, eerste lid, Provinciewet).⁵⁸ Hoewel dus uiterst ongebruikelijk, is de opdracht aan de gouverneur juridisch geoorloofd.

In mijn rapport uit 2017 heb ik onderzocht of het mogelijk is om de waarnemend burgemeester extra wettelijke taken te geven, zoals de bevoegdheid om ‘explosieve’ dossiers, die in gemeenten voor bestuurlijke problemen zorgen, zelf af te handelen. Ik heb toen geconcludeerd dat daarvoor grondwetswijziging nodig is, omdat deze waarnemer in de eerste plaats allicht in de bevoegdheden van de raad zal treden en in de tweede plaats omdat zo’n waarnemend burgemeester het collegiale bestuur snel zal doorbreken. Met andere woorden: grondwetswijziging is nodig mocht ‘doorzettingsmacht’ gewenst zijn. De huidige praktijk (denk aan Brunssum en Limburg) werkt echter goed en is waardevol bevonden; daarvoor is juridisch geen (grond)wetswijziging nodig.

⁵⁷ A.F.A. Korsten, M. Schoenmaker, ‘Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten, Tijd voor de bestuursschout?’, in: *Bestuurswetenschappen* 2011, nr. 3, p. 28-50.

⁵⁸ Art. 35, tweede lid, Provinciewet bepaalt dat de commissaris van de Koning wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Ook deze bepaling staat niet in de weg aan collegevorming door dezelfde commissaris.

Aanwijzingsbevoegdheid

Een ander aspect uit mijn rapport uit 2017 dat niet is overgenomen in wetgeving en beleid is een aanwijzingsbevoegdheid aan het gemeentebestuur. Aanwijzingen zouden gegeven kunnen worden door de commissaris van de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een regeringscommissaris of een inspecteur. Het is begrijpelijk dat dit voorstel (nog?) niet is overgenomen, omdat daarvoor minimaal een andere interpretatie van de Grondwet (art. 132, derde lid) nodig is. Het geven van aanwijzingen is een vorm van positief toezicht, hetgeen in de huidige interpretatie van dit artikellid alleen mogelijk is bij medebewind. Elke verdergaande aanwijzing is in strijd met (de huidige uitleg van) de Grondwet.

Dat neemt niet weg dat een aanwijzingsbevoegdheid een zinvol juridisch instrument kan zijn. De commissaris van de Koning, dan wel de minister kunnen aldus besluiten afdwingen en op deze manier interveniëren. Vanzelfsprekend moet de toepassing van deze bevoegdheid, omdat zij ver in de autonome taakuitoefening kan strekken, strikte voorwaarden en waarborgen kennen. Zo zullen het gemeentebestuur en de commissaris van de Koning gehoord moeten worden over de aanwijzing en mag een aanwijzing niet verder reiken dan noodzakelijk (proportionaliteit).

Ontbinding van de gemeenteraad

Hiervoor is de notitie over tussentijdse raadsontbinding besproken, die de minister in reactie op de motie-Middendorp c.s. aan de Tweede Kamer heeft gezonden. De notitie geeft zelf, mijns inziens terecht, aan dat zelfontbinding van de raad een wassen neus kan blijken. De raad moet dan zelf erkennen dat hij niet goed functioneert. Het valt te bezien in hoeverre gemeenteraden daartoe bereid zijn; de mate van zelfreflectie is in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen vaak niet al te groot.

In geval van ontbinding door het college gaat het gemeentelijke politieke stelsel lijken op het landelijke parlementaire stelsel. Hiervoor is al aangehaald, dat ontbinding van de raad door het college grondwetswijziging vergt, vanwege het hoofdschap van de raad. Hoewel deze vorm van ontbinding zinvol kan zijn om conflicten tussen raad en college te beslechten (waarbij het overigens voor de hand ligt dat het college ook ontslag aanbiedt als het de raad heeft ontbonden!), is het twijfelachtig of zij ook toepassing zal vinden in geval van aanhoudende bestuurlijke problemen. Immers, bij aanhoudende bestuurlijke problemen is veeleer sprake van verstoorde politieke en persoonlijke verhoudingen, veelal binnen de raad en tussen raad en college. Zoals gezegd is de mate van zelfreflectie in de betreffende gemeenten

vaak niet groot. Van raadsontbinding door het college moet men in geval van aanhoudende bestuurlijke problemen niet al te hoge verwachtingen hebben.

Dat ligt mijns inziens anders bij ontbinding door een ambt van buiten de gemeente, zoals door de regering (bij koninklijk besluit). Zij staat op afstand van de gemeentepolitiek en kan beter overzien of ontbinding zinvol is. Zij kan dan ook beter een inschatting maken van de krachtsverhoudingen in een nieuw gekozen raad: is te verwachten dat *grosso modo* dezelfde raadsleden terugkeren en is ontbinding om die reden zinledig, of is te verwachten dat een nieuw gekozen raad ook daadwerkelijk een gewijzigde samenstelling zal hebben, waardoor de aanhoudende bestuurlijke problemen het hoofd geboden kunnen worden? In ieder geval is hiervoor grondwetswijziging nodig, zodat invoering op de korte termijn niet voor de hand ligt. Bovendien geldt ook hier dat de toepassing van deze bevoegdheid met voldoende waarborgen moet zijn omkleed, omdat zij vergaand in de gemeentelijke autonomie ingrijpt.

In de eerder besproken notitie over tussentijdse raadsontbinding is verder de direct gekozen burgemeester genoemd, als ambt dat de raad zou kunnen ontbinden. Dan zou de raadsontbinding kunnen werken als een vorm van conflictontbinding. Wij stuiten dan echter op een ander, principieel probleem. Zowel de raad als de burgemeester hebben dan een direct kiezersmandaat. Net zoals het niet logisch is dat de raad de burgemeester dan met vertrouwensontslag kan zenden⁵⁹, immers het kiezersmandaat van de raad is niet 'zwaarder' dan dat van de burgemeester, is het evenmin logisch dat de burgemeester de raad ontbindt – tenzij deze ontbinding tevens inhoudt dat ook de burgemeester ontslag aanbiedt en opnieuw moet worden gekozen.

Maximumaantal termijnen

Een kenmerk van gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen is dat dezelfde personen vaak decennialang in verschillende functies terugkeren: als raadslid, wethouder en (soms ook) voorzitter van de plaatselijke afdeling van de partij. Dat was zichtbaar in Brunssum en in mindere mate in Bloemendaal. In Limburg leek sprake te zijn van zich onaantastbaar wanende (oud-)bestuurders.

⁵⁹ H.G. Warmelink, 'Gekozen bestuur: democratie op haar smalst', in: J.W.M. Engels, M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Staatsrechtconferentie 2003, Deventer: Kluwer 2004, p. 152-153; J.L.W. Broeksteeg, *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, Den Haag: Sdu 2007, p. 157-164.

Omdat telkens dezelfde personen een hoofdrol spelen in de lokale politiek, ontstaan eigen mores en omgangsvormen – en dat bedoel ik niet in positieve zin.

Dat valt effectief te verhelpen door (in de Grondwet) een maximaal aantal termijnen te stellen aan het raadslidmaatschap en het wethouderschap, al dan niet in een gecombineerde vervulling daarvan. Regelmatige ‘verversing’ van de raad en het college voorkomt ‘zonnekoningen’-gedrag. Niettemin is dat een oplossing, die dermate diep ingrijpt in zowel het Nederlandse kiesrecht en het politieke-partijenrecht als in de gemeentelijke autonomie, dat invoering van zo’n maatregel mijns inziens niet serieus te overwegen valt.

7 Tot slot

Mijn essay geeft vooral juridische voorstellen, gericht op het voorkomen en oplossen van bestuurlijke problemen en ter bevordering van de bestuurlijke integriteit. Dat maakt dit essay – uit de aard der zaak – vrij instrumenteel. Wellicht nog veel belangrijker zijn aspecten van politieke-bestuurlijke cultuur, van mores en fatsoensnormen én van bewustwording daarvan. Politieke ambtsdragers die betrokken zijn in integriteitszaken, dan wel een belangrijke rol spelen in het voortduren van bestuurlijke problemen van een gemeente, hebben vaak de geldende juridische, politieke en morele normen onvoldoende geïnternaliseerd. Dat geldt ook voor de casus die ik hiervoor heb beschreven. In Brunssum gaat het, behalve om procedures en juridische gedragsnormen, ook om fatsoensnormen. Hetzelfde geldt voor Bloemendaal. In Limburg gaat het vooral om een ongezone bestuurscultuur.

Naast juridische maatregelen moet daarom ook worden voorzien in maatregelen om de politiek-bestuurlijke cultuur, de mores en de fatsoensnormen te realiseren die nodig zijn voor goed bestuur. Dat kan bijvoorbeeld door middel van voorlichting aan raads- en collegeleden worden bereikt. Zo kan het behulpzaam zijn casus te presenteren die betrekking hebben op de stemonthouding van art. 28 Gemeentewet. Of enkele keren per jaar integriteitsvraagstukken met elkaar te bespreken. Gerd Leers zal daar in een essay aandacht aan besteden. Beide essays geven, in onderling verband gezien, een breder perspectief op aanhoudende bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit.

J.L.W. Broeksteeg

november 2021

Gebruikte literatuur en kamerstukken

Literatuur

- M. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, januari 2021
- P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.W. de Cloe, W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Nijmegen: WLP 2020
- J.L.W. Broeksteeg, *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, Den Haag: Sdu 2007
- J.L.W. Broeksteeg, 'Integriteit van volksvertegenwoordigers – een interne rechtsvergelijking', *de Gemeentestem* 2015, p. 692-697
- J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018
- J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- H. Doornhof, S.A.J. Munneke, 'De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden', *de Gemeentestem* 2013, p. 633-638
- D.J. Elzinga, 'Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen', *de Gemeentestem* 2015, p. 690-691
- D.J. Elzinga, A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit?*, rapport 18 februari 2018
- M.A.J. Ezinga, L.F. Drost, M. Odekerken, J.C.J. Boutellier, A.E. Schilder, *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2019
- P. Frissen, M. Schulz, H. den Uijl, *Nota van bevindingen*, NSOB 2 december 2020

A.F.A. Korsten, 'Gezond bestuur' en de ziekte die 'probleemgemeente' heet, essay 2011

A.F.A. Korsten, M. Schoenmaker, 'Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten, Tijd voor de bestuursschout?', in: *Bestuurswetenschappen* 2011, nr. 3, p. 28-50

C.J.N. Verstedden, 'De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?', *de Gemeentestem* 2015, p. 172-177

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

H.G. Warmelink, 'Gekozen bestuur: democratie op haar smalst', in: J.W.M. Engels, M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Staatsrechtconferentie 2003, Deventer: Kluwer 2004

Kamerstukken

Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146

Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146

Kamerstukken II 2018/19, 28 844, nr. 156

Kamerstukken II 2018/19, 28 844, nr. 173

Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 192

Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 218

Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 223

Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 226

Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 7

Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 14

Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 29

Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 128

Kamerstukken II 2019/20, 35 546, nrs. 1-3

Kamerstukken II 2020/21, 35 546, nr. 5

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie Democratie & Bestuur/Afdeling Inrichting
Openbaar Bestuur
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag

www.rijksoverheid.nl

© Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | februari 2022