

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de demissionair minister
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Den Haag, 1 maart 2024

Betreft: Consultatie conceptvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche.

Geachte heer De Jonge,

Wij willen u opnieuw bedanken voor de gelegenheid om te mogen reageren op de wetswijziging, en waarderen de inspanningen die worden verricht om de integriteit binnen het decentrale bestuur te versterken. Wij waarderen het dat een deel van onze aanbevelingen en bedenkingen zijn meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe wetsvoorstel. Deze tweede tranche hebben wij opnieuw bestudeerd en voorzien van een reactie, die kortweg inhoudt dat wij geen tegenstander zijn van het invoeren van de risicoanalyse, maar wel enkele wensen en bedenkingen hebben.

In deze reactie benadrukken wij dat het uitgangspunt 'vertrouwen in plaats van 'wantrouwen' moet zijn. De politiek dient het primaat te hebben in het beoordelen van de voorgedragen kandidaat. De eisen voor benoeming zouden naar onze opvatting generiek moeten zijn en de minimeisen zouden tevens de maximeisen moeten zijn om daarmee een eensluidende lijn te hebben. Met het huidige voorstel wordt hier onvoldoende waarborg op geboden. Een risicoanalyse is 'slechts' selectie aan de poort, terwijl de nadruk dient te liggen op het 'goede gesprek' dat juist gedurende het ambt plaats dient te hebben. De uitvoering van de risicoanalyse wordt bij voorkeur door een centraal en onafhankelijk bureau uitgevoerd en werpt geen verdere drempels op in de benoeming van wethouders.

1. Vertrouwen als leidraad

Zoals Herman Tjeenk Willink in 2021 bij de formatie van het kabinet Rutte IV constateerde is onze democratische rechtsorde gebaat bij vertrouwen en matiging. Deze lijken in zijn ogen plaats gemaakt te hebben voor wantrouwen en escalatie. 'Verantwoording vragen' wordt vervangen door 'schuldigen zoeken' en 'van fouten leren' wordt vervangen door 'afrekenen'. Op lokaal niveau is deze tendens ook zichtbaar.

Wij pleiten dan ook voor een meer uitgesproken verankering van het vertrouwensbeginsel bij de benoeming van wethouders. Een voorbeeld hiervan is de medische sector, waar artsen de eed van Hippocrates afleggen en daarmee zichzelf verplichten bepaalde beroepsregels te zullen handhaven. De

ambtseed of -belofte die politieke ambtsdragers nu afleggen heeft als invalshoek te bepleiten dat iemand niets verkeerd heeft gedaan. De medische eed is een plechtige belofte om naar beste kunnen te handelen in het belang van de patiënt. Deze eed symboliseert een vertrouwen in de ethische overwegingen en het professionele oordeel van de medicus, zonder dat er een noodzaak is voor een uitgebreide risicoanalyse zoals voorgesteld voor wethouders.

Wij stellen voor dat een vergelijkbare benadering wordt overwogen voor het wethouderschap, waarbij de nadruk ligt op het vertrouwen in de integriteit en het vermogen van de gekozen of benoemde wethouder om hun ambt met eer en geweten uit te oefenen. Dit houdt natuurlijk niet in dat een risicoanalyse overbodig is. Maar het is belangrijk dat er in eerste instantie niet wordt uitgegaan van wantrouwen. Dit zou het klimaat van open en met vertrouwen besturen bevorderen.

2. Politiek primaat

De primaire verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige kandidaatstelling dient te liggen bij de betreffende politieke partij die een kandidaat wil voordragen én bij de betreffende kandidaat samen. De burgemeester zou deze primaire verantwoordelijkheid moeten ondersteunen, maar in ieder geval niet over moeten nemen. Toetsing zou zich daarom vooral moeten richten op bewustwording bij de kandidaat en zijn partij zelf, net als bij de kandidaatstelling van raadsleden. Zo wordt er gekeken of er eventuele conflicterende belangen zijn, die vooraf bekend en beoordeeld moeten worden, alvorens over te kunnen gaan tot beëdiging. In de Handreiking Integriteit is reeds een waardevolle zelfanalyse bijgesloten die aan bekendheid mag winnen om in deze fase de kandidaat van zelfreflectie te voorzien.

3. Het belang en effect van het goede gesprek vs. selectie aan de poort

De risicoanalyse fungeert primair als 'selectie aan de poort' en is vooral een momentopname. In het huidige voorstel zijn er geen richtlijnen opgenomen voor gewijzigde omstandigheden en de integriteitsnormen gedurende de ambtsperiode. Deze aspecten verdienen nadere aandacht om de relevantie van de risicoanalyse te waarborgen. Dit betreft het 'goede gesprek' dat tijdens de uitoefening van het ambt tot reflectie op het eigen handelen dient te leiden. In de memorie van toelichting, wordt het 'goede gesprek' -naar ons oordeel - ten onrechte verbonden aan het gesprek naar aanleiding van de risicoanalyse. Onze opvatting is dat dit 'goede gesprek' juist gedurende het ambt plaats dient te hebben. De Wethoudersvereniging heeft hiertoe met uw steun en samen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters een aantal handreikingen gedaan om dit gesprek te voeren, mede aan de hand van gespreksstarters met dilemma's. Naar ons oordeel is een investering in deze vorm van 'moresprudentie' en het actualiseren van de normen en gedragscode van groter belang dan een selectie aan de poort.

4. Actuele kaders

Het is noodzakelijk te stimuleren dat gedragscodes periodiek worden geactualiseerd en bijvoorbeeld in lijn gebracht worden met de modelgedragscode integriteit van de VNG en BZK. Wij adviseren om deze actualisatie ten minste eens per vier jaar verplicht te stellen, om zo de integriteitscultuur binnen gemeenten actueel en levend te houden. Op dit moment is het zo dat de actualiteit van de gedragscodes sterk verschillen per gemeente. Evenals de constatering dat een uitwerking van nadere procesafspraken bij het doen van onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen in veel gemeenten ontbreekt. Met uw

ministerie werken wij momenteel aan een model van deze procesafspraken, zoals u ook in de inleidende brief van de consultatie verwoordt.

5. Proportionaliteit

Toetsing van wethouders zou bij voorkeur in het verlengde moeten liggen van de wijze waarop raadsleden worden getoetst. Ook hier geldt dat de uitsluitingen voor het wethouderschap formeel en limitatief zijn vastgelegd in de wet. Daarnaast wordt in toenemende mate (mee)gekeken naar de geschiktheid van de kandidaat. De toetsing op integriteit kan onderdeel uitmaken van de beoordeling van geschiktheid van de kandidaat. De Verklaring Omtrent Gedrag is hiertoe reeds verplicht gesteld. Eventuele zwaardere toetsing van wethouders zou moeten worden afgeleid uit de verschillen tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Dat verschil komt onder meer tot uitdrukking in specifieke portefeuilles of in eigenstandige beslissingsbevoegdheden van het college, of in mandaat van de betreffende wethouder(kandidaat). Indien aan de orde, zouden kandidaten voorafgaand aan hun (openbare) kandidaatstelling bewust moeten zijn dát en waaraan wordt getoetst. De eisen voor benoeming zouden naar onze opvatting derhalve generiek moeten zijn en de minimeisen zouden tevens de maximeisen moeten zijn.

Over dat laatste punt hieronder meer. Toetsing van de integriteit van de kandidaat-wethouder zou bij voorkeur zoveel mogelijk rekening moeten houden met de privacy en persoonlijke levenssfeer van de betreffende kandidaat. De inbreuk(en) daarop zouden proportioneel moeten zijn in verhouding tot het belang dat daarmee gediend wordt. Met het huidige voorstel wordt hier onvoldoende waarborg op geboden.

6. Wel een ondergrens, maar geen bovengrens

Een belangrijk punt van bezwaar in het huidige wetsvoorstel heeft de Wethoudersvereniging op het gebrek aan 'bovengrens' dat het voorstel opwerpt. Met het hanteren van de wettelijke kaders als minimale ondergrens voor de risicoanalyse, is een belangrijk kader geboden; dat stellen wij op prijs. Maar vervolgens wordt alle ruimte geboden om naar eigen inzicht een bovengrens te bepalen. In de Memorie van Toelichting is hierop te lezen:

"Dit wetsvoorstel voorziet daarin door limitatief te bepalen op welke wettelijke normen de uitvoering van een risicoanalyse ziet. Tegelijkertijd blijft er ruimte tijdens de uitvoering van de uitvoering van een risicoanalyse. Er kan – bijvoorbeeld in de voor te leggen vragenlijst – rekening worden gehouden met specifieke aandachtspunten die verband houden met de hierboven genoemde normen en er kan voor worden gekozen meer nadruk te leggen op bepaalde aspecten van de uitvoering van een risicoanalyse. Daarnaast kan rekening worden gehouden met de beoogde portefeuille van de kandidaat-wethouder. Het kan immers per sector of beleidsterrein verschillen in welke mate er sprake is van bepaalde risico's en kwetsbaarheden met het oog op de bestuurlijke integriteit."

De ruimte die wordt gecreëerd om in aanvulling op de wettelijke normen ook andere aspecten toe te voegen komt de transparantie en een helder verwachtingspatroon richting de kandidaat niet ten goede. Alsmede dat hierdoor alsnog een cultuur in stand blijft dat partijen belast met de uitvoering van de risicoanalyse ongebreideld informatie kunnen opvragen, waardoor de privacy van de betrokken onnodig in

het geding komt. We willen een evenwicht vinden dat enerzijds de integriteit van het openbaar bestuur waarborgt en anderzijds respect toont voor de persoonlijke levenssfeer van de kandidaten. Wij pleiten ervoor hierin één lijn te trekken, en niet te veel verschillen per gemeente te laten bestaan. Voor de Wethoudersvereniging zou de ondergrens tevens de bovengrens moeten zijn. Wij ontraden dan ook om de mogelijkheid te bieden om - naast de wettelijke kaders - aanvullende aspecten toe te voegen aan de risicoanalyse.

7. Onafhankelijk centraal bureau voor de integriteitsbevordering

Mogelijk zou het overwegen van de oprichting van een centraal bureau dat risicoanalyses kan uitvoeren (en onderzoek kan doen naar vermoedelijke integriteitsschendingen) een oplossing bieden voor de veelheid en diversiteit aan risicoanalyses. Alain Hoekstra deed hiertoe naar aanleiding zijn proefschrift het voorstel tot het instellen van een dergelijk bureau. Verschillende gemeenten beschikken reeds over zo'n bureau, maar voor de onafhankelijkheid en de risicoanalyse van wethouders is een landelijk bureau relevant. Enerzijds om stabiliteit en een meer uniforme kwaliteitsstandaard te creëren en anderzijds om de afhankelijkheid van gemeenten op de private onderzoeksbureaus te verminderen. Voor de screening van burgemeesters wordt gebruik gemaakt van de AIVD. Dit is wellicht voor wethouders ook een optie, of wellicht dat de Rijksrecherche of het CAOP hier een rol in kunnen vervullen.

8. Rol van de burgemeester

In verband met de rol en bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van de openbaarmaking van resultaten van de risicoanalyses, pleiten wij voor een nadere uitwerking. Dit om willekeur te voorkomen en om zowel de privacy van de betrokkenen als de objectiviteit van het proces te waarborgen in bijvoorbeeld algemene maatregelen van bestuur. Daarbij benadrukken wij de belangrijke verantwoordelijkheid van de burgemeester, niet alleen voor de integriteit, maar ook voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van wethouders. Deze rol als 'hoeder en bevorderaar van de integriteit van bestuur' verdient expliciete vermelding en uitwerking.

Wat betreft de procedure rondom de bekendmaking van de resultaten van een risicoanalyse, pleiten wij dus voor duidelijke richtlijnen die de privacy van kandidaat-wethouders beschermen, met name wanneer zij besluiten zich terug te trekken uit het benoemingsproces. In zo'n geval zien wij graag vermeld in de wet dat bij een terugtrekking de gegevens van de kandidaat onmiddellijk verwijderd worden.

9. Kosten

Voorts willen wij de aandacht vestigen op een de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van risicoanalyses. Gezien de wisselende - en soms ook hoge - kosten van een dergelijke analyse, is duidelijkheid gewenst wie verantwoordelijkheid draagt voor het voldoen van de kosten van het onderzoek. Onze verwachting is dat gemeenten hier volledig in gecompenseerd worden en bij voorkeur kosteloos gebruik kunnen maken van de diensten van het centrale bureau dat wij onder opmerking 7 hebben voorgesteld.

10. Tot slot: voorkom te veel drempels

Met een selectie door de politieke partij, een zelfanalyse van de kandidaat, een Verklaring omtrent Gedrag, een ambtseed of -belofte en een risicoanalyse, wordt de toetreding van wethouders tot het ambt voorzien

van een aantal drempels. Het fenomeen dat een aantal gemeenten de laatste jaren aanvullend hierop ook nog eens een openbare hoorzitting in het leven wil roepen om tot de benoeming over te kunnen gaan, maakt dat de toetreding in bepaalde mate een negatieve invloed heeft op de aantrekkelijkheid van het ambt. Wij vragen u zich hier terdege bewust van te zijn en terughoudend te zijn in het opwerpen van nog meer drempels, in de wetenschap dat vooral 'het goede gesprek' tijdens het ambt van belang is om grip en zicht te houden op een integer bestuur.

We stellen dan ook voor in de wet vast te leggen aan welke eisen de integriteitstoets moet voldoen, aandacht te schenken aan privacy proportionaliteitsbeginselen en te investeren in het goede gesprek tijdens het politieke ambt. Hierbij pleiten wij voor een uniforme uitvoering van de toetsten door een onafhankelijke landelijke organisatie.

Wij hopen met deze punten een constructieve bijdrage te leveren aan het verder verfijnen van het wetsvoorstel. Wij zien uit naar een voortzetting van onze dialoog en zijn graag bereid tot een nadere toelichting van onze standpunten.

Met vriendelijke groet,
De Wethoudersvereniging

,voorzitter

