

Artikel 4 Grondwet en de dubbele petten.

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander het recht heeft om gekozen te worden en zitting te nemen in vertegenwoordigende organen. In dat artikel staat uitdrukkelijk dat beperkingen en uitzonderingen op het actieve en passieve kiesrecht uitsluitend **bij de wet** kunnen worden gesteld. Daarmee wordt een wet in formele zin bedoeld, vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk. De Grondwet hanteert het begrip “**wet**” niet uniform: waar zij spreekt van “**bij of krachtens de wet**” is delegatie (vanuit een wet in formele zin) aan lagere regelgeving mogelijk, maar waar - zoals in artikel 4 - uitsluitend wordt gesproken van “**bij de wet**”, is die mogelijkheid uitgesloten. Dat betekent dat noch de regering via een algemene maatregel van bestuur of een koninklijk besluit, noch provincies, gemeenten of waterschappen via verordeningen, gedragscodes of integriteitsnormen aanvullende (**bindende**) beperkingen mogen stellen aan het actieve of passieve kiesrecht.

Een verbod op het gelijktijdig bekleden van twee gekozen functies, zoals raadslid en provinciaal statenlid, vormt een beperking van het passief kiesrecht. Zo'n verbod verhindert immers dat iemand een door verkiezing verkregen ambt kan aanvaarden of behouden. Omdat artikel 4 van de Grondwet uitsluitend beperkingen **bij de wet** toestaat, is het niet toegestaan om een dergelijk verbod op te leggen via lagere regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling, of een verordening van provincie, waterschap of gemeente. Dergelijke regelgeving ontbeert de vereiste grondwettelijke basis en mist daarom rechtsgeldigheid.

Binnen het geldende wettelijke kader is dit ook expliciet zo vormgegeven. In de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet heeft de wetgever limitatief geregeld welke functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van vertegenwoordigende organen. Buiten deze uitputtende wettelijke regeling bestaat geen ruimte om aanvullende verboden of beperkingen te creëren. De beoordeling of dubbelfuncties in de volksvertegenwoordiging wenselijk zijn, is daarmee uitdrukkelijk voorbehouden aan de formele wetgever.

In paragraaf 1.9 van de Zeeuwse Norm wordt uitgedragen dat het “niet gewenst is als één persoon in verschillende bestuurslagen tegelijkertijd volksvertegenwoordigende rollen heeft”. Daarmee richt deze norm zich niet uitsluitend op nevenfuncties van bestuurders, maar expliciet op het gelijktijdig vervullen van gekozen volksvertegenwoordigende mandaten binnen verschillende bestuurslagen, zoals gemeente, provincie en waterschap.

Juist dit terrein is door artikel 4 van de Grondwet en door de organieke wetten* limitatief geregeld. (*Organieke wetten in deze context zijn met name de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet.)

Door via de Zeeuwse Norm wettelijk toegestane combinaties van gekozen functies niettemin als onwenselijk te kwalificeren, wordt feitelijk een norm gesteld die raakt aan het passief kiesrecht, zonder dat daarvoor een grondslag in de formele wet bestaat.

De norm voegt daaraan toe dat het eveneens niet gewenst is wanneer één persoon tegelijkertijd uitvoerende en controlerende functies in verschillende bestuurslagen vervult. Deze formulering is echter meerduidelijk en wel als volgt.

1. Voor zover het daarbij gaat om bestuurders binnen publieke lichamen - zoals wethouders, gedeputeerden of leden van het dagelijks bestuur van een waterschap - is dit onderwerp reeds door de wetgever geregeld. De organieke wetten kennen echter geen algemeen verbod, maar leggen het primaat bij respectievelijk de gemeenteraad, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap om bij benoeming en voortzetting van het ambt te beoordelen of een concrete functiecombinatie verenigbaar is met een goede vervulling van het ambt. Die systematiek sluit uit dat op voorhand wordt bepaald dat een bestuurder het aanvaarden van een ander, door verkiezing verkregen ambt moet nalaten.
2. Voor zover met een “controlerende functie” wordt bedoeld op een volksvertegenwoordigend mandaat, kan dit daarom niet a priori als onwenselijk worden aangemerkt: een dergelijke voorafgaande uitsluiting raakt aan het passief kiesrecht en ontbeert, bij gebreke van een formeel-wettelijke grondslag, rechtsgeldigheid.

De formulering van de Zeeuwse norm laat echter ook ruimte voor een ruimere uitleg, waarbij niet alleen publieke bestuurders, maar ook functies buiten het openbaar bestuur worden betrokken, zoals partijbestuurders. Voor deze categorie ontbreekt iedere wettelijke basis om het gelijktijdig vervullen van uitvoerende en controlerende rollen als onwenselijk te normeren. Politieke partijen en hun besturen maken geen deel uit van het openbaar bestuur; hun interne functies kunnen niet worden aangemerkt als uitvoerende of controlerende functies in publiekrechtelijke zin. Het betrekken van dergelijke functies onder een publiekrechtelijke integriteitsnorm is juridisch onhoudbaar.

Problematisch is bovendien dat deze bestuurlijke integriteitsvraagstukken in één adem worden genoemd met het gelijktijdig vervullen van volksvertegenwoordigende functies. Daarmee wordt een onderscheid uitgewist dat de wetgever juist expliciet heeft aangebracht: waar voor bestuurders binnen publieke lichamen specifieke afwegingskaders gelden ter voorkoming van belangenverstremgeling, heeft de wetgever er bewust voor gekozen geen **algemeen** verbod in te stellen op het gelijktijdig bekleden van gekozen volksvertegenwoordigende mandaten. Door beide categorieën samen te nemen, wordt een grondrechtelijk beschermde keuze gelijkgesteld aan klassieke integriteitsrisico's, terwijl die gelijkstelling geen steun vindt in het geldende recht.

Daarbij komt dat ook wanneer dergelijke beperkingen niet formeel in regelgeving worden vastgelegd, maar wél als norm worden uitgedragen, zij geen rechtskracht hebben. Het presenteren van zulke normen als richtinggevend of feitelijk afdwingbaar wekt ten onrechte de indruk dat het passief kiesrecht buiten de formele wetgever om kan worden beperkt. Dat is in strijd met artikel 4 van de Grondwet. Wanneer dit bovendien gebeurt door ambtsbekleders van wie mag worden verwacht dat zij boven de partijen staan, wordt die spanning in constitutioneel opzicht versterkt.

Een dergelijke praktijk tast de kern van de democratische rechtsorde aan. Het hanteren van informele of pseudo-normatieve verboden om gekozen vertegenwoordigers te sturen of onder druk te zetten, ondermijnt de vrije uitoefening van het mandaat en verschuift beslissingsmacht van de wetgever en de kiezer naar actoren die daartoe niet bevoegd zijn.

Zulke bepalingen horen daarom principieel niet thuis in een lijst met "integriteitsnormen". Immers, integriteitsnormen zijn bedoeld om normoverschrijdend gedrag tegen te gaan dat de zuiverheid van het openbaar bestuur aantast, zoals corruptie, zelfverrijking of belangenverstremgeling. Het combineren van twee gekozen functies die de wet expliciet toestaat, is daarvan het tegenovergestelde: het is de uitoefening van een grondwettelijk beschermd recht op basis van een democratisch mandaat. Door dit als integriteitskwestie te etiketteren, wordt een legitieme grondrechtelijke keuze geframed als moreel laakbaar of verdacht. Dat is in feite normoverschrijdend gedrag.

Daarmee wordt het begrip integriteit instrumenteel ingezet om buiten de wetgever om gedrag af te dwingen dat juridisch is. Dit ondergraaft niet alleen artikel 4 van de Grondwet, maar ook het vertrouwen in integriteitsbeleid zelf.

Wat via de Zeeuwse norm als “integriteit” wordt gepresenteerd, krijgt zo een quasi-verplichtend en sanctionerend karakter zonder **de in de Grondwet vereiste** democratische legitimatie. In een rechtsstaat is dat fundamenteel onjuist. Integriteitsnormen mogen nooit fungeren als sluiproute om politieke voorkeuren of bestuurskundige opvattingen te verheffen tot feitelijke verboden op de uitoefening van een democratisch verkregen mandaat.