

Handreiking

Integriteittoets en/of risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders



1 Inleiding

Deze handreiking gaat over de mogelijkheden onderzoek te verrichten naar antecedenten en integriteitsaspecten met betrekking tot het benoemen van wethouders. Integriteit van het openbaar bestuur is een zaak van algemeen belang voor het functioneren van onze democratie. Dat geldt ook voor de integriteit van personen die bestuurlijke functies vervullen of gaan vervullen. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat die personen integer met die bevoegdheden omgaan en dat zij voorafgaande aan het aanvaarden van het ambt, afhankelijk van het ambt, in meer of mindere mate op de integriteit zijn getoetst. Het verdient de voorkeur om voor het aanvaarden van het ambt de integriteitsrisico's in beeld te hebben, zodat de kandidaat-wethouder zich bewust is van mogelijke belemmeringen voor zijn functievervulling. De resultaten van de risicoanalyse kunnen toegepast worden op de collegevorming en de portefeuilleverdeling.

Het toetsen van de integriteit van kandidaten voor politiek-bestuurlijke functies is geen eenduidige aangelegenheid. Aan de orde zijn vragen als: hoe ver te gaan met het toetsen van de integriteit, welke criteria te hanteren, wie voert de integriteitstoets uit en wat is de consequentie van een negatieve eindconclusie van de toets. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is er op aangedrongen om, gezien het gewicht van de functie van politiek bestuurder, afspraken te maken over het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) en dit vast te leggen in het Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (hierna: RvO). De minister heeft aangekondigd dat zij op dit punt met aanvullende wetgeving zal komen, maar zolang die er niet is, zullen gemeenten een en ander lokaal moeten afspreken. Het RvO is daarvoor het geëigende middel.

In deze handreiking staan de mogelijke voorzieningen om een integriteitstoets en/of risicoanalyse uit te voeren. Tevens wordt in deze handreiking ingegaan op de rol van de burgemeester bij het proces van collegevorming en bij de integriteitstoets of risicoanalyse van kandidaat-wethouders. Deze rol is gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de burgemeester om de kwaliteit en integriteit van de gemeente te bevorderen (art. 170 lid 2 Gemeentewet).

De integriteit van volksvertegenwoordigers en bestuurders is in het belang van zowel de individuele ambtsdrager als de politieke partij en het bestuursorgaan waarvan de ambtsdrager deel uitmaakt. Daarvoor is het aan de dag leggen van voorbeeldgedrag en een open, integere en professionele houding door de ambtsdrager essentieel. Politieke ambtsdragers die niet het juiste profiel blijken te hebben of iets te verbergen hebben, schaden uiteindelijk het college van B&W, de partij, het ambt en de politiek. Ze verliezen hierbij het vertrouwen van de burger en schaden daarmee de democratie.

Integriteit is niet alleen een kwestie van voldoen aan regels, maar vooral van passend gedrag. Integriteit heeft ook betrekking op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang voor de goede werking van de democratie.

2 Rollen

Politieke partijen

Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor de werving en selectie van kandidaat-raadsleden en daarmee voor de kwaliteit van hun kandidaten voor bestuursfuncties. Dus ook voor de keuze om hun kandidaten vooraf te toetsen op integriteit¹. Dat zal in hoofdzaak naar eigen inzicht van de politieke partij moeten geschieden. Kandidaat-raadsleden hebben hier natuurlijk ook hun eigen verantwoordelijkheid in. Het ligt voor de hand dat politieke partijen daarbij de mogelijkheid van de afgifte van een VOG benutten. Het is daarnaast aan te bevelen dat politieke partijen nagaan of een integriteitstoets of risicoanalyse niet tot onoverkomelijke belemmeringen zou leiden bij een eventuele benoeming tot lid van het college. Bij onvoldoende aandacht voor de integriteit van volksvertegenwoordigers en de cultuur binnen de volksvertegenwoordiging neemt mogelijk het risico op integriteitproblemen toe. De risicoanalyse integriteit beoogt een hulpmiddel ten aanzien van het toekomstig functioneren van een bestuurder te zijn en is in eerste instantie niet ontwikkeld om als barrière te dienen.

Burgemeester

De burgemeester heeft een sterke rol ten aanzien van het bevorderen van integriteit in de gemeente. Het ligt voor de hand om de risicoanalyse integriteit ten aanzien van kandidaat-wethouders in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester uit te laten voeren en het eindresultaat door de burgemeester te laten inbrengen in de benoemingsprocedure. De burgemeester heeft in dit verband een procesmatige rol.

¹ Het ministerie van BZK heeft samen met de VNG, het IPO en de UvW een handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen laten ontwikkelen. Deze handreiking uit 2017 is bedoeld om de kwaliteit van de integriteitstoetsing van kandidaten voor raad en college te verbeteren.

3 Uitgangspunten risicoanalyse integriteit

Doel

Zoals eerder aangegeven verdient het de voorkeur om voorafgaand aan de benoeming de integriteitsrisico's in beeld te hebben, zodat de kandidaat-wethouder zich bewust is van mogelijke belemmeringen voor zijn functie-ervulling en daaraan zelf consequenties kan verbinden. Voorop staat dat de persoon in kwestie te allen tijde zelf verantwoordelijk is voor de eigen integriteit en het bieden van een juist en volledig beeld over zijn relaties, functies en nevenfuncties.

De integriteitstoets of risicoanalyse integriteit is een instrument dat hiervoor gebruikt kan worden. Daarnaast bevordert het instrument de integriteitsbewustwording van kandidaat-wethouders. Het biedt alle betrokkenen de gelegenheid om in een vroege fase integriteitsrisico's zichtbaar te maken en maatregelen te nemen ter bevordering van een integer openbaar bestuur.

Het primaire doel van de integriteitstoets of risicoanalyse integriteit is om voorafgaand aan de benoeming te kunnen vaststellen welke integriteitsrisico's een belemmering zouden kunnen vormen voor het ongehinderd functioneren als wethouder. De integriteitstoets of risicoanalyse integriteit ondersteunt de fracties bij het maken van keuzes over de voor te dragen kandidaten. De analyse draagt bij aan het tot op een aanvaardbaar niveau beheersbaar maken van deze risico's en ondersteunt de wethouder ook bij het maken van keuzes tijdens zijn ambtsperiode.

Toetsing aan wettelijke bepalingen en de gedragscode

Er is een aantal vereisten in de Gemeentewet opgenomen waaraan wethouders dienen te voldoen. Het betreft voorschriften over niet te verenigen betrekkingen, het vervullen van nevenfuncties en verboden handelingen. Voorts kunnen er uit de gedragscode² die een gemeente zelf hanteert ten aanzien van wethouders, toetsingscriteria voortvloeien die relevant zijn voor de benoeming van nieuwe wethouders.

Vertrouwelijkheid

De risicoanalyse integriteit begeeft zich nadrukkelijk op het gebied van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Het hele proces wordt daarom met strikte privacy waarborgen omgeven. De bestuurder ontvangt zelf een volledige terugkoppeling van de bevindingen van de onderzoeken. In de eindrapportage aan de burgemeester wordt alleen de eindconclusie vermeld. De risicoanalyse is immers primair bedoeld als hulpmiddel voor de kandidaat-wethouders.

2 In 2015 zijn nieuwe modelgedragscodes integriteit tot stand gekomen. Deze gedragscodes gelden voor alle bestuurders en volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen en hebben tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Naar aanleiding van de nieuwe gedragscodes is de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers in 2016 geactualiseerd.

4 Het proces

Opties integriteitstoets of risicoanalyse integriteit

In deze handreiking staan drie verschillende opties waarop een integriteitstoets en/of risicoanalyse integriteit kan worden uitgevoerd. De (proces)rol van de burgemeester verschilt hierbij. Als voor optie 1 wordt gekozen, kan optie 2 daar deels (zie optie 1, punt 5) bij worden betrokken. Afspraken dienen te worden overeengekomen met de gemeenteraad en vastgelegd te worden in het RvO.

Optie 1: Integriteitstoets of risicoanalyse integriteit kandidaat-wethouders

- 1 In de periode voor de gemeenteraadsverkiezingen voert de burgemeester gesprekken met de vertegenwoordigers van de politieke partijen. Tijdens deze gesprekken onderstreept de burgemeester het belang van integriteit in het kader van integriteitsbevordering binnen de gemeente. De partijen zijn immers verantwoordelijk voor de samenstelling van de kieslijst en dus de selectie en toetsing van de kandidaten voor de gemeenteraad. De kieslijst vormt tegelijk het voorportaal voor de kandidaatstelling, de verkiezing en benoeming van wethouders. Indirect hebben deze organisaties daarmee invloed op de selectie van goede kandidaat-wethouders.
- 2 De gemeenteraad (of: de (in-)formateur) betreft de burgemeester bij de collegevorming door hem te informeren over de ontwikkelingen rond de collegevorming en kennis te nemen van zijn opvattingen. De burgemeester heeft immers in het algemeen ook een portefeuille (de collegevorming als zodanig is vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid van de fracties in de gemeenteraad).
- 3 Voor bekendmaking c.q. benoeming van wethouders spreekt de burgemeester (eventueel in aanwezigheid van een ambtenaar) aan de hand van een gestructureerde vragenlijst de kandidaat-wethouders over integriteit en stelt hiervan een verslag op.
- 4 Een belangrijk onderdeel is het strafrechtelijk verleden van de kandidaat-wethouders. Het is wenselijk dat kandidaat-wethouders een VOG³ overleggen.
- 5 *Optioneel: met kandidaat-wethouders wordt een risicoanalyse integriteit uitgevoerd door een extern bureau (zie optie 2).*
- 6 Indien er twijfels zijn over de integriteit van een kandidaat-wethouder, gaat de burgemeester opnieuw een gesprek aan met die kandidaat. De uitkomst kan zijn dat de kandidaat zich terugtrekt. Indien de burgemeester en de kandidaat-wethouder van mening verschillen over de integriteitsrisico's meldt de burgemeester dit aan de fractievoorzitters.
- 7 De burgemeester spreekt de (in)formateur of fractievoorzitter indien de uitkomsten van het integriteitsgesprek (of screeningsonderzoek) daar aanleiding voor geven of een VOG niet verkregen wordt.
- 8 De burgemeester informeert de gemeenteraad over de eindconclusie, waarna deze oordeelt over de benoembaarheid van de kandidaat.

Optie 2: Uitvoering risicoanalyse integriteit door extern bureau

- 1 Het proces start met de opdrachtverlening aan een extern bureau door de burgemeester. Het onderzoeksbureau verstrekt de kandidaat-wethouder vragenformulieren betreffende financiële belangen, functies, nevenfuncties en persoonlijke omstandigheden. De kandidaat-wethouder verstrekt een persoonlijk aangevraagde VOG (en eventueel een uittreksel van het Bureau Kredietregistratie (BKR)) en de ingevulde vragenlijsten aan de onderzoeker.
- 2 De onderzoeker controleert de aangeleverde gegevens en stelt een open bronnenonderzoek in en bespreekt vervolgens de bevindingen met betrokkene. Daarna maakt de onderzoeker een risicoanalyse ten behoeve van betrokkene. In het kader van hoor- en wederhoor bespreekt de onderzoeker de analyse en de eventuele risico beheersende maatregelen met de kandidaat-wethouder. De risicoanalyse wordt daarbij uitsluitend aan betrokkene verstrekt.

3 Waar het betreft de benoemingsprocedure van wethouders zijn de gemeenteraden bij brief van 16 maart 2006 door het ministerie van BZK geïnformeerd. In deze brief is gesteld dat gelet op de belangrijke bestuurlijke positie van de wethouder in de gemeente, het aangewezen lijkt dat kandidaat-wethouders wordt verzocht een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te overleggen. Deze VOG kan dan worden meegenomen in de lijst van te beoordelen zaken en worden betrokken in de totale afweging over de benoembaarheid.

Na dit gesprek verstrekt de onderzoeker, met instemming of anders met vermelding van de reactie van de kandidaat-wethouder, de eindconclusie van het onderzoek aan de burgemeester. De eindconclusie heeft de vorm van een samenvattende rapportage met uitsluitend voor de benoeming relevante bevindingen. De risicoanalyse maakt daarvan geen deel uit.

- 3 De risicoanalyse integriteit wordt in opdracht van de burgemeester uitgevoerd. De burgemeester waakt over de duur, de kosten en de relevantie van het onderzoek, maar heeft geen toetsende rol. De eindrapportage wordt met de kandidaat-wethouder besproken en de burgemeester bewaakt de toepassing van eventuele risico-beheersende maatregelen. De verantwoordelijkheid voor deze maatregelen ligt bij de kandidaat-wethouder zelf, en de gemeenteraad die voorafgaand aan de bestuursperiode afspraken maakt over het, in specifieke gevallen, overnemen van portefeuilles.
- 4 De burgemeester informeert de gemeenteraad over de eindconclusie, waarna deze oordeelt over de benoembaarheid van de kandidaat.

Optie 3: Ad-hoc commissie ingesteld door de gemeenteraad

- 1 De gemeenteraad stelt een ad hoc commissie in, die onderzoek verricht naar de benoembaarheid van een of meerdere kandidaat-wethouders en de gemeenteraad hierover schriftelijk informeert.
- 2 De ad hoc commissie bestaat uit drie raadsleden. Aanbevolen wordt om bij tussentijdse benoeming van wethouders in deze commissie geen raadsleden zitting te laten nemen, behorende tot de fractie van waaruit de kandidaat wordt voorgedragen. Bij een compleet nieuwe collegebenoeming wordt deze voorwaarde losgelaten.
- 3 De kandidaat-wethouder overlegt de documenten en informatie die nodig zijn voor de in het hiernavolgende lid door de commissie te verrichten toetsing. De kandidaat-wethouder maakt bovendien alle overige door hem/haar in dat verband relevant geachte informatie aan de commissie kenbaar.
- 4 De commissie toetst de van de kandidaat-wethouder ontvangen documenten en informatie aan de hand van in elk geval de volgende voorschriften⁴:
 - Benoembaarheidsvereisten (art. 10, 36a en 41a Gemeentewet)
 - Nevenfuncties (art. 41b Gemeentewet)
 - Onverenigbare of verboden handelingen (art. 15 en 41c Gemeentewet)
 - Onverenigbare functies (art. 36a, 36b en 46 Gemeentewet)
 - Verklaring omtrent gedrag (VOG)
 - De gedragscode voor politiek ambtsdragers (art. 41c Gemeentewet)
 - Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen 2016;
- 5 De commissie brengt vervolgens advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder. De (proces)rol van de burgemeester bij optie 1 en 2 en die van een ad-hoc commissie bij optie 3 laat onverlet dat de oordeelsvorming omtrent de benoeming van wethouders uiteindelijk een zaak is van de gemeenteraad. De gemeenteraad beslist over de benoeming.

4 Een deel van de hier genoemde artikelen is (door middel van 'schakelbepalingen') al verdisconteerd in de toetsing; zo worden de artikelen 10 en 15 bijvoorbeeld in artikel 36a en 41c van overeenkomstige toepassing verklaard. Zij zijn daarom niet opgenomen in de modelbepaling uit het RvO, maar maken deel uit van het toetsingskader zoals in deze handreiking geschetst.

5 Twee varianten

Een belangrijk aandachtspunt is op welk moment de risicoanalyse voor kandidaat-wethouders moet worden ingezet. Het verdient de voorkeur om vóór de benoeming de integriteitsrisico's in beeld te hebben, zodat de kandidaat-wethouder zich bewust is van mogelijke belemmeringen voor diens functievervulling. De resultaten van de risicoanalyse kunnen aansluitend worden toegepast op de benoeming van wethouders. Ook nadat een wethouder benoemd is kan de risicoanalyse een handvat zijn om binnen het gevormde college integriteit bespreekbaar te houden. De mogelijk bestaat echter – theoretisch -ook om de uitvoering van de risicoanalyse pas te laten plaatsvinden na benoeming van de wethouders. Dit is echter niet aan te bevelen, omdat de uitkomsten van de analyse geen rol meer kunnen spelen in de benoemingsprocedure en omdat de betreffende wethouder(s) dan al in functie is (zijn).

Onderstaand de voor- en nadelen van beide varianten in beeld gebracht:

I. Uitvoering risicoanalyse als onderdeel van de benoemingsprocedure (= voorafgaand aan benoeming)

Voordelen	Nadelen
Door integriteitsrisico's vooraf zichtbaar te maken, te bespreken en afdoende maatregelen te treffen wordt het integriteitbewustzijn van de kandidaat-wethouder verhoogd.	De voordracht van de kandidaat-wethouders komt na de verkiezingen in een stroomversnelling waardoor het risico op tijdsdruk ontstaat. (Ter indicatie: met een goede voorbereiding bedraagt de maximale doorlooptijd van de risicoanalyse maximaal 3 weken.)
De resultaten van de risicoanalyse kunnen worden toegepast op de portefeuillevverdeling.	Het risico bestaat dat de resultaten van de risicoanalyse een politieke dynamiek krijgen en als barrière worden gebruikt bij de benoembaarheid van kandidaat-wethouders.
Er gaat een preventieve werking uit van het vooraf toepassen van de risicoanalyse op kandidaat bestuurders op mogelijke integriteitsbelemmeringen.	
De kandidaat-wethouder heeft op voorhand zicht op mogelijke belemmeringen voor zijn functievervulling.	
De uitkomsten van de risicoanalyse zijn ook na de benoeming een belangrijk handvat om binnen het gevormde college integriteit bespreekbaar te houden	

II. Uitvoering risicoanalyse na benoeming wethouders

Voordelen	Nadelen
De uitvoering van de risicoanalyse is niet gebonden aan termijnen.	De preventieve werking die uitgaat van het op voorhand toepassen van de risicoanalyse gaat verloren.
Het risico op het gebruik van de risicoanalyse als barrière voor de benoeming van kandidaat-wethouders neemt af. (Echter, ook na benoeming bestaat het risico dat de uitkomsten van de risicoanalyse een politieke dynamiek krijgen).	De kandidaat-wethouder heeft op voorhand geen zicht op mogelijke belemmeringen voor diens functievervulling. Indien deze na benoeming pas aan het licht komen kan dit tot ongemakkelijke situaties leiden.
	De resultaten van de risicoanalyse kunnen niet worden toegepast bij de portefeuillevverdeling.

Op grond van bovenstaande afwegingen wordt geadviseerd om te kiezen voor inbedding van de risicoanalyse in de benoemingsprocedure voor wethouders. Dit houdt in dat de risicoanalyse voorafgaand aan de benoeming plaatsvindt. Het risico dat de resultaten van de analyse een politieke dynamiek krijgen en als barrière worden gebruikt bij de benoembaarheid van de kandidaat-wethouders, wordt ondervangen door de diverse waarborgen die in het proces zijn ingebouwd.

Bijlage 1: Voorbeeld artikel voor het Reglement van Orde (RvO)

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 heeft de VNG het model Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2018 gepubliceerd.

Artikel 6 uit het model RvO wordt aangevuld met een voorziening om de integriteit van kandidaat-wethouders te kunnen beoordelen. Het tweede lid wordt daartoe aangevuld met de facultatieve mogelijkheid om in het kader van het onderzoek door de commissie van de kandidaat-wethouder een verklaring omtrent het gedrag te verlangen. Daarnaast wordt er een facultatief vierde lid toegevoegd op grond waarvan de burgemeester voor aanvang van iedere ambtstermijn opdracht kan geven de kandidaat-wethouders te onderwerpen aan een risicoanalyse integriteit, waarover verslag wordt uitgebracht aan de raad. De uitkomst van de analyse en de eindconclusie zijn niet openbaar.

Artikel 6. Benoeming wethouders

1. Bij de benoeming van een wethouder stelt de raad een commissie in bestaande uit drie raadsleden.
2. Deze onderzoekt of de benoeming van de kandidaat-wethouder voldoet aan de vereisten van de artikelen 36a, 36b, 41b, eerste, derde en vierde lid, en 41c, eerste lid, van de Gemeentewet *[en kan van de kandidaat-wethouder een verklaring omtrent het gedrag vragen als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens]*.
3. De commissie brengt vervolgens advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder.
- [4. De burgemeester kan voor de aanvang van iedere ambtstermijn opdracht geven om de kandidaat-wethouders aan een risicoanalyse integriteit te onderwerpen. De burgemeester brengt over het eindresultaat daarvan verslag uit aan de raad. De risicoanalyse en de eindconclusie zijn niet openbaar.]*

Bijlage 2: Wat is wettelijk geregeld in de Gemeentewet en de Kieswet?

Grondslag	Wat	Wie besluit	Aanvullende opmerkingen
Gemeentewet art. 10, 36a en 41a	Benoembaarheidsvereisten Wethouder Persoon is ingezetene (woonplaats in de gemeente). Persoon moet 18 jaar of ouder zijn. Persoon is niet van kiesrecht uitgesloten	Gemeenteraad	
Gemeentewet art. 36a lid 3, 36b en 46	Voor leden van de Gemeenteraad uitgesloten functies/werkzaamheden.	Burgemeester en Gemeenteraad	Een wethouder dat in strijd met artikel 36a, 36b en 46 van de Gemeentewet handelt, kan in zijn betrekking worden geschorst door de Gemeenteraad
Gemeentewet art. 41a	Afleggen eed (verklaring of belofte) door wethouders.	Gemeenteraad	
Gemeentewet art. 35	Benoeming wethouders (m.u.v. de voorzitter).	Gemeenteraad	
Gemeentewet art. 41b	Wethouders vervullen geen nevenfuncties waarvan uitoefening ongewenst is i.r.t. functie college van B&W	Gemeenteraad	
Gemeentewet art. 41c	Vaststellen gedragscode voor wethouders.	Gemeenteraad	Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de Modelgedragscode uit de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

Maart 2018

vng.nl