Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan:
- Provinciale staten en de commissaris van de Koning
- Algemeen bestuur van de waterschappen en de Dijkgraaf
- Eilandraden en gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire en Saba

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2019-0000058215

Uw kenmerk

Bijlage(n)

INGEKOMEN - 7 MAART 2019

Datum 4 MRT 2019

Betreft Handleiding basisscan integriteit kandidaat-bestuurders

Binnenkort zijn er de verkiezingen voor de provinciale staten, de waterschappen en de openbare lichamen Bonaire en Saba. Een belangrijk moment voor onze democratie, waarin een nieuwe periode van start gaat met een nieuw mandaat van de kiezer, nieuwe samenstelling van de provinciale staten, het algemeen bestuur van de waterschappen en de eilandraden en vaak met andere gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur.
Na de verkiezingen komt het proces van coalitievorming op gang, met als afronding daarvan de benoeming van gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van de waterschappen. Het is van belang dat de selectie, voordracht en benoeming een transparant en zorgvuldig proces is, dat bijdraagt aan een integer en stabiel bestuur.

Integriteit en risicoanalyses
Het thema integriteit staat binnen het openbaar bestuur inmiddels hoog op de agenda. En dat is wat mij betreft ook zeer terecht. Decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers functioneren in een glazen huis. De toenemende transparantie van het openbaar bestuur is een realiteit. De immer te stellen normen en waarden aan betrouwbare bestuurders zijn terecht nog meer dan voorheen onder een glazen stolp komen te staan. Meer dan voorheen geldt dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat mede als gevolg van de snelheid binnen de (sociale) media en de maatschappelijke acceptatiegrenzen.
Het borgen van integriteit en vertrouwen in het openbaar bestuur heeft dan ook mijn prioriteit. Niet voor niets is openheid en integriteit een van de beginselen uit de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

In dat licht is het voor kandidaat-bestuurders verstandig om voorafgaand aan het binnentreden van dat glazen huis te bezien waar mogelijke (politieke) kwetsbaarheden liggen. Waar nodig kunnen dan ook beheersmaatregelen worden getroffen om het risico op integriteitsrisico's te mitigeren. Het is vooral voor de kandidaat zelf, maar ook voor de politieke partij, de gemeenteraad, de eilandsraad, de provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap van belang om - voorafgaand aan de benoeming –mogelijke kwetsbaarheden en integriteitsrisico's transparant te maken. Hiermee wordt de verdere (politieke) afweging rond geschiktheid van de kandidaat voor het ambt en de formatie van een stabiel college of dagelijks bestuur ondersteund. Een risicoanalyse van kandidaat-bestuurders moet mijns inziens een normaal en transparant onderdeel van het benoemingsproces zijn. Gelet op het feit dat kandidaat-bestuurders in veel gevallen juist gevraagd worden vanwege hun netwerk en expertise op een bepaald beleidsterrein, is het bepaald niet uitzonderlijk dat er kwetsbaarheden of risico's uit de risicoanalyse zullen komen.

De risicoanalyse integriteit vindt plaats vanuit een positieve grondhouding. Het belangrijkste doel is niet de risicoanalyse zelf, als wel het goede gesprek over de (uitkomsten van) de analyse. Dat gesprek moet in alle gevallen plaatsvinden, ongeacht twijfels over risico's of over de integriteit van de kandidaat. Dit gesprek heeft als meerwaarde dat er (wederzijdse) bewustwording ontstaat over de eventuele kwetsbaarheden en dat er in goed overleg beheersmaatregelen kunnen worden getroffen op bijvoorbeeld (de schijn van) belangenverstrengeling. Uiteraard moet er in het proces voor een kandidaat altijd de mogelijkheid bestaan om zich (na overleg met de politieke partij) zonder beschadiging terug te trekken.

Breder integriteitsbeleid
Graag benadruk ik nog eens het belang van een transparante en veilige (bestuurs)cultuur, waarin kwetsbaarheden en signalen op professionele wijze besproken kunnen worden en beheersmaatregelen een natuurlijk onderdeel van de bedrijfsvoering zijn. Goed voorbeeldgedrag daarbij is onmisbaar. Naast een risicoanalyse van kandidaat-bestuurders is een adequaat integriteitsbeleid met o.a. trainingen, gedragscodes, protocollen en vertrouwenspersonen evenzeer van belang voor de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur. Risicoanalyses moeten zijn ingebed in het breder te voeren integriteitsbeleid.

Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders
Hierbij bied ik u digitaal de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders aan, waarmee ik hoop meer eenduidigheid te kunnen brengen in de voorbereiding, uitvoering en borging van integriteitsanalyses. De handleiding basisscan integriteit kandidaat bestuurders is te vinden op de website: www.politiekeambtsdragers.nl. Op deze website zullen de komende tijd ook praktijkvoorbeelden van o.a. Reglementen van Orde, protocollen en vragenlijsten beschikbaar komen, waar u in uw praktijk gebruik van kunt maken.

Met de handleiding beoog ik aan opdrachtgevers en uitvoerders van risicoanalyses een standaard te bieden, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen.
De handleiding is tot stand gekomen op basis van een verkenning waarin vele opdrachtgevers en uitvoerders een bijdrage hebben geleverd en sluit daarom aan op hetgeen in de praktijk reeds wordt toegepast.

Uit de verkenning blijkt dat bij gebruikers ruime consensus bestaat over risicogebieden en bronnen die de basis zouden moeten vormen voor een risicoanalyse. Naast de wettelijke bepalingen rond benoembaarheid worden genoemd: de juistheid en volledigheid van het CV, het arbeidsverleden en eventuele verlofregeling of terugkeergarantie, nevenactiviteiten en nevenfuncties, financiële en juridische belangen (waaronder vastgoedbezit, subsidie- en opdrachtrelaties met het decentraal bestuur) en het netwerk van de kandidaat, diens partner en directe familieleden. Daarnaast wordt breed gedeeld dat het strafrechtelijk verleden van de kandidaat (VOG) en (lopende) juridische procedures, schulden en betalingsrisico's (BKR) en informatie uit openbare (media)bronnen relevant zijn.

In de praktijk blijkt vooral behoefte te bestaan aan meer inzicht in wat mogelijke risicogebieden en bronnen van informatie voor de analyse kunnen zijn, en waarmee rekening gehouden moet worden om (richting de kandidaat) een zorgvuldige en transparante procedure voor risicoanalyses te waarborgen. Er blijkt een groot draagvlak te bestaan voor een 'basisscan integriteit' voor kandidaat-bestuurders, die ondersteuning biedt bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt en bij de formatie van een stabiel college of dagelijks bestuur.

De handleiding geeft zicht op de standaardelementen die onderdeel uitmaken van een basisscan integriteit. Daarnaast biedt de handleiding uitgangspunten, afwegingen en tips voor een gedegen voorbereiding en zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders. Het gaat om de afspraken (opdrachtverlening, reikwijdte en uitvoering), de informatiestromen aan kandidaten en besluitvormers (raad), het uitvoeren van de analyse (inhoud en proces) en het borgen van de risicoanalyse (beheersmaatregelen, monitoring en evaluatie).

Evaluatie

Dit is de eerste versie van de handleiding basisscan integriteit kandidaat-bestuurders. Periodiek zal ik de handleiding laten evalueren, voor de eerste maal na de verkiezingen en formaties in de provincies, waterschappen en eilanden. Op basis van die evaluatie zal ik bezien of nadere aanvulling of wellicht inkadering van integriteitsanalyses nodig is.
Mede afhankelijk van de vorderingen in het voor een groot deel zelfregulerende en zelflerende proces bij medeoverheden inzake integriteit zal ik bezien of nadere instrumenten nodig zijn om de borging van integriteit te bestendigen.

Kenmerk
2019-0000058215

Ik wens u dan ook veel wijsheid en succes toe in het proces rond de verkiezingen, de coalitievorming en de vorming van een nieuw college of bestuur en hoop dat de handleiding u daarbij zal ondersteunen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handleiding basisscan integriteit

Voor kandidaat-bestuurders

Versie februari 2019

Dit bestand wordt met regelmaat geactualiseerd. Heeft u nu de laatste versie voor zich?

U kunt dit checken op : www.PolitiekeAmbtsdragers.nl

ERRATUM

Capra Advocaten heeft ons gewezen op enkele kleine onvolledigheden in de handleiding Basisscan Integriteit voor kandidaat-bestuurders. Waarvoor dank.

Pagina 17:
"Deze vergunningplicht geldt niet voor advocatenkantoren, gelet op het feit dat advocaten gebonden zijn aan wettelijke voorschriften, waaronder de Advocatenwet. Dit vloeit voort uit artikel 1, lid 3 Wpbr."

Pagina 22, onder 'tips':
"Verifieer dan of dit bureau over een vergunning voor het uitvoeren van de risicoanalyses beschikt, voor zover een vergunningplicht van toepassing is (zie pagina 17)."

Pagina 22, onder 'tips':
"Vraag de uitvoerder te onderbouwen op welke manier hij borgt dat gehandeld wordt conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). In de meeste gevallen zal de uitvoerder de status hebben van verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in de AVG. Indien echter de uitvoerder gekwalificeerd dient te worden als verwerker, is een verwerkersovereenkomst noodzakelijk."

In de digitale versie (1.1.) van de handleiding zijn bovenstaande aanvullingen inmiddels toegevoegd.
Deze digitale versie (een interactieve pdf) is beschikbaar via www.politiekeambtsdragers.nl.

Inleiding

Voorwoord minister

Het thema integriteit staat binnen het openbaar bestuur inmiddels hoog op de agenda. En dat is wat mij betreft ook zeer terecht. Decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers functioneren in een glazen huis en met de snelheid van de (sociale) media, waarin zaken eerder worden uitvergroot dan genuanceerd, ontstaat al snel (politieke) schade en worden bestuurders vaak al veroordeeld voordat zorgvuldig feitenonderzoek kan worden verricht. In dat licht is het voor kandidaat-bestuurders verstandig om voorafgaand aan het binnentreden van dat glazen huis te bezien waar mogelijke (politieke) kwetsbaarheden liggen. Waar nodig kunnen dan ook beheersmaatregelen worden getroffen. Het voorkomen van integriteitskwesties is in het belang van de kandidaat, maar ook in het belang van de legitimiteit en het imago van het openbaar bestuur.

De verkiezingen en het proces van collegevorming dat daarna plaatsvindt, vormen een moment waarop het thema integriteit nadrukkelijk aan de orde komt en waarop de basis wordt gelegd voor een integer en stabiel bestuur. Het is goed te zien dat er steeds meer risicoanalyses op het thema integriteit worden gedaan en dat de burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven daar een belangrijke rol in vervullen. Tegelijkertijd is - ook naar aanleiding van de laatste gemeenteraadsverkiezingen - duidelijk geworden dat er nog weinig eenduidigheid bestaat waar het gaat om methode en proces van risicoanalyses. Als er een risicoanalyse wordt gedaan, blijkt niet altijd voor de kandidaat op voorhand inzichtelijk welke procedure wordt gevolgd en welke informatie voor wie beschikbaar komt.

Wat mij betreft is dat een onwenselijke situatie en aanleiding geweest om te verkennen of een 'basisscan integriteit' haalbaar is en hoe ik gebruikers (opdrachtgevers) van dergelijke risicoanalyses nader kan ondersteunen. In de tweede helft van 2018 is een brede verkenning uitgevoerd, waaraan vele gebruikers en ook aanbieders van risicoanalyses hun medewerking hebben verleend. Ik wil hier graag iedereen bedanken die aan de verkenning heeft bijgedragen.

De verkenning heeft zeer veel informatie opgeleverd over de wijze waarop tot nu toe risicoanalyses worden voorbereid en uitgevoerd. Daarnaast zijn ook veel vragen opgekomen over te volgen methodieken, de kwaliteit van externe bureaus en over proportionaliteit en privacy. Voldoende reden om in te zetten op meer transparantie en eenduidigheid.

Uit de verkenning blijkt dat bij gebruikers ruime consensus bestaat over risicogebieden en bronnen die de basis zouden moeten vormen voor een risicoanalyse. Naast de wettelijke bepalingen rond benoembaarheid worden genoemd: de juistheid en volledigheid van het CV, het arbeidsverleden en eventuele verlofregeling of terugkeergarantie, nevenactiviteiten en nevenfuncties, financiële en juridische belangen (waaronder vastgoedbezit, subsidie- en opdrachtrelaties met het decentraal bestuur) en het netwerk van de kandidaat, diens partner en directe familieleden. Daarnaast wordt breed gedeeld dat het strafrechtelijk verleden van de kandidaat (VOG) en (lopende) juridische procedures, schulden en betalingsrisico's (BKR) en informatie uit openbare (media)bronnen relevant zijn.

Het (conclusie)gesprek met de kandidaat vormt in de praktijk de kern van de risicoanalyse. Dit is een open gesprek over integriteit in het openbaar bestuur, de dilemma's die je tegen kunt komen en hoe de kandidaat daarin handelt. In dit gesprek komt de analyse aan de orde van mogelijke kwetsbaarheden die zijn geconstateerd op basis van (door de kandidaat zelf) verstrekte en (door de gebruiker of een extern bureau) verzamelde informatie. Voorts wordt met de kandidaat gesproken over mogelijke beheersmaatregelen die kunnen worden genomen om risico's te mitigeren. Een en ander wordt doorgaans vastgelegd in een verslag dat de kandidaat met zijn partij bespreekt en dat via de opdrachtgever meegaat in de verdere procedure van kandidaatstelling en benoeming.

In de praktijk blijkt vooral behoefte te bestaat aan meer inzicht in wat mogelijke risicogebieden en bronnen van informatie voor de analyse kunnen zijn, en waarmee rekening gehouden moet worden om (richting de kandidaat) een zorgvuldige en transparante procedure voor risicoanalyses te waarborgen. Er blijkt een groot draagvlak te bestaan voor een 'basisscan integriteit' voor kandidaat-bestuurders, die ondersteuning biedt bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt en bij de formatie van een stabiel college of dagelijks bestuur.

Met deze handleiding wil ik graag aan die behoefte tegemoet komen en een basis leggen voor een zorgvuldige voorbereiding, uitvoering en borging van risicoanalyses. Uiteraard blijft er in de opzet en uitvoering van integriteitsanalyses voldoende ruimte voor maatwerk, zodat rekening gehouden kan worden met de lokale context en de specifieke kenmerken van het ambt waarvoor de kandidaat zich heeft aangeboden.

Dit is de eerste versie van de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders. De bedoeling is dat het een dynamisch instrument wordt. Periodiek zal ik deze handleiding laten evalueren, voor de eerste maal na de verkiezingen en formaties in de provincies, waterschappen en eilanden (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). Op basis van de ervaringen uit de praktijk zal ik de handleiding door ontwikkelen en bezien of nadere aanvulling of wellicht aanscherping van risicoanalyses nodig is. Daarnaast zal ik de komende tijd via www.PolitiekeAmbtsdragers.nl (waar deze handleiding ook digitaal te vinden is) praktijkvoorbeelden van o.a. Reglementen van Orde, protocollen en vragenlijsten beschikbaar stellen, waar u in uw praktijk gebruik van kunt maken.

Ik wens u veel succes en wijsheid toe bij het werven, selecteren en benoemen van bestuurders en hoop van harte dat deze handleiding u daarbij zal ondersteunen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Kajsa Ollongren

Inhoudsopgave

Over deze handleiding **p. 8**

voor de verkiezingen

voor bekendmaking kandidaat-bestuurder

1. Afspreken

Resultaat fase 'afspreken' p.13

1.1 Doel p. 13

1.2 Reikwijdte en risicogebieden p. 14

1.3 Opdrachtgever en opdrachtnemer (uitvoerder) p. 16

1.4 Methodiek p. 19

1.5 Werkwijze vastleggen p. 22

Tot slot, tips p 22

2. Informeren

Resultaat fase 'informeren' p. 23

2.1 Communicatie p. 23

2.2 Timing van de risicoanalyse p. 24

2.3 Toestemming van de kandidaat p. 24

Tot slot, tips p. 24

voor benoeming kandidaat-bestuurder

na benoeming kandidaat-bestuurder

3. Uitvoeren

Resultaat fase 'uitvoeren' p. 25

3.1 Procesduur p. 25

3.2 Toepassen methodiek p. 26

3.3 Het resultaat van de risicoanalyse p. 29

3.4 Wederhoor p. 30

3.5 Eindrapportage p. 30

3.6 Delen uitkomsten risicoanalyse p. 31

3.7 De benoeming p. 32

Tot slot, keuzemarge en tips p. 32

4. Borgen

Resultaat fase 'borgen' p. 33

4.1 Vernietigen of bewaren persoonsgegevens p. 33

4.2 Opvolging uitkomsten p. 34

4.3 Evaluatie p. 35

4.4 De eerste vergadering van het college p. 35

4.5 Risicoanalyse als onderdeel van het integriteitsbeleid p. 36

Tot slot, keuzemarge en tips p. 37

tips

- Bij digitaal gebruik van deze handreiking heeft u de beschikking over snelknoppen. U vindt deze onderaan iedere pagina. U kunt hiermee eenvoudig verspringen van hoofdstuk of terug naar de inhoudsopgave. Klikt u hier voor meer uitleg.
- Als u in binnen dit document verspringt van locatie door het klikken op een hyperlink, kunt u (als u achter een computer zit) makkelijk terug naar uw vorige locatie via uw rechtermuisknop menu, of via de toetscombinatie alt+pijl links

Over deze handleiding

Waarom deze handleiding

Integriteit van politieke ambtsdragers is van cruciaal belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, de democratie en het vertrouwen van burgers in de overheid. Als samenleving moeten we daar zorgvuldig mee omgaan. De aandacht voor bestuurlijke integriteit neemt toe. We worden ons steeds bewuster van de betekenis en de breedte van het thema. Nu is het tijd voor een volgende stap, door het thema nog beter te doorleven en te integreren in de dagelijkse praktijk.

Van bestuurders wordt verwacht dat zij met minstens één been in de samenleving staan. Op het snijvlak van betrokkenheid en gepaste bestuurlijke afstand kunnen dilemma's en risico's ontstaan. Om die dilemma's inzichtelijk te krijgen en hierop voorbereid te zijn, wordt er steeds vaker gebruikgemaakt van een risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders.

Voor de uitvoering van risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders zijn veel verschillende routes. Deze handleiding geeft duidelijkheid in een aantal zaken, zonder af te willen doen aan de couleur locale. Daarom is de handleiding gebaseerd op ervaringen van decentrale bestuurders en marktpartijen. De handleiding biedt overzicht, keuzes en suggesties, zodat u kunt bepalen welke invulling van de risicoanalyse voor u geschikt is.

Daarmee geeft de handleiding niet alleen invulling aan de door de minister aangekondigde 'basisscan integriteit' die opdrachtgevers kunnen gebruiken voor kandidaat-bestuurders, maar kan deze handleiding mogelijk ook bruikbaar zijn voor politieke partijen bij de selectie van kandidaat-volksvertegenwoordigers (in aanvulling op de in 2017 gepubliceerde handreiking Integriteitstoetsing voor kandidaten voor decentrale politieke partijen).

Deze handleiding sluit aan op de twee brieven inzake 'Versterking integriteitsbeleid en aanpak probleemgemeenten' die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in

maart 2018 en oktober 2018 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Ook sluit de handleiding aan op de brief inzake 'Screening kandidaat-wethouders' (met als bijlage een checklist) die de minister in maart 2018 aan gemeenteraden en burgemeesters heeft gestuurd.

Deze handleiding ligt in het verlengde van de handreiking Integriteit Politieke Ambtsdragers (2016), die momenteel wordt geactualiseerd, en de handreiking Integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen (2017). Deze handleiding sluit zoveel mogelijk aan op de reeds bestaande publicaties en de huidige werkwijzen, wensen en behoeften uit de praktijk. De minister wil voorzien in de behoefte van decentrale overheden aan een helder, navolgbaar en zorgvuldig proces rond de benoemingen van bestuurders. Daarbij hanteert de minister de volgende uitgangspunten:

1. De primaire verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige kandidaatstelling en benoeming ligt bij de betreffende lokale politieke partij (die een kandidaat wil voordragen), bij gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur waterschap (wat betreft de vorming van college of dagelijks bestuur) én bij de betreffende kandidaat, gezamenlijk.
2. De burgemeester, commissaris van de Koning en dijkgraaf kan de rol van opdrachtgever voor de uitvoering van de risicoanalyse integriteit vervullen, mits daartoe gemandateerd door de gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap.
3. De risicoanalyse richt zich primair op bewustwording bij de kandidaat. De risicoanalyse moet gedaan worden vanuit een positieve grondhouding; er is immers geen sprake van signalen die aanleiding geven tot een integriteitsonderzoek.
4. De procedure rond de risicoanalyse dient vooraf voor eenieder transparant te zijn (opdrachtgeverschap, uitvoering, informatieverwerking en archivering).
5. Bij de risicoanalyse dient – voordat de uitvoering start - rekening te worden gehouden met de privacy van de betreffende kandidaat en de voorschriften die de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daarvoor stelt (zie ook punt 6).
6. De risicoanalyse wordt verricht op basis van vrijwilligheid en vereist daarom toestemming van de kandidaat. De kandidaat dient zich er vooraf van bewust te zijn dát, aan welke normen (bijvoorbeeld gedragscode) en op welke wijze zij of hij wordt getoetst en aan wie de uitkomsten beschikbaar worden gesteld. De kandidaat moet hierover tijdig en adequaat worden geïnformeerd.[1]
7. De risicoanalyse faciliteert het gesprek over kwetsbaarheden en beheersmaatregelen; de rapportage of eindconclusie geeft geen eindoordeel over de benoembaarheid van een kandidaat. Daarover gaat het primair bevoegde bestuursorgaan (gemeenteraad, provinciale staten, algemeen bestuur waterschap, eilandraad).
8. De risicoanalyse moet onderdeel zijn van breder integriteitsbeleid, dat zowel voorafgaand aan als gedurende de gehele bestuursperiode voldoende aandacht en toepassing krijgt.

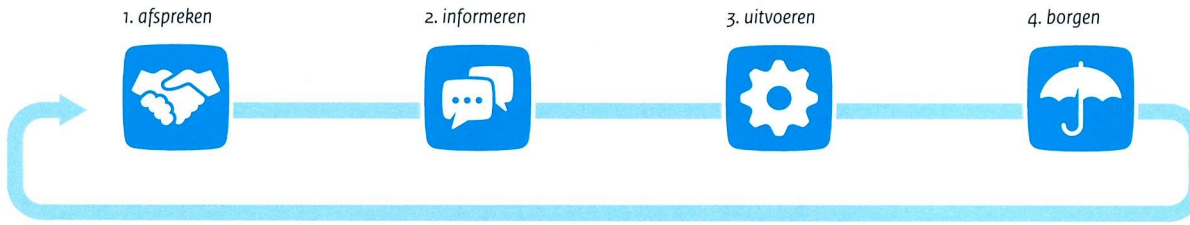
[1] Op basis van de evaluatie van de handleiding, na de verkiezingen van provinciale staten, algemeen bestuur waterschappen en eilandraden wordt bezien in hoeverre op basis van de zorgplicht voor integriteit van burgemeester, commissaris van de Koning, dijkgraaf of gezaghebber een gerechtvaardigd belang bestaat om de risicoanalyse uit te voeren. Daarmee kan een grondslag voor de risicoanalyse bestaan op grond van de AVG dat het toestemmingsvereiste kan mitigeren.

Inhoud

Deze handleiding biedt aandachtspunten, afwegingen en tips voor een gedegen inrichting en zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses kandidaat-bestuurders. Het proces van een risicoanalyse is opgedeeld in 4 fases, namelijk:

1. **Voor de verkiezingen** - afspreken
2. **Voor bekendmaking kandidaat-bestuurder** - informeren
3. **Voor benoeming kandidaat-bestuurder** - uitvoeren
4. **Na benoeming bestuurder** - borgen

Aan iedere fase is in de handleiding een apart hoofdstuk gewijd. De uitvoering van een risicoanalyse staat nooit op zichzelf. Opgedane ervaringen bieden weer input voor het voorbereiden van nieuwe risicoanalyses voor een volgende bestuursperiode. De fases hangen als volgt met elkaar samen:

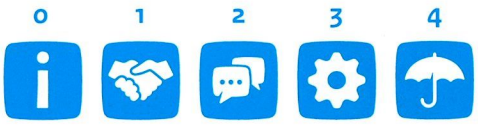


Opbouw

Ieder hoofdstuk beschrijft een bepaalde fase uit de risicoanalyse en de hoofdstukken kennen een identieke opbouw. Met een beschrijving van de resultaten per fase wordt de fase geïntroduceerd. Vervolgens komen de inhoudelijke aspecten aan bod. Tot slot eindigt het hoofdstuk met een overzicht van de keuzemarge en een aantal tips voor en vanuit de praktijk.

Navigeren

Snel de weg vinden in de handleiding kan op twee manieren. Ten eerste kunt u vanuit de inhoudsopgave direct naar iedere gewenste paragraaf. Ten tweede staan er onderaan elke pagina 'snelknoppen'. Die stellen u in staat om snel te schakelen tussen de delen van de handleiding en bieden u de mogelijkheid om altijd terug te keren naar de inhoudsopgave.



0 inhoudsopgave
1 afspreken
2 informeren
3 uitvoeren
4 borgen

Voor wie?

De handleiding is bedoeld voor iedereen die een rol heeft in het inrichten en uitvoeren van risicoanalyses kandidaat-bestuurders.

Voor gemeenten gaat het in ieder geval om de burgemeester, kandidaat-bestuurders en hun politieke partijen, de gemeenteraad, de raadsgriffier en de gemeentesecretaris. Binnen provincies is de handleiding van waarde voor met name de commissaris van de Koning, de kabinetschef, de kandidaat-bestuurders en hun politieke partijen, de provinciale staten, de statengriffier en de provinciesecretaris. Voor waterschappen gaat het in ieder geval om de dijkgraaf, de kandidaat-dagelijks bestuurders en hun politieke partijen, het algemeen bestuur en de secretaris-directeur. Voor de eilanden is de handleiding van waarde voor de gezaghebber, kandidaat-bestuurders en hun partijen, de eilandraad, de eilandgriffier en de eilandsecretaris. Ook voor marktpartijen die risicoanalyses inzake integriteit uitvoeren is deze handleiding van nut.

Hoewel primair bedoeld als basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders, is de handleiding mogelijk ook bruikbaar voor politieke partijen bij de selectie van kandidaat-volksvertegenwoordigers (in aanvulling op de in 2017 gepubliceerde handreiking Integriteitstoetsing voor kandidaten voor decentrale politieke partijen; deze handreiking wordt op dit moment geactualiseerd).

Terminologie

Omwille van de leesbaarheid worden in de handleiding functieaanduidingen gebruikt van gemeenten: burgemeester, wethouder, gemeenteraad, enzovoorts. Op deze plekken kan ook de corresponderende aanduiding voor eenzelfde type functie binnen een andere bestuurslaag van de overheid gelezen worden. Omwille van de leesbaarheid wordt in de tekst uitsluitend de hij-vorm gebruikt. In plaats van 'hij' kan nadrukkelijk ook 'zij' gelezen worden.

Totstandkoming

De handleiding is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De totstandkoming stond onder begeleiding van de afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid en is uitgevoerd door **Necker van Naem**, op basis van een brede verkenning onder stakeholders langs de volgende sporen:

1. Eerste peiling (medio 2018)
Om een eerste indruk te verkrijgen van mogelijke elementen van een 'basistoets integriteit' is medio 2018 door het ministerie van BZK een peiling uitgevoerd onder gebruikers (waaronder de Nederlandse vereniging voor raadsleden (NVVR), Wethoudersvereniging, Nederlands genootschap voor Burgemeesters, Vereniging van Griffiers, bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen, branchevereniging de Nederlandse Veiligheidsbranche, screeningsautoriteit Justis en Kabinetschefs) en diverse aanbieders van risicoanalyses (marktpartijen). De uitkomsten van deze peiling zijn input geweest voor de volgende sporen.

2. Elementen van een risicoanalyse
Om te bepalen welke risicogebieden en bronnen onderdeel kunnen uitmaken van een risicoanalyse, heeft de Wethoudersvereniging in opdracht van BZK een verkenning uitgevoerd. Daarin zijn diepte-interviews gevoerd met een aantal sleutelfunctionarissen in en rondom het openbaar bestuur (3 commissarissen van de Koning, 4 burgemeesters, 4 wethouders, 1 dijkgraaf, 1 gemeentesecretaris, 1 kabinetschef, 1 plaatsvervangend kabinetschef en 1 oud-burgemeester). Vervolgens is een werksessie georganiseerd met vertegenwoordigers van de koepels en beroepsverenigingen (commissarissen van de Koning, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal overleg, Unie van Waterschappen, Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, Vereniging van Griffiers, Nederlandse vereniging voor raadsleden, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Wethoudersvereniging) en een werksessie met vertegenwoordigers van bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen.

3. Transparante en zorgvuldige procedure
Over de wijze waarop risicoanalyses integriteit zorgvuldig kunnen worden voorbereid en uitgevoerd, en kunnen worden ingepast in het grotere verband van selectie en benoeming, heeft Necker van Naem een enquête uitgezet, die is ingevuld door 411 burgemeesters, raadsgriffiers, wethouders, dijkgraven en gedeputeerden. Vervolgens is een werksessie gehouden met 30 griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen en zijn individuele gesprekken gevoerd met bestuurders en marktpartijen. De diverse vragen en opmerkingen uit de sporen 1 en 2 zijn daarin betrokken.

Op basis van de informatie uit de drie sporen heeft Necker van Naem deze handleiding opgesteld. Een eerste versie van de handleiding is aan eerder betrokken stakeholders voorgelegd. Het ministerie van BZK bedankt eenieder die aan de handleiding heeft bijgedragen.

1. Voor de verkiezingen: afspreken

De verkiezingen komen eraan! Dat is ook de tijd om na te denken over risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders. Zorgvuldig uitvoeren van risicoanalyses begint met een goede voorbereiding. Die voorbereiding bestaat uit het verkrijgen van helderheid over de methodiek die wordt gebruikt en de procedure die wordt gevolgd. Daarbij staan transparantie en zorgvuldigheid voorop. Uiteraard rekening houdend met de proportionaliteit van gebruikte onderzoekswerkzaamheden en de privacy van kandidaat-bestuurders.

resultaat fase 'afspreken'

- Doel, reikwijdte, opdrachtgeverschap, methode en werkwijze voor de risicoanalyses kandidaat-bestuurders zijn vastgesteld
- De opdrachtgever weet wat hem te doen staat na de verkiezingen

1.1 Doel

Politieke partijen dragen zorg voor een lijst met integere kandidaten. In de handleiding 'Integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen' staat beschreven welke rol integriteitstoetsing daarin kan spelen. Bij de voordracht hebben de politieke partijen zicht op de omstandigheden die ook in een risicoanalyse aan bod komen.

Een risicoanalyse staat vervolgens ten dienste van twee verschillende momenten: de benoeming en de bestuursperiode die daarop volgt.

Het eerste doel van de risicoanalyse is inzicht verkrijgen in mogelijke risico's voor **benoeming**, op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied. Bestuurders hebben

Citaten uit de enquête:

'De rol van de politieke partijen mag nadrukkelijk gedefinieerd worden. Kandidaten die niet op een lijst thuis horen vanwege integriteitsrisico's zijn uiteindelijk, hoe goed het ook verder procesmatig wordt ingeregeld, niet te weren als bestuurder.'

'Een verbetermogelijkheid is het bevorderen van aandacht voor het thema binnen politieke partijen.'

verschillende perspectieven en opvattingen over hun taak en de mogelijke risico's die daarbij horen. Ze hebben hun ervaringen en connecties in de samenleving, alsmede hun persoonlijke belangen. Voorafgaand aan de benoeming is het voor de kandidaat en zijn partij belangrijk om in kaart te brengen hoe deze omstandigheden zich verhouden tot de benoeming. Hierbij kunnen aanbevelingen en beheersmaatregelen worden geformuleerd om integriteitsrisico's te verminderen. De kandidaat kan ook besluiten om zich terug te trekken.

Het tweede doel van de risicoanalyse is het bewustzijn van de kandidaat te stimuleren, ter voorbereiding op de **bestuursperiode**. Het doorlopen van een risicoanalyse zorgt ervoor dat het onderwerp integriteit, met een veelheid aan facetten, gaat leven bij de kandidaat. Daarmee kan tevens een fundament gelegd worden om als collegeleden tijdens de bestuursperiode regelmatig en laagdrempelig met elkaar te spreken over dilemma's.

1.2 Reikwijdte en risicogebieden

Uitgangspunt is dat de risicoanalyse wordt verricht vanuit een positieve grondhouding. Er zijn in principe geen signalen die aanleiding geven tot een integriteitsonderzoek. De reikwijdte van de risicoanalyse is in eerste instantie dan ook voor alle bestuurders binnen een organisatie dezelfde. Wel kan tijdens het onderzoek blijken dat aanvullende werkzaamheden nodig zijn om risico's in kaart te brengen.

De kaders die in ieder geval van belang zijn voor een risicoanalyse zijn de wettelijke bepalingen en de gedragscode van het bestuursorgaan. Daarnaast is er een groot aantal verschillende 'risicogebieden' (aspecten) waarop navraag wordt gedaan in de risicoanalyse.

Aanknopingspunten in de wettelijke bepalingen

De wet (Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet) biedt een aantal aanknopingspunten voor de reikwijdte van de risicoanalyse. In een risicoanalyse dient in ieder geval aandacht besteed te worden aan de benoembaarheidsvereisten ('voor het wethouderschap gelden de vereisten...'), verboden handelingen ('een wethouder mag niet...') en onverenigbare betrekkingen ('een wethouder is niet tevens...') die in de wet zijn genoemd. Ook ten aanzien van het vervullen van nevenfuncties naast de bestuurstaak zijn enkele bepalingen opgenomen in de wet.

	Gemeentewet	Provinciewet	Waterschapswet
Benoembaarheidsvereisten	Art. 36a/art. 10	Art. 35b/art. 10	Art. 31
Onverenigbare betrekkingen	Art. 36b	Art. 35c	Art. 31
Verboden handelingen	Art. 41c/art.15	Art. 40c/ art. 15	Art. 33
Nevenfuncties	Art. 41b	Art. 40b	Art. 44a

Naast bovenstaande wettelijke bepalingen is voor alle bestuursorganen artikel 2:4 van de Algemene Wet Bestuursrecht van belang. In dat artikel is opgenomen dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid en ervoor waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Gedragscode
Voorts bieden de gedragscodes die een gemeente, provincie, waterschap of de openbare lichamen Bonaire , Sint–Eustatius en Saba zelf hanteren aanknopingspunten voor de risicoanalyse. In de meeste gedragscodes zijn bijvoorbeeld bepalingen opgenomen over omgangsvormen, vertrouwelijke informatie en geschenken en uitnodigingen.

Risicogebieden
Naast de wettelijke bepalingen en de gedragscode komen vooral de volgende diverse risicogebieden (aspecten) aan bod in een basisscan integriteit:

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

Persoonlijke aspecten, zoals:

- 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

Citaten uit de enquête:

'Voorafgaand aan de verkiezingen hebben we met de lijsttrekkers afspraken gemaakt omtrent het onderzoek. Bij ons gaat het onderzoek om justitiële gegevens en nevenfuncties.'

'Wij hebben afspraken gemaakt over de te doorlopen procedure en bijbehorende termijnen. Inhoudelijk laten we het over aan het externe bureau.'

Voorgaande kan uitgebreid worden met een onderzoek naar het morele kompas van de kandidaat of een assessment van de capaciteiten van de kandidaat. De gemeente kan zelf beoordelen welke (overige) risicogebieden en aspecten relevant zijn voor de risicoanalyse.

1.3 Opdrachtgever en opdrachtnemer (uitvoerder)

De opdrachtgever
De verantwoordelijkheid voor de risicoanalyse ligt primair bij de gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur of de eilandraad, het bestuursorgaan dat over benoeming gaat.

In veruit de meeste gevallen wordt de voorzitter van het bestuursorgaan gemandateerd als opdrachtgever. Maar het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld ook besluiten de griffier, de formateur of een (interne of externe) commissie te mandateren voor het opdrachtgeverschap.

Het mandaat voor het opdrachtgeverschap wordt bij voorkeur opgenomen in het Reglement van Orde of in een Verordening Bestuurlijke integriteit.

De uitvoerder (opdrachtnemer)
In de uitvoering van de risicoanalyses wordt doorgaans gekozen voor één van de drie hoofdroutes:

Route 1. Een extern bureau voert de risicoanalyse uit
Route 2. De voorzitter van het primair verantwoordelijke bestuursorgaan voert zelf de risicoanalyse uit (met ambtelijke ondersteuning)
Route 3. Een commissie voert de risicoanalyse uit

Route 1 - Een extern bureau voert de risicoanalyse uit
Er zijn verscheidene bureaus actief die een risicoanalyse van kandidaat-bestuurders kunnen uitvoeren. U kunt bij verschillende bureaus een offerte opvragen om te beoordelen welke werkwijze het beste past. Besteed hierbij ook aandacht aan de punten uit deze handleiding ten aanzien van de reikwijdte van de risicoanalyse, de resultaten hiervan en de rolverdeling tijdens de uitvoering.

Citaat uit de enquête:

'De opdrachtgever is de schakel tussen de wens van de raad en de in te schakelen expertise.'

Voordelen
- De uitvoering van het onderzoek geschiedt door speciaal daarvoor opgeleide onderzoekers
- Het onderzoek vindt plaats buiten de politieke sfeer
- Betrokkenen in de gemeente (die tijdens de bestuursperiode in een andere relatie staan tot de wethouder) hoeven niet in de rol van onderzoeker te treden
- In de toch al drukke periode tot aan de benoeming neemt het bureau de burgemeester werk uit handen

Nadelen
- Het laten uitvoeren van de risicoanalyses door een extern bureau brengt kosten met zich mee
- Hoewel het onderzoek tot een rapportage leidt, beschikt de opdrachtgever van de integriteitsanalyse over minder informatie dan wanneer hij het onderzoek zelf uitvoert

Vergunningplicht voor externe bureaus (Wpbr)
Om de persoonlijke levenssfeer van burgers te beschermen geldt - op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) - voor integriteitsonderzoeken een vergunningplicht. Deze vergunningplicht geldt ook voor risicoanalyses van (kandidaat-)bestuurders. Alleen bureaus met een vergunning mogen deze werkzaamheden verrichten. De screeningsautoriteit Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft deze vergunning af. Bureaus met een vergunning krijgen van Justis een Particulier Onderzoeksbureau (POB) nummer.

Keurmerken en certificering
Naast deze vergunning zijn er diverse keurmerken en certificeringen in deze branche, waar bij de opdrachtverstrekking naar gevraagd kan worden. Deze zijn onder meer gericht op de bescherming van de privacy en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens.

Route 2 - De voorzitter van het primair verantwoordelijke bestuursorgaan voert zelf de risicoanalyse uit (met ambtelijke ondersteuning)
Met mandaat van het bestuursorgaan kan de voorzitter zelf een risicoanalyse uitvoeren. Meestal gebeurt dit door middel van een gesprek. Ter voorbereiding kunnen andere onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd worden, zoals het laten invullen van een vragenlijst voor de risicoanalyse of een onderzoek in open bronnen (zie paragraaf 1.4 Methodiek).

Voordelen
- De voorzitter neemt direct een stevige positie in op het thema integriteit
- De voorzitter weet precies wat wel en niet besproken is in de risicoanalyse en kan daarop teruggrijpen tijdens de bestuursperiode
- De gemeente, provincie, het waterschap of openbaar lichaam maakt geen extra kosten voor het onderzoek

Nadelen
- De voorzitter is geen gespecialiseerde onderzoeker of adviseur
- De voorzitter spreekt de kandidaten aan het begin van de samenwerking in het college in een bijna toetsende, beoordelende setting, terwijl hij vervolgens met ze moet samenwerken. Dat maakt de voorzitter kwetsbaar

Rol voorzitter

Indien de voorzitter zelf de risicoanalyse uitvoert, kan het accent komen te liggen op drie verschillende rollen: de wettelijke zorgplicht, het voorzitterschap van het volksvertegenwoordigende bestuursorgaan en het voorzitterschap van het college/dagelijks bestuur. Het is verstandig om goed te overwegen vanuit welke rol de risicoanalyse met name wordt ingestoken, omdat dit gevolgen kan hebben voor de aanpak.

Als de voorzitter het accent legt op zijn wettelijke zorgplicht, is het belangrijk dat er aandacht en draagvlak is voor het thema integriteit rond de benoemingen van bestuurders. Het doel van de risicoanalyse is dan dat de voorzitter zelf een beeld krijgt van eventuele integriteitsrisico's. Als de voorzitter het accent legt op zijn rol als voorzitter van het volksvertegenwoordigende bestuursorgaan, is de risicoanalyse bedoeld als hulpmiddel voor dit orgaan om de kandidaat-bestuurder te benoemen, schorsen of ontslaan. Het doel is dan vooral het informeren van het bestuursorgaan. Als de voorzitter het accent legt op zijn rol als voorzitter van het college/dagelijks bestuur, ligt de nadruk op het vormen van een team dat tijdens de bestuursperiode niet in de problemen komt op het gebied van integriteit. In dat geval is het doel vooral zicht hebben op de risico's en het borgen van het uitvoeren van de beheersmaatregelen.

Route 3 - Een commissie voert de risicoanalyse uit

De commissie geloofsbrieven of integriteitscommissie krijgt vaak de rapportage van de risicoanalyse die door een extern bureau wordt uitgevoerd. Er zijn ook gemeenten waarin de commissie bij wijze van risicoanalyse, in het gesprek dat zij met de kandidaten voert, aandacht besteedt aan integriteit.

Bij de risicoanalyse krijgt de commissie geloofsbrieven of een externe integriteitscommissie een terugkoppeling van de bevindingen. Hoewel de commissie geïnformeerd kan worden door inzage te bieden in het volledige eindrapport heeft het - met het oog op de privacy van derden - de voorkeur alleen de eindconclusies van de risicoanalyse beschikbaar te stellen of op procesniveau informatie te verstrekken over de doorlopen risicoanalyses. Op basis daarvan kan een gesprek met de kandidaat plaatsvinden.

Voordelen
- 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)

Nadelen
- Net als de voorzitter van het bestuursorgaan is de commissie -in tegenstelling tot een extern bureau- niet gespecialiseerd in dergelijke analyses
- 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

Rol commissie geloofsbrieven

De rol van de commissie geloofsbrieven verdient hier een aparte vermelding, aangezien deze commissie wettelijk verplicht is (artikel V 4 Kieswet) en de uitkomsten van een risicoanalyse relevant kunnen zijn voor haar werkzaamheden. De raad voert het onderzoek naar de geloofsbrieven uit. De meest gangbare vorm is de commissie geloofsbrieven die de raad adviseert over de toelating van nieuwe bestuurders. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. De commissie onderzoekt de geloofsbrieven van een persoon. Daarbij toetst de commissie meestal aan de volgende stukken:

- ondertekende verklaring met de openbare betrekkingen die de kandidaat bekleedt;
- uittreksel uit de basisregistratie personen met woonplaats, geboorteplaats en datum;
- de gedragscode, waarin het onder andere gaat over de niet toegestane nevenfuncties (artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet);
- en (indien niet-Nederlander) stukken waaruit blijkt dat de kandidaat voldoet aan de vereisten van artikel 10, tweede lid, van de Gemeentewet.

1.4 Methodiek

Met behulp van verschillende onderzoeksmethodes worden de mogelijke kwetsbaarheden van een kandidaat in kaart gebracht. In de communicatie over de risicoanalyses staat wat het doel is van de gehanteerde methodiek. Het belangrijkste onderdeel van de risicoanalyse is het gesprek met de kandidaat, waarbij in de voorbereiding gebruikgemaakt kan worden van een vragenlijst, onderzoek in open bronnen of het natrekken van referenties.

Voor een basisscan integriteit zijn de volgende onderdelen van belang:

Informatie die de kandidaat zelf aanlevert

- Curriculum Vitae
- Verklaring Omtrent het Gedrag
- BKR-verklaring
- Ingevulde vragenlijst

Externe informatiebronnen

- Openbare bronnen
- Referenties

Gesprek

- Analyse bronnen
- Gesprek met de kandidaat

Uiteraard blijft er in de opzet en uitvoering van integriteitsanalyses voldoende ruimte voor maatwerk, zodat rekening gehouden kan worden met de lokale context en de specifieke kenmerken van het ambt waarvoor de kandidaat zich heeft aangeboden. Om die reden kan ervoor gekozen worden om nog aanvullende bronnen te raadplegen.

Informatie die de kandidaat zelf aanlevert

Curriculum Vitae

Met het oog op een check op de opleiding en werkervaring van kandidaat-bestuurders en om eventuele nevenfuncties en –activiteiten in beeld te krijgen, wordt van de kandidaat een uitgebreid CV gevraagd (dus niet alleen werkervaring).

Verklaring Omtrent het Gedrag

Voor de risicoanalyse wordt een Verklaring Omtrent het Gedrag aangevraagd. Dit is een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van een kandidaat in het verleden geen bezwaar vormt

voor het vervullen van de functie van bestuurder. Het kunnen beschikken over een VOG geeft alleen informatie over het strafrechtelijk verleden van de kandidaat, niet over zijn of haar integriteit. Indien een VOG wordt aangevraagd, moet hierbij specifiek worden gekozen voor het screeningsprofiel 'politieke ambtsdrager'. De screening wordt dan toegespitst op de te vervullen functie, waarbij de afgelopen 10 jaren worden onderzocht. De gemeente zet het eerste verzoek voor de VOG uit bij de dienst Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Vervolgens rondt de kandidaat de aanvraag af. Het duurt 5 dagen tot enkele weken voordat de VOG beschikbaar is.

BKR-verklaring

In het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) is te zien welke leningen iemand op het moment van de aanvraag van een BKR-verklaring heeft. En welke deze de afgelopen 5 jaar heeft gehad. Een hypotheek wordt alleen geregistreerd als daar een betalingsachterstand op bestaat van meer dan drie maandtermijnen.

Over de leningen is het volgende bekend:
- Het soort overeenkomst
- De hoogte van de lening of van de kredietlimiet
- De ingangsdatum van de kredietovereenkomst
- De maand waarin de overeenkomst wordt afgelost
- De maand waarin de overeenkomst daadwerkelijk is beëindigd
- Eventuele bijzonderheden gedurende de looptijd van de overeenkomst

Niet bekend is:
- Het inkomen
- Schulden zoals een huurschuld, belastingschuld of onbetaalde rekeningen bij bedrijven
- Studieschuld

Ingevulde vragenlijst

In het kader van de risicoanalyse wordt doorgaans aan de kandidaat-bestuurder gevraagd een vragenlijst in te vullen, om informatie te verkrijgen op de relevante risicogebieden (zie paragraaf 1.2). De vragenlijst stelt de onderzoekende partij, of dat nu een extern bureau, de burgemeester of een commissie is, in staat om zich een goed beeld te vormen van de kandidaat en de (mogelijke) risico's in kaart te brengen. De vragenlijst biedt de onderzoeker aanknopingspunten en een leidraad voor het gesprek. Gelet op de vertrouwelijkheid van de informatie en de privacy van de kandidaat, verdient het aanbeveling om gebruik te maken van een online vragenlijst met een goed beveiligde digitale omgeving.

Wie stelt de vragenlijst op?
- Als de risicoanalyse door een extern bureau wordt uitgevoerd, ligt er een complete vragenlijst klaar. Het is mogelijk om deze te bespreken met het bureau.
- Als de burgemeester of de commissie zelf het onderzoek uitvoert, ligt het voor de hand dat de burgemeester of commissie zelf de vragenlijst opstelt, in afstemming met bij voorkeur de griffier, de gemeentesecretaris en de integriteitsfunctionaris in de organisatie. Specifieke kennis van het thema integriteit wordt daarmee geborgd, evenals het raadsperspectief.
- In de vragenlijst komen per integriteitsaspect feitelijkheden aan bod (Hoe is de situatie op dit moment? Wat is er gebeurd in het verleden?) en toekomstige omstandigheden (Wat is iemand voornemens te doen? Welke afspraken zijn er gemaakt?). Met deze systematiek brengt de onderzoeker eventuele integriteitsrisico's in kaart.

Citaten uit de enquête:

'In het RvO hebben we vastgelegd dat er een risicoanalyse integriteit plaatsvindt, wie daarvan de opdrachtgever is en wie de resultaten te zien krijgt.'

'De risicoanalyse is opgenomen in ons stappenplan voor de verkiezingen.'

'Het is van belang om het gehele proces vast te leggen in een protocol waarbij ook de rollen van de diverse functionarissen/ gremia worden vastgelegd.'

Externe informatiebronnen

Openbare bronnen
Het onderzoek in open bronnen dient als verificatie van en aanvulling op de ingevulde vragenlijst. Discrepanties tussen de vragenlijst en het onderzoek in open bronnen komen in het gesprek aan bod. Ook geeft het onderzoek in open bronnen een beeld van opvallende zaken uit het verleden van de kandidaat. In het gesprek koppelt de onderzoeker deze zaken aan de bestuursfunctie en mogelijke integriteitsrisico's die hiermee gepaard gaan.

Referenties
Wanneer onduidelijkheid bestaat over een rol die de kandidaat vroeger vervulde, kan contact met een betrokkene uit die tijd behulpzaam zijn. Deze persoon kan informatie verschaffen die niet te verkrijgen is op basis van het onderzoek in open bronnen of door een verklaring van de kandidaat zelf. Met het oog op de privacy van de kandidaat is het van belang dat de kandidaat vooraf op de hoogte is gesteld van deze onderzoekstap.

Het gesprek met de kandidaat

Analyse bronnen
Bij beschouwing van de informatie die de kandidaat zelf aanlevert en de externe informatiebronnen komen mogelijke risico's, kwetsbaarheden en andere opvallende zaken naar voren. Deze worden ten behoeve van het (conclusie)gesprek met de kandidaat en de eindconclusie (rapportage) geïnventariseerd. Afhankelijk van de opdracht van de uitvoerder worden daarbij ook mogelijke beheersmaatregelen geformuleerd.

Gesprek met de kandidaat
Het persoonlijke gesprek met de (kandidaat-)bestuurder is de kern van de risicoanalyse. In het gesprek komen ook zaken aan de orde die zich niet goed in een vragenlijst laten vastleggen.

Integriteit is immers meer dan het volgen van gedragscodes en het beantwoorden van vragen. Het gaat om bewustzijn, doorleven, alertheid en handelingsperspectief. Van bestuurders mag men verwachten dat ze zich integer gedragen. Vooraf is het voor een bestuurder 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. 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. Verder kan de onderzoeker de kandidaat doortastend bevragen over opvallende zaken uit de vragenlijst en het openbare bronnenonderzoek en stelt het gesprek de kandidaat in de gelegenheid om opvallende zaken toe te lichten.

De stappen die worden gezet in de uitvoering en rapportage van de risicoanalyse staan nader beschreven in hoofdstuk 3 van deze handleiding.

1.5 Werkwijze vastleggen

De gekozen procedure (processtappen, welke informatie wordt gevraagd en met wie de rapportage wordt gedeeld) en de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer (uitvoerder) moeten worden vastgelegd door het primair verantwoordelijk bestuursorgaan (bijvoorbeeld in het Reglement van Orde of, indien de gemeente een Verordening Bestuurlijke integriteit heeft, in de verordening).

Daarnaast kan in meer detail een stappenplan risicoanalyses uitgewerkt worden, als handboek voor de opdrachtgever en de personen die bij de uitvoering betrokken zijn. De te nemen stappen zijn vooraf al bekend. De data waarop deze stappen plaatsvinden kunnen dan afgestemd worden zodra de kandidaat-bestuurders bekend zijn. De procedure moet vooraf bij alle betrokkenen bekend zijn gemaakt.

tot slot

Tips

- Het voorbereiden op de risicoanalyse vraagt veel tijd. Sommigen starten 1,5 jaar vóór de verkiezingen met de oriëntatie. Begin op tijd met het oriënteren op de verschillende mogelijkheden.
- Organiseer een bijeenkomst voor partijvoorzitters en campagneleiders om hen te informeren over integriteitsaspecten bij het kandidaatstellen van bestuurders.
- Gebruik bij de voorbereiding de evaluatie van de risicoanalyses na de vorige verkiezingen.
- Schakelt u een extern bureau in? Verifieer dan dat dit bureau over de vergunning voor het uitvoeren van de risicoanalyses beschikt.
- Laat u goed informeren over de insteek die de verschillende externe bureaus hanteren. Bureaus hanteren verschillende aanpakken die in meer of mindere mate bij uw wensen aansluiten.
- Vraag de uitvoerder te onderbouwen op welke manier hij borgt dat gehandeld wordt conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Sluit met de uitvoerder een verwerkersovereenkomst.
- Het is verstandig om de werkwijze vast te leggen, met aandacht voor de voorbereiding, de uitvoering en de omgang met de resultaten voor en na benoeming.
- Houd rond verkiezingstijd rekening met een aanvraagtijd van 5 dagen tot enkele weken voor een VOG.
- Laat een risicoanalyse integriteit uitvoeren voor zowel nieuwe kandidaat-bestuurders als voor kandidaat-bestuurders die voor een volgende termijn op gaan. Immers, portefeuilles en omstandigheden kunnen wijzigen en doorlopende aandacht voor het thema integriteit is belangrijk. Ook bij tussentijdse wisselingen in het college is het raadzaam een risicoanalyse uit te laten voeren voor nieuwe bestuurders.

2. Voor bekendmaking van kandidaat-bestuurder: informeren

Tussen het moment van maken van werkafspraken over de inzet van het instrument risicoanalyse en de feitelijke inzet van het instrument zit tijd: de intensieve periode rondom de verkiezingen. Het is daarom belangrijk om op elk moment scherp te hebben wat er is afgesproken en om betrokkenen hier goed over te informeren.

resultaat fase 'informeren'

- Alle betrokkenen zijn op procesniveau geïnformeerd over wat er gaat gebeuren
- Gemeente en externen staan in de startblokken voor het uitvoeren van de risicoanalyse

2.1 Communicatie

Het proces van de risicoanalyse mag geen verrassingen kennen. Dit proces moet duidelijk zijn (zie paragraaf 1.5) en goed gecommuniceerd worden. De gemeente kan de gekozen werkwijze actief openbaar maken, bijvoorbeeld door deze ook vast te leggen in het Reglement van Orde of in de Verordening Bestuurlijke integriteit als die er is. 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 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.

2.2 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 opdrachtgever van de risicoanalyses op de hoogte houdt van de vorderingen in de formatie. De opdrachtgever kan hierdoor anticiperen op het moment waarop de risicoanalyses plaatsvinden.

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

2.3 Toestemming van de kandidaat

De gemandateerde opdrachtgever wordt tevens gemandateerd om de resultaten van de 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.

tot slot

Tips

- Zorg dat er voor de kandidaat-bestuurders één aanspreekpunt is waar zij terecht kunnen met al hun vragen/ opmerkingen over de risicoanalyses.
- Besef dat de tijd tussen het uitvoeren van de risicoanalyses en de benoeming kort is. En besef ook dat er voor bestuurders, zeker voor degenen die nieuw zijn in het ambt, veel op hen afkomt. Juist dan is het van belang dat zij houvast hebben aan eenduidige communicatie.
- Er zijn verschillende manieren om te communiceren over de risicoanalyse. Dit kan bijvoorbeeld mondeling of schriftelijk. Aan te bevelen is hier één lijn in te trekken.
- Zorg dat voor iedereen in fase 2 al duidelijk is wie welke resultaten teruggekoppeld krijgt en in welke vorm (zie ook paragraaf 3.5 over rapportage).

3. Voor benoeming kandidaat-bestuurder: uitvoeren

Als de kandidaten bekend zijn, zullen alle betrokkenen op korte termijn toe willen werken naar een benoeming. In de tijd die tussen die twee momenten ligt, wordt de risicoanalyse uitgevoerd. Het is vaak een korte periode, waarin veel moet gebeuren. Desalniettemin vraagt het uitvoeren van een risicoanalyse om een zorgvuldig proces. Er worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om tot een conclusie te komen. De conclusie betreft welke integriteitsrisico's er zijn en welke beheersmaatregelen nodig zijn. Die conclusie wordt vervolgens gedeeld met de kandidaat, die de ruimte moet hebben om beheersmaatregelen te treffen of zich eventueel terug te trekken. Vaak zullen maatregelen ook pas na de benoeming worden getroffen. De waarborgen die bij elk van deze stappen van belang zijn, worden hieronder beschreven.

resultaat fase 'uitvoeren'

- De risicoanalyse is zorgvuldig en met oog voor de privacy van de kandidaten doorlopen
- De benodigde stappen om over te gaan tot benoeming zijn gezet
- Eventuele onduidelijkheden ten aanzien van de kandidaten zijn opgelost
- Opgeleverde rapportage biedt handelingsperspectief

3.1 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 7 werkdagen
- houd rekening met een week speling tussen oplevering rapportage en benoeming
- de periode tussen de oplevering van het rapport en de benoeming kan gebruikt worden voor het bepalen van handelingsperspectief
- de kandidaat-bestuurder 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 (zie fase 1: afspreken en fase 2: informeren) is het goed mogelijk om de risicoanalyse in een kort tijdsbestek voor de benoeming te realiseren.

3.2 Toepassen methodiek

In paragraaf 1.4. zijn de volgende onderzoekswerkzaamheden van een basisscan integriteit beschreven:

Informatie die de kandidaat zelf aanlevert	Externe informatiebronnen	Gesprek
• Curriculum Vitae • Verklaring Omtrent het Gedrag • BKR-verklaring • Ingevulde vragenlijst	• Openbare bronnen • Referenties	• Analyse bronnen • Gesprek met de kandidaat

In de uitvoeringsfase zijn de volgende zaken van belang ten aanzien van de verschillende onderzoekswerkzaamheden.

Verklaring Omtrent het Gedrag

Wie voert het uit?
De kandidaat vraagt zelf, met behulp van de gemeente, de Verklaring Omtrent het Gedrag aan.

Wie krijgt deze te zien?
Van belang is dat de onderzoekende partij kan vaststellen dat de VOG is afgegeven. Voor andere betrokkenen geldt dat de mededeling dat de VOG is afgegeven, volstaat. In de meeste gevallen gaat het origineel van de VOG naar de gemeente, de provincie of het waterschap ter archivering.

BKR-verklaring

Wie voert het uit?
De kandidaat vraagt zelf een uittreksel aan bij Stichting BKR

Wie krijgt deze te zien?
Het uittreksel wordt in beginsel niet ter beschikking gesteld aan de (gemandateerd) opdrachtgever, maar is enkel bestemd voor de uitvoerende partij. Gelet op de privégegevens van de kandidaat, kan worden volstaan met het inzien van het uittreksel. Als het uittreksel of een kopie daarvan aan de uitvoerders wordt verstrekt, dient het document na afronding van de analyse te worden vernietigd.

Vragenlijst

Wie is verantwoordelijk voor het invullen van de vragenlijst?
De kandidaat vult deze lijst zelfstandig, zorgvuldig en naar waarheid in. Mocht de kandidaat wijzigingen of aanvullingen hebben op de ingevulde lijst, dan geeft hij dit zo snel mogelijk door, zodat dit direct aangepast wordt en zo min mogelijk gevolgen heeft voor de rest van het onderzoek.

Wie krijgt de uitkomsten te zien?
De ingevulde, volledige vragenlijst wordt alleen inzichtelijk gemaakt voor de onderzoekende partij (extern bureau, burgemeester of commissie). Na afloop van de analyse wordt de ingevulde vragenlijst vernietigd, dan wel als geheim stuk gearchiveerd. Dit dient in het procesplan vooraf opgenomen te zijn. Indien een stuk wordt gearchiveerd, dient tevens te zijn opgenomen hoe lang het stuk bewaard wordt.

Openbare bronnen

Wie voert het uit?
De opdrachtnemer voert een onderzoek uit in openbare bronnen.

De volgende bronnen kunnen daarvan onderdeel uitmaken:
- Online zoekmachine
- Sociale media (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn)
- Kamer van Koophandel

Daarnaast worden in voorkomende gevallen de volgende bronnen geraadpleegd:
- Krantenartikelen
- Centraal insolventieregister
- Centraal curatele register
- Company.info
- Kadaster

Wie krijgt de uitkomsten te zien?
Net als bij de vragenlijst zijn de volledige uitkomsten van het openbare bronnenonderzoek alleen inzichtelijk voor de onderzoekende partij. De uitkomsten worden alleen met anderen gedeeld dan wel openbaar gemaakt indien daarvoor vooraf schriftelijk toestemming is gegeven door de kandidaat en worden afhankelijk van de vooraf gemaakte afspraken met anderen gedeeld. Hier geldt de eerdergenoemde vereiste van toestemming van de kandidaat.

Referenties

Wie voert het uit?
De onderzoekende partij kan contact opnemen met de kandidaat alvorens de referenties te benaderen. De opdrachtgever van de risicoanalyse wordt geïnformeerd over deze stap. Dit is niet aan te raden als standaardonderdeel van de aanpak, vanwege de reikwijdte en proportionaliteit van de analyse, maar kan wel een aanvullend onderzoeksmiddel zijn om eventuele twijfels weg te nemen of onduidelijkheden op te helderen.

Gesprek

Wie voert het gesprek?
Uiteindelijk draait een risicoanalyse om het goede gesprek, gebaseerd op zorgvuldig onderzoek

Citaat uit de enquête:

'Door de vragen breed te formuleren ontstaat uiteindelijk het beste gesprek. Daarna is het zaak om goed door te vragen.'

en informatie van de kandidaat. Immers, de analyse vindt in hoofdzaak voor de kandidaat zelf plaats. Het gesprek stelt de onderzoekende partij in staat om (mogelijke) risico's te bespreken, hierop door te vragen en perspectief te bieden. In het gesprek komen de uitkomsten van de vragenlijst en het onderzoek in open bronnen aan bod. Daarnaast wordt er in algemene zin gesproken over de betekenis van het thema 'bestuurlijke integriteit' en de opvattingen, wensen en behoeften van de kandidaat in dat kader.

Afhankelijk van de gekozen werkwijze zijn er verschillende opties wie het gesprek met de kandidaat-bestuurder voert of deelneemt aan het gesprek.

Als de risicoanalyse door een extern bureau wordt uitgevoerd, zal dit zelf het gesprek voeren. Een erkend particulier onderzoeker voert het gesprek, eventueel ondersteund door een tweede onderzoeker. Als de burgemeester de risicoanalyse uitvoert, zal de burgemeester zelf het gesprek voeren. Hierin kan hij bijgestaan worden door de gemeentesecretaris, griffier, een ambtenaar of een externe professional. Het is ook mogelijk dat de risicoanalyse door de commissie geloofsbrieven of benoembaarheid wordt uitgevoerd. In dat geval is het aannemelijk dat zij zelf het gesprek zal voeren. De kans bestaat dat er raadsleden in de commissie zitten die bijvoorbeeld in dezelfde partij zitten of een ander belang hebben bij de aanstelling van de kandidaat-bestuurder, wat een risico voor de objectiviteit inhoudt.

Aandacht voor gespreksvaardigheden
Een goede voorbereiding van het gesprek met de kandidaat is van groot belang. Indien het gesprek niet door speciaal daarvoor opgeleide onderzoekers wordt gevoerd, verdienen gespreksvaardigheden aandacht in de voorbereiding van het gesprek.

Het voeren van gesprekken over integriteit vereist goede interviewvaardigheden. De insteek is om een kritisch gesprek te voeren in de klassieke betekenis: het bespreken en wegen van sterke en zwakke punten. Dat betekent dat de interviewer alert moet zijn op het verloop van het gesprek. Een grote valkuil is het eenzijdige gesprek. Voorbeelden daarvan zijn wanneer de interviewer louter vraagt naar iemands visie op integriteit, waardoor het gesprek abstract blijft. Een andere valkuil is wanneer alleen over het verleden wordt gesproken. Ervaringen uit het verleden bieden namelijk niet altijd een garantie voor integer handelen in de toekomst.

Het goede gesprek voeren over integriteit vereist van de interviewer continu alertheid.

Voorbeeldvragen
Het goede gesprek kent een variatie aan type vragen, enkele voorbeelden:

- Motivatie en drijfveren van de kandidaat-bestuurder (hoe staat iemand in het leven?)
- Het netwerk van de kandidaat-bestuurder (heeft u 'vijanden'?)
- Persoonlijke eigenschappen (wat zijn iemands krachtpunten en zwakke punten in relatie tot integriteit)
- Visie op integriteit (welke betekenis geeft iemand wel én niet aan het begrip integriteit?)
- Ervaringen uit het verleden (is iemand weleens de maat genomen op het onderwerp integriteit? Heeft de kandidaat weleens een punt gemaakt op het onderwerp?)
- Casuïstiek (heeft iemand een ander weleens aangesproken op integriteit?)
- Toekomstgerichte vragen (leg iemand bijvoorbeeld een fictieve casus voor en vraag uit op welke manier iemand met die situatie om zou gaan)
- Een slotvraag (zijn er zaken die absoluut op tafel moeten komen rond het onderwerp integriteit?)
- Een bevestiging zich te houden aan de gedragscode en eventuele zaken bespreekbaar te maken

Thema's
Ook is het raadzaam om het gesprek in te delen aan de hand van bepaalde thema's. Voor bestuurders valt te denken aan thema's als:

- omgaan met vertrouwelijke informatie
- omgaan met personen of organisaties uit netwerk die iets willen van de wethouder
- omgaan met zakelijke belangen van de kandidaat-bestuurder
- verschillen tussen het eigen morele kompas en de publieke opinie

3.3 Het resultaat van de risicoanalyse

De risicoanalyse dient om bewustzijn en alertheid te bevorderen, te waarschuwen voor risico's en, als het moet, heel gericht te wijzen op kwetsbaarheden die weggenomen kunnen worden door beheersmaatregelen. Er zijn dus verschillende mogelijke uitkomsten van een risicoanalyse.

Beheersmaatregelen
In het geval van geconstateerde integriteitsrisico's biedt de analyse, indien daar ook opdracht toe is verleend, specifieke beheersmaatregelen. Een beheersmaatregel betekent daarbij, dat het de verwachting is dat de kandidaat-bestuurder binnen een bepaalde termijn een bepaalde actie onderneemt om een risico te verkleinen of weg te nemen. Een voorbeeld is het op afstand zetten van een zakelijk belang, of het afzien van een bepaald bestuurlijk onderwerp in de portefeuille. Een ander voorbeeld is bij beraadslaging en besluitvorming zich onttrekken aan bepaalde onderwerpen en dit in voorkomende gevallen vast te leggen.

Wat als uit het onderzoek kwetsbaarheden en/of onduidelijkheden blijken?
Het kan voorkomen dat het onderzoek (onduidelijkheid omtrent) een risico blootlegt, dat aanleiding geeft voor een verdieping (bijvoorbeeld inzake vastgoedposities of financiële belangen). Dit heeft gevolgen voor de doorlooptijd van het traject en wellicht voor de benoeming. Op het moment dat dit gebeurt, moet op de volgende vijf terreinen snel actie ondernomen worden:

- Aanvullende informatiebehoefte definiëren
- Vervolgactie bepalen
- Communicatie richting kandidaat en de politieke partijen afstemmen
- Afstemming zoeken met de commissie geloofsbrieven en/of de raad
- Communicatieplan voor externe communicatie opstellen

De te nemen acties zijn afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (www.SteunpuntIntegriteit.nl) of een extern bureau kan assisteren in het geval van onduidelijkheid.

3.4 Wederhoor

De kandidaat dient de mogelijkheid te hebben om te reageren op de conceptrapportage. Zo kunnen eventuele onjuistheden geadresseerd worden. Het gaat hier niet over de voorgestelde beheersmaatregelen, maar over de in de analyse opgenomen feiten. Dit moment biedt de kandidaat tevens de mogelijkheid om zijn kandidaatstelling in te trekken. Een kandidaat moet zich kunnen terugtrekken zonder bredere bekendheid omtrent de inhoud van de risicoanalyse. De kandidaat kan opvallende zaken en kwetsbaarheden nader toelichten, maar de kandidaat heeft geen recht om zelf de in de eindrapportage voorgestelde conclusies en voorgestelde beheersmaatregelen te wijzigen. De kandidaat heeft de keuze om de rapportage niet aan de opdrachtgever te (laten) zenden (vergelijkbaar met de rapportage van een assessment).

Uiteraard zal dat in de verdere benoemingsprocedure tot nadere vragen leiden. Doorgaans zal de kandidaat toestemming geven om het rapport aan de opdrachtgever te zenden, alsmede om het rapport dan wel samenvattende conclusies en beheersmaatregelen aan de commissie voor de geloofsbrieven en ten slotte aan de raad te zenden. Er kan voor gekozen worden om de samenvattende conclusies en beheersmaatregelen openbaar te maken. Dit gebeurt met toestemming van de kandidaat. De samenvattende conclusie is dan zodanig door de opdrachtgever in overleg met de kandidaat geredigeerd, dat openbaarmaking goed mogelijk is.

3.5 Eindrapportage

Na afronding van het onderzoek koppelt de onderzoeker de resultaten terug aan de opdrachtgever. Aandachtspunten hiervoor zijn de manier van rapporteren en hoe het wederhoor plaatsvindt. Deze twee aandachtspunten worden hierna beschreven.

Er zijn verschillende varianten van rapporteren aan de opdrachtgever denkbaar. Een volledig rapport, een samenvatting waarin alleen de eindconclusies zijn opgenomen of een mondelinge terugkoppeling. De verschillende mogelijkheden worden ook wel gecombineerd; de burgemeester geeft dan bijvoorbeeld een mondelinge terugkoppeling op basis van het volledige rapport.

In verband met het opleggen van geheimhouding op een rapport of delen daaruit, is het relevant wie als opdrachtgever optreedt. Het opleggen van geheimhouding is voorbehouden aan de in de wet genoemde bestuursorganen. Bij de rapportage dient altijd een afweging te worden gemaakt tussen volledigheid en de (privacy)belangen van de kandidaat.

Volledig rapport

Bij de volledige rapportage worden alle doorlopen stappen verwerkt in het rapport en gevolgd door de resultaten van de analyse en de aanbevelingen. De volgende onderdelen moeten in het rapport worden opgenomen:

- Onderzoeksverantwoording

- De resultaten van de geanalyseerde informatie, inclusief bevestiging van het voldoen aan de benoembaarheidsvereisten
- Conclusie, waar nodig met voorstel voor beheersmaatregelen

Deze vorm is het meest volledig en bevat de meeste informatie. Zo ontstaat een compleet beeld van de kandidaat en de integriteitsrisico's die hij loopt. Besef wel dat door middel van een dergelijke rapportage een grote hoeveelheid persoonlijke informatie wordt gecommuniceerd aan de ontvangers. De kaders van de AVG moeten hierbij in acht worden genomen (duidelijk moet zijn wie opdrachtgever en verwerkingsverantwoordelijke zijn).

Rapportage van de conclusies
Bij een rapportagevorm met enkel conclusies worden beheersmaatregelen genoemd om mogelijke integriteitsrisico's te voorkomen of hanteerbaar te maken. In de eindconclusie zal vermeld worden of en welke integriteitsrisico's aanwezig zijn die een mogelijke belemmering voor benoeming of een kwetsbaarheid tijdens de uitoefening van het ambt van bestuurder kunnen vormen. Ook in de advisering over risico's kunnen persoongerelateerde zaken voorkomen. Deze variant richt zich enkel op de conclusies van het onderzoek. Het voordeel hiervan is dat het een kort en overzichtelijk beeld geeft van de integriteitsrisico's en vanuit privacy-oogpunt minder zwaar is. Het nadeel is echter dat het de risicoanalyse tekort kan doen. Juist een uitgebreide toelichting en uiteenzetting van de onderwerpen kan helpen bij het bewustwordingsproces en de omgang met (mogelijke) integriteitsrisico's. Ook heeft de opdrachtgever meer zicht op de achterliggende informatie.

Mondelinge terugkoppeling
De mondelinge terugkoppeling gebeurt door een gesprek met de kandidaat-bestuurder en/of de opdrachtgever. Hierin worden op basis van het volledige rapport de conclusies en het handelingsperspectief besproken.

Het voordeel hiervan is dat de integriteitsrisico's met de onderzoekers besproken worden, en zij hier nadere toelichting over kunnen geven. Het nadeel is dat de uitkomsten en de handelingsperspectieven slechts één keer besproken worden en vervolgens niet meer terug te vinden zijn. Zowel voor de kandidaat, de opdrachtgever als andere betrokkenen (zoals de gemeenteraad) is dat niet transparant.

3.6 Delen uitkomsten risicoanalyse

Het is van belang om af te wegen waarom iemand, naast de betrokken kandidaat, het rapport, de conclusies of een mondelinge terugkoppeling dient te ontvangen. Dit in verband met de grote hoeveelheid gegevens die wordt verzameld in het rapport. De route die hieronder wordt beschreven, is de route die het beste aansluit bij de AVG, de informatiebehoefte van de raad én de rol van de burgemeester.

Gemandateerd opdrachtgever (voorzitter)
De door het primair verantwoordelijke bestuursorgaan gemandateerde opdrachtgever heeft zicht op de volledige rapportage van de risicoanalyse. Zo heeft hij een goed beeld van de kandidaat en kan hij met de kandidaat een gesprek voeren over de uitkomsten.

Commissie voor de geloofsbrieven
Afhankelijk van de vooraf vastgestelde werkwijze ontvangt de commissie geloofsbrieven het volledige rapport, dan wel de conclusies van de uitgevoerde risicoanalyse als een geheim document en betrekt deze in haar werkzaamheden. Ten aanzien van de geheimhouding wordt verwezen naar paragraaf 3.5.

Citaat uit de enquête:

'Coördinatie bij de burgemeester en afweging bij politieke partij en kandidaat zelf doet recht aan de verschillende verantwoordelijkheden.'

Volksvertegenwoordigend bestuursorgaan
Het primair verantwoordelijke bestuursorgaan ontvangt de conclusies van de uitgevoerde risicoanalyse (via de gemandateerd opdrachtgever) als een geheim document. Hiervoor dient er formeel geheimhouding opgelegd te worden (zie paragraaf 3.5).

Politieke partij
De kandidaat kan ervoor kiezen om het rapport of de conclusies naar de politieke partij te sturen, zodat de partij op de hoogte is van de aanbevelingen die aan de kandidaat zijn gedaan. De (gemandateerd) opdrachtgever geeft niet zelfstandig informatie over de analyse aan de politieke partij.

3.7 De benoeming

De rapportage van de risicoanalyse kan voor de kandidaat aanleiding vormen om af te zien van de bestuursfunctie. Als dat niet het geval is kan de kandidaat, na het onderzoek door de commissie geloofsbrieven, in de vergadering van het volksvertegenwoordigende bestuursorgaan worden voorgedragen voor benoeming. Aan geïnteresseerde inwoners en pers kan eventueel gemeld worden dat een risicoanalyse onderdeel uitmaakte van het proces voorafgaand aan de benoeming. Afhankelijk van de aard van de beheersmaatregelen, kunnen deze in het kader van transparantie ook genoemd worden.

tot slot

Keuzemarge
De keuzemarge in deze fase beslaat de wijze waarop de uitkomsten van de risicoanalyse integriteit worden gedeeld (volledig rapport, rapportagevorm met enkel conclusies, mondelinge terugkoppeling, zie paragraaf 3.5), en met wie (gemandateerd opdrachtgever, voorzitter, commissie geloofsbrieven, politieke partij of volksvertegenwoordigend bestuursorgaan). De gemaakte keuze moet vóór de start van het onderzoek duidelijk zijn bij alle betrokkenen.

Tips
- Zorg voor voldoende tijd tussen het uitvoeren van de risicoanalyse en de benoeming van de bestuurder. Indien uit de risicoanalyse punten komen die om directe actie vragen, kan dit zonder imagoschade van de kandidaat georganiseerd worden. Voor een nieuwe kandidaat is uiteraard opnieuw tijd benodigd voor de risicoanalyse.
- Maak afspraken over het treffen van beheersmaatregelen Smart (Specifiek, Meetbaar, Actueel, Realistisch en Tijdgebonden) zodat opvolging goed navolgbaar is.
- Geef prioriteit aan het treffen van beheersmaatregelen, zodat eventuele risico's niet onnodig lang blijven bestaan.

4. Na benoeming bestuurder: borgen

Gefeliciteerd! De kandidaat-bestuurders zijn benoemd en gaan aan de slag. Het ligt voor de hand dat zij zich meteen concentreren op de inhoud van de portefeuilles. Hoe logisch en verleidelijk dit ook is, het is raadzaam om de uitvoering van de risicoanalyses integriteit goed af te ronden. Dat betekent dat de uitkomsten (volgens de vooraf vastgestelde procedure) met elkaar worden besproken en dat beheersmaatregelen worden opgevolgd. Dit 'zwaluwstaarten' met bestaande structuren draagt bij aan het zijn van een lerende organisatie en 'volwassenheid' in het omgaan met het thema bestuurlijke integriteit.

resultaat fase 'borgen'

- Privacygevoelige informatie is vernietigd dan wel gearchiveerd
- Ervaringen en leerpunten uit de risicoanalyses zijn bekend, gedeeld en vastgelegd
- De beheersmaatregelen (indien aanwezig) zijn getroffen en vastgelegd
- De wethouder heeft bij het constituerend beraad verklaard in te stemmen met de beheersmaatregelen
- Het thema integriteit ligt periodiek op de collegetafel

4.1 Vernietigen of bewaren persoonsgegevens

Over de omgang door de opdrachtgever en de opdrachtnemer van de risicoanalyse met de informatie die in het rapport wordt opgenomen, is het wijs de functionaris belast met de Algemene verordening gegevensbescherming te raadplegen. Dit in verband met de privacy van de kandidaat en van derden. Tevens is het gewenst deze functionaris te betrekken bij de opdrachtverlening en methodiek van het onderzoek, en de borging. Deze functionaris is daartoe in de procedure in het Reglement van Orde van de raad, aangewezen. Op de informatie is de vigerende archiefwetgeving van toepassing, alsmede de AVG .

Bij opdrachtverlening aan een extern bureau wordt overeengekomen dat dit bureau de risicoanalyse binnen de eigen organisatie na oplevering van het definitieve rapport vernietigt. Dit wordt geregeld in de verwerkersovereenkomst.

Het bestuursorgaan legt geheimhouding op de stukken op in verband met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, (bijzondere) persoonsgegevens en benadeling (lijstje met mogelijke redenen staat in de WOB, artikel 10). Uiteraard dienen vergaderingen waarin over (persoonsgegevens van) kandidaten wordt gesproken in een besloten vergadering achter gesloten deuren plaats te vinden.

Het ligt voor de hand dat risicoanalyses integriteit als geheim worden aangemerkt, maar dat de daarop gebaseerde afspraken met kandidaten openbaar kunnen worden gemaakt.

Over het bewaren dan wel het vernietigen van gegevens wordt de kandidaat vooraf geïnformeerd. Meer specifiek wordt hij/zij geïnformeerd over welke gegevens bewaard worden, hoe deze bewaard worden en hoe lang. Hierbij dient de vigerende wet- en regelgeving in acht te worden genomen.

4.2 Opvolging uitkomsten

Een risicoanalyse kandidaat-bestuurders is een instrument in de gereedschapskoffer van integriteitszorg. Het instrument mag nooit op zichzelf staan en past binnen het geheel van integriteitsbeleid. Ook is er geen verplichting om juist dit instrument te hanteren. Het gaat erom dat de integriteitszorg adequaat is georganiseerd. Bij de ene overheidsorganisatie kan dit wat anders betekenen dan bij de andere. Ook kan het raadzaam zijn om te variëren in het gebruik van instrumenten. Op die manier blijft het onderwerp 'levend' in plaats van een verplicht nummer. Enkele voorbeelden van instrumenten om alertheid en bewustzijn op integriteitsrisico's te stimuleren zijn:

- Intervisie (dat kan binnen de eigen organisatie georganiseerd worden maar ook in samenwerking met anderen)
- Dilemmatrainingen
- Gezamenlijk opstellen van een gedragscode
- Een actueel integriteitsbeleid

Voorts is het verstandig om te anticiperen op (vermeende) integriteitsschendingen. Wie doet in dat geval wat op welk moment? Veel gemeenten hebben hiervoor een protocol opgesteld. Het is aan te raden om binnen de overheidsorganisatie gezamenlijk op te trekken, in de zin dat politiek, bestuur en ambtelijke organisatie niet als gescheiden werelden aan de slag gaan met het onderwerp, maar dat juist verbinding wordt gezocht (bijvoorbeeld op uitgangspunten).

Beheersmaatregelen

Sommige beheersmaatregelen, zoals het opzeggen van een nevenfunctie, kunnen nog voor benoeming getroffen worden. Voor andere beheersmaatregelen zal meer tijd nodig zijn. Veelal zal de gemeenteraad een kandidaat-wethouder benoemen onder de voorwaarde dat aan de beheersmaatregel uitvoering wordt gegeven. Hoewel het treffen van maatregelen primair een verantwoordelijkheid van de betreffende bestuurder is, is het goed om de uitvoering te borgen. Dit kan door afspraken te maken over de termijn waarop maatregelen getroffen moeten zijn, door iemand aan te wijzen die de nakoming van deze afspraken controleert en vastlegt en door actief te communiceren over de opvolging. Gelet op de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft op het gebied van bestuurlijke integriteit, ligt het voor de hand om de burgemeester een rol te geven in dit proces. Dit verlegt de verantwoordelijkheid niet – die blijft

Citaten uit de enquête:

'In het vervolg willen wij de politieke partijen nadrukkelijker bij de resultaten betrekken.'

'De volgende keer willen we nog duidelijker vooraf afspreken wie welke informatie krijgt, en eerder met de kandidaat spreken over de beheersmaatregelen.'

'De volgende keer willen we de resultaten in een groepsgesprek met het college bespreken.'

bij de bestuurder - , maar zorgt wel voor duidelijkheid en meer zekerheid. In de meeste gevallen zal het raadzaam zijn om de beheersmaatregelen op de kortst mogelijke termijn te treffen. Zolang een maatregel niet is getroffen, blijft het integriteitsrisico immers bestaan. Het verdient aanbeveling om dit te bespreken in de eerste collegevergadering.

4.3 Evaluatie

Het denken over bestuurlijke integriteit staat niet stil. In die zin is het heel goed mogelijk dat nieuwe inzichten of gewijzigde omstandigheden ervoor zorgen dat bij toekomstige verkiezingen de inhoud en aanpak afwijken van het proces dat een vorige keer is doorlopen.

In het licht van bovenstaande constateringen is het van belang om te leren van de opgedane ervaringen. Het is altijd nuttig om na afloop expliciet stil te staan bij de volgende vragen:

- Heeft de risicoanalyse ons gebracht wat we ervan verwachtten?
- Zijn er zaken (inhoudelijk of qua proces) die we een volgende keer anders zouden willen doen?
- Welke elementen waren positief en moeten voor een volgende keer zeker worden vastgehouden?
- Hoe is de samenwerking met de diverse betrokkenen verlopen?

Afhankelijk van de door u gevolgde werkwijze is dit een evaluatie met interne betrokkenen, of voert u deze evaluatie uit samen met het externe bureau.

4.4 De eerste vergadering van het college

In de eerste vergadering van het nieuwe college worden belangrijke afspraken gemaakt voor de toekomstige samenwerking en worden de portefeuilleverdeling en onderlinge vervanging definitief vastgesteld. In het licht van de risicoanalyses integriteit is dit een belangrijk moment. Doorgaans is al eerder gecommuniceerd over een voorgenomen verdeling van portefeuilles, maar de definitieve verdeling wordt vastgesteld door het college in de eerste vergadering. Dit is het moment om integriteitsrisico's die met de verdeling van portefeuilles te ondervangen

zijn, direct weg te nemen. Meestal heeft dit slechts betrekking op het maken van afspraken ten aanzien van een klein onderdeel van de portefeuille. In de eerste vergaderingen worden ook de afspraken over de eigen werkwijze vastgelegd in een Reglement van Orde en worden belangrijke thema's voor de nabije toekomst bepaald.

De eerste collegevergadering is een uitgelezen kans om het thema integriteit periodiek op de agenda van het college te zetten en af te spreken relevante zaken bespreekbaar te maken en te houden. Het is beter om bij de start van het college een norm te stellen, dan tijdens de bestuursperiode. De eerste collegevergadering is ook een natuurlijk moment voor de net benoemde bestuurders om zaken die uit de risicoanalyse integriteit naar voren zijn gekomen – maar die nog niet eerder zijn benoemd – actief op tafel te leggen. Op een later moment kan er een hogere drempel worden ervaren om dit te doen.

4.5 Risicoanalyse als onderdeel van het integriteitsbeleid

Een risicoanalyse van een kandidaat-bestuurder is een instrument om risico's voor de benoeming in kaart te brengen en het integriteitsbewustzijn van de kandidaat (verder) te ontwikkelen. Het inzichtelijk maken en bespreken van integriteitsrisico's met de kandidaat helpt bij het bewustwordingsproces rondom integriteit. Op basis van de integriteitsrisico's kunnen er beheersmaatregelen opgesteld worden. Een risicoanalyse biedt de kandidaat en het bestuur concreet handelingsperspectief.

Een risicoanalyse is dus géén afvinklijst waaraan getoetst kan worden of een kandidaat-bestuurder integer is of niet. Ook wordt er geen uitspraak gedaan of een bestuurder wel of niet integer is en of een kandidaat wel de juiste competenties heeft. Uitspraken of een bestuurder wel of niet benoembaar is, anders dan het toetsen aan de benoembaarheidsvereisten, horen ook niet thuis in een risicoanalyse. Daarnaast is het uitvoeren van een risicoanalyse geen wettelijke verplichting. Het is en blijft de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers om de bestuurders te benoemen.

Een risicoanalyse is slechts een deel van het totale integriteitsbeleid van gemeenten. Gedurende de gehele bestuursperiode dient aandacht besteed te worden aan het thema integriteit, door bijvoorbeeld trainingen of intervisie binnen het college.

tot slot

Keuzemarge

Het onderwerp integriteit verdient in de hele bestuursperiode aandacht. Daar zijn allerlei instrumenten en technieken voor: van dilemmatrainingen tot intervisie en praktijksimulaties. Tegelijk is het zaak om niet door te slaan (integritis of integritisme). Ook is het belangrijk om te beseffen dat er vele manieren zijn om het onderwerp integriteit actueel te houden. Het is verstandig om hierover aan het begin van een bestuursperiode afspraken te maken, opdat het onderwerp proportionele aandacht krijgt. In ieder geval is het van belang dat de drempel laag ligt om het gesprek met elkaar aan te gaan. De inzet van instrumenten en technieken vraagt om afwegingen: wat doen we, en wanneer?

Tips

- Bewaar persoonsgegevens niet langer dan strikt noodzakelijk (AVG en archiefwetgeving zijn hierop van toepassing).
- Stel in de eerste collegevergadering expliciet de vraag of de definitieve verdeling van portefeuilles 'integriteitsproof' is.
- Maak van de eerste collegevergadering gebruik om het thema integriteit periodiek op de agenda van het college te plaatsen. Maak afspraken over 'wanneer' en 'hoe'.
- Bespreek in het college de uitkomsten van risicoanalyses met elkaar. Dit bevordert de onderlinge openheid en verlaagt de drempel om dilemma's met elkaar te bespreken. Spreek van tevoren af of de uitvoerder van de risicoanalyses hierbij wordt uitgenodigd als gespreksleider of adviseur.
- Plan een afspraak met de uitvoerder van de risicoanalyses om te evalueren. Leg de evaluatiepunten vast in een kort memo, dat bij de volgende verkiezingen gebruikt kan worden bij de voorbereiding.
- Zorg dat de burgemeester met elk van de wethouders een 'open lijn' heeft om het thema integriteit te bespreken.

Copyright © 2019

De inhoud van deze handleiding is voortgekomen uit een samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & adviesbureau Necker van Naem.

Feedback op deze handleiding?
Treft u informatie aan in dit document die niet meer van toepassing is of ontbreekt er voor u informatie? Dan stellen wij het op prijs als u ons dit laat weten, dan kunnen we dit in de volgende update van het document meenemen.

Voor hyperlinks in dit document die verwijzen naar een externe bron (zoals een webpagina) geldt dat Necker van Naem niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van de betreffende inhoud en daarmee niet de verantwoordelijkheid kan dragen voor de (juistheid van de) inhoud ervan.

U geeft ons feedback door een e-mail te sturen naar politiekeambtsdragers@minbzk.nl

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag