



**Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden**

Postbus 30435
2500 GK Den Haag
(070) 37 38 195
www.raadsleden.nl
info@raadsleden.nl

Aan:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
E: info@minbzk.nl
E: info@minbzk.nl

Betreft: reactie op uitnodiging consultatie in uw brief onder kenmerk 2023-0000689446 inzake wetswijziging in verband met het regelen van de uitvoering van een risicoanalyse bestuurlijke integriteit en de financiële belangen van bestuurders (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche).

Den Haag, 4 maart 2024

Geachte heer minister,

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is u erkentelijk voor de gelegenheid om in het kader van de consultatie inzake het bevorderen van integriteit decentraal bestuur te kunnen reageren op het wetsvoorstel inzake het wettelijk verankeren van een risicoanalyse integriteit voorafgaand aan de benoeming van wethouders.

Belang integriteit

Het bewaken en bevorderen van de integriteit is volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden van cruciaal belang voor het effectief en geloofwaardig functioneren van het lokaal bestuur, hetgeen cruciaal is voor de samenleving en het vertrouwen in het functioneren van de (lokale) democratie. Onze vereniging stelt vast dat deze zorg een aandachtspunt is van elke gemeenteraad.

Wij citeren daarom met instemming paragraaf 4.6 uit de integrale visie op het politieke ambt: "Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie voor burgers en ambtenaren. Dat stelt hoge eisen aan de integriteit van politieke ambtsdragers. Gedurende de ambtsvervulling is onbesproken gedrag van essentieel belang. Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters een eed af waarin ze verklaren of beloven dat ze rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte hebben aangenomen of zullen aannemen. Ook benadrukt dit dat het van belang is dat persoonlijke financiële overwegingen geen invloed



uitoefenen op de standpuntbepaling en de daarbij horende afweging van belangen door politieke ambtsdragers. Een politieke ambtsdrager mag gezien zijn machtspositie niet chantabel zijn”.¹

In het licht van deze geformuleerde uitgangspunten en het belang van de eed of belofte vindt de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden dat bij het bevorderen van de integriteit altijd voldoende oog dient te zijn voor de lokale (politieke) context en cultuur. Voorwaardenscheppende maatregelen rondom integriteit kunnen onze goedkeuring dragen, wanneer de verdere inhoudelijke invulling door de gemeenteraad kan geschieden. De betreffende passage drukt wat ons betreft ook uit waar het om gaat als wij spreken over integriteit en het bevorderen van een integer bestuur.

In het vervolg van deze brief geven wij graag onze reactie op specifieke aspecten ter zake van het voorstel inzake het wettelijk verankeren van een risicoanalyse integriteit voor het benoemen van wethouders, via het voorstel tot het opnemen in de Gemeentewet van een nieuw artikel 36 c en verder.

Nut en noodzaak

Een eerste algemene opmerking op het wetsvoorstel betreft de vraag over het nut en noodzaak van de voorgestelde verplichting van het maken van een risicoanalyse voor de benoeming tot wethouder.

De belangrijkste motivatie lijkt te zijn dat bestuurders deze risicoanalyse als wenselijk beoordelen. Op zichzelf is dat een positief punt. Echter, het laat onverlet dat de argumentatie volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden breder en dieper zou dienen te zijn. Onduidelijk is of de gegroeide praktijk van het toetsen van wethouders een fundamentele bijdrage heeft geleverd aan het doel van een meer integer bestuur en/of het bestaande systeem van regels zoals die zijn vastgelegd, zoals eed en belofte, onvoldoende soelaas biedt. Dit is te meer van belang omdat het wettelijk verankeren van de risicoanalyse onvermijdelijk leidt tot meer en extra bureaucratie en administratieve last in het proces van het benoemen van wethouders.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden mist bijvoorbeeld een argumentatie naar het effect van een wettelijke risicoanalyse. Is uit de gegroeide en ontwikkelde praktijk van de afgelopen tien jaar duidelijk geworden dat de problemen rondom de integriteit van het bestuur enkel plaatsvinden bij de bestuurders die de risicoanalyse niet of op niet adequate wijze toepassen (of hebben toegepast)? En rechtvaardigt de praktijk van het uitvoeren van risicoanalyses dat het aantal gevallen van integriteitsschendingen is afgenomen? Of dient het wetsvoorstel er vooral toe om mogelijke vermoedens van ondermijnende activiteiten sneller en eerder in beeld te krijgen en wat is dan de analyse van de uitgevoerde risicoanalyses op dit punt?

Samengevat, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft haar twijfels over de wenselijkheid van de voorgestelde wettelijke regeling en is van mening dat een gegroeide praktijk pas in een wet dient te worden vastgelegd als doel en middel daartoe gedegen is beargumenteerd, bij voorkeur op basis

¹ Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers, Ministerie van BZK, 2015.



van de analyse van de praktijk van uitgevoerde risicoanalyses en bij een vaststelling dat bestaande regels voor het bevorderen van integer bestuur onvoldoende aantoonbaar effect hebben.

Suggestie

Een tweede algemene opmerking is het beoogde effect van het wetsvoorstel. Met de introductie van een wettelijk grondslag voor het uitvoeren van een risicoanalyse wordt op zijn minst de indruk gewekt dat met dit nieuwe instrument de kans op niet-integer gedrag wordt geminimaliseerd. Het wekt ook de suggestie dat de uitvoering van de toets er toe zal leiden dat er geen sprake zal zijn dat er nog langer wethouders zullen zijn die niet-integer zijn. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden waagt te betwijfelen of een wettelijk voorschrift de panacee is voor het realiseren van een integer bestuur. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden verwacht niet dat niet-integer handelen door lokale bestuurders volledig te voorkomen valt. Ervaringen in het verleden inzake integriteitskwesties van bestuurders laten zien dat dergelijke situaties niet bij de selectie voorkomen had kunnen worden, of in het beste geval voorkomen hadden kunnen worden bij een permanente diepgaande controle.

Rol en positie raad

Een derde algemene opmerking gaat wat ons betreft over de vraag wat de voorgestelde wettelijke regeling betekent voor de rolverdeling en verantwoordelijkheden in het lokaal bestuur.

De benoeming en toetsing van de wethouder is een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, zie artikel 35 lid 1 van de huidige gemeentewet.

De verantwoordelijkheid voor de wettelijke risicoanalyse wordt gelegd bij de burgemeester die verantwoordelijk wordt voor de opdracht voor het uitvoeren van de risicoanalyse en voor het informeren van de gemeenteraad. De raad krijgt slechts de uitkomsten, de aanbevelingen en de beheersmaatregelen te horen.

Het voorstel getuigt volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden van een gebrek aan vertrouwen in de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in de gemeente. Bovendien wekt het voorstel bij de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden de indruk dat hier mogelijk sprake is van een ongewenst voorsorteren op een mogelijk directe verkiezing van de burgemeester waarbij de benoeming van de wethouders als verantwoordelijkheid niet langer bij de gemeenteraad maar bij de burgemeester komt te liggen.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ziet meer in het tegengaan van niet-integer handelen in de democratische controle in het bijzonder, en de veerkracht van de lokale politiek in het algemeen. Het voorkomen of tegengaan van niet-integer handelen kan het best worden bevorderd door adequate controle van een gemeenteraad die daarvoor voldoende instrumenten in handen heeft en houdt.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft daarom ook de voorkeur dat de raad in dit proces een leidende rol krijgt. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden vraagt u daarom of de voorgestelde rolverdeling de raad maar vooral de burgemeester in het uitoefenen van zijn toezichthoudende en



opdrachtgevende rol niet in een onmogelijke positie brengt, gegeven het feit dat de raad ook materieel de burgemeester benoemt?

Privacy

Een eerste meer praktische opmerking betreft het aspect van de privacy, een punt waarop de Raad van State in zijn reactie op een eerder voorstel voor een risicoanalyse nadrukkelijk en uitgebreid aandacht heeft gevraagd.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden erkent dat de privacy voor kandidaat-wethouders die te maken krijgen met een voorgestelde verplichte toets voor risicoanalyse integriteit een hoog goed is. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden begrijpt ook de pleidooien dat kandidaat-wethouders er belang bij hebben te weten waar zij in het kader van de voorgenomen legalisering van de toets aan toe zijn. Wat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden zorgen baart, is dat de mogelijkheden van de gemeenteraad om inzage te krijgen in achtergronden en context van de betreffende wethouder wordt beperkt, aangezien alleen de conclusies, de aanbevelingen en de eventueel getroffen beheersmaatregelen worden gedeeld. Het risico bestaat zelfs dat er onvoldoende zicht is op de motivatie voor de beheersmaatregelen.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden stelt vast dat het wethouderschap een publieke functie is. De raad benoemt de wethouder en heeft daarom volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden recht op alle informatie die van belang is voor het benoemen van een wethouder. Dat de burgemeester straks – in het geval het wetsvoorstel de eindstreep haalt – feitelijk bepaalt welke informatie wordt gedeeld, verhoudt zich niet goed met dat uitgangspunt. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden geeft u daarom in overweging te kiezen om de raad te informeren via een daartoe in te stellen commissie uit de raad, vergelijkbaar met de vertrouwenscommissie, in plaats van de burgemeester.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden begrijpt dat de privacy van gegevens voor de kandidaat-wethouder een punt van aandacht is, maar tegelijkertijd onderstreept het verplichten van een risicoanalyse integriteit dat dit nu eenmaal onderdeel is van het publieke ambt van het wethouderschap.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden begrijpt ook dat een kandidaat-wethouder rechtszekerheid wenst ten aanzien van de vereisten in het proces tot benoeming, maar de vraag is of dat uitgangspunt van groter belang is dan de voor het uitoefenen van een publieke functie vereiste transparantie.

Aantrekkelijkheid van het ambt

Een tweede praktisch aandachtspunt betreft het effect van een wettelijk verplichte risicoanalyse voor de aantrekkelijkheid van het ambt van wethouder.

Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales heeft in het begin van de jaren '90 aandacht gevraagd voor een integer bestuur. Een beetje integer bestaat niet, was haar beroemde uitspraak.

In het eerste decennium van deze eeuw heeft het er toe geleid dat alle gemeenten uitgenodigd zijn om een gedragscode integriteit vast te leggen.



In het tweede decennium van deze eeuw heeft – vooral onder druk van verschillende commissarissen van de Koning – de praktijk zich ontwikkeld om zogeheten risicoanalyses op te stellen.

De gegroeide praktijk – vaak uitgevoerd door commerciële bureaus – heeft er toe geleid dat kandidaat-wethouders met een steeds uitgebreidere set van vragen te maken krijgen en dat niet alleen wordt gevraagd naar rol en functie en belangen van naaste familieleden, maar ook familieleden tot in de derde of vierde graad. De vraag kan daarom worden gesteld waar op dit punt de grens ligt. Daarnaast zijn in sommige gemeenten de toetsingsgesprekken gevoerd door de burgemeester en zijn soms zelfs speciale commissies ingesteld.

Dat daar paal en perk aan wordt gesteld, is begrijpelijk maar of dat via een wettelijke regeling met een strak normerend kader dient te gebeuren, betwijfelen wij of dat de beste route is.

Daarnaast vragen wij ons af of de voorgestelde wettelijke regeling voldoende rekening houdt met de wijze waarop portefeuilles van wethouders worden vastgesteld en worden gewijzigd. Dient er een extra toets te worden uitgevoerd als een van de wethouders de portefeuille overneemt van een collega die tijdelijk met ziekteverlof gaat?

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden vreest dat een proces van benoeming dat met nog meer wettelijke vereisten en procedures wordt opgetuigd geen bijdrage vormt om de pool van kandidaat-wethouders te vergroten, eerder het tegendeel.

Kosten

Een derde meer praktisch punt betreft de kosten van de uit te voeren wettelijke risicoanalyse. In het voorstel wordt de mogelijkheid open gelaten dat er een commissie wordt ingesteld in plaats van het inhuren van een zelfstandig commercieel bureau.

Het voorstel kan zo worden gelezen dat de burgemeester in zijn rol als hoeder voor het bevorderen van de integriteit wordt gevraagd om er voor te zorgen dat er voor de benoeming van een wethouder door de raad een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Zo bezien betekent het voorstel een vorm van verplichte risicoanalyse waartoe de bevoegdheden van de burgemeester worden verruimd. Dat vergt de inzet van extra gemeentelijke capaciteit voor de adequate ondersteuning.

Een uitgebreide risicoanalyse brengt dus extra kosten voor gemeenten met zich mee die, zeker voor kleinere gemeenten, een drempel kunnen opwerpen om een uitgebreide analyse uit te voeren. Daar waar uw minister deze risicoanalyse wil opleggen, zijn wij als Nederlandse Vereniging voor Raadsleden van mening dat de kosten die hiermee zijn gemoeid bij uw ministerie dienen te liggen, en niet bij de gemeente.

Tot slot

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is alles afwegende in haar eindoordeel negatief over het voorliggende wetsvoorstel. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden komt het voor dat de wet eerder symbolisch van aard lijkt dan dat de wet bijdraagt aan het bevorderen van de integriteit of het tegengaan van niet-integer handelen door bestuurders in de lokale democratie.



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ziet nog niet het nut en de noodzaak van de voorgestelde wijziging, mist voldoende en diepere argumentatie, is bezorgd over de effecten op de bestaande rolverdeling tussen burgemeester en raad en over de gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het ambt van wethouder.

Vanzelfsprekend zijn wij beschikbaar voor toelichting.

Met vriendelijke groet,

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
voorzitter