



Advies Raad van State inzake het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche

Nader Rapport

2026-0000025174

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 februari 2025, nr. 0000028659, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2025, nr. W04.25.00033/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie en mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De reactie begint vanaf pagina zes. Het voorstel van wet ziet op wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dit advies wordt kortheidshalve in principe gesproken over gemeenten, gemeentelijke organen of de bepalingen uit de Gemeentewet. Tenzij anders aangegeven, is deze toelichting ook toepasselijk voor provincies, waterschappen en de Caribische openbare lichamen

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2025, no.2025000387, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de risicoanalyse bestuurlijke integriteit voor kandidaat-bestuurders (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Het wetsvoorstel introduceert een 'risicoanalyse bestuurlijke integriteit'. Daarmee beoogt de regering dat aandacht wordt besteed aan integriteit bij de benoeming van wethouders, gedeputeerden, eilandgedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Daarnaast worden regels gesteld aan de financiële belangen van bestuurders van decentrale overheden. De voorgestelde risicoanalyse behelst een onderzoek naar risico's omtrent de bestuurlijke integriteit van kandidaat-bestuurders. Door kwetsbaarheden tijdig te onderkennen en zo nodig beheersmaatregelen te treffen, kunnen daadwerkelijke problemen worden voorkomen. De risicofactoren gaan onder meer over onverenigbare functies, belangenverstrengeling, nevenfuncties en financiële belangen.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt voorop dat integriteit een belangrijk element is van een betrouwbare en goed functionerende overheid. Dit wetsvoorstel kan hieraan een positieve bijdrage leveren. Tegelijk moeten de verwachtingen van wat met dit wetsvoorstel kan worden bereikt, niet worden overschat. Juridische instrumenten om de integriteit te bevorderen kunnen nuttig en soms noodzakelijk zijn, maar dienen altijd te zijn ingebed in een breder integriteitsbeleid waarin ook ruimte is voor de morele dimensie van integriteit. Daarbij moet voorop staan dat er binnen het openbaar bestuur een cultuur bestaat waarin ruimte is om te spreken over integriteit en over de dilemma's die zich voordoen. Dat gesprek dient ook na de benoeming steeds te kunnen worden gevoerd. Voor een verdere verduidelijking van de procedure en de bescherming van de betrokken belangen maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

Rolverdeling

Wethouders worden benoemd door de gemeenteraad. Het wetsvoorstel stelt verplicht dat voorafgaand aan benoeming een risicoanalyse integriteit is uitgevoerd. Daarbij is opengelaten wie de risicoanalyse uitvoert. Dit betekent dat de gemeenteraad dit ook zelf zou kunnen doen. Dat is onwenselijk omdat het objectieve feitenonderzoek en de politieke beoordeling van elkaar gescheiden dienen te zijn. De Afdeling adviseert daarom wettelijk uit te sluiten dat het integriteitsonderzoek kan



plaatsvinden door de gemeenteraad of een commissie uit de gemeenteraad.

Het voorstel regelt verder dat de burgemeester toeziet op de zorgvuldige uitvoering van de risicoanalyse. De burgemeester kan in een kwetsbare positie komen in het geval deze ook zelf de risicoanalyse uitvoert. Daarom adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel een scheiding aan te brengen tussen de uitvoering van de risicoanalyse als zodanig en het toezicht daarop.

Kwaliteitseisen

De effectiviteit van het wetsvoorstel is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het integriteitsonderzoek en van de in te schakelen onderzoekers. Daarom zijn op de wet gebaseerde kwaliteitseisen een noodzakelijke bouwsteen in dit wetsvoorstel. Kwaliteitseisen geven daarnaast houvast aan de burgemeester in zijn taak toe te zien op een deugdelijke en zorgvuldige uitvoering, hetgeen ook in het belang is van kandidaat-bestuurders. De Afdeling adviseert daarom bij of krachtens de wet eisen te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering én de uitvoerders van de risicoanalyse.

Geheimhouding

Het wetsvoorstel regelt dat alleen de conclusie, de aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen aan de gemeenteraad worden gestuurd. De overige informatie blijft geheim en is uitgesloten van de Wet open overheid. In het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dit begrijpelijk.

De Afdeling wijst er echter op dat de Gemeentewet het mogelijk maakt dat de burgemeester onder geheimhouding stukken aan de gemeenteraad verstrekt. De toelichting gaat niet in op deze mogelijkheid. Daardoor is onduidelijk of de gemeenteraad toch meer (ook privacygevoelige) informatie kan inzien, zoals het integriteitsonderzoek dat aan de uitkomsten ten grondslag ligt. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de bestaande geheimhoudingsregeling in de Gemeentewet en het wetsvoorstel en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Persoonsgegevens van derden

De Afdeling wijst er verder op dat de voorgestelde rechtsbescherming voor derden zich niet goed verhoudt tot het recht van bezwaar als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De burgemeester zou op grond van de AVG een bezwaar in beginsel moeten honoreren tenzij sprake is van een zwaarwegend belang. Het wetsvoorstel bevat echter een afwijkende regeling. Daarmee is onduidelijk hoe de rechtsbescherming voor derden is geregeld. Ten einde hierover duidelijkheid te scheppen, is aanpassing van de toelichting noodzakelijk en zo nodig van het wetsvoorstel.

Praktische uitwerking

De reikwijdte van de risicoanalyse is limitatief en in de wet afgebakend. Dit betekent dat gemeentelijke gedragscodes en verordeningen geen onderdeel mogen uitmaken van de risicoanalyse. Dat roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met situaties waarin een kandidaat niet voldoet aan de gedragscode maar wel aan het meer beperkte kader zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel. Andersom dient de vraag zich aan hoe om te gaan met open normen die wel binnen het bereik van de risicoanalyse vallen en nader zijn ingevuld in een gemeentelijke gedragscode.

Conclusie

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel¹ bevat twee maatregelen waarmee de regering het goed functioneren en de integriteit van het decentraal bestuur wil bevorderen. Allereerst introduceert het wetsvoorstel een

¹ De Afdeling advisering heeft na ontvangst van het wetsvoorstel de behandeling tijdelijk aangehouden omdat een wettelijk verplicht advies van het Adviescollege Openbaarheid Informatiehuishouding ontbrak. In verband hiermee heeft de minister van BZK bij brief van 10 juli 2025 een aanvulling van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting ter kennis gebracht van de Afdeling advisering, alsmede het advies van genoemd college. Deze aanvullingen zijn betrokken bij dit advies.

‘risicoanalyse bestuurlijke integriteit’ ter verzekering van aandacht voor de integriteit van wethouders² alvorens zij benoemd worden. Daarnaast worden regels gesteld aan de financiële belangen van bestuurders van decentrale overheden (zowel wethouders als burgemeesters) ten aanzien waarvan in Europees Nederland nog niet in een wettelijke grondslag is voorzien.³

De risicoanalyse is een onderzoek naar risico's voor de bestuurlijke integriteit dat voorafgaand aan de benoeming plaatsvindt. Het heeft als doel kwetsbaarheden tijdig te onderkennen en zo nodig beheersmaatregelen te treffen om daadwerkelijke problemen te voorkomen.⁴ De risicofactoren houden onder andere verband met onverenigbare functies, belangenverstrengeling, nevenfuncties en financiële belangen.⁵

De regering onderkent dat een risicoanalyse potentieel ingrijpend is voor betrokkenen en een inperking is van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁶ Met het oog hierop bevat het voorstel een regeling omtrent geheimhouding, een recht op wederhoor en waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens.⁷ Bovengenoemde aspecten vergen regeling op wettelijk niveau.⁸

Zoals de toelichting vermeldt, had de regering in 2021 het voornemen om een risicoanalyse wettelijk verplicht te stellen.⁹ De Afdeling was destijds kritisch over de wijze waarop die was vormgegeven en raadde de regering af om dat wetsvoorstel in die vorm in te dienen. Zij wees onder meer op onduidelijkheden over de reikwijdte van de risicoanalyse, de procedure en de vraag wie deze zou uitvoeren. Deze onduidelijkheden zorgden voor rechtsonzekerheid en onvoldoende waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van kandidaten. Het huidige wetsvoorstel is daar een vervolg op en beoogt in bovengenoemde aspecten te voorzien.¹⁰

b. Procedure en taakverdeling risicoanalyse

Het wetsvoorstel regelt dat de burgemeester toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse.¹¹ Deze keuze volgt volgens de toelichting uit de neutrale rol van de burgemeester in het gemeentebestuur en de algemene zorgplicht van burgemeesters om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen.¹² Dit betekent dat de burgemeester moet beoordelen of de risicoanalyse ‘voldoende degelijk is uitgevoerd en of de raad daarmee over voldoende gewogen informatie beschikt om te kunnen oordelen over de benoeming’.¹³

Het wetsvoorstel laat open wie de analyse uitvoert. Het kan zijn dat de burgemeester de risicoanalyse zelf uitvoert of deze uitbesteedt aan een extern bureau of een onafhankelijke commissie.¹⁴ Volgens de regering kan de gemeenteraad de risicoanalyse niet zelf uitvoeren omdat deze los van politieke overwegingen dient plaats te vinden.¹⁵ Op basis van de analyse overlegt de burgemeester met de beoogd wethouder (wederhoor) waarbij ook de eventueel te nemen beheersmaatregelen worden besproken.¹⁶

Na de reactie van de kandidaat-wethouder te hebben vernomen, zendt de burgemeester alleen de uitkomsten van de risicoanalyse – bestaande uit de conclusie en eventuele aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen – aan de gemeenteraad.¹⁷ De overige informatie dient geheim te blijven.¹⁸ Het is vervolgens aan de gemeenteraad om te beraadslagen en te besluiten over de

² In het vervolg van het advies wordt kortheidshalve gesproken over gemeenten en de daarbij betrokken ambten.

³ In Caribisch Nederland geldt al een (gelijkkluidende) wettelijke regeling voor de omgang met financiële belangen (artikel 49 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁴ Toelichting, paragraaf 1.1 ‘Hoofdpijnen wettelijke regeling’ en 2.1 ‘Doel en strekking van het instrument’.

⁵ Voorgesteld artikel 36c, eerste lid.

⁶ Artikel 10 eerste lid van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Zie de toelichting, paragraaf 6.1 ‘Grondwet en mensenrechten’.

⁷ Voorgesteld artikel 36c, derde tot en met zesde lid.

⁸ Zie in deze zin het Advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021.

⁹ Toelichting, paragraaf 1.1 ‘Hoofdpijnen wettelijke regeling’. Advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021. Zie ook het Nader Rapport en de nota van wijziging (Stcrt. 2021, 48265).

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.3 ‘Belang wetsvoorstel’.

¹¹ Voorgesteld artikel 36c, tweede lid. Onder de toezichthoudende rol van de burgemeester moet tevens worden begrepen dat deze opdracht geeft tot uitvoering van de risicoanalyse. Zie in dit verband de toelichting, paragraaf 6.2.1 ‘Algemeen’, en artikel 6, vierde lid van het VNG-modelreglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (maart 2022).

¹² Artikel 170 tweede lid van de Gemeentewet. Zie ook de toelichting, paragraaf 8, ‘Reacties consultatie’.

¹³ Toelichting, paragraaf 3.2.1 ‘Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester’.

¹⁴ De toelichting verwijst naar een commissie als bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet. Leden van de gemeenteraad kunnen geen lid van zijn van een commissie ingesteld door de burgemeester of het college van BenW.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 3.2.1 ‘Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester’.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 3.2.2 ‘De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse’.

¹⁷ Voorgesteld artikel 36c, vierde lid.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 3.2.2 ‘De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse’ en voorgesteld artikel 36c, zesde lid.

benoeming van wethouders.¹⁹ Dit moet geschieden in de openbaarheid²⁰, zij het dat de stemming geheim is.²¹

2. Beschouwing

Integriteit is een onderwerp dat terecht veel aandacht krijgt, ook in het openbaar bestuur. De inzet daarop is al enige jaren versterkt, mede naar aanleiding van incidenten die zich in de bestuurlijke praktijk voordeden. De eerste aankondigingen van de mogelijkheden voor harmoniseren en uitbreiding van de instrumenten voor screening van politieke ambtsdragers dateren van eind 2017.²² Terecht benadrukte de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in die periode "dat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ook ambtenaren in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor (de integriteit van) hun handelen binnen het openbaar bestuur."²³ De destijds ontwikkelde 'basisscan integriteit' was een hulpmiddel voor gemeenten, evenals de handreiking Integriteit politieke ambtsdragers. Beoogd werd "het goede gesprek" met kandidaat-bestuurders te faciliteren.²⁴

Beide noties – eigen verantwoordelijkheid en in gesprek blijven – zijn onverminderd van belang, ook met dit wetsvoorstel. Een risicoanalyse brengt kwetsbaarheden in kaart, maar is geen afvinklijstje. Ook is het geen garantie dat in de toekomst zich geen incidenten meer kunnen voordoen. Terecht brengt de considerans van het wetsvoorstel dit tot uitdrukking als wordt gesproken over het verzekeren dat er meer "aandacht" komt voor integriteit, zonder te stellen dat het wetsvoorstel als zodanig betekent dat bestuurlijke integriteit voortaan in de toekomst altijd verzekerd is.

De risicoanalyse is een momentopname, waar in het kader van de benoeming verschillende aspecten in beeld worden gebracht en waarover gesproken kan worden met de kandidaat. Dit is echter niet het hele verhaal. Integriteit is als het ware nooit 'klaar': het blijft uiteraard ook van belang nadat benoeming heeft plaatsgevonden. Het gaat er mede in dat licht bezien primair om een veilige cultuur te bewerkstelligen waarin gesproken kan worden over integriteit en over dilemma's die zich in de praktijk onvermijdelijk zullen voordoen. Dat gesprek dient na de benoeming steeds te kunnen worden gevoerd al naar gelang zich wisselingen voordoen in portefeuilles, politieke keuzes of privéomstandigheden.

Het voorgaande brengt met zich dat de voorgestelde risicoanalyse weliswaar betekenisvol is, maar nadrukkelijk moet worden beschouwd in een breder integriteitsbeleid. De Afdeling benadrukt in dit verband dat er voor moet worden gewaakt dat integriteitsbeleid wordt verengd tot een louter juridische aangelegenheid. Voorop moet staan dat er binnen overheden een cultuur wordt gekoesterd waarin ruimte is om te spreken over integriteit en over de morele dilemma's die zich voordoen. Juridische kaders en instrumenten zoals opgenomen in het wetsvoorstel kunnen in dat verband nuttig zijn maar dienen te zijn ingebed in een breder integriteitsbeleid waarin ook ruimte is voor de morele dimensie van integriteit.²⁵ In zoverre heeft het voorgestelde instrument van de risicoanalyse een beperkte betekenis.

Het voorgaande laat onverlet dat de Afdeling in beginsel positief staat tegenover het wetsvoorstel. Het voorstel beoogt de thans zeer uiteenlopende bestuurlijke praktijken van een juridisch fundament te voorzien en in dat kader bestuurlijke en grondrechtelijke waarborgen te regelen.

Het uitvoeren van een risicoanalyse vereist een in dat licht bezien adequate wettelijke regeling, zowel voor wat betreft de te volgen procedure als de verschillende verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn wettelijke grondslagen nodig voor de bescherming van de belangen van de betrokken kandidaat en van derden die in dit proces kunnen worden betrokken. Dat ten behoeve daarvan een wetsvoorstel is ontwerpen, acht de Afdeling dan ook niet alleen positief maar ook noodzakelijk. Duidelijk is dat de reikwijdte en de procedure nu explicieter en eenduidiger zijn geregeld en aldus acht is geslagen op het eerdere advies.

Voor een verdere verduidelijking van de procedure en de bescherming van de betrokken belangen maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de inrichting van de procedure en de rolverdeling tussen vooral de gemeenteraad en de burgemeester (punt 3), over het spanningsveld tussen openbaarheid en geheimhouding (punt 4) en over de praktische uitwerking (punt 5).

¹⁹ Artikel 35 eerste lid van de Gemeentewet.

²⁰ Artikel 24 van de Gemeentewet.

²¹ Artikel 31 eerste lid jo. 35 eerste lid van de Gemeentewet.

²² Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 129.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146.

²⁴ Zie onder meer Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146 en Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 223, waar overigens ook is gewezen op de rol van politieke partijen ten aanzien van de screening van de kandidaten die zij aandragen.

²⁵ Zie eerder in deze zin het advies van Afdeling advisering inzake het wetsvoorstel Wet regels gewezen bewindspersonen, Kamerstukken II 2023/24, 36 549, nr. 4, punt 4.

3. Procedure en rolverdeling

Gelet op de publieke waarden die in het wetsvoorstel aan de orde zijn – de integriteit van het openbaar bestuur en de rechten en belangen van de betrokken kandidaat-bestuurders – is van belang dat de procedure en de rolverdeling daarbinnen zorgvuldig worden gewogen en ingericht. Met het oog daarop maakt de Afdeling een aantal opmerkingen over de rol van de gemeenteraad (punt a), de burgemeester (punt b) en in – in samenhang daarmee – de gewenste scheiding tussen uitvoering van het integriteitsonderzoek en het toezicht daarop (punt c). Tot slot gaat de Afdeling in op de noodzaak van kwaliteitswaarborgen (punt d).

a. Rol gemeenteraad

De Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad wethouders benoemt en ontslaat. Op deze wijze geeft zij democratische legitimiteit en politiek draagvlak aan de wethouders en aan het college van burgemeester en wethouders als geheel. Vanwege deze bij uitstek politieke rol van de gemeenteraad, acht de regering het onverstandig om de risicoanalyse door de gemeenteraad te laten uitvoeren. De beoordeling van integriteitsrisico's dient 'los van politieke overwegingen' plaats te vinden.²⁶

De Afdeling volgt de regering in haar redenering dat de gemeenteraad dit niet zelf ter hand zou moeten nemen. De voorgestelde wettekst laat echter in het midden wie de risicoanalyse moet of mag uitvoeren. Daarmee staat – anders dan kennelijk wordt beoogd door de regering – de mogelijkheid open voor de gemeenteraad om de risicoanalyse toch zelf uit te voeren. De Afdeling wijst er in dat verband op dat in de praktijk op dit moment nog van de mogelijkheid wordt uitgegaan dat (een commissie uit) de gemeenteraad zelf de risicoanalyse kan uitvoeren.²⁷

Dat is onwenselijk. Onduidelijk is hoe de noodzakelijke vertrouwelijkheid gewaarborgd kan worden als (een commissie uit) de gemeenteraad de risicoanalyse zelf uitvoert en de raad hierover in de openbaarheid beraadslaagt en besluit.²⁸ Ook wanneer het eindrapport van de analyse vertrouwelijk aan de gemeenteraad zou worden overhandigd, is het van belang dat het feitenonderzoek los van politieke belangen en overwegingen plaatsvindt.

De Afdeling adviseert daarom – zoals de toelichting reeds veronderstelt – wettelijk uit te sluiten dat het integriteitsonderzoek kan plaatsvinden door de gemeenteraad of een commissie uit de gemeenteraad.

In lijn met het bovenstaande is in de memorie van toelichting reeds benoemd dat de uitvoering van een risicoanalyse niet kan geschieden door (een commissie van) de gemeenteraad. De beoordeling van de integriteitsrisico's dient immers los van politieke overwegingen plaats te vinden. Raadsleden hebben ten opzichte van de kandidaat-wethouder nu eenmaal niet de neutrale positie die aan de burgemeester wel toekomt. De regering volgt dan ook de Afdeling advisering en derhalve is op het niveau van het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de gemeenteraad de uitvoering van de risicoanalyse niet zelf ter hand kan nemen. Vanzelfsprekend is de raad, nadat de uitkomsten met de raad gedeeld zijn, wel aan zet om die te wegen, zo nodig hierover het gesprek met de kandidaat-bestuurder te voeren om vervolgens te beslissen over het al dan niet benoemen van de kandidaat.

b. Rol burgemeester

In het wetsvoorstel krijgt de burgemeester de taak toe te zien op de uitvoering van de risicoanalyse. Daarnaast laat het wetsvoorstel de mogelijkheid open dat de burgemeester de risicoanalyse ook zelf uitvoert.

De Afdeling kan de keuze volgen dat de burgemeester een toezichtsrol is toebedeeld. Dit is passend bij zijn bestaande wettelijke zorgplicht voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in de gemeente.

Wel vraagt de Afdeling aandacht voor de kwetsbare positie waarin de burgemeester kan komen te verkeren. De risicoanalyse wordt gemaakt ten behoeve van de besluitvorming door de gemeenteraad, waarbij geldt dat het ook kan gaan om zittende raadsleden die worden voorgedragen voor het ambt van wethouder. Als de uitkomsten van de risicoanalyse dusdanig zijn dat een raadslid niet of slechts onder bepaalde voorwaarden tot wethouder benoemd wordt, kan de bestuurlijke praktijk met zich brengen dat die uitkomst de burgemeester wordt 'nagedragen' wanneer de burgemeester een te

²⁶ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

²⁷ Zie BZK, 2023, Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden, p. 31, daar aangeduid als 'hoofdroute 3'.

²⁸ Advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021.



sterke inhoudelijke, beoordelende rol zou toekomen.

Dat geldt ook voor de situatie dat de raad wél tot benoeming van een kandidaat overgaat maar zonder passende beheersmaatregelen te treffen. Dat zou in strijd kunnen komen met de zorgplicht van de burgemeester voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit en daarmee kunnen leiden tot netelige kwesties tussen de burgemeester en de gemeenteraad, of binnen het college. Wanneer bedacht wordt dat de burgemeester voor herbenoeming afhankelijk is van diezelfde gemeenteraad, komt de kwetsbaarheid van diens positie eens te meer tot uitdrukking.

De verantwoordelijkheden van de burgemeester inzake de bevordering van de bestuurlijke integriteit en diens verhouding tot de gemeenteraad, brengt als zodanig per definitie dus een spanningsveld mee. Daarbij komt dat in het bijzonder burgemeesters niet zelden te maken krijgen met intimidatie en andere vormen van agressie.²⁹ De vraag die nu voorligt is hoe voorkomen kan worden dat dit spanningsveld door dit wetsvoorstel vergroot wordt.

In dat licht bezien is het van belang dat de burgemeester niet 'alleen' komt te staan en de informatie waarop hij zijn afweging moet baseren, zoveel mogelijk is geobjectiveerd. Daartoe zou in de eerste plaats gedacht kunnen worden aan een functionele scheiding tussen uitvoering van het onderzoek en het toezicht daarop (zie hierna punt c). Daarnaast kan gedacht worden aan andere aanvullende maatregelen om de positie van de burgemeester te versterken. In voorkomend geval zou de burgemeester de mogelijkheid moeten hebben om de Commissaris van de Koning te informeren over de uitkomsten van het onderzoek, zijn bevindingen daaromtrent met hem te delen en hem te consulteren over eventuele vervolgstappen.³⁰

De toelichting gaat niet in op deze problematiek en op de vraag hoe hieraan het hoofd kan worden geboden. De Afdeling merkt op dat het van belang is om de procedurele waarborgen in het wetsvoorstel te versterken. Zij adviseert daarom de uitvoering van de risicoanalyse te scheiden van het toezicht daarop door de burgemeester (zie hierna onder c). Daarnaast zouden voor een gedegen uitvoering kwaliteitseisen in de wet moeten worden opgenomen (zie d).

Met dit voorstel wordt de algemene taak tot het bevorderen van de bestuurlijke integriteit geconcretiseerd. Het is belangrijk dat de burgemeester zijn taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen onbelemmerd kan uitvoeren. Dat neemt niet weg dat dat de regering oog heeft voor het spanningsveld waarin een burgemeester soms heeft te acteren. Gelet op de samenhang met de punten onder c en d, zullen de opmerkingen daar grotendeels worden besproken.

Wel wil de regering op deze plek benoemen dat, voor zover de burgemeester dat nodig acht, hij ook te rade kan gaan bij de commissaris van de Koning. Eventuele dilemma's of problemen rond de risicoanalyse zullen namelijk naar hun aard al snel raken aan de bestuurlijke integriteit van een gemeente. De commissaris van de Koning is als rijksorgaan belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. In het kader daarvan kan hij ook kennis nemen van alle bescheiden waar het gemeentebestuur over beschikt. Dat betekent dat de burgemeester, zo nodig, de relevante bescheiden met betrekking tot de risicoanalyse kan delen met de commissaris van de Koning. Ten overvloed wordt daarbij opgemerkt dat de geheimhoudingsplicht hierbij ook komt te rusten bij de commissaris van de Koning. Deze mogelijkheid zal ook verder worden verduidelijkt in de Memorie van toelichting.

c. Scheiding uitvoering en toezicht

Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat de burgemeester niet alleen toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse maar deze ook zelf uitvoert. De toelichting zet uiteen dat de burgemeester dan zelf zorgdraagt voor het inwinnen van de benodigde informatie, het voeren van gesprekken met kandidaat-bestuurders en het opstellen van de concept-rapportage inclusief conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen.³¹

Uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten er voor kiezen om de uitvoering van het feitenonderzoek onder te brengen bij een extern bureau of bij een onafhankelijke commissie. Op die wijze kan het

²⁹ Zie bijvoorbeeld de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 opgesteld in opdracht van het Ministerie van BZK, waaruit blijkt dat 70% van de burgemeesters te maken heeft met agressie of intimidatie. Zie ook de uitkomsten van een enquête onder burgemeesters, uitgevoerd door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters: Rapportage burgemeesters ondermijning 2022. Zie in meer algemene zin: J.W.M. Engels, 2025, 'Kwetsbaarheden in het burgemeestersambt', in de bundel: De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder, p. 189–199.

³⁰ Vergelijk in dit verband de zorgplicht van de Commissaris van de Koning voor de bestuurlijke integriteit van gemeenten neergelegd in artikel 182, eerste lid onder c van de Provinciewet.

³¹ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.



onderzoek worden 'gedepolitiseerd'.³² Een andere reden voor de inzet van een extern bureau is dat dit ervoor zorgt dat de ambtelijke organisatie of de burgemeester niet meer kennis over een kandidaat krijgt dan nodig. De burgemeester moet tijdens de bestuursperiode samenwerken met de (kandidaat) wethouder en extra informatie kan de relatie in sommige gevallen bemoeilijken.³³

Gelet op de samenwerkingsrelatie is een zekere functionele scheiding van belang, waarbij het feitenonderzoek, met inbegrip van de analyse, op afstand van de burgemeester worden geplaatst. Ook over de aanbevelingen en beheersmaatregelen kan degene die het onderzoek uitvoert suggesties doen. Het is vervolgens aan de burgemeester om hier, in samenspraak met de kandidaat, een eigen weging in te maken. Op deze wijze kan de risicoanalyse zoveel mogelijk worden geobjectiveerd en kan de burgemeester zich beperken tot het toezicht daarop en de afweging die hij, gelet op zijn wettelijke verantwoordelijkheid, op basis van het onderzoek moet maken.

Een vervolgvraag is op welke wijze de scheiding tussen uitvoering en toezicht zou moeten plaatsvinden. Ofwel: aan welke partij de burgemeester het feitenonderzoek zou moeten laten. Varianten zijn onder meer uitbesteding aan een extern bureau of aan een nationale organisatie.³⁴ Een overweging hierbij is wel de diversiteit onder gemeenten: sommige grote steden beschikken over een relatief groot intern bureau integriteit terwijl andere gemeenten door hun beperkte omvang de daarvoor benodigde kennis van buiten moeten betrekken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader uiteen te zetten hoe de positie van de burgemeester kan worden beschermd. In dat verband adviseert de Afdeling een functionele scheiding aan te brengen tussen de uitvoering van de analyse als zodanig en het toezicht daarop. Daarbij kunnen verschillende varianten worden overwogen. Zo nodig dient het voorstel daarop te worden aangepast.

Het gaat er binnen de reikwijdte van het onderhavig wetsvoorstel om dat de burgemeester er op toeziet dat de uitvoering van een risicoanalyse op een zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd binnen de gestelde kaders. Ook is hij verantwoordelijk voor het overleggen van de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen aan de gemeenteraad. Evident is dat hij niet verantwoordelijk is voor de uitkomsten van de risicoanalyse in een individueel geval.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt wordt daarbij de mogelijkheid open gelaten dat de burgemeester zelf zorgdraagt voor de uitvoering van de risicoanalyse. Het open laten van deze mogelijkheid dient verscheidene doelen. In de eerste plaats wordt hiermee tot uitdrukking gebracht dat de risicoanalyse onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester zelf kan plaatsvinden, waarbij de feitelijke uitvoering door een daartoe gemandateerde ambtenaar wordt gedaan. Dit sluit aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en de regering hecht er aan dat daar ruimte voor blijft. In sommige situaties zal een burgemeester ook een eigenstandige rol vervullen, bijvoorbeeld als het 'goede gesprek' met de kandidaat plaatsvindt. Ook hier wil de regering ruimte voor houden omdat het de burgemeester concreet in staat stelt uitvoering te geven aan zijn zorgplicht ten aanzien van de bestuurlijke integriteit van het gemeentebestuur. De wet legt echter alleen de verantwoordelijkheid bij de burgemeester om toe te zien op de uitvoering van de risicoanalyse. Het is binnen die algemeen geformuleerde procesverantwoordelijkheid niet aan te bevelen dat de burgemeester de gehele uitvoering van iedere feitelijke handeling die plaatsvindt in het kader van de risicoanalyse zelf voor zijn rekening neemt.

Wel is denkbaar dat een burgemeester die hier geen extern bureau voor wenst in te schakelen de feitelijke uitvoering laat verrichten door een ambtelijke functionaris namens hem. Dit is in de praktijk reeds ook het geval. Deze ambtenaar zorgt dan feitelijk voor het inwinnen van de benodigde informatie, het voeren van het gesprek met de kandidaat-bestuurder, het opstellen van de concept-rapportage, het delen van de concept-rapportage met de kandidaat-bestuurder en tot slot het overleggen van de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen aan de raad. De wet regelt dit niet tot op dit niveau. Het verplicht voorschrijven van mandaat past niet bij het karakter van de Gemeentewet en het direct attribueren van deze taak of bevoegdheid aan een ambtenaar zou zich niet verhouden tot artikel van de 128 Grondwet.

Zoals hierboven is benoemd kan de Commissaris van de Koning bovendien een helpende hand bieden als de burgemeester te maken heeft met een lastige situatie rond de risicoanalyse.

Gelet op het voorgaande meent de regering dat een scherpere functionele scheiding in de wet zelf niet

³² I&O Research, 2023, Inventarisatie risicoanalyse integriteit bij kandidaat wethouders, p.18.

³³ Idem.

³⁴ In de consultatie zijn op dit punt suggesties gedaan door bijvoorbeeld de Wethoudersvereniging en de Vereniging van griffiers.

aangewezen is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is niettemin de memorie van toelichting op dit punt aangescherpt.

d. Kwaliteitswaarborgen

Het wetsvoorstel bevat geen kwaliteitseisen of -waarborgen, behoudens bepalingen over het recht op wederhoor en de verwerking van persoonsgegevens. De regering onderkent wel de noodzaak van wettelijke kwaliteitseisen maar komt op dit punt nu niet met voorstellen. Zij ziet het wetsvoorstel als 'een eerste stap binnen een bredere beleidsinzet om te komen tot kwaliteitseisen voor verschillende typen van integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers'³⁵ en verkent de mogelijkheden daartoe in een 'separaat traject'.³⁶

Ook aan de uitvoerders van de risicoanalyse worden geen eisen gesteld. Wel wordt in de toelichting verwezen naar de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.³⁷ Indien een ambtelijke dienst, een onafhankelijke commissie of een advocatenkantoor de analyse uitvoert, geldt deze wet echter niet.

De toelichting is op dit punt niet overtuigend. Om de kans te verkleinen dat discussie ontstaat over de kwaliteit van de risicoanalyse, het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt of over de onafhankelijkheid van degenen die de risicoanalyse hebben uitgevoerd, is het van belang om hier kwaliteitseisen aan te stellen. Dergelijke eisen kunnen onder meer gaan over de zorgvuldigheid van de procedure en over de deskundigheid en onafhankelijkheid van de degenen die de risicoanalyse feitelijk uitvoeren. Verder kunnen eisen worden gesteld aan informatiebeheer en -beveiliging. Het is vervolgens aan de burgemeester om te beoordelen of aan deze eisen is voldaan.

Het is van groot belang dat het feitenmateriaal op basis waarvan de gemeenteraad besluit betrouwbaar is.³⁸ Juist in integriteitsvraagstukken kan sprake zijn van aannames en geruchten ('zachte informatie') die niet worden gemotiveerd met feiten. Door het ontbreken van kwaliteitseisen kan de betrouwbaarheid van de risicoanalyse, en van de uitkomsten in een concreet geval, gemakkelijk in twijfel worden getrokken; hetzij door de kandidaat zelf dan wel door politieke opposanten. Politieke inzet van het instrument, hoewel nooit geheel uit te sluiten, ligt dan te meer op de loer. Dergelijke kwaliteitseisen zijn dan ook een noodzakelijke bouwsteen in dit wetsvoorstel. De effectiviteit van het wetsvoorstel is immers in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het voorgestelde integriteitsonderzoek. Kwaliteitseisen geven daarnaast houvast aan de burgemeester in zijn taak toe te zien op een deugdelijke en zorgvuldige uitvoering, hetgeen ook in het belang is van de kandidaat-bestuurder in kwestie.

De Afdeling adviseert spoedig te komen tot het vaststellen van kwaliteitseisen voor de uitvoering en de uitvoerders van de risicoanalyse bestuurlijke integriteit en daar bij of krachtens dit wetsvoorstel in te voorzien.

De regering volgt de Afdeling advisering dat kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers wenselijk zijn. De regering meent dan ook dat juist dit wetsvoorstel enkele belangrijke kwaliteitswaarborgen introduceert met betrekking tot de risicoanalyse. Naast het ook door de Afdeling genoemde recht op wederhoor en de omgang met persoonsgegevens, legt dit wetsvoorstel ook vast dat alleen kenbare normen onderdeel kunnen zijn van de risicoanalyse, bakent het de te gebruiken bronnen af en bepaalt het uitputtend hoe met de informatie moet worden omgegaan. De regering meent dat het voorstel in deze vorm daarmee de belangrijkste waarborgen bevat. De regering volgt dan ook niet op voorhand de conclusie van de Afdeling dat in dit wetsvoorstel ook overige kwaliteits-eisen opgenomen zouden moeten worden. De vraag of nadere eisen – voor alle soorten van integriteitsonderzoek – wenselijk zijn en hoe dergelijke regels er uit zouden moeten zien, is nog onderwerp van gesprek met de diverse beroeps- en belangenverenigingen alsmede met de uitvoerders van integriteitsonderzoek. Tegen die achtergrond zijn in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door de Argumentenfabriek enkele bijeenkomsten georganiseerd.³⁹ Ook is aan de Universiteit Tilburg en de Radboud Universiteit gevraagd in kaart te brengen welke eisen aan integriteitsonderzoek gesteld moeten worden vanuit onder andere een wetenschappelijk-

³⁵ Toelichting, paragraaf 2.3 'Belang wetsvoorstel'. Toelichting, paragraaf 2.3 'Belang wetsvoorstel'.

³⁶ Toelichting, paragraaf 8, 'Reacties consultatie'. Ook in 2023 kondigde de minister van BZK kwaliteitseisen aan voor integriteitsonderzoek, zie Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 254.

³⁷ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

³⁸ Zie eerder in die zin het advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021, paragraaf 2.e.

³⁹ De Argumentenfabriek, Kwaliteit voor integriteit: eisen en opties voor onderzoek naar integriteit van decentrale politieke ambtsdragers, Amsterdam: Argumentenfabriek 2025 (online raadpleegbaar via www.argumentenfabriek.nl/nieuws/eisen-integriteitsonderzoek-overheid).

methodologisch perspectief. De resultaten daarvan worden begin 2026 verwacht waarna de regering tot een voorstel zal komen voor vervolgstappen ten aanzien van dit onderwerp, waarbij ook een standpunt zal worden gevormd over de vraag of wetgeving het meest effectief is om tot een verbetering van de kwaliteit van integriteitsonderzoek te komen. Zelfs als de conclusie zal zijn dat verdere wettelijke kwaliteitseisen passend zijn, zal er een nader, zorgvuldig traject nodig zijn om te komen tot een concreet voorstel voor de inhoud van die kwaliteitseisen. Op de normstelling en vormgeving van eventuele wetgeving, kan nu nog niet vooruitgelopen worden. Indien nadere regels wenselijk en mogelijk zijn, moet bovendien worden bezien waar dergelijke nadere eisen hun weerslag zouden moeten krijgen. Nu onderhavig wetsvoorstel reeds duidelijke kwaliteitseisen bevat en het wenselijk is de wettelijke borging inclusief randvoorwaarden van de risicoanalyse onverwijld te regelen, acht de regering het niet passend om dit voorstel tot die tijd aan te houden. De raad blijft voorts in aanvulling op de voornoemde waarborgen in dit wetsvoorstel bevoegd zelf nadere eisen te stellen aan integriteitsonderzoek, zolang deze regels niet in strijd zijn met deze wet.

4. Openbaarheid en geheimhouding

a. Inleiding

Onderzoek naar integriteit is een delicate aangelegenheid waarbij zorgvuldigheid voorop moet staan. Dit is in het belang van de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur maar ook ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van kandidaten en eventuele derden.

Zoals de Afdeling eerder uiteenzette, is het belangrijk onderscheid te maken tussen transparantie over de te volgen procedure versus openheid over de inhoud.⁴⁰ Transparantie over de procedure moet zoveel mogelijk worden bevorderd, zeker als het gaat om benoemingen in het openbaar bestuur. Dit betekent dat op voorhand voor eenieder duidelijk is hoe de procedure verloopt en welke aspecten in de risicoanalyse worden betrokken.

Dit betekent echter niet dat de procedure ook volledig in de openbaarheid moet worden gevoerd. Ten aanzien van de inhoud van gesprekken en de persoonlijke informatie die daarbij ter tafel komt, is vertrouwelijkheid van groot belang ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van kandidaten en betrokken derden. Als deze gegarandeerd is en ook het daaraan inherente afbreukrisico in zekere mate is beperkt, zullen kandidaten eerder bereid zijn om zaken te bespreken (en om zich überhaupt kandidaat te stellen). Hetzelfde geldt voor de bereidwilligheid van derden om medewerking te verlenen. Uiteindelijk beraadslaagt en besluit de gemeenteraad in de openbaarheid over de benoeming.⁴¹

Om de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat (of derden) te beschermen en te voorkomen dat vertrouwelijke informatie openbaar wordt, is gekozen voor een bijzonder openbaarmakingsregime via de bestaande procedure daarvoor in de Wet open overheid (Woo).⁴² Dit heeft tot gevolg dat geen Woo-verzoek kan worden ingediend en dat de Woo niet kan dienen als grondslag voor actieve openbaarmaking.⁴³ Die afweging is in het licht van het voorgaande terecht.

b. Geheimhouding

Het wetsvoorstel regelt dat alleen de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen aan de gemeenteraad worden overgelegd; de overige informatie blijft geheim.⁴⁴ De toelichting stelt in dat verband dat ten aanzien van de informatie die in het kader van de uitvoering van een risicoanalyse is verwerkt en welke niet aan de raad is overgelegd, op grond van dit voorstel van rechtswege geheimhouding rust. Dit betekent dat de geheimhoudingsplicht komt te vervallen ten aanzien van de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen zodra deze door tussenkomst van de burgemeester zijn overgelegd aan de raad. Die informatie zal worden betrokken bij de openbare beraadslaging.⁴⁵

⁴⁰ Afdeling advisering, voorlichting over een mogelijke aanpassing van de procedure voor benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer, W06.24.00279/III, 16 december 2024, paragraaf 2.c. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, 2006, Benoemingen in het openbaar bestuur, p. 16.

⁴¹ Artikel 24 van de Gemeentewet.

⁴² Het nieuw voorgestelde artikel 36c, zesde lid, van de Gemeentewet (en diens equivalenten) wordt opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo. Zie in dit verband ook het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding van 12 juni 2025 genoemd in noot 1: <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/2twrxksp/wetgevingsadvies-wetsvoorstel-bevorderen-integriteit-en-functioneren-decentraal-bestuur>.

⁴³ Artikelen 4.1 respectievelijk 3.1 van de Woo. Toelichting, paragraaf 6.2.6 'Samenhang met Wet open overheid'.

⁴⁴ Voorgesteld artikel 36c, vierde en zesde lid. Zie ook de toelichting, paragraaf 3.2.2 'De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse'.

⁴⁵ Toelichting, paragraaf 3.2.3 'Procedure rond de bekendmaking'.

Verder stelt de toelichting dat als de beoogd wethouder zich terugtrekt voordat de raad is geïnformeerd over de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen, geen enkele informatie uit de uitvoering van een risicoanalyse openbaar wordt gemaakt en volledige geheimhouding blijft gelden.⁴⁶

Op zichzelf is deze redenering logisch. De vraag rijst echter hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de bestaande geheimhoudingsregeling van de Gemeentewet. Daarin is bepaald dat op grond van één van de in de Woo genoemde belangen⁴⁷ een verplichting tot geheimhouding opgelegd kan worden ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.⁴⁸ In dit geval betreft dat de burgemeester. Vervolgens kan die informatie met (onder meer) de gemeenteraad worden gedeeld onder de verplichting tot geheimhouding⁴⁹ totdat, in afwijking van de wettelijke hoofdregel, de gemeenteraad deze verplichting opheft.⁵⁰

Het valt de Afdeling op dat de toelichting niet ingaat op de verhouding tussen de nu voorgestelde geheimhoudingsbepaling en de hiervoor beschreven regeling in de Gemeentewet. Goed voorstelbaar is immers dat in de beraadslaging over de benoeming van wethouders de gemeenteraad de burgemeester zal vragen de informatie die aan het integriteitsonderzoek ten grondslag ligt, alsnog te verstrekken. In dat geval beslist op grond van de bestaande regeling uiteindelijk de gemeenteraad over de voortdurende van de geheimhouding. De vraag is of het wetsvoorstel hierin verandering aanbrengt en een dergelijk verzoek door de burgemeester geweigerd kan worden op grond van de in dit wetsvoorstel voorgestelde geheimhoudingsbepaling. Duidelijkheid hierover is met het oog op de in het geding zijnde belangen essentieel.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen de bestaande geheimhoudingsregeling en de geheimhoudingsbepaling die dit wetsvoorstel introduceert, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Hoewel maximale transparantie over het gevolgde proces geboden is, zijn er goede redenen om de informatie die betrekking heeft op individuele personen beperkt in de openbaarheid te brengen. De regering acht het los daarvan van groot belang dat de beraadslaging over de benoeming van een kandidaat-wethouder in openbaarheid plaatsvindt, zodat deze politieke besluitvorming transparant is. Om aan beide belangen recht te doen, regelt het wetsvoorstel limitatief welke informatie openbaar wordt gemaakt. Het wetsvoorstel regelt tevens dat op de overige informatie van rechtswege geheimhouding rust.

De Afdeling vraagt hoe de algemene geheimhoudingsregeling in de Gemeentewet zich verhoudt tot de bijzondere bepalingen omtrent geheimhouding in dit wetsvoorstel. De in dit wetsvoorstel voorgestelde geheimhoudingsregeling met betrekking tot de risicoanalyse moet worden gezien als een bijzondere geheimhoudingsregeling, naast de algemene geheimhoudingsregeling in Hoofdstuk Va van de Gemeentewet. Deze algemene geheimhoudingsregeling ziet namelijk op informatie waarbij door een gemeentelijk orgaan een geheimhoudingsplicht is opgelegd. In dit wetsvoorstel gaat het om een geheimhoudingsplicht van rechtswege. Net als geldt voor de stukken waarop krachtens artikel 61c, tweede lid, van de Gemeentewet geheimhouding rust, kan de burgemeester of de raad de geheimhouding dus niet opheffen.⁵¹ Ook kan de informatie niet op grond van artikel 88 van de Gemeentewet met de raad onder geheimhouding worden gedeeld. Overigens is het in bepaalde uitzonderlijke gevallen mogelijk voor derden om kennis te nemen van deze informatie waarbij dan de geheimhoudingsplicht ook op hen komt te rusten.

In het kader van de informatievoorziening aan de raad moet een onderscheid worden gemaakt tussen de informatieplicht van de burgemeester enerzijds, en diens verantwoordingsplicht anderzijds. De burgemeester wordt op grond van dit wetsvoorstel uitsluitend verantwoordelijk voor het feit dat de risicoanalyse plaatsvindt en voor de toepassing van de hiervoor geldende procedurele normen. Daarover zal de burgemeester zich dus ook moeten kunnen verantwoorden aan de raad. Voor deze verantwoordingsplicht bestaat geen verschoningsgrond. Dit is in beginsel ook geen probleem, omdat de geheimhouding enkel ziet op de informatie die in het kader van de uitvoering van de risicoanalyse is verwerkt. De geheimhouding ziet dus niet op het plaatsvinden van de risicoanalyse of op algemene aangelegenheden zoals de opzet van de risicoanalyse. De burgemeester is niet verantwoordelijk voor de inhoud en uitkomsten van de risicoanalyse en zal daar dus ook geen verantwoording over hoeven afleggen aan de raad. Voor de inlichtingenplicht van de burgemeester geldt wel een verschonings-

⁴⁶ Toelichting, paragraaf 6.2.5 'Geheimhouding'.

⁴⁷ Zie artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid.

⁴⁸ Artikel 87 van de Gemeentewet.

⁴⁹ Artikel 88, derde lid, van de Gemeentewet.

⁵⁰ Artikel 89, vierde lid, van de Gemeentewet.

⁵¹ Kamerstukken II 2019–2020, 35 546, nr. 3, p. 9.

grond. Artikel 180, derde lid, Gemeentewet bepaalt dat verstrekking niet gebeurt indien dat in strijd is met het openbaar belang. In dit geval is verstrekking niet mogelijk omdat de geheimhoudingsplicht van rechtswege hieraan in de weg staat. Van de burgemeester kan slechts worden verlangd dat hij zich verantwoordt over het gevolgde proces. Een specifieke bepaling over die verantwoordingsplicht is gelet op artikel 180 Gemeentewet niet noodzakelijk.

Deze geheimhoudingsystematiek betekent dat het des te belangrijker is dat de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen alle informatie uit de risicoanalyse bevat die relevant is voor de raad. Het is en blijft in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de kandidaat-wethouder zelf om te zorgen dat de raad – daar is de risicoanalyse voor – voldoende geïnformeerd wordt over eventuele integriteitsrisico's, maar ook de burgemeester en de uitvoerder van de risicoanalyse spelen daarbij een belangrijke rol. Dat betekent ook dat met gepaste terughoudend gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid om informatie niet te delen met de raad en daarmee niet openbaar te maken.

De memorie van toelichting is op dit punt aangescherpt.

c. Openbaarheid van de beraadslaging

Met het voorgaande punt hangt samen de vraag wat de eventuele opheffing van de geheimhouding betekent voor de openbare beraadslaging over de benoeming van wethouders zoals in de Gemeentewet wordt voorgeschreven.⁵² Opheffing van de geheimhouding door de gemeenteraad – gesteld dat de bestaande regeling van de Gemeentewet van toepassing zou zijn (zie hiervoor) – hoeft immers niet per definitie te betekenen dat de informatie ook openbaar moet worden besproken. Denkbaar is dat gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en eventuele derden en het mogelijke afbreukrisico van een in het openbaar gevoerde integriteitsdiscussie in bijzondere gevallen de beraadslaging achter gesloten deuren zou plaatsvinden.

In dat verband wijst de Afdeling op de geldende procedure voor benoeming van een burgemeester waarbij de beraadslaging achter gesloten deuren plaatsvindt maar de uitkomst daarvan in een openbare raadsvergadering wordt besproken. Dit roept de vraag op in hoeverre parallel daaraan eenzelfde regeling zou moeten gelden voor wethouders en met het oog hierop of wijziging van artikel 24 van de Gemeentewet is overwogen.

De Afdeling adviseert nader op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Zoals hiervoor ook aangegeven is het opheffen van de geheimhouding – die van rechtswege op de stukken rust – niet mogelijk. Bovendien hecht de regering sterk aan de openbaarheid van beraadslaging bij de benoeming van wethouders. Anders dan de burgemeester, is de wethouder immers een rechtstreeks door de raad benoemde bestuurder. Het proces om tot benoeming over te gaan, is naar zijn aard moeilijk vergelijkbaar met de benoeming van de burgemeester. Waar de openbaarheid van de beraadslaging en stemming over wethouders logisch in het wettelijk systeem past, geldt hetzelfde voor de beslotenheid van de procedure rond de burgemeestersbenoeming. De regering kiest er daarom voor om de openbaarheid van de beraadslaging in artikel 24 van de Gemeentewet ongewijzigd te laten.

d. Persoonsgegevens van derden

In het onderzoek naar de bestuurlijke integriteit staat informatie over de persoon van de kandidaat-bestuurder centraal. Inherent hieraan verbonden is dat daarbij persoonsgegevens over de kandidaat worden verwerkt.⁵³ Daarnaast is het blijkens de toelichting mogelijk dat ook persoonsgegevens van derden worden verwerkt en openbaargemaakt. Het gaat dan vooral om personen in het sociale of zakelijke netwerk van de kandidaat.⁵⁴

Hoewel volgens de toelichting terughoudendheid het uitgangspunt is, en in veel gevallen er geen noodzaak zal zijn, kan niet worden uitgesloten dat gegevens over derden in de rapportage aan de gemeenteraad worden opgenomen. Persoonsgegevens van derden kunnen zowel door henzelf, de kandidaat als andere derden worden verstrekt. Daarbij geldt dat derden alleen op vrijwillige basis aan onderzoek meedoen en ook vrijwillig kiezen om persoonsgegevens te verstrekken.⁵⁵

⁵² Artikel 24 van de Gemeentewet.

⁵³ Bijzondere persoonsgegevens (zoals medische gegevens) mogen niet worden verwerkt, zie de toelichting, paragraaf 6.2.3, 'bijzondere persoonsgegevens'.

⁵⁴ Toelichting, paragraaf 6.2.2, 'persoonsgegevens van derden'.

⁵⁵ Voorgesteld artikel 36c derde lid, onder c.

De rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens is volgens de toelichting gelegen in het voldoen aan een wettelijke verplichting (i.c. om een risicoanalyse uit te voeren) en een taak van algemeen belang (i.c. het waarborgen van de bestuurlijke integriteit).⁵⁶ Door deze verschillende op de AVG gebaseerde rechtsgronden samen te nemen, is onduidelijk welke rechtsbescherming de betrokkenen hier hebben.

De rechtsbescherming is in de AVG namelijk verschillend geregeld onder de twee genoemde grondslagen: onder de grondslag van een taak van algemeen belang geldt het recht van bezwaar tegen de verwerking van persoonsgegevens. Dit recht van bezwaar geldt echter niet bij de grondslag van een wettelijke verplichting. Dit betekent dat niet duidelijk is of betrokkenen in het kader van het wetsvoorstel het recht van bezwaar kunnen invoeren.

De Afdeling wijst er verder op dat de in het wetsvoorstel voorgestelde rechtsbescherming voor derden niet overeenkomt met het recht van bezwaar als bedoeld in de AVG.⁵⁷ De verwerkingsverantwoordelijke moet een dergelijk bezwaar in beginsel honoreren tenzij sprake is van een zwaarwegend belang.⁵⁸ Het wetsvoorstel bevat een daarvan afwijkende regeling. Als de informatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt persoonsgegevens van een derde bevat, moet deze derde volgens het wetsvoorstel eerst in de gelegenheid worden gesteld hierop te reageren'.⁵⁹ Als deze derde het niet eens is met de wijze waarop opvolging is gegeven aan zijn of haar zienswijze, dan kan deze een aantekening laten opnemen in de conclusie.⁶⁰ Onduidelijk is hoe deze regeling zich tot het in de AVG geregelde recht van bezwaar verhoudt.

Als een betrokkene beroep doet op het recht van bezwaar, doet hij dit bij de burgemeester als verwerkingsverantwoordelijke. Een schriftelijke beslissing van de burgemeester op een dergelijk verzoek, geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.⁶¹ Op deze manier verkrijgt de betrokkene bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de in de toelichting beschreven bestuursrechtelijke waarborgen.⁶² Helderheid op dit punt is niet alleen belangrijk voor de bescherming van de rechten van derden maar heeft ook praktische implicaties. Bestuursrechtelijke rechtsbescherming neemt immers de nodige tijd in beslag. Het is de vraag hoe dit tijdsbeslag zich verhoudt tot de voortgang die wenselijk zal zijn bij de totstandkoming van een nieuw college.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de rechtsbescherming die derden toekomt bij de verwerking van hun persoonsgegevens en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling wijst erop dat er onduidelijkheid ontstaat over de rechtsbescherming voor derden waarvan gegevens worden verwerkt, als de rechtsgrond in de zin van artikel 6 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voor de verwerking van persoonsgegevens zowel is gelegen in het voldoen aan een wettelijke verplichting als in een taak van algemeen belang. Als de grondslag is gelegen in een taak van algemeen belang geldt op grond van artikel 21 van de AVG namelijk een recht van bezwaar tegen de verwerking van persoonsgegevens.

Dit recht van bezwaar geldt echter niet bij de grondslag van een wettelijke verplichting, kortgezegd omdat de belangenafweging al in de wet zelf is gemaakt. Dat laatste is ook het geval bij de verwerking in het kader van de uitvoering van de risicoanalyse. Daarbij is ook de rechtsbescherming geregeld. Het is niet nodig en – gelet op het tijdsbeslag de waar de Afdeling terecht op wijst – ook niet wenselijk om aanvullend daarop het recht van bezwaar in de zin van artikel 21 AVG toe te passen.

Daarom wordt de toelichting aangepast, zodat niet langer een beroep wordt gedaan op de taak van algemeen belang, maar de grondslag voor de verwerking uitsluitend ligt in de wettelijke verplichting. In dat geval is artikel 21 AVG niet van toepassing. Daarbij gaat het overigens zowel om de verwerking van persoonsgegevens van de kandidaat-wethouder als van eventuele derden.

⁵⁶ Toelichting, paragraaf 6.2.1, 'algemeen'. AVG, artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c (wettelijke verplichting) en onder e (taak van algemeen belang). De grondslagen zijn opgenomen in voorgesteld artikel 36c.

⁵⁷ AVG, artikel 21.

⁵⁸ De AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke de verwerking van de persoonsgegevens dient te staken, tenzij hij dwingende gerechtvaardigde gronden aanvoert die zwaarder wegen dan de belangen, rechten of vrijheden van de betrokkene (artikel 21, eerste lid, AVG).

⁵⁹ Voorgesteld artikel 36c vijfde lid.

⁶⁰ Toelichting, paragraaf 7.4 'Rechtsbescherming'.

⁶¹ Artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG. Het gaat niet alleen om rechtsbescherming tegen een beslissing naar aanleiding van de uitoefening van het recht van bezwaar, maar ook om rechtsbescherming tegen een beslissing op een verzoek tot inzage, rectificatie, wissen van gegevens, beperking van verwerking en overdraagbaarheid van gegevens. Zie uitgebreid: F. Çapkurt, 2024, 'Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: Toegang, toetsing en schadevergoeding'.

⁶² Toelichting, paragraaf 7.4 'Rechtsbescherming'.

5. Praktische uitwerking

De risicoanalyse is beperkt tot bepalingen met een grondslag in de Gemeentewet die nu reeds gelden voor zittende bestuurders. De enige uitzondering hierop is de nieuwe bepaling over financiële belangen.⁶³ De reikwijdte van de risicoanalyse is daarmee limitatief en in de wet afgebakend, zodat voor kandidaten vooraf duidelijk is waaraan getoetst zal worden en ook de gegevensverzameling beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is voor de beoordeling in het licht van deze bepalingen. Met een limitatieve opsomming beoogt de regering daarnaast een uniform toetsingskader te bieden.⁶⁴

De regering onderkent dat er meer aspecten zijn aan integriteit die zich minder goed lenen voor wettelijke vastlegging omdat ze een 'deels subjectief karakter' kunnen hebben. De persoonlijke integriteit en de algemene geschiktheid van kandidaten vallen buiten dit wetsvoorstel maar zijn bij de uiteindelijke benoeming wel van belang.⁶⁵

Volgens de regering blijft er met dit wetsvoorstel ruimte voor weging van andere integriteitsaspecten – die bijvoorbeeld in een 'goed gesprek' aan de orde kunnen komen. Dergelijke buitenwettelijke aspecten van integriteit blijven echter buiten de rapportage aan de raad, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat.

De Afdeling onderschrijft op zichzelf deze benadering maar wijst er op dat inmiddels in de meeste gemeenten een ruimere praktijk is gegroeid van het doen van risicoanalyses. Daarbij komt de vraag op hoe het wetsvoorstel ingrijpt op deze praktijk en de daarbij gehanteerde instrumenten.

Zo betekent de wettelijk afgebakende reikwijdte van de risicoanalyse dat de gemeentelijke gedragscodes en verordeningen volgens de regering geen onderdeel uitmaken van de risicoanalyse.⁶⁶ Dat roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met situaties waarin een kandidaat niet voldoet aan de gedragscode maar wel aan het meer beperkte kader zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel.

Daarnaast is de vraag hoe omgegaan moet worden met open normen die wel binnen het bereik van de risicoanalyse vallen en nader zijn ingevuld in een gemeentelijke gedragscode. Zo is de norm dat een wethouder geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap, onderdeel van de risicoanalyse.⁶⁷ Deze norm kan nader worden ingevuld door de gedragscode voor wethouders.⁶⁸ Dit laatste staat evenwel op gespannen voet met het genoemde uitgangspunt van het wetsvoorstel dat deze gedragscodes niet worden betrokken bij de risicoanalyse.

Verder rijst de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de praktijk zoals die is ontstaan op grond van de zogeheten 'Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders'. Uit onderzoek blijkt dat ruim 80% van de gemeenten deze handleiding gebruikt maar dat de uitvoeringspraktijken nog sterk uiteenlopen als het gaat om de gevolgde procedure, de gehanteerde onderzoeksmethodes en toetsingskaders.⁶⁹ De vraag is op welke wijze en op welke termijn deze uiteenlopende praktijk aan het wetsvoorstel zal worden aangepast en hoe dit wordt gemonitord.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling merkt terecht op dat er in de meeste gemeenten een ruimere praktijk is gegroeid van het doen van risicoanalyses en werpt daarbij de vraag op hoe dit wetsvoorstel ingrijpt op deze ruimere praktijk waarbij – normen uit – een lokale gedragscode of verordening nadere invulling geven aan of juist afwijken van de wet.

De regering benadrukt dat één van de doelen van het wetsvoorstel is om vooraf duidelijkheid te verschaffen voor kandidaten waaraan getoetst wordt. Om die reden is er aanvankelijk voor gekozen om alleen wettelijk verankerde integriteitsnormen onderdeel te laten zijn van de risicoanalyse. Gelet op het advies van de Afdeling en gesprekken hierover met de uitvoeringspraktijk meent de regering dat deze zeer beperkte reikwijdte niet voldoende recht doet aan de betekenis van de gedragscode integriteit van de decentrale overheden en de lokale context als zodanig.

⁶³ Voorgesteld artikel 41ba (financiële belangen wethouders) en artikel 68a (financiële belangen burgemeesters).

⁶⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.1 'Integriteitsnormen met een wettelijke grondslag'.

⁶⁵ Toelichting, paragraaf 3.1 'Reikwijdte risicoanalyse'.

⁶⁶ Toelichting, paragraaf 3.1.1 'Integriteitsnormen met een wettelijke grondslag'. Artikel 41c tweede lid van de Gemeentewet verplicht de raad een gedragscode voor wethouders vast te stellen.

⁶⁷ Artikel 41b van de Gemeentewet.

⁶⁸ Kamerstukken II 2000/01 27 751, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur). Ook bij de bepaling over financiële belangen kan nadere 'inkleuring' in de lokale gedragscode integriteit nodig zijn aldus de toelichting, paragraaf 4.2. 'Inhoud wettelijke regeling'.

⁶⁹ Toelichting, paragraaf 2.2 'De uitvoering van een risicoanalyse in de praktijk'.



Om voormelde reden is het wetsvoorstel aangepast en kunnen integriteitsnormen die vervat zijn in de gedragscode of een verordening ook onderdeel zijn van de risicoanalyse. Daarbij is wel van belang dat deze normen zich ervoor lenen om betrokken te worden in een risicoanalyse integriteit en dat van tevoren voor de kandidaat wethouder kenbaar moet zijn dat deze normen onderdeel van de risicoanalyse zijn. Om dit te waarborgen zal de raad uitdrukkelijk moeten hebben bepaald dat een bepaalde norm uit de gedragscode of verordening onderdeel uitmaakt van de risicoanalyse. Voor zover dat niet is gebeurd, kunnen die normen geen onderdeel zijn van de toetsing in de risicoanalyse, en dus evenmin onderdeel zijn van de te openbaren conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen.

De regering meent hiermee een betere balans te hebben gevonden tussen enerzijds de rechtszekerheid voor kandidaten en anderzijds een effectieve uitvoering van de risicoanalyse. Naast een aanpassing van het wetsvoorstel is ook de memorie van toelichting op dit punt uitgebreid.

Daarbij zij opgemerkt dat bij zicht op inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het Handboek integriteit herzien zal worden alsmede met de relevante beroeps- en belangenverenigingen en de (private) uitvoerders van de risicoanalyse bezien zal worden wat nodig is om tot een succesvolle uitvoeringspraktijk op basis van dit wetsvoorstel te komen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Naast de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, heeft de regering het voorstel gewijzigd om de samenhang met de Wet open overheid te regelen. Het voornemen hiertoe is bij brief gedeeld met de Raad van State⁷⁰ en is betrokken bij de advisering.

Tot slot merkt de regering op dat zij er voor heeft gekozen, om artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet te schrappen uit de opsomming van wettelijke integriteitsnormen waaraan moet worden getoetst bij de risicoanalyse. Deze bepaling ziet op de verplichting tot geheimhouding als met gesloten deuren wordt vergaderd. Alhoewel dit een belangrijke norm is, en blijft, gaat het bij de risicoanalyse om de achterliggende norm dat een verplichting tot geheimhouding in acht wordt genomen door de betrokkenen. Deze norm volgt reeds voldoende uit artikel 89, tweede lid, van de Gemeentewet. Om de wetgeving niet ingewikkelder te maken dan nodig, wordt de verwijzing naar artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet dus geschrapt uit het voorgestelde artikel 36c.

Ik moge U verzoeken, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart.*

⁷⁰ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Afdeling advisering van de Raad van State, d.d. 10 juli 2025.



Advies Raad van State

No. W04.25.00033/I

's-Gravenhage, 10 september 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2025, no.2025000387, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de risicoanalyse bestuurlijke integriteit voor kandidaat-bestuurders (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Het wetsvoorstel introduceert een 'risicoanalyse bestuurlijke integriteit'. Daarmee beoogt de regering dat aandacht wordt besteed aan integriteit bij de benoeming van wethouders, gedeputeerden, eilandgedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Daarnaast worden regels gesteld aan de financiële belangen van bestuurders van decentrale overheden.

De voorgestelde risicoanalyse behelst een onderzoek naar risico's omtrent de bestuurlijke integriteit van kandidaat-bestuurders. Door kwetsbaarheden tijdig te onderkennen en zo nodig beheersmaatregelen te treffen, kunnen daadwerkelijke problemen worden voorkomen. De risicofactoren gaan onder meer over onverenigbare functies, belangenverstrengeling, nevenfuncties en financiële belangen.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt voorop dat integriteit een belangrijk element is van een betrouwbare en goed functionerende overheid. Dit wetsvoorstel kan hieraan een positieve bijdrage leveren. Tegelijk moeten de verwachtingen van wat met dit wetsvoorstel kan worden bereikt, niet worden overschat. Juridische instrumenten om de integriteit te bevorderen kunnen nuttig en soms noodzakelijk zijn, maar dienen altijd te zijn ingebed in een breder integriteitsbeleid waarin ook ruimte is voor de morele dimensie van integriteit. Daarbij moet voorop staan dat er binnen het openbaar bestuur een cultuur bestaat waarin ruimte is om te spreken over integriteit en over de dilemma's die zich voordoen. Dat gesprek dient ook na de benoeming steeds te kunnen worden gevoerd.

Voor een verdere verduidelijking van de procedure en de bescherming van de betrokken belangen maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

Rolverdeling

Wethouders worden benoemd door de gemeenteraad. Het wetsvoorstel stelt verplicht dat voorafgaand aan benoeming een risicoanalyse integriteit is uitgevoerd. Daarbij is opengelaten wie de risicoanalyse uitvoert. Dit betekent dat de gemeenteraad dit ook zelf zou kunnen doen. Dat is onwenselijk omdat het objectieve feitenonderzoek en de politieke beoordeling van elkaar gescheiden dienen te zijn. De Afdeling adviseert daarom wettelijk uit te sluiten dat het integriteitsonderzoek kan plaatsvinden door de gemeenteraad of een commissie uit de gemeenteraad.

Het voorstel regelt verder dat de burgemeester toeziet op de zorgvuldige uitvoering van de risicoanalyse. De burgemeester kan in een kwetsbare positie komen in het geval deze ook zelf de risicoanalyse uitvoert. Daarom adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel een scheiding aan te brengen tussen de uitvoering van de risicoanalyse als zodanig en het toezicht daarop.

Kwaliteitseisen

De effectiviteit van het wetsvoorstel is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het integriteitsonderzoek en van de in te schakelen onderzoekers. Daarom zijn op de wet gebaseerde kwaliteitseisen een noodzakelijke bouwsteen in dit wetsvoorstel. Kwaliteitseisen geven daarnaast houvast aan de burgemeester in zijn taak toe te zien op een deugdelijke en zorgvuldige uitvoering, hetgeen ook in het belang is van kandidaat-bestuurders. De Afdeling adviseert daarom bij of krachtens de wet eisen te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering én de uitvoerders van de risicoanalyse.

Geheimhouding

Het wetsvoorstel regelt dat alleen de conclusie, de aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen

aan de gemeenteraad worden gestuurd. De overige informatie blijft geheim en is uitgesloten van de Wet open overheid. In het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dit begrijpelijk.

De Afdeling wijst er echter op dat de Gemeentewet het mogelijk maakt dat de burgemeester onder geheimhouding stukken aan de gemeenteraad verstrekt. De toelichting gaat niet in op deze mogelijkheid. Daardoor is onduidelijk of de gemeenteraad toch meer (ook privacygevoelige) informatie kan inzien, zoals het integriteitsonderzoek dat aan de uitkomsten ten grondslag ligt. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de bestaande geheimhoudingsregeling in de Gemeentewet en het wetsvoorstel en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Persoonsgegevens van derden

De Afdeling wijst er verder op dat de voorgestelde rechtsbescherming voor derden zich niet goed verhoudt tot het recht van bezwaar als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De burgemeester zou op grond van de AVG een bezwaar in beginsel moeten honoreren tenzij sprake is van een zwaarwegend belang. Het wetsvoorstel bevat echter een afwijkende regeling. Daarmee is onduidelijk hoe de rechtsbescherming voor derden is geregeld. Ten einde hierover duidelijkheid te scheppen, is aanpassing van de toelichting noodzakelijk en zo nodig van het wetsvoorstel.

Praktische uitwerking

De reikwijdte van de risicoanalyse is limitatief en in de wet afgebakend. Dit betekent dat gemeentelijke gedragscodes en verordeningen geen onderdeel mogen uitmaken van de risicoanalyse. Dat roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met situaties waarin een kandidaat niet voldoet aan de gedragscode maar wel aan het meer beperkte kader zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel. Andersom dient de vraag zich aan hoe om te gaan met open normen die wel binnen het bereik van de risicoanalyse vallen en nader zijn ingevuld in een gemeentelijke gedragscode.

Conclusie

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel¹ bevat twee maatregelen waarmee de regering het goed functioneren en de integriteit van het decentraal bestuur wil bevorderen. Allereerst introduceert het wetsvoorstel een 'risicoanalyse bestuurlijke integriteit' ter verzekering van aandacht voor de integriteit van wethouders² alvorens zij benoemd worden. Daarnaast worden regels gesteld aan de financiële belangen van bestuurders van decentrale overheden (zowel wethouders als burgemeesters) ten aanzien waarvan in Europees Nederland nog niet in een wettelijke grondslag is voorzien.³

De risicoanalyse is een onderzoek naar risico's voor de bestuurlijke integriteit dat voorafgaand aan de benoeming plaatsvindt. Het heeft als doel kwetsbaarheden tijdig te onderkennen en zo nodig beheersmaatregelen te treffen om daadwerkelijke problemen te voorkomen.⁴ De risicofactoren houden onder andere verband met onverenigbare functies, belangenverstrengeling, nevenfuncties en financiële belangen.⁵

De regering onderkent dat een risicoanalyse potentieel ingrijpend is voor betrokkenen en een inperking is van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁶ Met het oog hierop bevat het voorstel een regeling omtrent geheimhouding, een recht op wederhoor en waarborgen voor de

¹ De Afdeling advisering heeft na ontvangst van het wetsvoorstel de behandeling tijdelijk aangehouden omdat een wettelijk verplicht advies van het Adviescollege Openbaarheid Informatiehuishouding ontbrak. In verband hiermee heeft de minister van BZK bij brief van 10 juli 2025 een aanvulling van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting ter kennis gebracht van de Afdeling advisering, alsmede het advies van genoemd college. Deze aanvullingen zijn betrokken bij dit advies.

² In het vervolg van het advies wordt kortheidshalve gesproken over gemeenten en de daarbij betrokken ambten.

³ In Caribisch Nederland geldt al een (gelijkluidende) wettelijke regeling voor de omgang met financiële belangen (artikel 49 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁴ Toelichting, paragraaf 1.1 'Hoofdlijnen wettelijke regeling' en 2.1 'Doel en strekking van het instrument'.

⁵ Voorgesteld artikel 36c, eerste lid.

⁶ Artikel 10 eerste lid van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Zie de toelichting, paragraaf 6.1 'Grondwet en mensenrechten'.

verwerking van persoonsgegevens.⁷ Bovengenoemde aspecten vergen regeling op wettelijk niveau.⁸

Zoals de toelichting vermeldt, had de regering in 2021 het voornemen om een risicoanalyse wettelijk verplicht te stellen.⁹ De Afdeling was destijds kritisch over de wijze waarop die was vormgegeven en raadde de regering af om dat wetsvoorstel in die vorm in te dienen. Zij wees onder meer op onduidelijkheden over de reikwijdte van de risicoanalyse, de procedure en de vraag wie deze zou uitvoeren. Deze onduidelijkheden zorgden voor rechtsonzekerheid en onvoldoende waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van kandidaten. Het huidige wetsvoorstel is daar een vervolg op en beoogt in bovengenoemde aspecten te voorzien.¹⁰

b. Procedure en taakverdeling risicoanalyse

Het wetsvoorstel regelt dat de burgemeester toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse.¹¹ Deze keuze volgt volgens de toelichting uit de neutrale rol van de burgemeester in het gemeentebestuur en de algemene zorgplicht van burgemeesters om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen.¹² Dit betekent dat de burgemeester moet beoordelen of de risicoanalyse 'voldoende degelijk is uitgevoerd en of de raad daarmee over voldoende gewogen informatie beschikt om te kunnen oordelen over de benoeming'.¹³

Het wetsvoorstel laat open wie de analyse uitvoert. Het kan zijn dat de burgemeester de risicoanalyse zelf uitvoert of deze uitbesteedt aan een extern bureau of een onafhankelijke commissie.¹⁴ Volgens de regering kan de gemeenteraad de risicoanalyse niet zelf uitvoeren omdat deze los van politieke overwegingen dient plaats te vinden.¹⁵ Op basis van de analyse overlegt de burgemeester met de beoogd wethouder (wederhoor) waarbij ook de eventueel te nemen beheersmaatregelen worden besproken.¹⁶

Na de reactie van de kandidaat-wethouder te hebben vernomen, zendt de burgemeester alleen de uitkomsten van de risicoanalyse – bestaande uit de conclusie en eventuele aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen – aan de gemeenteraad.¹⁷ De overige informatie dient geheim te blijven.¹⁸ Het is vervolgens aan de gemeenteraad om te beraadslagen en te besluiten over de benoeming van wethouders.¹⁹ Dit moet geschieden in de openbaarheid,²⁰ zij het dat de stemming geheim is.²¹

2. Beschouwing

Integriteit is een onderwerp dat terecht veel aandacht krijgt, ook in het openbaar bestuur. De inzet daarop is al enige jaren versterkt, mede naar aanleiding van incidenten die zich in de bestuurlijke praktijk voordeden. De eerste aankondigingen van de mogelijkheden voor harmoniseren en uitbreiding van de instrumenten voor screening van politieke ambtsdragers dateren van eind 2017.²² Terecht benadrukte de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in die periode 'dat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ook ambtenaren in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor (de integriteit van) hun handelen binnen het openbaar bestuur'.²³ De destijds ontwikkelde 'basisscan integriteit' was een hulpmiddel voor gemeenten, evenals de handreiking *Integriteit politieke ambtsdra-*

⁷ Voorgesteld artikel 36c, derde tot en met zesde lid.

⁸ Zie in deze zin het Advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021.

⁹ Toelichting, paragraaf 1.1 'Hoofdpijnen wettelijke regeling'. Advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021. Zie ook het Nader Rapport en de nota van wijziging (Stcrt. 2021, 48265).

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.3 'Belang wetsvoorstel'.

¹¹ Voorgesteld artikel 36c, tweede lid. Onder de toezichthoudende rol van de burgemeester moet tevens worden begrepen dat deze opdracht geeft tot uitvoering van de risicoanalyse. Zie in dit verband de toelichting, paragraaf 6.2.1 'Algemeen', en artikel 6, vierde lid van het VNG-modelreglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (maart 2022).

¹² Artikel 170 tweede lid van de Gemeentewet. Zie ook de toelichting, paragraaf 8, 'Reacties consultatie'.

¹³ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

¹⁴ De toelichting verwijst naar een commissie als bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet. Leden van de gemeenteraad kunnen geen lid van zijn van een commissie ingesteld door de burgemeester of het college van BenW.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 3.2.2 'De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse'.

¹⁷ Voorgesteld artikel 36c, vierde lid.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 3.2.2 'De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse' en voorgesteld artikel 36c, zesde lid.

¹⁹ Artikel 35 eerste lid van de Gemeentewet.

²⁰ Artikel 24 van de Gemeentewet.

²¹ Artikel 31 eerste lid jo. 35 eerste lid van de Gemeentewet.

²² Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 129.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146.

gers. Beoogd werd 'het goede gesprek' met kandidaat-bestuurders te faciliteren.²⁴

Beide noties – eigen verantwoordelijkheid en in gesprek blijven – zijn onverminderd van belang, ook met dit wetsvoorstel. Een risicoanalyse brengt kwetsbaarheden in kaart, maar is geen afvinklijstje. Ook is het geen garantie dat in de toekomst zich geen incidenten meer kunnen voordoen. Terecht brengt de considerans van het wetsvoorstel dit tot uitdrukking als wordt gesproken over het verzekeren dat er meer 'aandacht' komt voor integriteit, zonder te stellen dat het wetsvoorstel als zodanig betekent dat bestuurlijke integriteit voortaan in de toekomst altijd verzekerd is.

De risicoanalyse is een momentopname, waar in het kader van de benoeming verschillende aspecten in beeld worden gebracht en waarover gesproken kan worden met de kandidaat. Dit is echter niet het hele verhaal. Integriteit is als het ware nooit 'klaar': het blijft uiteraard ook van belang nadat benoeming heeft plaatsgevonden. Het gaat er mede in dat licht gezien primair om een veilige cultuur te bewerkstelligen waarin gesproken kan worden over integriteit en over dilemma's die zich in de praktijk onvermijdelijk zullen voordoen. Dat gesprek dient na de benoeming steeds te kunnen worden gevoerd al naar gelang zich wisselingen voordoen in portefeuilles, politieke keuzes of privéomstandigheden.

Het voorgaande brengt met zich dat de voorgestelde risicoanalyse weliswaar betekenisvol is, maar nadrukkelijk moet worden beschouwd in een breder integriteitsbeleid. De Afdeling benadrukt in dit verband dat er voor moet worden gewaakt dat integriteitsbeleid wordt verengd tot een louter juridische aangelegenheid. Voorop moet staan dat er binnen overheden een cultuur wordt gekoesterd waarin ruimte is om te spreken over integriteit en over de morele dilemma's die zich voordoen. Juridische kaders en instrumenten zoals opgenomen in het wetsvoorstel kunnen in dat verband nuttig zijn maar dienen te zijn ingebed in een breder integriteitsbeleid waarin ook ruimte is voor de morele dimensie van integriteit.²⁵ In zoverre heeft het voorgestelde instrument van de risicoanalyse een beperkte betekenis.

Het voorgaande laat onverlet dat de Afdeling in beginsel positief staat tegenover het wetsvoorstel. Het voorstel beoogt de thans zeer uiteenlopende bestuurlijke praktijken van een juridisch fundament te voorzien en in dat kader bestuurlijke en grondrechtelijke waarborgen te regelen.

Het uitvoeren van een risicoanalyse vereist een in dat licht gezien adequate wettelijke regeling, zowel voor wat betreft de te volgen procedure als de verschillende verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn wettelijke grondslagen nodig voor de bescherming van de belangen van de betrokken kandidaat en van derden die in dit proces kunnen worden betrokken. Dat ten behoeve daarvan een wetsvoorstel is ontwerpen, acht de Afdeling dan ook niet alleen positief maar ook noodzakelijk. Duidelijk is dat de reikwijdte en de procedure nu explicieter en eenduidiger zijn geregeld en aldus acht is geslagen op het eerdere advies.

Voor een verdere verduidelijking van de procedure en de bescherming van de betrokken belangen maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de inrichting van de procedure en de rolverdeling tussen vooral de gemeenteraad en de burgemeester (punt 3), over het spanningsveld tussen openbaarheid en geheimhouding (punt 4) en over de praktische uitwerking (punt 5).

3. Procedure en rolverdeling

Gelet op de publieke waarden die in het wetsvoorstel aan de orde zijn – de integriteit van het openbaar bestuur en de rechten en belangen van de betrokken kandidaat-bestuurders – is van belang dat de procedure en de rolverdeling daarbinnen zorgvuldig worden gewogen en ingericht. Met het oog daarop maakt de Afdeling een aantal opmerkingen over de rol van de gemeenteraad (punt a), de burgemeester (punt b) en in – in samenhang daarmee – de gewenste scheiding tussen uitvoering van het integriteitsonderzoek en het toezicht daarop (punt c). Tot slot gaat de Afdeling in op de noodzaak van kwaliteitswaarborgen (punt d).

a. Rol gemeenteraad

De Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad wethouders benoemt en ontslaat. Op deze wijze geeft zij democratische legitimiteit en politiek draagvlak aan de wethouders en aan het college van burgemeester en wethouders als geheel. Vanwege deze bij uitstek politieke rol van de gemeenteraad, acht de regering het onverstandig om de risicoanalyse door de gemeenteraad te laten uitvoeren. De

²⁴ Zie onder meer Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 146 en Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 223, waar overigens ook is gewezen op de rol van politieke partijen ten aanzien van de screening van de kandidaten die zij aandragen.

²⁵ Zie eerder in deze zin het advies van Afdeling advisering inzake het wetsvoorstel Wet regels gewezen bewindspersonen, Kamerstukken II 2023/24, 36 549, nr. 4, punt 4.

beoordeling van integriteitsrisico's dient 'los van politieke overwegingen' plaats te vinden.²⁶

De Afdeling volgt de regering in haar redenering dat de gemeenteraad dit niet zelf ter hand zou moeten nemen. De voorgestelde wettekst laat echter in het midden wie de risicoanalyse moet of mag uitvoeren. Daarmee staat – anders dan kennelijk wordt beoogd door de regering – de mogelijkheid open voor de gemeenteraad om de risicoanalyse toch zelf uit te voeren. De Afdeling wijst er in dat verband op dat in de praktijk op dit moment nog van de mogelijkheid wordt uitgegaan dat (een commissie uit) de gemeenteraad zelf de risicoanalyse kan uitvoeren.²⁷

Dat is onwenselijk. Onduidelijk is hoe de noodzakelijke vertrouwelijkheid gewaarborgd kan worden als (een commissie uit) de gemeenteraad de risicoanalyse zelf uitvoert en de raad hierover in de openbaarheid beraadslaagt en besluit.²⁸ Ook wanneer het eindrapport van de analyse vertrouwelijk aan de gemeenteraad zou worden overhandigd, is het van belang dat het feitenonderzoek los van politieke belangen en overwegingen plaatsvindt.

De Afdeling adviseert daarom – zoals de toelichting reeds veronderstelt – wettelijk uit te sluiten dat het integriteitsonderzoek kan plaatsvinden door de gemeenteraad of een commissie uit de gemeenteraad.

b. Rol burgemeester

In het wetsvoorstel krijgt de burgemeester de taak toe te zien op de uitvoering van de risicoanalyse. Daarnaast laat het wetsvoorstel de mogelijkheid open dat de burgemeester de risicoanalyse ook zelf uitvoert.

De Afdeling kan de keuze volgen dat de burgemeester een toezichtsrol is toebedeeld. Dit is passend bij zijn bestaande wettelijke zorgplicht voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in de gemeente.

Wel vraagt de Afdeling aandacht voor de kwetsbare positie waarin de burgemeester kan komen te verkeren. De risicoanalyse wordt gemaakt ten behoeve van de besluitvorming door de gemeenteraad, waarbij geldt dat het ook kan gaan om zittende raadsleden die worden voorgedragen voor het ambt van wethouder. Als de uitkomsten van de risicoanalyse dusdanig zijn dat een raadslid niet of slechts onder bepaalde voorwaarden tot wethouder benoemd wordt, kan de bestuurlijke praktijk met zich brengen dat die uitkomst de burgemeester wordt 'nagedragen' wanneer de burgemeester een te sterke inhoudelijke, beoordelende rol zou toekomen.

Dat geldt ook voor de situatie dat de raad wél tot benoeming van een kandidaat overgaat maar zonder passende beheersmaatregelen te treffen. Dat zou in strijd kunnen komen met de zorgplicht van de burgemeester voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit en daarmee kunnen leiden tot netelige kwesties tussen de burgemeester en de gemeenteraad, of binnen het college. Wanneer bedacht wordt dat de burgemeester voor herbenoeming afhankelijk is van diezelfde gemeenteraad, komt de kwetsbaarheid van diens positie eens te meer tot uitdrukking.

De verantwoordelijkheden van de burgemeester inzake de bevordering van de bestuurlijke integriteit en diens verhouding tot de gemeenteraad, brengt als zodanig per definitie dus een spanningsveld mee. Daarbij komt dat in het bijzonder burgemeesters niet zelden te maken krijgen met intimidatie en andere vormen van agressie.²⁹ De vraag die nu voorligt is hoe voorkomen kan worden dat dit spanningsveld door dit wetsvoorstel vergroot wordt.

In dat licht bezien is het van belang dat de burgemeester niet 'alleen' komt te staan en de informatie waarop hij zijn afweging moet baseren, zoveel mogelijk is geobjectiveerd. Daartoe zou in de eerste plaats gedacht kunnen worden aan een functionele scheiding tussen uitvoering van het onderzoek en het toezicht daarop (zie hierna punt c). Daarnaast kan gedacht worden aan andere aanvullende maatregelen om de positie van de burgemeester te versterken. In voorkomend geval zou de burgemeester de mogelijkheid moeten hebben om de Commissaris van de Koning te informeren over de

²⁶ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

²⁷ Zie BZK, 2023, Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden, p. 31, daar aangeduid als 'hoofdroute 3'.

²⁸ Advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 opgesteld in opdracht van het Ministerie van BZK, waaruit blijkt dat 70% van de burgemeesters te maken heeft met agressie of intimidatie. Zie ook de uitkomsten van een enquête onder burgemeesters, uitgevoerd door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters: Rapportage burgemeesters ondermijning 2022. Zie in meer algemene zin: J.W.M. Engels, 2025, 'Kwetsbaarheden in het burgemeestersambt', in de bundel: De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder, p. 189–199.



uitkomsten van het onderzoek, zijn bevindingen daaromtrent met hem te delen en hem te consulteren over eventuele vervolgstappen.³⁰

De toelichting gaat niet in op deze problematiek en op de vraag hoe hieraan het hoofd kan worden geboden. De Afdeling merkt op dat het van belang is om de procedurele waarborgen in het wetsvoorstel te versterken. Zij adviseert daarom de uitvoering van de risicoanalyse te scheiden van het toezicht daarop door de burgemeester (zie hierna onder c). Daarnaast zouden voor een gedegen uitvoering kwaliteitseisen in de wet moeten worden opgenomen (zie d).

c. Scheiding uitvoering en toezicht

Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat de burgemeester niet alleen toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse maar deze ook zelf uitvoert. De toelichting zet uiteen dat de burgemeester dan zelf zorgdraagt voor het inwinnen van de benodigde informatie, het voeren van gesprekken met kandidaat-bestuurders en het opstellen van de concept-rapportage inclusief conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen.³¹

Uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten er voor kiezen om de uitvoering van het feitenonderzoek onder te brengen bij een extern bureau of bij een onafhankelijke commissie. Op die wijze kan het onderzoek worden 'gedepolitiseerd'.³² Een andere reden voor de inzet van een extern bureau is dat dit ervoor zorgt dat de ambtelijke organisatie of de burgemeester niet meer kennis over een kandidaat krijgt dan nodig. De burgemeester moet tijdens de bestuursperiode samenwerken met de (kandidaat) wethouder en extra informatie kan de relatie in sommige gevallen bemoeilijken.³³

Gelet op de samenwerkingsrelatie is een zekere functionele scheiding van belang, waarbij het feitenonderzoek, met inbegrip van de analyse, op afstand van de burgemeester worden geplaatst. Ook over de aanbevelingen en beheersmaatregelen kan degene die het onderzoekt uitvoert suggesties doen. Het is vervolgens aan de burgemeester om hier, in samenspraak met de kandidaat, een eigen weging in te maken. Op deze wijze kan de risicoanalyse zoveel mogelijk worden geobjectiveerd en kan de burgemeester zich beperken tot het toezicht daarop en de afweging die hij, gelet op zijn wettelijke verantwoordelijkheid, op basis van het onderzoek moet maken.

Een vervolgvraag is op welke wijze de scheiding tussen uitvoering en toezicht zou moeten plaatsvinden. Ofwel: aan welke partij de burgemeester het feitenonderzoek zou moeten laten. Varianten zijn onder meer uitbesteding aan een extern bureau of aan een nationale organisatie.³⁴ Een overweging hierbij is wel de diversiteit onder gemeenten: sommige grote steden beschikken over een relatief groot intern bureau integriteit terwijl andere gemeenten door hun beperkte omvang de daarvoor benodigde kennis van buiten moeten betrekken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader uiteen te zetten hoe de positie van de burgemeester kan worden beschermd. In dat verband adviseert de Afdeling een functionele scheiding aan te brengen tussen de uitvoering van de analyse als zodanig en het toezicht daarop. Daarbij kunnen verschillende varianten worden overwogen. Zo nodig dient het voorstel daarop te worden aangepast.

d. Kwaliteitswaarborgen

Het wetsvoorstel bevat geen kwaliteitseisen of -waarborgen, behoudens bepalingen over het recht op wederhoor en de verwerking van persoonsgegevens. De regering onderkent wel de noodzaak van wettelijke kwaliteitseisen maar komt op dit punt nu niet met voorstellen. Zij ziet het wetsvoorstel als 'een eerste stap binnen een bredere beleidsinzet om te komen tot kwaliteitseisen voor verschillende typen van integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers'³⁵ en verkent de mogelijkheden daartoe in een 'separaat traject'.³⁶

Ook aan de uitvoerders van de risicoanalyse worden geen eisen gesteld. Wel wordt in de toelichting

³⁰ Vergelijk in dit verband de zorgplicht van de Commissaris van de Koning voor de bestuurlijke integriteit van gemeenten neergelegd in artikel 182, eerste lid onder c van de Provinciewet.

³¹ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

³² I&O Research, 2023, Inventarisatie risicoanalyse integriteit bij kandidaat wethouders, p.18.

³³ Idem.

³⁴ In de consultatie zijn op dit punt suggesties gedaan door bijvoorbeeld de Wethoudersvereniging en de Vereniging van griffiers.

³⁵ Toelichting, paragraaf 2.3 'Belang wetsvoorstel'.

³⁶ Toelichting, paragraaf 8, 'Reacties consultatie'. Ook in 2023 kondigde de minister van BZK kwaliteitseisen aan voor integriteitsonderzoek, zie Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 254.

verwezen naar de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.³⁷ Indien een ambtelijke dienst, een onafhankelijke commissie of een advocatenkantoor de analyse uitvoert, geldt deze wet echter niet.

De toelichting is op dit punt niet overtuigend. Om de kans te verkleinen dat discussie ontstaat over de kwaliteit van de risicoanalyse, het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt of over de onafhankelijkheid van degenen die de risicoanalyse hebben uitgevoerd, is het van belang om hier kwaliteitseisen aan te stellen. Dergelijke eisen kunnen onder meer gaan over de zorgvuldigheid van de procedure en over de deskundigheid en onafhankelijkheid van de degenen die de risicoanalyse feitelijk uitvoeren. Verder kunnen eisen worden gesteld aan informatiebeheer en -beveiliging. Het is vervolgens aan de burgemeester om te beoordelen of aan deze eisen is voldaan.

Het is van groot belang dat het feitenmateriaal op basis waarvan de gemeenteraad besluit betrouwbaar is.³⁸ Juist in integriteitsvraagstukken kan sprake zijn van aannames en geruchten ('zachte informatie') die niet worden gemotiveerd met feiten. Door het ontbreken van kwaliteitseisen kan de betrouwbaarheid van de risicoanalyse, en van de uitkomsten in een concreet geval, gemakkelijk in twiifel worden getrokken; hetzij door de kandidaat zelf dan wel door politieke opposenten. Politieke inzet van het instrument, hoewel nooit geheel uit te sluiten, ligt dan te meer op de loer.

Dergelijke kwaliteitseisen zijn dan ook een noodzakelijke bouwsteen in dit wetsvoorstel. De effectiviteit van het wetsvoorstel is immers in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het voorgestelde integriteitsonderzoek. Kwaliteitseisen geven daarnaast houvast aan de burgemeester in zijn taak toe te zien op een deugdelijke en zorgvuldige uitvoering, hetgeen ook in het belang is van de kandidaat-bestuurder in kwestie.

De Afdeling adviseert spoedig te komen tot het vaststellen van kwaliteitseisen voor de uitvoering en de uitvoerders van de risicoanalyse bestuurlijke integriteit en daar bij of krachtens dit wetsvoorstel in te voorzien.

4. Openbaarheid en geheimhouding

a. Inleiding

Onderzoek naar integriteit is een delicate aangelegenheid waarbij zorgvuldigheid voorop moet staan. Dit is in het belang van de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur maar ook ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van kandidaten en eventuele derden.

Zoals de Afdeling eerder uiteenzette, is het belangrijk onderscheid te maken tussen *transparantie* over de te volgen procedure versus *openheid* over de inhoud.³⁹ Transparantie over de procedure moet zoveel mogelijk worden bevorderd, zeker als het gaat om benoemingen in het openbaar bestuur. Dit betekent dat op voorhand voor eenieder duidelijk is hoe de procedure verloopt en welke aspecten in de risicoanalyse worden betrokken.

Dit betekent echter niet dat de procedure ook volledig in de openbaarheid moet worden gevoerd. Ten aanzien van de inhoud van gesprekken en de persoonlijke informatie die daarbij ter tafel komt, is vertrouwelijkheid van groot belang ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van kandidaten en betrokken derden. Als deze gegarandeerd is en ook het daaraan inherente afbreukrisico in zekere mate is beperkt, zullen kandidaten eerder bereid zijn om zaken te bespreken (en om zich überhaupt kandidaat te stellen). Hetzelfde geldt voor de bereidwilligheid van derden om medewerking te verlenen. Uiteindelijk beraadslaagt en besluit de gemeenteraad in de openbaarheid over de benoeming.⁴⁰

Om de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat (of derden) te beschermen en te voorkomen dat vertrouwelijke informatie openbaar wordt, is gekozen voor een bijzonder openbaarmakingsregime via

³⁷ Toelichting, paragraaf 3.2.1 'Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester'.

³⁸ Zie eerder in die zin het advies van de Afdeling advisering inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders, W04.21.0168/I, 6 december 2021, paragraaf 2.e.

³⁹ Afdeling advisering, voorlichting over een mogelijke aanpassing van de procedure voor benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer, W06.24.00279/III, 16 december 2024, paragraaf 2.c. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, 2006, Benoemingen in het openbaar bestuur, p. 16.

⁴⁰ Artikel 24 van de Gemeentewet.

de bestaande procedure daarvoor in de Wet open overheid (Woo).⁴¹ Dit heeft tot gevolg dat geen Woo-verzoek kan worden ingediend en dat de Woo niet kan dienen als grondslag voor actieve openbaarmaking.⁴² Die afweging is in het licht van het voorgaande terecht.

b. Geheimhouding

Het wetsvoorstel regelt dat alleen de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen aan de gemeenteraad worden overgelegd; de overige informatie blijft geheim.⁴³ De toelichting stelt in dat verband dat ten aanzien van de informatie die in het kader van de uitvoering van een risicoanalyse is verwerkt en welke niet aan de raad is overgelegd, op grond van dit voorstel van rechtswege geheimhouding rust. Dit betekent dat de geheimhoudingsplicht komt te vervallen ten aanzien van de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen zodra deze door tussenkomst van de burgemeester zijn overgelegd aan de raad. Die informatie zal worden betrokken bij de openbare beraadslaging.⁴⁴

Verder stelt de toelichting dat als de beoogd wethouder zich terugtrekt voordat de raad is geïnformeerd over de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen, geen enkele informatie uit de uitvoering van een risicoanalyse openbaar wordt gemaakt en volledige geheimhouding blijft gelden.⁴⁵

Op zichzelf is deze redenering logisch. De vraag rijst echter hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de bestaande geheimhoudingsregeling van de Gemeentewet. Daarin is bepaald dat op grond van één van de in de Woo genoemde belangen⁴⁶ een verplichting tot geheimhouding opgelegd kan worden ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.⁴⁷ In dit geval betreft dat de burgemeester. Vervolgens kan die informatie met (onder meer) de gemeenteraad worden gedeeld onder de verplichting tot geheimhouding⁴⁸ totdat, in afwijking van de wettelijke hoofdregel, de gemeenteraad deze verplichting opheft.⁴⁹

Het valt de Afdeling op dat de toelichting niet ingaat op de verhouding tussen de nu voorgestelde geheimhoudingsbepaling en de hiervoor beschreven regeling in de Gemeentewet. Goed voorstelbaar is immers dat in de beraadslaging over de benoeming van wethouders de gemeenteraad de burgemeester zal vragen de informatie die aan het integriteitsonderzoek ten grondslag ligt, alsnog te verstrekken. In dat geval beslist op grond van de bestaande regeling uiteindelijk de gemeenteraad over de voortdurend van de geheimhouding. De vraag is of het wetsvoorstel hierin verandering aanbrengt en een dergelijk verzoek door de burgemeester geweigerd kan worden op grond van de in dit wetsvoorstel voorgestelde geheimhoudingsbepaling. Duidelijkheid hierover is met het oog op de in het geding zijnde belangen essentieel.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen de bestaande geheimhoudingsregeling en de geheimhoudingsbepaling die dit wetsvoorstel introduceert, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

c. Openbaarheid van de beraadslaging

Met het voorgaande punt hangt samen de vraag wat de eventuele opheffing van de geheimhouding betekent voor de openbare beraadslaging over de benoeming van wethouders zoals in de Gemeentewet wordt voorgeschreven.⁵⁰ Opheffing van de geheimhouding door de gemeenteraad – gesteld dat de bestaande regeling van de Gemeentewet van toepassing zou zijn (zie hiervoor) – hoeft immers niet per definitie te betekenen dat de informatie ook openbaar moet worden besproken. Denkbaar is dat gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en eventuele derden en het mogelijke afbreukrisico van een in het openbaar gevoerde integriteitsdiscussie in bijzondere gevallen de beraadslaging achter gesloten deuren zou plaatsvinden.

⁴¹ Het nieuw voorgestelde artikel 36c, zesde lid, van de Gemeentewet (en diens equivalenten) wordt opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo. Zie in dit verband ook het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding van 12 juni 2025 genoemd in noot 1: <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/2twrxksp/wetgevingsadvies-wetsvoorstel-bevorderen-integriteit-en-functioneren-decentraal-bestuur>.

⁴² Artikelen 4.1 respectievelijk 3.1 van de Woo. Toelichting, paragraaf 6.2.6 'Samenhang met Wet open overheid'.

⁴³ Voorgesteld artikel 36c, vierde en zesde lid. Zie ook de toelichting, paragraaf 3.2.2 'De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse'.

⁴⁴ Toelichting, paragraaf 3.2.3 'Procedure rond de bekendmaking'.

⁴⁵ Toelichting, paragraaf 6.2.5 'Geheimhouding'.

⁴⁶ Zie artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid.

⁴⁷ Artikel 87 van de Gemeentewet.

⁴⁸ Artikel 88, derde lid, van de Gemeentewet.

⁴⁹ Artikel 89, vierde lid, van de Gemeentewet.

⁵⁰ Artikel 24 van de Gemeentewet.

In dat verband wijst de Afdeling op de geldende procedure voor benoeming van een burgemeester waarbij de beraadslaging achter gesloten deuren plaatsvindt maar de uitkomst daarvan in een openbare raadsvergadering wordt besproken. Dit roept de vraag op in hoeverre parallel daaraan eenzelfde regeling zou moeten gelden voor wethouders en met het oog hierop of wijziging van artikel 24 van de Gemeentewet is overwogen.

De Afdeling adviseert nader op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

d. Persoonsgegevens van derden

In het onderzoek naar de bestuurlijke integriteit staat informatie over de persoon van de kandidaat-bestuurder centraal. Inherent hieraan verbonden is dat daarbij persoonsgegevens over de kandidaat worden verwerkt.⁵¹ Daarnaast is het blijkens de toelichting mogelijk dat ook persoonsgegevens van derden worden verwerkt en openbaargemaakt. Het gaat dan vooral om personen in het sociale of zakelijke netwerk van de kandidaat.⁵²

Hoewel volgens de toelichting terughoudendheid het uitgangspunt is, en in veel gevallen er geen noodzaak zal zijn, kan niet worden uitgesloten dat gegevens over derden in de rapportage aan de gemeenteraad worden opgenomen. Persoonsgegevens van derden kunnen zowel door henzelf, de kandidaat als andere derden worden verstrekt. Daarbij geldt dat derden alleen op vrijwillige basis aan onderzoek meedoen en ook vrijwillig kiezen om persoonsgegevens te verstrekken.⁵³

De rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens is volgens de toelichting gelegen in het voldoen aan een *wettelijke verplichting* (i.c. om een risicoanalyse uit te voeren) en een *taak van algemeen belang* (i.c. het waarborgen van de bestuurlijke integriteit).⁵⁴ Door deze verschillende op de AVG gebaseerde rechtsgronden samen te nemen, is onduidelijk welke rechtsbescherming de betrokkenen hier hebben.

De rechtsbescherming is in de AVG namelijk verschillend geregeld onder de twee genoemde grondslagen: onder de grondslag van een taak van algemeen belang geldt het recht van bezwaar tegen de verwerking van persoonsgegevens. Dit recht van bezwaar geldt echter niet bij de grondslag van een wettelijke verplichting. Dit betekent dat niet duidelijk is of betrokkenen in het kader van het wetsvoorstel het recht van bezwaar kunnen inroepen.

De Afdeling wijst er verder op dat de in het wetsvoorstel voorgestelde rechtsbescherming voor derden niet overeenkomt met het recht van bezwaar als bedoeld in de AVG.⁵⁵ De verwerkingsverantwoordelijke moet een dergelijk bezwaar in beginsel honoreren tenzij sprake is van een zwaarwegend belang.⁵⁶ Het wetsvoorstel bevat een daarvan afwijkende regeling. Als de informatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt persoonsgegevens van een derde bevat, moet deze derde volgens het wetsvoorstel eerst in de gelegenheid worden gesteld hierop te reageren.⁵⁷ Als deze derde het niet eens is met de wijze waarop opvolging is gegeven aan zijn of haar zienswijze, dan kan deze een aantekening laten opnemen in de conclusie.⁵⁸ Onduidelijk is hoe deze regeling zich tot het in de AVG geregelde recht van bezwaar verhoudt.

Als een betrokkene beroep doet op het recht van bezwaar, doet hij dit bij de burgemeester als verwerkingsverantwoordelijke. Een schriftelijke beslissing van de burgemeester op een dergelijk verzoek, geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.⁵⁹ Op deze manier verkrijgt de betrokkene bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de in de toelichting beschreven bestuursrechtelijke waarborgen.⁶⁰ Helderheid op dit

⁵¹ Bijzondere persoonsgegevens (zoals medische gegevens) mogen niet worden verwerkt, zie de toelichting, paragraaf 6.2.3, 'bijzondere persoonsgegevens'.

⁵² Toelichting, paragraaf 6.2.2, 'persoonsgegevens van derden'.

⁵³ Voorgesteld artikel 36c derde lid, onder c.

⁵⁴ Toelichting, paragraaf 6.2.1, 'algemeen'. AVG, artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c (wettelijke verplichting) en onder e (taak van algemeen belang). De grondslagen zijn opgenomen in voorgesteld artikel 36c.

⁵⁵ AVG, artikel 21.

⁵⁶ De AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke de verwerking van de persoonsgegevens dient te staken, tenzij hij dwingende gerechtvaardigde gronden aanvoert die zwaarder wegen dan de belangen, rechten of vrijheden van de betrokkene (artikel 21, eerste lid, AVG).

⁵⁷ Voorgesteld artikel 36c vijfde lid.

⁵⁸ Toelichting, paragraaf 7.4 'Rechtsbescherming'.

⁵⁹ Artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG. Het gaat niet alleen om rechtsbescherming tegen een beslissing naar aanleiding van de uitoefening van het recht van bezwaar, maar ook om rechtsbescherming tegen een beslissing op een verzoek tot inzage, rectificatie, wissen van gegevens, beperking van verwerking en overdraagbaarheid van gegevens. Zie uitgebreid: F. Çapkurt, 2024, 'Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: Toegang, toetsing en schadevergoeding'.

⁶⁰ Toelichting, paragraaf 7.4 'Rechtsbescherming'.

punt is niet alleen belangrijk voor de bescherming van de rechten van derden maar heeft ook praktische implicaties. Bestuursrechtelijke rechtsbescherming neemt immers de nodige tijd in beslag. Het is de vraag hoe dit tijdsbeslag zich verhoudt tot de voortgang die wenselijk zal zijn bij de totstandkoming van een nieuw college.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de rechtsbescherming die derden toekomt bij de verwerking van hun persoonsgegevens en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

5. Praktische uitwerking

De risicoanalyse is beperkt tot bepalingen met een grondslag in de Gemeentewet die nu reeds gelden voor zittende bestuurders. De enige uitzondering hierop is de nieuwe bepaling over financiële belangen.⁶¹ De reikwijdte van de risicoanalyse is daarmee limitatief en in de wet afgebakend, zodat voor kandidaten vooraf duidelijk is waaraan getoetst zal worden en ook de gegevensverzameling beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is voor de beoordeling in het licht van deze bepalingen. Met een limitatieve opsomming beoogt de regering daarnaast een uniform toetsingskader te bieden.⁶²

De regering onderkent dat er meer aspecten zijn aan integriteit die zich minder goed lenen voor wettelijke vastlegging omdat ze een 'deels subjectief karakter' kunnen hebben. De persoonlijke integriteit en de algemene geschiktheid van kandidaten vallen buiten dit wetsvoorstel maar zijn bij de uiteindelijke benoeming wel van belang.⁶³

Volgens de regering blijft er met dit wetsvoorstel ruimte voor weging van andere integriteitsaspecten – die bijvoorbeeld in een 'goed gesprek' aan de orde kunnen komen. Dergelijke buitenwettelijke aspecten van integriteit blijven echter buiten de rapportage aan de raad, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat.

De Afdeling onderschrijft op zichzelf deze benadering maar wijst er op dat inmiddels in de meeste gemeenten een ruimere praktijk is gegroeid van het doen van risicoanalyses. Daarbij komt de vraag op hoe het wetsvoorstel ingrijpt op deze praktijk en de daarbij gehanteerde instrumenten.

Zo betekent de wettelijk afgebakende reikwijdte van de risicoanalyse dat de gemeentelijke gedragscodes en verordeningen volgens de regering geen onderdeel uitmaken van de risicoanalyse.⁶⁴ Dat roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met situaties waarin een kandidaat niet voldoet aan de gedragscode maar wel aan het meer beperkte kader zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel.

Daarnaast is de vraag hoe omgegaan moet worden met open normen die wel binnen het bereik van de risicoanalyse vallen en nader zijn ingevuld in een gemeentelijke gedragscode. Zo is de norm dat een wethouder geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap, onderdeel van de risicoanalyse.⁶⁵ Deze norm kan nader worden ingevuld door de gedragscode voor wethouders.⁶⁶ Dit laatste staat evenwel op gespannen voet met het genoemde uitgangspunt van het wetsvoorstel dat deze gedragscodes niet worden betrokken bij de risicoanalyse.

Verder rijst de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de praktijk zoals die is ontstaan op grond van de zogeheten 'Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders'. Uit onderzoek blijkt dat ruim 80% van de gemeenten deze handleiding gebruikt maar dat de uitvoeringspraktijken nog sterk uiteenlopen als het gaat om de gevolgde procedure, de gehanteerde onderzoeksmethodes en toetsingskaders.⁶⁷ De vraag is op welke wijze en op welke termijn deze uiteenlopende praktijk aan het wetsvoorstel zal worden aangepast en hoe dit wordt gemonitord.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en

⁶¹ Voorgesteld artikel 41ba (financiële belangen wethouders) en artikel 68a (financiële belangen burgemeesters).

⁶² Toelichting, paragraaf 3.1.1 'Integriteitsnormen met een wettelijke grondslag'.

⁶³ Toelichting, paragraaf 3.1 'Reikwijdte risicoanalyse'.

⁶⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.1 'Integriteitsnormen met een wettelijke grondslag'. Artikel 41c tweede lid van de Gemeentewet verplicht de raad een gedragscode voor wethouders vast te stellen.

⁶⁵ Artikel 41b van de Gemeentewet.

⁶⁶ Kamerstukken II 2000/01 27 751, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur). Ook bij de bepaling over financiële belangen kan nadere 'inkleuring' in de lokale gedragscode integriteit nodig zijn aldus de toelichting, paragraaf 4.2. 'Inhoud wettelijke regeling'.

⁶⁷ Toelichting, paragraaf 2.2 'De uitvoering van een risicoanalyse in de praktijk'.



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de risicoanalyse bestuurlijke integriteit voor kandidaat-bestuurders (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche) [KetenID W GK011003]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ter bevordering van het goed functionerend en integer decentraal bestuur wenselijk is om een regeling te treffen ter verzekering van aandacht voor de integriteit van wethouders, gedeputeerden, eilandgedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap alvorens zij benoemd worden en een regeling te treffen omtrent de financiële belangen van bestuurders van decentrale overheden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 36b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 36c

1. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouder. De risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de normen, bedoeld in de artikelen 23, vierde lid, 36b, 41a, 41b, 41ba, 41c, eerste lid, 58 en 89, tweede lid.
2. De burgemeester ziet toe op de uitvoering van de risicoanalyse.
3. Het verzamelen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de risicoanalyse wordt beperkt tot:
 - a. publiek toegankelijke bronnen en informatie die rechtstreeks is te herleiden tot gegevens uit publiek toegankelijke bronnen;
 - b. hetgeen wordt verstrekt door de beoogd wethouder;
 - c. hetgeen wordt verstrekt door personen die geacht worden relevante gegevens te kunnen verstrekken voor de risicoanalyse en vrijwillig kiezen om deze gegevens te verstrekken.
4. Voorafgaand aan de benoeming van de wethouder worden uitsluitend de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse door tussenkomst van de burgemeester overgelegd aan de raad, waarbij persoonsgegevens niet worden vermeld voor zover het belang van het vermelden van deze gegevens onevenredig is gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
5. De beoogd wethouder wordt voor het overleggen aan de raad in de gelegenheid gesteld te reageren op de uitkomsten van de risicoanalyse. Voor zover de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse persoonsgegevens van een derde bevatten, wordt deze derde voor het overleggen aan de raad in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.
6. Ten aanzien van de uitkomsten van de risicoanalyse die niet aan de raad zijn overgelegd geldt een geheimhoudingsplicht.
7. Een wethouder maakt de beheersmaatregelen terstond na benoeming openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis.

B

Na artikel 41b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 41ba

Een wethouder heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.

C

In artikel 50 wordt na 'de gronden waarop de raad tot' ingevoegd 'benoeming of'.

D

Na artikel 68 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 68a

Een burgemeester heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn burgemeestersambt.

ARTIKEL II

De Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 35c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 35d

1. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de bestuurlijke integriteit van de beoogd gedeputeerde. De risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de normen, bedoeld in de artikelen 23, vierde lid, 35c, 40a, 40b, 40ba, 40c, eerste lid, 47, 58 en 86, tweede lid.
2. De commissaris van de Koning ziet toe op de uitvoering van de risicoanalyse.
3. Het verzamelen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de risicoanalyse wordt beperkt tot:
 - a. publiek toegankelijke bronnen en informatie die rechtstreeks is te herleiden tot gegevens uit publiek toegankelijke bronnen;
 - b. hetgeen wordt verstrekt door de beoogd gedeputeerde;
 - c. hetgeen wordt verstrekt door personen die geacht worden relevante gegevens te kunnen verstrekken voor de risicoanalyse en vrijwillig kiezen om deze gegevens te verstrekken.
4. Voorafgaand aan de benoeming van de gedeputeerde worden uitsluitend de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse door tussenkomst van de commissaris van de Koning overgelegd aan provinciale staten, waarbij persoonsgegevens niet worden vermeld voor zover het belang van het vermelden van deze gegevens onevenredig is gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
5. De beoogd gedeputeerde wordt voor het overleggen aan provinciale staten in de gelegenheid gesteld te reageren op de uitkomsten van de risicoanalyse. Voor zover de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse persoonsgegevens van een derde bevatten, wordt deze derde voor het overleggen aan provinciale staten in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.
6. Ten aanzien van de uitkomsten van de risicoanalyse die niet aan provinciale staten zijn overgelegd geldt een geheimhoudingsplicht.
7. Een gedeputeerde maakt de beheersmaatregelen terstond na benoeming openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het provinciehuis.



B

Na artikel 40b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 40ba

Een gedeputeerde heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effecten-transacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt als gedeputeerde.

C

In artikel 50 wordt na 'de gronden waarop provinciale staten tot' ingevoegd 'benoeming of'.

D

Na artikel 67 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 67a

Een commissaris van de Koning heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt van commissaris.

ARTIKEL III

De Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met het zesde lid tot het negende tot en met het dertiende lid, worden zeven leden ingevoegd, luidende:

2. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de bestuurlijke integriteit van het beoogd lid van het dagelijks bestuur. De risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking de normen, bedoeld in de artikelen 31, tweede, 33, eerste, tweede, en vierde lid, 34, 35, vierde lid, 44k, 44l, 45, met uitzondering van de daarin genoemde artikelen 38, 38b, 38c en 39, en 55d, tweede lid, van deze wet.
3. De voorzitter ziet toe op de uitvoering van de risicoanalyse.
4. Het verzamelen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de risicoanalyse wordt beperkt tot:
 - a. publiek toegankelijke bronnen en informatie die rechtstreeks is te herleiden tot gegevens uit publiek toegankelijke bronnen;
 - b. hetgeen wordt verstrekt door het beoogd lid van het dagelijks bestuur;
 - c. hetgeen wordt verstrekt door personen die geacht worden relevante gegevens te kunnen verstrekken voor de risicoanalyse en vrijwillig kiezen om deze gegevens te verstrekken.
5. Voorafgaand aan de benoeming van het lid van het dagelijks bestuur worden uitsluitend de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse door tussenkomst van de voorzitter overgelegd aan het algemeen bestuur, waarbij persoonsgegevens niet worden vermeld voor zover het belang van het vermelden van deze gegevens onevenredig is gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
6. Het beoogd lid van het dagelijks bestuur wordt voor het overleggen aan het algemeen bestuur in de gelegenheid gesteld te reageren op de uitkomsten van de risicoanalyse. Voor zover de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse persoonsgegevens van een derde bevatten, wordt deze derde voor het overleggen aan het algemeen bestuur in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.
7. Ten aanzien van de uitkomsten van de risicoanalyse die niet aan het algemeen bestuur zijn overgelegd geldt een geheimhoudingsplicht.

8. Een lid van het dagelijks bestuur maakt de beheersmaatregelen terstond na benoeming openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op de secretarie van het waterschap.

2. In het tiende lid (nieuw) wordt 'tweede lid' vervangen door 'negende lid'.

B

Na artikel 44k wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 44l

Een lid van het dagelijks bestuur heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt van lid van het dagelijks bestuur van een waterschap.

C

Na artikel 48 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 48a

Een voorzitter heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt van voorzitter van het waterschap.

ARTIKEL IV

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 41 komt te luiden:

Artikel 41

1. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de bestuurlijke integriteit van de beoogd eilandgedeputeerde. De risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de normen, bedoeld in de artikelen 24, vijfde lid, 40, 47, 48, 49, 52a 53, eerste lid, 69 en 119c, tweede lid.
2. De gezaghebber ziet toe op de uitvoering van de risicoanalyse.
3. Het verzamelen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de risicoanalyse wordt beperkt tot:
 - a. publiek toegankelijke bronnen en informatie die rechtstreeks is te herleiden tot gegevens uit publiek toegankelijke bronnen;
 - b. hetgeen wordt verstrekt door de beoogd eilandgedeputeerde;
 - c. hetgeen wordt verstrekt door personen die geacht worden relevante gegevens te kunnen verstrekken voor de risicoanalyse en vrijwillig kiezen om deze gegevens te verstrekken.
4. Voorafgaand aan de benoeming van de eilandgedeputeerde worden uitsluitend de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse door tussenkomst van de gezaghebber overgelegd aan de eilandsraad, waarbij persoonsgegevens niet worden vermeld voor zover het belang van het vermelden van deze gegevens onevenredig is gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
5. De beoogd eilandgedeputeerde wordt voor het overleggen aan de eilandsraad in de gelegenheid gesteld te reageren op de uitkomsten van de risicoanalyse. Voor zover de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse persoonsgegevens van een derde bevatten, wordt deze derde voor het overleggen aan de eilandsraad in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.
6. Ten aanzien van de uitkomsten van de risicoanalyse die niet aan de eilandsraad zijn overgelegd geldt een geheimhoudingsplicht.



7. Een eilandgedeputeerde maakt de beheersmaatregelen terstond na benoeming openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het bestuurskantoor van het openbaar lichaam.

B

Artikel 49 komt te luiden:

Artikel 49

Een eilandgedeputeerde heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt als eilandgedeputeerde.

C

De artikelen 50 tot en met 52 vervallen.

D

In artikel 61 wordt na 'de gronden waarop de eilandsraad tot' ingevoegd 'benoeming of'.

E

Artikel 81 komt te luiden:

Artikel 81

Een gezaghebber heeft geen financiële belangen, bezit geen effecten en verricht geen effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt van gezaghebber.

F

Artikel 83 vervalt

G

Na artikel 234 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 235

De artikelen 51, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel C, van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche, en 83, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel E, van de wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche, blijven van toepassing ten aanzien van de voor dat tijdstip ingediende verklaringen, bedoeld in artikel 49, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel B, van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VI

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding
 - 1.1. Hoofdpijnen wettelijke regeling
 - 1.2. Leeswijzer
2. Achtergrond wettelijke regeling risicoanalyse
 - 2.1. Doel en strekking van het instrument
 - 2.2. De uitvoering van een risicoanalyse in de praktijk
 - 2.3. Belang wetsvoorstel
3. Inhoud en uitvoering wettelijke regeling risicoanalyse
 - 3.1. Reikwijdte risicoanalyse
 - 3.2. De uitvoering van een risicoanalyse
 - 3.3. Risicoanalyse bij waterschappen
 - 3.4. Risicoanalyse bij de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
4. Doel en inhoud wettelijke regeling omgang financiële belangen
 - 4.1. Achtergrond en doel wettelijke regeling
 - 4.2. Inhoud wettelijke regeling
 - 4.3. Financieel belang in relatie tot de uitvoering van een risicoanalyse
5. Overige wijzigingen
 - 5.1. Harmonisatie integriteitsnormen openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba
 - 5.2. Besluit tot niet-benoeming
6. Verhouding hoger recht en nationale regelgeving
 - 6.1. Grondwet en mensenrechten
 - 6.2. Algemene Verordening Gegevensbescherming
7. Gevolgen voor decentrale overheden en anderen
 - 7.1. Algemene gevolgen voor decentrale overheden
 - 7.2. Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu
 - 7.3. Financiële gevolgen
 - 7.4. Rechtsbescherming
8. Reacties consultatie

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1. Hoofdpijnen wettelijke regeling

Met dit wetsvoorstel wordt het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit (hierna: risicoanalyse) voor decentrale bestuurders verplicht gesteld en wordt vastgelegd welke waarborgen daarbij in acht moeten worden genomen. Dit wetsvoorstel legt daarnaast de omgang met financiële belangen door bestuurders vast. De omgang met financiële belangen door bestuurders betreft een fundamentele integriteitsnorm die regelmatig in de belangstelling staat, maar tot op heden niet is verankerd in de Europese Nederlandse wetgeving.¹

Sinds de dualisering in 2002 zijn steeds meer taken bij decentrale overheden belegd met als gevolg dat zij over meer bevoegdheden en een steeds groter budget beschikken. Dat maakt dat steeds meer belangrijke beslissingen over verdeling van schaarse middelen door lokale besturen genomen moeten worden, bijvoorbeeld als het gaat om aanbesteding van publiek geld of ruimte voor wonen, infrastructuur of landbouw. Individuele bestuurders hebben daarbij vaak een doorslaggevende rol als het gaat om het afwegen van alle verschillende belangen. Inwoners moeten er daarom op kunnen vertrouwen dat zij eerlijk en betrouwbaar zijn. Bestuurders werken immers niet voor zichzelf, maar voor het algemeen belang. Het huidige politieke landschap kenmerkt zich echter door een lager publiek vertrouwen.² Tegen die achtergrond is het borgen van integriteit een essentiële voorwaarde voor goed bestuur en daarmee voor het versterken van het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid.³

Integriteitskwesaties komen het meeste voor op decentraal niveau en hebben een grote weerslag op alle betrokkenen.⁴ Een belangrijk moment om aandacht te besteden aan de integriteit van bestuurders is dan ook voordat zij benoemd worden. De risicoanalyse helpt om kwetsbaarheden tijdig te herken-

¹ In artikel 49 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de omgang met financiële belangen wel van een wettelijke basis voorzien.

² Zie bijv. L. van Noije, J. den Ridder en B. Geurkink. Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Notities: sociale en culturele Ontwikkelingen: stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 110.

³ Zie bijv. L.W.J.C. Huberts, 'Integrity: What is it and Why is it Important', *Public Integrity*, 2018 (20), s18 e.v.

⁴ L.W.C.J. Huberts e.a., 'Politieke Integriteitsaffaires in Nederland: de jaarlijkse index', *Beleid en Maatschappij* 2024 (51), p. 118 e.v.; Uit de recent verschenen Monitor Integriteit en Veiligheid volgt dat bijna vier op de tien politieke ambtsdragers (37%) getuige waren of dachten te zijn van niet-integer gedrag bij collega-ambtsdragers (online raadpleegbaar via <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/12/12/index>).

nen en beheersmaatregelen te nemen om daadwerkelijke problemen te voorkomen. Het aan de voorkant voeren van het goede gesprek over integriteit zorgt er daarnaast voor dat het bewustzijn hierover wordt versterkt. Bovendien helpt het om de vaak abstracte integriteitsnormen concreet te maken voor kandidaat-bestuurders.

Bij veel decentrale overheden wordt al een risicoanalyse uitgevoerd, maar uit onderzoek is gebleken dat hier op zeer verschillende wijzen en soms ook gebrekkig uitvoering aan wordt gegeven.⁵ Daarmee weten kandidaat-bestuurders niet altijd wat hen te wachten staat, zijn de verantwoordelijkheden niet helder belegd en krijgt de gemeenteraad soms weinig tot geen informatie. Met dit wetsvoorstel wordt het uitvoeren van een risicoanalyse een wettelijke verplichting. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het grote publieke belang dat met de bestuurlijke integriteit is gemoeid. Met dit wetsvoorstel worden ook belangrijke kaders vastgelegd zodat voor alle betrokkenen – kandidaat-bestuurders, de voorzitters van het dagelijks bestuur en volksvertegenwoordigers – duidelijk is waar zij aan toe zijn. Daarbij gaat het om essentiële randvoorwaarden en waarborgen zoals de reikwijdte van de risicoanalyse, de verschillende verantwoordelijkheden en de omgang met persoonsgegevens. Dat is ook passend nu het uitvoeren van een risicoanalyse inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van kandidaat-bestuurders en daarmee een in potentie verstrekend instrument is.

Al eerder bestond aan de zijde van de regering het voornemen om de uitvoering van een risicoanalyse wettelijk te verankeren. Daarom heeft de regering in 2021 een ontwerp van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Het advies van de Afdeling bevatte zowel een bezwaar tegen de vorm als tegen de inhoud van de nota van wijziging. Hierop heeft de regering besloten om niet tot indiening bij de Tweede Kamer over te gaan.⁶ Kort weergegeven zagen de vragen en opmerkingen van de Afdeling op de gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de rechtszekerheid van kandidaat-bestuurders. Om te komen tot dit voorstel is de bestaande praktijk ten aanzien van de uitvoering van een risicoanalyse in kaart gebracht.⁷ Dit voorstel is dan ook tot stand gekomen met inachtneming van de vragen en de opmerkingen van de Afdeling alsmede op basis van de lessen uit de praktijk. Met dit voorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de door de regering overgenomen motie Van der Graaf c.s.⁸ Het instrument van de risicoanalyse is niet van toepassing op kroonbenoemde bestuurders zoals burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven. Zij worden reeds aan een screening onderworpen, namelijk in de vorm van naslag bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst en op justitiële antecedenten.

Tot slot regelt dit wetsvoorstel dat de integriteitsnormen voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in lijn worden gebracht met de integriteitsnormen zoals die neergelegd zijn in de Europees Nederlandse organieke wetgeving. Dat betekent dat er vergelijkbare regels zullen gelden voor de uitvoering van een risicoanalyse en de omgang met financiële belangen.⁹

1.2. Leeswijzer

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt de achtergrond, het doel en de strekking van de voorgestelde uitvoering van een risicoanalyse uiteengezet, en daarnaast wordt beschreven hoe de uitvoering van een risicoanalyse in de praktijk is ontstaan en wat het belang is van dit wetsvoorstel. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de inhoud en de uitvoering van de wettelijke regeling met betrekking tot de uitvoering van een risicoanalyse, met als belangrijk onderdeel de reikwijdte van een risicoanalyse. Paragraaf 4 ziet op de wettelijk te verankeren norm die gaat over financiële belangen door bestuurders. Paragraaf 5 ziet op het in lijn brengen van de integriteitsnormen van de openbare lichamen met die van Europees Nederland. In paragraaf 6 wordt stilgestaan bij de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger recht, waarna in paragraaf 7 wordt ingegaan op de verschillende gevolgen van dit wetsvoorstel. In paragraaf 8 volgt een toelichting op de opbrengst van de consultatiereacties en de eventuele verwerking daarvan.

Tot slot zij het volgende opgemerkt. Dit wetsvoorstel wijzigt de Gemeentewet, de Provinciewet, de

⁵ I&O Research en DSP-Groep, *Inventarisatie risicoanalyse integriteit bij kandidaat-wethouders*, Amsterdam: I&O Research 2023 (online raadpleegbaar via <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/03/21/inventarisatie-risicoanalyse-integriteit-bij-kandidaat-wethouders>).

⁶ Advies Raad van State inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders; Nader Rapport en de tekst van de nota van wijziging zoals toegezonden aan de Raad van State (Stcrt. 2021 48265).

⁷ I&O Research en DSP-Groep 2023.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 29.

⁹ Zoals het kabinet bij schrijven d.d. 4 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11) heeft aangegeven wordt in tegenstelling tot het voorheen geldende principe van legislatieve terughoudendheid thans gewerkt met het principe van 'comply or explain'. Alle Europees Nederlandse beleidsintensivering en regelgeving zijn van toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, tenzij er gronden zijn om dat niet te doen.

Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In deze toelichting wordt kortheidshalve in principe gesproken over gemeenten, gemeentelijke organen of de bepalingen uit de Gemeentewet. Tenzij anders aangegeven, is deze toelichting ook toepasselijk voor provincies, waterschappen en de Caribische openbare lichamen.¹⁰

2. Achtergrond wettelijke regeling risicoanalyse

2.1. Doel en strekking van het instrument

De uitvoering van een risicoanalyse is één van de onderdelen die in veel gemeenten plaatsvindt gedurende het benoemingsproces van kandidaat-wethouders.¹¹ In de regel gebeurt dit nadat er een akkoord is bereikt door de onderhandelende partijen, maar voordat de wethouders door de raad worden benoemd. In die periode wordt met de uitvoering van een risicoanalyse preventief in kaart gebracht welke integriteitsrisico's zich mogelijk (op termijn) kunnen voordoen gedurende de uitoefening van het ambt van wethouder. Ook kunnen eventuele preventieve maatregelen worden voorgesteld om het risico te mitigeren of geheel weg te nemen. Van belang is dat een risicoanalyse wordt verricht met het uitgangspunt dat de kandidaat-wethouder integer is. De uitvoering van een risicoanalyse is immers een preventief instrument ter ondersteuning van de bestuurlijke integriteit en geen, op wantrouwen gebaseerde, reactie op signalen of twijfels met betrekking tot de integriteit van een kandidaat. Het bestaan van integriteitsrisico's betekent op zichzelf ook niet dat een kandidaat niet of minder integer is. Kandidaat-wethouders die zich rekenschap geven van eventuele integriteitsrisico's en die op een juiste wijze adresseren, dragen juist bij aan het bevorderen van een integer openbaar bestuur. Het doel van de uitvoering van een risicoanalyse is om voor de burgemeester, de kandidaat-wethouder zelf en in het bijzonder de raad, die de wethouder benoemt, en uiteindelijk ook voor de lokale gemeenschap, inzicht te bieden in eventuele kwetsbaarheden met betrekking tot de integriteit van de kandidaat. Daarnaast moet de uitvoering van een risicoanalyse het bewustzijn aan de zijde van de kandidaat-bestuurder en het gesprek over bestuurlijke integriteit in de gehele organisatie (verder) stimuleren.

Het uitvoeren van een risicoanalyse wordt met dit wetsvoorstel een wettelijk verplichte procedurele stap voor de benoeming van een wethouder. Dit betekent dat indien er geen risicoanalyse is uitgevoerd, de kandidaat niet benoemd kan worden. Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel geen opsomming van mogelijke uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse en bepaalt het wetsvoorstel ook niet wanneer de raad een kandidaat na de uitvoering van een risicoanalyse wel of niet kan benoemen. De benoeming van wethouders blijft immers een naar haar aard politiek proces en gelet op het in de Grondwet neergelegde hoofdschap van de raad is het uitsluitend aan de raad om te beoordelen of een kandidaat-wethouder geschikt is voor het ambt.¹² Dat betekent in de situatie dat – ondanks dat er zich blijkens de uitvoering van een risicoanalyse integriteitsrisico's voordoen of beheersmaatregelen niet (volledig) worden uitgevoerd – de raad desgewenst tot benoeming kan overgaan. De raad kan naast de met hen gedeelde uitkomsten van een risicoanalyse – de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen – ook allerlei andere relevante aspecten meenemen bij de beoordeling of een kandidaat-wethouder naar het oordeel van de raad geschikt is voor het ambt en de kandidaat desgewenst daarover bevragen.

2.2. De uitvoering van een risicoanalyse in de praktijk

De afgelopen decennia is het aantal decentrale overheden dat kiest voor het gebruik van een vorm van risicoanalyse geleidelijk toegenomen. Uit eerdere verkennende gesprekken, die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2018 met gemeenten voerde, bleek dat de uitvoering van een risicoanalyse zowel qua methode als proces erg verschilde tussen gemeenten. Daarop is in 2019 de Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders – inmiddels onderdeel van het Handboek integriteit – opgesteld.¹³ Hiermee is beoogd decentrale overheden te ondersteunen bij de uitvoering van een risicoanalyse door een basis te leggen voor een zorgvuldige voorbereiding, uitvoering en borging van de uitvoering van een risicoanalyse. Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft aangegeven bekend te zijn met en gebruik te maken van de basisscan.

¹⁰ In paragraaf 3.3 en 3.4 wordt achtereenvolgend nadere toelichting gegeven in het kader van de waterschappen en de Caribische openbare lichamen. De aard en eventuele verschillen met de gemeente nopen naar onze overtuiging niet tot het opnemen van een dergelijke paragraaf ten aanzien van de provincie.

¹¹ Naast de risicoanalyse – die plaatsvindt alvorens een kandidaat wordt benoemd – hebben ook politieke partijen diverse instrumenten om aandacht te hebben voor integriteit. Zie daarvoor het *Handboek integriteit*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023 (online raadpleegbaar via <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/12/5/handboek-integriteit-voor-politieke-ambtsdragers-van-decentrale-overheden>).

¹² Deze vrijheid geldt met inachtneming van de bestaande vereisten en verboden.

¹³ Zie voetnoot 9.

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven om de uitvoeringspraktijk rond de uitvoering van een risicoanalyse bij gemeenten anno 2022 nader in beeld te brengen. Dit onderzoek is uitgevoerd door *I&O Research* in samenwerking met *DSP-groep*.¹⁴ Dit onderzoek bestond uit een kwantitatief deel waarbij burgemeesters (veelal opdrachtgever van de uitvoering van een risicoanalyse) en wethouders (als subject van de uitvoering van een risicoanalyse) zijn geënkquêteerd. In de analyse van de kwantitatieve data is een weging toegepast naar gemeentegrootte. De resultaten kunnen ten aanzien van het inwonersaantal derhalve als representatief worden beschouwd voor de landelijke praktijk. Na afronding van dit deel zijn 28 verdiepende interviews afgenomen onder zeven doelgroepen, te weten burgemeesters, wethouders, raadsgriffiers, gemeentesecretarissen, hoofden bureau integriteit gemeenten, kabinet-chefs van de commissaris van de Koning en tot slot vertegenwoordigers van externe bureaus die risicoanalyses uitvoeren. Uit deze inventarisatie volgde dat de overgrote meerderheid van de responderende gemeenten (96%) gebruik maakt van het instrument van de uitvoering van een risicoanalyse. Er is door de onderzoekers een weging toegepast naar gemeentegrootte, waardoor dit percentage representatief is voor het landelijke beeld. Ook de meeste provincies en waterschappen maken gebruik van de uitvoering van een risicoanalyse alvorens Provinciale Staten respectievelijk het algemeen bestuur van het waterschap overgaan tot het benoemen van de (dagelijkse) bestuurders. Daarnaast worden bij het openbaar lichaam Bonaire kandidaat-eilandgedeputeerden sinds 2019 onderworpen aan een risicoanalyse.¹⁵ Bij de openbare lichamen Sint-Eustatius en Saba zijn kandidaat-eilandgedeputeerden niet eerder onderworpen geweest aan een risicoanalyse. Zo gezien is de uitvoering van een risicoanalyse voor het gros van de decentrale overheden een bekend instrument. Uit het verrichte onderzoek is eveneens gebleken dat het overgrote deel – ruim negentig procent – van de burgemeesters en wethouders het een effectief middel vinden om integriteitsrisico's in kaart te brengen en deze ook te verminderen. Zo gaven de respondenten aan dat er bij een meerderheid van de kandidaat-wethouders daadwerkelijk risico's en kwetsbaarheden in kaart worden gebracht waarop beheersmaatregelen volgden. Bovendien gaven veel ondervraagde kandidaat-wethouders aan 'zonder bezwaar' bereid te zijn opvolging te geven aan de voorgestelde maatregelen en dat het gesprek hen doorgaans ook bewuster heeft gemaakt van het risico op belangenverstrengeling.¹⁶

Het onderzoek heeft verder inzichtelijk gemaakt dat de wijze waarop risicoanalyses worden uitgevoerd zeer verschilt. Het gaat dan om verschillende toetsingskaders, wisselende bronnen, andere procedures en een andere omgang met de uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse. Zo worden de uitkomsten soms niet of slechts ten dele gedeeld met de raad, terwijl in een beperkt aantal gevallen juist alle, soms ook zeer persoonlijke, informatie met de raad wordt gedeeld. Ook blijkt uit het onderzoek dat er veel verschillende typen uitvoerders zijn, waarbij in de meeste gevallen de burgemeester en een extern bureau al dan niet gezamenlijk de uitvoerder zijn. Tot slot kan geconstateerd worden dat, mede vanwege het feit dat de wijze waarop de uitvoering van een risicoanalyse niet nader geregeld is, de kwaliteit ervan in voorkomende gevallen verhoogd kan worden.¹⁷

2.3. Belang wetsvoorstel

Een basisvoorwaarde voor een overheid waarin inwoners hun vertrouwen kunnen stellen, is dat zij integer handelt. Met dit wetsvoorstel wil de regering dan ook uitdrukking geven aan het grote publieke belang dat daarmee gemoeid is. Met de wettelijke verplichting om een risicoanalyse uit te voeren krijgt de bestuurlijke integriteit van kandidaat-bestuurders een centrale plaats voorafgaand aan hun benoeming door de raad. Het wetsvoorstel biedt tevens meer duidelijkheid en waarborgen voor de betrokken kandidaat-bestuurders zelf. Ten derde wordt met dit wetsvoorstel beoogd om duidelijkheid te scheppen over de verschillende verantwoordelijkheden en afhankelijkheden voor alle betrokkenen.

De Afdeling heeft bij het hiervoor genoemde eerdere voorstel een aantal kritiekpunten geformuleerd. Deze kritiek spitste zich toe op de gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de rechtszekerheid van kandidaat-bestuurders. De regering heeft deze kritiek ter harte genomen bij het ontwerp van dit nieuwe wetsvoorstel. Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is dan ook om de nodige waarborgen te bieden zodat de persoonlijke levenssfeer en de rechtszekerheid van kandidaat-wethouders beter beschermd is. Dit gebeurt door in paragraaf 3.1 de reikwijdte duidelijk af te bakenen en op het niveau van de wet te regelen. Dit wetsvoorstel heeft ook als doel de gewenste duidelijkheid te verschaffen als het gaat om de bestuurlijke verhoudingen. Daarom regelt dit voorstel dat de burgemeester toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse en wordt

¹⁴ I&O Research en DSP-Groep, *Inventarisatie risicoanalyse integriteit bij kandidaat-wethouders*, Amsterdam: I&O Research 2023 (online raadpleegbaar via <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/03/21/inventarisatie-risicoanalyse-integriteit-bij-kandidaat-wethouders>).

¹⁵ Voorafgaand de benoeming van eilandgedeputeerden (wethouders) worden eventuele integriteitsrisico's in kaart gebracht aan de hand van een aantal risicoprofielen.

¹⁶ I&O Research en DSP-Groep 2023, p. 37–40.

¹⁷ I&O Research en DSP-Groep 2023, p. 6 en 46–47.

in paragraaf 3.2 van deze toelichting nader toegelicht hoe hij daar invulling aan kan geven. Tevens is opgenomen dat de raad niet langer de feitelijke uitvoering van een risicoanalyse op zich kan nemen. Tot slot wees de Afdeling in het kader van kwaliteitswaarborgen op het belang van betrouwbaar feitenmateriaal in integriteitsonderzoeken zoals de risicoanalyse. De regering onderschrijft het voorgaande. Om die reden heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de nota integriteit openbaar bestuur aangegeven tot kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers te willen komen.¹⁸ Dit wetsvoorstel is een eerste stap binnen een bredere beleidsinzet om te komen tot kwaliteitseisen voor verschillende typen van integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers.

3. Inhoud en uitvoering wettelijke regeling risicoanalyse

3.1. Reikwijdte risicoanalyse

De verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse wordt met dit voorstel van een duidelijke inkadering voorzien. Bij de uitvoering van een risicoanalyse gaat het erom inzichtelijk te maken of en zo ja, welke integriteitsrisico's zich voordoen. Een belangrijk vertrekpunt daarbij is dat de uitvoering van een risicoanalyse uiteindelijk het doel heeft om risico's te inventariseren ten aanzien van de wettelijke integriteitsnormen. Het gaat dan om normen die tot uitdrukking brengen dat een politieke ambtsdrager¹⁹ niet zijn persoonlijke belangen mag laten prevaleren boven het algemeen belang dat hij dient te behartigen uit hoofde van zijn ambt. Veelal zijn deze normen in de Gemeentewet neergelegd – zoals bepalingen over nevenfuncties, onthouding van beraadslaging en stemming, geheimhouding, et cetera – en nader uitgewerkt of gespecificeerd in de wettelijk voorgeschreven lokale gedragscode integriteit.²⁰

Anno 2024 is er veel aandacht voor de persoonlijke integriteit of algemene geschiktheid van politieke ambtsdragers. Bij persoonlijke integriteit gaat het veelal over (het voorkomen van) grensoverschrijdend gedrag, ongewenste intimiteiten, houding, et cetera. De algemene geschiktheid van politieke ambtsdragers wordt vaak gerelateerd aan gevolgde en behaalde opleidingen, werkervaring, behaalde (politieke) successen, et cetera. Het spreekt voor zich dat de persoonlijke integriteit en algemene geschiktheid van (kandidaat-)wethouders een gegeven moeten zijn. Wethouders vormen immers het gezicht van het lokale of regionale bestuur, geven politiek leiding en hebben een voorbeeldfunctie. Tegelijkertijd is het niet goed mogelijk om van een vastomlijnde norm te spreken. Wat bijvoorbeeld als 'persoonlijk integer' moet worden gekwalificeerd is contextafhankelijk, (ten dele) subjectief en soms dus ook multi-interpretabel. Daarbij komt dat een risicoanalyse een potentieel ingrijpend instrument is waarbij uiteenlopende persoonsgegevens worden verwerkt. Om voormelde redenen schrijft dit wetsvoorstel voor dat de wettelijke risicoanalyse alleen op wettelijke integriteitsnormen ziet.

Het is goed voorstelbaar dat er tijdens het gesprek met de kandidaat of wanneer er bijvoorbeeld een bredere bijeenkomst in het kader van integriteit plaatsvindt, zaken naar boven komen die relevant worden geacht, maar niet zijn te relateren aan een wettelijke integriteitsnorm. Integriteit gaat vanzelfsprekend om meer dan het volgen van wettelijke integriteitsnormen en het beantwoorden van vragen daarover. Daar blijft nadrukkelijk ruimte voor, zodat tijdens het goede gesprek ook bij de bredere betekenis van integriteit – zoals in de vorige alinea geschetst – kan worden stilgestaan. Dit wetsvoorstel biedt echter geen grondslag voor de verdere verwerking van persoonsgegevens die daarbij een rol spelen. Bij de uitkomsten van de risicoanalyse zullen immers alleen conclusies worden getrokken ten aanzien van de risico's die er zijn met betrekking tot de integriteitsnormen met een wettelijke grondslag. Gelet op het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de beoogd wethouder, wordt het enkel ten aanzien van informatie die een direct verband houdt met deze wettelijke normen proportioneel geacht om dit met de raad te delen. Dat betekent dus dat de informatie die in het kader van de risicoanalyse met de raad gedeeld kan worden beperkt is. Het kan niet zien op de buitenwettelijke aspecten van integriteit. Tegelijkertijd mag de raad elke denkbare (politieke) overweging – ook als het gaat over de persoonlijke integriteit of algemene geschiktheid van een kandidaat – bij de benoeming van wethouders betrekken. Hierop kunnen kandidaten ook bevraagd worden tijdens de openbare raadsvergadering waarin kandidaten al dan niet benoemd worden.²¹ De wettelijk voorgeschreven risicoanalyse – die één onderdeel vormt van het benoemingsproces – kan daar gelet op het voorgaande echter niet op zien.

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 254, p. 16 (online raadpleegbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28844-254.html>).

¹⁹ In het geval van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba wordt gesproken over 'politieke gezagdragers' (zie bijvoorbeeld het Rechtspositiebesluit politieke gezagdragers BES). In deze toelichting wordt kortheidshalve gesproken over politieke ambtsdragers.

²⁰ Op grond van artikel 15, derde lid, artikel 41c, tweede lid en artikel 69, tweede lid van de Gemeentewet is de raad gehouden een gedragscode integriteit vast te stellen voor zichzelf, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

²¹ Artikel 24, onder d, van de Gemeentewet.

3.1.1. Integriteitsnormen met een wettelijke grondslag

Zoals hierboven al naar voren kwam ziet deze wettelijke regeling, waarin de risicoanalyse wordt vastgelegd, op normen die verband houden met de bestuurlijke integriteit. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen normen met een wettelijke grondslag in de Gemeentewet of met een buitenwettelijke grondslag zoals een gemeentelijke verordening of de lokale gedragscode integriteit. Dit wetsvoorstel regelt dat de wettelijk verplichte risicoanalyse op het niveau van de wet wordt afgebakend. Dat doet het door te bepalen dat de risicoanalyse limitatief betrekking heeft op integriteitsnormen met een wettelijke grondslag. Dat betekent dat onder meer de lokale gedragscode geen onderdeel uitmaakt van de wettelijke risicoanalyse. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- Onverenigbare betrekkingen (artikel 36b van de Gemeentewet);
- Naleving van de ambtseed (artikel 41a van de Gemeentewet);
- Nevenfuncties (artikel 41b van de Gemeentewet);
- Financiële belangen (op te nemen in een nieuw artikel 41ba Gemeentewet);²²
- Verboden handelingen (artikel 41c, eerste lid, van de Gemeentewet);
- Onthouding van beraadslaging en stemming in geval van belangenverstrengeling (artikel 58 jo. artikel 28 van de Gemeentewet);
- Verplichting tot geheimhouding in de zin van artikel 23, vierde lid, juncto artikel 89, tweede lid, Gemeentewet.

De keuze voor deze scherpe en duidelijke afbakening van de uitvoering van een risicoanalyse is er in de eerste plaats in gelegen dat de uitvoering van een risicoanalyse een potentieel ingrijpend instrument is voor kandidaat-bestuurders. De conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen die volgen uit de uitvoering van een risicoanalyse worden immers gedeeld met de raad en kunnen worden besproken in de raadsvergadering aangaande de benoeming van wethouders. Deze vergadering is op grond van artikel 24, onderdeel d, van de Gemeentewet, altijd openbaar. De uitvoering van een risicoanalyse kan een aanleiding vormen om in deze raadsvergadering het gesprek aan te gaan, nadere vragen daarover te stellen en kan in het uiterste geval ertoe leiden dat de raad niet tot het benoemen van de kandidaat overgaat. Al met al bestaat de kans dat de impact van de uitvoering van een risicoanalyse niet gering is voor de reputatie van kandidaten, hun (politieke) loopbaan of financiële belangen. Dit vereist dat van tevoren kenbaar is wat de reikwijdte van een risicoanalyse betreft.

Zoals ook naar voren kwam in paragraaf 2.2. laat de huidige uitvoeringspraktijk zien dat het per overheid verschilt hoe de uitvoering van een risicoanalyse inhoudelijk is vormgegeven. Integriteitsnormen dienen in heel Nederland hetzelfde doel: het bevorderen dat politieke ambtsdragers het algemeen belang behartigen en hun positie en bevoegdheden niet gebruiken voor eigen gewin. Om deze reden is een meer uniform normenkader geboden. Dit biedt voor alle betrokkenen de meeste houvast en zekerheid. Dit wetsvoorstel voorziet daarin door limitatief te bepalen op welke wettelijke normen een risicoanalyse ziet. Tegelijkertijd blijft er ruimte tijdens de uitvoering van een risicoanalyse.. Zoals in paragraaf 3.1 reeds naar voren kwam, is het gesprek – in navolging van het bronnenonderzoek – een goed moment om breder stil te staan bij het onderwerp integriteit.²³ In de uiteindelijke rapportage zullen bevindingen echter herleidbaar moeten zijn tot de hierboven genoemde wettelijke integriteitsnormen.

Tot slot is op het niveau van de wet vastgelegd waarop de uitvoering van een risicoanalyse ziet, gelet op de grondrechtelijke beperkingssystematiek van artikel 10 van de Grondwet. De uitvoering van een risicoanalyse raakt aan de persoonlijk levenssfeer van de kandidaat-bestuurder, omdat er persoonsgegevens worden verwerkt, maar bovenal vanwege het effect van het instrument op het privéleven van de kandidaat an sich. Ook om die reden is het aangewezen om de hoofdelementen waaruit de uitvoering van een risicoanalyse bestaat op het niveau van de wet te regelen. Zie hierover ook paragraaf 6.1.

3.1.2. Formele benoembaarheidsvereisten

In de praktijk wordt in de fase van de uitvoering van een risicoanalyse ook onderzocht of een kandidaat-wethouder voldoet aan de formele benoembaarheidsvereisten. Het gaat dan om ingezetenschap, de leeftijd van 18 jaar, niet uitgesloten zijn van het kiesrecht en het kunnen overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag.²⁴ Het onderzoek naar de benoembaarheidsvereisten voor kandidaat-wethouders is niet wettelijk gereguleerd. In de praktijk wordt dit bijvoorbeeld belegd bij een commissie geloofsbrieven. Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel om die praktijk te wijzigen. De formele

²² Zie paragraaf 4.

²³ Zie paragraaf 3.1.

²⁴ Zie artikel 36a, jo. artikel 10, eerste lid, van de Gemeentewet.

benoembaarheidsvereisten maken dan ook geen verplicht onderdeel uit van de uitvoering van een risicoanalyse. Tegelijkertijd wordt er nadrukkelijk rekening mee gehouden dat het in de praktijk wenselijk kan worden geacht om het onderzoek naar de formele benoembaarheidsvereisten te beleggen bij de uitvoerder van de uitvoering van een risicoanalyse. Het huidige wetsvoorstel staat hier niet aan in de weg en laat deze keuze aan de gemeente.

3.1.3. Bronnen

Bij de uitvoering van een risicoanalyse wordt gebruikt gemaakt van verschillende bronnen. De uitvoering van een risicoanalyse raakt daarmee aan de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat-wethouder, en in sommige gevallen aan zijn of haar directe omgeving, omdat er (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt. Bevoegdheden daartoe worden met dit wetsvoorstel niet toegekend. Het gaat daarom alleen om gegevens die openbaar zijn, door de kandidaat worden aangeleverd of eventueel volgen uit het netwerk van de kandidaat. Nu de reikwijdte van het onderzoek beperkt is tot de wettelijke integriteitsnormen, kan alleen van bronnen gebruik worden gemaakt die daar direct mee in verband staan. Het gaat daarbij om de volgende bronnen:

- Informatie die de kandidaat zelf verstrekt (een ingevulde vragenlijst, het CV en een overzicht van nevenfuncties die de kandidaat vervult voor zover dit niet blijkt uit het CV, en het goede gesprek);²⁵
- Het goede gesprek (als bijzonder onderdeel van de bovenstaande categorie);
- Publiek toegankelijke bronnen (nieuwsberichten, sociale media, openbare publicaties, Handelsregister Kamer van Koophandel, et cetera);
- Het netwerk van de kandidaat.

Informatie die de kandidaat zelf verstrekt

Ten behoeve van de uitvoering van een risicoanalyse wordt de kandidaat gevraagd informatie aan te leveren. De vragenlijst stelt de uitvoerder in staat om zich een goed beeld te vormen van de kandidaat en de (mogelijke) risico's in kaart te brengen. Ook biedt het de uitvoerder aanknopingspunten en een leidraad voor het latere gesprek met de kandidaat. Het staat de uitvoerder vrij om een eigen vragenlijst – met zelf geformuleerde vragen – te gebruiken. Omdat in deze fase van de risicoanalyse nog niet duidelijk is welke feiten en omstandigheden relevant zijn voor de bestuurlijke integriteit van de kandidaat, valt op voorhand niet duidelijk af te bakenen naar welke informatie gevraagd kan worden. Van belang is dat in ieder geval alle wettelijke integriteitsnormen aan bod komen. Het staat gemeenten vrij al dan niet tijdens het goede gesprek bijvoorbeeld open vragen te stellen die niet of niet direct verband houden met de bestuurlijke integriteit, zolang de uiteindelijke bevindingen in de rapportage maar een direct verband hebben met het relevante normenkader. Gesloten vragen hebben immers het risico dat zaken worden gemist die later toch relevant blijken te zijn. Om die reden geldt ook voor kandidaat zelf dat het goed is om in deze fase zo veel mogelijk informatie aan te leveren. Alleen die informatie die daadwerkelijk relevant is gelet op de wettelijke integriteitsnormen, zal verder worden verwerkt binnen de risicoanalyse. Of dat het geval is, kan bij het uitvoeren van de analyse dan zorgvuldig worden beoordeeld. Naast een vragenlijst, wordt de kandidaat gevraagd zijn curriculum vitae aan te leveren, alsmede een overzicht van zijn nevenfuncties als bedoeld in artikel 41b van de Gemeentewet voor zover deze niet uitputtend volgen uit het curriculum vitae.

Gesprek met de kandidaat

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van een risicoanalyse is een persoonlijk gesprek met de kandidaat. Het gesprek maakt als bron van informatie onderdeel uit van de categorie 'door de beoogd wethouder zelf verstrekte informatie'. In het gesprek zullen naar alle waarschijnlijkheid, en dat is ook een uitgelezen moment daarvoor, ook zaken aan de orde komen die zich niet goed in een vragenlijst laten vastleggen en ook geen onderdeel zullen uitmaken van de uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse en dus ook niet van de conclusies, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die met de raad worden gedeeld. Bestuurlijke integriteit is immers meer dan het volgen van wettelijke integriteitsnormen en het beantwoorden van vragen. Het gaat bijvoorbeeld ook om bewustzijn, doorleven dan wel verinnerlijking, alertheid en handelingsperspectief. Van bestuurders mag men verwachten dat zij zich integer gedragen. Vooraf is het voor een wethouder echter niet altijd duidelijk wat 'integer besturen' precies van hem of haar vraagt, en dat de samenleving wel eens een ander moreel kompas kan hebben dan de bestuurder zelf heeft. Daarnaast is er bij integriteit vaak sprake van een groot grijs gebied. Het voeren van een gesprek biedt de kandidaat de mogelijkheid om te werken aan het integriteitsbewustzijn in relatie tot de functie. Dit wordt vaak aangeduid als 'het goede gesprek'. Verder kan de uitvoerder de kandidaat doortastend bevragen over opvallende zaken uit de vragenlijst en het openbare bronnenonderzoek en stelt het gesprek de kandidaat in de gelegenheid

²⁵ Informatie die verband houdt met de andere formele benoembaarheidsvereisten zoals een uittreksel uit de BRP en een Verklaring Omtrent het Gedrag kunnen ook in deze fase overlegd. Zie ook paragraaf 3.1.2.

om opvallende zaken toe te lichten. Dit goede gesprek is overigens niet klaar na afronding van de risicoanalyse, maar betreft juist een doorlopend gesprek tussen de wethouder en de burgemeester – en in sommige gevallen ook de raad – over dilemma's die zich tijdens de ambtsperiode voordoen. Het goede gesprek als onderdeel van de risicoanalyse moet daarom worden gezien als het begin daarvan.

Publiek toegankelijke bronnen

Ter verificatie van en als aanvulling op de ingevulde vragenlijst kan de uitvoerder openbare bronnen raadplegen. Het gaat hierbij dus nadrukkelijk niet om het krijgen van een zo compleet mogelijk beeld van het leven een individu, maar om feiten en omstandigheden die raken aan de bestuurlijke integriteit. In de praktijk van de benoeming van kandidaat-bestuurders komt dit veelvuldig voor om een beeld te krijgen van de persoon in kwestie en verschillende zaken te kunnen verifiëren. Het gaat uitsluitend om bronnen die door iedereen kunnen worden geraadpleegd, zoals websites, sociale media en openbare registers.

Een publiek toegankelijke bron kenmerkt zich doordat in beginsel eenieder er toegang toe kan verkrijgen en dat voor zover toegang gebonden is aan een account, het verkrijgen van een account een (semi-)geautomatiseerd proces is waarbij bepaalde groepen niet worden uitgesloten van registratie. Ten aanzien van het gebruik van deze bronnen geldt dat de verwachtingen die iemand mag hebben ten aanzien van zijn privacy minder vergaand zijn dan ten aanzien van wat zich afspeelt in het privé domein. Dit speelt temeer ten aanzien van een persoon die kiest voor een openbaar ambt. Daar gaat een verminderde verwachting van privacy mee gepaard. Op het moment dat die informatie wordt gebruikt voor de risicoanalyse is er sprake van verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG en daarmee dienen ook de waarborgen die op grond daarvan gelden in acht te worden genomen. Met dit wetsvoorstel wordt daarom de grondslag hiervoor geëxpliciteerd. Eventuele openstaande onderdelen uit de vragenlijst kunnen na raadpleging van de bronnen in het gesprek met de kandidaat aan bod komen.

Netwerk van de kandidaat

In sommige gevallen kan het voorkomen dat het sociale- en/of zakelijke netwerk van de wethouder relevant kan worden geacht bij de vraag of er zich mogelijk een bepaald risico voordoet ten aanzien van een wettelijke integriteitsnorm. Zo kan er in de zin van artikel 28 juncto artikel 58 van de Gemeentewet sprake zijn van een aangelegenheid die de wethouder indirect persoonlijk (middellijk) aangaat bij de beraadslaging en/of stemming. Deze norm is in potentie relevant bij alle intensieve, persoonlijke relaties van de wethouder. Daarnaast kan in relatie tot het hebben van financiële- en/of zakelijke belangen zoals volgt uit het nieuwe artikel 41ba van de Gemeentewet relevant zijn met welke zakenpartner een wethouder bijvoorbeeld een aandelenportefeuille deelt. Om voormelde reden kunnen vragen die verband houden met het sociale en/of zakelijke netwerk van de wethouder worden opgenomen in de vragenlijst en kunnen relevante integriteitsrisico's die daaruit voortvloeien worden meegenomen in de uiteindelijke rapportage, mits die risico's te relateren zijn aan één van de hierboven genoemde integriteitsnormen.

Bovendien zou dit netwerk, indien daar aanleiding toe is, en de uitvraag direct verband houdt met een relevante integriteitsnorm – waaronder het persoonlijk belang zoals hierboven reeds beschreven – kunnen worden bevestigd. Dit wordt eveneens afgebakend door de reikwijdte van de uitvoering van een risicoanalyse. Indien hier gebruik van wordt gemaakt, wordt ook altijd de kandidaat zelf hiervan op de hoogte gesteld, en vermeldt de uitvoerder duidelijk wat de bedoeling is van de uitvraag. Medewerking van personen uit het netwerk van de kandidaat geschiedt op basis van vrijwilligheid.

3.2. De uitvoering van een risicoanalyse

Een risicoanalyse wordt uitgevoerd voorafgaand aan de benoeming, herbenoeming en vervanging van een wethouder. De uitkomsten kunnen ertoe leiden dat een beoogd wethouder een andere portefeuille krijgt binnen het college dan aanvankelijk was besproken tijdens de collegeonderhandelingen. In het uiterste geval trekt de beoogd wethouder zich terug of besluit de raad hem niet te benoemen. Dit zijn ingrijpende consequenties en daarom dient de uitvoering van een risicoanalyse op een transparante en zorgvuldige wijze plaats te vinden. In dit voorstel is om die reden niet alleen de reikwijdte van een risicoanalyse nader afgebakend, maar regelt het – in navolging op de vragen en opmerkingen van de Afdeling bij het eerdere voorstel uit 2021 – ook aan welke processuele waarborgen de uitvoering van een risicoanalyse minimaal dient te voldoen. Het gaat daarbij onder andere om de mogelijkheid voor de beoogd wethouder om vooraf te reageren op de uitkomsten van risicoanalyse, de verplichting tot geheimhouding, de beperking van welke gegevens met de raad gedeeld kunnen worden en de rol van burgemeester. Hieronder wordt dat nader toegelicht.

3.2.1 Verantwoordelijkheid en ondersteuning van de burgemeester

Met dit voorstel wordt in artikel 36c, tweede lid, van de Gemeentewet opgenomen dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de uitvoering van een risicoanalyse. Uit artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet volgt reeds dat de burgemeester tot taak heeft de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Deze nieuwe taak is een concretisering van deze algemene taak. Het gaat er daarbij om dat de burgemeester er op toeziet dat de uitvoering van een risicoanalyse daadwerkelijk en op een zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd binnen de gestelde kaders. De burgemeester kan zelf zorg dragen voor de feitelijke uitvoering van een risicoanalyse, de uitvoering beleggen bij een extern bureau dan wel bij een onafhankelijke commissie, of een combinatie hiervan. Dit sluit ook goed aan bij de huidige uitvoeringspraktijk.²⁶ Uit het onderzoek blijkt verder dat gemeenten veel gebruikmaken van de kennis en expertise van deze bureaus. Daarnaast kan een bureau een zekere onafhankelijkheid verzekeren ten behoeve van het onderzoek en de gemeenteorganisatie ontlasten in de uitvoering van de risicoanalyse.

In het geval dat de burgemeester zelf zorg draagt voor de feitelijke uitvoering van de risicoanalyse zorgt hij voor het inwinnen van de benodigde informatie, het voeren van het gesprek met de kandidaat-bestuurder, het opstellen van de concept-rapportage, het delen van de concept-rapportage met de kandidaat-bestuurder en tot slot het overleggen van de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen aan de raad. Een burgemeester kan – en in de praktijk zal dat ook veelal het geval zijn – zich daarbij ambtelijk laten ondersteunen, bijvoorbeeld door de gemeentesecretaris, de integriteitscoördinator of door het kabinet van de burgemeester. De burgemeester kan er ook voor kiezen de uitvoering van een risicoanalyse te beleggen bij een extern bureau dan wel bij een onafhankelijke commissie in de zin van artikel 84 van de Gemeentewet.²⁷ Op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus geldt een vergunningsplicht voor externe bureaus om persoonsgericht integriteitsonderzoek te mogen uitvoeren.²⁸ Deze vergunningsplicht is ook vereist ter uitvoering van de risicoanalyse en wordt inclusief Particulier Onderzoeksbureau-nummer uitgegeven door Justis.²⁹

De uitvoering van een risicoanalyse kan niet langer geschieden door (een commissie van) de gemeenteraad. De beoordeling van de integriteitsrisico's dient immers los van politieke overwegingen plaats te vinden. Raadsleden hebben ten opzichte van de beoogd wethouder nu eenmaal niet de neutrale positie die aan de burgemeester wel toekomt. Ook hangt dit samen met het waarborgen van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat. Bij het uitvoeren van een risicoanalyse komt veel persoonlijke informatie naar boven, die niet relevant is om in de openbaarheid gebracht te worden. Enkel de met de raad gedeelde uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse – de conclusies, aanbevelingen en door de kandidaat voorgenomen beheersmaatregelen – worden betrokken bij de openbare beraadslaging over de benoeming.

De burgemeester is niet verantwoordelijk voor de uitkomsten van een concreet geval. Of een kandidaat-bestuurder al dan niet benoembaar is, blijft uitsluitend een oordeel van de raad zelf. Wel zal de burgemeester gelet op diens taak moeten oordelen of de uitvoering van een risicoanalyse voldoende degelijk is uitgevoerd en of de raad daarmee over voldoende gewogen informatie beschikt om te kunnen oordelen over de benoeming. Dat zal er in de praktijk vooral op neerkomen te bezien of alle relevante onderwerpen aan bod zijn gekomen, of er geen open eindjes in de uitkomsten zitten, of de kandidaat-bestuurder geen klachten heeft over de procedures en of de uitvoering daadwerkelijk en op een zorgvuldige wijze is uitgevoerd binnen de gestelde kaders. In de meeste gevallen zal er niet een directe aanleiding zijn om diepgravender onderzoek te doen. Hoewel de burgemeester toegang heeft tot alle informatie rond de uitvoering van een risicoanalyse, zal in de praktijk vaak het bekijken van de conclusies en aanbevelingen van de uitvoering van een risicoanalyse voldoende zijn, als hierin alle relevante onderwerpen aan bod gekomen zijn, de uitkomsten op zichzelf geen vragen meer oproepen en vanuit de kandidaat-bestuurder of uitvoerder geen signalen zijn over mogelijke problemen.³⁰

Door met dit voorstel wettelijk de uitvoering van een risicoanalyse te normeren en vast te leggen welke processuele waarborgen er gelden is beoogd de burgemeester een handvat te bieden bij het uitvoeren van zijn taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Zorgvuldig tot stand gekomen uitkomsten van een risicoanalyse staan het periodiek bespreken van het thema bestuurlijke integriteit

²⁶ I&O Research en DSP-Groep 2023, p. 17.

²⁷ Een dergelijke commissie kan bijvoorbeeld vergeleken worden met een bezwaarschriftenadviescommissie.

²⁸ Uit artikel 1, derde lid, van de Wpbr volgt dat de vergunningsplicht niet voor advocatenkantoren geldt, daar waar advocaten gebonden zijn aan wettelijke voorschriften zoals de Advocatenwet.

²⁹ Justis is de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

³⁰ Als de burgemeester de uitvoering van een risicoanalyse zelf op zich neemt heeft hij vanzelfsprekend toegang tot alle relevante informatie.

binnen het college immers ten dienste. Zo kan bijvoorbeeld gezien worden of de huidige beheersmaatregelen nog het daarmee beoogde doel dienen of dat andere maatregelen nodig zijn om de integriteit van het bestuur te bevorderen. Tegen deze achtergrond is het dan ook logisch dat bij ambtsopvolging of waarneming van het burgemeestersambt het dossier overgaat op de ambtsopvolger of degene die in de waarneming van het ambt voorziet.

Uiteraard is de rol van de burgemeester bij integriteit breder dan de uitvoering van een risicoanalyse. In gevallen waarin de burgemeester daadwerkelijk vreest dat de bestuurlijke integriteit van de gemeente in het geding is, kan de burgemeester ook terecht bij de commissaris van de Koning op grond van artikel 182, eerste lid, onder c, van de Provinciewet. In die situatie, of wanneer sprake is van verstoorde verhoudingen, is de commissaris van de Koning als rijksorgaan belast met het adviseren en bemiddelen. De commissaris van de Koning kan de burgemeester bijvoorbeeld bijstaan met advies en raad. Daarbij kan de commissaris van de Koning op basis van artikel 182, tweede lid, van de Provinciewet, mits zijn taak als rijksorgaan dit vergt, inzicht krijgen in de uitvoering van een risicoanalyse.

Het is belangrijk dat de burgemeester zijn taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen onbelemmerd kan uitvoeren.³¹ Dat geldt niet alleen rondom de benoeming, maar gedurende de gehele ambtsperiode van het college. Een continu bewustzijn van de krachten en kwetsbaarheden van het college draagt bij aan een integer bestuur dat in dienst staat van alle burgers. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunt met subsidie initiatieven van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) en de Wethoudersvereniging die hier aan moeten bijdragen.³²

Het vertrekpunt van de rol en verantwoordelijkheid van de burgemeester ten aanzien van de uitvoering van een risicoanalyse geleet op zijn hierboven beschreven zorgplicht, zorgt ervoor dat de rol van andere actoren binnen de gemeentelijke organisatie beperkter zijn. Zo wordt de griffier in principe niet betrokken bij de uitvoering van een risicoanalyse. Het staat de raad en de griffier daarentegen vrij om ondersteuning vanuit de griffie te organiseren voor het moment dat de uitvoering van een risicoanalyse is afgerond, bijvoorbeeld ten aanzien van het nader informeren of adviseren over de met hen gedeelde uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse richting de raad of (één of enkele van) zijn leden. Dit doet de griffier dan vanuit zijn rol als adviseur dan wel ondersteuner van de raad. Dan gaat het bijvoorbeeld over de juridische duiding van de gedeelde uitkomsten van de risicoanalyse, het meedenken over het stellen van vragen daarover aan de kandidaat-wethouder, et cetera.

3.2.2. De uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse

Een deel van de uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse wordt door tussenkomst van de burgemeester overgelegd aan de raad in de vorm van conclusies, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen. Een belangrijk doel van de uitvoering van een risicoanalyse is dan ook om de raad inzicht te bieden in eventuele kwetsbaarheden met betrekking tot de integriteit van de kandidaat. De raad besluit immers of wethouders al dan niet worden benoemd. De burgemeester dient bij die afweging dus goed voor ogen te hebben dat de raad afdoende wordt geïnformeerd. Het is immers aan de raad om zich een oordeel te vormen over de kandidaat-wethouder. Tegelijkertijd worden er met de uitvoering van een risicoanalyse allerhande gegevens verzameld die behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat. Het is tegen die achtergrond niet mogelijk om in algemene zin aan te geven welke gegevens wel of niet met de raad gedeeld mogen worden (en dus openbaar worden). Het richtsnoer daarbij voor de burgemeester is dat informatie alleen met de raad gedeeld wordt voor zover dat proportioneel is geleet op het doel van de uitvoering van een risicoanalyse: het bieden van inzicht in en het noemen van handelingsperspectieven in relatie tot (eventuele) integriteitsrisico's. De burgemeester dient tegen deze achtergrond een zorgvuldige afweging te maken tussen de verschillende belangen. Om deze waarborg te verzekeren is in artikel 36c, vijfde lid, van de Gemeentewet geëxpliciteerd dat zowel betrokkene zelf als eventuele derden over wie mogelijk informatie wordt opgenomen in de conclusies, aanbevelingen of voorgenomen beheersmaatregelen die naar de raad worden gestuurd, een reactie kunnen geven voordat betreffende gegevens met de raad worden gedeeld. Is het verstrekken van deze informatie aan de raad niet proportioneel in verhouding tot de belangen van betrokkene – het gaat dan om de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat – dan blijft dit achterwege. Nu een belangrijk doel van de risicoanalyse ziet op het inzicht bieden in eventuele kwetsbaarheden aan de raad, zal van deze mogelijkheid terughoudend gebruik moeten worden gemaakt.

³¹ In de nota integriteit openbaar bestuur worden daartoe diverse maatregelen aangekondigd. Zie Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 254, p. 17–18 (online raadpleegbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28844-254.html>).

³² Volledigheidshalve wordt aangemerkt dat deze organisaties – ondanks de fysiek grote afstand tot het Caribische deel van Nederland – ook de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ondersteunen.

Conclusie

Elke rapportage bevat ten minste een conclusie. Daarin kunnen bepaalde integriteitsrisico's worden geconstateerd. Benadrukt zij dat het bestaan van integriteitsrisico's op zichzelf niet betekent dat een persoon niet of minder integer is, maar mogelijk is het wel aangewezen om beheersmaatregelen te nemen. In de conclusie wordt geen standpunt ingenomen over de benoembaarheid van een kandidaat. Dit is immers, met de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen van een risicoanalyse in de hand, aan de raad. Vanzelfsprekend kan ook geconcludeerd worden dat er zich geen integriteitsrisico's voordoen. In dat geval volgen er geen aanbevelingen of eventuele beheersmaatregelen. Wel is het aan de wethouder om bij de uitoefening van de functie zich rekenschap te geven van gewijzigde omstandigheden en van de geldende integriteitsnormen waaraan in de uitvoering van een risicoanalyse is getoetst.

Aanbevelingen

Indien er integriteitsrisico's worden geconstateerd, is het aan de uitvoerder van een risicoanalyse om te bezien welke aanbevelingen er kunnen worden gedaan om die risico's te verkleinen dan wel weg te nemen. Op basis van de bevindingen geeft de uitvoerder een advies met handelingsperspectieven die de kandidaat inzicht bieden op welke manier de risico's kunnen worden verkleind of weggenomen. Het advies kan bijvoorbeeld zijn om een bepaalde nevenfunctie neer te leggen, zich te onthouden van beraadslaging en stemming in het college bij een bepaald onderwerp of een plan dat een bepaald gebied betreft waarbij de kandidaat een persoonlijk belang heeft of het op afstand plaatsen van financiële belangen. De aanbevelingen moeten de proportionaliteitstoets kunnen doorstaan. Dat wil zeggen dat de (zwaarte van de) aanbeveling moet worden gerechtvaardigd door (de ernst van) het geconstateerde integriteitsrisico.

Beheersmaatregelen

Beheersmaatregelen betreffen de door de uitvoerder voorgestelde aanbevelingen of andere maatregelen die gericht zijn aan de kandidaat-bestuurder. De beheersmaatregelen worden door de uitvoerder van een risicoanalyse voorgesteld door middel van een advies in de richting van de kandidaat. Het gaat hierbij vooral om aanbevelingen voor de kandidaat omtrent het kunnen mitigeren van de door de uitvoerder geconstateerde integriteitsrisico's. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een wethouder wordt geadviseerd dat financiële belangen op afstand worden geplaatst of nevenfuncties worden opgezegd. Ook is het mogelijk dat de uitvoering van een risicoanalyse aanleiding geeft om de portefeuilles binnen het beoogde college anders te verdelen dan aanvankelijk was beoogd. De kandidaat gaat vervolgens met de burgemeester in gesprek om concrete afspraken te maken over op welke manier opvolging wordt gegeven aan de beheersmaatregelen en hoe daar bijvoorbeeld over wordt teruggekoppeld. Bovendien dient in de beheersmaatregelen rekenschap te worden gegeven van mogelijke integriteitsrisico's ten aanzien van andere portefeuilles binnen het college. De risicoanalyse houdt in die zin dus nadrukkelijk rekening met het gegeven dat een wethouder onderdeel is van een collegiaal bestuur. Op die manier wordt ook rekening gehouden met de situatie waarin een portefeuillewissel plaatsvindt tijdens de ambtsperiode. Dit betekent dat er op dat moment geen nieuwe risicoanalyse hoeft plaats te vinden. Van de kandidaat wordt verwacht dat hij daar op een professionele manier mee omgaat en bovendien ziet ook de burgemeester hier in het bijzonder op toe bij een portefeuillewissel.

Tot slot is het nog van belang om te benoemen dat de raad ook altijd aparte afspraken (beheersmaatregelen) kan maken met de kandidaat-wethouder als voorwaarde om uiteindelijk tot benoeming over te gaan. Dat kan gaan over het mitigeren van risico's met betrekking tot de bestuurlijke integriteit, maar kan ook andere afspraken betreffen. Deze afspraken vallen dan buiten de reikwijdte van de risicoanalyse.

3.2.3 Procedure rond de bekendmaking

De conclusie en aanbevelingen worden pas gedeeld nadat de kandidaat-bestuurder inzicht heeft verkregen in de definitieve rapportage en het onderdeel waarvan het voornemen er is om die met de raad te delen. Op grond van het voorgestelde artikel 36c, vijfde lid, van de Gemeentewet kunnen de conclusies en aanbevelingen uitsluitend gedeeld worden met de raad nadat de kandidaat de stukken heeft kunnen inzien en hem een redelijke kans is geboden daar mondeling en/of schriftelijk op te reageren. De exacte wijze waarop de mogelijkheid tot reactie wordt gegeven kan in de praktijk wisselen afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de wensen van de kandidaat. De reactie zal normaliter samenvallen met het moment van inzage, maar in overleg met de burgemeester kan de kandidaat ook iets meer bedenktijd worden gegeven. Waar het om gaat is dat eventuele feitelijke onjuistheden tijdig kunnen worden rechtgezet en dat de kandidaat-bestuurder kan aangeven in hoeverre hij of zij van plan is om uitvoering te geven aan de eventuele aanbevelingen door het nemen

van beheersmaatregelen. Daarnaast kan de kandidaat mogelijke klachten over de procedure aanklaan bij de burgemeester, gezien zijn wettelijke plicht zorg te dragen voor een toereikende uitvoering van de risicoanalyse. Verder kan de kandidaat redenen aandragen waarom het delen van bepaalde persoonsgegevens onevenredig zou zijn gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Uiteindelijk is het dan wel aan de burgemeester – gelet op diens wettelijke taak om toe te zien op de uitvoering van de risicoanalyse – om hierover een beslissing te nemen. Bovendien kan de kandidaat ervoor kiezen zijn klachten over de procedure of de informatie die over hem of haar is verzameld als aantekening mee te laten nemen in de conclusies. Tot slot 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 en blijft hier geheimhouding op rusten, omdat er geen legitiem doel meer is voor het overleggen aan de raad. Wanneer de stukken met betrekking tot de uitvoering van een risicoanalyse worden vernietigd, hangt af van hetgeen is bepaald in de gemeentelijke selectielijst voor archiefbescheiden.³³

Verder is het mogelijk dat de integriteitsrisico's direct te maken hebben met specifieke derden en het voor het voldoende informeren van de raad noodzakelijk lijkt dat er persoonsgegevens van deze derde – waaronder gegevens die herleidbaar zijn tot deze derde – worden opgenomen in de conclusies, aanbevelingen of voorgenomen beheersmaatregelen. In dat geval is het een verplichting dat deze derde ook vooraf in de gelegenheid wordt gesteld een reactie te geven. Als er alleen in het niet-openbare deel van de rapportage persoonsgegevens van derden worden vermeld, geldt deze plicht niet. Ook wordt opgemerkt dat – anders dan de kandidaat – deze derde geen inzicht dient te krijgen in de volledige rapportage, maar enkel op het deel van de conclusies, aanbevelingen of voorgenomen beheersmaatregelen dat ziet op deze derde. Dat heeft ermee te maken dat het delen van mogelijk privacygevoelige informatie zoveel mogelijk wordt beperkt in dit proces. Naast de mogelijkheid van feitelijke correcties, geeft deze procedure stap aan de derde de mogelijkheid om te verzoeken om bepaalde gegevens niet openbaar te maken omdat dit onevenredig zou zijn gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dat zal bij persoonsgegevens van een derde eerder aan de orde zijn omdat deze derde niet zelf heeft gekozen voor een openbaar ambt en niet zelf kan kiezen zich terug te trekken en daarmee de openbaarmaking te voorkomen. Ook hierover ligt de uiteindelijke afweging bij de burgemeester.

Als de kandidaat zich niet terugtrekt deelt de burgemeester de conclusie en de eventuele aanbevelingen en beheersmaatregelen met de raad. Dit onderdeel van de rapportage wordt voorafgaand aan de openbare raadsvergadering over de benoeming van de kandidaat-wethouder aan de raad overgelegd. Het is daarbij van belang dat de raad de tijd heeft om kennis te nemen van de inhoud van de rapportage om zo een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de met hen gedeelde uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse.

Op de uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse rust op grond van het voorgestelde artikel 36c, zesde lid, van de Gemeentewet van rechtswege geheimhouding. Daarbij gaat het om de uitkomsten van de risicoanalyse in brede zin, waarbij het dus ook gaat om informatie die uiteindelijk niet relevant is bevonden om te gebruiken in de met de raad te delen informatie. De geheimhoudingsplicht zal in de praktijk zien op feitelijke informatie die niet op andere en legitieme wijze openbaar is en op hoe bepaalde informatie (al dan niet openbaar) bij de uitvoering van een risicoanalyse is betrokken. De geheimhoudingsplicht staat een kandidaat-wethouder dan ook niet in de weg om op vrijwillige basis nadere uitleg te geven over diens persoonlijke situatie, ook als die informatie geen onderdeel is van de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen. Overigens wordt opgemerkt dat de algemene opzet van de uitvoering van een risicoanalyse niet onder de geheimhoudingsplicht valt. De geheimhoudingsplicht kan niet door gemeentelijke bestuursorganen opgelegd dan wel opgeheven worden. Deze geheimhoudingsplicht komt te vervallen ten aanzien van de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen zodra deze door tussenkomst van de burgemeester zijn overgelegd aan de raad en daarmee openbaar worden. Deze informatie zal worden betrokken bij de openbare beraadslaging. Op de overige uitkomsten van de risicoanalyse blijft dus geheimhouding rusten.

Indien de raad overgaat tot het benoemen van de beoogde wethouder, is de wethouder verplicht de uiteindelijke beheersmaatregelen uit eigen beweging openbaar te maken. Deze openbaarmaking geschiedt zowel fysiek op het gemeentehuis als elektronisch, op de website van de gemeente. Dit betreft dus ten opzichte van het overleggen van de voorgenomen beheersmaatregelen aan de raad, in de zin van artikel 36c, vierde lid, nog een extra handeling van de wethouder zelf die veeleer strekt tot het op een toegankelijke manier openbaar maken van de beheersmaatregelen voor eenieder.³⁴ Dit is in

³³ Zie ook paragraaf 6.2.6.

³⁴ Ook artikel 3.3, tweede lid, sub c, van de Wet open overheid – nadat het in werking is getreden – verplicht hier toe.

de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de wethouder. Evenwel ziet de burgemeester, vanuit zijn in artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet omschreven zorgplicht, hier op toe. Deze verplichting wordt voorgesteld, omdat denkbaar is dat gedurende de vergadering over de benoeming aanvullende toezeggingen worden gedaan over de beheersmaatregelen. De uiteindelijke beheersmaatregelen kunnen dus verschillen ten opzichte van de door de kandidaat voorgenomen beheersmaatregelen die samen met de conclusies en aanbevelingen van de risicoanalyse met de raad zijn gedeeld.

3.3. *Risicoanalyse bij waterschappen*

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opdracht gegeven om de uitvoeringspraktijk van de risicoanalyse bij waterschappen nader in beeld te brengen. Uit dit voor interne doeleinden uitgevoerde onderzoek, dat is uitgevoerd door *Berenschot*, blijkt dat minimaal 75 procent van de waterschappen in de periode 2015 tot en met 2023 een risicoanalyse heeft laten uitvoeren door een extern bureau voorafgaand aan de benoeming van leden van het dagelijks bestuur. Uit de inventarisatie van de uitvoeringspraktijk is duidelijk geworden dat – net zoals het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij gemeenten³⁵ – er veel verschil zit tussen de uitvoeringswijze als het gaat om de reikwijdte, het gebruik van bronnen en de wijze waarop de uitvoerder te werk gaat. Ook zijn de bestuurlijke verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk. Het wettelijk vastleggen van de risicoanalyse om zo meer duidelijkheid en waarborgen te bieden, biedt dus evident ook voor de waterschappen meerwaarde.

Waterschappen verschillen ten aanzien van gemeenten. Zo zijn de meeste leden van het dagelijks bestuur parttime bestuurder en hebben zij daarnaast een andere baan.³⁶ Daarom moet bij waterschappen langer stil worden gestaan bij een mogelijke samenloop van werkzaamheden van dagelijks bestuurder met tevens andere functies. Er is wel een trend zichtbaar dat het aantal parttime dagelijks bestuursleden bij waterschappen afneemt. De reden hiervan is dat de bezoldiging van leden van het dagelijks bestuur van een waterschap sinds 2023 verhoogd kan worden van 300% naar maximaal 400% van een voltijds bezoldigingsbedrag..

Een ander verschil is dat het bij waterschappen regelmatig voorkomt dat er in het dagelijks bestuur een lid zitting heeft met veel grondeigendom – of dat een direct familielid dat heeft. De directe dan wel indirecte relatie tussen onroerend goed en de uitvoering van de waterbeheertaak van het waterschap verdient dan ook bijzondere aandacht bij de uitvoering van de risicoanalyse. Waterschappen hebben een aantal geborgde zetels met als doel om specifieke belangen te representeren. Het gaat hierbij echter nadrukkelijk niet om een te onderscheiden persoonlijk belang zoals ook volgt uit de Waterschapswet.³⁷ Op dit punt wijkt de situatie dus niet af van die van gemeenten zodat de risicoanalyse op eenzelfde manier uitgevoerd kan worden.

De voorzitter, veelal aangeduid als dijkgraaf, is een kroonbenoemd bestuurder en heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van het waterschap te bevorderen. Het is daarmee passend dat de voorzitter toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse. Een voorzitter kan zelf zorg dragen voor de uitvoering van een risicoanalyse, of kan de uitvoering beleggen bij een extern bureau. Bij een waterschap ligt uitvoering door een commissie minder voor de hand omdat anders dan bij provincies of gemeenten het geval is, de Waterschapswet niet voorziet in het instellen van commissies. De verdere uitvoering van de risicoanalyse geschiedt op gelijke wijze als bij gemeenten en provincies.³⁸ Vanwege de aanpassing van de Waterschapswet is dit wetsvoorstel mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterschap.

3.4. *Risicoanalyse bij de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

In deze memorie van toelichting wordt korthedshalve in principe gesproken over gemeenten, gemeentelijke organen of de bepalingen uit de Gemeentewet. Dat laat onverlet dat met dit wetsvoorstel ook de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) wordt gewijzigd. Hiermee wordt het uitvoeren van een risicoanalyse bestuurlijke integriteit een wettelijke verplichting.³⁹ Met het oog op de verschillende functietitels wordt hier opgemerkt dat waar in deze memorie van toelichting gerefereerd wordt aan de rollen, taken en bevoegdheden van respectievelijk de 'burgemeester', 'wethouder' en de 'raad', voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba gelezen moet worden de 'gezaghebber', 'eilandgedeputeerde' en de 'eilandraad'. Alle voorgestelde

³⁵ Uit het onderzoek van Berenschot volgde dat van de 47 in 2023 onderzochte kandidaten slechts bij drie daarvan geen integriteitsrisico's werden gesignaleerd: de geconstateerde risico's zien meestal op nevenfuncties en persoonlijke belangen.

³⁶ Zie artikel 44k van de Waterschapswet.

³⁷ Zie artikel 38 van de Waterschapswet.

³⁸ Zie daarvoor de overige paragrafen.

³⁹ Het equivalent van de functie van 'wethouder'.

wijzigingen zijn onverkort van toepassing voor de openbare lichamen.⁴⁰ Er lijkt geen aanleiding om een afwijkende regeling te treffen gelet op de bijzondere omstandigheden van de openbare lichamen.

4. Doel en inhoud wettelijke regeling omgang financiële belangen

4.1 Achtergrond en doel wettelijke regeling

Een belangrijk vertrekpunt is dat bestuurders werken voor het algemeen belang. Situaties waarbij publieke belangen enerzijds en persoonlijke belangen anderzijds onderling conflicteren – belangenconflicten – leveren een groot risico op voor daadwerkelijke belangenverstrengeling. Dit is schadelijk voor het gehele aanzien van en het vertrouwen in het openbaar bestuur. Om dit te voorkomen dienen bestuurders geen financiële belangen te hebben die onverenigbaar zijn met de uitoefening van het ambt. Hoewel er steeds meer aandacht naar het vraagstuk van financiële belangen uitgaat, is deze fundamentele integriteitsnorm voor decentrale bestuurders tot op heden niet opgenomen in het huidige wettelijk kader en daarmee is het wettelijk normenkader inzake bestuurlijke integriteit onvolledig.⁴¹ Voor andere openbare ambten worden verder wel reeds integriteitsnormen gehanteerd tot het financieel belang. Zo zijn bewindspersonen in het gesprek met de formateur gehouden bij zichzelf na te gaan of er zeggenschapsrechten zijn met betrekking tot relevante financiële of zakelijke belangen. Als blijkt dat hiervan sprake is, dienen zij afstand te doen van of een regeling te treffen over de relevante zeggenschapsrechten.⁴² Bovendien is het ook voor ambtenaren – zowel op nationaal – als decentraal niveau – niet toegestaan financiële belangen te hebben, effecten te bezitten, of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functieervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.⁴³

Sommige decentrale overheden hebben over de omgang met financiële belangen door hun bestuurders regels opgenomen in de lokale gedragscode. Regels over de omgang met financiële belangen zien op een fundamentele integriteitsnorm die grondrechten aangaande de persoonlijke levenssfeer en het eigendomsrecht van de bestuurder beperken. De regering is daarom van mening dat deze integriteitsnorm een specifieke wettelijke grondslag vereist. Bovendien zou een dergelijke norm in de kern niet per gemeente moeten verschillen.⁴⁴ Dit past in de bredere inzet om de meest fundamentele integriteitsnormen op het niveau van de wet te formuleren, zodat de normen ten aanzien van bestuurlijke integriteit in de kern zoveel mogelijk uniform zijn voor politieke ambtsdragers onder meer in het kader van rechtszekerheid. De hier geïntroduceerde norm laat tegelijkertijd onverlet dat decentrale overheden nadere regels kunnen (blijven) opnemen die uitwerking geeft aan deze norm, mits daarbij de benodigde proportionaliteit en subsidiariteit in acht wordt genomen.

4.2. Inhoud wettelijke regeling

Voorgesteld wordt om in de wet vast te leggen dat bestuurders van decentrale overheden geen financiële belangen hebben, geen effecten bezitten of geen effectentransacties verrichten (hierna: financiële belangen) voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt. Het gaat hierbij om financiële belangen die een goede functieervulling als geheel in de weg kunnen staan. Met deze regeling wordt aangesloten op de reeds bestaande norm uit de Ambtenarenwet en een wetsvoorstel waarmee de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren een gelijkkluidende norm introduceert voor rechterlijke ambtenaren.

Met dit wetsvoorstel wordt in de eerste plaats beoogd een goede functieervulling te waarborgen. Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed (zoals bouwgrond) alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen, et cetera. Zelfs negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen of onderhandse schulden, kunnen in verband met een goede functieervulling relevant zijn. Het gaat ook om financiële belangen waar een wethouder (mede)zeggenschap over heeft. Derhalve worden ook de financiële belangen van minderjarige kinderen en de partner (mits getrouwd in gemeenschap van goederen) relevant geacht. Financiële belangen zullen, in tegenstelling tot het uitoefenen van nevenfuncties, minder vaak een directe relatie met het ambt hebben. Die relatie zal in de regel veelal bepaald worden door in welke gemeente het ambt wordt uitgeoefend en of het financiële belang verband houdt met de geografische ligging van de gemeente, al hoeft dit niet zonder meer het geval te zijn. Hoe dan ook zal

⁴⁰ Hiermee wordt, vanuit het kabinetsstandpunt 'comply or explain', gekozen voor comply.

⁴¹ Het is mogelijk dat er sprake is van een 'persoonlijk belang' in de zin van artikel 58 jo. 28 van de Gemeentewet vanwege bepaalde financiële belangen, maar een specifieke norm is er niet.

⁴² Kamerstukken II 2002/03, 28 754, nr. 1, p. 4 (online raadpleegbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28754-1.pdf>).

⁴³ Zie artikel 8, eerste lid, onder c, van de Ambtenarenwet 2017.

⁴⁴ Bovend'Eert, Broeksteeg, De Cloe en Doeleman, *Toezicht op integriteit van Wethouders*, Nijmegen: Wolf Productions 2020, p. 17–18.

vooraf niet eenduidig kunnen worden aangegeven welke financiële belangen wel en welke niet toelaatbaar zijn in relatie tot het te vervullen of vervulde ambt. Of een bepaald financieel belang daadwerkelijk risico's met zich brengt, is afhankelijk van onder andere de desbetreffende gemeente, de portefeuille van de bestuurder – al is het tegelijkertijd van belang om te benadrukken dat bestuurders onderdeel zijn van een collegiaal bestuur en derhalve niet alleen de eigen portefeuille van belang is – en het concrete financiële belang.

Naast dat het niet toegestaan is om financiële belangen te hebben als dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt, wordt dit geëxpliciteerd voor het bezitten van effecten of het verrichten van effectentransacties. De reden daarvan is dat bestuurders uit hoofde van hun ambt de beschikking kunnen krijgen over informatie waaraan in het bijzonder het risico is verbonden op oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. Deze informatie mag alleen worden gebruikt voor de publieke doeleinden. Bestuurder beschikken immers om die reden over die informatie. Deze normen werken dus beide kanten op: enerzijds beletten zij het oneigenlijk gebruik van informatie waarover een bestuurder beschikt voor financiële transacties. Anderzijds beogen deze normen te voorkomen dat een bestuurder eigen financiële belangen laat meewegen in het besturen van de gemeente. Dit laatste wordt mede ondervangen door onthouding van beraadslaging- en stemming op grond van artikel 28 juncto artikel 58 van de Gemeentewet. Deze normen zijn daarmee complementair aan elkaar. Het kan dan ook voorkomen dat een kandidaat de verenigbaarheid van zijn of haar financiële belangen waarborgt door zich in bepaalde gevallen te onthouden van beraadslaging en/of stemming.

De norm over de omgang met financiële belangen richt zich tot de individuele bestuurders. Het is primair aan de ambtsdrager om de afweging te maken of bepaalde hem toekomende financiële belangen verenigbaar zijn met een goede vervulling van het ambt. Ter illustratie ziet de wethouder met de portefeuille afval en reiniging die een grote aandelenportefeuille heeft in een afvalbedrijf dat zich heeft gevestigd binnen de gemeentegrenzen, of de wethouder met portefeuille jeugd die een vorderingsrecht heeft op een jeugdzorgbedrijf binnen diezelfde gemeentegrenzen zich in het bijzonder voor deze afweging gesteld. Zowel bij aanvang als tijdens de ambtsperiode is deze norm relevant. Kandidaat-bestuurders zullen zich bij aanvaarding van het ambt moeten afvragen of de aan hen toekomende financiële belangen een goede vervulling van het ambt in de weg staan. Reeds benoemde bestuurders zullen dit ook moeten, temeer als zij onverwacht bepaalde belangen verwerven door bijvoorbeeld het verkrijgen van een erfenis of schenking. Indien dat het geval is, zal de bestuurder maatregelen moeten treffen. Die maatregelen kunnen zich richten op de invulling van het ambt. Enerzijds kan daarbij gedacht worden aan het niet mee beraadslagen- of stemmen over een bepaald onderwerp, het (ten dele) wisselen van portefeuille, et cetera. Anderzijds kan de oplossing ook gezocht worden in de omgang met het financiële belang. Indien een bepaald financieel belang niet verenigbaar is met een goede vervulling van het ambt kan het betreffende belang onder meer worden vervreemd, of kan (tijdelijk) afstand gedaan worden van het belang, bijvoorbeeld in de zin van een regeling treffen waarbij de zeggenschapsrechten gedurende de ambtsperiode niet kunnen of zullen worden uitgeoefend en de invloed daarover dus tijdelijk wordt geblokkeerd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het op afstand plaatsen van de zeggenschap en beheer over eigendom, zoals over onroerend goed met het oog op commerciële exploitatie of opties op aandelen binnen een onderneming, bijvoorbeeld door het eigendom onder te brengen in een beheersstichting waarvan onafhankelijke derden het bestuur vormen (niet zijnde familie van betrokkene of diens partner).⁴⁵ Dergelijke afspraken kunnen voor kandidaat-wethouders onderdeel zijn van de aanbevelingen en/of beheersmaatregelen die volgen uit een risicoanalyse.⁴⁶

De raad kan in de gedragscode integriteit nader inkleuring blijven geven aan de wijze waarop de omgang van financiële belangen door bestuurders in relatie tot hun ambt plaatsvindt. Zo behoort het aanwijzen van bepaalde sectoren of specifieke opgaven waarbij financiële belangen in de betreffende gemeente vaak een problematische rol spelen tot de mogelijkheden. Bij de eerstvolgende wijziging van de Modelgedragscode integriteit – die is opgenomen in het Handboek integriteit – worden hiervoor nadere handvatten meegegeven.

4.3. Financieel belang in relatie tot de uitvoering van een risicoanalyse

Zoals in paragraaf 3.1 reeds naar voren kwam, ziet de risicoanalyse op normen met een wettelijke grondslag. Door met dit wetsvoorstel ook de omgang van financiële belangen van bestuurders op het niveau van de wet te regelen, kan dit onderwerp voor kandidaat-wethouders aldus betrokken worden in een risicoanalyse. De uitvoerder kan de kandidaat-wethouder vragen naar relevante financiële

⁴⁵ Zie bijv. ook de Gedragscode integriteit voor bewindspersonen (online raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/23/bijlage-1-gedragscode-bewindspersonen>).

⁴⁶ In paragraaf 3.2.2. wordt hier nader op ingegaan.

belangen en daarbij openbare bronnen raadplegen die daar mogelijk inzicht in kunnen bieden. In het gesprek met de kandidaat kan nader ingegaan worden op de (on)verenigbaarheid van relevante financiële belangen met het oog op een goede uitoefening van het ambt. Desgewenst kunnen hierover afspraken worden gemaakt – al dan niet nadat er aanbevelingen in die richting zijn gedaan – in de vorm van beheersmaatregelen. Zoals hierboven al naar voren kwam, kunnen die zien op de invulling van het ambt of de omgang met de financiële belangen door die bijvoorbeeld op afstand te plaatsen.

Het bij de kandidaat kunnen opvragen van financiële belangen roept de vraag op hoe dit zich verhoudt tot het niet wettelijk voorschrijven van een registratieplicht. Informatie over financiële belangen zullen immers via de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen geagendeerd worden voor de raadsvergadering, en de Gemeentewet schrijft voor dat de beraadslaging en stemming over de benoeming van wethouders in het openbaar plaatsvindt.⁴⁷ De informatie die daar ter sprake komt, wordt derhalve ook beschikbaar voor de buitenwereld en tast daarmee de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat aan. Het is dan ook aan de uitvoerder van een risicoanalyse om informatie over de financiële belangen op een zorgvuldige manier te formuleren in de conclusies van een risicoanalyse en de aanbevelingen, waarbij nadrukkelijk rekening wordt gehouden met het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat. Indien duidelijk is dat er geen risico's kleven aan een bepaald financieel belang, is het in elk geval duidelijk dat dit financiële belang niet moet worden opgenomen in de met de raad te delen uitkomsten. Als het financiële belang mogelijk wel ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het wethouderschap, zal dat belang waarschijnlijk op een zorgvuldige manier moeten worden opgenomen in de met de raad te delen van de uitkomsten. Daarbij is zorgvuldigheid gepast. Dit betekent in ieder geval dat de uitvoerder terughoudend is met het delen van specifieke kenmerken of gegevens van het concrete financieel belang, zoals de hoogte van de schuld, de locatie van het eigendom of een percentage van het aandeel. Op het moment dat een kandidaat er niettemin bijvoorbeeld voor kiest een beheersmaatregel – die betrekking heeft op het financieel belang in kwestie – in het geheel niet of niet volledig op te volgen, is het voorstelbaar en ook te rechtvaardigen dat de raad hier uitgebreider over wordt geïnformeerd. Dit kan door een vollediger beschrijving van het financieel belang te geven in de eindrapportage. Op die manier wordt de situatie voor de raad inzichtelijker gemaakt, en kan op basis van een zo volledig mogelijk beeld een afgewogen besluit worden genomen bij de benoeming. De financiële belangen van een (kandidaat) wethouder kunnen dus via de uitvoering van een risicoanalyse in bepaalde mate openbaar worden, maar van een algemene registratieplicht voor een (kandidaat) bestuurder is geen sprake.

Kroonbenoemde bestuurders – burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven – worden niet onderworpen aan een risicoanalyse integriteit, maar zij worden gescreend in de vorm van naslag bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst en op justitiële en strafvorderlijke antecedenten.⁴⁸ Vanuit het ministerie van BZK wordt tevens aandacht besteed aan het vraagstuk van financiële belangen en zo nodig wordt hierover het gesprek gevoerd met een kandidaat. Net zo als bij de risicoanalyse doet een kroonbenoemde bestuurder er goed aan om eventuele kwetsbaarheden met de gemeenteraad te delen en beheersmaatregelen te nemen; dit blijft uiteindelijk wel de verantwoordelijkheid van de individuele bestuurder.

5. Overige wijzigingen

5.1. Harmonisatie integriteitsnormen openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

Tot slot regelt dit wetsvoorstel dat de integriteitsnormen voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geharmoniseerd worden met het gemeentelijk stelsel. De WolBES kent een aantal integriteitsnormen die verstrekkender zijn dan de integriteitsnormen in de Gemeentewet (paragraaf 3.1.1.), het betreft specifiek het verbod op bloed- en aanverwantschap tussen leden van het bestuurscollege^{49,50} en een nauwkeurige omschrijving van de zakelijke belangen die de (kandidaat)eilandgedeputeerde en zijn of haar echtgenoot hebben of beheren. Deze normen werden in de context van 'legislatieve terughoudendheid' in 2009 gemotiveerd aan de hand van vrees voor belangenverstrengeling in kleine (eilandelijke) leefgemeenschappen.⁵¹ De norm voor bloed- en aanverwantschap geldt niet voor Europees Nederland, terwijl er in Europees Nederland ook sprake is van kleine (eilandelijke) leefgemeenschappen met een eigen lokaal bestuur⁵². Dit verschil past niet meer bij de inzet van het kabinet om Bonaire, Saba en Sint-Eustatius een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn. Vanuit de uitgangspunten van 'comply or explain' en de inzet van het kabinet om Caribisch Nederland meer

⁴⁷ Zie artikel 24, onderdeel d, van de Gemeentewet

⁴⁸ Sollicitanten voor het ambt van dijkgraaf worden niet gescreend op justitiële en strafvorderlijke antecedenten, maar leveren een Verklaring Omtrent het Gedrag aan.

⁴⁹ Artikel 41 van de Wet op de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

⁵⁰ Het bestuurscollege is equivalent aan het college van burgemeester en wethouders.

⁵¹ Kamerstukken II 2008/2009, 31 954, nr. 3.

⁵² Bijvoorbeeld Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

aan te sluiten op het wettelijk stelsel in Europees Nederland, wordt voor de voornoemde integriteitsnormen in de WolBES voorgesteld om deze af te schaffen dan wel dezelfde norm te hanteren.

5.2. Besluit tot niet-benoeming

In artikel 50 van de Gemeentewet is opgenomen dat de rechter niet treedt in de gronden die ten grondslag liggen aan het ontslag van een wethouder. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te verduidelijken dat de rechter ook niet treedt in de gronden die ten grondslag liggen aan de benoeming van een wethouder. Op dit moment geldt al dat het besluit van de raad tot niet-benoeming van de kandidaat-wethouder in zijn geheel niet openstaat voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Een dergelijk besluit ontbeert immers enig rechtsgevolg. Met dit wetsvoorstel wordt niettemin expliciet geregeld dat de rechter niet treedt in de gronden die ten grondslag liggen aan het besluit tot benoeming en daarmee impliciet ook niet-benoeming. Daarmee wordt geëxpliciteerd dat ook de civiele rechter niet treedt in voormelde gronden. Het oordeel van de raad om een wethouder te ontslaan is immers een naar zijn aard politiek besluit. Tegen die achtergrond past het niet als de civiele rechter zich inhoudelijk zou buigen over de gronden die tot de benoeming of niet-benoeming hebben geleid.

6. Verhouding hoger recht en nationale regelgeving

6.1. Grondwet en mensenrechten

Maatregelen die strekken tot het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling of een andere aantasting van de integriteit kunnen een inbreuk vormen op het privéleven van de bestuurder en daarmee een inperking zijn van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een dergelijke inperking moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vloeit voort dat, indien door maatregelen de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis in de wet moet bestaan. Daarnaast moeten dergelijke maatregelen voldoen aan de vereisten van artikel 8 EVRM. Dit betekent dat maatregelen die beperkingen in de persoonlijke levenssfeer meebrengen alleen mogelijk zijn voor zover deze zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde belangen. Blijkens jurisprudentie van het EVRM moet een dergelijke beperking een zwaarwegend maatschappelijk belang dienen. Dat maatschappelijk belang is gelegen in de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur. Bestuurders hebben hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid. Zowel het verbod op niet verenigbare financiële belangen als de verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit zien op het wettelijk borgen van maatregelen ter bevordering van de integriteit van de bestuurders. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Risicoanalyse integriteit

Voor het goed functioneren van de rechtsstaat is vereist dat burgers kunnen vertrouwen op een integer decentraal bestuur. Dit kan een voldoende zwaarwegend belang zijn om beperkingen op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen, indien zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Het door middel van een risicoanalyse vooraf inzichtelijk maken van integriteitsrisico's kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van integriteitsschendingen en in het algemeen het integriteitsbewustzijn verhogen. Dit betekent wel een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het screenen van kandidaten voor een functie is vrij gebruikelijk, maar wat dit instrument bijzonder maakt is dat de gemeenteraad uiteindelijk – in openbaarheid – moet beraadslagen over de benoeming van een wethouder. Dit brengt met zich mee dat bepaalde delen van de uitkomsten van de risicoanalyse openbaar gemaakt moeten worden. Tegelijkertijd wordt voldaan aan de voorwaarden voor inperking zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

Met dit voorstel wordt voorzien in een specifieke formeel wettelijke grondslag. In de wettelijke regeling wordt de reikwijdte van de risicoanalyse scherp afgebakend net als de te raadplegen bronnen en worden de hoofdlijnen van de te volgen procedure, inclusief waarborgen zoals de geheimhoudingsplicht, wettelijk vastgelegd. Ook volgt uit het wetsvoorstel op wie de risicoanalyse ziet en daarmee wordt de burger zo goed mogelijk in staat gesteld om zijn gedrag af te stemmen op het geldende recht. Daarbij wordt wel opgemerkt dat voorstelbaar is dat ook de persoonlijke levenssfeer van een derde relevant is voor de inschatting van de integriteitsrisico's. Deze groep kan niet bij voorbaat exact wettelijk worden afgebakend, maar er moet een direct verband zijn met de wettelijke integriteitsnormen. Dit is maar voor een zeer beperkte groep derden potentieel aan de orde. Het zal dan met name gaan om de partner of naaste familie van een beoogd wethouder. Dit is noodzakelijk om een volledig beeld te kunnen scheppen van de bestaande integriteitsrisico's.

Artikel 8 van het EVRM verlangt verder dat de inmenging afkomstig moet zijn van het openbaar gezag. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een inmenging van overheidswege. De wetgever kan openbaar gezag uitoefenen, door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften die als een inmenging kunnen worden aangemerkt.

De inmenging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelcriteria: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Er is alleen sprake van noodzaak wanneer de inmenging beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte. De inmenging moet bovendien evenredig zijn aan het nagestreefde doel (proportionaliteit) en de daarvoor aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn (subsidiariteit). Hierbij heeft de Staat een ruime beoordelingsvrijheid. De dringende maatschappelijke behoefte is gelegen in de noodzaak om de integriteit van wethouders te waarborgen en daarmee noodzakelijk in het belang van bescherming van de goede zeden en beschermen van de openbare veiligheid. Mede gelet op de toenemende aandacht voor de integriteit van bestuurders en het feit dat de risicoanalyse door veel overheden wordt toegepast, wordt geconstateerd dat het deze inmenging noodzakelijk is. De proportionaliteit van de maatregel is gelegen in de grote invloed die wethouders hebben op het algemeen en hun publieke taak. Het is bij uitstek belangrijk dat zij voldoen aan hoge standaarden voor integriteit. Daarbij helpt de risicoanalyse als preventief instrument. Het beginsel van subsidiariteit houdt in dat het beoogde doel niet bereikt kan worden met een maatregel die minder ingrijpend is voor de persoonlijke levenssfeer. De regeling een aantal waarborgen om de inperking zoveel mogelijk te beperken. Zo ziet de risicoanalyse enkel op wettelijke integriteitsnormen en is wettelijk ingeperkt welke bronnen kunnen worden geraadpleegd. Ook geldt een geheimhoudingsregeling voor zover het niet nodig is de uitkomsten te delen met de raad en moet daarbij een concrete evenredigheidsafweging worden gemaakt. Er is overwogen of het mogelijk was de uitkomsten van de risicoanalyse geheel vertrouwelijk te houden, maar dit is niet mogelijk gelet op de openbare benoemingsprocedure. De gemeenteraad moet daarbij in staat zijn om over alle relevante aspecten te discussiëren, waaronder integriteitsrisico's. De voorgestelde regeling voldoet hiermee aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens wordt verder verwezen naar paragraaf 6.2. Wel wordt opgemerkt dat in de wettelijke bepaling expliciet is verankerd dat bij het overleggen van bepaalde uitkomsten uit de risicoanalyse aan de raad – waarmee deze gegevens openbaar worden – een weging moet plaatsvinden van of het belang van het vermelden van deze gegevens evenredig is gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het belang van het vermelden van gegevens over derden houdt direct verband met relevante integriteitsaspecten van de kandidaat, zoals over nevenfuncties en persoonlijke belangen. Bij deze belangenafweging gaat het dus enerzijds om het belang van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en het goed informeren van de raad in het kader van het benoemingsproces en anderzijds het belang van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat of eventuele derden.

Wettelijke regeling omgang financiële belangen

Het hebben van bepaalde financiële belangen en/of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan (de schijn van) belangenverstrengeling of andere integriteitsaantastingen veroorzaken. Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld hierop beperkingen te stellen. Dit vormt evenwel een inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het goede functioneren van de rechtsstaat is vereist dat burgers kunnen vertrouwen op een integer decentraal bestuur. Dit kan een voldoende zwaarwegend belang zijn om beperkingen op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen, indien zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. De voorgestelde regeling geeft door middel van een specifieke formeel wettelijke regeling invulling aan een en ander, waarbij dit zoals hierboven ook toegelicht uitgaat van het openbaar gezag.

Ook voor deze maatregel geldt dat wordt voldaan aan de materiële vereisten voor de inperking. De inmenging is noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelcriteria: de bescherming van de goede zeden en beschermen van de openbare veiligheid. Gelet op maatschappelijke onrust die het veroorzaakt als een bestuurder onzuivere financiële belangen heeft en de algemeen geldende morele opvatting dat dit niet passend is, is er een dringende maatschappelijke behoefte deze norm duidelijk wettelijk vast te leggen. Dit te meer binnen een kader waarin meer wettelijke verplichtingen gelden voor bestuurders, ter bevordering van de integriteit. Voorts is de regeling proportioneel omdat het hierbij gaat om zaken waarvan reeds de algemene norm is dat het specifiek gaat om een verbod op financiële belangen, effectenbezit en het verrichten van effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt. Hierin zit vervat dat de maatregel niet ziet op de zaken die niet schadelijk kunnen zijn voor de goede vervulling van het ambt. Het ziet dus enkel op een zeer beperkte categorie

en er wordt geen algeheel verbod ten aanzien van financiële belangen gesteld. Ook worden voor eilandgedeputeerden de bestaande verplichtingen met betrekking tot financiële belangen, die ook een beperking van de persoonlijke levenssfeer vormen, gelijktijdig geschrapt omdat het niet proportioneel zou zijn als beiden normen gelijktijdig zouden gelden. Wat betreft de subsidiariteit van de regeling wordt opgemerkt dat er geen andere passende maatregel is dan het verbieden van de ongewenste financiële belangen. Ook is het mogelijk voor een bestuurder om met het verbod om te gaan door maatregelen te treffen waardoor er niet langer sprake is van een ongewenst financieel belang, zoals omschreven in dit wetsvoorstel. Het is daarbij niet altijd nodig dat volledig afstand wordt gedaan van een financieel belang.

Verder raakt dit verbod aan het eigendomsrecht, zoals vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, omdat het verbod op het hebben van financiële belangen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van het ambt een beperking inhoudt van het eigendomsrecht. Zoals hierboven beschreven is er hiervoor een wettelijke basis, dient dit een gerechtvaardigd algemeen belang en is hierbij een afweging van de belangen gemaakt. Ten aanzien van het laatste onderdeel is de regering van mening dat er sprake is van een 'fair balance' omdat er is gekozen voor een bepaling die rekening houdt met specifieke omstandigheden van het geval en verschillende mogelijkheden om onwenselijke situaties te adresseren. Het is daarbij niet noodzakelijk dat er geheel afstand wordt gedaan van het eigendomsrecht: er is immers veel ruimte om afspraken te maken over de (beperking van de) zeggenschap over het eigendom. Als dat al nodig blijkt te zijn in een specifiek geval, dan is dit slechts voor de periode dat iemand het wethoudersambt uitoefent en louter ten aanzien van dié belangen die in de gegeven omstandigheden een onafhankelijke uitoefening van het ambt in de weg staan, en dus niet voor alle typen eigendom. Tot slot staat voor de betrokkene ook altijd nog de mogelijkheid open om zich terug te trekken indien de voorgestelde maatregelen ten aanzien van zijn of haar eigendom daartoe nopen.

6.2. Algemene Verordening Gegevensbescherming

6.2.1 Algemeen

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Voor de uitvoering van een 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 uitvoering van een 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 uitvoering van een 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 uitvoering van een 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 de algemene toelichting op de uitvoering van een risicoanalyse. 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 en eventuele externe uitvoerders zullen bij de uitvoering van een risicoanalyse de AVG in acht dienen te nemen. Uit dit wetsvoorstel vloeien daarnaast enkele specifieke voorwaarden voort, waarmee de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens verder wordt geborgd. Het gaat daarbij om de inkadering van de reikwijdte van de risicoanalyse, de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid voor de beoogd wethouder om vooraf te reageren op de uitkomsten van een risicoanalyse, de verplichting tot geheimhouding en de beperking van welke gegevens met de raad gedeeld kunnen worden. De burgemeester is daarbij verwerkingsverantwoordelijke. Dit hangt samen met het feit dat de burgemeester, vanuit diens taak om toe te zien op de uitvoering van een risicoanalyse, de uitvoering van een risicoanalyse uitvoert of opdracht geeft aan een andere partij om deze uit te voeren. Wanneer de risicoanalyse wordt uitgevoerd door een externe partij zoals een commercieel bureau, wordt deze partij aangemerkt als verwerker van persoonsgegevens in de zin van de AVG. Daarbij hoort dat er in dat geval een verwerkingsovereenkomst wordt gesloten met de instantie die de uitvoering van de risicoanalyse uitvoert. Indien de burgemeester zelf zorg draagt voor de uitvoering van de risicoanalyse wordt zijn positie conform de AVG-regelgeving onveranderd aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke.

Uit artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG, volgt dat slechts persoonsgegevens kunnen worden

verwerkt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een risicoanalyse met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de beoogd wethouders. In het voorgestelde artikel 36c van de Gemeentewet is de reikwijdte van een risicoanalyse afgebakend.⁵³ In samenhang betekent dit dat het verzamelen van persoonsgegevens gericht moet worden op het onderzoek naar deze wettelijk afgebakende thema's. Ook dienen slechts de kandidaten die daadwerkelijk als wethouder worden beoogd voor een bepaalde portefeuille aan de uitvoering van een risicoanalyse onderworpen te worden.

Opgemerkt zij dat het aan de verwerkingsverantwoordelijke – en in verlengde daarvan aan de verwerker – is om adequate technische en organisatorische maatregelen te treffen om het risico te minimaliseren dat persoonsgegevens worden verwerkt buiten het wettelijk kader. Denk hierbij voor maatregelen onder meer aan een zo nauw mogelijke inperking van de toegang tot deze gegevens, adequate afscherming van deze gegevens in techniek, gebruik van technieken om informatie veilig van verzender naar ontvanger te krijgen (bijvoorbeeld versleuteling). Omdat de methode van verwerking en de keuze van verwerker niet wettelijk worden bepaald, dient de verwerkingsverantwoordelijke voordat de verwerking wordt gestart een DPIA op te stellen die betrekking heeft op de specifieke manier van verwerking die door diegene wordt bepaald. De uitvoering van een DPIA is in het bijzonder van belang gezien de risico's die de uitvoering van de risicoanalyse met zich meebrengt voor de persoonlijke levenssfeer van betrokken kandidaten, gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden van de risicoanalyse.

6.2.2. Persoonsgegevens van derden

Ook gegevens van derden kunnen worden betrokken bij de uitvoering van een risicoanalyse. Er kan namelijk worden gesproken met derden om nader inzicht te krijgen in de bestuurlijke integriteit van een beoogd wethouder zij het op basis van vrijwilligheid. Daarnaast is voorstelbaar dat de gegevens van een derde voor de inschatting van de integriteitsrisico's relevant zijn. Het zal dan met name gaan om de partner of naaste familie. Voor zover de informatie relevant is met het oog op integriteitsrisico's voor de kandidaat dient terughoudend te worden omgegaan met het opnemen van de persoonsgegevens over een derde in de rapportage.

Dit wordt ook wettelijk geborgd met de bepaling dat persoonsgegevens niet worden vermeld in de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen die met de raad worden gedeeld, voor zover het belang van het vermelden van deze gegevens onevenredig is gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bij de persoonsgegevens van derden zal deze evenredigheidsweging vaker resulteren in het niet vermelden van betreffende gegevens. Enerzijds zal het vermelden van persoonsgegevens van derden veel minder vaak noodzakelijk zijn gelet op het belang van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en het goed informeren van de raad in het kader van het benoemingsproces. Anderzijds weegt het belang van de persoonlijke levenssfeer van de derde over het algemeen zwaarder. Anders dan de kandidaat, heeft de derde immers niet zelf gekozen voor een openbaar ambt en kan deze niet kiezen om zich terug te trekken en daarmee de openbaarmaking te voorkomen. Niet miskend kan echter worden dat ook belangen van derden risico's ten aanzien van de bestuurlijke integriteit van een kandidaat met zich kunnen brengen. Het is dus noodzakelijk voor een volledig beeld van de risico's om derden niet generiek uit te sluiten. Deze belangenafweging ligt uiteindelijk bij de burgemeester vanuit diens verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de risicoanalyse en het delen van de conclusies, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen met de raad.

Verwacht wordt dat dit zich ook goed verhoudt tot de praktijk, omdat deze persoon niet primair onderwerp van de risicoanalyse is. Daarmee zal het veel minder vaak noodzakelijk zijn om iets op te nemen in de conclusies, aanbevelingen of beheersmaatregelen over deze persoon. Zelfs als deze derde relevant is voor de integriteitsrisico's kan de persoon zelf over het algemeen anoniem blijven. Het volstaat dan te vermelden dat het gaat om iemand uit de omgeving van de kandidaat. Tegelijkertijd kan ook een geanonimiseerde weergave soms herleidbaar zijn tot de derde, waardoor het alsnog gaat om het verwerken van persoonsgegevens. Indien het noodzakelijk is om mogelijk tot derden herleidbare gegevens op te nemen in het openbare deel van de rapportage, heeft deze derde de mogelijkheid om conform het voorgestelde artikel 36c, vierde lid, van de Gemeentewet hierop te reageren. Daarbij kan deze derde feitelijke onjuistheden rechtzetten, maar ook benoemen waarom het vermelden van bepaalde persoonsgegevens toch achterwege gelaten zou moeten worden gelet op de eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Deze belangenafweging ligt uiteindelijk bij de burgemeester vanuit diens verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de risicoanalyse en het delen van de conclusies, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen met de raad.

⁵³ Zie ook paragraaf 3.1.1.

6.2.3. Bijzondere persoonsgegevens

Bovendien kan het voorkomen dat er bijzondere persoonsgegevens, in de zin van artikel 9 van de AVG, worden verwerkt. Dit zal echter nooit primair de bedoeling kunnen zijn van de risicoanalyse. Het is denkbaar dat bijvoorbeeld in het geval van nevenfuncties er persoonsgegevens worden opgehaald die indirect iets zeggen over de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging van de kandidaat. Deze gegevens mogen alléén verwerkt worden indien deze gegevens kennelijk reeds door de kandidaat openbaar zijn gemaakt, in de zin van artikel 9, tweede lid, onder e, van de AVG. Gegevens die daar niet onder vallen mogen dus uitdrukkelijk niet worden verwerkt.

6.2.4. Verdere verwerking

In artikel 6, vierde lid, van de AVG wordt verder geregeld dat wanneer persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld worden gebruikt en de verwerking niet berust op toestemming van de betrokkene of op een Unierechtelijke- of lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van een in artikel 23, eerste lid, van de AVG genoemde doelstelling, de verwerkingsverantwoordelijke dient na te gaan of de 'verdere verwerking' voor een ander doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel van verwerking. Voor de risicoanalyse is relevant dat reeds bestaande informatie uit openbare bronnen wordt geraadpleegd. Waar het gaat om bijvoorbeeld informatie uit registers van Kadaster of de Kamer van Koophandel is de verdere verwerking goed verenigbaar met het oorspronkelijke doel van verzameling, omdat het in beide verwerkingen onder meer gaat om verifiëren van feitelijke gegevens. Daar waar het gaat om informatie van sociale media is geen sprake van een eerdere verzameling van gegevens, waardoor überhaupt niet gesproken kan worden van verdere verwerking. Het is voor de overige aandachtspunten die in artikel 23, eerste lid, van de AVG worden genoemd van belang dat de verwerkingsverantwoordelijke daar acht op slaat.

6.2.5 Geheimhouding

Verder is geregeld dat ten aanzien van de uitkomsten van de uitvoering van een 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 persoonsgegevens opgenomen. 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 uitvoering van een risicoanalyse en eventuele onjuistheden kan rechtzetten. Uiteraard kan de beoogd wethouder ook op meer momenten gedurende de uitvoering van een 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 uitvoering van een risicoanalyse openbaar gemaakt en blijft volledige geheimhouding gelden.

Het is voorstelbaar dat op enig moment een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) wordt ingediend om nadere informatie openbaar te maken over de risicoanalyse. Informatie uit de risicoanalyse zou met een beroep op twee relatieve uitzonderingsgronden uit de Woo achterwege kunnen blijven. Per verzoek dient in ieder geval een afweging te worden gemaakt of het openbaar maken van de informatie over de risicoanalyse opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van één of meer kandidaten en/of het goed functioneren van de bestuursorganen van de betreffende overheid. In het kader van de risicoanalyse wegen deze twee gronden zwaar, er is immers bewust gekozen slechts bepaalde informatie te delen met de raad en voor het overige geldt op grond van de wet een verplichting tot geheimhouding, en daarom dient met het openbaar maken van meer informatie dan met het wetsvoorstel is voorzien zeer terughoudend te worden omgegaan.

6.2.6 Wet bescherming persoonsgegevens BES

De AVG is niet van toepassing op Caribisch Nederland. In plaats daarvan wordt het juridisch kader gevormd door de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Hierna: Wbp BES). Het verwerken van persoonsgegevens voor de uitvoering van de risicoanalyse voor eilandgedeputeerden valt niet onder een van de uitzonderingsgronden in artikel 2 of 3 van de Wbp BES. De waarborgen van de Wbp BES zijn dan ook van toepassing. Dit heeft niet geleid tot een andere regeling dan voor andere decentrale overheden.

Op grond van artikel 6 van de Wbp BES moeten de persoonsgegevens worden verwerkt in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt. Zoals hierboven is toegelicht voorziet dit wetsvoorstel in wettelijke kaders voor de behoorlijke en zorgvuldige verwerking van

persoonsgegevens. Ook wordt met dit wetsvoorstel voldaan aan het in artikel 7 vereiste van welke paalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinde voor het verzamelen van persoonsgegevens. Dit is de risicoanalyse integriteit voor beoogd eilandgedeputeerden, waarbij de reikwijdte is beperkt tot de wettelijke integriteitsnormen. De grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens is de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (art. 8, aanhef en onder e, van de Wbp BES). Wat betreft het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, zoals omschreven in artikel 16 van de Wbp BES, geldt ook dat dit op grond van artikel 23, eerste lid, kan als deze gegevens duidelijk openbaar zijn gemaakt. Daarnaast is dit ook mogelijk met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

Bij de uitvoering van de risicoanalyse zal men uiteraard geacht worden te handelen in overeenstemming van de vereisten van de Wbp BES.

6.2.7 Archiefwet

Na de beraadslaging worden alle documenten ten aanzien van de uitvoering van een risicoanalyse bewaard conform de eisen die volgen uit de Archiefwet 1995, de onderliggende regelgeving en de kaders die de gemeente, het waterschap of de provincie hierover heeft gesteld. Dit betekent ook dat een selectie wordt gemaakt van welke documenten bewaard moeten worden en welke worden vernietigd. De bewaartermijnen zijn geregeld in de selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020, de Selectielijst Waterschappen 2012 en de Selectielijst voor archiefbescheiden van de provinciale organen vanaf 1 januari 2020.⁵⁴

Met betrekking tot de bewaartermijnen voor de risicoanalyse kan worden aangesloten bij hetgeen momenteel al is geregeld in de selectielijst met betrekking tot het proces 'personen aanstellen'. Dit betekent dat als de kandidaat niet wordt aangesteld, en deze geen toestemming geeft voor bewaren, de bewaartermijn een jaar is.⁵⁵ Gedurende deze tijd blijft geheimhouding gelden. Vervolgens moeten de archiefbescheiden worden vernietigd ongeacht of die zich bij gemeente en/of een externe organisatie bevinden. Indien de kandidaat wel wordt aangesteld moeten de archiefbescheiden worden bewaard.⁵⁶ Daarbij wordt opgemerkt dat de archiefbescheiden na 20 jaar moeten worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats en daarmee in principe openbaar worden op grond van artikel 12 en 14 van de Archiefwet 1995. Op grond van artikel 15, eerste lid, kunnen echter beperkingen worden gesteld aan de openbaarheid voor een bepaalde termijn met het oog op bepaalde belangen. Het besluit hierover ligt bij de zorgdrager, maar een beperking van de openbaarheid ligt wel zeer voor de hand gelet het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de wethouder en eventuele derden.

Indien voor de uitvoering van de risicoanalyse is gekozen voor een externe uitvoerder geldt dat ten behoeve van een zorgvuldige archivering het dossier slechts op één plek dient te worden bewaard, namelijk bij de burgemeester. Dit houdt in ieder geval in dat de externe partij bij het beëindigen van de risicoanalyse het volledige dossier aan de burgemeester overdraagt. De externe partij heeft de persoonsgegevens niet langer nodig voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of anderszins, in de zin van artikel 5, eerste lid onder e van de AVG. Tegen die achtergrond maakt de burgemeester in de verwerkingsovereenkomst duidelijke afspraken met die partij als zijnde verwerker in de zin van de AVG.

In afwijking van gemeenten, provincies en waterschappen, geldt ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba het regime van de Archiefwet BES met de bijbehorende onderliggende regelgeving en de kaders die Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf hebben opgesteld. De toepassing hiervan is vergelijkbaar met hetgeen hierboven is beschreven.

⁵⁴ Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 (*Stcrt.* 2020, 11143). Digitale vindplaats van selectielijst: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-gemeenten-en-intergemeentelijke-organen-2020>; Selectielijst Waterschappen 2012 (*Stcrt.* 2011, 22255). Digitale vindplaats van selectielijst: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-waterschappen-2012>; Selectielijst voor archiefbescheiden van provinciale organen 2020 (*Stcrt.* 2020, 39934). Digitale vindplaats van selectielijst: Selectielijst voor archiefbescheiden van de provinciale organen vanaf 1 januari 2020 | Nationaal Archief.

⁵⁵ Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020, procestypenummer 17.2

⁵⁶ Op dit moment is een wetsvoorstel tot modernisering van de Archiefwet in voorbereiding. Daarbij wordt voorgesteld om het instrument selectielijst te vervangen door het instrument selectiebesluit. Daarbij wordt tevens voorzien in overgangsrecht, waarbij de op dat moment geldende selectielijst wordt geacht te zijn vastgesteld als selectiebesluit.

7. Gevolgen voor decentrale overheden en anderen

7.1 Algemene gevolgen voor decentrale overheden

De uitvoering van een risicoanalyse wordt zoals reeds beschreven beschouwd als een effectief middel om integriteitsrisico's in kaart te brengen en deze ook te verminderen.⁵⁷ Dit voorstel bevordert dan ook de integriteit door voor te schrijven dat in alle gemeenten een risicoanalyse moet worden uitgevoerd alvorens een wethouder wordt benoemd. Voor kandidaat-wethouders verschaft dit wetsvoorstel de gewenste duidelijkheid en waarborgen alvorens zij onderworpen worden aan een risicoanalyse. Met dit voorstel wordt voor een groot aantal gemeenten aangesloten bij de huidige praktijk. Veel gemeenten laten immers al een risicoanalyse uitvoeren. Tegelijkertijd bakent dit wetsvoorstel de reikwijdte van de uitvoering van een risicoanalyse af en stelt het grenzen aan de wijze waarop de uitvoering van een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Dit laat onverlet dat binnen de gegeven kaders gemeenten ruimte behouden om de uitvoering van een risicoanalyse vorm te geven. Sommige gemeenten hebben de wijze waarop de uitvoering van een risicoanalyse wordt uitgevoerd vastgelegd in een verordening of in het Reglement van orde. Voor zover dat niet verenigbaar is met dit voorstel, zullen gemeenten dat moeten aanpassen. Dit betreft een éénmalige inspanning. Ten behoeve van de voorbereiding van dit voorstel is de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden gevolgd.

Daarnaast zijn er zoals in paragrafen 3.3. en 3.4. reeds beschreven enige verschillen aan te wijzen tussen de verschillende overheden in de organisatie van het bestuur, de omvang, capaciteit, enzovoort. De waterschappen kennen immers nog een monistische vorm van bestuur. Tegelijkertijd is het zo dat het algemeen bestuur de leden van het dagelijks bestuur benoemt, en in die procedure is het zeker passend een risicoanalyse uit te voeren en dat gebeurt ook veelvuldig. Daarnaast zijn de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet dusdanig anders georganiseerd dan kleinere gemeenten in Europees Nederland, dat dit zou leiden tot differentiatie in dit wetsvoorstel. Wel zal het schrappen van de afwijkende integriteitsnormen in de WolBES een kleine beperking van de regeldruk met zich meebrengen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Verder zijn provincies in de kern niet anders georganiseerd dan gemeenten en wordt de risicoanalyse in de provinciepraktijk ook op vergelijkbare wijze als in gemeenten veelvuldig toegepast.

7.2. Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu

Het voorstel heeft geen administratieve lasten voor burgers, voor bedrijven en milieu.

7.3. Financiële gevolgen

In alle sectoren is meer aandacht voor het onderwerp integriteit. Dat geldt niet alleen voor overheden, maar evenzeer voor de rechterlijke macht, het bankwezen, de zorg als ook in andere sectoren. Het waarborgen en bevorderen van integriteit betreft dan ook een vast onderdeel dat bijgehouden moet worden. Dit voorstel volgt derhalve de reeds ingezette ontwikkeling waarbij – zoals volgt uit de verrichte inventarisatie – reeds 96% van de responderende gemeenten gebruik maakt van het instrument van de uitvoering van een risicoanalyse. Het financieren van dergelijke onderdelen is voor gemeenten, provincies, en Caribisch Nederland gewaarborgd doordat de begrotingsfondsen meestijgen met de rijksuitgaven in de vorm van het accres en in de toekomst door de koppeling aan het Bruto Binnenlands Product.

7.4. Rechtsbescherming

In de bijzondere politieke context van een benoemingsprocedure van een bestuurder heeft rechtsbescherming een andere rol dan algemeen gebruikelijk bij overheidshandelen. Het al dan niet benoemen van een kandidaat tot wethouder is immers naar zijn aard een politiek proces. Daarbij past het niet dat een rechter treedt in de gronden die daaraan ten grondslag liggen; dat is bij uitsluiting aan de raad als hoogste orgaan van het gemeentebestuur. Dit wordt met dit wetsvoorstel ook verduidelijkt (zie ook paragraaf 5.2). De uitvoering van een risicoanalyse of het al dan niet benoemen van een kandidaat levert dan ook geen mogelijkheid op voor een kandidaat om zich tot de bestuursrechter te wenden. Daarbij speelt ook mee dat de risicoanalyse zelf geen besluit is, maar enkel een advies. Wel is in de vormgeving van procedure van de risicoanalyse zoveel mogelijk gepoogd de positie van de kandidaat te beschermen. Zo moet het bijvoorbeeld voor de kandidaat duidelijk zijn dat hij de uitkomsten mag inzien alvorens deze naar de raad worden gestuurd, waarbij hij gedurende het gehele proces de mogelijkheid heeft zich nog terug te trekken uit het proces. De burgemeester ziet bovendien toe op een goede uitvoering van de risicoanalyse, waarbij de positie van de kandidaat ook nadrukkelijk zijn aandacht zal hebben. Verder zorgt de burgemeester ervoor dat persoonsgegevens slechts met de raad

⁵⁷ I&O Research en DSP-Groep 2023, p. 37–38.

worden gedeeld indien dit proportioneel is. Daarnaast is het mogelijk een klacht in te dienen over de uitvoering bij de burgemeester. Indien de kandidaat ondanks een klacht over de procedure toch besluit om zijn kandidatuur voort te zetten, dan kan hij de burgemeester verzoeken over zijn klacht een aantekening op te laten nemen in de conclusies van. Tot slot gelden ook voor derden die in directe zin relevant zijn voor zaken rondom de integriteit van de kandidaat een aantal waarborgen. Indien over een derde informatie wordt verzameld wordt hem of haar door de burgemeester de mogelijkheid geboden een zienswijze in te dienen voor zover er relevante persoonsgegevens zijn opgenomen in de conclusies. Hetzelfde geldt voor een derde die tijdens de uitvoering van een risicoanalyse is benaderd om – op vrijwillige basis – medewerking te verlenen aan de risicoanalyse. Het is daarbij ook voor de derde mogelijk een aantekening te laten opnemen in de conclusies indien deze het niet eens met de wijze waarop opvolging is gegeven aan de zienswijze. Ook is in het voorstel opgenomen dat het uiteindelijk aan de burgemeester is om de afweging te maken of het opnemen van deze persoonsgegevens opweegt tegen de daarmee te dienen doelen en hij aan de zienswijze dus geen opvolging hoeft te geven. Relevant om daarbij te vermelden is dat informatie over derden in het stadium dat het wordt opgenomen in de informatie die naar de raad wordt gezonden al zeer streng is beperkt tot slechts de informatie die relevant is in het kader van de integriteit van de kandidaat en niet die derde zelf.

8. Reacties consultatie

De reacties via de internetconsultatie komen voornamelijk van de beroepsverenigingen voor decentrale politieke ambtsdragers. Daarnaast hebben enkele burgers, een gemeente en instanties zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en de Rijksvertegenwoordiger gereageerd op het wetsvoorstel. Uit de reacties kan worden afgeleid dat het wetsvoorstel in overwegende mate wordt ondersteunend, met enkele kanttekeningen en aandachtspunten op specifieke onderdelen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) heeft aangegeven het wetsvoorstel positief te beoordelen onder meer gelet op het met dit voorstel geboden evenwicht tussen de kandidaat-wethouder en de gemeenteraad. Daarnaast heeft de VNG een aantal kanttekeningen geplaatst op specifieke onderdelen, zoals de wijze waarop de gegevensbescherming is verzekerd. De regering heeft ervoor gekozen aanvullende waarborgen te regelen, onder andere voor derden bij de eventuele verwerking van hun persoonsgegevens en de omgang met bijzondere persoonsgegevens. Bovendien heeft de VNG opgemerkt dat in de toelichting nader diende te worden uitgewerkt in hoeverre dit wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt in het kader van de inbreuk op het eigendomsrecht, in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol behorend bij het EVRM. Dat punt is eveneens door de regering geadresseerd in paragraaf 6.1.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (hierna: NVvR) heeft kritisch gereageerd op het voorstel. Er zijn namelijk twijfels over nut en noodzaak van dit wetsvoorstel, de effectiviteit van risicoanalyses en de beperkte rol van de raad in de uitvoering van de risicoanalyse. De regering ziet zonder meer nut en noodzaak van dit wetsvoorstel zoals ook uiteengezet in de inleiding en de paragrafen 2.2 en 2.3. Zoals in de inleiding naar voren gebracht kenmerkt deze tijd zich door een lager publiek vertrouwen en is het borgen van integriteit een essentiële voorwaarde voor goed bestuur en daarmee voor het versterken van het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid. Door de risicoanalyse voor te schrijven zal deze voorafgaand aan de benoeming plaatsvinden. Dit draagt bij aan het voorkomen van integriteitskwetsies tijdens de rit, onder meer omdat het een belangrijk moment van bewustwording is en abstracte integriteitsnormen een concrete invulling krijgen. Ook het verbeteren van de huidige uitvoeringspraktijk is een belangrijke reden om tot voorschrijven over te gaan. De regering acht het noodzakelijk de kwaliteit van dit instrument te kunnen versterken, door op wetsniveau de belangrijkste randvoorwaarden en waarborgen te uniformeren. De gedachte hierachter is dat het voor een aantal onderdelen van de risicoanalyse, zoals de reikwijdte en de omgang met persoonsgegevens, essentieel is dat de kwaliteit ervan overal zoveel mogelijk hetzelfde is en dus niet afhankelijk mag zijn van de individuele keuze van een gemeente. De regering heeft daarnaast bewust gekozen voor een belangrijke rol voor de burgemeester gelet op diens neutrale rol in het gemeentebestuur en diens taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Dit heeft, hierover is de NVvR kritisch, logischerwijs effect op de beperktere rol van de gemeenteraad in het gehele proces. De regering hecht er tegelijkertijd aan een sterke (informatie)positie van de gemeenteraad te verzekeren tijdens en voorafgaand aan de benoemingsfase. Daarom moeten de conclusie, aanbevelingen en beheersmaatregelen met de raad worden gedeeld. Tot slot zij opgemerkt dat het overgrote deel – ruim negentig procent – van de burgemeesters en wethouders de risicoanalyse een effectief middel vindt om integriteitsrisico's in kaart te brengen en deze ook te verminderen. Zo gaven de respondenten van het uitgevoerde onderzoek aan dat er bij een meerderheid van de kandidaat-wethouders daadwerkelijk risico's en kwetsbaarheden in kaart worden gebracht waarop beheersmaatregelen volgden.

De Wethoudersvereniging wijst in de consultatiereactie terecht op het feit dat het 'goede gesprek' over integriteit meer is dan een selectie aan de poort. Het is juist een doorlopend gesprek over dilemma's, over verinnerlijking van normen, waarden en bewustwording. Dat brengt ook met zich mee dat integriteit breder is dan een toets aan het wettelijke normenkader. Naar aanleiding van de reactie van

de Wethoudersvereniging is deze belangrijke notie meer benadrukt in de toelichting. De bovengrens van dit voorstel is gegeven met de reikwijdte: in de uiteindelijke rapportage kunnen alleen die zaken worden genomen die te herleiden zijn tot het wettelijk normenkader.

De Vereniging van Griffiers (hierna: de VvG) heeft onder meer aandacht gevraagd voor de uitvoering van een risicoanalyse door de burgemeester zelf. Omdat de burgemeester toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse bestaat inderdaad ook de ruimte dat hij de risicoanalyse zelf uitvoert. Uit de praktijk blijkt dat hij zich daarbij ambtelijk laat ondersteunen, waardoor de benodigde kennis en capaciteit zijn verzekerd. Daarbij mag een grote mate van objectiviteit en onafhankelijkheid van de burgemeester worden verwacht, als zijnde 'hoeder van de bestuurlijke integriteit' en als 'boven de partijen staande figuur'. Daarnaast laat deze formulering ruimte om de daadwerkelijke uitvoering elders te beleggen. Dit is in de praktijk ook een veelvuldig gebruikte figuur. Bovendien heeft de VvG in de consultatieversie van het wetsvoorstel te weinig ruimte gezien om verschillende aandachtspunten en risico's te kunnen betrekken bij de uitvoering. De regering heeft dit onderkend en de toelichting op dit punt gewijzigd.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) geeft aan dat dit nieuwe wetsvoorstel tegemoet komt aan eerdere kanttekeningen over de reikwijdte en de rol van de burgemeester. Beide aspecten zijn nu goed geregeld. Tegelijkertijd plaatst het NGB kanttekeningen bij de reikwijdte van financiële belangen en de kwaliteitseisen van onderzoeksbureaus. De reikwijdte inzake financiële belangen betreft een norm die voor de toepassing voor een deel afhangt van de omstandigheden van een geval, waardoor het lastig is op voorhand in te kaderen waar de grenzen precies liggen. Tegelijkertijd heeft de regering kans gezien om het voorstel aan te vullen met enkele aanscherpingen waar het gaat om de definitie van deze norm en wordt een toezegging gedaan de modelgedragscode in het Handboek integriteit aan te vullen met enkele voorbeelden en aandachtspunten. Het NGB heeft bovendien terecht gewezen op het belang van kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek in den brede. De regering onderschrijft dit en verkent de mogelijkheden hiervoor door middel van een separaat traject.

In het verlengde van dit laatste punt heeft ook de Vereniging Veiligheidsdomein Nederland gewezen op het belang van (nadere) kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek, met zelfs enkele aanbevelingen/ideeën voor basiseisen. In de nadere uitwerking van het separate traject hiervoor neemt de regering deze ter harte. Daarnaast heeft de Nederlandse Veiligheidsbranche de minister van BZK geadviseerd nadere informatie op te nemen over de reeds bestaande vergunningsplicht op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus voor particuliere onderzoeksbureaus in het kader van integriteitsonderzoek. Deze informatie is opgenomen onder paragraaf 3.2.1.

De Unie van Waterschappen (hierna: UvW) heeft aangegeven de inhoud van het wetsvoorstel te onderschrijven. De UvW heeft verder onder andere aandacht gevraagd voor de impact van het delen van (gevoelige) informatie over de kandidaat met de buitenwereld voor de kandidaat zelf. De regering is het eens met de UvW dat uit het wetsvoorstel helder moet blijken wat die gevolgen zijn, zodat de kandidaten zich daarvan kunnen vergewissen en dit de aantrekkelijkheid van het ambt ten goede komt. Op dit punt zijn enkele waarborgen op het niveau van de wet toegevoegd en is de toelichting aangescherpt. Bovendien is de UvW van mening dat het wetsvoorstel zou moeten borgen hoe en wanneer informatie wordt vernietigd en/of gearchiveerd. Ook op deze aspecten is de regering nader ingegaan in de toelichting.

De Kring van commissarissen van de Koning (hierna: Kring CdK's) heeft gesteld de bestaande praktijk te herkennen in dit wetsvoorstel en het daarnaast positief te vinden dat er ruimte wordt gelaten aan lokale invulling. De regering is het met de Kring eens dat het de verantwoordelijkheid van de burgemeester is om te toetsen aan de eisen van proportionaliteit bij het delen van informatie met de raad. Verder is de regering het met de Kring eens dat de risicoanalyse geen toets is van de integriteit van de persoon, maar dat het veeleer gaat om feiten en omstandigheden ten aanzien van diens bestuurlijke integriteit. Op dit punt is zowel de toelichting als de wettekst aangepast.

De Rijksvertegenwoordiger wijst op een recent verschenen WODC-rapport over ambtelijk-bestuurlijke integriteit op Caribisch Nederland. In het rapport wordt een brede analyse weergegeven over de aard en omvang van schendingen die plaatsvinden binnen de ambtelijk-bestuurlijke context op de BES-eilanden. De Rijksvertegenwoordiger vraagt daarom om een nadere analyse over het voorstel om de norm voor bloed- en aanverwantschap te schrappen en de norm ten aanzien van financiële belangen te wijzigen. Het rapport geeft kwetsbaarheden weer over de bredere sociale- en culturele factoren in de samenleving, wat logischerwijs ook indirect raakt aan integriteit van het openbaar bestuur als geheel, maar tegelijkertijd focust het rapport zich niet specifiek op problemen rondom bloed- en aanverwantschap als het gaat om toetreding tot het bestuur van de openbare lichamen. De regering ziet daarom – zoals ook onder paragraaf 5.1. genoemd – geen reden om af te wijken van het kabinetsstandpunt om zoveel als mogelijk Europees-Nederlandse wetgeving op dezelfde wijze toe te

passen voor Caribisch Nederland ('comply'). Daar komt bij dat met deze wettelijke verplichting om een risicoanalyse uit te voeren juist op allerlei integriteitsaspecten die in het rapport worden genoemd de aandacht kan worden gevestigd. Een uniforme procedure die met allerlei waarborgen is omkleed draagt daarnaast ook bij aan een verdere professionalisering waar het gaat om het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel aangegeven dat het wetsvoorstel naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP. Daarnaast heeft de AP enkele kanttekeningen en vragen meegegeven in het kader van gegevensverwerking, bijvoorbeeld waar het gaat om verdere verwerking van gegevens voor een ander doel, bijzondere persoonsgegevens, persoonsgegevens van derden en omgang met informatie uit openbare bronnen. Op al deze aspecten heeft de regering nadere overwegingen opgenomen in het voorstel. Zo is voor het kunnen raadplegen van verschillende bepaalde bronnen een specifieke wettelijke grondslag gecreëerd, mogen bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens alleen worden verwerkt indien deze gegevens kennelijk al eerder openbaar zijn gemaakt door de kandidaat en alleen als die informatie relevant is voor het in kaart brengen van integriteitsrisico's. Ook krijgen derden inzage in de voor hen relevante persoonsgegevens indien deze worden opgenomen in de met de raad te delen uitkomsten van de risicoanalyse – de conclusies, aanbevelingen en door de kandidaat voorgenomen beheersmaatregelen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, Artikel II, onderdeel A, Artikel III, onderdeel A en Artikel IV, onderdeel A (artikelen 36c Gemeentewet, 35d Provinciewet, 41 Waterschapswet, en 41 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. Hiertoe wordt een nieuw artikel 36c van de Gemeentewet ingevoegd.⁵⁸ Anders dan bij de VOG is de benoembaarheid van de wethouder wettelijk gezien niet gebonden aan een bepaalde uitkomst van de uitvoering van een risicoanalyse. Daarom wordt de uitvoering van een risicoanalyse niet opgenomen in artikel 36a Gemeentewet, waarin de benoembaarheidsvereisten zijn opgenomen. Het zetten van de procedurele stap om een risicoanalyse uit te voeren is echter wel verplicht en een kandidaat kan niet benoemd worden als dit niet is gebeurd. De uitvoering van een risicoanalyse zal ook verplicht zijn in geval van herbenoeming, alsmede voor een vervangende wethouder die op grond van artikel 45b van de Gemeentewet kan worden benoemd.

Ook wordt met deze bepaling de reikwijdte van de uitvoering van een risicoanalyse wettelijk vastgelegd. Het gaat hierbij om het risico dat een of meerdere van de volgende wettelijke normen met betrekking tot de integriteit in het geding zouden kunnen komen bij of na de benoeming van de kandidaat-wethouder:

- Het verbod op het hebben van een onverenigbare betrekking (artikel 36b van de Gemeentewet);
- De naleving van de ambtseed (artikel 41a van de Gemeentewet);
- De regels met betrekking tot nevenfuncties (artikel 41b van de Gemeentewet);
- De regels met betrekking tot verboden handelingen (artikel 41c, eerste lid, juncto artikel 15 eerste en tweede lid van de Gemeentewet);
- Het verbod op het hebben van financiële belangen of het bezit van effecten en verrichten van effectentransacties voor zover dit ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het wethouderschap (het voorgestelde artikel 41ba van de Gemeentewet);
- Onthouding van beraadslaging en stemming in geval van belangenverstrengeling (artikel 58 juncto artikel 28 van de Gemeentewet);
- De verplichting tot geheimhouding (artikel 23, vierde lid, juncto artikel 89, tweede lid, van de Gemeentewet);

Aanvullend op de opsomming hierboven, wordt voor gedeputeerden van een provincie ook de norm betrokken dat een gedeputeerde niet als gemachtigde of adviseur werkzaam mag zijn bij zaken die aan uitspraken van gedeputeerde staten onderworpen zijn (artikel 47 van de Provinciewet). Deze norm bestaat niet voor wethouders.

In het voorgestelde artikel 41, tweede lid, van de Waterschapswet wordt de reikwijdte van de

⁵⁸ Gelet op de redactionele systematiek van de Waterschapswet, zijn de bepalingen hier ingevoegd in artikel 41. Dit artikel ziet onder andere op de benoemingsprocedure voor leden van het dagelijks bestuur.



uitvoering van de risicoanalyse voor de kandidaat dagelijks bestuurders vastgelegd. Die wettelijke normen zijn dezelfde normen als die hiervoor genoemd zijn. Vanwege de verschillende opzet van de Waterschapswet betekent dit dat de verwijzingen soms ook anders zijn vormgegeven. In artikel 45 van genoemde wet worden de artikelen 38 tot en met 39 van overeenkomstige toepassing verklaard. In artikel 38 is bepaald dat bestuurders zonder last stemmen. De risicoanalyse ziet niet op deze bepaling, dat geldt ook voor de artikelen 38b, 38c en 39.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een risicoanalyse ook uitgevoerd voor een beoogd dagelijks bestuurder indien voor die persoon op grond van artikel 41, derde lid, van de Waterschapswet⁵⁹ een ontheffing wordt verleend van de hoofdregel dat de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter, uit de leden van het algemeen bestuur worden benoemd.

Vanuit het oogpunt van kenbaarheid en voorzienbaarheid is ervoor gekozen in het nieuwe derde lid expliciet te omschrijven welke bronnen gebruikt kunnen worden voor de risicoanalyse. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen drie verschillende categorieën: publiek toegankelijke bronnen en informatie die rechtstreeks is te herleiden tot gegevens uit publiek toegankelijke bronnen; hetgeen wordt verstrekt door de beoogd wethouder; hetgeen wordt verstrekt door personen die geacht worden relevante gegevens te kunnen verstrekken voor de risicoanalyse en vrijwillig kiezen om deze gegevens te verstrekken. Er is voor gekozen de bronnen niet nader te specificeren, teneinde het wetsvoorstel op dit punt toekomstbestendig te maken. Daarnaast verstrekt de kandidaat zelf enkele documenten (categorie 2) zoals een CV, de ingevulde vragenlijst en zaken die worden genoemd tijdens het gesprek. Al deze informatie valt onder de categorie 'door de kandidaat zelf verstrekt'. Tot slot wordt de door derden verstrekte informatie over de kandidaat gezien als informatiebron voor de risicoanalyse (categorie 3).

Voor de betrokkenen bij de uitvoering van een 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 alleen in een openbare vergadering kan plaatsvinden. Daarom komt de geheimhoudingsplicht te vervallen ten aanzien van de conclusie, aanbevelingen en beheersmaatregelen, zodra deze door tussenkomst van de burgemeester zijn overgelegd aan de raad. Dit dient pas te gebeuren als de uitvoering van een risicoanalyse volledig is afgerond en de beoogd wethouder de gelegenheid heeft gehad te reageren op de uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse. Op dat moment geeft de beoogd wethouder ook aan of diene beheersmaatregelen wil gaan treffen en zo ja, welke. Als de informatie die aan de raad verstrekt zal worden, persoonsgegevens van derden bevat, moeten deze derden eveneens vooraf in de gelegenheid worden gesteld hierop te reageren. Daarbij wordt wel aangemerkt dat dit alleen ziet op dat deel van de informatie wat rechtstreeks verband houdt met de derde. De rest van de uitkomsten van de risicoanalyse worden niet gedeeld, omdat dit niet noodzakelijk is voor het beoogde doel.

Er moet ook worden opgemerkt dat indien de beoogd wethouder gedurende het proces van de risicoanalyse of na het zien van de uitkomsten, besluit zich terug te trekken, er geen reden is om de benoemingsprocedure verder te doorlopen. De conclusie, aanbevelingen en beheersmaatregelen zullen in dat geval dus ook niet gedeeld worden met de raad en de geheimhouding blijft dan rusten op de deze informatie.

Bij de uitkomsten van de uitvoering van een risicoanalyse gaat het om wat er in brede zin uit de analyse naar voren is gekomen. Hierop rust op grond van het zesde lid geheimhouding, met uitzondering van de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse, die aan de raad zijn overlegd.

De conclusie, aanbevelingen en voorgenomen 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 uitvoering van een risicoanalyse uitvoert over het mitigeren van de risico's en de beheersmaatregelen die de beoogd wethouder eventueel naar aanleiding hiervan wil, worden eveneens gedeeld met de raad. Daarbij wordt opgemerkt dat de raadsvergadering over de benoeming zou kunnen leiden tot veranderingen in de beheersmaatregelen. Als de wethouder wordt benoemd, moet deze de uiteindelijke beheersmaatregelen terstond openbaar maken. Deze verplichting geldt ook als de beheersmaatregelen niet veranderd zijn. Deze verplichting rust dus altijd op de wethouder zelf. Op grond van het vierde lid moet voor het delen van de conclusie, aanbevelingen en voorgenomen

⁵⁹ Artikel 41, achtste lid, van de Waterschapswet in het wetsvoorstel.

beheersmaatregelen die volgen uit de risicoanalyse een afweging gemaakt worden of het delen van persoonsgegevens wel evenredig is gelet op het belang van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om de persoonlijke levenssfeer van een eventuele derde als wordt overwogen persoonsgegevens op te nemen die zien op een derde.

Het huidige artikel 41 van de WolBES bevat een verbod op familiebetrekkingen tussen de leden van het bestuurscollege. Dit verbod komt te vervallen en dit artikel zal in plaats daarvan worden gebruikt voor de bepalingen met betrekking tot de uitvoering van een risicoanalyse. Het vervallen van dit artikel zorgt ervoor dat de integriteitsregeling voor eilandgedeputeerden nader aansluit op de regeling voor andere decentrale bestuurders, omdat voor hen ook niet een vergelijkbare verplichting geldt.

Artikel I, onderdelen B en D, Artikel II, onderdelen B en D, Artikel III, onderdelen A en B, en Artikel IV, onderdelen B en E (artikelen 41ba en 68a Gemeentewet, 41ba en 67ba Provinciewet, 44I en 48a Waterschapswet en 49 en 81 WolBES)

Met dit voorstel tot het toevoegen van artikel 41ba aan de Gemeentewet worden wettelijke regels gesteld over de financiële belangen van wethouders. Met het toevoegen van een overeenkomstig artikel 68a van de Gemeentewet worden ook vergelijkbare regels gesteld voor burgemeesters. Het doel van deze regeling is het tegengaan van het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. Hiermee wordt aangesloten bij vergelijkbare regels voor ambtenaren⁶⁰ en de voorgestelde regeling met betrekking tot de rechterlijke macht⁶¹. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de relatie tussen bijvoorbeeld een ambtenaar en diens werkgever niet direct vergelijkbaar is met de verhouding tussen een bestuurder en de raad. In dat laatste geval gaat het om een politiek-bestuurlijke verhouding waarbij de vertrouwensvraag tussen college en raad van invloed is op de toepassing van de norm. Daarbij gelden niet dezelfde mogelijkheden voor het aanspreken of sanctioneren van het schenden van de norm.

Het begrip «financieel belang» is zeer divers van aard. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond of om financiële deelnemingen in ondernemingen. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Gelet op de variëteit van financiële belangen en de variëteit van taken en zaken waarmee bestuurders kunnen worden belast, kan niet eenduidig worden aangegeven welke financiële belangen wel en welke niet toelaatbaar zijn in relatie tot de ambtsvervulling. Of een bepaald financieel belang daadwerkelijk risico's met zich brengt, is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de gemeente waar een bestuurder actief is, de portefeuille van een wethouder, alsmede het concrete financiële belang. Integriteitsrisico's kunnen ook ontstaan indien de bestuurder in de uitoefening van het ambt kan beschikken over vertrouwelijke kennis die diegene in de privésfeer zou kunnen aanwenden om er persoonlijk voordeel mee te behalen. Op basis van artikel 41c, tweede lid, en artikel 69, tweede lid, van de Gemeentewet, stelt de gemeenteraad een gedragscode vast met betrekking tot wethouders respectievelijk burgemeesters. Daarin kan nadere inkleuring worden gegeven aan de voorgestelde wettelijke norm. Zo behoort het aanwijzen van bepaalde sectoren of specifieke opgaven waarbij financiële belangen in de betreffende gemeente vaak een problematische rol spelen tot de mogelijkheden.

Het is primair de eigen verantwoordelijkheid van de bestuurder om te voorkomen dat een situatie ontstaat waarin (de schijn van) belangenverstrengeling aan de orde is. In de uitvoering van een risicoanalyse zullen de financiële belangen worden betrokken.

Het huidige artikel 49 van de WolBES bevat kortgezegd het eerste deel van een regeling met betrekking tot een verklaring van de eilandgedeputeerden over diens financiële situatie. Zoals ook toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting op Artikel IV, onderdelen C, F en G, wordt voorgesteld deze regeling te laten vervallen. Dit artikel kan nu worden aangewend voor de nieuw voorgestelde regeling met betrekking tot de financiële belangen van de eilandgedeputeerden. Deze nieuwe regeling sluit aan bij de regeling voor andere decentrale bestuurders.

Het huidige artikel 81 van de WolBES bevat een verbod op familiebetrekkingen tussen de gezaghebber en andere leden van het bestuurscollege. Net als de vergelijkbare regeling met betrekking tot de leden van het bestuurscollege in artikel 41 van de WolBES, wordt voorgesteld deze te laten vervallen. Het vervallen van dit artikel zorgt ervoor dat de integriteitsregeling voor gezaghebbers nader aansluit op de regeling voor andere decentrale bestuurders, omdat er geen vergelijkbare verplichting bestaat voor andere decentrale bestuurders. Dit artikel kan nu worden aangewend voor het regelen van de

⁶⁰ Artikel 8, eerste lid, onder c van de Ambtenarenwet 2017.

⁶¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 2.



financiële belangen van de gezaghebber. Deze nieuwe regeling sluit aan bij de regeling voor andere decentrale bestuurders.

Artikel I, onderdeel C, Artikel II, onderdeel C, en Artikel IV, onderdeel D (artikelen 50 Gemeentewet, 50 Provinciewet, en 61 WolBES)

Met deze wijziging wordt beoogd te expliciteren dat ook de benoeming van een wethouder een politiek oordeel van de volksvertegenwoordiging is en het daarom niet aan de rechter is om te oordelen over de gronden waarop de benoeming al dan niet heeft plaatsgevonden. Dit was al geregeld voor het ontslag van een wethouder. Voor waterschappen bestaat er niet een dergelijke regeling.

Artikel IV, onderdelen B, C, F en G (artikelen 49 tot en met 52, 83 en 235 WolBES)

De huidige artikelen 49 tot en met 52 van de WolBES betreffen kortgezegd een regeling met betrekking tot een verklaring van de eilandgedeputeerden over diens financiële situatie. Het huidige artikel 83 van de WolBES verklaart dit van overeenkomstige toepassing op de gezaghebber. Voorgesteld wordt deze regeling te laten vervallen. Wel wordt voorgesteld in artikel 49 en van de WolBES een regeling op te nemen ten aanzien van het hebben van financiële belangen door de eilandgedeputeerde.⁶² Op deze manier wordt nader aangesloten bij de regelingen betreffende integriteit voor andere decentrale bestuurders. Zie hierover ook paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting. Met het vervallen van deze bepalingen vervalt de juridische grondslag voor het bewaren van de verklaringen en dienen deze onverwijld vernietigd te worden. De bijzondere regeling in artikel 51 omtrent geheimhouding blijft van toepassing op reeds ingediende verklaringen. Hiertoe wordt voorgesteld een overgangsregeling op te nemen in artikel 235 van de WolBES.

Artikel V

Het moment van inwerkingtreding zal worden bepaald bij koninklijk besluit. Dat moment kan verschillend worden vastgesteld voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan.

Artikel VI

Dit wetsvoorstel is een volgende stap in het wettelijk bevorderen van de integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur. In die zin is het de tweede tranche na de eerdere Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.⁶³ Daarom wordt dit voorgesteld als citeertitel: Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

⁶² Voor de gezaghebber wordt een overeenkomstige bepaling voorgesteld in artikel 81 van de WolBES.

⁶³ Stb. 2022, 504.