

35 546

Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet 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)

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I wordt voor onderdeel A een onderdeel ingevoegd, luidende:

aA

In artikel 12, tweede lid, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

B

In artikel I wordt na onderdeel E een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ea

Onder vernummering van het tweede tot het vierde lid, worden in artikel 35 twee leden ingevoegd, luidende:

2. Voorafgaand aan de benoeming wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder. De conclusie, aanbevelingen en eventuele maatregelen die volgen uit de risicoanalyse worden door tussenkomst van de burgemeester overgelegd aan de raad nadat de beoogd wethouder in de gelegenheid is gesteld om te reageren op deze uitkomsten. Ten aanzien van de overige uitkomsten van de risicoanalyse geldt een geheimhoudingsplicht.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd.

C

In artikel I wordt na onderdeel G een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ga

Artikel 41b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Een wethouder maakt zijn nevenfuncties en de maatregelen, bedoeld in artikel 35, tweede lid, openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis.

2. In het vierde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

D

In artikel I wordt na onderdeel J een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ja

In artikel 67, derde lid, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

E

In artikel I wordt na onderdeel R een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ra

In artikel 170, tweede lid, wordt aan het slot toegevoegd "en ziet in dat verband toe op het zorgvuldig uitvoeren van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 35, tweede lid".

F

In artikel II wordt voor onderdeel A een onderdeel ingevoegd, luidende:

aA

In artikel 11, tweede lid, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

G

In artikel II wordt na onderdeel E een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ea

Onder vernummering van het tweede tot het vierde lid, worden in artikel 35 twee leden ingevoegd, luidende:

2. Voorafgaand aan de benoeming wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd gedeputeerde. De conclusie, aanbevelingen en eventuele maatregelen die volgen uit de risicoanalyse worden door tussenkomst van de commissaris van de Koning overgelegd aan provinciale staten, nadat de beoogd gedeputeerde in de gelegenheid is gesteld om te reageren op deze uitkomsten. Ten aanzien van de overige uitkomsten van de risicoanalyse geldt een geheimhoudingsplicht.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd.

H

In artikel II wordt na onderdeel G een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ga

Artikel 40b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Een gedeputeerde maakt zijn nevenfuncties en de maatregelen, bedoeld in artikel 35, tweede lid, openbaar. De openbaarmaking vindt plaats terstond na benoeming tot gedeputeerde of aanvaarding van een nevenfunctie en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het provinciehuis.

2. In het vierde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

I

In artikel II wordt na onderdeel J een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ja

Artikel 66, derde lid, komt te luiden:

3. De commissaris maakt nevenfuncties, anders dan uit hoofde van zijn ambt van commissaris, en de inkomsten uit die functies openbaar. De openbaarmaking van nevenfuncties vindt plaats terstond na benoeming tot commissaris of aanvaarding van een nevenfunctie en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het provinciehuis. Openbaarmaking van de inkomsten uit nevenfuncties geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het provinciehuis uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten.

J

In artikel II wordt na onderdeel R een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ra

In artikel 175, tweede lid, wordt aan het slot toegevoegd "en ziet in dat verband toe op het zorgvuldig uitvoeren van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 35, tweede lid".

K

In artikel III wordt na onderdeel A een onderdeel ingevoegd, luidende:

Aa

Artikel 32, tweede lid, komt te luiden:

2. Openbaarmaking vindt plaats terstond na benoeming tot lid van het algemeen bestuur of aanvaarding van een andere functie als bedoeld in het eerste lid en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging van een opgave van de andere functies op de secretarie van het waterschap.

L

Artikel III, onderdeel E, komt te luiden:

E

Artikel 41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Bij de benoeming zijn de beoogde leden in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met het zesde lid tot het vierde tot en met het achtste lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:

2. Voorafgaand aan de benoeming wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van het beoogd lid van het dagelijks bestuur. De conclusie, aanbevelingen en eventuele maatregelen die volgen uit de risicoanalyse worden door tussenkomst van de voorzitter overgelegd aan het algemeen bestuur, nadat het beoogd lid van het dagelijks bestuur in de gelegenheid is gesteld om te reageren op deze uitkomsten. Ten aanzien van de overige uitkomsten van de risicoanalyse geldt een geheimhoudingsplicht.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd.

3. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'tweede lid' vervangen door 'vierde lid'.

M

In artikel III worden na onderdeel F drie onderdelen ingevoegd, luidende:

Fa

Artikel 44k wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:
3. Een lid van het dagelijks bestuur maakt zijn nevenfuncties en de maatregelen, bedoeld in artikel 41, tweede lid, openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op de secretarie van het waterschap.
2. In het vierde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

Fb

In artikel 45 wordt "artikel 41, derde lid," vervangen door "artikel 41, vijfde lid".'

Fc

Artikel 47, derde lid, komt te luiden:

3. Artikel 33, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de voorzitter met dien verstande dat de ontheffing, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, wordt verleend door de commissaris van de Koning.

Fd

In artikel 48, derde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

N

Aan artikel III wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

H

In artikel 94, tweede lid, wordt aan het slot toegevoegd "en ziet in dat verband toe op het zorgvuldig uitvoeren van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 41, tweede lid".

O

In artikel IV wordt voor onderdeel A een onderdeel ingevoegd, luidende:

aA

In artikel 13, tweede lid, wordt na "en geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

P

In artikel IV wordt na onderdeel D een onderdeel ingevoegd, luidende:

Da

Onder vernummering van het tweede tot het vierde lid, worden in artikel 37 twee leden ingevoegd, luidende:

2. Voorafgaand aan de benoeming wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd eilandgedeputeerde. De conclusie, aanbevelingen en eventuele maatregelen die volgen uit de risicoanalyse worden door tussenkomst van de gezaghebber overgelegd aan de eilandsraad, nadat de beoogd eilandgedeputeerde in de gelegenheid is gesteld om te reageren op deze uitkomsten. Ten aanzien van de overige uitkomsten van de risicoanalyse geldt een geheimhoudingsplicht.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd.

Q

In artikel IV wordt na onderdeel E een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ea

Artikel 48 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Een eilandgedeputeerde maakt zijn nevenfuncties en de maatregelen, bedoeld in artikel 41, tweede lid, openbaar. De openbaarmaking vindt plaats terstond na benoeming tot eilandgedeputeerde of aanvaarding van een nevenfunctie en geschiedt door terinzagelegging van een opgave van de functies zowel op elektronische wijze als op het bestuurskantoor van het openbaar lichaam.

2. In het vierde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

R

In artikel IV wordt na onderdeel H een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ha

Artikel 79 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, tweede zin, wordt na "en geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

2. In het vierde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

S

In artikel IV worden na onderdeel M twee onderdelen ingevoegd, luidende:

Ma

In artikel 172, tweede lid, wordt aan het slot toegevoegd "en ziet in dat verband toe op het zorgvuldig uitvoeren van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 37, tweede lid".

Mb

Artikel 194 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, tweede zin, wordt na "en geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

2. In het vierde lid, tweede zin, wordt na "Openbaarmaking geschiedt" ingevoegd "zowel op elektronische wijze als".

T

In artikel V wordt na onderdeel B een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

In artikel X 9 wordt na "artikel X 4, derde lid," ingevoegd "X 4a, derde lid,".

U

Na artikel V wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL Va

In bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt "Waterschapswet: de artikelen 31, derde lid, 33, vierde lid, en 41, vijfde lid" vervangen door "Waterschapswet: de artikelen 31, derde lid, 33, vierde lid, en 41, zevende lid".

I Toelichting - algemeen

Inleiding

Voor een goed functionerend gemeentebestuur is de integriteit van individuele bestuurders essentieel. Een integer bestuur draagt bij aan het vertrouwen dat burgers hebben in de politiek en verschaft legitimiteit aan het overheidshandelen. Veel gemeenten onderwerpen beoogd wethouders voorafgaand aan hun benoeming reeds aan een preventief onderzoek, een zogenoemde risicoanalyse of screening, om zo de bestuurlijke integriteit te waarborgen. Vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan de integriteit van wethouders dient de huidige vrijblijvendheid naar het oordeel van de regering te worden omgezet in een wettelijke plicht. Met deze nota van wijziging stelt de regering voor dat voorafgaand aan de benoeming van wethouders verplicht een risicoanalyse integriteit dient plaats te vinden, waarmee tevens uitvoering wordt gegeven aan de motie-Van der Graaf c.s., die de regering opriep om dit wettelijk te verankeren.¹ De regering was oorspronkelijk voornemens dit via een tweede wetsvoorstel te regelen, maar kiest er nu voor dit onderdeel toe te voegen aan het reeds ingediende wetsvoorstel. In het reeds ingediende wetsvoorstel is de VOG als benoembaarheidsvereiste voor kandidaat-wethouders geregeld. Samen met de VOG zorgt de risicoanalyse voor een samenhangend pakket aan maatregelen om vóór de benoeming eventuele kwetsbaarheden van de kandidaat-wethouder in kaart te brengen en waar nodig hierop te kunnen acteren. De maatregelen die in deze nota van wijziging worden voorgesteld, gelden voor gemeenten, provincies, waterschappen en Caribisch Nederland.

Verhouding tot het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat reeds de eerste stap naar een betere waarborg voor de bestuurlijke integriteit, namelijk een wettelijke verplichting tot het overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) als benoembaarheidsvereiste van wethouders. Een VOG betreft echter uitsluitend een terugblik op eventueel begane strafbare feiten (voor zover relevant voor de functie), en geeft geen beeld van eventuele andere potentiële kwetsbaarheden in de integriteit van de beoogd wethouder. Het wettelijk verankeren van de plicht om een risicoanalyse voorafgaand aan de benoeming van wethouders uit te voeren is daarom een noodzakelijke extra waarborg en het sluitstuk van controle voorafgaand aan de benoeming. De risicoanalyse kan immers in een vroeg stadium kwetsbaarheden blootleggen op basis waarvan preventieve maatregelen kunnen worden getroffen. Tevens voorziet de wettelijke verankering van de risicoanalyse erin dat de positie van

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35300-VII, nr. 29.

(kandidaat-)wethouders die onderworpen worden aan deze risicoanalyse en de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer gewaarborgd zijn.

Deze nota van wijziging wordt separaat geconsulteerd en voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De regering kiest er hiermee voor al hetgeen noodzakelijk is met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 in het eerste, reeds aanhangige, wetsvoorstel te regelen. In een tweede wetsvoorstel zal onder meer een specifiek voorstel worden gedaan voor verscherpte screening van burgemeesters en andere Kroonbenoemde decentrale politieke ambtsdragers, rekening houdend met hun bijzondere positie en verantwoordelijkheden.

Daarnaast wordt met deze nota van wijziging geregeld dat de openbaarmaking van nevenfuncties van raadsleden, wethouders en de burgemeester geschiedt op elektronische wijze, naast de bestaande terinzagelegging op het gemeentehuis. In de meeste gemeenten is het al praktijk dat nevenfuncties op de gemeentelijke website worden vermeld. Verder zijn een tweetal technische voorstellen opgenomen met betrekking tot het functioneren van het bestuur van de waterschappen, om deze bepalingen in lijn te brengen met de regeling voor gemeenten.

Doel van de wettelijke verankering van de risicoanalyse

Het doel van de wettelijke verankering van de risicoanalyse is de raad (als benoemend orgaan) inzicht bieden in de kwetsbaarheden van de beoogd wethouder, die de mogelijkheid heeft naar aanleiding hiervan maatregelen te treffen. Daarnaast vergroot deze risicoanalyse het bewustzijn bij wethouders ten aanzien van de integriteitsrisico's in de uitoefening van het ambt. Dit inzicht kan ervoor zorgen dat integriteitsrisico's niet leiden tot integriteitsschendingen, omdat vooraf maatregelen genomen kunnen worden om de risico's te beheersen. Met de risicoanalyse kan niet worden voorkomen dat zich ooit nog een integriteitskwestie zal voordoen, maar de risicoanalyse zorgt wel voor het in kaart brengen van eventuele kwetsbaarheden bij de benoeming van kandidaat-bestuurders. Op deze eventuele risico's kan vervolgens geacteerd worden.

Het uitvoeren van een toets voorafgaand aan de benoeming (en iedere nieuwe benoeming in een volgende collegeperiode), onder de verantwoordelijkheid van de raad, kan tot gevolg hebben dat de beoogd wethouder vanwege de uitkomsten een andere portefeuille krijgt binnen het college dan bij de collegeonderhandelingen was overeengekomen. In het uiterste geval trekt de beoogd wethouder zich terug of besluit de raad hem niet te benoemen. Het uitvoeren van de risicoanalyse na de benoeming is niet mogelijk, gezien het te dienen doel van deze risicoanalyse. Als de risico's pas na benoeming in kaart worden gebracht, is er geen ruimte meer voor het treffen van preventieve maatregelen. Het is dan ook niet wenselijk om de risicoanalyse in een eerder stadium uit te voeren. De risico's moeten namelijk worden afgewogen tegen de portefeuille die de beoogd wethouder mogelijk gaat vervullen. Dit kan enkel gebeuren als er een beeld is van de voorgenomen portefeuillevverdeling, wat vrijwel altijd het sluitstuk van de collegeonderhandelingen zal zijn. Daarnaast is het niet wenselijk om aan het begin van de collegeonderhandelingen alle mogelijke kandidaten aan een dergelijke toets te onderwerpen. Dit zou zeer tijdrovend en voor de betrokkenen, mede gelet op de privacyaspecten van de risicoanalyse, onredelijk bezwarend zijn. Enkel de kandidaten die daadwerkelijk als wethouder worden beoogd voor een bepaalde portefeuille dienen te worden onderworpen aan de risicoanalyse.

Dit laat onverlet dat politieke partijen – zoals nu ook het geval is bij het opstellen van kieslijsten – zelf maatregelen kunnen treffen om de integriteit te bewaken van de personen die namens die partij een functie kunnen gaan vervullen als volksvertegenwoordiger of als bestuurder. Politieke partijen hebben een grote verantwoordelijkheid om integriteitsrisico's te beheersen. Wanneer zij een beoogd wethouder aandragen moet de verplichte risicoanalyse in het oog worden gehouden. Van politieke partijen wordt verwacht dat zij enkel beoogd wethouders aandragen die geen bezwaarlijke integriteitsrisico's met zich brengen. Dit vraagt allereerst om het voeren van "het goede gesprek" tussen de politieke partij en de kandidaat. Uiteraard is dit geen alternatief voor de procedure die met deze wetswijziging wordt geïntroduceerd, de risicoanalyse vindt enkel plaats in opdracht van de gemeenteraad.²

Waar het uitvoeren van de risicoanalyse een wettelijk vereiste is, gelden geen voorgeschreven uitkomsten van de risicoanalyse als benoembaarheidsvereiste; daarin verschilt de risicoanalyse van

² Zie ook de Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen

de VOG. Het primaat ten aanzien van de benoeming van wethouders blijft bij de raad. De conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse hebben op zichzelf geen juridische gevolgen maar betreffen een zwaarwegend advies aan de raad. Deze conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen geven de raad een completer beeld van het profiel van de beoogd wethouder. De raad kan aan de hand van dit profiel besluiten de beoogd wethouder al dan niet te benoemen. Omdat de beraadslaging over het benoemen van wethouders openbaar is, zal ook voor de inwoners van de gemeente duidelijk zijn welke afwegingen de raad heeft gemaakt bij de benoeming van de wethouders. Bovendien moeten de naar aanleiding van de risicoanalyse getroffen beheersmaatregelen openbaar gemaakt worden door de wethouders. Dit komt de transparantie ten goede.

Wettelijke verankering in 2022, verdere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur voor 2026

Veel gemeenten passen al een vorm van screening toe. De wettelijke verankering die met dit wetsvoorstel wordt geboden, zorgt voor een minimumnorm. Hierdoor wordt de integriteit van het openbaar bestuur in alle gemeenten beter gewaarborgd. Deze wettelijke verankering beoogt op termijn de uitvoering van de risicoanalyse nader te regelen en waar nodig te uniformeren. De wettelijke regeling voorziet in eerste instantie enkel in de plicht om een risicoanalyse uit te voeren. De wijze waarop de risicoanalyse wordt ingevuld, wordt in stappen nader geregeld. Gemeenten hebben namelijk te maken met een kort tijdsbestek richting de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 en het is niet voor elke gemeente realistisch om volgend jaar al een uitgebreide risicoanalyse uit te voeren. Om die reden kiest de regering voor een gefaseerde uitwerking van de risicoanalyse. In de wet wordt nu, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, opgenomen dat er voorafgaand aan de benoeming een risicoanalyse integriteit dient te worden uitgevoerd, zonder de exacte invulling daarvan voor te schrijven. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van der Graaf c.s., maar wordt tegelijkertijd rekening gehouden met de consultatiereacties waarin gevraagd is naar een zorgvuldig en gezamenlijk proces om tot een uniforme invulling van de risicoanalyse te komen. Daarbij is door de VNG twijfel geuit over het tijdsplan. De regering kiest voor een duidelijke normstelling op korte termijn, maar acht uniformering voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen niet haalbaar. Daarom zullen op een later moment, in ieder geval ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2026, de inhoud, reikwijdte en uitvoering van de risicoanalyse nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.

Voor gemeenten die al gewend zijn een uitgebreide vorm van screening toe te passen, verandert er op zichzelf niet zoveel. Zij kunnen hun al bestaande werkwijze ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 toepassen. Gemeenten die nog geen ervaring hebben met het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit, zullen komend jaar moeten voldoen aan de wettelijke minimumnorm. Voor de vormgeving van het proces en de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse, kunnen zij putten uit de Handreiking basisscan integriteit, hoewel zij op grond van het onderhavige voorstel de vrijheid hebben om voor een beperktere invulling te kiezen. Zij doen er goed aan ten minste aandacht te besteden aan het risico op mogelijke belangenverstrengeling bij kandidaat-wethouders.

Met bovenstaande invulling wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer, maar wordt tegelijkertijd ruimte genomen voor een zorgvuldig en gezamenlijk proces met betrekking tot de uiteindelijke invulling van de risicoanalyse. De inhoud van de algemene maatregel van bestuur zal mede worden bepaald aan de hand van de resultaten van een hieraan voorafgaande evaluatie van het proces van de benoeming van nieuwe wethouders, uit te voeren na de gemeenteraadsverkiezingen. Daarbij moet worden benadrukt dat deze algemene maatregel van bestuur niet louter een codificering van de dan bestaande praktijk hoeft te betekenen. De invulling die gemeenten hier nu aan geven verschilt, zoals hierboven geschetst, en de verwachting is dat dit ook bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 het geval zal zijn. De gedachte achter de algemene maatregel van bestuur is dat die verschillen uiteindelijk kleiner worden, en het inhoudelijk gewicht van de risicoanalyse toeneemt.

Na voornoemde evaluatie kan dan nadere uniformering plaatsvinden en zal bij algemene maatregel van bestuur aan gemeenten een verdere invulling van de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse worden geboden, vooruitlopend op de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. Het ligt in de lijn der verwachting dat de regering daarbij een hoog ambitieniveau zal hanteren en er naar zal streven gemeenten die nu nog geen ervaring hebben met een vorm van risicoanalyse weg te bewegen van

de minimumnorm zoals die in 2022 nog zal gelden. Onderdeel van de risicoanalyse zal dan zijn dat gegevens van derden daarbij worden betrokken. Daarbij zal de rechtszekerheid van kandidaat-wethouders gewaarborgd worden. De vormgeving van de risicoanalyse waaraan kandidaten worden onderworpen zal eraan bijdragen dat deze in verschillende gemeenten niet te veel uiteenloopt. De gegevensverwerking die zal plaatsvinden bij het goede gesprek vindt een basis in de uitvoering van de wettelijke verplichting de risicoanalyse uit te voeren, zoals voorgesteld in artikel 35 Gemeentewet. Het inwinnen van informatie bij derden vereist een nieuwe grondslag, die uitgewerkt zal worden in de algemene maatregel van bestuur. De formulering van artikel 35 Gemeentewet verplicht er niet toe gegevens van derden te betrekken bij de risicoanalyse. Als gemeenten ervoor kiezen om toch informatie van derden in te winnen bij de uitvoering van de risicoanalyse, zal de kandidaat-wethouder hier net als in de huidige situatie zelf toestemming voor moeten geven.

De verplichting voor gemeenten om de risicoanalyse zelf nader uit te werken in een verordening, die nog wel onderdeel was van de concept-nota van wijziging, komt te vervallen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte aan een duidelijk handvat voor de uitvoering van de risicoanalyse die bestaat bij gemeenten, blijkens de consultatie-adviezen die zijn uitgebracht. Deze fasering geeft gemeenten die op dit moment nog niet werken met een risicoanalyse voor beoogd wethouders, wat meer tijd om vorm te geven aan de uitvoering van dit instrument. Zo zal bij de aankomende verkiezingen kunnen worden volstaan met een minimale risicoanalyse, waarin bijvoorbeeld enkel door middel van een vragenlijst, bij wijze van self-assessment, aan de kandidaat-wethouder wordt getoetst of er sprake is van risico's op belangenverstrengeling in de uitoefening van het ambt.³ Tegelijkertijd laat de regeling in de wet alle ruimte aan gemeenten die kandidaat-wethouders al onderwerpen aan een uitgebreide risicoanalyse. De regering steunt en waardeert de forse stappen die op dit gebied al zijn gezet door een aantal gemeenten en het is nadrukkelijk niet de bedoeling van deze gemeenten te vragen een stap terug te doen. Voor een uitgebreide risicoanalyse kan aansluiting worden gezocht bij de in 2019 uitgebrachte Handleiding basisscan integriteit; de regering zal gemeenten hierbij ondersteunen door te voorzien in voorlichting. De Handleiding basisscan integriteit, welke is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van BZK en bij de verkiezingen voor provinciale staten en algemene besturen van waterschappen in 2019 voor het eerst is toegepast, biedt goede aanknopingspunten voor een uitgebreidere risicoanalyse. De Handleiding is opgesteld met het doel invulling te geven aan de risicoanalyse. De Handleiding beschrijft dan ook een overzicht van keuzes en suggesties aan de hand waarvan de risicoanalyse kan worden ingevuld. Gemeenten zullen daarbij uiteraard wel de bescherming van de persoonsgegevens van betrokkenen in acht moeten nemen. Ook worden de gemeenten geacht om voorafgaand aan het selectieproces duidelijk te maken hoe zij de risicoanalyse invullen.

De invulling van de risicoanalyse

In het voorliggende wetsvoorstel wordt het kunnen overleggen van een VOG voorafgaand aan de benoeming van wethouders wettelijk verplicht gesteld. Het kunnen overleggen van een VOG wordt hiermee ook een benoembaarheidsvereiste. De raad toetst of aan dit vereiste is voldaan.⁴ De Dienst Justis bepaalt aan de hand van screeningsprofielen met bijbehorende risico's of de VOG kan worden afgegeven. Omgang met zeer gevoelige informatie, geld, goederen dan wel personen die kwetsbaar zijn in de samenleving worden beoordeeld bij het screeningsprofiel dat past bij politieke ambtsdragers.⁵ Daarbij wordt gekeken naar voor de functie relevante strafbare antecedenten. Wanneer iemand over een VOG beschikt, blijkt hieruit dat de Dienst Justis heeft geconcludeerd dat er geen strafbare antecedenten zijn die aan de benoeming in de weg staan. Strafbare antecedenten hoeven dus ook niet meer betrokken te worden in de risicoanalyse; daarmee zijn de VOG en de risicoanalyse complementair aan elkaar.

De inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse worden in de voorgestelde wijziging van artikel 35 Gemeentewet opengelaten voor nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur. Hierboven is reeds beschreven waarom deze algemene maatregel van bestuur op een later moment tot stand wordt gebracht. Als het gaat om de inhoud van de risicoanalyse zal in de algemene maatregel van

³ Zie ook de self-assessment risicoanalyse integriteit kandidaat-bewindspersonen (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 28844, nr. 227).

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35546, nr. 3, p. 3.

⁵ https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-371057.pdf

bestuur worden opgenomen welke aspecten in ieder geval aan de orde dienen te komen. Daarbij gaat het er in elk geval om dat ten minste wordt getoetst of ten aanzien van een kandidaat-wethouder risico's op belangenverstremgeling bestaan in de uitoefening van het ambt. De risicoanalyse waaraan kandidaat-wethouders worden onderworpen zal zich dan ook ten minste moeten richten op persoonlijke belangen van de kandidaat die van belang kunnen zijn voor het wethouderschap. Om te bepalen wanneer sprake is van belangenverstremgeling, kan aansluiting worden gezocht bij artikel 28 Gemeentewet. In dit artikel is voor raadsleden een verbod opgenomen om deel te nemen aan de stemming over aangelegenheden die hen, rechtstreeks of middellijk, persoonlijk aangaan.⁶ Daarbij zal de risicoanalyse in ieder geval in beeld moeten brengen of een kandidaat-wethouder eigendommen, bezittingen of nevenfuncties heeft die in de uitoefening van het ambt een risico op belangenverstremgeling op kunnen leveren. Dit risico zal moeten worden ingeschat aan de hand van de beoogde portefeuille van de kandidaat-wethouder. Een belangrijk verschil met artikel 28 Gemeentewet is dat die bepaling enkel ziet op actuele belangen, terwijl de risicoanalyse ook zal zien op belangen die niet actueel zijn. Voor de risicoanalyse kunnen, gelet op het doel een algemeen beeld te schetsen van integriteitsrisico's, juist ook belangen die pas later gedurende het wethouderschap tot een belangenconflict kunnen leiden, relevant zijn. Bij de algemene maatregel van bestuur zal ten slotte ook worden opgenomen welke categorieën van persoonsgegevens ten minste kunnen worden gebruikt bij het onderzoek ten behoeve van de risicoanalyse.

De wettelijke regeling en de regeling bij algemene maatregel van bestuur geeft slechts aan waar de risicoanalyse ten minste op gericht moet zijn en laat onverlet dat gemeenten ook de vrijheid hebben om een uitgebreidere risicoanalyse uit te voeren. Het staat gemeenten vrij om andere onderwerpen met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van een wethouder te betrekken bij de risicoanalyse. Gelet op artikel 122 Gemeentewet, waaruit volgt dat bepalingen in verordeningen vervallen zodra in hetzelfde onderwerp door een wet of algemene maatregel van bestuur wordt voorzien, zal een gemeente die nu al bepalingen over een risicoanalyse in een verordening heeft staan, deze verordening bij de invoering van de algemene maatregel van bestuur hierop moeten aanpassen. Omdat de voorgestelde formulering niet uitputtend is bedoeld, blijft de ruimte bestaan hier bij verordening regels over te stellen. Op het moment dat in voornoemde algemene maatregel van bestuur de invulling van de risicoanalyse nader is ingevuld, zal dat opnieuw moeten gebeuren.

Het voeren van "het goede gesprek"

Om inzicht te krijgen in de kwetsbaarheden van een kandidaat-wethouder kiezen sommige gemeenten er nu reeds voor om ook 'het goede gesprek' te voeren. Die praktijk verdient navolging in alle gemeenten. In een open gesprek kan, afhankelijk van de lokale context en de persoon van de kandidaat, een groot aantal onderwerpen aan bod komen die raken aan de integriteit van een kandidaat-wethouder. De regering waardeert deze variant van de risicoanalyse zeer positief en stimuleert gemeenten nadrukkelijk om hiervoor te kiezen. De wet laat hier ook alle ruimte voor.

Uit de Handleiding basisscan integriteit volgt dat de risicoanalyse, waarbij het voeren van "het goede gesprek" centraal staat, kan worden uitgevoerd aan de hand van de volgende thema's: (1) omgaan met vertrouwelijke informatie, (2) omgaan met personen of organisaties uit het netwerk die iets willen van de beoogd wethouder, (3) omgaan met zakelijke belangen van de beoogd wethouder en (4) verschillen tussen het eigen morele kompas en dat van de publieke opinie.⁷ Binnen deze thema's kunnen diverse risicogebieden aan bod komen, zoals: financiële belangen en aandelenportefeuilles, juridische belangen, subsidie- of opdrachtrelaties met het openbaar bestuur, eigendom van vastgoed of gronden, in het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van BKR geregistreerde schulden en betalingsrisico's. Maar ook risico's ten aanzien van de aard van de functie, zoals het omgaan met vertrouwelijke informatie en bevoegdheden als bestuurder op basis van de portefeuille en impact daarvan, en bestuurlijke ervaring. Daarnaast kunnen potentiële kwetsbaarheden zoals juridische procedures uit het verleden of lopende juridische procedures en gedrag op sociale media deel uitmaken van de analyse. Ook kunnen zaken als lidmaatschappen van verenigingen binnen de gemeente, nevenfuncties en -activiteiten, het netwerk van de beoogd

⁷ Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders, p. 29.

wethouder, het arbeidsverleden, alsmede verlofregelingen of terugkeergaranties bij de huidige of vorige werkgever, bij de risicoanalyse worden betrokken.⁸

Gemeenten kunnen bovenstaande thema's nader invullen aan de hand van de couleur locale. Het open karakter van 'het goede gesprek' vereist maatwerk aan de hand van het karakter van de gemeente en de beoogd wethouder. De thema's zullen niet in alle gemeenten in dezelfde mate van belang zijn. Elke gemeente heeft immers haar eigen opgaven en problematiek en elke beoogd wethouder is anders. Het "goede gesprek" moet dan ook een open karakter hebben om alle mogelijke risico's bloot te leggen.

De reikwijdte van de risicoanalyse

Wel is van belang dat voorafgaand aan de uitvoering van de risicoanalyse en het voeren van 'het goede gesprek' duidelijk is welke informatie hierbij wordt betrokken. Als de raad ervoor kiest om met elke kandidaat-wethouder een open gesprek te voeren over mogelijke integriteitsrisico's en kwetsbaarheden, kan dit worden vastgelegd in een verordening. Artikel 35 Gemeentewet verplicht er op zichzelf niet toe om de invulling van de risicoanalyse nader uit te werken in een verordening. Gemeenten die een uitgebreidere risicoanalyse willen uitvoeren, dan de risicoanalyse zoals die zal worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, staat het echter vrij om hierover een verordening vast te stellen, zolang deze niet in strijd is met de wet (en de uiteindelijke algemene maatregel van bestuur).⁹ Dit om de rechtszekerheid van de beoogd wethouder te waarborgen en politieke partijen te voorzien van een indicatie van de wensen en eisen die worden gesteld aan de bestuurlijke integriteit van wethouders zelf. De politieke partij kan dit dan laten meewegen bij de keuze welke beoogd wethouders zij aandraagt.

Hierbij geldt wel dat rekening gehouden moet worden met de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens van de beoogd wethouder en eventuele derden. Dit betekent dat de inhoud en reikwijdte in ieder geval is begrensd tot datgene wat noodzakelijk is voor het voldoen aan de wettelijke opdracht; het doen van onderzoek naar en de bespreking en beoordeling van de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder. Bijzondere persoonsgegevens, zoals religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, worden niet betrokken bij de risicoanalyse, omdat deze gegevens onvoldoende bijdragen aan het beoogde doel, namelijk de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder in kaart brengen.

In het kader van het "goede gesprek" kan de wens bestaan om de directe omgeving van de beoogd wethouder te bevragen. Het is denkbaar dat met derden, zoals voormalig werkgevers of mensen die met de kandidaat hebben samengewerkt, wordt gesproken. Dit is vergelijkbaar met het inwinnen van referenties van een kandidaat bij een sollicitatie. Deze gesprekken vinden uitsluitend plaats als de derden hier expliciet toestemming voor hebben gegeven. Aangezien 'het goede gesprek' uitsluitend inzicht moet bieden in de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder zelf, dient dit gesprek zich verder niet op deze derden te richten.

Denkbaar is dat de accenten van de risicoanalyse verschuiven afhankelijk van de portefeuille. Elke portefeuille brengt immers zijn eigen kwetsbaarheden met zich. Het is uiteraard niet de bedoeling accenten van de risicoanalyse te verleggen op basis van de persoon, dit zou tot een ongelijke behandeling van de beoogd wethouders leiden. Tegelijkertijd kunnen bepaalde persoonlijke belangen nadrukkelijker in beeld komen wanneer de beoogd wethouder bijvoorbeeld vastgoed of toerisme in zijn portefeuille zou krijgen, dan wanneer iemand beoogd wethouder sociaal domein is.

Gemeenten hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 de vrijheid om naar eigen inzicht en mogelijkheden invulling te geven aan de wettelijke plicht de risicoanalyse uit te voeren. Ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zal de regering een algemene maatregel van bestuur vaststellen, waarin nader geregeld zal worden op welke onderwerpen de risicoanalyse betrekking dient te hebben. Ook zal daarin het proces van de risicoanalyse nader worden ingevuld. Deze regeling zal uitgebreid worden afgestemd met de betrokken partijen, maar op hoofdlijnen is hierboven beschreven hoe de regeling vorm dient te krijgen. Gemeenten kunnen ook in 2022 al aansluiting zoeken bij deze invulling. Benadrukt wordt dat ook de nadere invulling van de

⁸ Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders, p. 15.

⁹ Artikel 121 Gemeentewet.

risicoanalyse door de regering ruimte zal laten voor lokaal maatwerk en aanvullende gemeentelijke regels.

De uitvoering van de risicoanalyse

Bij algemene maatregel van bestuur zullen ook nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van de risicoanalyse, waarbij waarborgen zullen worden opgenomen om de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens te verzekeren. Deze regels zullen waar mogelijk zo worden vormgegeven dat gemeenten ruimte houden om de risicoanalyse aan te passen op de lokale wensen en behoeften.

De raad kan het uitvoeren van de risicoanalyse in eigen hand houden, bijvoorbeeld door een commissie uit zijn midden hiermee te belasten. De raad kan het uitvoeren van de risicoanalyse echter ook uitbesteden aan een externe partij, zoals een gespecialiseerd bureau. De uitvoering van de risicoanalyse is vormvrij, waarbij transparantie en zorgvuldigheid voorop staan. Ook moeten de onderzoeksmaatregelen proportioneel zijn met het oog op de privacy van de beoogd wethouder en noodzakelijk in verband met het in kaart brengen van de mogelijke risico's voor de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder. Met het oog op een zorgvuldig proces verdient het aanbeveling dat gemeenteraden ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen een keuze maken over de uitvoering van de risicoanalyse. De regering zal hier via de aangekondigde voorlichting ook uitdrukkelijk op wijzen.

Procesverantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester

In artikel 170 van de Gemeentewet wordt opgenomen dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het proces van de risicoanalyse. De burgemeester ziet er vanuit die verantwoordelijkheid op toe dat de risicoanalyse daadwerkelijk en op correcte wijze wordt uitgevoerd binnen de kaders die bij algemene maatregel van bestuur, en eventueel door de gemeenteraad, zijn gesteld. Daarbij is de burgemeester niet verantwoordelijk voor de uitkomsten van een risicoanalyse in een concreet geval. Uit artikel 170 lid 2 Gemeentewet volgt reeds dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit bevordert; dit wetsvoorstel verduidelijkt dat deze taak eveneens ziet op het uitvoeren van de risicoanalyse. Vanuit deze reeds bestaande zorgplicht ziet de burgemeester toe op een zorgvuldige uitvoering van de risicoanalyse. Met de wettelijke normering van de risicoanalyse en het vastleggen van de procesverantwoordelijkheid van de burgemeester daarbij wordt dan ook beoogd de burgemeester een handvat te bieden bij het uitvoeren van zijn taak de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen. Bij algemene maatregel van bestuur zal de uitvoering van de risicoanalyse en de inhoudelijke rol van de burgemeester daarbij nader worden ingevuld; de evaluatie na de gemeenteraadsverkiezingen zal hierbij een belangrijke indicatie zijn. Dit laat echter onverlet dat de raad de uitvoering van de risicoanalyse ook dan nog nader kan regelen.

De risicoanalyse heeft niet enkel een functie bij het benoemingsproces en de portefeuilleverdeling. De eventuele beheersmaatregelen worden ook gebruikt tijdens de periodieke bespreking van het thema integriteit binnen het college. Het periodiek agenderen van dit thema blijkt in de praktijk een goede waarborg tegen onwenselijke praktijken. Tijdens deze periodieke besprekingen wordt gezien of de huidige beheersmaatregelen nog het daarmee beoogde doel dienen of dat andere maatregelen nodig zijn om de integriteit van het bestuur te bevorderen. Ook wordt besproken of de wethouders de acties hebben verricht die volgen uit de afgesproken beheersmaatregelen. De burgemeester heeft vanuit zijn in artikel 170 lid 2 Gemeentewet omschreven zorgplicht de verantwoordelijkheid om hierop toe te zien. Integriteit speelt immers niet alleen bij de benoeming, maar gedurende de gehele ambtsperiode. Een permanent bewustzijn van de krachten en kwetsbaarheden van de leden van het college zorgt voor een stabiel bestuur dat in dienst staat van alle burgers. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ondersteunt met subsidie initiatieven van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Wethoudersvereniging die hieraan moeten bijdragen.

De commissaris van de Koning is op grond van artikel 182, eerste lid, onder c, Provinciewet als rijksorgaan belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente of als de bestuurlijke integriteit in het geding is. De commissaris van de Koning kan de burgemeester ondersteunen bij het uitvoeren van zijn in artikel 170 lid 2 Gemeentewet omschreven zorgplicht, bijvoorbeeld door hem van advies en raad te dienen, rekening houdend met de bestuurlijke en politieke verhoudingen in een gemeente. Het is van belang dat

burgemeesters ter zake de ruimte voelen om onbelemmerd op te treden. Dat is geen gegeven, maar in de praktijk sterk afhankelijk van een lokaal krachten spel. Een burgemeester heeft niet automatisch gezag, dit zal in de praktijk verworven moeten worden. Daarbij zij erkend dat burgemeesters voor hun herbenoeming in hoge mate van de raad afhankelijk zijn. Met het oog daarop is enige jaren geleden de positie van de burgemeester in het proces van herbenoeming opnieuw gedefinieerd.¹⁰ De commissaris van de Koning heeft er in de aanloop naar de herbenoeming op toe te zien dat de raad zorgvuldig met de burgemeester omgaat, bijvoorbeeld door het periodiek voeren van klankbordgesprekken, waarbij de commissaris over een afschrift van het verslag dient te beschikken om zo vroegtijdig te kunnen kennisnemen van relevante signalen. Dit alles vraagt om een goede, open communicatie tussen burgemeester en commissaris. In de Agenda Burgemeester is aangekondigd dat het Ministerie van BZK de burgemeesters meer gericht wil ondersteunen. Dat geldt zeker ook voor hun rol bij bestuurlijke integriteit; dit zal in samenspraak met het NGB verder vormgegeven worden.

De resultaten van de risicoanalyse

Tijdens de uitvoering van de risicoanalyse kunnen verschillende risico's naar voren komen. De instantie die de risicoanalyse in opdracht van de raad uitvoert en de beoogd wethouder beoordelen tijdens het gesprek de risico's, met drie mogelijke uitkomsten:

(1) de instantie die de risicoanalyse uitvoert en de beoogd wethouder komen tot de conclusie dat de geschetste risico's, gelet op een nadere uitleg van de beoogd wethouder, geen reële risico's zijn en de uitkomst van de risicoanalyse derhalve geen verdere actie vraagt.

(2) de instantie die de risicoanalyse uitvoert en de beoogd wethouder stellen samen beheersmaatregelen op om de risico's te minimaliseren. Het karakter van de beheersmaatregelen is niet eenduidig. Zo zal in het ene geval de verkoop of het voor de duur van de ambtsperiode op afstand plaatsen van een belang in een onderneming die zaken doet met de gemeente voldoende zijn om de risico's te minimaliseren, terwijl in het andere geval moet worden afgesproken dat een wethouder een bepaalde portefeuille niet onder zich krijgt.

(3) de beoogd wethouder besluit zich terug te trekken naar aanleiding van het gesprek met de instantie die de risicoanalyse uitvoert. Als dit het geval is, worden de uitkomsten van de risicoanalyse vernietigd.

Aan het eind van de risicoanalyse worden de uitkomsten van de risicoanalyse, waaronder begrepen de conclusie en aanbevelingen, gedeeld met de beoogd wethouder en de burgemeester. De beoogd wethouder kan zich dan uitlaten over de uitkomsten, zodat deze eventuele feitelijke onjuistheden kan rechtzetten en kan aangeven in hoeverre deze van plan is om uitvoering te geven aan de aanbevelingen door het nemen van beheersmaatregelen. Ook heeft de beoogd wethouder op dit moment nog de mogelijkheid zich terug te trekken. Als de beoogd wethouder besluit zich terug te trekken, worden de conclusies, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen uiteraard niet gedeeld met de raad. Wanneer de stukken met betrekking tot de risicoanalyse worden vernietigd, hangt af van hetgeen is bepaald in de gemeentelijke selectielijst voor archiefbescheiden. In de algemene maatregel van bestuur zal deze termijn voor iedere gemeente worden vastgelegd.

De burgemeester krijgt de gelegenheid de instantie die de risicoanalyse heeft uitgevoerd te bevragen om zicht te krijgen op het verloop van de risicoanalyse, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig proces. De burgemeester kan zijn bedenkingen over de uitvoering van de risicoanalyse of de uitkomsten hiervan kenbaar maken aan de raad. Dat ligt eens te meer voor de hand indien in goed overleg tussen de raad en de burgemeester zoals hierboven beschreven de burgemeester een prominentere rol toebedeeld heeft gekregen. Als de burgemeester namens de raad opdrachtgever aan een extern bureau is, of als de burgemeester optreedt als adviseur van een door de raad uit zijn midden ingestelde commissie, heeft de burgemeester de mogelijkheid om ruggenspraak te plegen. Dit is wel afhankelijk van wat de raad hierover eventueel bij verordening heeft bepaald.

Bekendmaking van de resultaten

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, blz. 5 e.v.

Zoals hierboven reeds is beschreven ontvangt de burgemeester tegelijkertijd met de beoogd wethouder de uitkomsten van de risicoanalyse, waaronder begrepen de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen. Daarmee beschikt de burgemeester dus over dezelfde informatie als de beoogd wethouder. Vanuit de taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen en toe te zien op de zorgvuldige uitvoering van de risicoanalyse, zoals voorgesteld met deze nota van wijziging, dient de burgemeester immers over voldoende informatie te beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over het verrichte onderzoek. De burgemeester zorgt er vervolgens, vanuit zijn procesverantwoordelijkheid, voor dat de raad wordt geïnformeerd over de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse. Om de proportionaliteit van de gegevensverwerking van de beoogd wethouder te waarborgen worden enkel de conclusies, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse kenbaar gemaakt aan de raad. Dit brengt met zich mee dat niet alle onderzoeksresultaten worden gedeeld met de raad; als de raad heeft besloten een commissie uit zijn midden met de risicoanalyse te belasten, dan beschikken de leden van deze commissie uiteraard wel over alle onderzoeksresultaten. Aangezien de burgemeester het proces bewaakt, hoeft de raad niet te beschikken over alle uitkomsten van het onderzoek. In verband met het belang van de bescherming van de privacy van de beoogd wethouder, wordt het wenselijk geacht enkel de conclusie, aanbevelingen en beheersmaatregelen van de risicoanalyse te delen. Het staat de raad vanzelfsprekend wel vrij om de kandidaat-wethouder zelf om aanvullende informatie te vragen die de raad nodig acht om een zorgvuldige keuze te kunnen maken met betrekking tot de benoeming. Daarin heeft de burgemeester echter geen eigenstandige rol. De conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen zien enkel op de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder zelf. Dat betekent ook dat geen persoonsgegevens van derden worden opgenomen. Ook wordt het gebruik van persoonsgegevens met betrekking tot de beoogd wethouder zoveel mogelijk beperkt. De raad kan deze conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen meewegen in haar beslissing tot benoeming.

Er worden geen uitkomsten van de risicoanalyse openbaar gemaakt voordat informatie is gedeeld met de raad. Enkel de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse worden openbaar als deze kenbaar zijn gemaakt aan de raad. Op de overige uitkomsten rust voor alle betrokkenen bij de risicoanalyse een geheimhoudingsplicht. Dit is een strikte, uit de wet voortvloeiende geheimhoudingsplicht die niet door gemeentelijke bestuursorganen opgelegd dan wel opgeheven kan worden. Deze overige uitkomsten worden dus niet openbaar. Het schenden van de geheimhouding ten aanzien van deze stukken kan worden bestraft op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Voor zover de genoemde geheimhoudingsplicht geldt, zullen op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gebaseerde verzoeken om openbaarmaking geweigerd moeten worden. Deze geheimhoudingsplicht betreft namelijk een bijzondere regeling als bedoeld in art. 2, eerste lid, Wob. Ten aanzien van de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen komt deze geheimhoudingsplicht te vervallen zodra deze, door tussenkomst van de burgemeester, zijn overgelegd aan de raad.

Op basis van artikel 24 Gemeentewet is de beraadslaging en stemming over de benoeming van wethouders openbaar. Over de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse, kan in deze openbare vergadering worden gesproken.

Wanneer de raad heeft besloten tot benoeming van de beoogd wethouder, wordt de wethouder verplicht de beheersmaatregelen openbaar te maken. Deze openbaarmaking geschiedt zowel fysiek op het gemeentehuis als elektronisch, op de website van de gemeente. Tevens kunnen de beheersmaatregelen aan bod komen bij de gebruikelijke toelichting die door het college op de portefeuilleverdeling wordt gegeven, dit is echter geen verplichting. De burgemeester ziet, vanuit zijn in artikel 170 lid 2 Gemeentewet omschreven zorgplicht, toe op de openbaarmaking van eventuele beheersmaatregelen. Daarnaast kan de raad de wethouder aanspreken op deze verplichting. Wethouders hebben echter primair zelf de verantwoordelijkheid de vereiste transparantie te betrachten bij de openbaarmaking van de beheersmaatregelen.

Nadat de wethouder is benoemd, gelden voor de overige uitkomsten van de risicoanalyse de bewaartermijnen die volgen uit de Archiefwet en de kaders die de gemeente met betrekking hierop

heeft gesteld. Het zou hierbij voor de hand liggen om aan te sluiten bij hetgeen al is geregeld in de selectielijst met betrekking tot het proces 'personen aanstellen'.¹¹

Gegevensbescherming

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Voor de risicoanalyse is het immers noodzakelijk dat persoonsgegevens verwerkt worden. Met behulp van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de risicoanalyse voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

Voor de risicoanalyse zullen persoonsgegevens verwerkt worden. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) kan dit enkel indien hiermee een legitiem doel wordt gediend. Het uiteindelijke doel van de risicoanalyse is het bevorderen van de integriteit bij het decentraal bestuur. Voor verdere toelichting op de doelen die met dit voorstel worden gediend, zij voorts verwezen naar het algemeen deel van de toelichting op deze nota van wijziging en het wetsvoorstel. De rechtsgrond voor de verwerking is een taak van algemeen belang, namelijk het waarborgen van de bestuurlijke integriteit (grondslag art. 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG) alsmede het voldoen aan de wettelijke verplichting om een risicoanalyse uit te voeren (grondslag artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c). Dit voorstel expliciteert de wettelijke grondslag die hiervoor nodig is.

Gemeenten krijgen veel ruimte om de risicoanalyse nader in te vullen, waarbij zij de AVG in acht dienen te nemen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen verdere kaders worden gesteld over de risicoanalyse. Deze bevat nadere regels met betrekking tot de categorieën persoonsgegevens die aan bod kunnen komen bij de risicoanalyse. Daarbij zal rekening worden gehouden met het waarborgen van een rechtmatige en behoorlijke verwerking. De beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging, de rechten van de betrokkenen en andere vereisten die voortvloeien uit privacyregelgeving, bieden hiervoor een kader. Voor zover gemeenten aanvullende of afwijkende regels willen stellen met betrekking tot de risicoanalyse zullen zij deze kaders ook in het oog moeten houden. Uit dit wetsvoorstel vloeien daarnaast enkele voorwaarden voort.

De gemeenteraad is bevoegd tot het stellen van de algemene kaders over de risicoanalyse en is in zoverre verwerkingsverantwoordelijke. Voor zover het gaat om de uitvoering van een specifieke risicoanalyse, is de burgemeester echter verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens. Dit hangt samen met het feit dat de burgemeester, vanuit diens taak om toe te zien op de uitvoering van de risicoanalyse, inzicht kan krijgen in de verwerkte persoonsgegevens, in tegenstelling tot de gemeenteraad, en daarmee in het concrete geval feitelijk in staat is om beslissingen te nemen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens. Deze verantwoordelijkheid maakt de burgemeester nog niet zelf verwerker in de zin van AVG, want die rol zal in de praktijk worden uitgeoefend door de instantie die de risico-analyse daadwerkelijk uitvoert. Het ligt voor de hand dat er een verwerkingsovereenkomst wordt gesloten met de instantie die de risicoanalyse uitvoert.

Uit het voorgestelde artikel 35, tweede lid, Gemeentewet volgt dat slechts persoonsgegevens kunnen worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor de risicoanalyse met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouders. Ook dienen slechts de kandidaten die daadwerkelijk als wethouder worden beoogd voor een bepaalde portefeuille aan de risicoanalyse onderworpen te worden. Bij de risicoanalyse kan met derden worden gesproken, maar aangezien de risicoanalyse uitsluitend inzicht moet bieden in de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder zelf, dient de risicoanalyse zich verder niet op deze derden te richten.

Verder is geregeld dat ten aanzien van de uitkomsten van de risicoanalyse een strikte geheimhoudingsplicht geldt, die niet door gemeentelijke bestuursorganen opgelegd dan wel opgeheven kan worden. Enkel de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen worden gedeeld met de raad en worden daarmee openbaar. Hierin worden zo min mogelijk

¹¹ Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 (Stcrt. 2020, 11143)

persoonsgegevens opgenomen. Dit betekent ook dat geen identificerende persoonsgegevens van derden worden vermeld. Verder is geregeld dat de beoogd wethouder ten minste gehoord moet worden voordat de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen worden gedeeld met de raad, zodat de beoogd wethouder in de gelegenheid is zich te uiten over de risicoanalyse en eventuele onjuistheden kan rechtzetten. Uiteraard kan de beoogd wethouder ook op meer momenten gedurende de risicoanalyse worden betrokken.

Als de beoogd wethouder zich terugtrekt voordat de raad is geïnformeerd over de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen, wordt geen enkele informatie uit de risicoanalyse openbaar gemaakt en blijft volledige geheimhouding gelden.

De AVG is niet van toepassing op Caribisch Nederland. In plaats daarvan wordt het juridisch kader gevormd door de Wet bescherming persoonsgegevens BES. De grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens is de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (art. 8, aanhef en onder e, Wet bescherming persoonsgegevens BES).

Evaluatie

De regering streeft er naar – indachtig ook de motie-Van der Graaf c.s. – dat de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse voorafgaand aan de benoeming van wethouders van kracht is bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022. Bij die verkiezingen zal dus voor het eerst op grote schaal sprake zijn van het uitvoeren van risicoanalyses. Dit zal worden geëvalueerd, waarna de uitkomsten van de evaluatie zullen worden betrokken bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur.

Elektronische openbaarmaking

De openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties zal voortaan dienen te geschieden door openbaarmaking op elektronische wijze, naast de bestaande terinzagelegging op een fysieke locatie. De reden hiervoor is dat elektronische openbaarmaking de ontsluitbaarheid van overheidsinformatie vergroot en burgers verder in staat worden gesteld om vanuit huis gegevens in te zien, zonder dat hoeft te worden afgereisd naar een door het bestuursorgaan aangewezen locatie van terinzagelegging. Dit komt bovendien de transparantie ten goede. De elektronische openbaarmaking zal gelden voor raadsleden, wethouders en de burgemeester.

De openbaarmaking geschiedt in de toekomst op twee manieren: elektronisch en door terinzagelegging op het gemeentehuis. Elektronische openbaarmaking is toegankelijker, maar is voor sommigen nog steeds een drempel. Bij de uitleg van het Verdrag van Aarhus, dat het recht op openbaarheid, inspraak en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden waarborgt, hanteert het Aarhus Convention Compliance Committee de lijn dat niet met elektronische terinzagelegging kan worden volstaan. Dit betekent niet dat de stukken die ter inzage worden gelegd in schriftelijke vorm bij het bestuursorgaan aanwezig moeten zijn. De burger kan bijvoorbeeld via een beeldscherm op het gemeentehuis toegang verkrijgen tot gegevens die in digitale vorm ter inzage zijn gelegd.

Advies en consultatie

De concept-nota van wijziging is ter advisering voorgelegd aan de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, het NGB, de Kring van Commissarissen van de Koning, de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, de Wethoudersvereniging, StatenlidNu, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de bestuurscolleges van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris voor Sint Eustatius. Met uitzondering van de Unie van Waterschappen en het bestuurscollege van Saba hebben zij allen een formele reactie uitgebracht. De Unie van Waterschappen heeft wel ambtelijk aangegeven akkoord te zijn met dit voorstel.

Gelijktijdig heeft de nota van wijziging opengestaan voor internetconsultatie. Daarbij zijn 5 reacties binnengekomen.

Uit de reacties op de concept-nota van wijziging blijkt dat het in de organieke wetgeving vastleggen van een verplichte risicoanalyse integriteit in algemene zin gesteund wordt. Ook het onderliggende doel van dit instrument, namelijk het bevorderen van de bestuurlijke integriteit op decentraal niveau, wordt onderschreven.

Adviezen van de koepels

Op hoofdlijnen is de VNG het eens met het voorstel de risicoanalyse integriteit wettelijk vast te leggen. Wel heeft zij op een aantal punten bedenkingen en doet daarbij een aantal suggesties voor mogelijke aanpassingen. Zo doet zij de aanbeveling de reikwijdte en het proces van de risicoanalyse in de wet vast te leggen. De VNG heeft bedenkingen bij het instrument van de verordening, omdat 'gemeenten daarin zelf regels kunnen vastleggen over reikwijdte en proces' en 'dit de uniformiteit in de uitvoering niet ten goede komt en een groot afbreukrisico voor kandidaat-wethouders vormt'. De regering heeft tegemoet willen komen aan de wens om meer houvast te bieden wat betreft de invulling en de uitvoering van de risicoanalyse. Daarom kiest de regering ervoor hierover nadere regels te geven in een nog vast te stellen algemene maatregel van bestuur. De verplichting voor gemeenten om de inhoud en reikwijdte van de risicoanalyse nader te regelen bij verordening komt daarmee te vervallen. De regering benadrukt dat zij ruimte wil blijven bieden voor lokaal maatwerk en gemeenten stimuleert om zelf te kiezen voor een uitgebreidere invulling van de risicoanalyse, vooruitlopend op de algemene maatregel van bestuur.

Verder spreekt de VNG uit dat het wenselijk is de Handleiding basisscan integriteit te actualiseren en eventueel een modelverordening te maken, om gemeenten richting te geven bij de uitvoeringspraktijk. De regering zal de Handleiding basisscan integriteit naar aanleiding van het opnemen van de verplichte risicoanalyse in de wet actualiseren. Het is aan de VNG zelf om eventueel een modelverordening op te stellen, zoals zij vaker doet indien hier behoefte aan bestaat. Uiteraard kan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij ondersteuning bieden als dit nodig is.

De VNG vraagt, net als de AP, ook bijzondere aandacht voor de bescherming van de persoonsgegevens van kandidaat-wethouders en de positie van de organen die als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG kunnen worden aangemerkt. Dit is in de toelichting verduidelijkt.

Het IPO en de Kring van Commissarissen van de Koning geven aan dat de aanvullende voorstellen in de nota van wijziging goed en logisch in elkaar zitten en aansluiten bij de doelstelling de integriteit van het decentraal bestuur te bevorderen. Zij doen wel de suggestie in de wet op te nemen dat aan de raad enkel de informatie verstrekt zou moeten worden of wel of geen belemmeringen voor de benoeming van een kandidaat-wethouder zijn geconstateerd bij het uitvoeren van de risicoanalyse. Deze suggestie is niet overgenomen. De raad is verantwoordelijk voor de benoeming van wethouders en moet derhalve in staat worden gesteld een zorgvuldige afweging te maken ten aanzien van de benoembaarheid van kandidaat-wethouders. Voor die afweging is het noodzakelijk dat raadsleden kennis kunnen nemen van de conclusies, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse.

Verder vragen het IPO en de Kring van Commissarissen van de Koning zich af of de risicoanalyse ook uitgevoerd moet worden indien een wethouder opnieuw benoemd wordt. Dat is inderdaad het geval, een nieuwe termijn geldt als een nieuwe benoeming, en dit is in de toelichting verduidelijkt.

Het IPO en de Kring van Commissarissen van de Koning geven ook nog in overweging te vermelden dat de geheimhoudingsplicht die in het wetsvoorstel is opgenomen, een bijzondere regeling is in de zin van art. 2, eerste lid, Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Indien derden met een beroep op de Wob de rapportage van de risicoanalyse opvragen, wordt om die reden niet toegekomen aan de toetsing aan de weigeringsgronden in de Wob. De regering is het IPO en de Kring erkentelijk voor deze suggestie en deze is verwerkt in de toelichting.

Advies AP

Door de AP wordt geadviseerd om in de toelichting uiteen te zetten welke waarborgen voor verwerking in overeenstemming met de AVG naar verwachting nog door de gemeente bij

verordening geregeld zullen moeten worden en per waarborg te bezien of afwegingsruimte voor elke gemeente ook op dat vlak daadwerkelijk wenselijk is. Verder wordt het wetsvoorstel aangevuld met waarborgen ter bescherming van persoonsgegevens, waarvan wordt vastgesteld dat deze sowieso algemeen dienen te worden gehanteerd bij het uitvoeren van de risicoanalyse. De regering heeft besloten om een algemeen kader, inclusief waarborgen omtrent de AVG, op te nemen in een algemene maatregel van bestuur. De verordening is dan alleen nodig als een gemeente ervoor kiest om aanvullende of afwijkende zaken te regelen.

De AP neemt verder de gelegenheid te baat om zich uit te spreken over het voorstel van wet en de aspecten daarvan die samenhangen met de bescherming van persoonsgegevens. De AP adviseert om de gegevensbeschermingsaspecten alsnog te onderbouwen in de toelichting bij de nota van wijziging. Tot slot adviseert de AP om het voorstel van wet en de nota van wijziging voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES. De regering acht het niet nodig om advies te vragen, aangezien er door de consultatiereacties van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de bestuurscolleges van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris voor Sint Eustatius in combinatie met het advies van de AP reeds een compleet beeld is van de relevante aspecten rond de bescherming van persoonsgegevens in Caribisch Nederland.

Adviezen beroepsorganisaties

Het NGB reageert op hoofdlijnen positief op de nota van wijziging en geeft aan dat het goed is dat de vrijblijvendheid ten aanzien van de risicoanalyse verdwijnt. Wel pleit het NGB ervoor de reikwijdte van de risicoanalyse wettelijk in te kaderen, om een eenduidige en objectieve basis voor de benoembaarheid van kandidaat-wethouders te creëren. De regering heeft ervoor gekozen om in de gevraagde inkadering te voorzien bij algemene maatregel van bestuur, zoals is toegelicht naar aanleiding van de gelijklopende suggestie van de VNG op dit punt.

Ook spreekt het NGB de zorg uit dat onduidelijkheid over de taken en de verantwoordelijkheden van de burgemeester op het punt van de risicoanalyse burgemeesters in een kwetsbare positie kan brengen. Het NGB doet daarom de aanbeveling te verduidelijken wat de reikwijdte is van de rol die de burgemeester dient te vervullen bij de risicoanalyse, in relatie tot de eindverantwoordelijkheid van de raad. De regering begrijpt de behoefte die bestaat bij burgemeesters aan duidelijkheid over hun rol en heeft de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de burgemeesters nader verduidelijkt in de toelichting. De burgemeester heeft de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat de risicoanalyse daadwerkelijk en op correcte wijze wordt uitgevoerd, rekening houdend met de kaders die de raad heeft gesteld, maar is niet verantwoordelijk voor de uitkomsten van de risicoanalyse in een concreet geval. De wettelijke normering van de risicoanalyse beoogt de burgemeester te faciliteren bij het uitoefenen van de taak die hij op grond van art. 170, tweede lid, Gemeentewet heeft om de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen.

Verder doet het NGB de suggestie de burgemeester in alle gevallen inzicht te geven in het complete rapport van bevindingen naar aanleiding van de risicoanalyse. De regering benadrukt in reactie hierop dat de burgemeester vanuit zijn verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de (correcte) uitvoering van de risicoanalyse, dient te beschikken over voldoende informatie om zorgvuldig te kunnen oordelen over de kwaliteit van het onderzoek. De burgemeester wordt daarom, tegelijk met de beoogde wethouder, op de hoogte gesteld van alle uitkomsten van de risicoanalyse.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR) onderstreept het belang van het bewaken en bevorderen van de integriteit van het decentraal bestuur, maar benadrukt dat het aan gemeenten zelf is om te bepalen hoe hieraan vorm wordt gegeven. De vraag welke conclusies moeten worden getrokken uit de uitkomsten van de risicoanalyse zou volgens de NVvR dan ook altijd door de raad zelf moeten worden beantwoord, rekening houdend met de lokale context. De regering is het met de NVvR eens dat de beslissing welke consequenties worden verbonden aan de uitkomsten van de risicoanalyse uiteindelijk aan de raad is. De raad is verantwoordelijk voor de benoeming van de wethouders en beoordeelt in dat kader of de conclusies die voortvloeien uit de risicoanalyse in de weg staan aan de benoembaarheid van een kandidaat-wethouder.

Daarnaast vraagt de NVvR zich af of de wettelijke verankering van de risicoanalyse wel urgent is, gelet op het (geringe) aantal wethouders dat ten val komt als gevolg van integriteitsschending. De regering benadrukt dat het doel van de wettelijk verplichte risicoanalyse breder is dan enkel het voorkomen van integriteitsschendingen die kunnen leiden tot het aftreden van wethouders. De resultaten van de risicoanalyse kunnen de raad inzicht bieden in de risico's en kwetsbaarheden die bestaan met betrekking tot (de omgeving van) een kandidaat-wethouder en daarnaast wordt met de risicoanalyse ook beoogd bewustwording bij de kandidaat-wethouder zelf te creëren over mogelijk aanwezige integriteitsrisico's. Het in een vroeg stadium inzichtelijk maken van aanwezige risico's draagt eraan bij dat tijdig preventieve maatregelen kunnen worden genomen, om te voorkomen dat tijdens het wethouderschap een integriteitsschending kan plaatsvinden.

De NVvR stipt verder aan dat een uitgebreide risicoanalyse, met name voor kleine gemeenten, belemmerd zou kunnen worden door de hoge kosten die verbonden zouden zijn aan een risicoanalyse. De regering heeft begrip voor deze zorg, maar plaatst hierbij de kanttekening dat de risicoanalyse in de praktijk in veel gemeenten – ook kleine – al wordt uitgevoerd. Gelet op het relatief beperkte aantal kandidaten waarvoor de risicoanalyse in een gemeente zal moeten worden toegepast, zullen de kosten die hieraan verbonden zijn naar verwachting hanteerbaar zijn, gelet op het budget dat gemeenten gemiddeld genomen ter beschikking hebben voor bestuurskosten.

De Wethoudersvereniging steunt de wettelijke verankering van de risicoanalyse en waardeert positief dat de verplichte risicoanalyse niet als benoembaarheidsvereiste is opgenomen in de Gemeentewet. Wel geeft de Wethoudersvereniging er de voorkeur aan dat de reikwijdte van de risicoanalyse in de wet wordt opgenomen, om verschillen tussen gemeenten in de uitvoering en de kosten te voorkomen. Zoals hierboven opgemerkt naar aanleiding van het advies van de VNG en het NGB, komt de regering tegemoet aan de wens om meer inkadering van de risicoanalyse op centraal niveau. Hiertoe zullen de invulling en de uitvoering van de risicoanalyse nader worden ingevuld bij algemene maatregel van bestuur.

De Wethoudersvereniging stipt ook aan dat de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de risicoanalyse van kandidaat-wethouders die zich gedurende het proces hebben teruggetrokken, op geen enkele wijze openbaar zouden mogen zijn. De regering is het eens met deze reactie en heeft naar aanleiding daarvan duidelijker in de toelichting opgenomen dat de resultaten van de risicoanalyse van kandidaten die zich teruggetrokken hebben, vernietigd dienen te worden.

Verder vraagt de Wethoudersvereniging zich af welke bevoegdheden de burgemeester heeft indien hij constateert dat de risicoanalyse niet op correcte wijze wordt uitgevoerd. De zorg bestaat namelijk dat een eventuele verbijzondering van die bevoegdheden zou kunnen leiden tot een spanning tussen de rol die de burgemeester heeft als voorzitter van het college en zijn rol als toezichthouder op de risicoanalyse. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel de burgemeester geen nieuwe bevoegdheden geeft. Op grond van art. 170, tweede lid, Gemeentewet heeft de burgemeester reeds de taak de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen, bij wijze van zorgplicht. Met de wettelijke normering van de risicoanalyse wordt burgemeesters een handvat aangereikt om invulling te geven aan die taak. Om spanning tussen de verschillende rollen van de burgemeester zoveel mogelijk te voorkomen, wordt de verantwoordelijkheid van de burgemeester beperkt tot het bewaken van het proces. Hij dient erop toe te zien dat de risicoanalyse daadwerkelijk en correct wordt uitgevoerd. Hij is niet verantwoordelijk voor de uitkomst van de risicoanalyse in een concreet geval.

De Wethoudersvereniging wijst er voorts nog op dat in de toelichting niet duidelijk wordt vermeld wat er met de uitkomsten van de risicoanalyse gebeurt nadat een wethouder is benoemd. De regering dankt de Wethoudersvereniging voor deze reactie en heeft in de toelichting verduidelijkt dat met betrekking tot de conclusie en de aanbevelingen die volgen uit de risicoanalyse, de bewaartermijnen gelden die de gemeente op grond van de Archiefwet heeft vastgesteld.

StatenlidNu reageert positief op de wettelijke verankering van de risicoanalyse en erkent ook de noodzaak hiertoe. In de reactie wordt aangegeven dat de nota van wijziging een goede aanvulling vormt op het reeds ingediende wetsvoorstel.

Adviezen Caribisch Nederland

De Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geeft in zijn reactie op de concept-nota van wijziging aan dat hij achter het wettelijk verankeren van de risicoanalyse staat. Hij geeft dan ook aan mee te willen werken aan de uitvoering van de risicoanalyse en de openbare lichamen waar nodig te zullen ondersteunen. Wel geeft de Rijksvertegenwoordiger de regering een aantal specifieke aandachtspunten voor Caribisch Nederland mee. Zo doet hij de suggestie de uitvoering van de risicoanalyse altijd aan een extern bureau op te dragen, om enige afstand te creëren. De regering erkent dat het in sommige gevallen de meest wenselijke optie kan zijn om de risicoanalyse uit te laten voeren door een extern bureau en laat deze optie in de wet dan ook open. De regering kiest er echter niet voor om dit verplicht voor te schrijven. De eilandsraad dient, naargelang de lokale omstandigheden en capaciteit, een eigen afweging te kunnen maken over wie de risicoanalyse uitvoert.

Verder wijst de Rijksvertegenwoordiger op de wenselijkheid van een modelverordening ten aanzien van de verordening die de raad moet vaststellen met betrekking tot de risicoanalyse. De regering ziet op dit moment geen noodzaak tot een modelverordening, omdat de verordeningplicht met betrekking tot de risicoanalyse geen onderdeel meer uitmaakt van de Nota van Wijziging.

De plaatsvervangend Regeringscommissaris van Sint Eustatius heeft aangegeven zich te kunnen vinden in het voorstel.

Het openbaar lichaam Bonaire spreekt steun uit voor de wettelijke normering van de risicoanalyse. Bonaire is ook positief over de ruimte die in het wetsvoorstel wordt geboden voor lokaal maatwerk. Wel geeft ook Bonaire aan dat het wenselijk is als de VNG, in samenwerking met BZK, een modelverordening vaststelt. Zoals ook in reactie op de Rijksvertegenwoordiger is aangegeven, is niet langer sprake van een verordeningplicht als het gaat om de nadere invulling van de risicoanalyse.

Verder vraagt Bonaire zich af of bij de uitvoering van de risicoanalyse gebruik kan worden gemaakt van de expertise van onderzoekers uit Europees Nederland of van de andere eilanden. Afhankelijk van de behoefte kan de reeds bestaande expertise bij bepaalde onderzoekers in Europees Nederland ten aanzien van de risicoanalyse uiteraard worden benut. Verder benadrukt de regering dat bij de ondersteuning bij de implementatie van de risicoanalyse bijzondere aandacht zal worden gegeven aan de openbare lichamen.

Reacties internetconsultatie

De reacties op de internetconsultatie komen voornamelijk van burgers. De reacties zijn overwegend instemmend als het gaat om de wettelijke verankering van de risicoanalyse in algemene zin. Wel worden op sommige punten kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde invulling daarvan. Dit heeft niet geleid tot wijziging van de nota van wijziging.

II Toelichting - onderdeelsgewijs

Onderdeel A, F, K en O (artikelen 12 Gemeentewet, 11 Provinciewet, 32 Waterschapswet en 13 WolBES)

Dit onderdeel regelt dat de openbaarmaking van nevenfuncties van raadsleden voortaan geschiedt op elektronische wijze, naast de bestaande terinzagelegging op een fysieke locatie.

Onderdeel B, G, L en P (artikelen 35 Gemeentewet, 35 Provinciewet, 41 Waterschapswet en 37 WolBES)

Met deze wijziging wordt voorgesteld om wettelijk verplicht te stellen dat voorafgaand aan de benoeming een risicoanalyse wordt uitgevoerd met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder. Dit gebeurt in artikel 35 Gemeentewet, waarin de benoeming van wethouders door de raad is vastgelegd. Anders dan bij de VOG is de benoembaarheid van de wethouder wettelijk gezien niet gebonden aan een bepaalde uitkomst van de risicoanalyse. Daarom wordt de risicoanalyse niet opgenomen in artikel 36a Gemeentewet, waarin de benoembaarheidsvereisten zijn opgenomen.

Om aan de lokale invulling van de inhoud en het proces van de risicoanalyse door de raad de benodigde ruimte te geven, wordt in het artikel enkel opgenomen dat er een risicoanalyse dient

plaats te vinden voorafgaand aan de benoeming. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de inhoud, reikwijdte en uitvoering van de risicoanalyse. De gemeentelijke bevoegdheid op grond van art. 121 Gemeentewet om verordeningen vast te stellen met betrekking tot de risicoanalyse blijft nadrukkelijk gehandhaafd.

Voor de betrokkenen bij de risicoanalyse geldt een geheimhoudingsplicht, welke rechtstreeks uit de wet voortvloeit en niet door gemeentelijke bestuursorganen kan worden opgeheven. Daarbij moet worden aangetekend dat ingevolge artikel 24 van de Gemeentewet de beraadslaging en stemming over de benoeming van wethouders enkel in een openbare vergadering kunnen plaatsvinden. Daarom komt de geheimhoudingsplicht te vervallen ten aanzien van de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen, zodra deze door tussenkomst van de burgemeester zijn overgelegd aan de raad. Dit dient pas te gebeuren als de risicoanalyse volledig is afgerond en de beoogd wethouder niet heeft besloten zich terug te trekken.

Bij de uitkomsten van de risicoanalyse gaat het om wat er in brede zin uit de analyse naar voren is gekomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om informatie die uiteindelijk niet relevant is bevonden. De conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen maken onderdeel uit van de uitkomsten.

De conclusie is een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek die relevant zijn voor de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder zelf en het uitvoeren van het ambt als wethouder, waarin enkel persoonsgegevens worden opgenomen voor zover noodzakelijk om de raad te informeren. Het is denkbaar dat hiervoor kan worden volstaan met de mededeling dat er geen relevante risico's zijn vastgesteld. De conclusie wordt gedeeld met de raad. De aanbevelingen van de instantie die de risicoanalyse uitvoert over het mitigeren van de risico's en de beheersmaatregelen die de beoogd wethouder eventueel naar aanleiding hiervan neemt, worden eveneens gedeeld met de raad.

Onderdeel C, H, M en Q (artikelen 41b Gemeentewet, 40b Provinciewet, 44k, 45, 47 en 48 Waterschapswet en 48 WolBES)

In de voorgestelde aanpassing van artikel 41b wordt voorzien in een verplichting van de wethouder om na diens benoeming niet enkel nevenfuncties, maar tevens eventuele beheersmaatregelen naar aanleiding van de risicoanalyse, openbaar te maken.

Het openbaar maken van beheersmaatregelen betekent niet dat de gehele uitkomsten van de risicoanalyse openbaar gemaakt moeten worden. Het gaat uitsluitend om het openbaar maken van relevante maatregelen die zijn of zullen worden genomen om eventuele risico's zoals gebleken uit de risicoanalyse te mitigeren.

Artikel 47 Waterschapswet wordt aangepast in verband met een technische verbetering. Aan de voorzitter van het waterschap kan ontheffing worden verleend ten aanzien van bepaalde verboden handelingen, net zoals nu al het geval is bij leden van het algemeen bestuur. Deze ontheffing wordt verleend door de commissaris van de Koning, in aansluiting bij de overeenkomende regeling in de Gemeentewet met betrekking tot de burgemeester.¹² De commissaris van de Koning treedt in deze hoedanigheid op als rijksorgaan.

Verder wordt geregeld dat de openbaarmaking van nevenfuncties, inkomsten uit nevenfuncties en beheersmaatregelen van wethouders voortaan geschiedt op elektronische wijze, naast de bestaande terinzagelegging op een fysieke locatie. Voor waterschappen wordt dit in onderdeel M tevens geregeld voor de openbaarmaking van nevenfuncties en de inkomsten daaruit van de voorzitter.

Onderdeel D, I en R (artikelen 67 Gemeentewet, 66 Provinciewet en 79 WolBES)

Dit onderdeel regelt dat de openbaarmaking van nevenfuncties en de inkomsten daaruit van de burgemeester voortaan geschiedt op elektronische wijze, naast de bestaande terinzagelegging op een fysieke locatie.

¹² Artikel 69, eerste lid, Gemeentewet

Onderdeel E, J, N en S (artikelen 170 Gemeentewet, 175 Provinciewet, 94 Waterschapswet en 172 en 194 WolBES)

De burgemeester heeft reeds op grond van artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet de zorgplicht de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Vanuit deze rol en taak wordt voorgesteld in de wet op te nemen dat de burgemeester ook toeziet op het op zorgvuldige wijze uitvoeren van de risicoanalyse voor kandidaat-wethouders. Dit sluit aan bij de regeling waarin is neergelegd dat de resultaten van de risicoanalyse door tussenkomst van de burgemeester met de raad worden gedeeld. Hiermee wordt beoogd dat de burgemeester toeziet op het uitvoeren van de risicoanalyse.

Verder wordt geregeld dat de openbaarmaking van nevenfuncties en de inkomsten daaruit van de Rijksvertegenwoordiger voortaan geschiedt op elektronische wijze, naast de bestaande terinzagelegging op een fysieke locatie.

Onderdeel T (artikel X 9 Kieswet)

Dit onderdeel regelt dat artikel D 8 Kieswet ook van toepassing is op het besluit van het vertegenwoordigend orgaan, bedoeld in artikel X 4a, derde lid, Kieswet. Het gaat hierbij om een besluit met betrekking tot de vraag of een lid van het algemeen bestuur van de categorie, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, Waterschapswet, een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit of dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult. Deze technische aanpassing regelt dat deze procedure met betrekking tot het waterschap verder gelijk wordt getrokken met de overeenkomstige regeling voor gemeenten en provincies.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,