

Drie benaderingen van integriteit

Rechtsvergelijkend onderzoek naar integriteitsnormen voor bestuurders,
volksvertegenwoordigers en ambtenaren in Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen en
Greater London

G. Leenknecht, A.E.M. Leijten, M.R.G. Leloup

Concept-eindrapport

13 juli 2023

Tilburg University

Department of Public Law and Governance

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1

Onderzoekopzet en aanpak

1	Aanleiding	3
2	Vraagstelling en aanpak	3

Hoofdstuk 2

Noordrijn-Westfalen

1	Terminologie	6
2	Aanpak	7
3	Institutionele context van de Bondsrepubliek Duitsland en Noordrijn-Westfalen	8
4	Regelgeving op deelstaatniveau (NRW)	9
4.1	Het Korruptionbekämpfungsgesetz en de anticorruptiecirculaire	10
4.2	Overige wetgeving op NRW-niveau	13
5	De rol van het strafrecht	15
6	Integriteitsnormen en -maatregelen op gemeentelijk niveau	17
7	Analyse	20

Hoofdstuk 3

Vlaanderen

1	Terminologie	24
2	Aanpak	25
3	Institutionele context van België	25
4	Overzicht van de regelgeving rond integriteitsbeleid voor lokale mandatarissen in Vlaanderen	26
4.1	Federale niveau	26
4.2	Gewestniveau	27
4.3	Gemeentelijk niveau	33
4.4	Analyse	36
5	Algemene rechtsbeginselen	37
6	Actoren die bijdragen aan integriteitsbeleid	37
7	Handhaving van integriteitsregels	39
8	Analyse	42

Hoofdstuk 4

De Greater London Authority

1	Terminologie	46
2	Aanpak	47
3	Institutionele context van de Greater London Authority	48
4	Diskwalificaties in de Greater London Authority Act 1999	49

4.1	Incompatibiliteiten	49
4.2	Andere omstandigheden en gedragingen	49
4.3	Procedurele aspecten	50
5	Seksuele misdragingen	50
6	Integriteit rondom verkiezingen	51
6.1	Financiële transparantie rondom verkiezingen	51
6.2	Het verloop van het verkiezingsproces	51
6.3	Het aanvechten van verkiezingsresultaten	52
7	Ontzetting van het kiesrecht als diskwalificatie	52
8	Gedragscodes	53
8.1	Gedragscode voor bestuurders en volksvertegenwoordigers	54
8.2	Gedragscode voor personeel	54
8.3	Handhaving van de gedragscodes	55
8.4	Overige codes en richtlijnen	55
9	Analyse	56

Hoofdstuk 5

De bevindingen in relatie tot de Nederlandse context

1	Recente en aangekondigde wetgeving over integriteit	59
2	Drie benaderingen van integriteit	60
3	Concrete mogelijkheden voor aanvulling van de Nederlandse wetgeving	62

Onderzoeksopzet en aanpak

1. Aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft behoefte aan kennis over integriteitsnormen voor politieke ambtsdragers op decentraal niveau zoals die gelden in een aantal ons omringende landen. Het doel daarvan is relevante inzichten te verkrijgen voor de ontwikkeling van nieuw beleid en wetgeving ter bevordering van de bestuurlijke integriteit op decentraal niveau in Nederland. Hoe verstrekkend zijn de wettelijke vereisten die het Nederlandse recht op dit moment stelt aan de integriteit van politieke ambtsdragers, in vergelijking met de ons omringende landen en regio's? Welke sanctiemogelijkheden kennen die landen of regio's op decentraal niveau op het gebied van bestuurlijke integriteit? Te denken valt daarbij aan gedwongen ontslag uit het ambt of ontzetting van de uitoefening van het (actief en passief) kiesrecht, maar mogelijk ook andere sancties.

Om zinvolle lessen voor nieuw beleid en wetgeving in ons land te kunnen trekken, ligt een vergelijking met rechtsstelsels die in constitutioneelrechtelijke zin voldoende overeenkomsten vertonen met het Nederlandse recht voor de hand. Opdrachtgever noemt in dat verband de Belgische deelstaat Vlaanderen, de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen en de Britse regio Londen (de *Greater London Authority*). Hieronder schetsen wij de vraagstelling en aanpak voor een dergelijk rechtsvergelijkend onderzoek, met een nadere verduidelijking van de reikwijdte ervan.

2. Vraagstelling en aanpak

De vraagstelling voor dit rechtsvergelijkende onderzoek luidt:

Wat zijn de geldende regels en normen op het gebied van bestuurlijke integriteit op decentraal niveau in de Duitse deelstaat Rijnland-Westfalen, Vlaanderen en de stedelijke regio Londen?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag formuleren wij de volgende deelvragen:

- Wat zijn de geldende regels en normen op het gebied van bestuurlijke integriteit op decentraal niveau in de genoemde regio's?
- Wat zijn de verschillende sanctiemogelijkheden op het gebied van bestuurlijke integriteit op decentraal niveau in de genoemde regio's?
- Wat zijn voor elk van de genoemde regio's belangrijke contextuele verschillen met het Nederlandse constitutionele bestel en recht waarmee rekening dient te worden gehouden?

- Wat zijn op basis daarvan aandachtspunten/ideeën voor toekomstig beleid of wetgeving aangaande bestuurlijke integriteit op decentraal niveau in NL?

Het rechtsvergelijkende onderzoek beperkt zich tot regels en normen die gelden voor decentrale besturen, vergelijkbaar met de Nederlandse gemeenten en provincies. Bedacht moet worden dat het daarbij kan gaan om *algemeen geldende*, landelijke (federale) of deelstatelijke wetgeving die voor meerdere bestuurslagen geldt, maar ook om *specifieke regels voor lokale overheden* die zijn neergelegd in diezelfde wetgeving, en om regels die *op decentraal niveau worden gesteld*. Daarnaast kan het gaan om *niet-wettelijke normen*, zoals gedragscodes. Regels en normen die uitsluitend gelden voor het landelijke (federale) of deelstatelijke niveau blijven buiten beschouwing. Voorts besteden wij geen afzonderlijke aandacht aan functionele besturen, noch aan semi-overheidsorganisaties of overheidsbedrijven. Anders gezegd: het onderzoek betreft de regels en normen die betrekking hebben op de *territoriaal* georganiseerde lokale en regionale besturen.

Het onderzoek zal voorts gericht zijn op de regels die gelden voor drie categorieën ambtsdaggers: ten eerste lokale en regionale bestuurders en leden van bestuurscolleges; ten tweede de leden van regionale en lokale algemeen vertegenwoordigende organen; ten derde hogere ambtenaren, vergelijkbaar met de Nederlandse bestuurssecretaris en de Staten- of raadsgriffier.

De aanpak van dit onderzoek is als volgt. Eerst beschrijven wij het stelsel van de integriteitsnormen voor het lokale bestuur in elk van de drie gekozen contexten in afzonderlijke hoofdstukken. We besteden daarbij specifiek aandacht aan terminologische kwesties. Het begrip integriteit wordt niet in alle drie de contexten in dezelfde zin gebruikt en is vaak niet de term die in de wet- en regelgeving wordt gebruikt. Ook het wetenschappelijke discours gebruikt vaak andere begrippen om het thema integriteit aan te duiden. Verder schetsen wij telkens de constitutioneelrechtelijke positie van de gekozen stelsels in de grotere bestuurlijke context. Aan het eind van elk hoofdstuk geven wij een beknopte analyse van de typen normen, de relevante procedures en de mogelijke sancties in relatie tot integriteit.

In een afsluitend hoofdstuk typeren wij vervolgens de verschillende benaderingen van integriteit in de drie genoemde stelsels en geven wij op basis daarvan enkele concrete suggesties voor toekomstige wetgeving in de Nederlandse context. We doen dat tegen de achtergrond van die context en de huidige politieke discussie over het Nederlandse integriteitsbeleid, maar beperken ons uitdrukkelijk tot hetgeen voortvloeit uit de drie bestudeerde stelsels.

Noordrijn-Westfalen

1. Terminologie

In dit deel van het rapport wordt een beeld geschetst van de geldende integriteitsnormen voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers in Noordrijn-Westfalen (Nordrhein-Westfalen; afgekort NRW). Voor een goed begrip van de Duitse aanpak is enig begrip van de gebruikte terminologie wenselijk. Voordat zal worden ingegaan op de gebruikte normen, procedures en sancties, zal bovendien iets worden opgemerkt over de aanpak van deze deelstudie en de politieke en institutionele context in de Bondsrepubliek Duitsland en Noordrijn-Westfalen in het bijzonder.

De term integriteit (*Integrität*) wordt in de Duitse discussie en regelgeving weinig gebruikt, al lijkt dit begrip iets aan belang te winnen. In plaats van over integriteit wordt met name gesproken over corruptie en anticorruptie (*Korruption* en *Antikorruption*). Illustratief is een publicatie van het Bundesministerium des Innern und für die Heimat (Binnenlandse Zaken) van 2018 getiteld *Regelungen zur Integrität*. De eerste zin van het voorwoord door Minister Seehofer luidt vervolgens: 'Korruption in der öffentlichen Verwaltung schadet dem Gemeinwohl; und letztlich uns allen' ('Corruptie in het openbaar bestaat schaadt het algemeen belang, en uiteindelijk ons allen.').¹ De term *Korruption* komt in het meer dan 200 pagina's tellende document 347 keer voor. *Integrität* daarentegen 'maar' 98 keer.

Natuurlijk gaat het hier niet enkel om gekozen terminologie. Corruptie is een enger begrip dan integriteit.² Het feit dat veel van de Duitse regelgeving en beleid gericht is op anticorruptie-maatregelen en corruptie-preventie, betekent dan ook dat op de overige aspecten die we (in Nederland) onder 'integriteit' plegen te scharen, zoals ongewenst (seksueel) gedrag, in Duitsland formeel minder acht wordt geslagen. Formeel, want de Duitse focus kan deels worden verklaard door de vooral juridische, regelgeoriënteerde aanpak die binnen de Duitse overheid dominant is. Ook het regelmatige gebruik van de (Engelstalige) term 'compliance', die verband houdt met de naleving van wetten en regels, past bij dit beeld. Iets is óf strafbaar (misdrijven en overtredingen), óf niet; de juridisch bindende en overige maatregelen zien in eerste instantie op het voorkomen en bestraffen van dat eerste.

Gevolg van dit alles is dat het in deze deelstudie vooral zal gaan over anticorruptiemaatregelen en corruptiepreventie. Ook zal worden stilgestaan bij wat een uiteindelijke strafrechtelijke

¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Regelungen zur Integrität*, derde editie, augustus 2018, hier te raadplegen: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-regelungen-zur-integritaet.html>.

² Omgekeerd wordt integriteit ook wel genoemd als onderdeel van een aanpak van corruptie. Zie P. Glindner en B. Schröfel, 'Einführung von Antikorruptionsprozessen in die öffentliche Verwaltung', in: J. Louis, P. Glindner en M.P. Waßmer (red.), *Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung*, Richard Boorberg Verlag 2020, p. 125-221, p. 132.

veroordeling kan betekenen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers of hen die een dergelijke rol ambiëren. In de uiteindelijke (vergelijkende) analyse zullen de kenmerken van de Duitse (NRW-)aanpak worden afgezet tegen de bevindingen uit de andere deelstudies.

2. Aanpak

Het doel van deze deelstudie is het in kaart brengen van de integriteitsnormen die gelden voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers in Duitsland, waarbij is gekozen voor een nadere focus op Noordrijn-Westfalen. Daarbij zou het niveau van NRW kunnen worden gekenmerkt als 'lokaal', omdat het hier immers niet om het nationale, bondsniveau gaat. Qua inwoneraantal is NRW echter vergelijkbaar met Nederland; het *Bundesland* is iets kleiner qua oppervlakte (34.112 km² v. 41.543 km²) en kent dus een iets grotere bevolkingsdichtheid (525 v. 424 per km²).³ Voor een zoektocht naar *lokale* normen is het uiteindelijk dan ook zinvol de lagere overheden in NRW onder de loep te nemen. Dit geldt te meer nu uit onderzoek blijkt dat lagere (gemeentelijke) niveaus bijzonder kwetsbaar zijn voor corruptie, onder meer omdat de lijntjes kort zijn, en je dus zou mogen verwachten dat daar het een en ander is geregeld.

Noordrijn-Westfalen kent 396 politiek zelfstandige gemeenten (*Gemeinden*, ook *Kommunen*). Hieronder vallen 272 steden en 124 overige gemeenten. Het voert te ver om van al die gemeenten – of een aanzienlijk deel daarvan – in kaart te brengen hoe de integriteitsregels eruit zien. In plaats daarvan is gekozen voor een nadere blik op enkele steden, te weten de twee grootste steden (Keulen en Düsseldorf, met respectievelijk circa 1.073.000 en 619.000 inwoners), de 30^e stad (Gütersloch, met ca. 101.000 inwoners) en Wuppertal, een gemeente met ca. 355.000 inwoners die als goed voorbeeld wordt genoemd.⁴ Uiteraard is deze selectie meer illustratief dan representatief. Het is ook goed in het achterhoofd te houden dat gemeenten binnen NRW qua omvang heel divers zijn. Zo zijn er 125 tot een *Kreis* behorende gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, waarvan een aantal minder dan 10.000 inwoners hebben.

Duitsland komt in constitutioneelrechtelijke zin voldoende overeen met Nederland, en de opdrachtgever stelde in dit verband voor om NRW tot uitgangspunt van een deelstudie te nemen. De keuze voor dit *Bundesland*, dat een aanzienlijk stuk grens deelt met Nederland, kan ook inhoudelijk worden onderbouwd. Gemeenten hebben ingevolge art. 28 lid 2 van het Duitse Grundgesetz een 'Selbstverwaltungsrecht'.⁵ Er wordt dan wel gesproken van *Kommunale*

³ Gegevens als deze zijn in dit hoofdstuk afkomstig van Wikipedia.

⁴ Vgl. 'Düsseldorf hinkt bei Korruptionsbekämpfung hinterher', *Rheinische Post* 24 mei 2016, hier te raadplegen: https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorf-hinkt-bei-korruptionsbekaempfung-hinterher_aid-19669403.

⁵ Art. 28 (2) GG: 'Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.'

Selbstverwaltung, wat in de kern betekent als dat de gemeenten gaan over hun eigen bestuur. Dit betekent ook dat voorschriften in het kader van anticorruptie op bonds- of deelstaatniveau in beginsel slechts bindend zijn voor dat niveau.⁶ Een uitzondering op het (slechts) aanbevelingskarakter van bepaalde (hogere) normen is echter het *Korruptionsbekämpfungsgesetz* (de Corruptiebestrijdingswet) in Noordrijn-Westfalen dat dateert uit 2004, waarin bepaalde aspecten ook voor gemeenten en andere *Selbstverwaltungsträger* verbindend worden vastgelegd.⁷

Het *Korruptionsbekämpfungsgesetz* zal in het hiernavolgende nog uitgebreid worden besproken. Bovendien zal blijken dat ook andere (organieke) wetgeving op deelstaatniveau, en in het bijzonder het *Kommunalwahlgesetz* en de *Gemeindeordnung* van NRW belangrijke bepalingen bevatten ten aanzien van integriteit. Voordat naar de inhoud van de geldende normen wordt gekeken, is het echter nuttig nog iets meer institutionele context te geven.

3. Institutionele context van de Bondsrepubliek Duitsland en Noordrijn-Westfalen

Duitsland is een federale staat en bestaat uit zestien *Bundesländer*. Elke deelstaat kent een eigen deelstaatregering bestaande uit een minister-president en *Landesministers*. Ook is er een gekozen *Landtag*; verkiezingen daarvoor vinden alle vijf jaren plaats en staan in NRW gepland voor september/oktober 2025. De *Landtag* kiest ook de minister-president. Naast wetgevende en uitvoerende taken heeft elke deelstaat zijn eigen rechtsprekende bevoegdheden.

Het Land NRW kent vijf *Regierungsbezirke*: Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln en Münster, waarbij het bestuur zetelt in de genoemde steden. Belangrijker voor ons hier zijn echter de zelfstandige politieke lichamen: *Kreise*, *kreisfreie Städte* en *kreisangehörige Gemeinden*. Die vormen tezamen wat we tot de categorie *Kommunen* (gemeenten) rekenen. De *Kommunalwahlen* verlangen, anders dan het kiesrecht voor de *Landtag*, geen Duitse nationaliteit en leeftijd vanaf 18 jaar. In plaats daarvan staat het kiesrecht open voor personen vanaf 16 jaar die EU-burger en in NRW woonachtig zijn.⁸ De eisen voor het passieve kiesrecht zijn wel identiek: iemand moet minstens 18 jaar oud zijn en sinds ten minste drie maanden zijn hoofdverblijfplaats hebben in het betreffende kiesgebied. Ook mag iemand niet bij rechterlijke uitspraak zijn uitgesloten van het passieve kiesrecht of de bekwaamheid een ambt uit te oefenen, zoals later nog wordt besproken.⁹ Gekozen worden naast de stad- of gemeenteraad, de *Landräte*, en de (*Ober-*)*Bürgermeister*.

⁶ Zie P. Glindner en B. Schröfel, 'Einführung von Antikorruptionsprozessen in die öffentliche Verwaltung', in: J. Louis, P. Glindner en M.P. Waßmer (red.), *Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung*, Richard Boorberg Verlag 2020, p. 125-221, p. 130.

⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (*Korruptionsbekämpfungsgesetz*; *KorruptionsbG*) van 16 december 2004.

⁸ Par. 7 *Kommunalwahlgesetz* (Bekanntmachung der Neufassung des *Kommunalwahlgesetzes*; 30 juni 1998).

⁹ Par. 12 *Kommunalwahlgesetz*, zie ook par. 5.

Uit deze gelaagde structuur volgt dat ook voor integriteitsregels geldt dat ze op verschillende niveaus moeten worden aangenomen. Het federale niveau houdt zich bezig met het aannemen van anticorruptieregels voor dat niveau zelf, evenals met het aannemen en implementeren van internationale bepalingen op dit terrein. Dit betekent ook dat implementatie van bepaalde normen (daarna) ook op deelstaatniveau moet geschieden. Daarbij is ook sprake van bepaalde coördinatiemechanismen (*Länderkoördination*) tussen landen. Wel is het federale strafrecht en ambtenarenstatusrecht, dat ook relevant is in de context van anticorruptie en overige integriteitsthema's, overal bindend.

Ook het lokale, gemeentelijke niveau, is als gezegd in beginsel verantwoordelijk voor het eigen bestuur en dus de normstelling op het gebied van corruptie, belangenverstrengeling, etc. Het Duitse equivalent van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de *Deutscher Städtetag*, doet het een en ander als het gaat om integriteit op lokaal niveau, maar dit is qua omvang niet vergelijkbaar met wat de VNG zoal doet.¹⁰

Een belangrijke rol wordt verder gespeeld door Transparency International Deutschland e.V. (in het kort: Transparency Deutschland).¹¹ Deze NGO werkt door heel Duitsland aan een effectieve en duurzame bestrijding en vermindering van corruptie. Daarvoor gaan zij de dialoog aan met de overheid, economische actoren en maatschappelijke organisaties. Transparency Deutschland publiceert onder meer vergelijkend materiaal over de strijd tegen corruptie op deelstaatniveau, maar ook modelcodes die te gebruiken zijn op gemeentelijk niveau.¹²

Hoewel de normstelling op de verschillende niveaus dus in beginsel gescheiden plaatsvindt, is het voor een goed begrip van de integriteitsregels op lokaal, gemeentelijk niveau wel van belang (eerst) een idee te hebben van de stand van zaken op het niveau van NRW. Dit helpt bij het plaatsen en kunnen analyseren van de lokale bevindingen. Bovendien bestaat deelstaatwetgeving betreffende de verkiezingen voor gemeenten en de *Gemeindeordnung* die, hoewel niet uitsluitend anticorruptie(maatregelen) betreffend, van centraal belang is voor de rechten en plichten op lokaal niveau. Daarbij zij hier ook gezegd, dat niet steeds zal worden toegespitst op normen (procedures, sancties) die enkel gelden voor bestuurders en volksvertegenwoordigers; her en der passeren ook interessante voorbeelden die in beginsel gelden voor ambtenaren de revue.

4. Regelgeving op deelstaatniveau (NRW)

Voor een uitgebreid overzicht voor de regelgeving op bondsniveau, kan verwezen worden naar de *Regelungen zur Integrität*, een uitgebreide publicatie die gratis te downloaden is en de belangrijkste normstelling op bondsniveau op dit onderwerp bevat. Ook wordt daarin verwezen

¹⁰ Vgl. <https://www.staedtetag.de>.

¹¹ Vgl. <https://www.transparency.de>.

¹² Zie nader par. 6.

naar de internationale kaders die de achtergrond vormen voor nationale anticorruptiemaatregelen.¹³

Ook in de deelstaat Noordrijn-Westfalen wordt werk gemaakt van corruptiebestrijding: 'Weil Korruption so vielfältig auftritt und oftmals unbewusst oder unbedarft geschieht, ist es wichtig, möglichst viele Maßnahmen zu treffen, um sie zu bekämpfen' ('Omdat corruptie zoveel verschillende vormen aanneemt, en vaak onbewust of op naïeve wijze geschiedt, is het van belang, zoveel mogelijk maatregelen te treffen, om corruptie te bestrijden.'). Aldus Herbert Reul, Minister van Binnenlandse Zaken in NRW in een publicatie van dat ministerie uit 2018.¹⁴

4.1 Het Korruptionbekämpfungsgesetz en de anticorruptiecirculaire

Sinds april 1999 bestaat in Noordrijn-Westfalen een circulaire van de deelstaatregering over 'Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung'. Deze circulaire is intussen meermaals geactualiseerd, ten laatste op 9 december 2022.¹⁵ Voordat hier een nadere blik op wordt geworpen, is het goed eerst te kijken naar het Korruptionbekämpfungsgesetz uit 2004, waarop de circulaire nadien is aangepast.

Het Korruptionbekämpfungsgesetz dateert van 16 december 2004 (in werking op 1 maart 2005), en is voor het laatst gewijzigd op 1 juli 2022. Het kent een ruim toepassingsbereik: het geldt voor publieke functies, de leden van de deelstaatregering, maar bijvoorbeeld ook natuurlijke en rechtspersonen die publieke opdrachten uitvoeren. Onder 'öffentliche Stellen' vallen ook 'die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstellten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts'.¹⁶ Ook op lokale overheden is de wet dus van toepassing.

Na de inleidende paragrafen, gaat de wet achtereenvolgens in op aangifte-, instructie-, adviserings- en informatieplichten,¹⁷ transparantievoorschriften,¹⁸ en preventievoorschriften.¹⁹ De aangifteplicht legt vast dat zodra sprake is van feiten die wijzen op strafbare feiten,²⁰ het

¹³ Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Regelungen zur Integrität*, derde editie, augustus 2018, hier te raadplegen: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-regelungen-zur-integritaet.html>.

¹⁴ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, *Korruptionsprävention*, 2018, p. 2, hier te raadplegen : https://www.im.nrw/sites/default/files/media/document/file/Brosch_Korruption_LAYOUT_zur%20Freigabe_181025.pdf.

¹⁵ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass), Runderlass des Ministeriums des Innern, zurgleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien van 9 december 2022.

¹⁶ Par. 1 (2) 2 KorruptionsbG.

¹⁷ Hs. 2 KorruptionsbG.

¹⁸ Hs. 3 KorruptionsbG.

¹⁹ Hs. 4 KorruptionsbG.

²⁰ Zie par. 3 KorruptionsbG, het gaat dan om: 'Straftaten nach den §§ 331 bis 335a (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Bestechung, Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung, Ausländische und internationale Bedienstete), 261 (Geldwäsche; Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte), 263 (Betrug), 264 (Subventionsbetrug), 265b (Kreditbetrug), 266 (Untreue), 266a (Vorenthalten

hoofd van het betreffende openbare lichaam (bijv. de burgemeester) daarvan aangifte doet bij het *Landeskriminalamt*. Dit dient in beginsel onmiddellijk te gebeuren.²¹ De *Prüfeinrichtungen*, waaronder de gemeentelijke rekenkamers,²² zijn verplicht op verzoek van de openbare lichamen te adviseren over de mogelijkheden om misstanden op te sporen en te voorkomen.²³ Daarbij is informatie uit en toegang tot personeelsdossiers geregeld,²⁴ en bestaat de plicht te informeren over de financiële situatie voor zover dit nodig is voor een individueel onderzoek. De deelstaatregering regelt de wijze waarop haar leden kunnen voldoen aan deze informatieplicht in haar 'reglement van orde' (*Geschäftsordnung*).²⁵

In hoofdstuk 3 van het *Korruptionsbekämpfungsgesetz* staan transparantieverplichtingen. Om te beginnen is er een publicatieplicht. Deze betreft

- het uitgeoefende beroep en adviesovereenkomsten,
- lidmaatschappen van raden van commissarissen en andere toezichthoudende organen,
- lidmaatschap van zelfstandige (bestuurs)organen in publiek- of privaatrechtelijke vorm,
- lidmaatschap van organen van andere particuliere ondernemingen,
- functies in verenigingen of vergelijkbare gremia.²⁶

Voor gemeenten geldt dat leden van de gemeenteraad deze informatie verstrekken aan de toezichthouder en jaarlijks publiceren.

In hoofdstuk 4 van de wet volgen dan nog voorschriften ter voorkoming van corruptie. Om te beginnen wordt het principe van preventie geformuleerd: de hoofden van de openbare lichamen zijn verplicht om passende preventieve maatregelen te nemen, afhankelijk van het risico op corruptie.²⁷ Daarbij moet vooral gelet worden op corruptiegevoelige gebieden, of terreinen: 'Terreinen waarop een risico bestaat op corruptie zijn in het bijzonder die terreinen waar invloed bestaat op opdrachten, subsidies, vergunningen, biedingen of verboden. Een classificatie als bijzonder corruptiegevoelig gebied veronderstelt dat bestuurshandelen op dit gebied aanzienlijke voor- of nadelen voor derden met zich brengt'.²⁸

und Veruntreuen von Arbeitsentgelt), 298 (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen), 299 (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr), 299a (Bestechlichkeit im Gesundheitswesen), 299b (Bestechung im Gesundheitswesen), 108e (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern) des Strafgesetzbuches und nach § 370 der Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 24 Absatz 9 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.'

²¹ Par. 3 *KorruptionsbG*.

²² Par. 2 *KorruptionsbG*.

²³ Par. 4 *KorruptionsbG*.

²⁴ Par. 5 *KorruptionsbG*, verwijzend naar het *Landesbeamtengesetz*.

²⁵ Par. 6 *KorruptionsbG*.

²⁶ Par. 7 *KorruptionsbG*.

²⁷ Par. 10 (1) *KorruptionsbG*.

²⁸ Par. 10 (2) *KorruptionsbG*: 'Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann. Eine

Concreet wordt dan nog ingegaan op het ‘vierogenprincipe’ en vereisten van ‘rotatie’. Het eerste houdt in dat beslissingen over diensten die meer dan 500 Euro kosten, steeds door twee personen worden genomen.²⁹ Op corruptiegevoelige terreinen mogen medewerkers niet langer dan vijf jaren aaneengesloten werkzaam zijn. Dit geldt echter niet voor tot een *Kreis* behorende gemeenten, niet zijnde grote of middelgrote *kreisangehörige Städte*.³⁰ Die zullen te klein zijn om dit zinvol te kunnen doen.

De ook al genoemde circulaire voorkoming en bestrijding van corruptie in het openbaar bestuur (‘Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung’) is ouder dan het *Korruptionsbekämpfungsgesetz*, maar wordt wel – en ook in het licht daarvan – met regelmaat aangepast. De meest recente versie dateert van eind 2022. In deze circulaire wordt onder meer aangeraden de circulaire toe te passen in gemeenten; voor het overgrote deel is dit juridisch namelijk niet verplicht.³¹ Paragraaf 2 van de circulaire gaat nader in op corruptiegevoelige gebieden: hoe die te bepalen en welke consequenties daaraan verbonden zijn. Het kan dan gaan om organisatorische eenheden of ‘werkplekken’, kleinere eenheden, als dit logischer is.³² Activiteiten die gevoelig zijn voor corruptie (voor onwettige en oneerlijke invloeden) en die worden genoemd zijn onder meer het opstellen van beschrijvingen voor de inkoop van diensten, de aanschaf van goederen of diensten of gebruiksrechten, goedkeuring of controle van subsidies, besluiten over concessies en vergunningen, etc. Maar bijvoorbeeld ook activiteiten die frequente externe contacten met zich brengen.³³ Ook wordt uitgebreid stilgestaan bij de ‘Gefährdungsanalyse’ ofwel risicoanalyse, waarmee kan worden beoordeeld (aan de hand van risicokenmerken) en in het licht van de vraag of sprake is van mogelijke aanzienlijke voor- of nadelen voor derden, of een bepaald terrein daadwerkelijk een corruptierisico met zich brengt.³⁴ Op basis hiervan kan een risicoatlas worden gemaakt met verschillende niveaus van corruptierisico’s.³⁵ Dit proces en de uitkomsten ervan moeten worden gedocumenteerd, zodat dit in geval van een aanwijzing dat sprake is van strafbare feiten, alle informatie ‘lückenlos’ (zonder gaten) beschikbaar is.³⁶

Wat de preventieve maatregelen betreft, gaat de circulaire nader in op het sensibiliseren van medewerkers, opleiding en rotatiemaatregelen.³⁷ Ook de verantwoordelijkheid van leidinggevenden, controlemechanismen op risicogevoelige terreinen en het vierogenprincipe worden nader uitgewerkt,³⁸ evenals (het verbod op) aannames van beloningen en cadeaus etc.,

Einstufung als besonders korruptionsgefährdeter Bereich setzt voraus, dass das Verwaltungshandeln in diesem Bereich mit erheblichen Vor- oder Nachteilen für Dritte verbunden ist.’

²⁹ Par. 11 *KorruptionsbG*.

³⁰ Par. 12 *KorruptionsbG*.

³¹ Par. 8 *Runderlass 2022*.

³² Par. 2.1 *Runderlass 2022*.

³³ Par. 2.2 *Runderlass 2022*.

³⁴ Par. 2.3 *Runderlass 2022*.

³⁵ Par. 2.4 *Runderlass 2022*.

³⁶ Par. 2.8 *Runderlass 2022*.

³⁷ Par. 3.1-3.3 *Runderlass 2022*.

³⁸ Par. 3.4-3.6 *Runderlass 2022*.

nevenbetrekkingen (die moeten worden gecontroleerd en voor maximaal vijf jaren worden toegestaan), en sponsoring.³⁹ Gezien de omvang van de regelingen, is het niet mogelijk dit alles hier nader uit de doeken te doen. Daarbij is het ook goed te herhalen dat deze niet juridisch bindend zijn, en bovendien voor een groot deel zien op (de organisatie van) het ambtelijk apparaat, en niet (steeds) op bestuurders en volksvertegenwoordigers.⁴⁰

4.2 Overige wetgeving op NRW-niveau

Met betrekking tot die laatsten is ook organieke NRW-wetgeving relevant die gaat over het kiesrecht, volksvertegenwoorders en de inrichting van gemeenten. Volgens het Landeswahlgesetz, de Kieswet van NRW voor het deelstaatsniveau, is verkiesbaar wie op de verkiezingsdag ten minste drie maanden in de deelstaat woont. Belangrijker: niet verkiesbaar is, 'wer am Wahltag infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt'. Oftewel: wie door een rechterlijke uitspraak niet in aanmerking komt voor verkiezing of het vermogen heeft een openbaar ambt te bekleden.⁴¹ Dezelfde eis volgt voor het gemeentelijke niveau uit par. 12 van het Kommunalwahlgesetz NRW.⁴² In par. 13 daarvan volgt vervolgens een hele lijst met 'Unvereinbarkeiten' (incompatibiliteiten). Een ambtenaar bijvoorbeeld kan niet volksvertegenwoordiger zijn als het gaat om het openbaar lichaam waarvoor hij werkt, als hij bij de staat werkt en zich bezighoudt met toezicht op de betreffende gemeente. Dit geldt ook bij een detachering aan genoemde lichamen van meer dan drie maanden. Wordt iemand die niet aan deze eisen voldoet toch gekozen, dan kan het mandaat alleen worden uitgeoefend als de dienstbetrekking wordt beëindigd. Gebeurt dat niet, dan verliest de betreffende persoon zijn lidmaatschap van het vertegenwoordigende orgaan.⁴³ Tot slot is er een wat ingewikkelde bepaling ingeval sprake is van werkzaamheden van een rechtspersoon of stichting waarin een gemeente (of *Kreis*) een aanzienlijk belang heeft. Wie die onderneming of stichting leidt of bestuurt, haar kan vertegenwoordigen, kan niet tegelijkertijd onderdeel uitmaken van het vertegenwoordigende orgaan van dezelfde gemeente (of *Kreis*).⁴⁴

Het Abgeordnetengesetz legt dan nog enkele (transparantie)verplichtingen en bijbehorende sancties vast.⁴⁵ Het geldt voor de leden van de Landtag van NRW en heeft tot doel hun onafhankelijkheid te garanderen. Natuurlijk blijven beroepsuitoefening en andere bezigheden toegestaan, maar het is verboden *Zuwendungen*, 'tegemoetkomingen' in de vorm van geld of anderszins aan te nemen (anders dan die waarin de wet voorziet). Belangenconflicten moeten

³⁹ Par. 4 en 5 Runderlass 2022.

⁴⁰ Uiteraard bestaat er ook nadere, bredere normstelling met betrekking tot ambtenaren, zoals het Landesbeamtengesetz (Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen van 14 juni 2016). Die wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

⁴¹ Par. 4 Landeswahlgesetz. Iemand kan ook zijn ambt verliezen door, voor zover hier relevant, het met terugwerkende kracht verliezen van de 'verkiesbaarheid', zie par. 5.

⁴² Par. 12(2) Kommunalwahlgesetz: 'Nicht wählbar ist, wer am Wahltag infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.'

⁴³ Par. 13 Kommunalwahlgesetz.

⁴⁴ Par. 13(6) Kommunalwahlgesetz.

⁴⁵ Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (AbgG NRW), 5 april 2005.

worden gemeld, en het is niet toegestaan in beroeps- of bedrijfsmatige aangelegenheden te wijzen op het lidmaatschap van de *Landtag*. Bij twijfel over de uitleg van deze bepalingen is het lid verplicht navraag te doen bij de President van de *Landtag*.⁴⁶ Verder bestaat een uitgebreide meldingsplicht bij de President met betrekking tot allerlei (en ook vroegere) werkzaamheden en functies,⁴⁷ gelden bijzondere regels voor advocaten,⁴⁸ en publicatieverplichtingen.⁴⁹ Als sprake is van schending van een van de plichten, het lid niet mee wil werken aan het verschaffen van inzicht, of de onafhankelijkheid door de uitgeoefende functie in het geding is, dan kan de President na het lid gehoord te hebben een onderzoek instellen. Ingeval van lichte nalatigheid kan dit leiden tot een waarschuwing, is het ernstiger dan wordt dit in een zitting met het Presidium en de fractievoorzitter vertrouwelijk besproken, waarna het Presidium vaststelt of sprake is van een overtreding. Dan kan een *Ordnungsgeld* (boete) worden vastgesteld; de hoogte daarvan is afhankelijk van de zwaarte van de overtreding. De overtreding wordt gepubliceerd en het onterecht verkregene komt, waar (nog) mogelijk, ten goede aan de deelstaat.⁵⁰

Opvallend is dat deze toch vrij uitgebreide regeling voor leden van het parlement van NRW, geen parallel vinden in de *Gemeindeordnung*, die ook het een en ander regelt met betrekking tot de rechten en de plichten van gemeenteraadsleden. Zoals later blijkt, liggen enkele van de bovengenoemde aspecten eerder vast in 'zelfverbindende' codes, en dus niet in wetgeving. In de *Gemeindeordnung* vinden we in par. 43 om te beginnen een verwijzing naar het vrije mandaat van raadsleden, uit te oefenen in overeenstemming met de wet.⁵¹ Verder zijn bepalingen met betrekking tot de zwijgplicht (maar niet tegenover de burgemeester) en getuigenis van toepassing,⁵² evenals die betreffende uitsluitingsgronden bij besluitvorming, als de aangelegenheid hemzelf, zijn familieleden of een door hem vertegenwoordigde natuurlijke of juridische persoon betreffen;⁵³ hierover besluit uiteindelijk de gemeenteraad. In dit kader bestaat een openbaringsplicht, waarvan schendingen kunnen worden vastgesteld door de gemeenteraad. Ook geldt een loyaliteitsplicht⁵⁴ en wordt in par. 43 tot slot verwezen naar de plicht informatie over economische en persoonlijke verhoudingen te verschaffen, waaronder nevenfuncties.⁵⁵

⁴⁶ Par. 16 AbgG NRW.

⁴⁷ Par. 16a AbgG NRW.

⁴⁸ Par. 16b AbgG NRW.

⁴⁹ Par. 16c AbgG NRW.

⁵⁰ Par. 17 Abgeordnetengesetz.

⁵¹ Par. 43(1) *Gemeindeordnung*.

⁵² Par. 43(2) jo. par. 30 *Gemeindeordnung*.

⁵³ Par. 43(2) jo. par. 31 *Gemeindeordnung*.

⁵⁴ Par. 43(2) jo. par. 32 *Gemeindeordnung*.

⁵⁵ Par. 43(3) *Gemeindeordnung*.

5. De rol van het strafrecht

Zoals gezegd ligt de focus bij integriteitsvraagstukken in Duitsland op de aanpak van corruptie. Ook wordt vaak de term *compliance* gebruikt, welke duidelijk maakt dat het in de eerste plaats gaat over het voldoen aan of naleven van wet- en regelgeving. Onderwerpen die minder 'hard' zijn in juridisch opzicht, zoals ongewenst of intimiderend gedrag, lijken minder (juridische) aandacht te krijgen.

Als het gaat om het naleven van de wet, dan komt een belangrijke rol toe aan de strafwetgeving op het niveau van de Bond. De verschillende maatregelen die worden genomen om corruptie te voorkomen, zoals de verschillende informatieplichten, lijken er uiteindelijk op gericht strafbare handelingen te voorkomen. Consequenties en sancties zijn dan ook uiteindelijk die, die uit het strafrecht volgen. Naast de bestraffing voor de begane overtreding, kan het gevolg bovendien zijn dat iemand niet langer geschikt wordt bevonden voor het uitoefenen van een publiek ambt, of zich voor een periode van vijf jaar niet verkiesbaar mag stellen. Zonder hierbij volledig te willen zijn, want een en ander raakt aan uitgebreide (doctrinaire) discussies over het Duitse strafrecht, is het nuttig hier een iets nadere blik te werpen op de strafwetgeving, die bovendien verband houdt met het (Landeswahl- en) Kommunalwahlgesetz, voor zover daarin wordt bepaald dat een rechterlijk oordeel van belang kan zijn voor beantwoording van de vraag of iemand zich verkiesbaar kan stellen.

Delicten die verband houden met integriteit, betreffen corruptie, omkoping (*Bestechung*) en het zich laten omkopen (*Bestechbarkeit*), en het aanvaarden en toekennen van voordelen. Dit is geregeld in par. 331-335a Strafgesetzbuch, onder de kop 'Straftaten im Amt'.⁵⁶ Ook kan worden gedacht aan witwassen en het verzwijgen van onrechtmatig verkregen vermogen,⁵⁷ fraude,⁵⁸ verduistering en het inhouden en verduisteren van loon.⁵⁹

De verschillende paragrafen bepalen de mogelijke strafmaten, maar par. 45 van het Strafgesetzbuch behandelt de bijkomende gevolgen van bestraffing, zoals verlies van de bekwaamheid een ambt uit te oefenen, van het recht om te stemmen en om verkozen te worden ('Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit und des Stimmrechts').⁶⁰ Wie voor een

⁵⁶ Zie nader par. 331 Strafgesetzbuch (StGB) (Vorteilsannahme); par. 332 StGB (Bestechlichkeit); par. 333 StGB (Vorteilsgewährung); par. 334 StGB (Bestechung); par. 335 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung), en par. 335a StGB (Ausländische und internationale Bedienstete). Zie ook par. 298-299b StGB.

⁵⁷ Par. 261 StGB (Geldwäsche; Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte).

⁵⁸ Par. 263 StGB (Betrug); par. 264 StGB (Subventionsbetrug); par. 265b StGB (Kreditbetrug).

⁵⁹ Par. 266 StGB (Untreue); par. 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt). Zie ook par. 370 Abgabenordnung (Steuerhinterziehung; belastingontwijking).

⁶⁰ Par. 45 StGB: '(1) Wer wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, verliert für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen.

(2) Das Gericht kann dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren die in Absatz 1 bezeichneten Fähigkeiten aberkennen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.

(3) Mit dem Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, verliert der Verurteilte zugleich die entsprechenden Rechtsstellungen und Rechte, die er innehat.

misdad wordt veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar, verliest voor de duur van vijf jaren automatisch de genoemde bekwaamheid een ambt uit te oefenen en rechten uit verkiezingen te verkrijgen (zich verkiesbaar te stellen). Deze kunnen ook worden verloren voor de duur van twee tot vijf jaar bij rechterlijke uitspraak als dat wet dat specifiek mogelijk maakt. Met het verlies van de bekwaamheid een ambt uit te oefenen, verliest iemand ook de ambten die hij of zij op dat moment uitoefent, en ditzelfde geldt voor de rechten verkregen uit openbare verkiezingen, tenzij de wet anders bepaalt. Ook kan in bepaalde bij de wet bepaalde gevallen het actieve kiesrecht voor een periode van twee tot vijf jaar worden ontnomen.⁶¹

Hoewel het hier vergaande mogelijkheden betreft, moet worden benadrukt dat het bij corruptie doorgaans gaat over overtredingen en niet om misdrijven. Slechts bij oplegging van een vrijheidsstraf van minstens een jaar vanwege een misdrijf geldt dat dit automatisch leidt tot het niet langer mogen uitoefenen van een ambt en ontzetting uit het passieve kiesrecht. Dit neemt echter niet weg dat voor andere misdrijven, ongeacht of deze direct verband houden met corruptie, geldt dat een vrijheidsstraf van meer dan een jaar wel deze consequentie kent. Van belang is in verband met het bepaalde in par. 45 StGB bovendien of voor overtredingen op het terrein van corruptie een specifieke regeling bestaat, die het de rechter *mogelijk maakt* wel te oordelen dat iemand zijn ambt niet langer mag uitoefenen en ontzet wordt uit het passieve kiesrecht. Aan het eind van het hoofdstukje 'Straftaten im Amt', bij 'Nebenfolgen', blijkt dat voor enkele van de strafbaar gestelde handelingen inderdaad geldt dat '[n]eben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat (...), kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, aberkennen'.⁶² Het gaat dan om het omkoopbaar zijn, en ernstige gevallen van omkoping (en omkoopbaar zijn). Dan gaat het bijvoorbeeld om het ambt van burgemeester (maar ook notaris, rechter). Hierbij geldt dus ook dat het verlies van dit 'vermogen', dat voor twee tot vijf jaren kan geschieden, in lijn met Par. 45 StGB ook leidt tot het verlies van een ambt dat iemand op dat moment heeft.

We moeten dit bovendien lezen in samenhang met het Kommunalwahlgesetz van NRW, waaruit volgde dat iemand die op de dag van de verkiezingen ingevolge een rechterlijke uitspraak geen passief kiesrecht *of* geen bekwaamheid tot het uitoefenen van een openbaar ambt bezit, niet verkiesbaar is.⁶³ Het ontkennen van die laatste bekwaamheid betekent dan dus ook het verlies van de mogelijkheid verkozen te worden, ook al kon de rechter hier niets over zeggen. Overigens is niet vanzelfsprekend dat het Kommunalwahlrecht aansluit bij het door de strafrechter geoordeelde; in Beieren erkent de kieswet voor het gemeentelijke niveau bijvoorbeeld nadere mogelijkheden iemand van het passief kiesrecht uit te sluiten op het

(4) Mit dem Verlust der Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, verliert der Verurteilte zugleich die entsprechenden Rechtsstellungen und Rechte, die er innehat, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

(5) Das Gericht kann dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.'

⁶¹ Zie resp. Par. 45(1)-(5) StGB.

⁶² Par. 358 StGB: 'Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach den §§ 332, 335, 339, 340, 343, 344, 345 Abs. 1 und 3, §§ 348, 352 bis 353b Abs. 1, §§ 355 und 357 kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden (§ 45 Abs. 2), aberkennen.'

⁶³ Par. 12 Kommunalwahlgesetz.

moment dat sprake is van (voorlopige) hechtenis, ook als is dit volgens de strafwetgeving geen (mogelijk) bijkomend gevolg daarvan.⁶⁴

Er bestaat dus een *mogelijkheid* om ingevolge niet-integer handelen (na bestrafing voor omkoping in elk geval) de bekwaamheid tot het uitoefenen van een ambt en het passieve kiesrecht voor maximaal vijf jaar te verliezen. Hierbij is echter nog een beperking het verduidelijken waard. Lange tijd was onduidelijk of een gemeenteraadslid ook 'Amtsträger' is, en de betreffende bepalingen dus überhaupt van toepassing zijn. In 2006 bepaalde het Bundesgerichtshof in een zaak over het omkoopbaar zijn van een lokale politicus, dat dit in beginsel *niet* het geval is.⁶⁵ Dit was dan ook niet strafbaar ingevolge par. 331 ff. StGB. Het ging hier om verschillende gemeenteraadsliden in Wuppertal die zich schuldig hadden gemaakt aan *Bestechlichkeit*.

Wel bestaat er een aparte strafbepaling met betrekking tot omkoping van of door zogenaamde 'Mandatsträger', waaronder met name verkozen vertegenwoordigers vallen, namelijk par. 108e StGB, waarin is vastgelegd dat dit bestraft kan worden met een vrijheidsstraf van zes maanden tot vijf jaren (in minder ernstige gevallen) of van een tot tien jaren (in ernstige gevallen). Ook hier geldt: naast een vrijheidsstraf van minstens zes maanden kan de rechter de bekwaamheid 'Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen', ofwel ontzetten uit het passieve en actieve kiesrecht (in lijn met par. 45 voor maximaal vijf jaar).⁶⁶ In de Gemeindeordnung lezen we dan nog dat iemand zijn 'mandaat' kan verliezen door 'nachträglichen Verlust der Wählbarkeit' (verliezen van de verkiesbaarheid met terugwerkende kracht).⁶⁷ Als aan de criteria voor verkiesbaarheid voortdurend moet worden voldaan, kan een sanctie als hierboven beschreven ook leiden tot verlies van de raadszetel.

6. Integriteitsnormen en -maatregelen op gemeentelijk niveau

Na dit uitstapje naar het nationale strafrecht, dat nodig was voor een beter begrip van de wisselwerking tussen strafrechtelijke bepalingen en sancties en de wetgeving op deelstaatsniveau, komen we nu (pas) toe aan de bespreking van enkele lokale regelingen en aanpakken. Deze deelstaatstudie begon met het benadrukken van het 'Selbstverwaltungsrecht' van gemeenten, dat onder meer tot gevolg heeft dat ook het integriteitsbeleid door gemeenten zelf kan worden opgesteld. Nu moet dit inderdaad genuanceerd worden door de belangrijke rol

⁶⁴ Par. 20 Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG).

⁶⁵ 'Kommunale Mandatsträger sind keine Amtsträger, es sei denn, sie werden mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut, die über ihre Mandatstätigkeit in der kommunalen Volksvertretung und den zugehörigen Ausschüssen hinausgehen.' BGH 9 mei 2006, 5 StR 453/05.

⁶⁶ Par. 108e(5) StGB: 'Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.'

⁶⁷ Par. 37(2) Gemeindeordnung.

voor het nationale strafrecht, in NRW door het Korruptionsbekämpfungsgesetz dat ook verplichtingen voor gemeenten inhoudt, en het kiesrecht en gemeenterecht zoals dat eveneens op deelstaatniveau is vastgelegd. De vraag is dan ook: wat doen gemeenten tegen deze achtergrond zelf (extra) om corruptie tegen te gaan of op andere manieren te zorgen voor een integer lokaal bestuur? Hierbij is met name gekeken naar de informatie te vinden op de websites van verschillende gemeenten.

Onder de kop ‘Korruptionsprävention’, presenteert Keulen zijn *Antikorruptionsstelle* en wordt inzicht gegeven in de wettelijke basis van de bestrijding van corruptie, te weten het Korruptionsbekämpfungsgesetz.⁶⁸ De *Antikorruptionsstelle* is onderdeel van de rekenkamer en staat dus los van het lokale bestuur. Burgers worden aangemoedigd bij verdenking van corruptie vertrouwelijk contact op te nemen, waarbij de *Stelle* bevoegd is bij ernstige aanwijzingen contact op te nemen met politie of het Openbaar Ministerie. Een vergelijkbare *Antikorruptionsstelle* met bijbehorende informatie over de wettelijke uitgangspunten is te vinden op de homepage van de gemeente Wuppertal.⁶⁹ Düsseldorf kent een ‘Fachstelle Compliance’, met de onderdelen anticorruptie, gegevensbescherming en IT-bescherming.⁷⁰ Deze is ondergebracht bij de afdeling ‘Recht, Ordnung, Feuerwehr und Gesundheit’ en lijkt dus minder onafhankelijk. Het anticorruptie-onderdeel zegt in te zetten op informatie voor iedereen die in dienst is bij het stadsbestuur, op sensibilisering en bescherming en verhindering van corruptie op alle gebieden en hiërarchische niveaus. Hiertoe wordt gewerkt aan interne regelingen en analyses (in lijn met de NRW-circulaire). Burgers kunnen hier terecht bij de *Antikorruptionsbeauftragte* – meldingen worden indien gewenst vertrouwelijk behandeld.

In Gütersloh, de kleinste van de hier bekeken gemeenten, is minder informatie (goed) vindbaar. Zoeken op ‘Korruption’ op de homepage leidt wel naar de ‘Ehrenordnung der Stadt Gütersloh’ van 16 december 2005.⁷¹ Daarin zijn op twee pagina’s de vereisten uit de Gemeindeordnung en het Antikorruptionsgesetz met betrekking tot nevenbetrekkingen en de bekendmaking daarvan opgenomen. Maar meer niet. De Ehrenkodex van Keulen daarentegen, weliswaar op slechts 1 A4, laat raadsleden ondertekenen dat zij geen geld, ongepaste cadeaus of andere voordelen aannemen, bepaalde informatie in lijn met de Gemeindeordnung geheimhouden, en nevenactiviteiten zullen doorgeven. Ook bijvoorbeeld zakelijke relaties met de gemeente of met bijbehorende ondernemingen moeten worden doorgegeven, evenals overige zakelijke relaties die tot belangenconflicten zouden kunnen leiden.⁷² De ondertekenaar gaat bovendien akkoord met het feit dat ‘ein Ältestenrat auf die Einhaltung des Ehrenkodex achtet und bei Verstößen Emphelungen aussprechen kann’.⁷³ Een *Ältestenrat* is een gremium van een vertegenwoordigend orgaan dat vragen met betrekking tot de Geschäftsordnung (het

⁶⁸ Zie <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/korruptionspraevention/die-antikorruptionsstelle-stellt-sich-vor>.

⁶⁹ Zie <https://www.wuppertal.de/vv/produkte/002/antikorruption.php>.

⁷⁰ Zie <https://www.duesseldorf.de/fachstelle-compliance>.

⁷¹ Zie <https://www.guetersloh.de/de-wAssets/docs/ortsrecht/Ehrenordnung.pdf>.

⁷² Zie https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf14/ehrenkodex_der_mitglieder_des_rates_der_stadt_köln_17_11_2022.pdf.

⁷³ Ehrenkodex Keulen, 9^e bulletpoint.

reglement van het orgaan) beantwoord. De naast de code bestaande leidraad voor *Mandatsträger* heeft bovendien tot doel zelfbinding waar het gaat om het aannemen van voordelen.⁷⁴ Ook hierin wordt gesproken over een *Ältestenrat* bestaande uit onder meer de *Oberbürgermeister*, die let op de naleving van de leidraad, met gedetailleerde bepalingen over adviesverdragen, cadeaus, reizen, uitnodigingen en vrijkaarten. Veel hiervan moet worden aangegeven bij de *Ältestenrat* of het stadsbestuur.

Een zoekopdracht met 'Ehrenkodex Stadt Düsseldorf' leidt naar een krantenartikel uit 2016 met als titel: 'Düsseldorf loopt achter bij corruptiebestrijding'.⁷⁵ Daar wordt gewezen op een gebrek aan een Ehrenkodex (die dus ook anno nu niet zo een twee drie te vinden is) en het feit dat andere steden (wel) lid zijn bij Transparency International.⁷⁶ Wuppertal wordt genoemd als gemeente die het beter voor elkaar heeft, en daar vinden we inderdaad een uitvoerige Ehrenkodex als onderdeel van de al langer bestaande Ehrenordnung.⁷⁷ Daarin staan weer verschillende informatieverplichtingen die binnen zes weken aan de *Oberbürgermeister* moeten worden verschaft. Het verklaarde wordt vervolgens gepubliceerd op de homepage van de gemeente. Jaarlijks moet de *Oberbürgermeister* berichten over zijn nevenactiviteiten en onder meer de vergoeding die daarvoor wordt verkregen. Geen bijdragen mogen worden aangenomen als niet volledig kan worden uitgesloten dat de gever daarmee invloed wil hebben op oordelen van politieke organen. Ook in de Ehrenordnung wordt veel expliciet verwezen naar de strafrechtelijke bepalingen die relevant zijn in de context van corruptie.

Gemeenteraadsleden moeten gevallen van corruptie waarvan zij kennis hebben, aangeven bij de *Oberbürgermeister*, en onder meer letten op geheimhouding en zorgvuldigheid.⁷⁸ Vanaf par. 10 van de Ehrenordnung wordt gesproken over de *Ehrenrat* onder voorzitterschap van de *Oberbürgermeister* en onder meer bestaand uit verschillende raadsleden, die let op het naleven van de Ehrenordnung en bijbehorende code, en bij schendingen aanbevelingen kan uitspreken. Daarbij wordt het betroffen raadslid steeds gehoord en informatie ingewonnen door de *Oberbürgermeister*. De feiten worden vervolgens voorgelegd aan de *Ehrenrat* die besluit over een al dan niet bestaande schending van de Ehrenordnung of -Kodex, die wordt gepubliceerd, naar wens met de reactie van het raadslid.⁷⁹

De codes van Keulen en Wuppertal lijken deels geïnspireerd op de modelcode die afkomstig is van Transparency Deutschland (en dus niet van de Deutscher Städtetag), die ook spreekt over

⁷⁴ Zie https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf14/leitfaden_für_mandatsträgerinnen_und_mandatsträger_der_stadt_köln17_1_2.pdf.

⁷⁵ 'Düsseldorf hinkt bei Korruptionsbekämpfung hinterher', *Rheinische Post* 24 mei 2016, hier te raadplegen: https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorf-hinkt-bei-korruptionsbekaempfung-hinterher_aid-19669403.

⁷⁶ Vgl. de nadere informatie op de website van Transparency International Deutschland e.v., bijv. <https://www.transparency.de/mitmachen/mitgliedschaft>.

⁷⁷ Zie voor de Ehrenordnung: <https://www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/verwaltung/politik/stadtrecht-dokumente/0-50.pdf>, vgl. ook <https://www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/verwaltung/politik/102370100000153001.php>.

⁷⁸ Par. 1-9 Ehrenordnung Wuppertal.

⁷⁹ Par. 10-12 Ehrenordnung Wuppertal.

een *Ehrenrat* maar op punten nog wel wat uitvoeriger is.⁸⁰ Tot slot kan hier ook gewezen worden op de Deutsche Public Corporate Governance-Mustercodex (D-PCGM), die principes bevat voor verantwoorde sturing, beheer en toezicht van en in publieke ondernemingen die in de praktijk en wetenschap zijn erkend, inclusief verwijzingen naar wettelijke voorschriften.⁸¹ Een dergelijke codex komen we bijvoorbeeld in Keulen, Düsseldorf en Wuppertal tegen.⁸²

Al met al blijft het beeld dat op gemeentelijk niveau, anders dan op deelstaatniveau, eisen met betrekking tot het verhinderen van corruptie bij bestuurders of volksvertegenwoordigers, vastgelegd zijn in codes en niet zozeer in wetgeving. Bijbehorende procedures voor de *Ehrenrat* of *Ältestenrat*, hebben ongetwijfeld impact, maar weinig concrete gevolgen. Waar in verschillende gemeenten sprake is van een onafhankelijke *Stelle* voor het melden van corruptie, is toezicht of de naleving van codes in de verschillende raden doorgaans belegd bij de burgemeester en raadsleden zelf.

7. Analyse

Normen

Volgens de ranking van Transparency Deutschland in 2022 behaalt NRW (maar) 31 van de 100 punten. Daarmee krijgt zij de zesde plaats bij de Duitse deelstaten.⁸³ De ranking kijkt niet enkel naar anticorruptiemaatregelen, maar bijvoorbeeld naar het lobbyregister (niet voorhanden in NRW) en de wetgevende/uitvoerende voetafdruk (transparantie van totstandkoming van wetsvoorstellen, niet expliciet geregeld). Hierbij is het goed weer op te merken dat deze cijfers zien op reguleringen op NRW-niveau, voor de wetgeving en het bestuur van de deelstaat zelf.

Onze eigenlijke focus betrof hier daarentegen de integriteitsnormen op lokaal niveau, in het bijzonder voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het beeld dat we zien als het gaat om de geldende normen is gelaagd; wet- en regelgeving en overige normering op bonds-, deelstaat-, en lokaal niveau grijpen op elkaar in. Uitgangspunt lijken in eerste instantie de strafbare vormen van corruptie zoals omkoping, het aannemen van voordelen, en ook fraude, witwassen en verduistering. Die vinden we in het Strafgesetzbuch inclusief mogelijke bijbehorende (vrijheids)straffen, waarin ook een specifieke bepaling is opgenomen specifiek met betrekking tot omkoping van en door gemeenteraadsleden. De verschillende strafbare vormen van corruptie en dergelijke worden als zodanig tot uitgangspunt genomen in de belangrijkste wetgeving die specifiek ziet op corruptiebestrijding in NRW, namelijk het Korruptionsbekämpfungsgesetz, dat ook verplichtingen kent voor het gemeentelijke niveau.

⁸⁰ Zie <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/muster-verhaltenskodex-fuer-kommunale-mandatstraegerinnen>.

⁸¹ Zie <https://pcg-musterkodex.de/musterkodex/>.

⁸² Vgl. <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/21405/index.html>; https://pcg-musterkodex.de/wp-content/uploads/2018/01/2011-04_Duesseldorf_Landeshauptstadt_PCGK-1.pdf; https://publicgovernance.de/media/PCGK_Wuppertal_2020.pdf.

⁸³ Zie <https://lobbyranking.de>.

Hierin wordt bijvoorbeeld vastgelegd wanneer een aangifteplicht geldt en welke informatie bij een eventueel onderzoek te verstrekken is. Ook is er een algemene publicatieplicht van (grofweg) nevenactiviteiten, en worden verschillende maatregelen ter preventie ('Vieraugenprinzip', 'Rotation') vastgelegd. Bij dit alles wordt een onderscheid gemaakt tussen meer en minder corruptiegevoelige gebieden. De verschillende preventieve maatregelen zien in eerste instantie op het ambtelijke apparaat.

Hoewel gemeenten een *Selbstverwaltungsrecht* hebben, is deze anticorruptiewetgeving (te lezen in samenhang met de uitgebreidere circulaire) niet de enige NRW-wetgeving die relevant is voor de normering van 'integriteit' op lokaal, gemeentelijk niveau. Zo zijn er normen vastgelegd in de Gemeindeordnung van NRW, en is ook het Kommunalwahlgesetz (hoewel met name als het gaat om sancties met betrekking tot het passieve kiesrecht, maar ook incompatibiliteiten) relevant. Kort werd hierboven ook stilgestaan bij het Abgeordnetengesetz (en het Landeswahlgesetz) voor het NRW-deelstaatniveau zelf, waarbij te zien valt dat daarin meer geregeld wordt voor leden van de *Landtag* dan in de Gemeindeordnung voor lokale politici. Dit is ook verklaarbaar door de eigen ruimte die gemeenten hebben, en in lijn met de indruk die bestaat dat op het 'laagste' niveau, het minst is geformaliseerd. Daarbij zij nog maar herhaald dat de omvang van gemeenten in NRW sterk uiteenloopt: het betreft grote steden als Düsseldorf en Keulen, maar ook veel (veel) kleinere gemeenten.

In die gemeenten wordt op de website doorgaans aangewezen waar men met verdenkingen van corruptie terecht kan, en duidelijk gemaakt wat de wettelijke basis is (het Antikorruptionsbekämpfungsgesetz, al dan niet in samenhang met de Gemeindeordnung) voor de genomen maatregelen en bijvoorbeeld het publiceren van de nevenbetrekkingen van de burgemeester en gemeenteraadsleden. Verder is met name sprake van 'zelfbinding' in de vorm van het opstellen en ondertekenen van 'codes', waarin meer of minder uitvoerig wordt stilgestaan bij normen omtrent belangenconflicten, cadeaus, etc.

Procedures

Naast de strafrechtelijke procedures, die hier verder buiten beschouwing zijn gebleven, zijn in het bovenstaande enkele procedures de revue gepasseerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de procedurele aspecten van de aangifteplicht uit het corruptiebestrijdingswet, of om de procedure om vast te stellen of sprake is van werkerreinen die een risico van corruptie met zich brengen. Ook is in de Gemeindeordnung opgenomen wat er gebeurt als (toch) sprake is van een incompatibiliteit.

Op lokaal niveau lijken dan nog verschillende, meer en minder opgetuigde procedures te bestaan ingeval van het mogelijk niet houden aan de Ehrencodex die door en voor de lokale vertegenwoordigers, waarbij bijvoorbeeld sprake is van een Ältestenrat of Ehrenrat die hierop acht, achter gesloten deuren kan vergaderen over voorkomende zaken. Daarbij lijkt het echter niet te gaan om (juridische) sancties.

Een procedure die hierboven niet is besproken, maar wel van belang is als sluitstuk van het besprokene, is het *Abwahlverfahren* uit par. 66 van de Gemeindeordnung van NRW. Het gaat dan om het 'abwahlen' (het 'afkiezen', tegenoverstelde van kiezen) van de burgemeester voor het einde van zijn mandaat. Dit geschiedt door de burgers van de betreffende gemeente. Het is in lijn met het centrale punt dat consequenties op het terrein van integriteit – zolang deze niet strafrechtelijk relevant zijn – gering zijn. Er bestaan weliswaar *politieke* consequenties, die ook vergaand kunnen zijn, maar die zijn niet snel aan de orde. Dit omdat verkozen burgemeesters en raadsleden hun verkregen plek niet zomaar kunnen verliezen of anderszins kunnen worden aangesproken op hun doen en laten, zolang daar geen specifieke wettelijke basis voor is.

Sancties

En dat brengt ons bij de sancties. Waar met betrekking tot de normstelling sprake was van een gelaagd systeem met op elkaar ingrijpende niveaus, kennen de relevante sancties grofweg twee smaken. Het gaat of om harde strafrechtelijke sancties in de vorm van veroordeling en eventuele bijbehorende sancties, of om een enkele meer softe gevolgen waar geen volgens het recht strafbare handeling is begaan, of waar dit althans (nog) onduidelijk is. Dit past bij de juridische insteek van de Duitse integriteits- of eigenlijk anticorruptieaanpak, en de zojuist genoemde ruimte die verkozenen toekomt en die niet zo snel kan worden ontnomen.

De bestudering van relevante strafrechtelijke bepalingen liet zien dat de mogelijkheid bestaat om ingeval van een veroordeling voor omkoping door of van een Amtsträger bestraft met een gevangenisstraf van ten minste zes maanden, de bekwaamheid ambten uit te oefenen en zich verkiesbaar te stellen kan worden ontnomen voor een periode van maximaal vijf jaar. Dit is iets wat niet automatisch geschiedt (wat wel zo is bij een veroordeling voor een misdrijf en gevangenisstraf van ten minste een jaar) maar door een rechter als bijkomende straf moet worden opgelegd. Het *Kommunalwahlgesetz* sluit vervolgens aan bij een eventuele rechterlijke uitspraak hierover, waarbij ook het enkele ontnemen van de bekwaamheid een ambt uit te oefenen, ertoe leidt dat iemand zich niet verkiesbaar kan stellen voor gemeenteraadsverkiezingen. Ook ambten die op dat moment worden uitgeoefend, raakt men als gevolg hiervan kwijt. Het is onduidelijk hoe vaak dit gebeurt. Ook is gewezen op de aparte bepaling (par. 108e van het Strafgesetzbuch) voor omkoping door en van gemeenteraadsleden, die immers in beginsel geen Amtsträger zijn en zich dus niet strafbaar kunnen maken aan 'Straftaten im Amt' – tenzij bijvoorbeeld sprake is van een notaris (een Amtsträger) die tegelijkertijd in de gemeenteraad zit, als die zich in die eerste hoedanigheid strafbaar maakt kan hem de bekwaamheid ambten uit te oefenen en rechten te ontnemen aan verkiezingen (het zich verkiesbaar stellen voor de gemeenteraad) worden ontnomen. Concluderend kan dus worden gezegd dat door het handelen in strijd met het strafrecht waar het gaat om corruptie en aanverwante thema's, een gevangenisstraf van ten minste een half jaar kan leiden tot de aanvullende sanctie dat iemand zijn ambt verliest en zich voor een periode van twee tot vijf jaar niet meer verkiesbaar kan stellen. Als sprake is van in beginsel andersoortige misdrijven waarvoor een gevangenisstraf van meer dan een jaar wordt verkregen, treden deze gevolgen automatisch in.

Zoals opgemerkt zijn de besproken anticorruptiemaatregelen er met name op gericht om strafbare handelingen te voorkomen. Zolang daarvan geen sprake is, zijn dan ook weinig 'sancties' beschikbaar. Incompatibiliteiten hebben gevolgen, en het niet houden aan de Ehrencodex wordt in de gaten gehouden en beoordeeld door bijvoorbeeld een Ältestenrat, waarin doorgaans de burgemeester en raadsleden zitting hebben. Maar grof gezegd blijft het zo dat het uiteindelijk draait om *compliance*, het voldoen aan de wet; iets is daarbij of strafbaar, of niet, en in dat laatste geval kan veel aan preventie en bewustzijn, maar niet zozeer aan bestraffing of directe politieke gevolgen worden gedaan.

Hoofdstuk 3

Vlaanderen

1. Terminologie

Er bestaat in Vlaanderen (en België) weinig consistentie in de terminologie. Over het algemeen wordt het begrip integriteit historisch gezien weinig gebruikt. Eerder wordt, onder invloed vanuit de Franse rechtssystemen, gebruik gemaakt van het begrip “deontologie”, waarbij men dan doelt op de professionele plichtenleer van bepaalde beroepsgroepen, zoals ambtenaren. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de decretale verplichting in het Decreet Lokaal Bestuur voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen om een deontologische code aan te nemen. Het begrip deontologie wordt vrij nauw geïnterpreteerd en betreft de inhoudelijke voorschriften eerder dan het beleidsinstrumentarium om die voorschriften te stimuleren of af te dwingen. De term kan dan ook niet gelijk worden gesteld met volwaardig integriteitsbeleid. Hoewel de term integriteit, mede onder Nederlandse invloed, de laatste tijd meer gebezigd wordt,⁸⁴ blijft men in de politiek toch voornamelijk naar deontologie verwijzen. Het recente voorstel van decreet in het Vlaamse Parlement rond het instellen van deontologische commissies bij de gemeenteraad is daar een duidelijk voorbeeld van.

Over het algemeen bestaat er in Vlaanderen dus heel wat conceptuele verwarring rond het gebruik van de term integriteit. Vaak wordt nog melding gemaakt van deontologie, en wordt deze term, afhankelijk van de context, als een synoniem voor integriteit gebruikt. Wel lijkt het besef te groeien dat een voldragen integriteitsbeleid zowel preventieve als repressieve kenmerken omvat.⁸⁵

Ook het wetenschappelijk onderzoek over integriteitsbeleid op lokaal niveau is over het algemeen beperkt. We zien wel dat de interesse de laatste jaren is toegenomen en dit voor de politiek, de wetenschap evenals de maatschappij in het algemeen. Dit is minstens voor een deel te wijten aan schandalen die sterk belicht werden in de media. Zo kan men denken een rapportage over bouwpromotoren aan de kust,⁸⁶ de affaire samusocial, of het publinfin schandaal⁸⁷.

We zien dan ook dat er de laatste jaren meer beweging komt vanuit politieke hoek die moet bijdragen aan een meer voldragen integriteitsbeleid op lokaal niveau. Een duidelijk voorbeeld,

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld de reflectiekamer integriteit van de VVSG.

⁸⁵ Jeroen Maesschalck, ‘Integriteit’ in: A. Hondégheem e.a., *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, Brugge, Van den Broele, 2017, 455-491.

⁸⁶ Zie: <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1208052/verslag/1208657>.

⁸⁷ Een schandaal rond een intercommunale waarin een aantal Waalse mandatarissen duizenden euro’s kregen voor hun zetel in adviesraden waar ze soms niet eens aanwezig waren.

dat hieronder besproken zal worden, is de recente wijziging van het Decreet Lokaal Bestuur die het steden en gemeenten verplicht om een deontologische commissie in te richten.

2. Aanpak

Dit onderzoek naar het integriteitsbeleid voor lokale mandatarissen in Vlaanderen zal worden opgesplitst aan de hand van de verschillende beleidsniveaus. Voor elk beleidsniveau zal worden gekeken naar de relevante regelgeving en eventuele rechtspraak. Wat het gemeentelijk niveau betreft, zal worden gefocust op de vijf Vlaamse provinciehoofdsteden. Op dit moment bestaan er 300 gemeenten in Vlaanderen, wat een apart onderzoek naar alle gemeenten onmogelijk maakt. Steden hebben door de band genomen ook meer nood aan een grondig uitgewerkt integriteitsbeleid en staan vaak ook al verder, bijvoorbeeld wat betreft hun deontologische code. Een analyse van de situatie in de vijf provinciehoofdsteden laat toe om de regelgeving op lokaal niveau te vergelijken en eventuele *best practices* te identificeren.

3. Institutionele context van België

België kent een erg ingewikkelde institutionele en staatsrechtelijke context. België is een asymmetrisch federale staat, die bestaat uit verschillende beleidsniveaus, met name een federaal beleidsniveau, gemeenschappen, gewesten, provincies, gemeenten en – weliswaar enkel in de stad Antwerpen – districten. Elk van deze niveaus is in beginsel exclusief bevoegd voor bepaalde materies. De overgebleven (residuaire) bevoegdheden komen op dit moment toe aan het federale niveau. Het federale niveau en de gemeenschappen en gewesten hebben elk een Parlement en een regering en kunnen bijgevolg zelf wetgeving aannemen. De grenzen van respectievelijk de Nederlandstalige en Franstalige Gemeenschappen en de Vlaamse en Waalse Gewesten vallen grotendeels samen. Desalniettemin hebben beide bestuursniveaus volkomen gescheiden bevoegdheden. Hoewel het een grote vereenvoudiging is, kan worden gesteld dat de gewesten zich eerder met economische zaken bezig houden en de gemeenschappen eerder met sociale zaken. De Bijzondere Wet over de Hervorming van de Instellingen (BWHI) laat evenwel toe dat het Vlaamse en Waalse Gewest, respectievelijk de Nederlandstalige en Franstalige Gemeenschap hun Parlementen samenvoegen in één Parlement dat bevoegd is voor zowel het Gewest als de Gemeenschap. Dit is gebeurd in Vlaanderen, waardoor het Vlaams Parlement bevoegd is voor gemeenschaps- en gewestzaken.

Op dit moment telt het Vlaamse Gewest 300 gemeenten. De mandatarissen op gemeentelijk niveau zijn de leden van de gemeenteraad, de burgemeester en de schepenen. De gemeenteraad heeft de regelgevende bevoegdheid en het college van burgemeester en schepenen, met de burgemeester als hoofd, de uitvoerende. Het Decreet Lokaal Bestuur regelt de verkiezing en benoeming van deze mandatarissen. De huidige regeling die is voorzien in het Decreet Lokaal Bestuur zal vanaf oktober 2024 evenwel gewijzigd worden door de

inwerkingtreding van het Decreet van 16 juli 2021 betreffende de versterking van de lokale democratie.⁸⁸ In wat volgt wordt kort stilgestaan bij de wijze van benoeming van alle mandatarissen, waarbij ook de toekomstige wijze van benoeming zal worden besproken.

De leden van de gemeenteraad worden elke zes jaar rechtstreeks verkozen via gemeentelijke verkiezingen. De hoeveelheid gemeenteraadsleden wordt bepaald door de grootte van de gemeente. Met inbegrip van de burgemeester en de schepenen bestaat de gemeenteraad uit minimum 7 en maximum 55 leden. De leden van de gemeenteraad verkiezen de schepenen onder hun leden op basis van een zogenaamde gezamenlijke akte van voordracht, die ondertekend moet worden door meer dan de helft van de verkozenen. Ze worden in beginsel ook voor een periode van zes jaar verkozen.

De burgemeester wordt in de huidige stand van de wetgeving door de Vlaamse regering benoemd uit de verkozenen van de gemeenteraad. De gemeenteraad draagt daarvoor zelf een persoon voor. Ook bij de burgemeester moet die voordracht gesteund worden door meer dan de helft van verkozenen.⁸⁹ Met de inwerkingtreding van het decreet betreffende de versterking van de lokale democratie wordt deze benoemingsprocedure grondig gewijzigd. In plaats van deze benoeming te laten afhangen van (politieke) discussies binnen de gemeenteraad, wordt de persoon met de meeste naamstemmen van de grootste fractie binnen de coalitie automatisch burgemeester. Deze nieuwe wijze van aanstelling beoogt een meer rechtstreekse impact door de kiezers in de gemeente en tracht bijgevolg de functie van burgemeester meer democratische legitimiteit te geven.⁹⁰

4. Overzicht van de regelgeving rond integriteitsbeleid voor lokale mandatarissen in Vlaanderen

4.1 Federale niveau

Het federale niveau is weinig relevant voor het integriteitsbeleid op gemeentelijk niveau. Hoewel het federale niveau vroeger bevoegd was voor de lokale besturen, is die bevoegdheid door de staats hervormingen bij de gewesten komen te liggen.⁹¹ De Nieuwe Gemeentewet (een federale wet), die afstamt van 1988, is ondertussen dan ook grotendeels opgeheven. De paar

⁸⁸ Decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *BS* 4 augustus 2021.

⁸⁹ Artikel 58 DLB.

⁹⁰ Stef Keunen en Sofie Hennau, 'Het decreet ter versterking van de lokale democratie: een analyse van de wijzigingen aan de kiesregelgeving en de installatie van bestuursorganen', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2022, 208.

⁹¹ Artikel 6, VIII, 1° BWHI stelt dat de Gewesten, op enkele uitzondering na bevoegd zijn voor 'de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen.'

bepalingen van de wet die nog in werking zijn, zijn niet relevant voor het integriteitsbeleid op lokaal niveau.

Desalniettemin is het federale niveau toch nog vermeldenswaardig, voornamelijk omwille van bepaalde strafnormen. Zo legt artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering bijvoorbeeld een meldingsplicht op voor alle ambtenaren die weet krijgen van een misdaad of wanbedrijf. Daarnaast maken de artikelen 246 en 254 van het Strafwetboek respectievelijk omkoping en misbruik van gezag strafbaar.

Naast de strafwetgeving kan ook andere federale wetgeving nog indirect dienstbaar zijn voor integriteitsbeleid voor lokale mandatarissen. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 8 van de wet van 15 juni 2006 betreffende de openbare aanbestedingen,⁹² dat een verbod instelt voor elke openbare gezagsdrager die op welke wijze dan ook aan de aanbestedende overheid is verbonden om tussen te komen bij de gunning en de uitvoering van een overheidsopdracht van zodra hij of zij daardoor, persoonlijk of via een tussenpersoon zou kunnen terechtkomen in een toestand van belangenvermenging.

De bepalingen uit het strafwetboek zijn daarnaast ook nog relevant voor de verkiesbaarstelling van lokale mandatarissen. Artikel 59 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, stelt namelijk dat zij die veroordeeld zijn, zelfs met uitstel, wegens één van de misdrijven uit een limitatief aantal opgesomde bepalingen uit het strafwetboek, gepleegd tijdens de uitoefening van een gemeenteambt, niet verkiesbaar zijn. Het gaat hierbij om misdrijven die gelinkt zijn aan het uitoefenen van een openbaar ambt. Uit de wetsbepaling volgt dat deze onverkiesbaarheid van rechtswege geldt, en dus niet als extra straf door de rechter moet worden opgelegd. De onverkiesbaarheid eindigt evenwel twaalf jaar na de veroordeling.

4.2 Gewestniveau

Zoals hierboven aangegeven is de bevoegdheid omtrent de lokale besturen met de staatshervorming verschoven van de federale overheid naar de gewesten. Het Vlaams Gewest heeft de federale regelgeving (de Nieuwe Gemeentewet) grotendeels vervangen via het Gemeentedecreet, dat op zijn beurt in 2018 vervangen werd door het Decreet Lokaal Bestuur (DLB). Het DLB zet de krijtlijnen uiteen voor de benoeming en werking van de gemeentelijke organen en bevat daarenboven bepaalde verplichtingen en minimumnormen voor het integriteitsbeleid op gemeentelijk niveau. De bepalingen in het DLB blijven over het algemeen echter erg vaag en vereisen verdere uitwerking en concretisering door de gemeenten zelf. Zo vereist artikel 39 DLB bijvoorbeeld dat de gemeenteraad een deontologische code aanneemt, maar wordt nergens enige inhoudelijke vereiste aan deze code gesteld.

⁹² Wet van 15 juni 2006 betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, *BS* 15 februari 2007.

Desalniettemin staan er ook enkele bepalingen in het DLB die duidelijk te handhaven regels opleggen die betrekking hebben op gemeentelijke integriteit en geen nadere concretisering op gemeentelijk niveau vereisen. Deze bepalingen zullen hier besproken worden.

Een jaar na het Decreet Lokaal Bestuur werd ook het Bestuursdecreet aangenomen.⁹³ Dat Decreet regelt bredere zaken omtrent de werking van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke administratie, en de verzelfstandigde agentschappen. Er staan in dit decreet op enkele uitzonderingen na weinig zaken die relevantie hebben voor het onderwerp van integriteit op lokaal niveau.

De relevante bepalingen van het Decreet Lokaal Bestuur zijn de volgende:

Artikel 10 DLB: In dit artikel worden de *onverenigbaarheden* geregeld voor de kandidaten van de gemeenteraad. Op grond van artikel 45, lid 2 DLB gelden dezelfde onverenigbaarheden voor de leden van het college van burgemeester en schepenen.

Op dit moment wordt voorzien in 7 soorten onverenigbaarheden,⁹⁴ waaronder mandatarissen van de provincies, leden van de rechterlijke macht, ambtenaren van dezelfde gemeente, leden van het politiekorps, personen die een functie gelijkwaardig aan gemeenteraadslid uitoefenen in een andere lidstaat van de EU, of bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad. Indien twee bloed- of aanverwanten tot in de tweede graad worden verkozen in dezelfde verkiezing, wordt de voorkeur bepaald door de grootte van de quotiënten op grond waarvan de zetels die kandidaten hebben verkregen aan hun lijst zijn toegekend.

Vanaf 1 december 2024 wordt deze lijst uitgebreid met twee extra onverenigbaarheden. Zo zal ook de leidend ambtenaar van een sociale huisvestingsmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort en de leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband

⁹³ Decreet 7 december 2018.

⁹⁴ De volledige tekst van het eerste lid van het artikel luidt als volgt: 'De volgende personen kunnen geen deel uitmaken van een gemeenteraad:

1° de provinciegouverneurs, de vicegouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de hoge ambtenaar die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aanwijst overeenkomstig artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse Instellingen en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de provinciegriffiers, de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissarissen als de gemeente in kwestie deel uitmaakt van hun ambtsgebied;

2° de magistraten, de plaatsvervangende magistraten en de griffiers bij de hoven en de rechtbanken, de administratieve rechtscolleges en het Grondwettelijk Hof;

3° de leden van het operationeel, administratief of logistiek kader van de politiezone waar de gemeente toe behoort;

4° de personeelsleden van de gemeente in kwestie of van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat die gemeente bedient of van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeente;

5° de leden van een districtsraad;

6° de personen die in een lokale decentrale overheid van een andere lidstaat van de Europese Unie een ambt of een mandaat uitoefenen dat gelijkwaardig is aan dat van gemeenteraadslid, voorzitter van de gemeenteraad, schepenen of burgemeester;

7° de bloedverwanten tot en met de tweede graad, de aanverwanten in de eerste graad of de echtgenoten in de gemeenteraad van dezelfde gemeente.'

waaraan de gemeente deelneemt niet meer als gemeenteraadslid mogen zetelen.⁹⁵ Deze uitbreiding werd verantwoord door de wil om het gewestelijk woonbeleid te vrijwaren van lokale politieke inmenging.⁹⁶

De onverenigbaarheden vermeld in artikel 10 DLB zijn duidelijk deels ingegeven door overwegingen omtrent belangenvermenging of de scheiding der machten. Het valt daarbij op dat er geen onverenigbaarheid bestaat met betrekking tot de parlementsleden in het federale of Vlaamse parlement of met een lid van de federale, gemeenschaps- of gewestregering. Het is courant dat personen die lid uitmaken van een parlement of regering ook opkomen bij de gemeentelijke verkiezing om stemmen te winnen voor hun partij en vaak zelfs worden verkozen als burgemeester.

Artikel 27, §1 DLB: Deze bepaling verbiedt gemeenteraadsliden om deel te nemen aan een stemming waarbij zij een *rechtstreeks belang* hebben, hetzij persoonlijk, hetzij als vertegenwoordiger, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. Op grond van artikel 50 DLB is die bepaling van overeenkomstige toepassing op de leden van het college van burgemeester en schepenen.

Deze bepaling is een concretisering van het onpartijdigheidsbeginsel, dat geldt als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Volgens de Raad van State draagt het voorschrift ertoe bij een zo groot mogelijke objectiviteit te waarborgen door te verhinderen dat de gemeenteraadsliden die mogelijk niet geheel onpartijdig kunnen zijn hun invloed en stem misbruiken om hun eigen belangen of die van hun familieleden voorrang te laten hebben op die van de gemeenschap.⁹⁷ Het valt op dat de wetgever het persoonlijk belang tamelijk breed heeft geïnterpreteerd, en heeft uitgebreid tot het persoonlijk en rechtstreeks belang van bloed- en aanverwanten tot de vierde graad. Zeker in kleinere gemeenten lijkt het dat dergelijke problemen regelmatig zouden kunnen voorvallen.

Individuele die van mening zijn dat een beslissing van de gemeenteraad, van de burgemeester, of van het college van burgemeester en schepenen is aangenomen in weerwil van die bepalingen, kunnen deze beslissing aanvechten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de bestreden beslissing kan vernietigen. De Raad van State interpreteert het rechtstreeks belang als “alle belangen waarvan het gemeenteraadslid niet met redelijke zekerheid kan worden geacht voldoende afstand te kunnen nemen om de belangen van zijn gemeentebestuur voorrang te verlenen boven zijn persoonlijke belangen”.⁹⁸ Om een schending van het onpartijdigheidsbeginsel vast te stellen volstaat het dat er aannemelijk wordt gemaakt dat bij de beraadslaging in de schoot van de gemeenteraad een belangenvermenging bestond

⁹⁵ Artikel 30 Decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie.

⁹⁶ Vlaams Parlement, Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, 9.

⁹⁷ Onder meer: RvS 12 april 2016, nr. 234.354.

⁹⁸ Bv. RvS 15 september 2016, nr. 235.776, overw. 30.

bij een gemeenteraadslid of schepen, waardoor deze in de verleiding kon komen om zijn/haar belangen op die van de gemeente te laten prevaleren.⁹⁹

Er moet ook niet worden aangetoond dat de persoon met de mogelijke belangenvermenging een determinerende weerslag heeft gehad op het besluit in kwestie. Het volstaat dat de gegevens van de zaak aannemelijk maken dat bij de beraadslaging in de schoot van de gemeenteraad een belangenvermenging in hoofde van het gemeenteraadslid mogelijk was en dat dit lid aldus in de verleiding kon komen om zijn/haar belangen op die van de gemeente en haar inwoners te laten prevaleren. Van zodra zo een belang aanwezig is moet een mandataris zich niet enkel onthouden van deelname aan de beraadslaging en de stemming, hij/zij mag zelfs niet aanwezig zijn.¹⁰⁰ De verbodsbepaling vindt immers haar bestaansreden in de invloed die reeds enkel uit de aanwezigheid van de mandataris bij de bespreking en stemming op andere mandatarissen kan volgen.¹⁰¹

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op een arrest waarin de Raad van State een beslissing van de gemeenteraad omtrent een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan heeft vernietigd, aangezien één van de aanwezige raadsleden ook directeur was van een vennootschap die een bouwproject wilde realiseren op de locatie waar de beslissing over ging. De Raad van State oordeelde dat het lid in kwestie een moreel belang had bij de totstandkoming van het besluit.¹⁰²

Artikel 27, §2 DLB: De tweede paragraaf van artikel 27 vermeldt enkele *verboden handelingen* voor de gemeenteraadsliden. Ook hier geldt dat deze bepaling, op grond van artikel 50 DLB, eveneens van toepassing is op de schepenen. Zo mogen de mandatarissen niet rechtstreeks of onrechtstreeks als advocaat of notaris tegen betaling meewerken in geschillen ten behoeve van de gemeente, of ten behoeve van de tegenpartij van de gemeente, mogen ze niet rechtstreeks of onrechtstreeks een overeenkomst sluiten met de gemeente, of optreden als afgevaardigde of deskundige in het bijzonder onderhandelingscomité of het hoog overlegcomité van de gemeente.

De achterliggende reden voor deze verbodsbepalingen is eveneens het vrijwaren van de onpartijdigheid van de mandatarissen.

Artikel 28 DLB: Deze bepaling stelt dat de vergaderingen van de gemeenteraad in beginsel *openbaar* zijn. Er mag enkel een uitzondering worden gemaakt op dat algemene uitgangspunt als het om aangelegenheden gaat die de persoonlijke levenssfeer raken, of wanneer de gemeenteraad met een twee derde meerderheid op gemotiveerde wijze beslist tot behandeling

⁹⁹ Bv. RvS 20 december 2011, nr. 216.939; RvS 2 juni 2009, nr. 193.740; RvS 30 maart 2004, nr. 129.888.

¹⁰⁰ Raad van State 24 oktober 2011, nr. 215.968.

¹⁰¹ J. Dujardin, W. Somers, L. Van Summeren, I. Carlens, S. Desmet, K. Vanwinckelen, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2019, 201.

¹⁰² RvS 15 juli 2015, nr. 231.960. Zie in dezelfde zin: RvS 24 oktober 2011, nr. 215.968.

in besloten vergadering, in het belang van de openbare orde of op grond van ernstige bezwaren tegen de openbaarheid.

Deze bepaling heeft duidelijk de transparantie van de werking van de gemeenteraad op het oog. Dat doel wordt mede bereikt in combinatie met artikel 34 DLB dat voorschrijft dat de stemmingen in de gemeenteraad in beginsel niet geheim zijn. Ook op dat uitgangspunt bestaan enkele uitzonderingen, zoals wanneer er over personeelszaken wordt gestemd.¹⁰³

Artikel 153 DLB: De burgemeester en schepenen krijgen, op grond van artikel 149 DLB ten laste van de gemeente een wedde, vakantiegeld, eindejaarspremie en uittredingsvergoeding. Artikel 153 DLB bepaalt evenwel dat naast deze vergoedingen, geen aanvullende vergoedingen, wedden of presentiegelden krijgen ten laste van de gemeente, om welke reden of onder welke benaming dan ook.

Artikel 156 DLB: Dit artikel betreft de *tucht* voor gemeentelijke organen en stelt dat de Vlaamse regering bevoegd is om de burgemeester, de schepenen, en de voorzitter van de gemeenteraad te schorsen of af te zetten wegens kennelijk wangedrag of grove nalatigheid. Deze bevoegdheid werd verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2018.¹⁰⁴ Hoewel zeldzaam, wordt van deze mogelijkheid af en toe gebruik gemaakt. Het meest recente bekende voorbeeld is de schorsing voor zes maanden van de burgemeester van Sint-Truiden, nadat zij zichzelf en enkele mensen uit haar dichte omgeving vervroegd had laten vaccineren tijdens de coronapandemie.

Uit de tekst van artikel 156 DLB volgen drie belangrijke conclusies. Ten eerste, de Vlaamse regering, meer specifiek de Minister van Binnenlands Bestuur, is de bevoegde tuchtoverheid. Dit is een exclusieve bevoegdheid, wat inhoudt dat de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen in geen geval zelf bevoegd zijn om tuchtmaatregelen ten opzichte van hun leden te nemen.¹⁰⁵ Ten tweede, het DLB maakt slechts melding van twee soorten tuchtstraffen, de schorsing en de afzetting. Andere tuchtstraffen zijn daarmee onmogelijk. Ten derde, aangezien er geen melding wordt gemaakt van gemeenteraadsleden, buiten de voorzitter, moet worden besloten dat gewone leden van de gemeenteraad niet tuchtrechtelijk bestraft kunnen worden.¹⁰⁶ De idee is dat aangezien zij verkozen worden door het volk hun optreden wordt gesanctioneerd door de kiezer.¹⁰⁷

¹⁰³ De uitzonderingen staan opgelijst in artikel 34, §2 DLB.

¹⁰⁴ https://etaamb.openjustice.be/nl/besluit-van-de-vlaamse-regering-van-06-juli-2018_n2018031863.html (artt. 37-41).

¹⁰⁵ T. De sutter, 'Tucht' in: J. Dujardin en W. Somers (eds.), *College van burgemeester en schepenen. Samenstelling en werking*, die Keure, 2010, 157.

¹⁰⁶ Zie ook: J. Dujardin, W. Somers, L. Van Summeren en J. Debeyser, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 1995, 93.

¹⁰⁷ J. Dujardin, W. Somers, L. Van Summeren, I. Carlens, S. Desmet, K. Vanwinckelen, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2019, 113.

Artikel 160 DLB: Dit artikel stelt dat een entiteit, die door de Vlaamse overheid wordt aangewezen, een *mandatendatabank* voor lokale mandatarissen zal bijhouden. Een gelijkaardige verplichting bestond al eerder in de Belgische wetgeving. In een bijzondere wet van 2 mei 1995 werd een verplichting opgelegd voor mandatarissen en andere hooggeplaatste ambtenaren om jaarlijks bij het Rekenhof een aangifte in te dienen waarin melding wordt gemaakt van mandaten, leidende ambten of beroepen, van welke aard ook, en die ook de grootteorde van het brutobedrag op jaarbasis vermeldt dat wordt toegekend als vergoeding voor die mandaten.¹⁰⁸ Het toepassingsgebied van de bijzondere wet is recent uitgebreid tot de districtsburgemeesters en districtsschepenen.¹⁰⁹ Er werd – terecht – beargumenteerd dat er geen gegronde reden bestond dat dit soort mandatarissen niet aan de aangifteplicht werden onderworpen.

Artikel 221 DLB: Deze bepaling stelt dat in elke gemeente periodiek een *audit* wordt uitgevoerd door Audit Vlaanderen. Audit Vlaanderen is een agentschap van de Vlaamse overheid en voert sinds 2014 audits uit bij de lokale besturen. Op grond van artikel III. 115, §2 van het Bestuursdecreet heeft Audit Vlaanderen, om zijn bevoegdheid naar behoren te kunnen uitoefenen, toegang tot alle informatie en documenten, ongeacht de drager ervan, en tot alle gebouwen, ruimtes en installaties waar taken van de Vlaamse administratie worden uitgevoerd. Ze kan daarenboven aan elk personeelslid inlichtingen vragen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van haar opdracht en dat personeelslid is ertoe gehouden om zo snel als mogelijk alle noodzakelijke en relevante inlichtingen te verschaffen en documenten te verstrekken. Het agentschap bezorgt de verslagen van de audits aan de voorzitter van de gemeenteraad, die deze op haar beurt bezorgt aan de gemeenteraadsleden. De rapporten zijn bovendien vrij online raadpleegbaar.

Artikel III.60/1 e.v. Bestuursdecreet: De artikelen III.60/1 tot en met III.60/13 van het Bestuursdecreet zijn de nieuwste toevoeging aan het Bestuursdecreet en dienen tot omzetting van de Europese klokkenluidersrichtlijn.¹¹⁰ Deze bepalingen houden onder meer in dat personeelsleden van de gemeenten informatie over inbreuken¹¹¹ begaan op lokaal niveau kunnen melden bij het hoofd van het personeel of bij het gezamenlijke interne meldingskanaal. Nadien kunnen ze deze informatie ook melden bij Audit Vlaanderen. Artikel III.60/12 verbiedt

¹⁰⁸ Bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, *BS* 26 juli 1995.

¹⁰⁹ Bijzondere wet 1 juni 2022 tot wijziging van de bijzondere wetgeving inzake mandatenlijst en vermogensaangifte, wat de uitbreiding van het toepassingsgebied tot districtsburgemeesters en -schepenen betreft, *BS* 17 juni 2022.

¹¹⁰ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *OJ L* 305, 26.11.2019, p. 17-56.

¹¹¹ Inbreuken worden gedefinieerd als: een handeling of nalatigheid, die voldoet aan een van de volgende voorwaarden:

- a) ze is onrechtmatig;
- b) ze ondermijnt het doel of de toepassing van regelgeving.

dat iemand die een inbreuk meldt daar enige vorm van represailles door ondervindt, bijvoorbeeld schorsing, ontslag, degradatie, overdracht van taken, of een negatieve evaluatie.

Het bovenstaande laat zien dat het Decreet Lokaal Bestuur en het Bestuursdecreet voorzien in een algemeen kader voor de organisatie en werking van de lokale besturen. Dit algemeen kader houdt, zoals hierboven werd aangetoond, ook verschillende bepalingen in die deel uitmaken van het integriteitsbeleid op lokaal niveau. Daarbij moet het wel worden opgemerkt dat dit geen uitdrukkelijk doel is van deze decreten. In geen van beide teksten komt het woorden integriteit zelfs ook maar één keer voor.¹¹² De decreten voorzien eerder in algemene regels die doelen nastreven die als lovenswaardig worden beschouwd voor het bestuur, zoals transparantie (bv. de openbaarheid van de vergaderingen), het voorkomen van belangenvermenging (bv. de onverenigbaarheden), externe controle (bv. audits door Audit Vlaanderen), en het tot de orde kunnen worden geroepen voor bepaalde handelingen (bv. tucht).

4.3 Gemeentelijk niveau

De bovenstaande analyse leidt meteen ook tot de conclusie dat er over het algemeen erg weinig centrale aansturing vanuit het gewestelijk niveau komt op het vlak van deontologie/integriteit op lokaal niveau. De gemeenten blijven daarin grotendeels vrij. Daarbij valt het ook op dat er voor de burgemeester, schepenen en gemeenteraadsleden geen algemene wettelijk plicht staat neergeschreven om hun mandaat “op loyale wijze” uit te oefenen zoals dat voor gewone ambtenaren wel het geval is.¹¹³ Het Decreet Lokaal Bestuur legt dan wel bepaalde verplichtingen op aan de gemeentelijke overheden die rechtstreeks gelinkt zijn met integriteitsbeleid, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een deontologische code voor de gemeenteraad, het legt daarbij geen enkele vereiste op wat de minimale inhoud betreft. Het integriteitsbeleid op lokaal niveau wordt dus voornamelijk op het niveau van de gemeente zelf geregeld, waarbij elke gemeente zelf de regels bepaalt waaraan haar mandatarissen zich moeten houden. In wat volgt wordt ingegaan op deze bepalingen in het Decreet Lokaal Bestuur en de manier waarop eraan invulling wordt gegeven in de vijf provinciehoofdsteden van Vlaanderen.

Artikel 38 DLB: Dit artikel verplicht de gemeenteraad om bij aanvang van de zittingsperiode een huishoudelijk reglement vast te stellen waarin regels worden opgenomen voor de goede werking van de raad. Wat deze verplichting betreft, legt de wet enkel verplichtingen op over welke aangelegenheden er minstens in het huishoudelijk reglement moeten worden geregeld, onder meer:¹¹⁴ de wijze van verzending van de oproeping en de terbeschikkingstelling van het

¹¹² Toch niet op de manier zoals in dit rapport bedoeld wordt. Er wordt enkel af en toe melding gemaakt van de ‘integriteit van verwerkte gegevens.’

¹¹³ Zie artikel 188 DLB.

¹¹⁴ De volledige lijst is de volgende:

dossier aan de gemeenteraadsleden, de wijze waarop de plaats, de dag, het tijdstip en de agenda van de vergaderingen van de raad openbaar worden gemaakt, en de wijze van notulering. Wat de inhoud van deze verschillende elementen betreft, zijn de gemeenteraden grotendeels vrij in het opstellen van hun huishoudelijk reglement.¹¹⁵

Het valt daarbij op dat op enkele uitzonderingen die de transparantie van de gemeenteraadsvergadering bevorderen na, de verplichte vermeldingen vooral praktisch van aard zijn en weinig verband houden met het integer gedrag van de gemeenteraadsleden. Zo wordt er bijvoorbeeld niets vereist over de manier waarop de gemeenteraadsleden zich tot elkaar dienen te verhouden tijdens de vergadering. De meeste gemeenteraden hebben echter toch zo een bepaling opgenomen in hun huishoudelijk reglement. De verschillende gemeenteraden hebben daarenboven duidelijk inspiratie bij mekaar gevonden, aangezien de bewoordingen vrijwel identiek zijn. Daarbij wordt vermeld dat niemand mag worden onderbroken wanneer hij of zij spreekt, behalve door de voorzitter van de raad voor een verwijzing naar het huishoudelijk reglement of voor een terugroeping tot de orde. Indien een spreker van het onderwerp afdwaalt, mag enkel de voorzitter deze persoon terug tot het onderwerp brengen. Daarnaast mag niemand het woord nemen zonder het te hebben

'1° de vergaderingen waarvoor presentiegeld wordt verleend, het bedrag van het presentiegeld en de nadere regels voor de eventuele terugbetaling van specifieke kosten die verband houden met de uitoefening van het mandaat van gemeenteraadslid of lid van het college van burgemeester en schepenen;
2° de wijze van verzending van de oproeping en de terbeschikkingstelling van het dossier aan de gemeenteraadsleden, alsook de wijze waarop de algemeen directeur of de door hem aangewezen personeelsleden, aan de raadsleden die erom verzoeken, technische inlichtingen verstrekken over die stukken;
3° de wijze waarop de plaats, de dag, het tijdstip en de agenda van de vergaderingen van de gemeenteraad openbaar worden gemaakt;
4° de voorwaarden voor het inzagerecht en het recht van afschrift voor gemeenteraadsleden en de voorwaarden voor het bezoekrecht aan de instellingen en diensten die de gemeente opricht en beheert;
5° de voorwaarden waaronder de gemeenteraadsleden hun recht uitoefenen om aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en schepenen mondelinge en schriftelijke vragen te stellen;
6° de wijze van notulering en de wijze waarop de notulen en het zittingsverslag van de vorige vergadering ter beschikking worden gesteld van de gemeenteraadsleden;
7° de nadere regels voor de samenstelling en de werking van de commissies en de fracties;
8° de wijze waarop en de persoon door wie de stukken van de gemeente, vermeld in artikel 279, worden ondertekend;
9° de nadere voorwaarden waaronder het recht om verzoekschriften in te dienen, wordt uitgeoefend, en de wijze waarop de verzoekschriften worden behandeld;
10° de wijze van het ter kennis brengen van de beslissingen, vermeld in artikel 50, vijfde lid;
11° de keuze om digitaal of hybride te vergaderen en de wijze waarop;
12° de uitzonderlijke omstandigheden waaronder de gemeenteraad digitaal kan vergaderen, als het huishoudelijk reglement de mogelijkheid van digitaal vergaderen opneemt;
13° de uitzonderlijke omstandigheden waaronder de gemeenteraad hybride kan vergaderen, als het huishoudelijk reglement de mogelijkheid van hybride vergaderen opneemt.'

¹¹⁵ Dit toont zich ook in het verschil in lengte van de reglementen. Daar waar dat van de stad Gent meer dan 60 pagina's telt, is dat van de stad Brugge 10 pagina's lang.

gevraagd. Tenslotte wordt duidelijk gemaakt dat elk scheldwoord of elke beledigende uitdrukking en elke persoonlijke aantijging wordt geacht om de orde te verstoren.¹¹⁶

Hoewel deze bepalingen als redelijk vanzelfsprekend mogen worden geacht, dragen ze bij tot het ordelijk verloop van de vergaderingen van de gemeenteraad en vereisen ze een respectvolle verhouding tussen de gemeenteraadsleden, ook die van verschillende fracties. Het is aan de voorzitter van de gemeenteraad om deze regels af te dwingen en de orde te handhaven. Om de mondelinge debatten meer gestroomlijnd te laten doorgaan, hebben sommige gemeenteraden ook in hun reglement bepaald hoelang elke tussenkomst en repliek mag duren.¹¹⁷

Artikel 39 DLB: Artikel 39 van het Decreet Lokaal Bestuur vereist dat de gemeenteraad een deontologische code aanneemt, maar voegt daar verder niets aan toe. Er wordt geen enkele inhoudelijke vereiste gesteld waaraan deze code moet voldoen. De verplichting in het Decreet Lokaal Bestuur voor de gemeenteraad om een deontologische code op te stellen is niet nieuw. Hoewel er nog geen dergelijke bepaling was opgenomen in de Nieuwe Gemeentewet, werd deze vereiste wel – zonder dat hier enig discussie over is gehouden in het Parlement – ingeschreven in artikel 41 van het Gemeentedecreet. Deze bepaling is dan integraal overgenomen in artikel 39 DLB. Ondanks deze heldere verplichting in het Gemeentedecreet en nadien in het DLB, stelde een onderzoek in 2016 vast dat een kleine minderheid (10% van de gemeenten die geantwoord hadden op het survey) geen deontologische code had opgesteld.¹¹⁸

Artikel 55 DLB bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen eveneens een deontologische code aannemen. Het Decreet stelt dat deze code minstens gelijk moet zijn aan de code die de gemeenteraad van de betrokken gemeente heeft aangenomen, al mag de code van het college ook verder gaan. Sommige steden en gemeenten hebben er evenwel voor geopteerd om simpelweg één algemene deontologische code aan te nemen die van toepassing is op alle mandatarissen binnen de gemeente, dus zowel de burgemeester, de schepenen en de gemeenteraadsleden.¹¹⁹

De deontologische codes van de meeste gemeenten zijn vrij online te raadplegen. Wanneer iemand de codes van enkele gemeenten naast elkaar legt, wordt snel duidelijk dat deze erg hard op elkaar gelijken. Dat is uiteraard geen toeval. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) heeft een model voor een dergelijke deontologische code opgesteld, dat erg trouw wordt gevolgd door de Vlaamse gemeenten.

¹¹⁶ Zie de huishoudelijke reglementen van Brugge, Gent, Hasselt en Leuven. Enkel de stad Antwerpen heeft geen gelijkaardige bepaling opgenomen in het reglement.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld de reglementen van Antwerpen en Leuven.

¹¹⁸ K. Stas, 'Deontologie voor mandatarissen in het gemeentedecreet: Rome is niet op één dag gebouwd', *T.Gem* 2016, 103.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld de deontologische code voor mandatarissen van de stad, het OCMW en de negen districten van Antwerpen, of de deontologische code voor de Brugse mandatarissen.

De meeste codes stellen uitdrukkelijk dat het document bedoeld is als leidraad voor de mandatarissen op het gebied van integer handelen bij de uitoefening van hun mandaat. Bovendien bevatten zij vaak eerder algemene plichten, zoals de vereiste voor mandatarissen om bij hun optreden en in hun contacten met burgers te allen tijde en principieel voorrang te geven aan het algemeen belang boven hun particulier belang. Bovendien staan zij op dezelfde gewetensvolle manier ten dienste van alle burgers zonder onderscheid op welke grond dan ook en vindt een dergelijke dienstverlening nooit plaats in ruil voor enige materiële of financiële tegenprestatie. Verder bevatten de deontologische codes ook meer specifieke bepalingen zoals een discretieplicht, een doorverwijzingsplicht, of het verbod om zichzelf als ombudspersoon te beschrijven.

Bepaalde deontologische codes bevatten ook bepalingen die niet meteen in codes van andere steden kunnen worden teruggevonden. Zo bevat de deontologische code van Brugge een bepaling omtrent dienstreizen, waarin wordt gesteld dat deze moeten worden goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen en dat alle relevante informatie openbaar ter beschikking moet worden gesteld ter consultatie. In de deontologische code van de stad Antwerpen staat bijvoorbeeld ook een titel over “onafhankelijkheid en sociaal netwerk”, waarin wordt erkend dat een sterk en uitgebreid netwerk van mandatarissen, bijvoorbeeld met het verenigings- en bedrijfsleven, ook van groot belang zijn voor de stad en zij dus geheel vrij zijn om zich in dat netwerk te bewegen en deel te nemen aan alle sociale activiteiten naar hun keuze. Desalniettemin wordt er nadien gesteld dat het aannemen van geschenken of van uitnodigingen voor dergelijke gebeurtenissen ook een schijn van partijdigheid kan wekken.

De (moeilijkheden omtrent) afdwinging van de deontologische codes wordt hieronder besproken.

4.4 Analyse

Zoals eerder gezegd blijven de gemeenten grotendeels vrij in de meer concrete uitwerking van gedragsregels voor de mandatarissen die moeten bijdragen aan het integriteitsbeleid. Hoewel de gewestelijke normen een verplichting opleggen om een huishoudelijk reglement en een deontologische code aan te nemen, worden er daarbij geen vereisten opgelegd waaraan dergelijke documenten moeten voldoen. We zien dan ook dat veel steden en gemeenten vaak inspiratie bij anderen gaan halen, zonder steeds even grondig na te denken over hun concrete situatie. Het is daarbij bijvoorbeeld niet moeilijk in te beelden dat steden waarin veel handel wordt gedreven en veel onroerend goed wordt bijgebouwd, een voordeel zou halen uit duidelijkere en eventueel strengere integriteitsnormen omtrent de omgang van mandatarissen met het lokale bedrijfs- en vastgoedleven. Een rapport van Audit Vlaanderen merkte daarenboven ook op dat hoewel de meeste Vlaamse steden en gemeenten inderdaad een deontologische code hebben, deze vaak enkel algemene plichten oplegt, maar geen concrete richtlijnen aanbiedt over hoe medewerkers in bepaalde situaties zouden moeten handelen. Dit maakt de omslag van algemene principes naar dagelijkse realiteit erg moeilijk. Daarenboven

werd ook aangestipt dat de deontologische code vaak niet breed gekend was onder de medewerkers en dus ook niet echt leeft binnen het lokaal bestuur.¹²⁰

Desalniettemin moet worden opgemerkt dat een goed uitgewerkte deontologische code die breed bekend is bij de lokale mandatarissen en regelmatig wordt geüpdatet sterk kan bijdragen aan een integere cultuur binnen het lokale bestuur. Dergelijke documenten zijn voornamelijk belangrijk vanuit een preventief oogpunt, waarbij een reflex zou moeten ontstaan bij elke mandataris om voorafgaand te overwegen of een bepaalde handeling wel in overeenstemming zou zijn met de principes uit de deontologische code.

De teksten op dit gemeentelijk niveau zijn dus van een niet te onderschatten belang voor de correcte en integere uitoefening van de functie van de lokale mandatarissen. De regels die in de deontologische codes staan opgenomen, komen waarschijnlijk het dichtst in de buurt van een uitgewerkt integriteitsbeleid voor lokale mandatarissen in Vlaanderen. Dat betekent niet dat de deontologische code van verschillende steden en gemeenten niet zou moeten worden aangescherpt of uitgewerkt, waarbij meer moet worden vertrokken vanuit de specifieke uitdagingen van de stad of gemeente in kwestie.

5. Algemene rechtsbeginselen

Hoewel een beperkt aantal auteurs in België gewag maakt van een zogenaamd integriteitsbeginsel als één van de principes van *good governance*,¹²¹ wordt het op dit moment niet beschouwd als een algemeen geldend – en bindend – beginsel van behoorlijk bestuur. Desalniettemin zijn bepaalde aspecten die onder de noemer van integriteit kunnen worden geplaatst wel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur erkend. Het meest duidelijke voorbeeld is waarschijnlijk het onpartijdigheidsbeginsel, maar er kan eveneens worden gedacht aan het transparantiebeginsel, of het beginsel van *fraus omnia corumpit*.

Er bestaan evenwel grenzen aan het onpartijdigheidsbeginsel. Dat beginsel is volgens vaste rechtspraak van de Raad van State namelijk slechts van toepassing “voor zover het niet onverenigbaar is met de eigen aard en de eigen structuur van het bestuur”.¹²² Dat betekent meer concreet dat de toepassing van dit beginsel er niet toe mag leiden dat de overheid in de onmogelijkheid verkeert om haar wettelijke bevoegdheden uit te voeren. Het beginsel van

¹²⁰ Audit Vlaanderen, ‘Globaal Rapport februari 2016: thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies’, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/19296>, p. 31.

¹²¹ I. Opdebeek, ‘Het onpartijdigheidsbeginsel in het omgevingsrecht. Over Gecoro’s, Uplace, ’t Fornuis, de “paaitaks” en andere dozen van Pandora’ in: I. Opdebeek e.a. (eds.), *Over recht, rechtvaardigheid en Camus: Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2019, 345; I. Opdebeek en S. De Somer, *Algemeen Bestuursrecht (2^{de} ed.)*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 52.

¹²² Onder meer: RvS 15 januari 2020, nr. 246.626, overw. 13; RvS 7 juli 2016, nr. 235.932, overw. 13.4.

onpartijdigheid wordt met andere woorden afgewogen tegen het beginsel van de goede werking van de dienst en het continuïteitsbeginsel.¹²³

6. Actoren die bijdragen aan integriteitsbeleid

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Een van de meest aanwezige actoren in het Vlaamse institutionele landschap voor wat betreft integriteit voor lokale mandatarissen is de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Er werd hierboven al gewezen op het feit dat deze vereniging een model had opgesteld voor een deontologische code voor de gemeenteraad dat door vele steden en gemeenten als erg grote bron van inspiratie werd gebruikt.

Daarnaast doet de VVSG nog veel andere zaken ter versterking van het integriteitsbeleid op lokaal niveau in Vlaanderen. Een van de meest recente verwezenlijkingen is de oprichting van een steunpunt integriteit. In de schoot van dat steunpunt wordt de zogenaamde reflectiekamer integriteit ingericht. Dat is een informeel orgaan dat lokale besturen, zowel politici als medewerkers, wil bijstaan met een integriteitsvraagstuk. Zij kunnen naar de reflectiekamer stappen wanneer zij geconfronteerd worden met een moreel dilemma, met moeilijkheden bij vermeende schendingen van de deontologische code, of met vragen over belangenvermenging of handhaving. Het orgaan bestaat uit mensen die zelf binnen een lokaal bestuur werken, samen met een procesbegeleider, en wordt indien gewenst bijgestaan door experts. De reflectiekamer wordt op vraag van een lid van een lokaal bestuur bijeengeroepen. De aanwezige leden van de kamer bespreken, samen met de persoon die de vraag stelde, de casus en onderzoeken wat het integere antwoord op de vraag in kwestie is. Het doel van dat onderzoek is om de blik van de persoon die de vraag stelde te verruimen en scherp te stellen. De reflectiekamer geeft dus zelf geen advies, maar helpt de aanvrager om zelf een beslissing te nemen.

Daarnaast organiseert de VVSG opleidingen tot integriteitscoördinator. De bedoeling is om mensen op de leiden die daarna in de schoot van een lokaal bestuur werkzaam zijn en het bestuur, de directie en het management bijstaan in de opbouw van een beter gestructureerd en omvattend integriteitsbeleid.

Ook heeft de VVSG, in samenwerking met Governance & Integrity België en Diverscity, een zogenaamde QuickScan Integriteit opgezet. De QuickScan bestaat uit een tiental vragen die de gemeentebesturen moeten invullen. Op basis van de antwoorden, krijgt het bestuur een op maat gemaakt advies dat ter inspiratie kan dienen bij het formuleren van de belangrijkste vervolgstappen om de integriteit binnen het lokale bestuur te versterken. De VVSG gebruikt de resultaten ook om te zien hoe integriteit op lokaal bestuur evolueert in Vlaanderen.

¹²³ I. Opdebeek en S. De Somer, *Algemeen Bestuursrecht (2^{de} ed.)*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 396.

Audit Vlaanderen

Het werk van Audit Vlaanderen werd eerder al besproken. Het agentschap voert audits uit bij de Vlaamse lokale besturen en zet in op sensibilisering en informatie over organisatie- en risicobeheersing. De rapporten van Audit Vlaanderen worden openbaar gemaakt en duiden best practices aan die door lokale besturen kunnen worden overgenomen.

Integriteitscomités en integriteitscoördinatoren

Op dit moment bestaat er geen wettelijke verplichting voor lokale besturen om binnen de schoot van het bestuur organen als een integriteitscomité in te stellen of mensen als integriteitscoördinator aan te nemen. Toch doen gemeenten en vooral steden dit steeds vaker, omdat ze zien dat er nood aan is. Zo heeft de gemeenteraad van Hasselt in 2020 besloten om een integriteitsbeleid te ontwikkelen, wat onder meer de aanstelling van een integriteitscoördinator, een integriteitscomité, opleidingen, en een meldregister voor integriteitsschendingen omvatte.

Hierbij wordt nog kort aangestipt dat er op lokaal niveau niet zoiets bestaat als een ombudsman voor integriteitsschendingen, zoals dat op het federale niveau wel bestaat. Er is een federale ombudsman die sinds 2013 bevoegd is om meldingen te ontvangen van vermeende integriteitsschendingen in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden.¹²⁴

7. Handhaving van integriteitsregels

Uit wat voorafgaat blijkt dat er in Vlaanderen steeds meer aandacht uitgaat naar een voldragen integriteitsbeleid op lokaal niveau. Het merendeel van de (nieuwe) instrumenten zijn daarbij vooral van een preventieve eerder dan repressieve aard. Toch is het cruciaal dat het bestaande integriteitsinstrumentarium ook tot op zekere hoogte kan worden afgedwongen en dat niet-inteiger gedrag kan worden gesanctioneerd.

Deontologische commissies op lokaal niveau

Hierboven werd reeds verschillende keren gewezen op de plicht uit het DLB voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen om een deontologische code op te stellen. De vraag rijst dan uiteraard wat er moet gebeuren als iemand deze deontologische code zou schenden. Ook hier zegt het DLB zelf niets over en blijft het aan de autonomie van de lokale besturen om hier regels over op te stellen. Wanneer men de deontologische codes erop naslaat, wordt vrij snel duidelijk dat hier een leemte bestaat. Veel deontologische codes stellen

¹²⁴ Zie: artikel 19 wet 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, BS 4 oktober 2013.

dan wel bindend te zijn voor de lokale mandatarissen,¹²⁵ er wordt vaak niets gezegd over eventuele handhaving of afdwinging van de deontologische regels.

Een minderheid van de steden en gemeenten hebben hier wel regels over aangenomen en richten in hun deontologische code meteen een deontologische commissie op. Die commissie start dan een onderzoek na een eventuele klacht of melding. Eind 2022 bestond een dergelijke deontologische commissie in ongeveer een derde van de steden en gemeenten.

Een recente en belangrijke ontwikkeling hierbij is dat het Vlaams Parlement in 2023 een Decreet heeft aangenomen dat alle steden en gemeenten zal verplichten om een dergelijke deontologische commissie in te stellen. Dat Decreet is op 20 februari 2023 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en sindsdien in werking getreden. Artikel 39 DLB, dat de gemeenteraden verplicht om een deontologische code aan te nemen, wordt hiermee aangevuld met de volgende woorden “en richt een deontologische commissie op. De deontologische code regelt ook de samenstelling, werking en bevoegdheid van de deontologische commissie. De deontologische commissie bestaat minstens uit één vertegenwoordiger per fractie in de gemeenteraad.”

Elke stad of gemeente zal dus een deontologische commissie moeten instellen. Hoewel de lokale besturen, op grond van hun autonomie, over het algemeen vrij zijn om de samenstelling van die commissie zelf te regelen, legt het decreet wel op dat er minstens één lid van elke fractie moet zijn vertegenwoordigd. De gemeenteraad kan ook beslissen om externe experts in de commissie te laten zetelen.

De verplichting dat er minstens één lid van elke fractie moet zijn vertegenwoordigd in de commissie is duidelijk bedoeld om ook de oppositie een stem te geven en er aldus voor te zorgen dat de commissie politiek niet zomaar kan worden misbruikt door de meerderheid. De mogelijkheid om externen in de commissie te laten zetelen, biedt daarnaast ruimte voor meer onpartijdigheid en expertise in de commissie. Daarbij rijst wel meteen de bedenking dat de commissie werkbaar moet blijven. Een samenstelling van één lid per fractie, met eventueel nog externe experts, kan mogelijk al snel leiden tot een log, omslachtig orgaan dat veel groter is dan noodzakelijk voor de taak die het moet vervullen. Een piste die hierbij kan worden overwogen is dat elke fractie een externe expert, eerder dan een politicus afvaardigt voor de commissie. Op die manier kan politisering zo veel als mogelijk worden voorkomen en blijft de hoeveelheid leden binnen de commissie beperkt. Zolang dat elke expert dan duidelijk wordt aangesteld door een fractie, lijkt dit volledig in overeenstemming met de vereiste die in het DLB staat neergeschreven.

Deze wijziging aan het DLB is een gevolg van een parlementaire vraag die werd gesteld aan de Vlaamse Minister van Binnenlands bestuur naar aanleiding van enkele rapporten van Audit Vlaanderen waarin belangenvermenging werd vastgesteld tussen lokale mandatarissen rond

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld de deontologische code van Brugge, waarin staat dat ‘alle huidige en toekomstige lokale mandatarissen worden verondersteld deze na te leven’.

beslissing inzake vastgoedtransacties in de gemeente. De Minister en de indieners van het voorstel van decreet waren van mening dat het verplichten van zo een deontologische commissie veel zal helpen, aangezien het binnen de gemeente een meer natuurlijke en proactieve reflex rond deontologie zou creëren.¹²⁶

Hoewel het uitgangspunt van deze evolutie zeker kan worden bijgetreden, moeten er vanuit juridisch oogpunt toch wat kritische bedenkingen worden geplaatst bij deze verplichting.¹²⁷ Met name rijzen er vragen over de exacte beslissingsbevoegdheid van deze commissies en de verhouding tussen het vaststellen van een inbreuk op de deontologische code en tuchtrechtelijke sancties. Voorgaand onderzoek heeft uitgewezen dat in de steden en gemeenten die reeds een dergelijke deontologische commissie hadden ingesteld, deze organen vaak een sanctie konden opleggen. Dit ging nooit over erg verregaande sancties, maar steeds over zaken als een (soms publieke) blaam, een melding in de notulen, of een terechtwijzing.¹²⁸ Dit soort sancties komt zelfs voor in het model van deontologische code opgesteld door de VVSG, onder de titel 'sanctionering'.

Het probleem is evenwel dat de blaam algemeen bekend staat als een tuchtmaatregel.¹²⁹ Een tuchtoverheid en een tuchtsanctie moeten evenwel een duidelijke rechtsgrond hebben en moeten bepaalde minimale procedurele waarborgen bieden. De huidige regelgeving, inclusief de recente toevoeging aan artikel 39 DLB, bieden zo een rechtsgrond niet. Daarnaast werd hierboven reeds opgemerkt dat voor de burgmeester en schepenen de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur exclusief bevoegd is voor tucht en dat de huidige Vlaamse wetgeving simpelweg geen mogelijkheid biedt voor tuchtsancties voor gemeenteraadsleden. De oprichting van een deontologische commissie in het lokaal bestuur zal dus vrij snel botsen op het feit dat deze commissie haar werk moeilijk kan doen zonder de facto een tuchtrechtelijke bevoegdheid op zich te nemen, die zij op grond van de huidige wetgeving niet kan hebben.

Dit probleem werd enkele jaren geleden al opgeworpen voor de toenmalige Minister van Binnenlands Bestuur. Zij stelde toen dat de deontologische commissie inderdaad geen tuchtrechtelijke bevoegdheid heeft, maar dat de 'blaam' binnen het model van de VVSG eerder een morele maatregel is ten aanzien van de betrokken mandataris en geen sanctie in de

¹²⁶ Zie de bespreking door Minister Bart Somers in het Verslag van de vergadering van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering rond de vraag om uitleg over de deontologie van lokale besturen bij vastgoedprojecten: <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1672420/verslag/1675550>. Zie het verslag van diezelfde commissie over het voorstel van decreet: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1913015>

¹²⁷ Zie ook, reeds voor deze verplichting: K. Stas, 'Deontologie voor mandatarissen in het gemeentedecreet: Rome is niet op één dag gebouwd', *T.Gem* 2016, 99-112.

¹²⁸ Zie louter bij wijze van voorbeeld de deontologische code van Hamme, waarin staat dat 'Als de commissie een inbreuk op de deontologische code vaststelt, dan kan zij publiekelijk een blaam leggen op de betrokken gemeentelijk mandataris'.

¹²⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 200 DLB voor de tuchtsancties voor lokale ambtenaren.

juridische zin van het woord. Ze stelde daarnaast nog dat het wellicht beter was geweest om een andere term te gebruiken.¹³⁰

Het valt inderdaad op dat in de parlementaire voorbereiding voor de toevoeging aan artikel 39 DLB niet meer over blaam, maar eerder over berisping wordt gesproken.¹³¹ Men kan zich evenwel toch de vraag stellen of dat verschil in terminologie juridisch gezien wel veel verschil maakt. De deontologische commissie zal dan nog steeds oordelen of een mandataris de regels in de deontologische code heeft overtreden en daar dan in voorkomend geval (al dan niet publiek) een afkeurende uitspraak over doen. Het is niet zozeer de benaming die telt, maar de inhoud van de beslissing.¹³² Of, nog anders gezegd, *what's in a name?* Het Hof van Cassatie heeft bovendien al geoordeeld dat het loutere oordeel van een commissie dat de feiten bewezen worden geacht, zonder daarbij een tuchtsanctie op te leggen, een beslissing is die rechtsgrond vindt in de bevoegdheid van een tuchtoverheid.¹³³

Dit alles leidt tot de vraag of de deontologische commissies, die recent verplicht zijn geworden, hun functie wel rechtsgeldig zullen kunnen uitoefenen. Een meer solide juridische fundering voor de bevoegdheid van de deontologische commissies op dit gebied lijkt aangewezen.

Raad van State

Naast de deontologische commissie kunnen bestuurlijke rechtshandelingen die de integriteitsnormen schenden in de zin dat zij ingaan tegen de wet of algemene rechtsbeginselen – bijvoorbeeld wanneer zij niet onpartijdig genomen zijn – worden aangevochten voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wegens machtsoverschrijding. Bestuurlijke rechtshandelingen kunnen ook worden aangevochten voor zogenaamde machtsafwijking. Dat laatste houdt in dat de actor in kwestie in principe wel bevoegd was om een bepaalde handeling te stellen, maar dit deed voor andere doeleinden dan verkondigd (denk bijvoorbeeld aan een beslissing die andere politici een hak zet).

8. Analyse

Nu het speelveld omtrent de integriteit op lokaal niveau in Vlaanderen uiteen is gezet, zal deze laatste titel enkele overkoepelende beschouwingen formuleren aan de hand van een driedeling in normen, procedures en sancties.

¹³⁰ Antwoord op vraag 159, juni 2009, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/559383>.

¹³¹ Verslag namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur over het voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de oprichting van een deontologische commissie bij de gemeenteraad en de districtsraad.

¹³² I. Opdebeek en A. Coolsaet, *Algemene beginselen van ambtenarentucht*, Brugge, die Keure, 2011, 127.

¹³³ Hof van Cassatie 26 juni 2014, D.13.0018.N.

Normen

Er werd hierboven een uitvoerig overzicht gegeven van de verschillende wettelijke bepalingen die relevant zijn voor het lokale integriteitsbeleid. Als we op een iets meer algemeen niveau naar deze verschillende bepalingen kijken, vallen twee zaken op.

Ten eerste zien we dat de meeste verplichtingen die we op gewestelijk niveau terugvinden geen melding maken van integriteit op zichzelf, maar voornamelijk gericht zijn op het instellen van de algemene randvoorwaarden van een integere houding, zoals op het verbeteren van transparantie en vooral op het voorkomen van belangenvermenging. Veel bepalingen uit het DLB zijn duidelijk gericht op het zoveel als mogelijk voorkomen van enige partijdigheid in de besluitvorming op lokaal niveau, zoals het verbod om deel te nemen aan besprekingen en stemmingen wanneer een mandataris een persoonlijk en rechtstreeks belang bij de uitkomst heeft. Daarbij gaat de wet op zichzelf al vrij ver, door bijvoorbeeld belangen van bloed- en aanverwanten tot en met de vierde graad mee te nemen. Daarenboven wordt deze verplichting ook erg ruim geïnterpreteerd door Raad van State in zijn rechtspraak, zoals hierboven werd weergegeven.

Ten tweede zien we dat het Belgische systeem vooral geënt is op een idee van subsidiariteit, waarbij het vooral het gemeentelijk niveau zelf is dat invulling moet geven aan hoe de mandatarissen zich moeten gedragen. Dit komt het duidelijkst naar voren in de verplichting voor elke gemeente om een deontologische code op te stellen. Het Decreet Lokaal Bestuur legt die verplichting op, maar geeft zelf geen enkele indicatie van hoe zo een code er moet uit zien of wat er in moet staan. Deze houding getuigt van een groot respect voor de lokale autonomie, waarbij het Vlaams Parlement van mening is dat ze zich zo veel als mogelijk moeten onthouden van enige inmenging in het bestuur van lokale entiteiten.¹³⁴

De primaire verantwoordelijkheid voor een goed lokaal integriteitsbeleid ligt in Vlaanderen dus bij het lokale niveau zelf. We zien hier dat hoewel het overgrote merendeel van de Vlaamse steden en gemeenten wel een deontologische code heeft, het moeilijk blijft om deze code ook in de praktijk te doen werken en deze echt “doorleefd” te maken. Vaak blijft het in deze codes bij wat algemene verplichtingen, die maar weinig handvaten aanreiken voor concrete integriteitsproblemen. Ook Audit Vlaanderen stelde recent in een hoorzitting voor het Parlement dat deze code in de praktijk nog te vaak dode letter blijft.¹³⁵ Het feit dat veel lokale besturen de code voor een groot stuk van elkaar of van het model van de VVSG overnemen, doet daar waarschijnlijk weinig goeds aan. Ook in de praktijk zien we dat de integriteits-reflex in sommige contexten nog vaak moeilijk ligt. Een van de onderwerpen die bijvoorbeeld regelmatig

¹³⁴ Als een ander voorbeeld voor het respect dat de Vlaamse Parlement heeft ten opzichte van de lokale autonomie kan men wijzen op het feit dat de enkele partijen die zich hebben onthouden bij de stemming over het wetsontwerp dat de deontologische commissies heeft verplicht dat deden met het argument dat ze niet wilden ingrijpen in de lokale autonomie.

¹³⁵ Zie het verslag van de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement van 1 februari 2023, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergaderingen/1701603/verslag/1704125>.

in de media komt of tot zaken voor de Raad van State leidt, betreft onroerend goed in de gemeente.

De conclusie dat de deontologische code op lokaal niveau maar moeilijk echt bekend en doorleefd geraakt, staat natuurlijk op gespannen voet met het uitgangspunt dat het systeem in Vlaanderen primair vertrekt vanuit een lokaal idee over integriteitsbeleid. Het zal dan ook een voortdurende inspanning vereisen om steeds verder te bouwen aan een lokale cultuur waarbij integriteitsoverwegingen steeds worden meegenomen in de beslissen en er een echte integriteitsreflex ontstaat.

Procedures

Ook wat procedures betreft zien we voornamelijk dat subsidiariteitsidee terugkomen, waarbij er de laatste jaren erg veel in het werk is gesteld om een meer proactieve cultuur rond integriteitsbeleid te creëren. Er zijn vooral veel ondersteunende actoren bijgekomen, onder meer via het oprichten van een reflectiekamer integriteit bij het VVSG, het inrichten van integriteitscomités, en het opleiden en aannemen van integriteitscoördinatoren. Het systeem in Vlaanderen vertrekt dan ook vooral vanuit een preventief oogpunt, waarbij integriteitsproblemen vooral moeten worden voorkomen, eerder dan genezen.

Er blijven natuurlijk ook wel toezichtmechanismen bestaan. Zo speelt Audit Vlaanderen een belangrijke rol en blijft het ook mogelijk om een beroep in te stellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wanneer men van mening is dat een bepaalde rechtshandeling van de gemeente de wettelijk bepaalde integriteitsnormen heeft overtreden. Toch blijft de vaststelling dat er over het algemeen weinig echte toezichtmechanismen zijn wat betreft lokale integriteit.

Erg recent zien we hierin wel een belangrijke ontwikkeling. In februari 2023 werd namelijk een decreet gestemd waardoor elk lokaal bestuur een deontologische commissie moet oprichten die moet waken over de toepassing van de deontologische code. De gedachte hierachter is dat, hoewel integriteit op lokaal niveau van groot belang is, de deontologische code op dit moment nog te vaak een dode letter of een “papieren tijger” blijft. Door een commissie in te richten die moet toezien op haar toepassing, zou dit moeten verbeteren. Het valt te verwachten dat deze commissies in de komende jaren een impuls gaan geven aan de verdere ontwikkelingen van integriteitsbeleid op lokaal niveau. Daarbij lijkt het ook niet onmogelijk dat, door voortdurend met integriteitscasussen geconfronteerd te worden, de commissies zullen zien waar er nog zaken ontbreken in de lokale deontologische code. Op deze manier kan een sterkere procedure van afdwinging meteen ook leiden tot verbetering van de normen zelf.

Wel werden er hierboven vragen gesteld over de juridische grondslag van deze commissies, met name de vraag of ze niet snel in het vaarwater zullen komen van tuchtrechtelijk onderzoek, iets wat het Decreet Lokaal Bestuur op dit moment niet toestaat. Dit toont aan dat men bij dergelijke hervormingen ook steeds naar het grotere wettelijk plaatje moet kijken en zich er

van moet vergewissen dat de voorgestelde wijzigingen passen binnen de bredere institutionele bepalingen.

Sancties

Die proactieve, preventieve visie op lokaal integriteitsbeleid brengt ook met zich mee dat er over het algemeen weinig echte sancties vallen terug te vinden, en al helemaal geen zware sancties. Op dit vlak zien we toch een belangrijk verschil met de twee andere regio's die in deze studie werden onderzocht. Zo is het wel mogelijk om het recht op verkiesbaarheid te worden ontnomen, maar geldt dit enkel bij vrij zware strafrechtelijke inbreuken.

Wat het rechterlijk toezicht door de Raad van State betreft, ook daar is niet meteen een sanctie aan verbonden voor de mandataris in kwestie. De Raad kan een bepaalde rechtshandeling vernietigen en daarmee de belangen van de burger beschermen, maar zo een vernietiging kan bezwaarlijk als een echte straf voor de mandataris worden beschouwd.

Wat ten slotte de deontologische commissies betreft, werd daarnet al herhaald dat er juridische vragen rijzen over hun bevoegdheid om echt sancties op te leggen, zoals een publieke blaam. Ook hier lijkt het sanctiearsenaal dus beperkt, misschien zelfs onbestaande.

De Greater London Authority

1. Terminologie

De wettelijke regels over integriteit van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren in het Verenigd Koninkrijk, en ook binnen de Greater London Authority (GLA), zijn in hoofdzaak neergelegd in bepalingen over zogenoemde *disqualifications*. Met dat begrip worden alle omstandigheden of gedragingen aangeduid die iemand uitsluiten van de verkiezing voor een ambt of van de uitoefening daarvan. Daaronder zijn incompatibiliteiten (onverenigbare betrekkingen), maar ook andere omstandigheden, persoonlijke situaties en uiteenlopende gedragingen. Een scherp onderscheid tussen deze categorieën diskwalificaties maakt de organieke wet waarop de GLA is gebaseerd, de Greater London Authority Act 1999 (GLAA),¹³⁶ niet. De wet bevat zelf opsommingen van uiteenlopende typen diskwalificaties en verwijst daarnaast naar andere wetgeving voor omstandigheden en gedragingen die een diskwalificatie opleveren.

De term *integrity* wordt in de regelgeving vrijwel niet gebruikt; in literatuur daarover komt die wel terug.¹³⁷ Gedragingen die een diskwalificatie kunnen opleveren worden onder meer aangeduid als *offences, corruption, fraud* en *illegal practices*. In de belangrijkste gedragscodes wordt het begrip 'integrity' wel gebruikt, als een van de zeven leidende *principles of public life* (zie paragraaf 8 van dit hoofdstuk).

De wetgeving en gedragscodes maken voor de GLA in een aantal gevallen onderscheid tussen *members* en *staff*. Het eerste begrip omvat niet alleen de burgemeester en leden van de Assembly maar ook de hoogste functionaris van de hierboven genoemde zelfstandige politieorganisatie binnen de GLA. De term 'staff' omvat alle personeel dat in dienst is van de GLA of van individuele 'members', zoals de betaalde persoonlijke ondersteuning van de individuele leden van de Assembly.

Verder verwijzen wettelijke bepalingen in het Verenigd Koninkrijk regelmatig naar zogenoemde *schedules*. Daarmee worden een of meerdere schema's of bijlagen bedoeld die na de eigenlijke bepalingen van de wet worden toegevoegd als nadere uitwerking van een of meer van die bepalingen. Ze bevatten vaak lijsten en opsommingen of verwijzingen naar andere regelgeving en beogen te voorkomen dat de bepalingen van de wet waaraan zij uitwerking geven te omvangrijk en te complex worden. Hoewel ze in de vorm van bijlagen zijn gegoten, maken ze

¹³⁶ De oorspronkelijke wet dateert van 1999; in 2007 werden belangrijke wijzigingen aangebracht. De tekst is te vinden op: www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents.

¹³⁷ Recente literatuur over dit thema in relatie tot de GLA lijkt er niet te zijn; een wat oudere publicatie geeft desondanks een overzicht van het systeem van de GLA Act: Alan Lawton, 'Evaluation of the London integrity system', in: Leo Huberts, Frank Anechiarico, Frédérique Six (eds.), *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*, The Hague, 2008, p. 151 e.v. (hoofdstuk 9).

integraal deel uit van de betreffende wet en hebben ze logischerwijs ook dezelfde verbindende kracht.¹³⁸

Ten slotte verwijzen sommige wettelijke bepalingen naar *regulations*. Daarmee worden door de regering of een individuele minister vast te stellen nadere regels bedoeld.

2. Aanpak

Regels over de integriteit van bestuurders, volksvertegenwoordigers en het personeel van de GLA zijn deels te vinden in de GLAA, deels in algemeen geldende wetgeving voor Engeland en Wales. De GLAA kan worden gezien als een bijzondere organieke wet die op belangrijke onderdelen in de plaats komt van de algemene decentralisatiewetgeving, waaronder de genoemde Local Government Act 1972 (LGA 1972), maar die op onderdelen ook naar verschillende algemeen geldende wetten en andere regelingen verwijst. Dat maakt de wetgeving over integriteit binnen het bestuur van de GLA complex. Voor sommige thema's zijn de regels verspreid over uiteenlopende wetten, en in bepaalde wetten worden meerdere aspecten van het thema integriteit geregeld. Op een aantal punten lijken de toepasselijke regelingen zelfs deels te overlappen. Daar komt bij dat Britse wetgeving in het algemeen zeer gedetailleerd, uitvoerig en technisch van karakter is.

Uitgangspunt voor onze bespreking zijn de relevante bepalingen in de GLAA (paragraaf 4). Deze verwijzen naar de algemene decentralisatiewetgeving voor Engeland en Wales en naar enkele bijzondere wetten voor specifieke thema's, waaronder seksuele misdrijven (paragraaf 5) en onregelmatigheden rondom verkiezingen (paragraaf 6). Vervolgens bespreken wij de wetgeving over ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf bij uiteenlopende misdrijven (paragraaf 7). Voorts kent de GLA een aantal *Codes of Conduct* – gedragscodes zonder de verbindende kracht van een wettelijke regeling – en enkele andere codes en richtlijnen. Deze zullen aansluitend worden behandeld (paragraaf 8).

Voor het niveau van het district City of London en de 32 boroughs binnen het gebied van de GLA (zie hieronder, paragraaf 3, voor de institutionele structuur van het bestuur van de regio Greater London) gelden in hoofdlijn dezelfde dan wel overeenkomstige bepalingen als voor de GLA als geheel – niet op basis van de GLA-wetgeving, maar op basis van de algemene decentralisatiewetgeving voor Engeland en Wales, die regels bevat voor alle districten en boroughs in die delen van het Verenigd Koninkrijk. In onderstaand overzicht wordt daarom geen afzonderlijke aandacht aan de City of London en de 32 boroughs besteed. Wel biedt een van de boroughs een concreet voorbeeld van de toepassing van de regelgeving aangaande integriteit rondom verkiezingen (kort besproken in paragraaf 6).

¹³⁸ Zie: <https://erskinemay.parliament.uk/section/4980/schedules/>.

3. De institutionele context van de Greater London Authority

Het Verenigd Koninkrijk kent geen uniforme structuur voor het lokaal bestuur. Niet alleen tussen, maar ook binnen de vier landen van het Verenigd Koninkrijk (Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland) verschilt de organisatie van de decentrale besturen. Engeland is ruwweg verdeeld in een viertal bestuurlijke lagen: *regions*, *counties*, *districts* en *parishes*. De belangrijkste bestuurlijke lagen zijn de vierentwintig *counties* en de 309 *districts*. Die *districts* kunnen verschillende vormen hebben; Engeland kent onder meer *boroughs*, *Royal boroughs*, *cities*, *metropolitan* en *non metropolitan districts*. Daarnaast zijn er *unitary authorities*, waarin twee bestuurslagen (*county* en *district*) samengaan, en een aantal bijzondere bestuurlijke entiteiten die deze gelaagde structuur doorsnijden. Alle *counties* hebben een gekozen *council*; de meeste *districts* – maar niet alle – hebben een gekozen *council* die de voornaamste bestuurlijke bevoegdheden uitoefent en een indirect gekozen burgemeester (*mayor*) met hoofdzakelijk ceremoniële taken. Grotere – met name stedelijke – *districts* kunnen een rechtstreeks gekozen burgemeester hebben die ook ruimere bestuurlijke bevoegdheden heeft. Een en ander is voor Engeland en Wales geregeld in een algemene decentralisatiewet: de Local Government Act 1972.¹³⁹

De *Greater London Authority* (GLA) is in dit complexe stelsel van lokaal bestuur een bijzondere bestuurlijke entiteit voor de urbane regio Londen. Het territorium omvat het *district City of London* – het historische stadscentrum, ook wel ‘The Square Mile’ genoemd – met daaromheen de 32 *boroughs* van de regio Greater London. In de huidige vorm bestaat de GLA sinds 2000; de regio Greater London bestond in andere vormen al vanaf 1965. De bestuurlijke inrichting en bevoegdheden van de GLA zijn geregeld in de GLAA. De 32 afzonderlijke *boroughs* van de regio Londen en het *district City of London* zijn blijven bestaan, elk met hun eigen instellingen en bevoegdheden.¹⁴⁰ De GLA is daarmee in feite een regionale bestuurslaag die is gepositioneerd tussen de lokale en de landelijke bestuurslagen. Het bestuur bestaat in hoofdzaak uit een rechtstreeks gekozen burgemeester (*mayor*),¹⁴¹ een eveneens rechtstreeks gekozen parlement (*Assembly*)¹⁴² en een door de burgemeester uit de *Assembly* benoemde viceburgemeester (*deputy mayor*).¹⁴³ In de rechtstreeks gekozen *Assembly*, die vijftientig leden telt, hebben veertien leden zitting namens een of meerdere van de 32 *boroughs* en de *City of London* (gekozen via een meerderheidsstelsel), elf zijn ‘Londonwide’ leden die het gebied van de GLA als geheel vertegenwoordigen (gekozen via evenredige vertegenwoordiging).¹⁴⁴

De GLA heeft taken en bevoegdheden ten aanzien van transport, politie en misdaadbestrijding, brandweer (alle drie ondergebracht in afzonderlijke functionele organisaties, respectievelijk de

¹³⁹ Zie: www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents. Voor enige uitleg en achtergrond, zie www.newlocal.org.uk/articles/local-government-explained-types/.

¹⁴⁰ De *City of London* en de 32 *boroughs* zijn op hun beurt weer onderverdeeld in kiesdistricten, *wards* genaamd.

¹⁴¹ Artikel 13 van de Elections Act 2022, www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/contents.

¹⁴² Zie hiervoor de Greater London Authority Elections Rules 2007, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/3541/contents>.

¹⁴³ Artikel 64 van de GLAA.

¹⁴⁴ De verkiezing van de ‘London members’ van de *Assembly* is geregeld in Part II van Schedule 2 bij de GLAA.

transportautoriteit *Transport for London*, de politieorganisatie *Metropolitan Police (MET)*¹⁴⁵ en de brandweerorganisatie *London Fire Brigade*), publieke gezondheid, huisvesting, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, milieu en klimaatverandering en cultuur, media en sport.¹⁴⁶

4. Diskwalificaties in de Greater London Authority Act 1999

In de GLAA zijn bepalingen opgenomen over ‘qualifications and disqualifications’ voor de burgemeester en voor de leden van de Assembly en voor al het betaalde personeel van de GLA. De in artikel 20 opgesomde ‘qualifications’ – positief geformuleerde functievereisten – hebben betrekking op zaken als een leeftijdsgrens en ingezetenschap als voorwaarden voor de verkrijging van deze ambten. Relevant zijn in relatie tot het thema integriteit vooral de ‘disqualifications’ in de daaropvolgende artikelen 21 en 21A.

4.1 Incompatibiliteiten

Artikel 21 van de GLAA legt diskwalificaties vast voor de burgemeester en voor leden van de Assembly – en daarmee ook voor de viceburgemeester, die lid blijft van de Assembly. De bepaling komt voor een deel overeen met vergelijkbare regelingen in de algemene wetgeving over het lokaal bestuur in Engeland en Wales, zoals de LGA 1972. Artikel 21, eerste lid, sub a, verklaart dat personeel werkzaam binnen de GLA uitgesloten is van de vervulling van de ambten van burgemeester en lid van de Assembly. Sub b verwijst naar een regeling van de Secretary of State; de inhoud van die regeling bestaat in feite uit een lijst met zesentwintig incompatibiliteiten, die voornamelijk betrekking hebben op functies in uiteenlopende advies-, arbitrage-, toezichts- en auditororganisaties.¹⁴⁷

Het tweede lid van artikel 21 sluit personen die een ambt vervullen of in dienst zijn bij een van de boroughs en het district City of London binnen de GLA uit van de ambten van burgemeester en lid van de Assembly.

4.2 Andere omstandigheden en gedragingen

Artikel 21, eerste lid, regelt nog enkele andere typen diskwalificaties. Het gaat daarbij niet om incompatibiliteiten, maar om persoonlijke omstandigheden en gedragingen die een diskwalificatie opleveren. Ten eerste is dat een verklaring van faillissement (sub c). Voorts levert een veroordeling in de laatste vijf jaar voor verkiezing in een ambt binnen de GLA, of sinds die verkiezing, tot een gevangenisstraf van ten minste drie maanden, al dan niet voorwaardelijk opgelegd, een diskwalificatie op (sub d). Tenslotte verwijst dezelfde bepaling

¹⁴⁵ Het district City of London binnen de GLA kent een eigen politie-organisatie: de City of London Police.

¹⁴⁶ Zie delen IV – X van de GLAA.

¹⁴⁷ The Greater London Authority (Disqualification) Order 2000, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/432/contents/made>.

(sub e) naar diskwalificaties op grond van artikel 85A en deel III van de Representation of the People Act 1983, die de integriteit rondom verkiezingen betreffen (zie hieronder, paragraaf 6).

Artikel 21A betreft diskwalificaties wegens seksuele misdragingen; daarvoor verwijst de wet naar andere wetgeving, hoofdzakelijk de Sexual Offences Act 2003 (zie paragraaf 5).

4.3 Procedurele aspecten

De artikelen 22 en 23 van de GLAA hebben een procedureel karakter. Artikel 22 regelt dat de besluiten die zijn genomen door iemand die wordt gediskwalificeerd voor zijn of haar ambt desondanks hun rechtskracht behouden. Artikel 23 verwijst naar artikel 92 van de LGA 1972 voor de te volgen procedure om een diskwalificatie vast te stellen. Een melding van een mogelijke diskwalificatie moet binnen zes maanden worden gedaan door een lokale stemgerechtigde bij het High Court of Justice in Londen, een van de zogenoemde senior courts voor Engeland en Wales, of een van de Magistrates' Courts, een lokale rechtbank van eerste aanleg.

5. Seksuele misdragingen

Met ingang van 28 juni 2022 is een bepaling aan de GLAA toegevoegd – artikel 21A – die personen diskwalificeert voor de ambten van burgemeester en lid van de Assembly wegens seksuele misdragingen.¹⁴⁸ Artikel 21A, eerste lid, sub a, bepaalt dat een verplichting tot registratie van de gegevens van een persoon in het kader van een seksuele overtreding een diskwalificatie oplevert. De wet verwijst daarvoor (hoofdzakelijk) naar deel 2 van de Sexual Offences Act 2003.¹⁴⁹ Dat deel 2 (*Notifications and orders*) bevat regels over de registratie van *sex offenders*. Voor enkele tientallen specifieke overtredingen van seksuele aard, opgenomen in Schedule 3 bij de wet,¹⁵⁰ geldt een verplichting om bij veroordeling gegevens te verstrekken voor opname in het genoemde register; het gevolg daarvan is een diskwalificatie voor de bestuurlijke en vertegenwoordigende ambten binnen de GLA.

Verder bepaalt artikel 21A, eerste lid, sub b, van de GLAA dat een persoon is gediskwalificeerd wanneer er een *sexual harm prevention order* (SHPO) is gegeven. Een SHPO is een rechterlijk bevel, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsverbod of een beperkende maatregel aangaande internetgebruik door een persoon, dat wordt gegeven als er een bijzondere vrees bestaat dat de betreffende persoon zich aan seksuele misdragingen schuldig zal maken. Ook

¹⁴⁸ De bepaling werd toegevoegd door de Local Government (Disqualification) Act 2022 die ook de Local Government Act 1972 wijzigde (de toevoeging van artikel 81A). Deze diskwalificaties gelden daarmee voor alle lokale besturen in Engeland en Wales. Zie <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/17/contents/enacted>.

¹⁴⁹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/contents>.

¹⁵⁰ Schedule 3: Sexual offences for the purpose of part 2, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/schedule/3>.

daarvoor verwijst de GLAA naar uiteenlopende andere wetten, waaronder de opnieuw de Sexual Offences Act 2003 (artikelen 103A, 104, 122A, en 123).¹⁵¹

6. Integriteit rondom verkiezingen

Zoals hierboven al kort is aangegeven, verwijst de GLAA in artikel 21, eerste lid, onder e, naar de Representation of the People Act 1983 (RPA 1983) voor gedragingen die een diskwalificatie opleveren. Artikel 85A en deel III van de RPA 1983 bevatten respectievelijk een bepaling over de burgemeester van de GLA in verband met financiële transparantie, en bepalingen over 'questioning elections' vanwege corruptie of andere illegale handelingen. Daarmee wordt een belangrijk deel van de algemeen geldende regels in die wet over de integriteit rondom verkiezingen van toepassing op de burgemeester van de GLA en de leden van de Assembly.

6.1 Financiële transparantie rondom verkiezingen

De artikelen 72 tot en met 90D van de wet bevatten regels over de bekostiging van verkiezingscampagnes en de financiële transparantie daaromheen. Een belangrijke verplichting die op kandidaten voor lokale verkiezingen rust is het afleggen van financiële verantwoording, door binnen 35 dagen na bekendmaking van de verkiezingsuitslag een overzicht van ontvangen en uitgegeven bedragen met een ondertekende verklaring ('*returns and declaration*') te verstrekken.¹⁵² Artikel 85A verklaart de regeling over financiële verantwoording van toepassing op de burgemeester van de GLA omdat die, anders dan de (meeste) andere burgemeesters, rechtstreeks wordt verkozen. Het niet voldoen aan die regels levert volgens artikel 85A voor de burgemeester een diskwalificatie op. Voor de overige ambten zijn de sancties in deel III van de wet geregeld (zie hieronder, 6.3).

6.2 Het verloop van het verkiezingsproces

De RPA 1983 bevat concrete en gedetailleerde regels over de gang van zaken op de dag van de stemming en over het verloop van verkiezingscampagnes. Artikelen 101 tot en met 105 van de wet verbieden kandidaten – en anderen namens hen – stemmers te vervoeren naar het stembureau, of dergelijk vervoer in te huren of te vergoeden. Artikelen 106-112 betreffen verboden praktijken rondom het verloop van verkiezingscampagnes, waaronder het doen van betalingen aan anderen om namens een kandidaat campagne te voeren en steun van kiesgerechtigden te verwerven. De artikelen 113-115 verbieden omkoping, traktaties en ongepaste beïnvloeding.

¹⁵¹ Zie over dit instrument: R. Kelly & M.H.H.J. Picton, 'Sexual harm prevention orders and necessity', in: *Criminal Law Review*, 2020 (5), p. 411-428; S. Kingston & T. Thomas, 'The sexual risk order and the sexual harm prevention order: The first two years', in: *Probation Journal*, 65(1), p. 77-88.

¹⁵² Zie de artikelen 80-81 van de RPA 1983; Schedule 3 bij de wet bevat het formulier voor de betreffende verklaring.

6.3 Het aanvechten van verkiezingsresultaten

In deel III van de RPA 1983 wordt geregeld op welke wijze het resultaat van een verkiezing kan worden aangevochten wegens een verdenking van corruptie of andere onwettige handelingen (waaronder het niet voldoen aan de regels over financiële transparantie die hierboven zijn beschreven). Zo'n klacht (*petition*) wordt voorgelegd aan een *Election court*: een ad hoc in te stellen rechterlijke instantie, bestaande uit twee rechters van het High Court, die na afronding van de procedure weer ophoudt te bestaan. Het Election court beoordeelt de klacht en kan een veroordeling tot een gevangenisstraf, een boete of beide uitspreken, de verkiezing van de betreffende persoon ongeldig verklaren en hem of haar uitsluiten van het kiesrecht (artikelen 168-173A van de RPA 1983).

In 2015 werd Lutfur Rahman, de een jaar eerder gekozen burgemeester van Tower Hamlet, een van de boroughs binnen de GLA, gediskwalificeerd en bestraft na een klacht wegens verkiezingsfraude. Hoewel deze zaak zich niet op het niveau van de GLA afspeelde, is hij toch illustratief voor de wijze waarop de hierboven geschetste regelgeving rondom verkiezingsfraude binnen de GLA werkt, omdat voor de boroughs in grote lijnen dezelfde regels gelden als voor de GLA. Na een 'petition' van een viertal burgers die de verkiezingsuitslag betwistten, werd de verkiezing van burgemeester Rahman door een Election court onderzocht en ongeldig (*null and void*) verklaard. Hij werd uit zijn ambt gezet en voor een periode van vijf jaar van het kiesrecht ontzet wegens 'corrupt and illegal practices'.¹⁵³ Ook werd hem een boete van £250,000 opgelegd. Het Election court achtte verschillende illegale handelingen rondom de verkiezing van Rahman bewezen, waaronder stemmen met een valse identiteit, dubbel stemmen, het ronselen van volmachten, het aanpassen van stemformulieren, intimidatie en misleiding van stemgerechtigden, door Rahman zelf dan wel door anderen namens hem.¹⁵⁴

7. Ontzetting van het kiesrecht als diskwalificatie

Artikel 30 van de Elections Act 2022 verbindt aan een aantal overtredingen en misdrijven – en voor pogingen daartoe – de bijkomende straf van ontzetting van het passief kiesrecht voor een periode van vijf jaar. Artikel 30 gebruikt hiervoor overigens ook de term 'disqualification'. De wet geldt voor vrijwel alle landelijke en decentrale verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk en is volgens artikel 37, eerste lid, onder g en h, ook van toepassing op kandidaten voor de verkiezingen voor het ambt van burgemeester van de GLA en voor de leden van de Assembly.

Voor de overtredingen en misdrijven waaraan deze bijkomende straf is verbonden, verwijst artikel 30, eerste lid, onder a, naar Schedule 9, een van de bijlagen bij de wet.¹⁵⁵ Deel 1 somt een aantal *common law* misdrijven op naar (ongeschreven) Engels, Schots en Noord-Iers recht,

¹⁵³ Zie <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-32428648>.

¹⁵⁴ Erlam v Rahman, [2015] EWHC 1215 (QB). Voor de uitspraak in deze zaak, zie: <https://fieldcourt.co.uk/wp-content/uploads/Erlam-Ors-v-Rahman-Anor-2015-EWHC-1215-QB-23-April-2015.pdf>.

¹⁵⁵ Zie: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/schedule/9/enacted>.

variërend van bedreiging tot ontvoering en moord. Deel 2 geeft een overzicht van *statutory offences*: overtredingen en misdrijven neergelegd in (geschreven) regelgeving in Engeland en Wales, Schotland en Noord-Ierland. Er worden dertig wettelijke regelingen opgesomd, en daarbinnen vaak meerdere specifieke bepalingen. In grote lijnen gaat het om alle overtredingen en misdrijven die gepaard gaan met een vorm van geweld tegen personen of hun bezittingen, of die de openbare orde en veiligheid verstoren. Deel drie maakt het mogelijk de bijkomende straffen op te leggen voor poging of samenzwering tot het plegen van de overtredingen en misdrijven die in delen 1 en 2 worden genoemd, en voor uitlokking daarvan.

Artikel 30, eerste lid, onder c, vereist dat daarnaast sprake is van een verzwarende omstandigheid om een diskwalificatie uit te spreken: vijandig gedrag (*hostility*) naar kandidaten voor verkiezingen, dragers van publieke ambten of personen die actief zijn in verkiezingscampagnes. Is daaraan voldaan, dan *moet* volgens het tweede lid van artikel 30 de rechter bij veroordeling voor de genoemde misdrijven ook de ontzetting van het kiesrecht uitspreken, *tenzij* er omstandigheden zijn die dat in het concrete geval 'unjust' maken. Oplegging van de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht is dus de regel, het niet opleggen de uitzondering.

8. Gedragscodes

De Localism Act 2011 legt aan alle decentrale overheden, waaronder de GLA, de verplichting op om gedragscodes vast te stellen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.¹⁵⁶ Daarbij moeten volgens diezelfde wet de volgende zeven 'principles of public life' leidend zijn: *selflessness; integrity; objectivity; accountability; openness; honesty; leadership*.¹⁵⁷ Voorts verplicht de wet tot het registreren en openbaar maken van financiële en andere relevante persoonlijke en zakelijke belangen van betrokkenen.¹⁵⁸ De GLA kent twee belangrijke *Codes of Conduct*: een voor 'members', dat wil zeggen voor de burgemeester en de leden van de Assembly,¹⁵⁹ waaraan enkele protocollen zijn gehecht voor bepaalde categorieën personeel, en een code voor alle personeel dat werkzaam is binnen de GLA.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Art. 27, eerste en tweede lid, van de Localism Act 2011, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>.

¹⁵⁷ Deze zeven beginselen worden ook wel de 'Nolan Principles' genoemd, naar de toenmalige voorzitter van het landelijke Committee on Standards in Public Life, dat de beginselen in 1995 in zijn eerste rapport formuleerde. Het Committee publiceert en rapporteert regelmatig over de toepassing en verdere ontwikkeling van de beginselen en daarop gebaseerde gedragscodes. Zie <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>.

¹⁵⁸ Artikel 28, eerste en tweede lid, van de Localism Act 2011.

¹⁵⁹ Zie https://www.london.gov.uk/sites/default/files/code_of_conduct_march_2018_with_appendices_2021.pdf.

¹⁶⁰ <https://www.london.gov.uk/media/63821/download>. De Localism Act 2011 verplicht lokale overheden overigens niet tot het vaststellen van een Code of Conduct voor personeel.

8.1 Gedragscode voor bestuurders en volksvertegenwoordigers

In de Code of Conduct voor 'members' worden in een inleidend deel de genoemde wettelijke beginselen opgesomd en van een korte toelichting voorzien. De Code is vervolgens een concrete uitwerking van deze beginselen. De normen in de Code zijn vooral negatief geformuleerd, in de zin dat men wordt geacht bepaald gedrag *niet* te vertonen: 'You must not...'. In artikel 3 van de Code wordt als eerste verwezen naar gedragingen die leiden tot schending van de Equality Act 2010¹⁶¹ (een landelijke gelijkebehandelingswet) en de Bribery Act 2010¹⁶² (een landelijke wet die vormen van omkoping strafbaar stelt). Vervolgens worden uiteenlopende onbehoorlijke en respectloze gedragingen opgesomd; daaronder is uitdrukkelijk ook *sexual harassment*, al dan niet bewust en opzettelijk. Artikel 4 noemt het niet respecteren van de vertrouwelijkheid of juist een gebrek aan transparantie in de informatievoorziening; artikel 6 betreft machtsmisbruik. Regels over geldelijke en andere relevante belangen zijn neergelegd in de artikelen 8-11 van de Code.

Twee van de bijlagen bij de Code of Conduct zijn afzonderlijke vermelding waard. Bijlage 3 is de zogenoemde '*Unified Planning Code of Conduct*'. Deze gedragsnormen beslaan alle besluiten en activiteiten in verband met 'planning': ruimtelijke ordening, de vaststelling van bestemmingsplannen en het plannen en mogelijk maken van bouwactiviteiten, zoals vergunningverlening. De regels die daarin zijn opgenomen beogen elke vorm van belangenverstremgeling van de burgemeester, leden van de Assembly en personeel van de GLA bij die activiteiten te voorkomen. In de code worden de genoemde zeven 'principles of public life' herhaald en worden gedragsregels gegeven over onder meer openheid en transparantie, uitleg over geldelijke en niet-geldelijke belangen en het voorkomen van belangenverstremgeling. Bijlage 5 bevat een procedure voor de registratie van mogelijk relevante persoonlijke en zakelijke belangen en voor de aangifte van ontvangen giften en horecavoorzieningen (betaalde hotelverblijven, diners en dergelijke).

8.2 Gedragscode voor personeel

De *Code of Ethics and Standards for Staff* is gebaseerd op dezelfde zeven principes als de bovengenoemde gedragscode voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. De code bevat in hoofdzaak dezelfde gedragsregels over (onder meer) transparantie, belangenverstremgeling en gelijke behandeling. Er zijn regels in opgenomen over de registratie van financiële belangen. Voorts zijn er meer specifieke gedragsnormen voor het personeel, die betrekking hebben op de werkrelatie met de bestuurders en volksvertegenwoordigers, op de aanwezigheid op het werk, het gebruik van alcohol, drugs en rookwaren, gedrag buiten de werkplek, contacten met media en de pers en het gebruik van internet en email. Een belangrijke bepaling is ook de gedragsnorm over *whistleblowing* (klokkenluiden).

¹⁶¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>.

¹⁶² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

8.3 Handhaving van de gedragscodes

De handhaving van de beide gedragscodes is een taak van de zogenoemde *monitoring officer*. Deze interne toezichthouder is een functionaris die door de burgemeester en de Assembly tezamen wordt benoemd en die klachten ontvang over schending van wettelijke bepalingen en andere (niet-wettelijke) regels, zoals gedragscodes (artikel 73 van de GLAA). Bijlage 1 bij de Code of Conduct voor ‘members’ geeft in detail aan hoe een klacht wegens schending van de Code kan worden gedaan en op welke wijze de monitoring officer deze behandelt. De officer rapporteert over zijn bevindingen aan de burgemeester en de Assembly; daarnaast worden rapporten naar aanleiding van klachten gepubliceerd op de website van de GLA. De bevindingen van de officer zijn geen bindende beslissingen, maar opinies waarvan de burgemeester en Assembly kennis nemen en waarop zij kunnen reageren.

Ook bij de handhaving van de code voor personeel heeft de monitoring officer een rol. Handhaving van de code voor personeel geschiedt in de eerste plaats binnen de normale ambtelijke gezagsverhoudingen. De monitoring officer kan desgevraagd advies geven over toepassing van de in de code neergelegde normen. De code voorziet niet in een rapportageverplichting die vergelijkbaar is met de code voor ‘members’; dat is verklaarbaar, aangezien het hier niet gaat om rechtstreeks verkozen ambtsdragers met een publieke rol, maar om benoemde ambtenaren.

8.4 Overige codes en richtlijnen

In de *Guidelines on representation: lobbying*¹⁶³ is het uitgangspunt dat iedereen gelijke toegang tot de burgemeester en de leden van de Assembly heeft om wensen, vragen en belangen onder de aandacht te brengen. De daarin opgenomen richtlijnen moeten voorkomen dat alleen professionele lobbyisten of betaalde vertegenwoordigers van bedrijven of maatschappelijke organisaties de gelegenheid krijgen om invloed uit te oefenen op het beleid van de GLA. De burgemeester en leden van de Assembly dienen zich steeds op de hoogte te stellen van de identiteit en motieven van degene die hen benadert. Verder dienen zij aangeboden giften of diensten van enige betekenis te weigeren en aanvaarde diensten of giften van geringe betekenis aan te geven. Voorts mogen zij zelf geen betaald werk verrichten of diensten verlenen wanneer dat strijdig kan zijn met de belangen van de GLA en niet deelnemen aan activiteiten waar mensen betalen om toegang tot of een voorkeursbehandeling van leden van de GLA te verkrijgen.

De *Guidance on political restrictions*¹⁶⁴ geeft aan dat bepaalde categorieën personeel geen bestuurlijk of vertegenwoordigend ambt binnen een andere lokale overheid kunnen vervullen, niet hun verkiesbaarheid daarvoor publiekelijk mogen aankondigen of laten aankondigen en geen bestuurslid mogen zijn van een politieke partij. De richtlijn verwijst voor de functies

¹⁶³ <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/Guidelines%20on%20lobbying.pdf>.

¹⁶⁴ https://www.london.gov.uk/sites/default/files/guidance_note_on_political_restriction_unified_2022.pdf.

waarop de zij betrekking heeft naar artikel 2 van de Local Government and Housing Act 1989.¹⁶⁵ Daarin worden voornamelijk hoofden en plaatsvervangende hoofden van de verschillende ambtelijke diensten van overheidsorganisaties genoemd.

9. Analyse

Het voorgaande geeft het beeld van een ingewikkeld samenstel van wettelijke regels ten aanzien van verschillende aspecten van integriteit. Het resultaat is dat de regels die gelden binnen de GLA grotendeels overeenkomen met de algemeen geldende regels voor het lokaal bestuur in het Verenigd Koninkrijk, op een aantal punten toegesneden op de bestuurlijke context van de GLA. De regeling in de GLAA voegt vooral enkele voor de GLA relevante incompatibiliteiten toe aan de algemene regelgeving en verzekert daarnaast dat de regels over diskwalificaties, seksuele misdragingen en integriteit rond verkiezingen ook op de rechtstreeks gekozen burgemeester van de GLA van toepassing zijn. Daarnaast kent de GLA enkele eigen gedragscodes, als uitwerking van een algemene wettelijke verplichting om dergelijke codes vast te stellen. Ook daarbij is een landelijk raamwerk van beginselen richtinggevend. Hieronder wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de typen integriteitsnormen die binnen de GLA gelden, de procedures waarmee die normen worden afgedwongen en de sancties die daarvan het resultaat kunnen zijn.

Normen

In hoofdzaak zien we in de wetgeving voor de GLA drie typen normen. Ten eerste zijn er de *incompatibiliteiten* voor de burgemeester en leden van de Assembly. Zowel in aantal als wat betreft de aard van de onverenigbare ambten is de regeling in de GLAA vergelijkbaar met de regeling in de Nederlandse Gemeentewet, waarin voor raadsleden (artikel 13) en wethouders (artikel 36b) onverenigbare betrekkingen zijn vastgelegd. Ten tweede bepaalt de wetgeving dat uiteenlopende *omstandigheden en vormen van onaanvaardbaar gedrag* diskwalificaties opleveren. Het gaat dan in grote lijnen om een gebrek aan financiële transparantie en andere zaken op financieel gebied (waaronder een faillissement), seksuele misdragingen, corruptie en allerlei illegale handelingen rondom verkiezingen. Opvallend is dat ook een onherroepelijke veroordeling (al dan niet voorwaardelijk) tot een gevangenisstraf van drie maanden of meer binnen vijf jaar voor de verkiezing voor een ambt, dan wel op enig moment na die verkiezing, tot een diskwalificatie leidt. Welke gedraging tot die veroordeling aanleiding heeft gegeven, is niet relevant; daarmee heeft deze categorie normen een potentieel zeer breed toepassingsgebied. Het derde type normen lijkt hiermee te overlappen: de *ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf* bij veroordeling voor (hoofdzakelijk) geweldsmisdrijven en schendingen van de openbare orde en veiligheid in relatie tot verkiezingen, dan wel samenzwering of uitlokking daartoe, of poging tot het plegen van dergelijke misdrijven. Daarbij is oplegging van de bijkomende straf het uitgangspunt; het niet opleggen daarvan kan slechts

¹⁶⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/42/contents>.

een uitzondering zijn vanwege eventuele bijzondere omstandigheden in een voorkomend geval.

Verder is het van belang dat vrijwel alle wettelijke normen ten aanzien van integriteit zijn neergelegd in *Acts of Parliament*, vastgesteld door de centrale wetgever van het Verenigd Koninkrijk. De GLA is weliswaar een organieke wet voor een bijzondere regionale bestuurlijke entiteit, maar ook die wet is door de centrale wetgever vastgesteld. Enkele onderdelen van het complex aan geldende regels zijn neergelegd in door de minister vastgestelde nadere regelgeving; er is echter geen *decentrale* regelgeving op dit gebied. Het lijkt erop dat slechts de praktische organisatie rondom het verloop van verkiezingen – zoals het aantal stembureaus, veiligheidsmaatregelen en dergelijke zaken – een aangelegenheid van het desbetreffende lokale bestuur is.

Het complex aan regelgeving is, zoals gezegd, uitvoerig en gedetailleerd van karakter. Daardoor laat het in de toepassing weinig ruimte voor interpretatie aan bestuurders en aan de rechter. De gevolgen van de vaststelling van een diskwalificatie of van corruptie en illegale handelingen zijn bovendien tamelijk dwingend voorgeschreven. Ruimte voor afwegingen in het kader van proportionaliteit of redelijkheid lijkt er nauwelijks te zijn (zie ook hieronder, bij de bespreking van sancties).

Naast de drie typen wettelijke normen zijn er verschillende gedragscodes. Deze worden, anders dan de wettelijke normen, wel op lokaal niveau vastgesteld, als nadere uitwerking van een algemene wettelijke verplichting die geldt voor alle lokale besturen. Richtinggevend voor de inhoud van alle codes is steeds een zevental ethische beginselen die in de landelijke wetgeving zijn opgenomen. Ook deze gedragscodes bevatten gedetailleerde gedragsregels voor dragers van publieke ambten en overheids personeel. Ten aanzien van de geldende wetgeving hebben ze een aanvullende functie; belangrijke thema's zijn onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en gelijke behandeling, transparantie en een zorgvuldige omgang met informatie en het voorkomen van belangenverstremeling.

Procedures

Voor een diskwalificatie vanwege een incompatibiliteit, een andere door de wet benoemde omstandigheid of onaanvaardbaar gedrag is steeds een melding door een kiesgerechtigde ingezetene nodig. Die melding moet worden gedaan bij een rechterlijke instantie, die vervolgens de melding onderzoekt en vaststelt of er sprake is van een diskwalificatie in de zin van de wet. Bij mogelijke onregelmatigheden rondom verkiezingen geldt een vergelijkbare procedure: naar aanleiding van een verzoek ('petition') van een of meer kiesgerechtigde burgers volgt een onderzoek en oordeel door een ad hoc rechterlijk instituut: een Election court. Ontzetting van het passief kiesrecht als bijkomende straf bij geweldsmisdrijven en schendingen van de openbare orde is uit de aard der zaak aan de rechter; hiervoor is, logischerwijs, geen specifieke klacht of verzoek van een kiesgerechtigde vereist.

De handhaving van de twee belangrijkste gedragscodes – de Codes of Conduct voor ‘members’ en voor ‘staff’ – vertrouwt eveneens grotendeels op klachten van burgers. Klachten over schending van de codes worden ontvangen door een interne toezichthouder (de Monitoring officer) die onderzoek doet, rapporteert aan de burgemeester en de Assembly, en zijn bevindingen online publiceert. Enkele andere ‘guidelines’, zoals de richtlijnen over lobbying, lijken ethische codes te zijn zonder duidelijk handhavingsmechanisme.

Sancties

Een diskwalificatie heeft in de eerste plaats gevolgen voor de verkiesbaarheid voor of de vervulling van een publiek ambt. Een boete, gevangenisstraf of ontzetting van het kiesrecht voor een bepaalde periode zijn niet de directe gevolgen van een diskwalificatie; dat is alleen het verlies van het ambt dan wel de verkiesbaarheid daarvoor. De wetgeving bepaalt welke andere gevolgen de gedragingen die aanleiding geven tot een diskwalificatie kunnen hebben. Het voorbeeld van de zaak-Erlam v Rahman in de borough Tower Hamlets (paragraaf 6.3) maakt duidelijk dat forse straffen opgelegd kunnen worden. Overigens komen dergelijke rechterlijke kwesties niet vaak voor de rechter. Binnen Londen is ons alleen de genoemde zaak bekend; sinds 2000 waren er zes gevallen bij lokale verkiezingen in geheel Engeland en Wales (en vier bij verkiezingen voor het *House of Commons*).

De vraag is hoe effectief de geschetste wettelijke regels en gedragscodes in de praktijk zijn. In maart 2023 werd een rapport gepresenteerd over het functioneren van de Londense politie, de MET. Daarin werd een groot aantal misstanden blootgelegd, van stelselmatige discriminatie en racisme tot machtsmisbruik, corruptie en geweldsmisdrijven.¹⁶⁶ Aanleiding voor het onderzoek was de veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf van een agent wegens de verkrachting van en moord op een 33-jarige vrouw in oktober 2021.¹⁶⁷ Prominent in het nieuws, in februari 2023, was ook de veroordeling van een agent tot 36 keer levenslang; hij bekende 49 misdrijven, waaronder 24 verkrachtingen. Negen klachten over zijn gedrag tussen 2000 en 2021 hadden niet geleid tot ingrijpen door zijn leidinggevendenden.¹⁶⁸ Het rapport – *Baroness Casey Review* genoemd – wijst er onder meer op dat de politieorganisatie onvoldoende in staat is haar eigen integriteit te bewaken (hoofdstuk 7 van dat rapport). Een van de vaststellingen is dat ethische codes onvoldoende aandacht krijgen. Ook is er onvoldoende alertheid op misdragingen binnen de organisatie.

¹⁶⁶ ‘Baroness Casey Review - An independent review into the standards of behaviour and internal culture of the Metropolitan Police Service’, zie: <https://www.met.police.uk/police-forces/metropolitan-police/areas/about-us/about-the-met/bcr/baroness-casey-review/>.

¹⁶⁷ <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/oct/05/priti-patel-public-inquiry-sarah-everard>.

¹⁶⁸ <https://news.met.police.uk/news/david-carrick-handed-36-life-sentences-for-appalling-crimes-against-women-461573#>.

De bevindingen in relatie tot de Nederlandse context

1 Recente en aangekondigde wetgeving over integriteit

Met ingang van 1 april 2023 is een aantal wijzigingen van (onder meer) de Gemeentewet en de Provinciewet in werking getreden, waarmee de integriteit en het functioneren van het lokaal bestuur worden bevorderd.¹⁶⁹ De voornaamste wijzigingen zijn de volgende:

- kandidaat-wethouders moeten bij hun benoeming voortaan een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) kunnen overleggen;
- de Gemeentewet kent een nieuw hoofdstuk (Va) met bepalingen over geheimhouding;
- burgemeesters, wethouders en raadsleden dienen hun nevenfuncties terstond openbaar te maken en online te publiceren;
- om belangenverstremgeling te voorkomen is er een duidelijkere en meer uitgebreide regeling over onverenigbare betrekkingen en over deelname aan stemmingen in geval van een persoonlijk belang ingevoerd;
- de Commissaris van de Koning heeft meer mogelijkheden om een rol te spelen bij integriteitskwesies bij gemeenten; hij kan vergaderingen van gemeentelijke organen bijwonen en alle vergaderstukken inzien (art. 182, tweede lid, Provinciewet).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee de genoemde wijzigingen aan de Kamers werden voorgelegd, is al een volgende reeks wijzigingsvoorstellen in het vooruitzicht gesteld.¹⁷⁰ De regering kondigde de wettelijke verankering van een risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders en een vergelijkbare voorziening voor de burgemeester aan, rekening houdend met het verschil in aanstellingswijze en positie; voorts een aanscherping van de benoemingsprocedure van de CdK met het oog op diens nieuwe rol ten aanzien van de bestuurlijke integriteit en bestuurlijke problemen in gemeenten; ten slotte een uitbreiding van de gronden om van het kiesrecht te worden ontzet en het verbod om een bestuurlijke functie te bekleden als bijkomende strafrechtelijke veroordeling. De ambitie van de regering was destijds om deze 'tweede tranche' (en overigens ook de eerste) voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 af te ronden, maar voorsnog zijn hiervoor geen concrete wetsvoorstellen ingediend. Bij brief van 25 april 2023 zond de minister van BZK aan de Tweede Kamer een overzicht van beleidsvoornemens, waaronder wijziging van wetgeving, ten aanzien van de integriteit van het lokaal bestuur, met een schets van het beoogde tijdpad. Daarin worden onder meer een verscherping van de regels over onverenigbaarheden en

¹⁶⁹ Wet van 13 oktober 2022, houdende wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enige andere wetten in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur), *Stb.* 2022, 444.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 546, nr. 3, p. 3.

nieuwe regels voor integriteitsonderzoeken en screening van lokale ambtsdragers in het vooruitzicht gesteld.¹⁷¹

Recent werd ook een integraal handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden opgesteld en beschikbaar gemaakt door de minister van BZK. Dat handboek is vrij raadpleegbaar en beoogt een richtsnoer te vormen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.¹⁷² Hoewel dit handboek niet meteen iets verandert aan het reglementair kader rondom integriteitsbeleid, kan deze tekst zeker bijdragen aan de verspreiding en bekendheid van de relevante normen en aldus helpen het integriteitsbeleid meer doorleefd te maken.

De geldende normen ten aanzien van integriteit worden hiermee stap voor stap ruimer van werkingssfeer en dwingender van karakter. In het verlengde hiervan zijn vanzelfsprekend meer en aanvullende maatregelen denkbaar. Uit de schets van de drie bestuurlijke contexten die wij hebben bestudeerd, kunnen daarvoor verschillende opties worden afgeleid. Hieronder zullen wij eerst kort aangeven waarin de drie bestudeerde stelsels van elkaar verschillen, om aan te geven waar het zwaartepunt ligt bij de geldende regels over integriteit. Vervolgens zullen wij daaruit een zestal opties destilleren die geschikt lijken voor aanvulling van de huidige en aangekondigde wetgeving.

2 Drie benaderingen van integriteit

De drie bestudeerde stelsels lijken verschillende benaderingen van integriteitsvraagstukken binnen het lokaal bestuur te representeren. In Vlaanderen ligt de nadruk op algemene wettelijke normen, deels federaal van karakter, deels gewestelijk, die vooral zijn gericht op randvoorwaarden voor integriteit zoals transparantie en het voorkomen van belangenverstrengeling. De wetgeving verplicht voorts elke gemeente tot het opstellen van deontologische codes: ethische gedragsnormen voor dragers van publieke ambten. Handhaving en sanctionering van die codes is nog in ontwikkeling; lokaal zien we onafhankelijke integriteitscommissies en -coördinatoren die naleving monitoren. Harde sancties zijn er weinig, afgezien van de mogelijkheid tot ontzetting van het passief kiesrecht bij zware misdrijven. De bestraffing van niet-integer gedrag van volksvertegenwoordigers is aan de kiezer.

De Britse wetgeving binnen de regio Greater London benadert het thema integriteit juist vanuit een complex stelsel van concrete en dwingende wettelijke regels. Naast een tamelijk uitgebreide regeling van incompatibiliteiten bepaalt de wetgeving dat uiteenlopende omstandigheden en gedragingen dienen te leiden tot een diskwalificatie: het verlies van een gekozen ambt en tot ontzetting van het passief kiesrecht. Voor een groot aantal misdrijven is ontzetting van het passief kiesrecht een vaststaande bijkomende sanctie, tenzij de rechter oordeelt dat er bijzondere omstandigheden zijn die de bijkomende sanctie onrechtvaardig

¹⁷¹ *Kamerstukken II, 2022/23, 28 844, nr. 254, met bijlagen.*

¹⁷² Zie: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/05/08/handboek-integriteit-bzk>.

maken. Deze wettelijke regels worden aangevuld met meerdere lokale gedragscodes, waarvan de wet de voornaamste uitgangspunten vastlegt.

Het Duitse recht binnen de regio NRW heeft als voornaamste focus de bestrijding van corruptie. Dit zouden we de 'harde' kant van integriteit kunnen noemen; regels zijn vooral strafrechtelijk van aard, evenals de sancties die de wet verbindt aan corrupt gedrag. Daaraan wordt dan in sommige gevallen de mogelijkheid gekoppeld van het verlies van (passief kiesrecht voor) een vertegenwoordigend ambt. Dit is in elk geval zo bij een veroordeling voor een misdrijf en tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar. Daarbij zal het niet zo vaak gaan om veroordeling voor met corruptie verband houdende overtredingen, maar betreft dit (juist) ook andere misdrijven. Ook een raadszetel kan door verlies achteraf van de verkiesbaarheid worden verloren; daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de termijn van een burgemeester vroegtijdig wordt beëindigd door de kiesgerechtigde burgers. Verder zijn er preventieve gedragsnormen en -codes, die echter weinig echte handhavingsmogelijkheden kennen.

In feite krijgt het begrip 'integriteit' hier drie verschillende hoofdbetekeningen. In de Duitse opvatting betekent integriteit vooral het *sanctioneren, in repressieve zin, van corrupt gedrag*; de invulling daarvan is sterk strafrechtelijk gekleurd. In Vlaanderen heeft het begrip een breder, maar sterk *preventief karakter: het draait om wettelijke randvoorwaarden voor integer gedrag*, aangevuld met niet-wettelijke gedragsnormen. In het Britse recht wordt integriteit zeer ruim opgevat, doordat *uiteenlopende gedragingen en omstandigheden* kunnen leiden tot verlies van een verkozen ambt of tot uitsluiting van de verkiezing daarvoor; bestuurders en volksvertegenwoordigers dienen bijna 'van onbesproken gedrag' te zijn.

De invulling van het begrip integriteit die we zien in Vlaanderen lijkt het meest overeen te komen met de huidige Nederlandse wetgeving, waarin de nadruk nog sterk ligt op randvoorwaarden (incompatibiliteiten, transparantie, het voorkomen van belangenverstrengeling) en een relatief beperkte mogelijkheid tot ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf bij bepaalde misdrijven, voornamelijk gerelateerd aan het functioneren van Nederlandse of buitenlandse staatsinstellingen en het verloop van verkiezingen.¹⁷³ De meest recente aanvullingen van de organieke wetgeving in Nederland bieden enkele meer concrete en dwingende integriteitsnormen (zoals het vereiste van een VOG voor kandidaat-bestuurders). Een verschil tussen Nederland en Vlaanderen dat ons het vermelden waard lijkt is dat het Vlaamse stelsel gezien de aard van de wettelijke normen eerder van een *bottom-up*-gedachte uitgaat, terwijl het Nederlandse stelsel vooral in nationale wetgeving dwingende regels oplegt en daarmee meer *top-down* georiënteerd is. Op dit punt zou de Nederlandse regelgeving over integriteit kunnen worden versterkt en aangevuld. Ruimte voor uitbreiding van de integriteitsregels lijkt er voorts te zijn in de beide andere benaderingen van het begrip integriteit die we zagen: versterking van de strafrechtelijke sanctionering van corrupt gedrag, en het verbinden van het verlies van een ambt of de verkiesbaarheid daarvoor op grond van wat we 'onbetamelijk gedrag' zouden kunnen noemen.

¹⁷³ Voor een overzicht, zie: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/stemmen/uitsluiting-kiesrecht>.

Versterking van de strafrechtelijke benadering van integriteit verdient een kanttekening. De focus die daarop ligt in het Duitse recht lijkt tot gevolg te hebben dat andere aspecten van het vraagstuk onderbelicht blijven. Een legistische benadering lijkt te overheersen: zolang gedrag van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren niet strafbaar is, is er in juridische zin geen integriteitsprobleem. De geringe aandacht voor niet-strafrechtelijke en ethische normen zoals gedragscodes in het Duitse stelsel zou daarmee kunnen worden verklaard. Verder merken wij op dat een diepgaande analyse van het strafrecht geen onderdeel uitmaakte van dit onderzoek. Meer dan enkele suggesties op dit gebied zullen wij in het navolgende dan ook niet doen.

Ook in Nederland lijkt er nog relatief weinig aandacht te zijn voor de organisatorische inbedding, bespreking, handhaving en sanctionering van de bestaande gedragscodes, maar dat heeft mogelijk een andere reden. De bevordering van de integriteit in het lokaal bestuur is daar formeel gezien al 'belegd': het is immers een van de wettelijke taken van de burgemeester (artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet). Dat zou ook anders kunnen: Vlaanderen laat op dat gebied interessante ontwikkelingen zien die voor Nederland bruikbaar zouden kunnen zijn.

Een laatste kanttekening betreft de groeiende fragmentatie binnen vertegenwoordigende organen die wij in Nederland de laatste jaren ook op het lokale niveau zien, terwijl dat in de drie onderzochte contexten minder het geval lijkt te zijn. Mogelijk zullen gedetailleerde integriteitsnormen, al dan niet wettelijk vastgelegd, in de Nederlandse context eerder worden gepolitiseerd, zeker wanneer het zou gaan om normen die – zoals bijvoorbeeld binnen de GLA – raken aan vormen van onbetamelijk gedrag. Allerlei gedragingen van bestuurders, zoals intimiderend of onaangenaam gedrag in de dagelijkse omgang, zouden uit politieke overwegingen door een 'integriteitsbril' kunnen worden gezien en daarmee een instrument voor politieke 'afrekening' kunnen worden.

3 Concrete mogelijkheden voor aanvulling van de Nederlandse wetgeving

Zoals wij in het voorgaande aangaven, zien we in de drie bestudeerde stelsels in feite verschillende *benaderingen* van het begrip integriteit. Aanvulling van de Nederlandse wetgeving met elementen die we in de andere stelsels vonden, heeft dus ook een ruimere benadering van het thema integriteit tot gevolg, en leidt wellicht zelfs tot het oprekken van het begrip integriteit naar vormen van 'betamelijk gedrag'. Daarbij zijn niet alle constructies en regelingen die wij aantreffen in de andere stelsels eenvoudigweg over te plaatsen naar de Nederlandse context. Zo lijkt het dwingende en automatische karakter van de Britse wetgeving wat betreft de ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf bij uiteenlopende misdrijven ons een stap te ver. Het grondrechtelijke karakter van het kiesrecht – zie onder meer artikel 4 Grondwet en artikel 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – maakt naar onze mening dat ontzetting van dat recht geen automatisme zou moeten zijn bij bepaalde categorieën misdrijven, maar steeds zou moeten berusten op een rechterlijke beslissing in elk individueel geval. Dit in het achterhoofd houdende, schetsen we in het onderstaande kort zes naar onze opvatting passende en vanuit staatsrechtelijk oogpunt haalbare opties voor

aanvulling van de huidige Nederlandse regelgeving ten aanzien van integriteit. Deze opties voor aanvulling staan in beginsel los van elkaar en kunnen elk afzonderlijk worden overwogen in het licht van mogelijke aanvulling van de huidige regelgeving. Over de politieke aanvaardbaarheid van elk van de voorstellen doen wij geen uitspraken.

A. Uitbreiding van (model)gedragscodes

De Gemeentewet bepaalt dat de raad gedragscodes vaststelt voor raadsleden, wethouders en de burgemeester. Veel gemeenteraden maken bij de vaststelling van die codes gebruik van de modelgedragscodes van de VNG, waarin een viertal inhoudelijke thema's is opgenomen: belangenverstremming; informatie; geschenken, faciliteiten, diensten, excursies, evenementen en andere uitnodigingen; gebruik van voorzieningen. Een mogelijke uitbreiding is de opname van gedragsregels rondom lobbyen, zoals die bestaan binnen de GLA. Het gaat dan niet om een openbaar lobbyregister zoals dat voor de Tweede Kamer, waarin is vastgelegd wie toegang heeft tot de semi-openbare ruimten in het Kamergebouw. Bedoeld worden concrete gedragsnormen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers, die beogen een gelijke toegankelijkheid voor alle burgers tot deze ambtsdragers te verzekeren en te voorkomen dat bepaalde organisaties of bedrijven (al dan niet tegen betaling) een voorkeursbehandeling krijgen.

Ook denkbaar is een aanvulling van de codes met gedragsnormen in verband met bijzondere beleidsthema's. In de context van Greater London zagen wij een gedragscode voor alle plan- en bouwactiviteiten; een reden om dergelijke gedragsnormen op te stellen zou kunnen zijn dat het bij uitstek om een beleidsterrein gaat waar persoonlijke belangen van lokale bestuurders vaak en op vele manieren concreet kunnen strijden met het algemeen belang dat zij behoren te behartigen, iets wat ook in Vlaanderen duidelijk kon worden gezien. Ook in NRW wordt onderscheid gemaakt tussen meer en minder corruptiegevoelige terreinen; we zien dat de normering daarop wordt aangepast. Overigens kan per gemeente verschillen welke terreinen in het bijzonder gevoelig zijn in het kader van integriteit, vanwege uiteenlopende economische of maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen. Het ligt dan voor de hand dat de concrete normen voor elke gemeente zijn toegesneden op de lokale situatie. Modelgedragscodes zouden daarvoor handvatten en ruimte kunnen bieden.

Hoewel gedragscodes door de toevoeging van nieuwe thema's omvangrijker worden, zou dat de voorkeur hebben boven het opstellen van meerdere afzonderlijke (model)gedragscodes. Wanneer meerdere codes naast elkaar bestaan, zoals in het geval van de GLA, kan onhelder zijn wat de reikwijdte van elk van de codes is en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Het bestaan van verschillende gedragscodes naast elkaar maakt het voor de mandataris ook moeilijker om deze allemaal te kennen, wat de naleving ervan duidelijk niet ten goede komt.

B. Wettelijke verankering van beginselen van integer bestuur

Zoals hierboven al werd opgemerkt, hebben de gemeentelijke gedragscodes een wettelijke basis in de Gemeentewet. De betreffende bepalingen (artikelen 15, derde lid, 41c, derde lid, en

69, tweede lid, Gemeentewet) zijn in feite een loutere opdracht om dergelijke codes vast te stellen, zonder daarbij enige inkadering of richting te geven. Zowel in het Britse recht als in Vlaanderen zien we dat de wet ook de voornaamste uitgangspunten van de gedragscodes benoemt, als beginselen van integer bestuur. Een stevigere wettelijke verankering van de gedragscodes, inclusief de inhoudelijke uitgangspunten daarvan, kan het belang van die codes benadrukken en hun normatieve kracht versterken. Die inhoudelijke uitgangspunten kunnen dienen als interpretatiekader bij de toepassing van concrete gedragsnormen, het doel en de betekenis daarvan verhelderen en daarmee wellicht ook bijdragen aan een betere handhaving.

In de drie bestudeerde contexten zien we dat de wettelijke integriteitsregels vooral gaan over de ‘harde’ kant van integriteit: incompatibiliteiten, corrupt gedrag en andere strafbare gedragingen. De ‘zachtere’ kant, gedragsnormen van meer professionele of ethische aard, vinden we hoofdzakelijk in niet-wettelijke codes. Het gaat er dus om de juiste balans te vinden: de inhoudelijke kern van de voornaamste integriteitsnormen zou in de vorm van uitgangspunten of beginselen kunnen worden opgenomen in de wet; voor de concrete invulling lijken gedragscodes geschikter. Van belang is daarbij dan wel dat decentrale besturen met het oog op verschillen in de lokale context een eigen invulling aan de wettelijke uitgangspunten kunnen geven.

Hier kan uitdrukkelijk worden gewezen op de sterke verankering van het onpartijdigheidsbeginsel in Vlaanderen door de regel op te nemen dat gemeenteraadsleden, burgemeesters en wethouders niet mogen deelnemen aan beraadslagingen en stemmingen waarbij zij een rechtstreeks belang hebben. De strekking van artikel 28 Gemeentewet, waarin is neergelegd dat een raadslid niet mag deelnemen aan de beraadslaging en stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken, is in dat opzicht beperkter. In Vlaanderen wordt de term ‘rechtstreeks belang’ breed opgevat door de wetgever en ook in de rechtspraak wordt een ruime invulling gehanteerd.

Daarbij is het van belang dat de gedragscodes niet alleen ‘papierwerk’ blijven, maar in de gemeentelijke organisatie voldoende bekend zijn en worden nageleefd. De eerdergenoemde *Baroness Casey Review* over de Londense politieorganisatie MET (hoofdstuk 4, paragraaf 9) maakt het belang daarvan duidelijk. Naleving vraagt een structurele inbedding in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

C. Inrichting van onafhankelijke integriteitsinstanties

Wij zagen in geen van de drie onderzochte stelsels dat de bewaking of bevordering van de integriteit in het lokaal bestuur tot de uitdrukkelijke wettelijke verantwoordelijkheden van de burgemeester behoort.¹⁷⁴ Integer besturen is – min of meer impliciet – een opdracht aan alle bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. De handhaving en sanctionering van

¹⁷⁴ Het fenomeen van de Ältestenrat of Ehrenrat in NRW (hoofdstuk 2), waarin de burgemeester zitting heeft, is geen door de wet ingesteld of vereist instituut.

wettelijke regels rondom integriteit is vooral in Greater London en Noordrijn-Westfalen een rechterlijke taak; voor de handhaving van gedragscodes zien we met name in Vlaanderen en Greater London dat afzonderlijke, onafhankelijke commissies, monitors of coördinatoren worden ingericht. Wij geven in overweging ook binnen het Nederlandse lokaal bestuur een lokale integriteitsmonitor te creëren, bij voorkeur op basis van een regeling in de Gemeentewet die een onafhankelijke positie waarborgt. Zo'n monitor zou verschillende taken kunnen hebben. In de huidige setting zou een onafhankelijke monitor in de eerste plaats de burgemeester kunnen adviseren bij diens wettelijke taak om de integriteit te bevorderen. Ook is denkbaar dat de monitor zelf fungeert als 'klachtenloket' of meldpunt voor vermeende schendingen van wettelijke integriteitsnormen en gedragscodes. Een monitor zou ook onderzoek kunnen verrichten naar de naleving van gedragscodes en daarover periodiek kunnen rapporteren. Aangezien gedragscodes uitvloeisel zijn van wettelijke normen, zouden de taken en bevoegdheden van zo'n monitor wettelijk moeten worden vastgelegd.

Een verdergaande stap zou zijn de verantwoordelijkheid voor de bevordering van de integriteit niet langer aan de burgemeester op te dragen. In de huidige bestuurlijke constellatie is de gedachte dat de burgemeester juist door zijn eigenstandige positie in het gemeentebestuur het gezag heeft om de integriteit van dat bestuur te bewaken. Niettemin kan die verantwoordelijkheid soms problematisch zijn vanwege de afhankelijkheid van de burgemeester van de raad, met name wanneer een eventuele herbenoeming aan de orde is. Daarnaast kan het voorkomen dat een burgemeester zelf onderwerp wordt van vragen over diens integriteit en kunnen ook partijpolitieke overwegingen in het vertegenwoordigend orgaan aan een volledig objectief oordeel in de weg staan.¹⁷⁵ De instelling van een onafhankelijke integriteitsmonitor zou ook daar uitkomst kunnen bieden. De kritische kanttekeningen die werden gemaakt rondom de oprichting van de nieuwe deontologische commissies in Vlaanderen, tonen wel aan dat dergelijke wetswijzigingen steeds vanuit een weldoordacht en volledig beeld van het wetgevend kader moeten vertrekken. Mocht er voor een commissie worden geopteerd, moet ook goed worden nagedacht over de samenstelling daarvan. Deze samenstelling moet voorkomen dat een dergelijke commissie wordt aangewend om integriteitsnormen te misbruiken voor partijpolitieke doeleinden, maar moet tegelijkertijd een werkbare grootte hebben. Commissies waarin alle fracties van de lokale partijen gelijkelijk zijn vertegenwoordigd, liggen om die reden wellicht niet voor de hand.

D. Uitbreiding van de wettelijke incompatibiliteiten

Een volgende aanvulling van de regelgeving aangaande integriteit zou kunnen zijn het vastleggen van meer dwingende, materiële wettelijke normen. Een mogelijkheid daarvoor biedt de regeling van incompatibiliteiten voor raadsleden (artikel 13 van de Gemeentewet), wethouders (artikel 36b) en de burgemeester (artikel 68). We zien in de drie bestudeerde contexten, in het bijzonder in Greater London en Vlaanderen, meer uitgebreide regelingen van

¹⁷⁵ Een vergelijkbare situatie zagen we bij de crisis in het provinciebestuur van Limburg in het voorjaar van 2021; zie G. Leenknecht en M.L.P. Groenleer, *Extraparlementair besturen. Ervaringen uit de Limburgse praktijk 2019-2022*, Tilburg 2022.

incompatibiliteiten voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. In de Gemeentewet worden voor bestuurders twee categorieën incompatibiliteiten in algemene zin aangeduid: zij kunnen niet tevens zijn ambtenaren in dienst van de Staat of een provincie in het kader van een toezichtfunctie of een adviesfunctie. De vraag is hoe helder en omvattend deze categorieën zijn; op dit punt zou aanscherping mogelijk zijn door een aantal relevante instanties (zoals inspecties op allerlei gebieden en wellicht een aantal zelfstandige bestuursorganen) expliciet te benoemen.

Verder maakt de huidige organieke wetgeving het ‘stapelen’ van vertegenwoordigende ambten niet onmogelijk. Een raadslid kan tegelijk ook worden verkozen in de Provinciale Staten en in een van de beide Kamers van de Staten-Generaal en die drie ambten ook gelijktijdig vervullen. De vraag is of dat wenselijk is in het licht van integriteit: het kan tot rolvermenging en belangenverstrengeling leiden, bijvoorbeeld in relatie tot interbestuurlijk toezicht of de vaststelling van kaderstellende regelgeving voor andere bestuurslagen. Ook wethouders en burgemeesters kunnen volgens de huidige wetgeving tegelijk lid zijn van een van de beide Kamers der Staten-Generaal of van een provinciaal vertegenwoordigend orgaan. Nog los van de vraag of dergelijke combinaties van ambten in de praktijk werkelijk mogelijk zijn gezien de werklast die de gecombineerde functies zouden meebrengen, kleeft er een machtscheidingsaspect aan. Lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers zouden zo kunnen meebeslissen over landelijke (of provinciale) regelgeving, waaraan zij in een andere hoedanigheid uitvoering of nadere invulling zouden moeten geven.

E. Uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting van het kiesrecht

Een voor de hand liggende aanvulling van de wetgeving is voorts de uitbreiding van het aantal misdrijven waarbij ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf kan worden opgelegd (een uitbreiding die, in algemene termen, al werd aangekondigd voor de eerdergenoemde ‘tweede tranche’). Daarvoor zou het Wetboek van Strafrecht moeten worden aangevuld met bepalingen die oplegging van de bijkomende sanctie van ontzetting van het kiesrecht (artikel 28, eerste lid, nr. 3, van het Wetboek van Strafrecht) voor meer misdrijven mogelijk maakt.

Naar het Britse voorbeeld zou voor seksuele misdrijven – in termen van het Wetboek van Strafrecht: misdrijven tegen de zedelijkheid (Boek 2, Titel XIV) – ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf mogelijk kunnen worden gemaakt. In algemene zin is dit een thema van groot maatschappelijk belang. Met ingang van april 2022 kent ons land een onafhankelijke Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (Mariëtte Hamer) die als opdracht heeft op dit terrein bewustwording en een cultuurverandering te creëren om dergelijk gedrag tegen te gaan. Bovendien wordt seksueel grensoverschrijdend gedrag vaak gekenmerkt door een element van machtsmisbruik in een afhankelijkheidsrelatie, waarmee het een duidelijk integriteitsaspect heeft. Het openbaar bestuur zou op dit punt een belangrijke voorbeeldrol kunnen vervullen door aan seksueel geweld en grensoverschrijdend

gedrag gevolgen te verbinden voor de verkiesbaarheid en het kiesrecht voor vertegenwoordigende ambten.¹⁷⁶

Mogelijk kan deze bijkomende straf ook worden verbonden aan misdrijven die zijn gerelateerd aan ondermijning van het openbaar bestuur. Gedacht kan worden aan misdrijven die worden vermeld in de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, de Wet economische delicten of de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht over witwassen van criminele gelden en andere financiële malversaties. Daarmee kan mogelijk de kans worden verkleind dat de ‘onderwereld’ via de uitoefening van zowel het actief als het passief kiesrecht directe invloed verwerft in lokale vertegenwoordigende organen. Overigens hebben we gezien dat ook in Duitsland het strafrecht vrij ruime mogelijkheden kent tot ontzetting van het kiesrecht. Daar wordt wel expliciet een onderscheid gemaakt tussen het actieve en passieve kiesrecht; alleen verlies van het passieve kiesrecht kan automatisch geschieden; een rechter kan ook besluiten wel het passieve, maar niet het actieve kiesrecht voor een begrensde periode te ontnemen.

Dergelijke uitbreidingen zouden een wezenlijke verruiming van het begrip integriteit betekenen: het zou dan ook vormen van onbetamelijk gedrag omvatten die niet per se direct samenhangen met het gedrag van publieke ambtsdaggers in relatie tot de uitoefening van hun functie. Wel zou het in de bovengenoemde voorbeelden steeds gaan om strafbare gedragingen. Vooral in de context van de GLA zien we een dergelijke ruime opvatting van integriteit, in de zin van gedragingen die iemand ongeschikt maken – diskwalificeren – voor een publiek ambt. Of een dergelijke verruiming van het begrip integriteit – althans, van de regels die ambtsdragers voor de verkiesbaarheid en uitoefening van dat ambt ongeschikt maken – in de Nederlandse context wenselijk is, is vanzelfsprekend vooral een politieke vraag.

Zoals hierboven al kort werd opgemerkt, benadrukken wij dat het uitgangspunt van een bijkomende straf dient te zijn dat die slechts wordt opgelegd indien de rechter daartoe, gelet op de specifieke omstandigheden van het voorliggende geval, voldoende reden ziet. Een automatisch verlies van het kiesrecht als bijkomende straf, met de mogelijkheid voor de rechter om daarop een uitzondering te maken, zoals in het Britse recht, lijkt ons gezien het grondrechtelijke karakter van het kiesrecht niet de aangewezen weg.

F. Verruiming van de mogelijkheid tot afzetting van bestuurders en volksvertegenwoordigers

De Nederlandse wetgeving kent op dit moment geen specifieke voorziening om benoemde bestuurders of eenmaal verkozen volksvertegenwoordigers uit hun ambt te zetten wanneer zij zich schuldig maken aan integriteitsschendingen. Voor bestuurders geldt dat er een algemeen (in de wet vastgelegd) politiek mechanisme bestaat: wethouders die het vertrouwen verliezen van een meerderheid in de raad kunnen door de raad worden ontslagen en een burgemeester kan bij koninklijk besluit worden ontslagen wanneer er een verstoorde verhouding met de raad

¹⁷⁶ In de drie onderzochte stelsels worden ook burgemeesters verkozen (zij het in Vlaanderen niet in directe zin), waardoor de betreffende wetgeving ook op hen van toepassing is.

is (artikelen 49 en 61b van de Gemeentewet). Integriteitskwesties kunnen vanzelfsprekend leiden tot het verlies van vertrouwen of een verstoorde relatie, maar of dat leidt tot ontslag is afhankelijk van een politiek – en daarmee subjectief ingekleurd – oordeel van een raadsmeerderheid.

Het Wetboek van Strafrecht kent als bijkomende straf ook de ontzetting van het bekleden van bepaalde ambten of zelfs *alle* ambten (artikel 28, eerste lid, nr. 1). Onder de daar bedoelde ambten vallen zowel bestuurders en volksvertegenwoordigers als ambtenaren. Slechts bij bepaalde, in de wet zelf aangeduide misdrijven kan deze bijkomende straf worden opgelegd. In grote lijnen zijn dat dezelfde misdrijven als die waarvoor ontzetting van het kiesrecht mogelijk is: misdrijven tegen de staatsveiligheid, de koninklijke waardigheid en het functioneren van de voornaamste staatsinstellingen. Ook hier is uitbreiding denkbaar van de strafbepalingen waaraan deze bijkomende straf kan worden verbonden. Parallel aan hetgeen wij hierboven betogen ten aanzien van ontzetting van het kiesrecht, zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om misdrijven tegen de zedelijkheid of misdrijven in het kader van de ondermijning van het openbaar bestuur.

Waar het gaat om de ontzetting van de uitoefening van het ambt van volksvertegenwoordiger raakt dit raakt overigens aan een principiële vraag: wie moet eenmaal gekozen raadsleden die niet integer handelen daarvoor 'bestrafen'? En op welk moment? Wanneer dat aan de kiezer wordt overgelaten, zoals in Vlaanderen, kan de kiezer niet-integer gedrag slechts sanctioneren wanneer, bij een volgende verkiezingsronde, de betreffende kandidaat zich opnieuw verkiesbaar wil stellen. Vanwege het lijstenstelsel dat in Vlaanderen wordt gehanteerd voor lokale verkiezingen, kan de kiezer dat zelfs niet rechtstreeks; alleen als een integriteitskwestie ertoe leidt dat het partijkader een kandidaat niet of veel lager op de lijst plaatst, heeft zo'n kwestie waarschijnlijke gevolgen voor die kandidaat. Een directe reactie van de kiezer op niet-integer gedrag van een volksvertegenwoordiger is in beide gevallen maar moeilijk mogelijk.

Een verruiming van de mogelijkheden om ontzetting van de mogelijkheid van uitoefening van een ambt als bijkomende straf op te leggen, geeft de rechter de mogelijkheid direct een sanctie te verbinden aan een bewezen integriteitsschending; tegelijk kan het worden gezien als een inbreuk op het mandaat dat de kiezer de betreffende vertegenwoordiger gaf. Het is niet ondenkbaar dat de kiezer een ander oordeel over bepaalde gedragingen van een volksvertegenwoordiger heeft dan een rechter die een dwingend geformuleerde wettelijke bepaling toepast.