

# Het lijkt dat een raadslid meer mag

Het handelen van raadslid Wisselink (VVD)  
van de gemeenteraad van Bronckhorst

Prof.dr. J.H.J. van den Heuvel

september 2017

De onderzoeker is verbonden aan de onderzoeksgroep Kwaliteit van Besturen  
Vrije Universiteit in Amsterdam

# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1 - Inleiding en probleemstelling</b>	<b>4</b>
Vragen	4
Bespreken	
Probleemstelling en deelvragen	5
Methode van onderzoek	5
Grenzen	
Medewerking	
Maatstaf	
Opbouw van dit rapport	
<b>Hoofdstuk 2 – De ondernemer en zijn plannen</b>	
Woningen	11
Treehouse Resort	13
Principemedewerking	14
Omgevingsvergunning	14
<b>Hoofdstuk 3 – De eis van onkreukbaarheid</b>	<b>16</b>
Onkreukbaar	16
Wetgeving	16
Ambtseed of belofte	17
Gemeentewet	17
Algemene wet bestuursrecht: het raadslid	17
Algemene wet bestuursrecht: het bestuursorgaan	18
Morele gedragscode	18
Résumé criteria	18
<b>Hoofdstuk 4 – Het raadslid</b>	<b>20</b>
Contact	20
Hard of onheus?	22
Illustratief	23
<b>Hoofdstuk 5 – Conclusies en advies</b>	<b>24</b>
Deelvraag 1	24
Deelvraag 2	24
Deelvraag 3	25
Probleemstelling	25
Advies aan de gemeenteraad	26

## Hoofdstuk 1 - Inleiding en probleemstelling

Het is een bekend probleem. Leden van de gemeenteraad combineren hun raadswerk vaak met een beroep. Dat kan tot wrijving of zelfs problemen leiden als verschillende belangen om de voorrang strijden. Zeker lastig als die belangen tegenstrijdig zijn.

Dan moeten belangen worden afgewogen en is het moeilijk het eigenbelang weg te drukken. Daarom is in gemeenteraden bij tijd en wijle de vraag actueel hoe in dit soort situaties met het algemeen belang – het publieke belang - en het persoonlijke belang moet worden omgegaan.

### Vragen

Het is niet verwonderlijk dat deze spanning zich vooral op het gemeentelijke bestuursniveau voordoet. In de gemeenteraad beslissen raadsleden over zaken die hun beroepsuitoefening, hun privéleven, hun onderneming of het dagelijkse bestaan van henzelf als werknemer of dat van hun partner soms direct of indirect kunnen raken. Anders gezegd: in hun beroep of in hun privéleven kunnen zakelijke of persoonlijke belangen spelen, die onderwerp zijn van gemeentelijke besluitvorming. Als aan de besluitvorming daarover het desbetreffende raadslid zijn of haar bijdrage levert, bestaat de kans dat hij of zij het eigen belang zwaarder laat wegen dan het algemeen belang.

Maar ondertussen levert dat wel een dilemma op. Moet en kan het raadslid het eigenbelang negeren? Of kan en mag hij of zij dat belang in zijn of haar beoordeling betrekken, omdat hij of zij anders 'een dief van zijn eigen portemonnee' is? Wanneer is er in zo'n geval sprake van (mogelijke) belangenverstrengeling of van een mogelijke integriteitsschending?

Deze vraag deed zich voor, toen duidelijk werd dat een raadslid van de gemeente Bronckhorst ook ondernemer is en hij de gemeente met zijn activiteiten confronteerde. Dat raadslid wil in de gemeente een recreatieproject ontwikkelen. Moeten de normen voor hem extra scherp worden gesteld, teneinde elke schijn van bevoordeling te vermijden? Of moet het raadslid zoals iedere andere burger worden behandeld? De voorzitter van de fractie GBB merkte in een gesprek met de burgemeester op:

'dat het handelen van de heer Wisselink reflecteert op ons als geheel, als raad. Bij bewoners kan de indruk ontstaan, dat een raadslid meer informatie heeft en deze inwoners vinden het lijken dat een raadslid meer mag dan een ander. Is er belangenverstrengeling, moet er niet gehandhaafd worden?'<sup>1</sup>

Een pleidooi voor gelijke behandeling? Wellicht. Maar ondertussen kan dat raadslid zich wel gemakkelijker dan elke andere burger van informatie voorzien, bepaalde ambtenaren over zijn belang aanspreken en gemakkelijker voor overleg bij de burgemeester binnenlopen. Is dat wat de wet onder gelijke behandeling verstaat?

---

<sup>1</sup> Verslag gesprek Herman van Rooijen en Evert Blaauw, burgemeester en griffier, 19-10-2016.

Aan de andere kant voelde dat raadslid zich achtergesteld, simpelweg omdat hij raadslid is en er kennelijk niet de indruk mocht worden gewekt dat hij een streepje voor zou hebben. Dan maar strenger behandelen?

Vanuit deze vragen is dit onderzoek voortgekomen. Het is een verkenning van de grenzen waar het raadslidmaatschap ophoudt en het privébelang begint. Het onderzoek moet niet alleen duidelijkheid scheppen in dit ene geval, maar ook aanleiding geven tot normen en handelingsvoorschriften die de gemeenteraad – en elk lid daarvan - zichzelf kan of zelfs moet opleggen om de samenleving zo zuiver mogelijk – dat wil zeggen onkreukbaar – te besturen.

### **Bespreken**

Het is duidelijk dat waar het privébelang dicht bij het raadslidmaatschap komt, daarmee verstrengeld is of daarmee botst, dit soort situaties opgehelderd moet worden. Maar vaak worden vragen daarover genegeerd en blijft het bij vermoedens of verdachtmakingen. Het is voor de raad nu eenmaal lastig die situaties op een onbevagen manier te bediscussiëren. Vaak mondt zo'n discussie uit in politieke animositeit, beschuldigingen, politiek geharrewar of het negeren en onbesproken laten van het probleem.

Kortom, integriteitsdiscussies worden gemakkelijk gepolitiseerd. Het antwoord op de vraag wat integer is en wat niet, hangt dan af van de politieke verhoudingen in de gemeenteraad. In het verlengde hiervan kan een cultuur ontstaan van 'zo doen wij het altijd, daar is niks verkeerds aan' en waarin voor kritische vragen over integriteit weinig of geen ruimte is.

De wetgever heeft met dit probleem rekening gehouden. Zo bevatten de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht bepalingen die belangenverstrengeling of de schijn van belangenverstrengeling beogen te voorkomen. Ook de morele gedragscode voor politieke ambtsdragers van de gemeente Bronckhorst geeft voorschriften die in de praktijk helderheid kunnen verschaffen.

Maar er blijft altijd een grijs gebied over. Er doen zich gemakkelijk gevallen voor waar niet zomaar een pasklaar antwoord op gegeven kan worden. Die gevallen moeten in een plenaire vergadering en in openbaarheid worden besproken, de relevante aspecten moeten worden afgewogen voordat het moreel juiste antwoord gegeven kan worden.

### **Probleemstelling en deelvragen**

Na een oriënterend gesprek op 5 juli 2017 vroeg de burgemeester, als voorzitter van de gemeenteraad van Bronckhorst, de onderzoeker een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar het handelen van de heer B. Wisselink, lid van de van de gemeenteraad.<sup>2</sup> Het moest een empirisch onderzoek zijn dat alle relevante feiten samenhangend in kaart zou brengen.<sup>3</sup>

Het onderzoek kreeg de volgende probleemstelling en deelvragen mee:

*Heeft de heer B. Wisselink oneigenlijk gebruik gemaakt van zijn positie als raadslid bij de ontwikkeling van zijn plannen voor het Treehousesresort?*

---

<sup>2</sup> De heer Wisselink werd bij besluit van 10-3-2010 door de gemeenteraad van Bronckhorst tot raadslid benoemd.

<sup>3</sup> Dit onderzoek viel in de vakantieperiode. Daardoor liep de voortgang enige vertraging op. Niet alle personen die geraadpleegd moesten worden, waren onmiddellijk bereikbaar.

De probleemstelling wordt in de opdrachtbrief in de volgende deelvragen onderscheiden:

- hoe heeft de heer Wisselink gehandeld in de raad en tegenover ambtenaren tijdens de ontwikkeling van zijn plannen voor het Treehouseressort,
- op welke wijze presenteerde hij zich naar externe betrokkenen tijdens de ontwikkeling van zijn plannen voor het Treehouseressort,
- welke andere relevante factoren zijn er wellicht die een bepaald licht werpen op deze casus en die aandacht verdienen?<sup>4</sup>

### **Methode van onderzoek**

De onderzoeksopdracht is uitgewerkt door middel van een bronnenonderzoek. Dat wil zeggen dat de feiten zijn opgespoord aan de hand van gemeentelijke documenten en van voorhanden externe bronnen, met name een groot aantal documenten die de heer Wisselink de onderzoeker beschikbaar stelde.

De bronnen waaruit is geput, zijn in de voetnoten aangegeven. Het feitenrelaas is daardoor op juistheid te controleren. Deze methode waarborgt de validiteit (de weergave van de werkelijkheid) van het onderzoek.<sup>5</sup>

De feiten uit de geschreven bronnen, daaronder begrepen alle elektronisch opgeslagen informatie (zoals e-mails), konden in dit onderzoek zonder problemen worden gereconstrueerd. Daarom is afgezien van de mogelijkheid door middel van interviews met direct betrokken personen nadere informatie in te winnen.

In het gesprek over hoor en wederhoor merkte de heer Wisselink op, dat de wethouder gehoord had moeten worden over 'hoe ik omging met mijn handelen als ondernemer versus mijn raadslidmaatschap'.

De onderzoeker heeft hiervan bewust afgezien. Het getuigt niet van fair play hier de wethouder als politiek bestuurder tegenover een raadslid in het geding te brengen als daar niet per se aanleiding toe is. Dat kan de wethouder voor een ongevraagd en ongewenst dilemma stellen. Bovendien kan de zienswijze van de wethouder in deze niet van doorslaggevende of van richtinggevende betekenis zijn. De onderzoeker zou dan – anders dan controleerbare feiten - een externe zienswijze of visie in zijn onderzoek betrekken.

Wel kan in de fase van beoordeling van de onderzoeksresultaten van dit rapport de mening van de wethouder, zoals van vele andere, voor de oordeelsvorming van de raad uiteraard een rol spelen. Maar die fase speelt zich na het uitbrengen van dit rapport af.

Verder heeft de onderzoeker de heer Wisselink, zoals uit het voorgaande blijkt, in de procedure van hoor en wederhoor in de gelegenheid gesteld op de feitelijke onderzoeksbevindingen te reageren en de onderzoeker attent te maken op aanvullende informatie.

De heer Wisselink kreeg daartoe inzage in het hoofdstuk over het feitenoverzicht (hoofdstuk 2) en zijn handelen als raadslid (hoofdstuk 4). Om hem zo volledig mogelijk te informeren heeft de heer Wisselink ook het hoofdstuk over de aanleiding en de probleemstelling (hoofdstuk 1) en het hoofdstuk over de aan te leggen beoordelingscriteria (hoofdstuk 3) kunnen lezen.

---

<sup>4</sup> Brief van de burgemeester van Bronkhorst aan de onderzoeker, 14-7-2017.

<sup>5</sup> In het gesprek over hoor en wederhoor op 23 augustus 2017 maakte de heer Wisselink de opmerking: ...'als de bronnen niet juist zijn, zijn de daaruit getrokken conclusies ook niet juist.' Dit is een evidente waarheid. Maar hier raken we verzeild in een semantische discussie die alles op z'n kop kan zetten, zoals de discussie over 'alternatieve feiten'. De onderzoeker heeft zich vergewist van de betrouwbaarheid van de bronnen. Bovendien kan door de bronvermeldingen de lezer desgewenst zelf de juistheid van de feiten - en dus het werk van de onderzoeker - controleren.

Daarmee werd de heer Wisselink optimaal in staat gesteld mogelijke fouten te herstellen en omissies in het feitenrelaas aan te vullen, uiteraard binnen de gegeven probleemstelling. Het gesprek voor hoor en wederhoor werd op 23 augustus 2017 gehouden.

Uit de schriftelijke reacties van de heer Wisselink en diens advocaat op een concept van dit rapport en ook tijdens het gesprek voor hoor en wederhoor bleek een hardnekkig misverstand.

De onderzoeksvraag van de opdracht betreft niet het Treehouse Resort. Noch het handelen van de heer Wisselink, noch de procesgang bij en de beslissingen van de gemeente Bronckhorst rond dit project zijn bij dit onderzoek direct betrokken. Dat project is slechts het kader, niet het onderwerp van dit onderzoek. Daarom wordt het hier niet behandeld, ook al zou daar naar de mening van de heer Wisselink alle aanleiding toe zijn en is zijn handelen als raadslid – het onderwerp van dit onderzoek - daaruit te verklaren.

De problematiek rond het Treehouse Resort wordt hier ook om een andere reden niet behandeld. Dat is het feit, dat de heer Wisselink de gemeente inmiddels voor de rechter heeft gedaagd. Deze zaak is, zoals dat heet, onder de rechter. Binnen afzienbare tijd doet de rechter uitspraak, reden waarom de onderzoeker zich hier niet in kan mengen.

Deze stellingname is noodzakelijk, omdat in de fase van hoor en wederhoor over een concept van dit rapport, de heer Wisselink de onderzoeker wees op een groot aantal fouten en op een verkeerde voorstelling van zaken in het gedeelte waarin het Treehouse Resort en het handelen van de gemeente Bronckhorst uiteengezet worden.

Naar aanleiding van die opmerkingen en een gesprek met de heer Wisselink heeft de onderzoeker de tekst daarover (hoofdstuk 2) aangepast en er een tijdlijn van gemaakt. De herziene tekst van hoofdstuk 2 heeft de heer Wisselink (en trouwens ook de gemeente) vervolgens ingezien, opdat daarover geen misverstand of verschil van mening zou ontstaan.

De hoor en wederhoorsessie leverde een groot aantal reacties van de heer Wisselink op. Tevens stuurde hij de onderzoeker een grote hoeveelheid bijlagen. Ook de advocaat van de heer Wisselink gaf commentaar. In dit rapport zijn die reacties zoveel mogelijk meegenomen. Om de draad van het onderzoek niet al te veel geweld aan te doen, is het commentaar van de onderzoeker inspringend in de tekst opgenomen.

Bij voorbaat moeten hier twee misverstanden uit de weg worden geruimd.

In de eerste plaats moet, nogmaals, met klem worden gewezen op het feit, dat niet de onderzoeker maar de opdrachtgever de bedenker van de probleemstelling is. Allerlei vragen daarover en tegenwerpingen van de heer Wisselink heeft de onderzoeker in het hoor- en wederhoorgesprek dan ook naar het bevoegd gezag moeten verwijzen.

In de tweede plaats was een groot gedeelte van de documentatie van de heer Wisselink en diens commentaar op dit rapport gewijd aan de gang van zaken rond het Treehouse Resort. Het enige antwoord dat de onderzoeker daarop kon geven – en vóór hem heeft de raadsgriffier dat ook al gedaan – is dat dit onderzoek daar niet over gaat.

## **Grenzen**

Gezien de probleemstelling die de onderzoeker kreeg voorgelegd, is de te beantwoorden vraag relatief eenvoudig: is er sprake van oneigenlijk gebruik van het raadslidmaatschap. Deze vraag diende als uitgangspunt van het onderzoek. Niets meer en niets minder. De onderzoeker geeft voor de duidelijkheid daaraan de volgende begrenzingen.

In de eerste plaats heeft de onderzoeker zich niet afgevraagd of er wel aanleiding is voor het stellen van deze vraag. De burgemeester heeft, in overleg met het presidium, de opdracht geformuleerd. De onderzoeker laat vervolgens met de uitkomsten van zijn onderzoek zien wat daarvan waar is. De vraag waar de probleemstelling vandaan komt, is – in dit geval – een bestuurlijk-politieke overweging. Het antwoord daarop kan alleen de gemeenteraad geven.

In de tweede plaats – het zij uitdrukkelijk gesteld, gezien de reactie van de heer Wisselink op het concept van dit rapport - wordt er niet gezocht naar belangenverstrengeling. Evenmin wordt de integriteit van de heer Wisselink in twijfel getrokken, noch wordt er getwijfeld aan zijn goede trouw. Kennelijk was daar evenmin bij de opdrachtgever aanleiding toe, anders had de probleemstelling er anders uitgezien. Een vooropgezette bedoeling om daarnaar expliciet te zoeken, was er dus niet, althans niet op grond van de probleemstelling. En de onderzoeker heeft zich uiteraard aan die opdracht gehouden.

In de derde plaats heeft de onderzoeker geen andere beoordelingsnormen (hoofdstuk 3) aangelegd, dan de gebruikelijke. Ze gelden voor alle gemeentefunctionarissen in Nederland. Dat kan ook niet anders, omdat geput is uit wettelijke normen en regels die de gemeenteraad van Bronckhorst zichzelf heeft opgelegd. Elke persoonlijke keuze of voorkeur van de onderzoeker is hiermee uitgesloten.

In dit geval is de algemene norm ‘onkreukbaarheid’. Deze norm is in dit onderzoek aan de hand van relevante wetten en regels geoperationaliseerd. Omdat het normenkader volledig is uitgeschreven en toegelicht, kan de lezer over de schouder van de onderzoeker meekijken en diens werk beoordelen. Als de lezer het met de normen of de beoordeling niet eens is, dan dienen de tegenbeweringen en tegenargumenten op hun beurt evenzeer algemeen geldend te zijn, dat wil zeggen voor iedereen aanvaardbaar.

In de vierde plaats moet er in verband met de geldende normen op het volgende worden gewezen. De heer Wisselink wierp in zijn reactie op het concept van dit rapport de onderzoeker tegen, dat als raadsleden geen belangen in hun gemeente mogen hebben – zoals onroerend goed, het uitoefenen van commerciële activiteiten en dergelijk – het raadswerk onmogelijk wordt gemaakt. Het gevolg zou volgens hem zijn, dat ‘voor een stemming over een bestemmingsplan waarschijnlijk het quorum in de gemeenteraad zal ontbreken’.<sup>6</sup>

Zo’n vaart zal het echter niet lopen. Het gaat immers om de aard van het belang. Belangen kunnen best naast het raadslidmaatschap bestaan. De wet stelt in dit soort gevallen geen beperkingen aan de bevoegdheden van het raadslidmaatschap.

Bovendien mag een raadslid in principe te allen tijde van zijn recht om aan de stemmingen deel te nemen, gebruik maken. Over de vraag of meegestemd mag worden, kan alleen het betrokken raadslid zelf een besluit nemen. Het verbod van belangenverstrengeling richt zich immers tot hem of haar in persoon. Noch de raad noch de raadsvoorzitter kan daarover een besluit nemen, hoogstens een advies geven. Het hangt dus volledig af van de verantwoordelijkheid van het betrokken raadslid. Er geldt evenwel – door jurisprudentie ontstaan - één beperking op de gevolgen die de uitoefening van het stemrecht met zich meebrengt. Als de stem van het raadslid met een eigen belang in het onderwerp waarover wordt gestemd, de doorslag geeft, dan kan de stemming als onrechtmatig worden gediskwalificeerd. De burgemeester heeft dan (achteraf) de plicht het besluit voor te dragen voor vernietiging door de Kroon.

De les die uit dit soort gevallen kan worden getrokken is, dat het raadslid met belangen in de zaak waarover hij of zij meestemt, over die belangen niet alleen volstreekte duidelijkheid moet geven. Het besluit om mee te stemmen, in weerwil van het persoonlijk belang, moet bovendien een interpersoonlijk karakter dragen, dat wil zeggen dat het door anderen gedeeld wordt.

---

<sup>6</sup> Notitie van B. Wisselink, 23-8-2017.



De raad kan hier een belangrijke rol spelen. Dat kan door in algemene zin dit soort casussen te bespreken en erop te wijzen hoe individuele raadsleden de schijn van belangverstremgeling kunnen vermijden of voorkomen. Het raadslid kan niet volstaan met de opmerking: daar ben ik het niet mee eens, dat zie ik anders, daar herken ik me niet in, er is niets aan de hand, ik hou zelf de belangen goed uit elkaar.

Kortom, de uitkomst van dit alles is hoe dan ook dat het persoonlijke belang geen invloed mag hebben op de besluitvorming.<sup>7</sup> Indien er een persoonlijk of functioneel belang is bij een bepaald besluit, mag een raadslid niet meestemmen over dat besluit – maar niemand kan hem of haar dat verbieden - ongeacht de vraag of zijn of haar stem wel of niet beslissend is. Maar zaak is wel dat zelfs de schijn van belangenverstremgeling moet worden voorkomen of vermeden.

### **Medewerking**

Bij zijn werk heeft de onderzoeker de medewerking gekregen van de griffier van de gemeenteraad, Mariëlle van der Leur. Hij is haar daarvoor zeer erkentelijk. Ook is hij op zijn verzoek terzijde gestaan door verschillende medewerkers van de ambtelijke organisatie van de gemeente Bronckhorst. Zij worden in dit onderzoeksrapport niet met name genoemd, ook niet in de voetnoten. Maar zijn dank aan hen is er niet minder om. Uiteraard is het de onderzoeker bekend wie het zijn.

Tot slot zij vermeld, dat de onderzoeker de burgemeester op de hoogte heeft gehouden van de voortgang van het onderzoek. Zij heeft overigens geen inzage gehad in het concept van dit rapport.

### **Maatstaf**

De maatstaf integriteit – integer handelen - is in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van geldende wettelijke bepalingen (legaliteit), voorschriften over procedures (legitimititeit) en beginselen van behoorlijk bestuur zoals die in het bestuursrecht zijn vastgelegd. Ten slotte zijn de meer algemeen geldende integriteitsbeginselen in de beoordeling van de feiten betrokken.

Integriteitsbeginselen zijn morele maatstaven. Zij zijn in de gedragscode voor raadsleden en het bestuur van de gemeente vastgelegd. De gemeenteraad heeft deze gedragscode als leidraad en maatstaf voor het handelen van zijn leden, goedgekeurd.

### **Opbouw van dit rapport**

In dit hoofdstuk 1 is het onderwerp van het onderzoek uiteengezet. Dat is belangrijk om precies te weten welke opdracht is gegeven (probleemstelling). Het is dan duidelijk wat wel en niet wordt onderzocht. Omdat de probleemstelling meerdere aspecten omvat, is zij uiteengelegd in een aantal onderdelen. Dat zijn de deelvragen.

In hoofdstuk 2 wordt een tijdlijn van de feiten gegeven. Dat zijn de plannen waarmee ondernemer Wisselink bij de gemeente aankwam. Dat is een empirisch hoofdstuk. Om het handelen van raadslid Wisselink te kunnen beoordelen, zijn maatstaven nodig. Die worden in hoofdstuk 3 gegeven. Alleen die normen worden behandeld, die relevant zijn voor het onderwerp van dit onderzoek, in dit geval de norm integriteit die geldt voor politici en bestuurders.

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de Winsum-uitspraak van de Raad van State van 7-8-2002 en de Loenen-uitspraak van 22-6-2011. In de Winsum-uitspraak werd nog gezegd dat een besluit kon sneuvelen, indien het desbetreffende meestemmende raadslid een doorslaggevende stem had. In de Loenen-uitspraak werd duidelijk dat een besluit als ongeldig kan worden bestempeld als een of meer raadsleden (simpelweg) een persoonlijk belang hebben in de zin van art. 2: 4 Awb, waardoor (de schijn van) belangenverstremgeling (in de ruime zin) kan ontstaan, nog geheel los van de vraag of het gaat om een doorslaggevende stem, dus om directe betrokkenheid.

Maar in de praktijk is het niet zo eenvoudig de norm integriteit aan de hand van de bestaande regelgeving te interpreteren. Daarom worden in hoofdstuk 3 uitleg en toelichting gegeven. Ondanks het feit dat er, als zo vaak in het leven, rekkelijken en preciezen zijn, bestaan er gelukkig toch bepaalde kernwaarden waaraan het handelen van politici – in dit geval gemeenteraadsleden – in ieder geval moet voldoen. In het openbaar bestuur dienen de functionarissen die daarin werken - in dit geval raadsleden, commissieleden, bestuurders en ambtenaren – aan de maatstaf ‘onkreukbaar’ te worden beoordeeld. De eis van onkreukbaarheid is wezenlijk, omdat alle overheidsfunctionarissen werken ten dienste van het algemeen belang. Persoonlijk belang is daarvan uitgesloten.

Het algemeen belang mag dus niet worden verward of vermengd met het particuliere belang. Deze eis dient ertoe om de zuiverheid van het bestuur te waarborgen. Bovendien is de eis van onkreukbaarheid belangrijk voor het vertrouwen dat burgers in hun overheid (in dit geval de gemeente) stellen. Zoals het hoofdstuk over de feiten, is ook het normenhoofdstuk aan de hand van voetnoten verifieerbaar.

Hoofdstuk 2 over de belangen en plannen van ondernemer Wisselink vormt het kader waarin in hoofdstuk 4, aan de hand van de aangelegde beoordelingscriteria van hoofdstuk 3, het handelen van raadslid Wisselink wordt beoordeeld. Daarna worden in hoofdstuk 5 de onderzoeksconclusies getrokken door de deelvragen en de probleemstelling te beantwoorden.

Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om de vraag te beantwoorden of en zo ja in hoeverre de grenzen van wet en moraal zijn overschreden en of en op welke wijze afwijkend gedrag moet worden gesanctioneerd.

## Hoofdstuk 2 – De ondernemer en zijn plannen

In het gesprek met de raadsleden Blaauw en Van Rooijen over de vraag of raadsleden bevoorreed worden boven ‘gewone’ inwoners van de gemeente, benadrukte de burgemeester

‘dat er scherp is gekeken naar de rol van de heer Wisselink als raadslid en naar die van de heer Wisselink als ondernemer en dat er bewust normaal is gehandeld. De heer Wisselink is niet bevoorreed als raadslid, maar ook niet benadeeld.’<sup>8</sup>

Deze kwestie deed zich voor, toen de heer Wisselink zijn bedrijf naar elders wilde verplaatsen en (daarna) een bosperceel wilde bestemmen voor recreatie. In dit feitenhoofdstuk worden die plannen weergegeven in zoverre zij activiteiten van de gemeente nodig maakten of uitlokten. Omdat in dit onderzoek de casus zelf niet wordt getoetst, worden hier alleen de hoofdlijnen ervan behandeld om straks in hoofdstuk 4 het handelen van raadslid Wisselink beter te kunnen beoordelen. De voorgeschiedenis is als volgt.

### Woningen

Medio jaren 90 was de heer Wisselink eigenaar van een transportbedrijf (Ecotrans) aan de Wisselinkweg in Zelhem. Ontwikkelingen maakten het in die tijd wenselijk het bedrijf naar het industrieterrein in Zelhem te verplaatsen, in de directe omgeving van rijkswegen.<sup>9</sup>

Medio 2000 liet de heer Wisselink de gemeente Zelhem weten, dat zich een mogelijkheid voordeed voor een locatie buiten de gemeente Zelhem.<sup>10</sup> Aangezien deze verplaatsing hoge financiële lasten met zich mee zou brengen, verzocht hij om medewerking voor een ruimtelijke herbestemming. De herbestemming zou dan betrekking moeten hebben op invulling met enkele vrijesectorwoningen.

Daarop liet de gemeente Zelhem hem begin 2001 weten, dat zij zich zou inspannen om de bouw van één extra woning mogelijk te maken.<sup>11</sup> Eind 2001 werd duidelijk dat de provincie met het verzoek kon instemmen, zodat ook het college bereid was tot medewerking.<sup>12</sup>

Bij de verdere uitwerking van dit plan bleek echter dat één extra bouwkvavel, ter compensatie van de sloop van de bijgebouwen, te weinig financieel perspectief zou bieden. Daarom werd gezocht naar andere mogelijkheden, waaronder een vorm van zorg of de ontwikkeling van landgoederen. Nadat de provincie was afgehaakt, besloot ook het college begin 2004 geen medewerking aan het zorginitiatief te verlenen. Het landgoederenplan haalde evenmin de eindstreep.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Verslag gesprek Herman van Rooijen en Evert Blaauw, burgemeester en griffier, 19-10-2016.

<sup>9</sup> Brieven gemeente 9-8-1995 en 13-11-1995.

<sup>10</sup> Brieven 4-5-2000 en 25-1-2005.

<sup>11</sup> Brief 25-1-2001.

<sup>12</sup> Brief 18-1-2002.

<sup>13</sup> Collegebesluit van 16-3-2004.

Daarna werden meerdere gesprekken tussen de heer Wisselink en de gemeente gevoerd. Doel daarvan was het vinden van een passende invulling van het plan. Dit leidde uiteindelijk in 2006 tot een collegebesluit. Daarin sprak de gemeente zich uit over de randvoorwaarden van de principemedewerking.<sup>14</sup> Zodra daaraan invulling zou zijn gegeven, kon het college een principestandpunt innemen.<sup>15</sup>

Begin 2007 diende het bureau Loo Plan namens de heer Wisselink een nieuw conceptplan in, gebaseerd op het nieuwe provinciale beleid *Functies zoeken plaatsen zoeken functies*. In oktober van dat jaar werd de definitieve versie bij het college ingediend met het verzoek om medewerking te verlenen.<sup>16</sup> Op 22 januari 2008 besloot het college om:

- de raad voor te stellen geen medewerking te verlenen aan een herziening van het bestemmingsplan voor het ingediende plan Wisselinkbrink,
- de raad voor te stellen wel medewerking te verlenen aan een herziening van het bestemmingsplan van een plan Wisselinkbrink met de in het voorstel opgenomen wijzigingen op het ingediende plan, mits aanvrager instemt met de aanpassingen.

Vervolgens is dit besluit op 31 januari 2008 met de heer Wisselink besproken. Er werd geconcludeerd dat hij de voorgestelde wijzigingen nog zou bekijken. Medio 2008 werd wederom overleg gevoerd met toenmalig wethouder Baars. Dit mondde uiteindelijk uit in een collegebesluit, waarbij werd ingestemd met in totaal acht woningen:

- de bouw van een landhuis van maximaal 1100 kubieke meter,
- de herbouw van Korenweg 9 tot een inhoud van 750 kubieke meter,
- de bouw van twee dubbele woningen en twee vrijstaande woningen in de driehoek Wisselinkweg 1 en 3, alle in boerderijstijl.<sup>17</sup>

Hierna veranderde door de crisis de woningmarkt. Dit leidde ertoe dat de gemeente de heer Wisselink in oktober 2010 schriftelijk op de hoogte bracht van het voornemen om tot een regionale woonvisie te komen.<sup>18</sup> Die regionale woonvisie werd uiteindelijk ook vastgesteld.<sup>19</sup> Op basis hiervan werd onder meer het aantal te bouwen woningen per gemeente afgesproken, ook door de gemeente Bronckhorst. Nadat de heer Wisselink dit rapport als raadslid vertrouwelijk onder ogen had gekregen, vroeg hij schriftelijk wat dit voor zijn project betekende.<sup>20</sup> Het had voor de heer Wisselink geen directe gevolgen.

Ingegeven door deze ontwikkeling paste de Wisselink zijn bouwplan aan. Het voorstel was om de twee dubbele woningen om te zetten naar drie vrijstaande woningen. Begin 2011 werd een voorstel daarover tot tweemaal toe door het college aangehouden<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Collegebesluit van 15-8-2006.

<sup>15</sup> Brief 15-8-2006, kenmerk REO9973.

<sup>16</sup> Loo Plan, 4-10-2007, kenmerk 2007-435-660.

<sup>17</sup> Collegebesluit van 10-2-2009 (Z03071/BW09-03579).

<sup>18</sup> Brief gemeente 12-10-2010, Z03071/UIT10-46799.

<sup>19</sup> Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020.

<sup>20</sup> Brief Wisselink, 16-11-2010 (Z03071/48306).

<sup>21</sup> Collegebesluiten van 8-2-2011 (Z03071/BW11-05346) en 22-2-2011 (Z03071/BW11-05386).

Per brief van 16 augustus 2011 stelde de heer Wisselink om meerdere redenen voor het bouwplan voor acht woningen te veranderen in vier landhuizen, gekoppeld aan vier NSW-landgoederen.<sup>22</sup> Daarbij gaf hij specifiek aan aan welke criteria de panden dienden te voldoen. Daar volgde overigens ook uit, dat naast de landhuizen ook dezelfde maatvoering voor het pand aan de Venneweg 5 werd gevraagd.

In een volgende brief stelde hij opnieuw voor om naar vier woningen terug te gaan.<sup>23</sup> Hij vroeg tevens om een persoonlijk gesprek met toenmalig wethouder Baars om de mogelijkheden te verkennen. Uiteindelijk leidde dit op 13 februari 2012 tot een verzoek aan het college.<sup>24</sup> Het was de bedoeling vijf vrijstaande woningen te bouwen, een toevoeging van twee extra woningen.

Op 24 april 2012 besloot het college in principe medewerking aan een gewijzigd plan voor vijf woningen te verlenen. Het hield echter vast aan de van gemeentewege aangegeven voorkeurssituering. Vervolgens besloot het college op 22 mei 2012 op verzoek van de heer Wisselink in te stemmen met een lichte aanpassing van de situering van woning 5.<sup>25</sup> Dit werd ook per brief aan de heer Wisselink kenbaar gemaakt.<sup>26</sup> Vervolgens stuurde het college op 18 juli 2012 een nieuwe procedurebrief, waarna de gemeente op 1 augustus 2012 de akkoordverklaring ontving.<sup>27</sup>

Omdat demografische ontwikkelingen van invloed zijn op de te bouwen woningbouwcapaciteit, koos het college ervoor de heer Wisselink per brief daarvan op 7 augustus 2013 op de hoogte te brengen.<sup>28</sup> Door de ontwikkelingen zag de gemeente zich immers genoodzaakt toegezegde woningbouw aantallen in te trekken. De heer Wisselink werd verzocht vóór 1 oktober 2013 de ontbrekende onderzoeken aan te leveren, omdat anders de principetoezegging mogelijk kon worden ingetrokken.

### **Treehouse Resort**

In een gesprek met wethouder Spekschoor, dat eind 2013 plaatsvond, presenteerde de heer Wisselink zijn plan om in een bos nabij zijn huis recreatieobjecten te realiseren. Dat was het begin van het Treehouse Resort. Het gaat om 'kamers' in bomen en wellicht ook enkele op de grond in de vorm van een blokhut, met een maximum van in totaal twintig kamers. Als tegenprestatie zou één van de toegezegde woningen niet gebouwd worden.

Daarna ontwikkelde de heer Wisselink vanaf medio 2014 zijn idee van een 'boomwoning'. Hij lichtte ook de betrokken ambtenaar in, zodat het idee in de advisering in de richting van het college meegenomen kon worden. Tevens maakte hij inzichtelijk op welke wijze de compensatie in de vorm van natuurontwikkeling zou kunnen plaatsvinden.

Wethouder Spekschoor benadrukte overigens, dat hij hechtte aan een snelle realisering van het woningbouwproject. Dat blijkt ook uit een e-mail van 4 juli 2014. Daarin stelde de gemeente voor om beide trajecten los te koppelen met het oog op een snellere afhandeling van het bestemmingsplan voor de woningbouw. Mocht overigens het 'boomhotel' geen doorgang vinden, dan zou geen recht op extra woningen of een andere compensatie ontstaan.

---

<sup>22</sup> Z03071/59821.

<sup>23</sup> Z03071/59859.

<sup>24</sup> Z03071/64314.

<sup>25</sup> Collegebesluit Z03071/BW12-06391.

<sup>26</sup> Z03071/UIT12-66520.

<sup>27</sup> Z03071/UIT12-67828.

<sup>28</sup> Z03071/UIT13-78187.

## **Principemedewerking**

Op 4 maart 2015 ontving de gemeente van de heer Wisselink een verzoek om principemedewerking.<sup>29</sup> Dit verzoek had onder meer betrekking op de herbouw van drie bestaande woningen, waarmee twee toegezegde woningen niet zouden worden gebouwd. De heer Wisselink wilde deze woningen inruilen voor andere zaken, te weten:

- twintig recreatiewoningen en een receptiegebouw op landgoed Lijftogtsheide,
- drie recreatiewoningen specifiek ten behoeve van hondeneigenaren aan de Venneweg 5.

Het college besloot hierop om onder voorwaarden principemedewerking te verlenen aan de herbouw van de drie woningen en de realisatie van de twintig recreatiewoningen en een receptiegebouw.<sup>30</sup> Aan de drie recreatiewoningen aan de Venneweg zou geen medewerking worden verleend. Uiteindelijk werd de bestemmingsplanprocedure voor de nieuwbouw aan de Wisselinkweg/ Korenweg opgestart. Dit leidde op 26 mei 2016 tot de vaststelling van het bestemmingsplan.<sup>31</sup>

Hiermee is in grote lijnen de achtergrond geschetst van de woningbouwplannen van de heer Wisselink. De auteur heeft echter naar die zaak niet expliciet onderzoek gedaan. Dat was ook niet de opdracht, gezien de probleemstelling.

Bovendien heeft de heer Wisselink op een concept van dit hoofdstuk vele toevoegingen gegeven. Die zullen op zichzelf terecht zijn en wellicht tot een beter begrip van de casus kunnen leiden. Maar wanneer de onderzoeker die in dit rapport zou opnemen, zou hij niet alleen afwijken van zijn opdracht, maar daarnaar ook een zelfstandig onderzoek moeten doen. Dat gaat in deze zaak te ver en schiet het doel voorbij. Reden waarom hij er niet verder op ingaat. Ook al niet, omdat – zoals eerder opgemerkt – de zaak onder de rechter is. Maar hij heeft wel geprobeerd, daar waar nodig, diens opmerkingen en aanvullingen in hoofdstuk 4 mee te nemen.

Ten slotte wordt nog een blik geworpen op de omgevingsvergunning voor het recreatieproject Treehouse Resort. Ook op dat terrein speelt het handelen van het raadslid een rol.

## **Omgevingsvergunning**

Naast de procedure voor het bestemmingsplan diende de heer Wisselink ook een aanvraag in voor een omgevingsvergunning.<sup>32</sup> De aanvraag had betrekking op het aanleggen van een grondwal op het landgoed Lijftogtsheide. De omgevingsvergunning werd op 13 januari 2016 verleend.<sup>33</sup> Tegen deze omgevingsvergunning is geen bezwaar gemaakt.

Omwonenden dienden echter in juni 2016 een verzoek in om handhavend op te treden tegen werkzaamheden die op het perceel werden uitgevoerd.<sup>34</sup> Dit verzoek om handhaving werd in eerste instantie afgewezen.<sup>35</sup> Maar tegen het afwijzingsbesluit dienden de omwonenden een bezwaarschrift in.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> Brief Wisselink, 2-3-2015, Z03071/97711.

<sup>30</sup> Besluit van 4-5-2015, Z03071/B&W-01866.

<sup>31</sup> Raadsbesluit 26-5-2016, Z03071/Raad-00121/11.

<sup>32</sup> Aanvraag omgevingsvergunning, kenmerk 2015-3044.

<sup>33</sup> Besluit omgevingsvergunning, SXO30597132.

<sup>34</sup> Brief Blokvoort, 23-6-2016, Z83208/109636.

<sup>35</sup> Brief gemeente 1-8-2016, Z83208/101759.

<sup>36</sup> Bezwaarschrift, 5-10-2016, Z85789/111438.

De Commissie bezwaarschriften van de gemeente Bronckhorst bracht over het bezwaarschrift een advies uit.<sup>37</sup> De commissie adviseerde het college het bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren en met inachtneming van het advies van de commissie het bestreden besluit in te trekken, alsnog handhavend op te treden en een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Het college besloot toen alsnog tot handhaving over te gaan.<sup>38</sup> De heer Wisselink werd een last onder dwangsom opgelegd.<sup>39</sup> Tegen de beslissing op het bezwaarschrift<sup>40</sup> en het opleggen van de last onder dwangsom werd zowel door de heer Wisselink<sup>41</sup> als door de omwonenden<sup>42</sup> bij de rechtbank Gelderland beroep ingesteld. Behandeling van deze beroepen staat in oktober gepland.

Op 22 februari 2017 diende de heer Wisselink een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een nieuwe padenstructuur en het meanderen van een sloot op het landgoed Lijftogtsheide.<sup>43</sup> Deze aanvraag werd geweigerd.<sup>44</sup> Tegen dat besluit diende de heer Wisselink een bezwaarschrift in.<sup>45</sup> De Commissie bezwaarschriften behandelt dit bezwaarschrift op 18 september 2017, na de afsluiting van dit rapport.

---

<sup>37</sup> Advies 9-1-2017, Z85789/113515.

<sup>38</sup> Z85789/b&w 03305 en Z85789 b&w besluit, 14-2-2017.

<sup>39</sup> Brief gemeente, 14-2-2017, Z90393/UIT17-105089.

<sup>40</sup> Brief gemeente 14-2-2017, Z85789/UIT 105164.

<sup>41</sup> Rechtbank 8-3-2017, Z91818/114466.

<sup>42</sup> Rechtbank 3-4-2017, Z92507/115105.

<sup>43</sup> Aanvraag omgevingsvergunning, 2-3-2017/2017-0380.

<sup>44</sup> Brief gemeente, 8-6-2017, SXO40359835.

<sup>45</sup> Brief JPR, 22-6-2017, Z94811/116559.

## Hoofdstuk 3 – De eis van onkreukbaarheid

Een raadslid kan in situaties komen, waarin zijn of haar integriteit in het geding is. Dan hoeft het niet direct te gaan over goed of fout, maar om complexe dilemma's en grijze gebieden. Ook kan het zijn dat de regels niet altijd even duidelijk zijn, strijdig met elkaar of niet stroken met het gevoel van rechtvaardigheid van het desbetreffende raadslid.

Het is belangrijk dat hij of zij dan met fractiegenoten, mederaadsleden, de griffier of de burgemeester erover gaat praten. Over integriteitsdilemma's moet gewikt en gewogen worden. Ze kunnen niet worden afgedaan met 'zo voel ik het nu eenmaal, ik meen dat ik niks verkeerd heb gedaan'.

Het moet een intersubjectief oordeel zijn, een oordeel dat door meerdere personen wordt gedeeld. Op deze manier ontstaat 'moresprudentie', dat wil zeggen dat de uitkomst van zo'n beraad in de vorm van afwegingen en keuzes tot richtsnoer van het handelen wordt gemaakt. Intersubjectiviteit is belangrijk, omdat voor de gemeenteraad integriteit – onkreukbaarheid - een waarde is die weliswaar afhangt van en gevormd wordt door het individuele handelen van elk raadslid, maar tegelijk daar boven uitstijgt. Het is een waarde die de gehele gemeenteraad aangaat, een waarde van de raad als orgaan.

Het bewaken van de integriteit van de raad is daardoor zowel een individuele opdracht van elk raadslid als een collectieve verantwoordelijkheid voor de gehele raad.

### **Onkreukbaar**

De eis van onkreukbaarheid is om twee redenen belangrijk. In de eerste plaats moeten beslissingen over zaken die de samenleving aangaan (de res publica, het algemeen belang) zuiver worden genomen, zonder enig ander oogmerk dan om het algemeen belang te dienen. In de tweede plaats vervullen politieke ambtsdragers een voorbeeldfunctie voor de burgers en voor hun ambtenaren. In dit laatste geval zijn politieke ambtsdragers dan ook verantwoordelijk voor de integriteit van hun organisatie en dus voor de integriteit van hun ambtenaren.

Een politieke ambtsdrager kan het goede voorbeeld geven door open te zijn over zijn doen en laten. Hij of zij heeft uiteraard, net als iedere andere burger, recht op een privéleven. Maar hij leeft in een glazen huis, waardoor ook privégedragingen onderwerp van publieke aandacht kunnen zijn. Daarom moet een politieke ambtsdrager altijd alert zijn op handelingen of gedragingen die het aanzien en de integriteit van het politieke ambt kunnen schaden.

### **Wetgeving**

Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, heeft de wetgever regels gemaakt die de integriteit van de raad en het raadslid moeten waarborgen. In het licht van de casus gaat het om de ambtseed of belofte, de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke gedragscode.



### **Ambtseed of belofte**

Raadsleden en commissieleden die geen raadslid zijn worden in hun ambtsuitoefening door een aantal dwingende regels omgeven. Zo geldt voor hen in de eerste plaats de ambtseed of belofte, waarin zij plechtig zweren of beloven hun plichten als raadslid of als commissielid naar eer en geweten te vervullen.

### **Gemeentewet**

In de tweede plaats is artikel 28 lid 1 van de Gemeentewet relevant. Dit artikel schrijft voor dat een raadslid in bepaalde gevallen niet mag meestemmen. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over aangelegenheden die hem persoonlijk rechtstreeks of indirect aangaan of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken.

### **Algemene wet bestuursrecht: het raadslid**

In de derde plaats is er artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel probeert te vermijden dat personen, in hun kwaliteit van bestuurder of gemeenteraadslid, hun privébelangen in de besluitvorming inbrengen of erbij betrekken.

Over wat met persoonlijk belang wordt bedoeld, is de wetgever duidelijk. Met de term 'persoonlijk' wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te vervullen. Dit artikel dient ertegen te waken dat de tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Ook moet het duidelijk zijn dat een persoonlijk belang in het geding is of kan zijn. Dat persoonlijke belang doet zich voor als de onafhankelijke oordeelsvorming van een politieke ambtsdrager over een onderwerp dat in de raad aanhangig is, in het geding is of kan zijn. Het desbetreffende raadslid moet bij de besluitvorming waar dat persoonlijke belang een rol bij kan spelen, zelf aangeven in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat. Het gaat om transparantie, zodat duidelijk is welke loyaliteiten meespelen.

Dat is ook relevant waar het gaat om het voorbereiden van besluiten en bij de beraadslagingen in de fractie. Als er een persoonlijk belang van een van de leden in het geding is, kan dat feit de besluitvorming als het ware 'besmetten'. Bij het stemmen over een onderwerp waar hij of zij, direct of indirect, persoonlijk bij betrokken is, is deze betrokkenheid evident, zoals in het voorgaande al gemeld is. De wet noemt dat 'een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken'. In deze gevallen moet betrokkene zelf de afweging maken of het nodig is zich van stemming te onthouden.

Als hij concludeert dat hij beter niet mee kan stemmen, dan moet hij zich daar ook aan houden. De verantwoordelijkheid daarvoor legt de wet dus allereerst bij de betrokkene zelf. Zaken die de bestuurder of volksvertegenwoordiger direct of indirect aangaan, zijn bijvoorbeeld familierelaties, eigendommen, financiële of commerciële belangen of het bestuurslidmaatschap van gesubsidieerde instellingen (verbonden belangen).

Politieke ambtsdragers zijn tegelijkertijd ook burgers. Zij maken deel uit van het economische en sociale leven in de lokale gemeenschap die ze besturen. Net als iedere andere burger zijn zij afnemer van diensten, ondernemer, lid van verenigingen en wijkbewoner. Daarom mag een raadslid zonder bezwaar meestemmen over bijvoorbeeld de afvalinzameling in zijn of haar wijk of over het openbaar vervoer in zijn of haar woonplaats.

Het zal niet altijd meteen duidelijk zijn of een raadslid zich bij de besluitvorming door eigen belangen laat leiden, dan wel of de schijn daarvan wordt gewekt. Dat hangt vooral af van de omstandigheden. De context is dan ook belangrijk, niet zozeer in de constatering van zo'n feit, als wel in de beoordeling.

### **Algemene wet bestuursrecht: het bestuursorgaan**

Gemeenten moeten onafhankelijk besturen. Het bestuursorgaan vervult zijn taak, zoals dat officieel heet, zonder vooringenomenheid. Het is niet alleen de verantwoordelijkheid van het raadslid om persoonlijke belangen buiten de besluitvorming te houden. Ook het bestuursorgaan zelf moet ertegen waken dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Dit betekent dat zowel de politieke ambtsdrager zelf als het bestuursorgaan elk een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zij moeten afwegen of de onafhankelijke besluitvorming van de betrokken ambtsdrager in het geding is. Het bestuursorgaan heeft de plicht om in dit opzicht de nodige (voorzorgs)maatregelen te treffen. Het is voor een bestuursorgaan namelijk van het grootste belang zijn taak zonder vooringenomenheid te vervullen.

### **Morele gedragscode**

In de vierde plaats is het handelen van raadsleden en commissieleden die geen gekozen raadslid zijn, onderworpen aan een morele gedragscode. Dat is de morele code voor politieke ambtsdragers van de gemeente Bronckhorst.<sup>46</sup> Daarvan zijn voor deze casus de volgende morele beginselen van belang:

onafhankelijkheid: het handelen van een politiek ambtsdrager wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden;

betrouwbaarheid: een politieke ambtsdrager moet kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, slechts aanwenden voor het doel waarvoor die zijn gegeven;

zorgvuldigheid: een politiek ambtsdrager gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt.

### **Résumé criteria**

In de verschillende hier behandelde regelingen gaat het vaak en min of meer om dezelfde normen. Alles op een rijtje gezet, levert dat het volgende overzicht op.

- een raadslid moet zijn ambt naar eer en geweten vervullen,
- een raadslid mag niet deelnemen aan de stemming over aangelegenheden die hem persoonlijk, rechtstreeks of indirect, aangaan of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken,
- een raadslid mag niet zijn of haar privébelang(en) in de besluitvorming inbrengen of direct of indirect erbij betrekken,

---

<sup>46</sup> De gemeenteraad heeft de gedragscode voor politieke ambtsdragers op 24 maart 2011 vastgesteld. Deze is op 20 april 2011 in werking getreden. Op 29 juni 2017 is een hernieuwde versie vastgesteld, inclusief een stappenplan.

- het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden; met persoonlijk belang wordt ieder belang bedoeld dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen,
- het handelen van een raadslid wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden,
- een raadslid wendt kennis en informatie waarover hij of zij uit hoofde van zijn of haar functie beschikt, aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

## Hoofdstuk 4 – Het raadslid

In het tweede hoofdstuk is in grote lijnen weergegeven om welke belangen het bij ondernemer Wisselink ging en wat hij van plan was te gaan ontwikkelen. Als een ‘gewone’ burger dit soort plannen aan de gemeente had voorgelegd, was er redelijkerwijze geen aanleiding geweest de integriteitsvraag te stellen. Waarom werd die in dit geval gesteld?

Eerder werd gewag gemaakt van gesprekken van enkele raadsleden met de burgemeester.<sup>47</sup> Daarin werd de vraag aan de orde gesteld of – vrij vertaald – raadsleden wel ‘gewone’ burgers zijn of soms een streepje voor hebben (als het gaat om bestemmingsplannen, vergunningen of uitzonderingen op bestaande regels). Of wordt er extra streng naar hun plannen en gedragingen gekeken om elke schijn van bevoordeling uit de weg te gaan of uit te sluiten?

Er is alle aanleiding die vraag te stellen, niet alleen omdat andere raadsleden bij de burgemeester aan de bel trokken. Ook de heer Wisselink zelf gaf in een gesprek met de burgemeester aan dat hij zich achtergesteld voelde, juist omdat hij raadslid is.<sup>48</sup>

Dat is dus anders dan zijn mederaadsleden tegenover de burgemeester te kennen gaven. Hij voelde zich anders behandeld, omdat hij de indruk had dat de regels voor hem strenger waren dan voor ‘gewone’ inwoners.<sup>49</sup>

Tegen deze achtergrond worden in dit hoofdstuk niet de plannen van de heer Wisselink beoordeeld, maar de vraag hoe hij bij deze plannen als raadslid handelde. Daarbij is in dit onderzoek niet direct gestreefd naar volledigheid. Het gaat erom de modus operandi van het raadslid Wisselink, zijn manier van werken dus, te schetsen.

### Contact

Het is niet ongebruikelijk dat raadsleden zich tot de ambtelijke dienst van de gemeente wenden. Maar dat mag niet in alle gevallen. En het is ook niet altijd toegestaan dit rechtstreeks te doen. In de praktijk worden de regels op dit gebied echter met de nodige soepelheid toegepast.

Zo moet het gaan om feitelijke informatie van geringe omvang, verzoeken om inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn of vragen om bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties. Verder moet het verzoek aan de ambtelijke dienst via de griffier of de directeur/secretaris lopen. Indien een ambtenaar twijfelt of het verzoek betrekking heeft op feitelijke informatie, stelt hij de directeur/secretaris of de griffier daarvan in kennis.<sup>50</sup>

In alle andere gevallen dient het raadslid in openbaarheid zijn of haar schriftelijke of mondelinge vragen via de griffier aan het college van B&W te richten.

---

<sup>47</sup> Verslag gesprek Herman van Rooijen en Evert Blaauw, burgemeester en griffier, 19-10-2016.

<sup>48</sup> Kort verslag gesprek Wisselink (raadslid VVD), Van Linder (fractievoorzitter VVD), Besselink (burgemeester), Van der Leur (griffier), 29-9-2016.

<sup>49</sup> Kort verslag gesprek van de burgemeester met de heren Wisselink en Van Linder, 29-9-2016.

<sup>50</sup> Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, 3-1-2005.

Ook de heer Wisselink had met enige regelmaat contact met ambtenaren en bestuurders. In zijn rechtstreekse e-mails presenteerde hij zich soms tegelijk als raadslid en als privépersoon. Hij stelde vragen en gaf meningen over de woningbouw van de gemeente en vermengde die met eigen bouwplannen op zijn grondgebied.<sup>51</sup>

Met het oog op zijn belangen stelde hij vragen aan de wethouder. Toen de raad vertrouwelijk mededeling kreeg over de Regionale woonvisie 2010-2019: 'Vorige week donderdagavond, 11 november, is aan de raad in vertrouwelijkheid de Regionale woonvisie 2010-2019 gepresenteerd. (-) U zult begrijpen dat ik uitermate nieuwsgierig ben hoe dit voor ons project (van het raadslid, vdH) uitpakt. Graag hoor ik van u op korte termijn of het geplande aantal wooneenheden doorgang kan vinden.'<sup>52</sup>

In een brief van 2 maart 2015: 'Zowel als persoon en als raadslid ben ik de mening toegedaan dat er met het oog op de krimp zo min mogelijk extra woningen bijgebouwd moeten worden. Derhalve willen wij de laatste twee extra woningen ook inruilen voor andere zaken.'<sup>53</sup>

In een mail aan een ambtenaar stelde hij als raadslid vragen die onmiskenbaar met zijn boomwoningenproject verband hielden. In diezelfde mail stelde hij een vraag 'als burger'. Voor de desbetreffende ambtenaar was het allemaal erg verwarrend en meldde dat aan de raadsgriffier.<sup>54</sup>

De burgemeester nodigde de heer Wisselink uit voor een gesprek, 'vanwege de mailwisseling tussen de heer Wisselink en een ambtenaar die zich er ongemakkelijk bij voelde. De ambtenaar stuurde de mail door naar de griffier met de vraag wat hij er mee zou moeten doen. (-) De burgemeester vindt dat in dit geval de bedoeling is dat de heer Wisselink helemaal geen vragen stelt over deze zaak als raadslid. Ook in de fractie kan hij over dit thema niet meepraten. Iedere schijn van belangenverstremgeling moet vermeden worden.'<sup>55</sup>

Bij de plannen voor de sloop van de oude panden van zijn bedrijf in Zelhem om in ruil daarvoor nieuwe woningen te bouwen, voelde hij zich benadeeld. Hij stelde dat in de vereveningsovereenkomst een termijn voor herbouw van anderhalf jaar was afgesproken. Hij vroeg zich af waarom bij hem de termijn van anderhalf jaar werd gehanteerd, terwijl er voor iedere andere burger een termijn van drie jaar gold. Hij deed hierover zijn beklag bij een medewerker.

'Als dit zo niet aangepast kan worden, dan wil ik daar graag een gesprek over. Waarom krijgt een ieder drie jaar en ik niet? Het is geen toevoeging van woningen, maar vervangende nieuwbouw op een andere locatie. Landgoed de Wiersse krijgt zelfs acht jaar de tijd om een woning te bouwen. Het lijkt op volstrekte willekeur en dat kan niet zo zijn.'<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Brief B. Wisselink aan B&W Bronckhorst, 2-3-2015. Brief burgemeester aan de heer R. van Eck (advocaat van de heer Wisselink), 19-5-2017.

<sup>52</sup> Brief B. Wisselink aan wethouder A.A.J. Baars, 16-11-2010. Zie ook vragen van het raadslid L. Preijde aan het college van B&W, Handhaving werkzaamheden bosperceel Treehouseressort, 18-9-2016 en brief van de gemeente Bronckhorst aan de heer R. van Eck, 19-5-2017, over belangenverstremgeling raadslid Wisselink.

<sup>53</sup> Brief B. Wisselink aan B&W, 2-3-2015.

<sup>54</sup> Mail B. Wisselink aan ambtenaar, 23-2-2017. Mail ambtenaar aan de griffier, 24-2-2017; mail ambtenaar aan de griffier, 3-3-2017.

<sup>55</sup> Samenvattend verslag gesprek burgemeester Besselink, de heer Wisselink, de heer Van Linder en mevrouw Nengerman, 8-3-2017.

<sup>56</sup> Mail B. Wisselink aan medewerker ruimtelijke ordening, 2-2-2016. Het heeft er alle schijn van dat hij hier (over De Wiersse) misbruik maakte van gemeentebronnen die alleen voor raadsleden toegankelijk zijn. Volgens een mondelinge mededeling van een ambtenaar aan de onderzoeker kon een burger niet weten dat Landgoed De Wiersse acht jaar de tijd kreeg om een woning te bouwen.

Navraag bij de griffier leerde dat deze zaak anders in elkaar steekt. In de gemeente Bronckhorst bestonden geen beleidsregels die voorschreven binnen welke termijn herbouw moest plaatsvinden. 'De termijn van anderhalf jaar is met instemming van de heer Wisselink in de overeenkomst opgenomen.'<sup>57</sup> Daarnaast begreep hij niet waarom precies die ene woning uit het plan herbouwd moest worden. Hij wilde namelijk zijn plannen wijzigen.

Bij de wethouder luchtte hij zijn hart over wat hij bij de ingekomen stukken voor een raadsvergadering had aangetroffen. Buurtbewoners hadden aan de bel getrokken over zijn recreatieproject. En passant mengde hij zich met enkele schoten voor de boeg al bij voorbaat in de afhandeling daarvan:

'Bij de ingekomen stukken voor de raadsvergadering van 7 juli zag ik bijgaand stuk staan. Ik ben hier op z'n zachts gezegd zeer onaangenaam door verrast. Dit te meer daar ik meende met de direct omwonenden een goed gesprek gehad te hebben en al hun opmerkingen in het plan te hebben meegenomen. (-) Bij de ingekomen stukken stond nog geen afhandelingsadvies. Hoe gaan we hier nu het beste mee om? De aantijgingen dat ik ongeoorloofd al bezig zou zijn geweest, kloppen niet. We hebben voor de aanleg van de paden en grondwal een omgevingsvergunning gekregen en voor het kappen van twee open plekken hebben we een kapmelding gedaan. Voor de dunning van het bos is geen vergunning nodig. Hoe verder?'<sup>58</sup>

Het raadswerk gaat naadloos over in het eigen belang, waar het ging om nieuwbouw op zijn grondgebied (compensatiewoningen voor zijn bedrijfspanden) en het voorgenomen recreatieproject.<sup>59</sup> Het was niet steeds duidelijk in welke hoedanigheid - als raadslid of als privépersoon - hij zich met zijn plannen, vragen, opmerkingen, initiatieven en adviezen bij het college, de wethouder en de ambtelijke dienst aandiende.

### **Hard of onheus?**

Op de achtergrond speelde ook mee, dat hij zich als raadslid soms extra 'hard' of onheus beoordeeld voelde.

Als voorbeeld noemde hij twee taxaties die hadden plaatsgevonden 'op verzoek van wethouder Spekschoor' bij de overdracht van een stuk bosperceel van de Regio Achterhoek aan hem. 'De tweede en hoogste taxatie is vervolgens als uitgangspunt genomen als bedrag', stelde hij. Hij voelde zich benadeeld, 'omdat wethouder Spekschoor om deze tweede taxatie heeft verzocht met als argument dat hij raadslid is en dus vanwege de zorgvuldigheid een tweede taxatie is gevraagd.'<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Notitie griffier naar aanleiding van het gesprek van de burgemeester met de heren Wisselink en Van Linder, 6-10-2016. De heer Wisselink deelde, naar aanleiding van de hoor en wederhoor-sessie, over de overeengekomen anderhalf jaar mee: 'Dit echter nadat de wethouder had uitgelegd dat, als ik binnen 1,5 jaar maar een bouwvergunning had aangevraagd, ik nog een jaar extra tijd had om met de bouw te beginnen. Dan kwam ik feitelijk uit op 2,5 jaar tot aanvang van de bouw. Dat is veel ruimer dan binnen 1,5 jaar de bouw gerealiseerd moeten hebben. Maar beweging zat er bij de gemeente ook niet in. Wat moet je dan? Of je het er nu mee eens bent of niet, take it or leave it. Maar mee eens?'

<sup>58</sup> Mail B. Wisselink aan wethouder Spekschoor, 22-6-2016. Zie ook brief Blokvoort advocaten namens omwonenden en bedrijven aan de gemeenteraad van Bronckhorst, 20-6-2016.

<sup>59</sup> Brief gemeente Bronckhorst aan B. Wisselink, 4-6-2012. Brief gemeente Bronckhorst aan B. Wisselink, 23-3-2017, naar aanleiding van het artikel 'Ik ligt nu onder 't vergrootglas', *De Gelderlander*, 4-3-2017.

<sup>60</sup> Kort verslag gesprek van de burgemeester met de heren Wisselink en Van Linder, 29-9-2016.

Naar aanleiding van het gesprek met de burgemeester op 29 september deed de griffier navraag over deze kwestie bij de Regio Achterhoek. Die gaf van het gebeurde een geheel andere lezing:

‘De heer Wisselink heeft de regio benaderd dat hij een stuk grond wilde verwerven en had daartoe zelf een taxatierapport opgesteld. De regio Achterhoek heeft voorgesteld om een taxatie te laten maken. Wisselink ging hiermee akkoord en ook met de aankoopprijs op basis van deze taxatie.’<sup>61</sup>

De kwestie van de twee taxaties zit als volgt in elkaar. In de eerste plaats vervulde de heer Spekschoor ten tijde van de desbetreffende bestuursvergadering van de Regio Achterhoek niet de rol van wethouder van de gemeente Bronckhorst, maar die van bestuurder van de Regio Achterhoek. Onderwerp van gesprek was immers de verkoop van gronden die eigendom waren van de Regio Achterhoek. In dat kader deed de heer Spekschoor zijn uitlatingen. De gemeente Bronckhorst had daarbij geen enkel belang. Het tweede misverstand is dat inderdaad niet de heer Wisselink zelf een taxatierapport had opgesteld. Dat gebeurde wel in zijn opdracht door rentmeesterkantoor Witte uit Hoog Keppel.<sup>62</sup>

### **Illustratief**

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is opgemerkt, is hier geen compleet beeld geschetst van het optreden van het raadslid Wisselink. Evenmin kan worden beweerd dat het geschetste beeld representatief is. Maar de feiten geven wel een illustratief beeld van de wijze waarop hij ten faveure van het private belang gebruik maakte van de publieke functie en wel op een zodanige manier die doorgaans niet is weggelegd voor ‘gewone’ burgers van Bronckhorst.

Het is aan de gemeenteraad een finaal oordeel te vellen. Voor de verder reikende vraag of de bestaande mores in het licht van deze casus opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden, worden in het volgende hoofdstuk bij het beantwoorden van de deelvragen en de probleemstelling enkele handreikingen daartoe gedaan.

---

<sup>61</sup> Antwoord op vragen naar aanleiding van het gesprek Wisselink, Van Linder, burgemeester, griffier. De vragen kwamen in dit gesprek op 29 september 2016 aan de orde. De griffier zegde toe deze kwestie uit te zoeken en kwam met een notitie daarover op 6 oktober 2016.

<sup>62</sup> Brief B. Wisselink aan B&W, 22-8-2017.

## Hoofdstuk 5 – Conclusies en advies

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek afgerond met conclusies en aanbevelingen. Eerst worden de deelvragen beantwoord om van daaruit uiteindelijk bij de hoofdvraag uit te komen.

### **Deelvraag 1**

*Hoe heeft de heer Wisselink gehandeld in de raad en tegenover ambtenaren tijdens de ontwikkeling van zijn plannen voor het Treehouseressort?*

Nadat in hoofdstuk 2 de plannen van ondernemer Wisselink in hoofdlijnen de revue passeerden, is in hoofdstuk 4 belicht hoe het raadslid Wisselink met zijn belangen en die plannen omging.

In het onderzoek wordt aangetoond dat zijn twee hoedanigheden gemakkelijk door elkaar liepen. Hij zette zijn belangen onvoldoende op afstand van zijn raadslidmaatschap.

Hoe hij zich met zijn privébelangen in raads- en commissiedebatten opstelde is niet onderzocht. Het zou tijdrovend zijn die debatten te beoordelen. Maar het geschetste beeld van zijn persoonlijke contacten op het gemeentehuis maakt zijn opstelling als raadslid al voldoende duidelijk.

### **Deelvraag 2**

*Op welke wijze presenteerde hij zich naar externe betrokkenen tijdens de ontwikkeling van zijn plannen voor het Treehouseressort?*

Het is niet te vermijden dat een lokaal spraakmakend recreatieproject van een raadslid een blikvanger is voor pers en publiek. De publiciteit daar omheen, waarin de ondernemer met het raadslid werd en wordt geassocieerd, is niet te vermijden. Evenmin is het een raadslid aan te rekenen dat de ondernemer en het raadslid voor de buitenwereld als symbiotische tweeling fungeren.

In een dorpsgemeenschap wordt dit samenvallen vaak met argwaan bekeken. In principe hoeft er niets illegaals aan de hand te zijn, maar dat samenvallen kan wel onbehagen opwekken. Wordt hier wel zuiver gehandeld, kunnen de bewoners hebben gedacht.

Deze vraag deed zich des te gemakkelijker voor, toen omwonenden tijdens de voorbereidende werkzaamheden in het voor recreatie bestemde bos meenden overtredingen te kunnen waarnemen. Bij zo'n verdenking wordt al gauw de integriteitsvraag gesteld en komt gemakkelijk de morele legitimiteit van het raadslid in het geding.

Dat kan niet alleen het desbetreffende raadslid imagoschade toebrengen, maar ook het aanzien van de lokale politiek in diskrediet brengen. Voor de gemeenteraad geldt dan ook het advies zich als bestuursorgaan te bezinnen op de indruk die dit soort handelen van een raadslid op de samenleving maakt.



Daarin past een raadsdiscussie over de belangen die een raads- of commissielid erop na mag houden. Bij welke beleidsterreinen is dit per se ongewenst? Op welke wijze moet openheid worden betracht? De gemeenteraad zou ook de (voorbereidende) werkzaamheden en discussies in de fracties bij dit vraagstuk kunnen betrekken.

De raad kan ten slotte verhelderen of en zo ja in welke gevallen raadsleden vragen over privéaangelegenheden aan ambtenaren of aan het college mogen stellen. Zo'n gedachtewisseling is alleszins relevant, kan verhelderend werken en zet de puntjes (nog eens) op de i.

### **Deelvraag 3**

*Welke andere relevante factoren zijn er wellicht die een bepaald licht werpen op deze casus en die de aandacht verdienen?*

De casus toont dat een subtiele afweging nodig is tussen het privébelang van het raadslid als burger en diens raadslidmaatschap in dienst van de gemeenschap. In dit soort zaken is de scheidslijn niet volstrekt helder en komt het aan op de prudentie van het raadslid.

Om het zuiver handelen te bevorderen verdient het aanbeveling zo ver mogelijk weg te blijven van het privébelang. Dat kan door een waarnemer aan te wijzen, het woordvoerderschap op een of meer relevante terreinen aan een ander raadslid of zelfs aaneen bevriende fractie over te dragen of door simpelweg je mond te houden.

De onderzoeker heeft al eerder opgemerkt, dat de gemeenteraad zich als orgaan geroepen moet voelen in dit soort zaken het initiatief te nemen om de eigen mores zuiver te houden.

### **Probleemstelling**

Ten slotte kan de probleemstelling worden beantwoord.

*Heeft de heer B. Wisselink oneigenlijk gebruik gemaakt van zijn positie als raadslid bij de ontwikkeling van zijn plannen voor het Treehouseressort?*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen, dat de heer B. Wisselink geen misbruik van zijn raadslidmaatschap heeft gemaakt waar het ging om zijn belangen als ondernemer. Zijn gedrag als raadslid getuigt evenwel niet van distantie ten opzichte van zijn privébelangen. Het oneigenlijk gebruik van zijn positie als raadslid lag bij de ontwikkeling van zijn plannen met name voor het Treehouse Resort op de loer. Dat risico had het raadslid Wisselink tot prudentie moeten aansporen.

Het ging immers niet alleen om zijn eigen reputatie, maar ook om die van de gemeenteraad. De indruk dat een raadslid 'meer mag' dan een 'gewone' burger, kan weliswaar niet terecht zijn en was achteraf gezien bij de heer Wisselink ook niet terecht. Maar gezien vanuit de samenleving was de combinatie van ondernemerschap en raadslidmaatschap *in dit geval* – en terugkijkend naar wat er is gebeurd - niet bevorderlijk voor het aanzien van de politiek. De burger moet bij de gemeente als geheel en bij het bestuur en de gemeenteraad in het bijzonder, te allen tijde op hun onkreukbaarheid kunnen vertrouwen.

### **Advies aan de gemeenteraad**

Wat de rol van de gemeente betreft, kan aan de gemeenteraad een tweetal zaken in overweging worden gegeven.

In de eerste plaats dient elk raadslid zelfs maar de schijn van het behartigen van eigen belangen te vermijden. Dat zou kunnen door het Reglement van Orde of de gedragscode aan te scherpen. De gemeenteraad kan immers op grond van de Algemene wet bestuursrecht en in het kader van het integriteitsbeleid zichzelf beperkingen opleggen die gericht zijn op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling of het oneigenlijk gebruik van het raadslidmaatschap. Ook zou de regel gehanteerd kunnen worden om zaken die privé zijn of zakelijke belangen die in of rond het raadslidmaatschap spelen, eerst in de fractie aan de orde te stellen voordat het desbetreffende raadslid actie onderneemt.

In de tweede plaats verdient het aanbeveling de Verordening op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning uit 2005 aan te scherpen. Als raadsleden medewerkers van de gemeente willen inschakelen, bijvoorbeeld om antwoorden op vragen te krijgen, moeten zij hun verzoek altijd via de griffier laten lopen. De teugels dienen in dit opzicht te worden aangehaald.