

Vergaderjaar 2005–2006

**28 479**

## **Rechtspositie van politieke ambtsdragers**

**Nr. 26**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2006

#### **1. Inleiding**

Hierbij wil ik u mede namens de Minister van Justitie informeren over de mogelijkheden onderzoek te verrichten naar antecedenten en integriteitsaspecten met betrekking tot kandidaten voor politiek-bestuurlijke functies. Integriteit van het openbaar bestuur is een zaak van algemeen belang. Dat geldt ook voor de integriteit van personen die bestuurlijke functies vervullen of gaan vervullen. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat die personen integer met die bevoegdheden omgaan en dat die voorafgaande aan het aanvaarden van het ambt, afhankelijk van het ambt, in meer of mindere mate op de integriteit zijn getoetst. Integriteit is echter geen vastomlijnd en objectiveerbaar begrip. Het gaat immers niet alleen om strafbare feiten. Integriteit kan tevens in het geding zijn indien dubieuze contacten uit het heden of verleden bekend worden, of indien bijvoorbeeld sprake is van de (schijn) van belangenverstremgeling of vooringenomenheid. Ook bepaald immoreel of onzedelijk gedrag kan vragen doen rijzen omtrent de integriteit van een ambtsdrager, het aanzien van het ambt schaden en daarmee de positie van een bestuurder onhoudbaar maken. Er is derhalve geen haarscherpe begrenzing tussen aantasting van de integriteit en onbetamelijk gedrag.

Het toetsen van de integriteit van kandidaten voor politiek-bestuurlijke functies is dan ook geen eenduidige aangelegenheid. Aan de orde zijn vragen als hoever te gaan met het toetsen van de integriteit, welke criteria te hanteren, wie voert de integriteittoets uit en wat de consequentie is van een negatieve uitslag van de toets. Onderstaand worden de mogelijke voorzieningen weergegeven voor achtereenvolgens wethouders en gedeputeerden, burgemeesters en commissarissen van de Koningin. Daarnaast wordt ook ingegaan op kandidaten voor volksvertegenwoordigende functies. Over het onderzoek naar kandidaat-bewindslieden wordt u separaat geïnformeerd.

## 2. Wethouders en gedeputeerden

Waar het betreft de benoemingsprocedure van wethouders zijn de gemeenteraden bij brief van 16 maart 2006 geïnformeerd. In deze brief is gesteld dat gelet op de belangrijke bestuurlijke positie van de wethouder in de gemeente, het aangewezen lijkt dat kandidaat-wethouders wordt verzocht een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te overleggen. Deze VOG kan dan worden meegenomen in de lijst van te beoordelen zaken en worden betrokken in de totale afweging over de benoembaarheid.

Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring van de minister van Justitie dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken persoon ingesteld, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon, die aan de vervulling van de desbetreffende functie door die persoon in de weg staan. De aanvraag wordt behandeld door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG). Dit geeft de VOG af namens de minister van Justitie. COVOG raadpleegt voor het onderzoek het centraal justitieel documentatieregister; dit bevat informatie over strafbare feiten, veroordelingen, septs en transacties. Daarnaast kan COVOG politieregistergegevens in het onderzoek betrekken en inlichtingen inwinnen bij het openbaar ministerie en de reclassering. Het document van de verklaring bevat geen informatie over de inhoud van de gebruikte gegevens. De verklaring wordt of afgegeven of hij wordt geweigerd.

Een VOG betreft naar zijn aard uitsluitend het strafrechtelijk verleden en ziet niet op integriteit in bredere zin. Het is aan de raad zich een oordeel te vormen over het eventueel niet kunnen overleggen van een VOG en de integriteit van de betrokkene in bredere zin. In de Gemeentewet is geregeld dat de gemeenteraad de wethouders benoemt. De wijze waarop de raad tot deze benoemingen komt is in de Gemeentewet in het midden gelaten. Wel is een aantal vereisten in de Gemeentewet opgenomen waaraan wethouders dienen te voldoen. Het betreft voorschriften over niet te verenigen betrekkingen, het vervullen van nevenfuncties en verboden handelingen. Voorts kunnen er uit de gedragscode die een gemeente zelf hanteert ten aanzien van de wethouders, toetsingscriteria voortvloeien die relevant zijn voor de benoeming van nieuwe wethouders.

Concreet dient bij de beoordeling van kandidaat-wethouders in dezen getoetst te worden aan de volgende bepalingen:

- Het niet hebben van de zogenaamde onverenigbare betrekkingen, genoemd in artikel 36b van de Gemeentewet.
- Het niet vervullen van nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het wethouderschap, zoals bepaald in artikel 41b van de Gemeentewet.
- Het niet verrichten van verboden handelingen in de zin van artikel 41c, eerste lid in samenhang met artikel 15, eerste en tweede, van de Gemeentewet.
- De gedragscode die de gemeenteraad op grond van artikel 41c, eerste lid, dient op te stellen voor de wethouders, kan aanvullende bepalingen bevatten die mogelijk getoetst kunnen worden in de benoemingsprocedure van de kandidaat-wethouders.

In enkele gemeenten wordt bij de benoeming van wethouders bijzondere aandacht besteed aan het integriteitsaspect. Zo hanteert de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch een werkwijze die wij aanbevelenswaardig achten. De raad van die gemeente heeft in het reglement van orde een artikel opgenomen dat het mogelijk maakt om vanuit de gemeenteraad een

ad-hoc commissie te benoemen die de benoembaarheid van wethouders onderzoekt. De kandidaat-wethouder overlegt aan de commissie alle documenten en informatie die nodig is voor de toetsing en de kandidaat wordt in gelegenheid gesteld deze toe te lichten. Op basis van de beoordeelde informatie formuleert de commissie vervolgens een schriftelijk beargumenteerd advies aan de raad ten aanzien van de benoembaarheid van de voorgedragen wethouders.

Denkbaar is een dergelijke werkwijze in de Gemeentewet te doen verankeren. Daarbij zou tevens het door de wethouder doen overleggen van een verklaring omtrent het gedrag als wettelijk vereiste kunnen worden voorgeschreven. Ten aanzien van gedeputeerden zou een overeenkomstige regeling kunnen worden getroffen in de Provinciewet. Deze opties zullen worden besproken met VNG en IPO.

### **3. Burgemeesters en commissarissen van de Koningin**

Bij de (benoemde) burgemeester wordt in het kader van de aanstellingsprocedure de integriteit van kandidaten getoetst.<sup>1</sup> Voordat de commissaris van de Koningin een selectie van sollicitanten kenbaar maakt aan de gemeentelijke vertrouwenscommissie, wint hij informatie in over deze personen. Bij de Justitiële informatiedienst wordt informatie ingewonnen van die sollicitanten die door de cdK worden geselecteerd voor de verdere sollicitatieprocedure. De cdK ontvangt alle eventuele gegevens van een kandidaat uit dit register. Met betrekking tot de benoeming van burgemeesters wordt niet een verklaring omtrent gedrag verklaring vereist (ja/nee-verklaring), maar een geheel van gegevens verstrekt. Deze informatie wordt aan de commissaris gezonden, die dat betreft bij de integrale afweging over de geschiktheid van de sollicitant. De commissaris verstrekt de vertrouwenscommissie een opgave van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd, vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel geschikt acht voor benoeming in de burgemeestersvacature. De cdK verstrekt de justitiële antecedenten niet aan de vertrouwenscommissie.

Bij de benoeming van cdK's geldt dezelfde procedure als bij burgemeesters met dien verstande dat de inlichtingen over kandidaten door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ingewonnen en beoordeeld.

Zeker gezien ook de verantwoordelijkheden op het terrein van veiligheid en openbare orde is integriteit voor deze ambten van groot belang. Ook vervullen zij bij uitstek een voorbeeldfunctie. In dit verband wordt gewezen op de aanbeveling van de Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD om de burgemeester en CdK voorafgaand aan de benoeming een veiligheidsonderzoek te laten ondergaan.<sup>2</sup> Een veiligheidsonderzoek kan de AIVD alleen verrichten naar personen die een vertrouwensfunctie gaan bekleden. Een vertrouwensfunctie is een functie (binnen de overheid of het bedrijfsleven) die door de betrokken minister in overeenstemming met de minister van BZK als zodanig is aangewezen. Functies worden als vertrouwensfunctie aangewezen, als zij de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Personen die benoemd worden in een vertrouwensfunctie hebben daarvoor een verklaring van geen bezwaar nodig. Daartoe stelt de AIVD een veiligheidsonderzoek in. Bij een veiligheidsonderzoek worden veiligheidsrisico's van (potentiële) vertrouwensfunctionarissen onderzocht. Of ook daadwerkelijk tot de aanwijzing van vertrouwensfuncties wordt overgegaan is afhankelijk van de vraag of en in welke mate deze functies de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Een aanwijzing als vertrouwensfunctie vormt echter een sluitstuk in het geheel van integriteitsmaatregelen en voorzieningen. Dat betekent dat een functie eerst als vertrouwensfunctie

---

<sup>1</sup> Opgemerkt zij dat in het wetsvoorstel verkiezing burgemeester specifieke integriteitseisen en voorwaarden zijn opgenomen die nauw samenhangen met de aard van het burgemeestersambt en met de bijzondere aspecten van de verkiezingsprocedure.

<sup>2</sup> Kamerstukken 29 876, nrs.1 en 3. Rapport «De AIVD in verandering» van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD.

kan worden aangewezen als alle noodzakelijke beveiligingsmaatregelen zijn getroffen (fysiek, organisatorisch, personeel, ICT). Allereerst zal dan ook onderzocht en beoordeeld worden of de huidige maatregelen adequaat zijn. Dit zal met name ook zien op de selectie van kandidaten. Het ligt in de rede het toetsen van de integriteit zoveel mogelijk te verrichten bij deze selectie. Screening van politieke ambtsdragers dient zoveel mogelijk «aan de voordeur» te geschieden. Slechts die kandidaten moeten tot de verdere sollicitatieprocedure worden toegelaten van wie de integriteit niet in het geding is. Over de wijze waarop het integriteitsaspect in de huidige aanstellingswijze wordt betrokken, zal ook overleg plaatsvinden met de commissarissen alsmede met het Georganiseerd overleg burgemeesters (GO) en het Nederlands genootschap van burgemeesters (NGB). Mede op basis van de bevindingen zal worden beoordeeld of, en zo ja op welke wijze, aanduiding van deze ambten als vertrouwensfunctie is aangewezen.

#### **4. Volksvertegenwoordigers**

Onder volksvertegenwoordigers worden in dezen verstaan leden van de Eerste en Tweede Kamer, het Europees Parlement en raads- en staten-leden. Ook het algemeen bestuur van waterschappen wordt gevormd door volksvertegenwoordigers.

Voor de aanstelling van Kamerleden gelden er – behoudens de zuiveringseed – geen voorgeschreven integriteitsonderzoeken of eisen. Wel gelden er afspraken met de politieke partijen waarover uw Kamer eerder is geïnterformeerd.<sup>1</sup> Deze afspraken houden in dat voorop staat dat politieke partijen zich zelf vergewissen van de integriteit van potentiële kandidaten. Wanneer de voorzitter van een politieke partij het vermoeden heeft dat een kandidaat een gevaar vormt voor de integriteit van het openbaar bestuur, dient de voorzitter van de partij eerst zelf alle mogelijkheden te benutten om de bestaande bedenkingen te onderzoeken. Als er binnen een partij ernstige twijfel blijft bestaan over de achtergrond van een kandidaat, bestaat de mogelijkheid om via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de AIVD in te schakelen. Die zal dan bij de AIVD doen nagaan of er relevante informatie is. Dit kan slechts nadat de partij eerst zelf alle mogelijkheden heeft benut om de bestaande bedenkingen te onderzoeken.

Indien de AIVD wordt ingeschakeld, zal er eerst naslag in de eigen bestanden van de AIVD plaatsvinden. Indien een persoon voorkomt in de bestanden van de AIVD wordt dit – via de minister – gemeld aan de voorzitter van de partij. Zoals ook uiteengezet in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 mei 2003, is naslag niet een vorm van onderzoek in de zin van de taakomschrijving van de AIVD, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, maar een vorm van verstrekken van informatie overeenkomstig artikel 36 van die wet.<sup>2</sup> In geval van naslag raadpleegt de AIVD uitsluitend zijn eigen bestanden.

Vervolgens kan de AIVD op basis van de gegevens die door de voorzitter van de betrokken partij zijn verstrekt, aangevuld met het eventuele resultaat van de naslag een eigen (operationeel) onderzoek instellen, indien het geheel van de gegevens tot de conclusie leidt dat een dergelijk onderzoek op grond van de taakstelling van de dienst is geïndiceerd.

Deze afspraken zullen in geactualiseerde vorm onder de aandacht gebracht worden van de voorzitters van de politieke partijen.

Voor de lokale volksvertegenwoordigers (raden en staten) geldt hetzelfde als voor kamerleden. Het is niet wenselijk en ook niet mogelijk nadere integriteitseisen te stellen aan het lidmaatschap van de vertegenwoordigende organen. De vereisten voor passief kiesrecht voor de Eerste en Tweede Kamer zijn limitatief geregeld in de Grondwet. Artikel 56 van de

<sup>1</sup> Kamerstukken 25 801, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 28 811, nr. 10.

Grondwet bepaalt dat het passief kiesrecht toekomt aan alle Nederlanders van achttien jaar en ouder die niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Artikel 54, tweede lid, bepaalt (uitputtend) wie van het kiesrecht zijn uitgesloten. Van het kiesrecht is uitgesloten hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht en diegene die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten. De wetgever heeft geen ruimte de uitoefening van het passief kiesrecht aan andere dan de grondwettelijk benoemde voorwaarden te verbinden. Voor verkiezing van raads- en statenleden gelden voor zover hier relevant dezelfde grondwettelijke criteria als voor kamerleden. Het is dus niet mogelijk het lidmaatschap van de Kamer respectievelijk van de raden en staten, afhankelijk te maken van de uitkomsten van een integriteitsonderzoek of van een verklaring omtrent het gedrag. Dat zou een ongrondwettelijke beperking van het passief kiesrecht zijn.

Waar het de beoordeling van gekozen volksvertegenwoordigers betreft, is ook overigens terughoudendheid geboden. Dat laat onverlet dat zoals beschreven politieke partijen bij de selectie van kandidaten de integriteit meewegen. Dat zal in hoofdzaak moeten geschieden op basis van eigen inzicht en kennis van de partij. Wel bestaat de eerdergenoemde mogelijkheid om te verzoeken om via de minister van BZK de AIVD in te schakelen. Deze mogelijkheid ziet echter op bijzondere gevallen. Het ligt dan ook veeleer voor de hand om voor de reguliere situatie de mogelijkheden van de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag te benutten. De VOG vormt in wezen een antwoord op de vraag van de politieke partij of er bezwarende strafrechtelijke antecedenten zijn. Het is de partij zelf die beslist of zij een VOG aanvraagt en het is de partij zelf die aan het al dan niet verstrekken van een VOG consequenties verbindt. Het betekent dat politieke partijen bijvoorbeeld voor de selectie van kandidaten voor verkiezingen de VOG als instrument kunnen benutten. De Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens staat daaraan ook niet in de weg. Het begrip «arbeidsrelatie» wordt immers breed uitgelegd. De partijvoorzitters zullen over deze mogelijkheid worden geïnformeerd.

## **5. Samenvattend**

De mogelijkheden om integriteitsonderzoek te verrichten naar kandidaten voor politiek-bestuurlijke functies worden op enkele onderdelen uitgebreid. Dit dient te geschieden met inachtneming van aard en karakter van het desbetreffende ambt.

Gemeenteraden kunnen kandidaat-wethouders verzoeken een verklaring omtrent het gedrag te doen overleggen. Denkbaar is om in de Gemeentewet de bepalingen over de benoemingsprocedure aan te vullen opdat in deze procedure de geschiktheid van de kandidaat explicieter aan de orde kan komen en het integriteitsaspect wordt onderstreept. Het door de kandidaat wethouder doen overleggen van een VOG zou als wettelijk vereiste kunnen worden voorgeschreven. Ten aanzien van gedeputeerden zou een overeenkomstige regeling kunnen worden getroffen in de Provinciewet.

Voor het ambt van cdK en burgemeester zal in overleg met de commissarissen, het GO burgemeesters en het NGB onderzocht worden of bij de huidige procedure voor de selectie van kandidaten voor deze ambten de integriteitsmaatregelen adequaat zijn. Mede op basis van de bevindingen zal worden beoordeeld of, en zo ja op welke wijze, aanduiding van deze ambten als vertrouwensfunctie is aangewezen.

Politieke partijen kunnen voor de selectie van kandidaat volksvertegen-

woordigers verzoeken een VOG te overleggen. In bijzondere gevallen kan men verzoeken om via de minister van BZK de AIVD in te schakelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes