Aanpassing artikel 5c Reglement van Orde gemeenteraad Duiven 2019

De raad van de gemeente Duiven;

- gelezen het initiatiefvoorstel van D66 Duiven van 17juni 2021;
- gelet op artikel 41c, tweede lid, en 69, tweede lid, van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de "Aanpassing artikel 5c Reglement van Orde gemeenteraad Duiven 2019" [nr. D66/2021/I-02e].

Aldus besloten in de raadsvergadering van de gemeenteraad van Duiven d.d. 5 oktober 2021.

de griffier	de voorzitter
drs. W.R. [Wouter] Bosch	mr. H.B. [Huub] Hieltjes

Artikel 5c [nieuw] Onderzoek geloofsbrieven/integriteit en benoeming van wethouders

1. Bij elke benoeming van een of meerdere wethouders stelt de voorzitter van de raad een tijdelijke commissie in, bestaande uit de voorzitter van de raad en twee door de voorzitter te benoemen raadsleden, die belast zijn met het onderzoek ten aanzien van de benoembaarheid van de betreffende kandidaat-wethouder[s].
    a. Voordat de commissie verslag heeft uitgebracht aan de gemeenteraad over haar bevindingen worden de gegevens van de kandidaat-wethouders door de commissie vertrouwelijk behandeld. Hierdoor wordt zo veel mogelijk voorkomen dat kandidaat-wethouders door de uitkomsten van het onderzoek in hun goede eer en naam beschadigd kunnen worden.
    b. De commissie kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor het uitlekken van de namen van kandidaat-wethouders uit andere bronnen dan uit de commissie zelf.
    c. De namen van de kandidaat-wethouders worden vertrouwelijk ter hand gesteld van de voorzitter van de commissie.
    d. De commissie wordt in haar werkzaamheden ondersteund door de griffier van de raad.
2. De commissie beslist zelf over het aantal vergaderingen van de commissie. De commissie houdt daarbij rekening met de wenselijkheid om de uit te voeren werkzaamheden zo spoedig als mogelijk af te ronden.
3. Op grond van art. 25, lid 1 Gemeentewet jo art. 10, lid 1, sub d Wet openbaarheid van bestuur vergadert de commissie achter gesloten deuren. De verslaglegging bestaat uit het in lid 9 genoemde schriftelijke verslag aan de raad.
4. Elke kandidaat-wethouder legt de documenten en informatie over die nodig zijn voor de in lid 5 door de commissie te verrichten toetsing. Het betreft de volgende documenten en informatie:
    a. een Curriculum Vitae dat is bijgewerkt tot uiterlijk de dag van de voordracht van de betreffende wethouder[s];
    b. een Verklaring Omtrent het Gedrag die is afgegeven maximaal één maand voorafgaand aan de voordracht van de betreffende wethouder[s];
    c. een BKR-verklaring die is afgegeven maximaal één maand voorafgaand aan de voordracht van de betreffende wethouder[s];
    d. de kandidaat-wethouder maakt bovendien alle overige door hem/haar in dat verband relevante geachte informatie aan de commissie mondeling dan wel schriftelijk kenbaar.
5. De commissie onderzoekt of de benoeming van elke kandidaat-wethouder voldoet aan de vereisten van de artikelen 10, 36a, 36b, 41b, eerste, derde en vierde lid, en 41c, eerste lid, van de Gemeentewet.
6. De commissie bespreekt in een bijeenkomst de overlegde stukken genoemd onder lid 3 van dit artikel en doet onderzoek naar de bepalingen van lid 4 van dit artikel.
7. De commissie stelt elke kandidaat-wethouder in de gelegenheid om de documenten en aangedragen informatie mondeling toe te lichten in een bijeenkomst van de commissie.
8. De commissie kan, indien de commissie dit wenselijk acht, opdracht geven om een of meerdere kandidaat-wethouders aan een risicoanalyse integriteit door een gecertificeerd extern bureau te onderwerpen.

a. Bij een eerste benoeming tot wethouder in de gemeente Duiven wordt de in de aanhef van dit artikel genoemde risicoanalyse altijd uitgevoerd.
b. Indien een kandidaat-wethouder reeds in een eerdere periode benoemd is als wethouder in de gemeente Duiven en bij die benoeming een risicoanalyse is uitgevoerd kan deze analyse in beginsel achterwege blijven tenzij de eerdere risicoanalyse ouder is dan zes jaar gerekend vanaf de datum van beoogde benoeming.
c. In afwijking van het onder b. genoemde staat het de commissie altijd vrij om alsnog een risicoanalyse uit te laten voeren.
d. Indien een risicoanalyse is uitgevoerd wordt de kandidaat-wethouder in staat gesteld kennis te nemen van de uitkomsten daarvan. De commissie stelt de kandidaat-wethouder in de gelegenheid om weerwoord te geven op de uitkomsten.

9. De commissie brengt na haar onderzoek, zo nodig aangevuld met de conclusies van de risicoanalyse genoemd in lid 8, mondeling en schriftelijk verslag uit aan de raad. In dit verslag wordt aangegeven:
    a. of de commissie, voor elke wethouder afzonderlijk, de kandidaat-wethouder benoembaar acht in het ambt van wethouder;
    b. of de commissie naar aanleiding van het onderzoek ten aanzien van een kandidaat-wethouder redenen ziet om de betreffende kandidaat-wethouder aanbevelingen te doen, en zo ja welke, die relevant zijn om na de benoeming elke schijn van niet-integer handelen/nalaten te voorkomen;
    c. of het onder lid 8, sub a genoemde oordeel al dan niet de unanieme steun heeft van de commissie.
10. Het verslag aan de raad, genoemd in lid 9, wordt gedaan achter gesloten deuren door de voorzitter van de commissie namens de gehele commissie. Noch het mondelinge, noch het schriftelijke verslag wordt openbaar gemaakt.
11. De voorzitter van de raad draagt zorg voor vertrouwelijk beheer van alle documentatie, in welke vorm dan ook, inzake de benoeming van wethouders. Nadat de betreffende wethouder aftreedt wordt alle documentatie op een veilige wijze voor een periode van twintig jaar opgeslagen conform de eisen die de Archiefwet daaraan stelt.
12. De kosten voor de risicoanalyses van kandidaat-wethouders worden gedekt vanuit de algemene reserve en worden, indien mogelijk, in de begroting opgenomen dan wel via de kwartaal- of tussenrapportages aan de raad gemeld. De commissie behoeft, mits gehandeld wordt binnen de kaders van dit artikel, geen toestemming van de raad voor de uitgaven die gepaard gaan met risicoanalyses.

Toelichting art. 5c [nieuw] Reglement van orde gemeenteraad Duiven 2019[1]

De toelichting gaat niet artikelsgewijs in op art. 5c, maar geeft een aantal punten aan die relevant zijn voor een zorgvuldig onderzoek naar de geloofsbrieven en integriteit van te benoemen wethouders. De leden van de te benoemen commissie kunnen deze toelichting lezen als een lijst met aandachtspunten.

Algemeen

In de "Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [4e gewijzigde versie, april 2021]" worden drie mogelijke wegen geschetst om de integriteit van kandidaat-wethouders te toetsen: door de burgemeester, door een commissie van de gemeenteraad en door een extern in te huren gecertificeerd bureau dat deze integriteitstoetsing namens de gemeenteraad uitvoert. In de wijziging die nu voorgesteld wordt is gekozen voor een "mengvorm" van de eerste twee: de toetsing ligt in beginsel in handen van een commissie, bestaande uit de burgemeester, tevens voorzitter van de raad, en twee door hem/haar te benoemen leden uit de gemeenteraad. Het grootste voordeel aan deze variant is dat zowel de rol van de burgemeester als hoeder van de integriteit als de positie van de raad als hoogste orgaan van de gemeente recht gedaan wordt.

Er is bewust gekozen voor de optie om de twee overige leden van de commissie, d.w.z. de leden uit de gemeenteraad, door de voorzitter van de raad [tevens voorzitter van de betreffende commissie] te laten benoemen. Hierdoor wordt benoeming zo min mogelijk een "politieke beslissing" en is de exacte samenstelling van de gemeenteraad ook niet relevant. De voorzitter kan daarnaast snel een commissie benoemen, wat de benoeming van kandidaat-wethouders niet [onnodig] vertraagt.

Risicoanalyse

De commissie kan in een aantal gevallen - en moet in sommige gevallen - ook een risicoanalyse integriteit door een gecertificeerd extern bureau laten uitvoeren. Indien een wethouder voor de eerste maal in deze functie binnen de gemeente Duiven wordt benoemd is dit een voorgeschreven procedure. In andere gevallen wordt het oordeel of die analyse noodzakelijk en/of wenselijk is overgelaten aan de commissie.

De regeling van art. 5c Reglement van orde gemeenteraad Duiven 2019 is aanzienlijk uitgebreid. Een en ander heeft te maken met de bijzondere aandacht die vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ook vanuit andere geledingen, geschonken wordt aan integriteit, in het bijzonder die van de dagelijks bestuurders van de gemeente Duiven. Uiteraard is het niet de bedoeling om de benoemingsprocedure veel langer en ingewikkelder te maken, hoewel dat onvermijdelijk toch enigszins gebeurt. Een en

[1] De toelichting is [mede] ontleend aan de "Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [4e gewijzigde versie, april 2021]".

ander kan worden opgevangen doordat een beoogde coalitie al in een vroegtijdig stadium de gegevens van de kandidaat-wethouder[s] van de betrokken partijen kenbaar maken aan de commissievoorzitter. De twee leden van de commissie kunnen - voor zover het gaat om benoeming na gemeenteraadsverkiezingen - zo snel mogelijk na beëdiging van de nieuwe raad worden benoemd. In andere gevallen kan de voorzitter van de commissie, anticiperend op de benoeming van een nieuwe wethouder, vroegtijdig de twee leden van een commissie benoemen.

Overige opmerkingen

De wettelijke bepalingen die van toepassing zijn voor benoeming/functioneren van wethouders zijn:

- benoembaarheidsvereisten: art. 36a/art. 10 Gemeentewet
- onverenigbare betrekkingen: art. 36b Gemeentewet
- verboden handelingen: art. 41c/art.15 Gemeentewet
- nevenfuncties: art. 41b Gemeentewet
- verbod vooringenomenheid: art. 2:4 Algemene wet bestuursrecht

Bij benoeming kan gelet worden op financiële/functionele aspecten, zoals:

- financiële belangen en aandelenportefeuille
- juridische belangen, zoals subsidie- of opdrachtrelaties met het openbaar bestuur
- eigendom van vastgoed of gronden
- schulden en betalingsrisico's [hiertoe wordt o.a. een BKR-uittreksel opgevraagd]
- omgaan met vertrouwelijke informatie
- bevoegdheden als bestuurder op basis van portefeuille en impact daarvan

Aandachtspunten m.b.t. persoonlijke aspecten zijn:

- juistheid en volledigheid CV
- strafrechtelijke en relevante juridische uitspraken uit het verleden, lopende juridische procedures
- lidmaatschappen, bijvoorbeeld van verenigingen binnen de gemeente
- nevenfuncties en -activiteiten
- het netwerk van de kandidaat, inclusief directe familieleden
- opleiding
- arbeidsverleden, en eventuele onregelmatigheden die hierin plaatsvonden
- verlofregeling of terugkeergarantie bij de huidige of een vorige werkgever
- gedrag op sociale media, ook in het benaderen van inwoners en andere bestuurders
- bestuurlijke ervaring

Gekozen is voor een commissie die de risicoanalyse [in beginsel] zelf uitvoert, maar wel kan [en soms moet] worden ondersteund door een gespecialiseerd extern bureau dat een risicoanalyse integriteit uitvoert.

<u>Voordelen</u>

- het primair verantwoordelijke bestuursorgaan blijft "in control" tijdens het benoemingstraject van de kandidaten
- de gemeente maakt minder extra kosten voor het onderzoek [kosten extern bureau blijven, indien dat gewenst/noodzakelijk is in de optiek van de commissie]

Nadelen

- de commissie is - in tegenstelling tot een extern bureau - niet gespecialiseerd in dergelijke analyses[2]
- het komt vaak voor dat de commissieleden de kandidaten al kennen; het risico bestaat daarmee dat zij de kandidaten niet objectief en onafhankelijk beoordelen
- de risicoanalyse kan als politiek middel ingezet worden[3]

Informatie die de kandidaat zelf aanlevert:

- Curriculum Vitae
- Verklaring Omtrent het Gedrag
- BKR-verklaring
- Ingevulde vragenlijst [voor zover deze is opgesteld door de commissie of binnen de raad gangbaar is]

Externe informatiebronnen:

- Openbare bronnen
- Referenties die door de kandidaat worden aangeleverd

Vergadering commissie en gesprek:

- Analyse bronnen
- Gesprek met de kandidaat

Communicatie

Het proces van de risicoanalyse mag geen verrassingen kennen. Dit proces moet duidelijk zijn en goed gecommuniceerd worden. In de communicatie komt de timing van de risicoanalyse aan bod, de inhoudelijke voorbereiding, de onderzoeksmethoden die worden gebruikt en de wijze waarop met informatie over de kandidaten wordt omgegaan.

Privacy en openbaarheid zijn daarin nadrukkelijk en uitgewerkt meegenomen. Uiteraard worden alle betrokkenen die een rol krijgen bij de risicoanalyse meegenomen in deze communicatie, zodat zij weten wat er van hen wordt verwacht.

Daarnaast is communicatie naar de politieke partijen essentieel. Zij kunnen hun kandidaten op de lijst alvast informeren over het feit dat er een risicoanalyse plaats zal vinden, en wat dit behelst. Dit biedt ook ruimte aan de mogelijkheid voor politieke partijen om voorafgaand

[2] Vandaar dat de commissie om haar moverende redenen toch soms moet en anders kan kiezen om een extern bureau in te schakelen om specifiek onderzoek uit te voeren.
[3] Bij de benoeming van de commissie door de raadsvoorzitter ligt het voor de hand dat, door de keuze van de commissieleden, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid zo veel mogelijk gewaarborgd worden, bijvoorbeeld door de benoeming van één lid van de [beoogde] oppositie en één lid van de [beoogde] coalitie. De voorzitter van de raad, die tevens voorzitter van de commissie is, staat sowieso boven de partijen en bewaakt daarmee nog eens extra de onafhankelijkheid van de werkzaamheden van de commissie.

aan de voordracht van de wethouders aan de slag te gaan met het thema integriteit. Zij hebben primair de verantwoordelijkheid om integere kandidaten voor te dragen.

Timing van de risicoanalyse
De onderhandelingen na de verkiezingen nemen vaak enige tijd in beslag. Zodra er een akkoord is, willen de onderhandelaars dit snel naar buiten brengen. Het bekendmaken van de kandidaten op dat moment, brengt een risico met zich mee: als de uitkomsten van de risicoanalyse een aanleiding vormen voor de kandidaat om zich terug te trekken, ontstaat het risico dat personen beschadigd worden.

Het verdient daarom aanbeveling om de kandidaten pas bekend te maken na afronding van de risicoanalyse. Om de periode tussen het bereiken van het akkoord en de presentatie van de kandidaten zo kort mogelijk te houden, is het belangrijk dat de formateur de raadsvoorzitter en - te benoemen - commissie op de hoogte houdt van de vorderingen in de formatie. De commissie kan hierdoor anticiperen op het moment waarop de risicoanalyses plaatsvinden.

Voor de uitvoering van een risicoanalyse moet minimaal een week worden uitgetrokken.

Toestemming van de kandidaat
De commissie wordt tevens gemandateerd om eventuele resultaten van een externe risicoanalyse in te zien. Gelet op de vrijwilligheid en de toestemming van de kandidaat dient vooraf voor de kandidaat duidelijk te zijn welke risicogebieden worden onderzocht, wie de resultaten [en in welke vorm] te zien krijgt en hoe en hoelang de gegevens bewaard worden.

Alle processtappen zijn vooraf vastgelegd en aan de kandidaat van tevoren bekendgemaakt [transparantiebeginsel AVG]. De kandidaat geeft toestemming het proces als afgesproken te doorlopen.

Procesduur
Er zijn meerdere factoren die invloed hebben op het moment én het aantal dagen waarbinnen de risicoanalyse plaatsvindt: de duur van coalitieonderhandelingen, het moment van benoeming, eventuele feestdagen, het aantal bestuurders, en het doel en de reikwijdte van de analyse. Daarmee is de uiterste startdatum van een risicoanalyse niet vooraf vast te stellen. Bij het maken van de planning kunnen de volgende zaken wel ingecalculeerd worden:

- het uitvoeren van een risicoanalyse duurt ongeveer 5 tot 7 werkdagen, indien een extern bureau betrokken wordt kan dit oplopen tot 15 werkdagen;
- houd rekening met een week speling tussen oplevering van de rapportage door de commissie en de formele benoeming;
- de periode tussen de oplevering van het rapport door de commissie en de benoeming kan gebruikt worden voor het bepalen van handelingsperspectief;
- de kandidaat-wethouder dient gedurende de looptijd van de risicoanalyse beschikbaar en bereikbaar te zijn voor het verstrekken van informatie, het voeren van het gesprek en wederhoor.

Met een goede voorbereiding en communicatie is het goed mogelijk om de risicoanalyse in een kort tijdsbestek voor de benoeming te realiseren.