



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)
Mw. drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
23 maart 2021
Kenmerk
TRE/U202100222
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)

Onderwerp

Consultatie Nota van Wijziging wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Geachte mevrouw Ollongren,

Bedankt dat u ons in de gelegenheid stelt om te reageren op het voornemen om de risicoanalyse integriteit voorafgaand aan de benoeming van kandidaat-wethouders verplicht te stellen. Dat geldt ook voor het voornemen van de verplichting om nevenfuncties terstond en tevens op elektronische wijze na benoeming tot lid van de gemeenteraad of aanvaarding van een andere functie openbaar te maken.

Verplichte risicoanalyse voor kandidaat-wethouders

Op hoofdlijnen zijn we het eens met uw voorstel over de verplichte risicoanalyse voor kandidaat-wethouders. Dat geldt in ieder geval voor de keuze om de verplichte risicoanalyse geen benoembaarheidsvereiste te laten zijn. Wel hebben wij bedenkingen bij het instrument van de verordening nu gemeenten daarin zelf regels kunnen vastleggen over reikwijdte en proces. Daarmee krijgen gemeenten de ruimte om de risicoanalyse naar eigen inzicht vorm te geven: dat komt de uniformiteit in de uitvoering niet ten goede en vormt een groot afbreukrisico voor kandidaat-wethouders. Wij pleiten er met nadruk voor om dit in de wet zelf uit te werken.

Bovendien vragen wij ons af of de planning voor het invoeren realistisch is. Indien u van mening bent dat er ondanks onze bezwaren toch materiële wetgeving dient te komen, verzoeken wij u de coördinatie en financiering van deze beleidsambitie voortvarend ter hand te nemen. Omdat het om de uitvoering van formele wetgeving gaat, vragen wij u een projectorganisatie op te zetten en te financieren die ervoor zorgt dat onder uw leiding, en met medewerking van de VNG, een actuele handleiding en eventueel een modelverordening worden gemaakt die richtinggevend zijn voor de uitvoeringspraktijk.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Verder hebben we nog drie specifieke aandachtspunten. Ten eerste willen we in de toelichting de explicietere verantwoordelijkheid van burgemeester en de openbare besluitvorming over de uitkomsten van de risicoanalyse nog verduidelijkt zien. Ten tweede vragen wij uw bijzondere aandacht voor de bescherming van de persoonsgegevens van de kandidaat-wethouder en de positie van de gemeentelijke bestuursorganen die in de uitvoering van de risicoanalyse kunnen worden aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG). Ten derde kunnen er ten aanzien van de verplichte risicoanalyse complicaties optreden bij een gemeentelijke herindeling.

Tot slot geven wij u met nadruk mee dat de implementatie van het wetsvoorstel een extra financiële last voor gemeenten veroorzaakt. Die bestaat uit een groot aantal te verrichten risicoanalyses waar gemeenten externe bureaus voor inschakelen. Deze bureaus rekenen een commercieel tarief voor de risicoanalyses. In de toelichting op het wetsvoorstel ontbreekt informatie over deze financiële consequenties voor gemeenten. De VNG gaat uit van een reële financiële compensatie voor deze nieuwe taak en verantwoordelijkheid van gemeenten.

Keuze voor een verordening heroverwogen

Wij hebben onze bedenkingen bij het instrument van een gemeentelijke verordening met betrekking tot het vaststellen van regels over ten minste de reikwijdte en het proces van de risicoanalyse. Wij twijfelen met name over de beoogde ruimte voor gemeenten om de risicoanalyse naar eigen inzicht nader in te vullen en pleiten er met nadruk voor om dit in de wet zelf uit te werken. Het is met het oog op de rechtszekerheid wenselijk dat bestuurlijke integriteit in de ene gemeente niet een andere invulling kan krijgen dan in de andere gemeente. U geeft dit in de toelichting ook zelf als doel aan. Uniformiteit, zorgvuldigheid en voorspelbaarheid kunnen zorgen voor een goede balans tussen de gewenste integriteit van de wethouder en de aantrekkelijkheid van het ambt. Wij verzoeken u deze overwegingen zorgvuldig te betrekken in de nota van wijziging.

Mocht u toch vasthouden aan een verordening dan blijkt uit de toelichting bij de nota van wijziging dat hierin verschillende onderwerpen moeten worden geregeld, zoals de rol van de burgemeester, de bronnen die worden gebruikt voor de analyse, de aspecten die worden besproken, de informatie die wordt betrokken en op welke manier de privacy wordt gewaarborgd van de beoogd wethouder en derden die eventueel worden betrokken in de risicoanalyse. Dat alles zou vragen om een uitgesproken gedetailleerde beschrijving in de verordening van hoe de risicoanalyse zal worden uitgevoerd. Kandidaat-wethouders moeten immers vooraf weten waar ze aan toe zijn. Dit brengt met zich mee dat de verordening de procedure en de inhoud van de risicoanalyse sluitend moet beschrijven.

Als dat niet sluitend wordt geregeld, lopen kandidaat-wethouders een ernstig afbreukrisico. Dit kan ertoe leiden dat een kandidaat-wethouder niet wordt benoemd en ook bij andere overheden geen kans meer maakt. In het uiterste geval kan een onvolledige of onzorgvuldige regeling leiden tot schadeclaims en een afname van de aantrekkelijkheid van het ambt. Dit brengt met zich dat de risicoanalyse een bepaald gewicht moet hebben en voldoende uitgewerkt moet zijn.

Aanvullende informatie nodig voor implementatie

De implementatietermijn is voor ons een belangrijk aandachtspunt. U beoogt dat gemeenten de verplichte risicoanalyse toepassen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022. Om dit te realiseren, is het essentieel dat:

- de gewijzigde bepaling uiterlijk op 1 januari 2022 van kracht is;
- gemeenten aan de slag kunnen met een uniforme regeling;
- gemeenten hierbij ook gebruik kunnen maken van een actuele handleiding.

Zoals eerder aangegeven, twijfelen wij zeer of uw ambitie haalbaar is voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022. De verplichte risicoanalyse zal voor politieke partijen aanleiding zijn om bij het werven voor en het samenstellen van de kandidatenlijst rekening te houden met de analyse en de eventuele uitkomsten daarvan. De laatste dag van de kandidaatstelling is al op 31 januari 2022. Bovendien zullen gemeenten nog veel handelingen moeten verrichten om uw beleidsambitie uit te kunnen voeren.

U wilt de bestaande Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders (BZK, 2019) aanbevelen voor de verplichte risicoanalyse. We gaan graag zo snel mogelijk met u na of deze handleiding nog moet worden geactualiseerd en verzoeken u de coördinatie hiervan ter hand te nemen. In de handleiding staan al belangrijke noties. Zo is de noodzaak van wederhoor opgenomen. De kandidaat dient de mogelijkheid te hebben om te reageren op de conceptrapportage. Dit moment biedt de kandidaat tevens de mogelijkheid om zijn kandidaatstelling in te trekken.

Verantwoordelijkheid burgemeester nader duiden

De burgemeester heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen (artikel 170 van de Gemeentewet). Met het wetsvoorstel krijgt de burgemeester een explicietere verantwoordelijkheid in het benoemingsproces van kandidaat-wethouders en tijdens de collegeperiode. Dit kan hem of haar politiek kwetsbaar maken. In welke mate is een burgemeester als opdrachtgever bijvoorbeeld verantwoordelijk te houden voor een zorgvuldige uitvoering door een externe partij? En in hoeverre is de burgemeester aanspreekbaar op informatie die de (kandidaat-)wethouder verzwijgt? Hoe ver moet de burgemeester doorvragen? En waarom zou een vertrouwenscommissie hier niet ook een rol in kunnen spelen? Hierover zou de toelichting volgens ons meer duidelijkheid moeten geven.

Openbare besluitvorming zonder onderliggende informatie uitleggen

In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de openbare informatie van de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen uit de risicoanalyse en de onderliggende informatie uit de risicoanalyse waar een absolute geheimhoudingsplicht voor geldt. We begrijpen dat hiermee de privacy van de kandidaat-wethouder wordt beschermd. Alleen is het voor de gemeenteraad lastig om bevindingen te formuleren zonder kennis te hebben van de onderliggende feiten en is de risicoanalyse hierdoor niet controleerbaar voor de gemeenteraad.

De kandidaat-wethouder kan zich zonder feitelijke informatie ook moeilijk verdedigen tegenover de gemeenteraad en de burgemeester krijgt dan een grote verantwoordelijkheid voor het advies aan de gemeenteraad. De toelichting bij de nota van wijziging zou over deze essentiële aspecten volgens ons meer uitleg moeten bevatten. Verder is belangrijk dat in de toelichting nog aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van conflicten over de deugdelijkheid van de risicoanalyse, over de aanvaardbaarheid van voorgestelde maatregelen of over de kwaliteit of de uitkomsten van het integriteitsonderzoek.

Persoonsgegevens kandidaat-wethouder maximaal beschermen

Wij pleiten voor een maximale bescherming van persoonsgegevens van kandidaat-wethouders tijdens de uitvoering van een risicoanalyse. Een dergelijke analyse moet wat ons betreft dezelfde mate van bescherming in de procedure kunnen bieden zoals dat het geval is bij de veiligheidsonderzoeken uitgevoerd door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de screeningsautoriteit Justis. Afbreukrisico voor betrokkenen moet worden voorkomen. Staat u ervoor in dat met dit wetsvoorstel de bescherming van persoonsgegevens van kandidaat-wethouders tijdens de uitvoering van een risicoanalyse maximaal is gewaarborgd? Bent u van mening dat de voorgestelde risicoanalyse kan worden geregeld in een materiële wet? Of zou dit moeten worden geregeld in de formele wet?

Eisen aan rechtmatige verwerking van persoonsgegevens toelichten

Op gemeenten rust de verantwoordingsplicht om als verwerkingsverantwoordelijke te kunnen aantonen en onderbouwen dat een verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is geschied. Een verwerking is rechtmatig als aan een aantal eisen wordt voldaan. Verwerking dient te geschieden ten behoeve van een duidelijk omschreven doel. In de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt het doel van de procedure gegeven (conform artikel 5 van de AVG). Verwerking is verder rechtmatig als deze noodzakelijk is op grond van één van de rechtsgronden uit artikel 6 van de AVG. Wij vragen u te motiveren waarom u niet hebt gekozen voor de grondslag van de wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onder c. van de AVG). Het wetsvoorstel beoogt immers de risicoanalyse wettelijk te verplichten.

De verwerking mag niet bovenmatig zijn en moet ter zake dienend zijn. De verwerking mag slechts die persoonsgegevens betreffen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de risicoanalyse. U vermeldt in de toelichting dat uit het voorgestelde betreffende artikel volgt dat in de uitvoering van de risicoanalyse slechts persoonsgegevens kunnen worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor de risicoanalyse met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouders. Bent u van mening dat deze vermelding in de toelichting bij het wetsvoorstel voldoende waarborg is om het beperken van de verwerking tot slechts voor het uitvoeren van de risicoanalyse noodzakelijke persoonsgegevens te garanderen? Op de verwerkingsverantwoordelijke rust ook een informatieplicht jegens de kandidaat-wethouder, niet alleen aan het slot maar ook voor aanvang van de procedure. Deze informatieplicht zien wij graag vermeld in het wetsvoorstel.

Verwerkingsverantwoordelijke, verwerker en verwerkersovereenkomst verduidelijken

Wij verzoeken u om in de toelichting bij het wetsvoorstel duidelijk te maken wanneer gemeentelijke bestuursorganen en/of externe bureaus in de uitvoering van de risicoanalyse optreden in de rol van verwerkingsverantwoordelijke dan wel verwerker in de zin van de AVG.

Afhankelijk van de verhouding tussen deze rollen zullen gemeenten de VNG-Standaard Verwerkersovereenkomst Gemeenten, willen kunnen overleggen. Gemeenten zijn in de rol van verwerkingsverantwoordelijke op basis van de AVG verplicht om een verwerkersovereenkomst te sluiten met externe partijen die namens de gemeenten persoonsgegevens verwerken. De Standaard Verwerkersovereenkomst Gemeenten bevat één uniforme set aan afspraken over het verwerken van persoonsgegevens tussen gemeenten als opdrachtgever en hun opdrachtnemers. De voorwaarden in deze verwerkersovereenkomst kwamen tot stand in nauw overleg met gemeenten en derde partijen. Deze Standaard Verwerkersovereenkomst Gemeenten wordt gebruikt sinds 1 januari 2020 en is omarmd door diverse derde partijen.

Meer duidelijkheid over externe partijen nodig

In de toelichting bij het wetsvoorstel opent u de mogelijkheid dat gemeenten de uitvoering van de risicoanalyse kunnen uitbesteden aan een externe partij. Wij vragen uw aandacht voor het feit dat externe bureaus hun informatiebeveiliging op orde zullen moeten hebben, passende technische en organisatorische maatregelen zullen moeten hebben getroffen, een passend gegevensbeschermingsbeleid zullen moeten voeren en over goedgekeurde gedragscodes en certificeringsmechanismen zullen moeten beschikken.

In dat kader hebben wij een aantal vragen:

- Gaat het om één extern bureau?
De keuze voor één bureau, vastgelegd in de formele wet, zal zeker de uniforme werkwijze in de uitvoering van de risicoanalyse bevorderen. Bovendien is er dan een goed aanknopingspunt voor het opstellen van een eventuele verordening;
- Gaat het om meerdere externe bureaus?
Zoals we in de voorgaande paragraaf melden, zullen deze externe bureaus zich geconfronteerd zien met op de Standaard Verwerkersovereenkomst Gemeenten aanvullende, uiteenlopende afspraken met gemeenten. Is dat een wenselijke situatie?
- Welke externe partijen heeft u exact voor ogen? Doelt u wellicht op externe partijen aan welke op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus een vergunning is afgegeven ten behoeve van de uitvoering van screeningsonderzoeken? Gelden er kwaliteitsnormen voor die bureaus, wie ziet daar op toe en worden de persoonsgegevens voldoende beschermd?

Complicaties bij gemeentelijke herindeling

Net zoals we bij de reactie op het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur hebben laten weten, kunnen er ook ten aanzien van de verplichte risicoanalyse complicaties optreden bij een gemeentelijke herindeling. Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden er verplichte herindelingsverkiezingen plaats medio november van het jaar voor de herindelingsdatum. Na deze verkiezingen tot uiterlijk 31 december is het zaak de coalitieonderhandelingen af te ronden en de kandidaat-wethouders te vinden. Op grond van het conceptwetsvoorstel wordt een risicoanalyse verplicht voorafgaand aan de benoeming van kandidaat-wethouders.

Bij gemeentelijke herindeling is er echter pas een nieuwe gemeente en dus een gemeenteraad met ingang van de herindelingsdatum 1 januari van het jaar na inwerkingtreding van de herindelingswet. Het is ook dan die nieuwe raad die de uitkomsten van de risicoanalyse kan beoordelen. Daarbij is echter de eerste volzin van artikel 56 lid 3 van de Wet algemene regels herindeling relevant: "De eerste vergadering van de raad wordt gehouden op de eerste werkdag, volgende op de datum van herindeling. In deze vergadering worden de wethouders benoemd." Het is dus de vraag of het in de praktijk en gelet op de termijn van twee werkdagen na 1 januari wel gaat lukken om een risicoanalyse aan de raad van de nieuwe gemeente voor te leggen, de raad daarvan kennis te laten nemen en in dezelfde raadsvergadering de wethouders te benoemen.

Nevenfuncties terstond en ook elektronisch openbaar maken

In de toelichting op het wetsvoorstel staat duidelijke informatie over de meerwaarde van elektronische openbaarmaking van nevenfuncties, de relatie met het Verdrag van Aarhus, de manier waarop nevenfuncties op het gemeentehuis ter inzage kunnen worden gelegd en de gedachte achter de plicht van openbaarmaking. Die informatie onderschrijven we. Alleen vinden we

het belangrijk dat in de toelichting nog informatie komt te staan over de consequenties wanneer een burgemeester, wethouder of raadslid een nevenfunctie niet terstond openbaar maakt.

We zijn van mening dat de verplichte risicoanalyse voor kandidaat-wethouders met het oog op uniformiteit en voldoende waarborgen het beste in de wet zelf kan worden uitgewerkt. Bovendien gaan we uit van een reële financiële compensatie voor de uitvoering van de verplichte risicoanalyse door gemeenten. Ook hebben we nog een aantal belangrijke aandachtspunten voor de verplichte risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders en voor openbaarmaking van nevenfuncties. Die willen we nog verwerkt zien in de toelichting bij de nota van wijziging en een aangepaste versie van de Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur