

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Internet-)consultatie conceptvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche.

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Met dit wetsvoorstel wordt de uitvoering van een risicoanalyse integriteit voor alle niet-kroonbenoemde decentrale bestuurders verplicht gesteld. Daarnaast normeert het wetsvoorstel de omgang met financiële belangen voor alle decentrale bestuurders. De groep van belanghebbenden bestaat voornamelijk uit de decentrale overheden (provincies, gemeenten, Caribisch Nederland en de waterschappen). Dit betreft eveneens burgers die binnen de jurisdictie van dergelijke bestuursorganen vallen, gezien het belang dat zij hebben bij het beleid en het bestaan van een integer bestuur, en bedrijven die de decentrale overheden kunnen ondersteunen bij de uitvoering van de risicoanalyse.

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Decentrale overheden, in het bijzonder niet-kroonbenoemde kandidaat-bestuurders, de raad, Provinciale Staten en de burgemeester/Commissaris van de Koning (*Direct*).
- Bedrijven (externe bureaus): gelet op hun eventuele rol ter ondersteuning van de uitvoering van de risicoanalyse (*Direct*).
- Burgers: Gezien hun belang bij een integer bestuur (*Indirect*).

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Decentrale overheden. Veel decentrale overheden maken in de praktijk al gebruik van de risicoanalyse en de norm van financiële belangen, niettemin in uiteenlopende vorm. Daarnaast beschikken verschillende particuliere bureaus die kunnen worden betrokken bij de uitvoering over kennis en ervaring ten aanzien van dit vraagstuk.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gesproken met verschillende belanghebbenden. Zo zijn verschillende actoren binnen de decentrale overheden bevroegd in het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de risicoanalyse, dat ter voorbereiding van het wetsvoorstel na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 werd uitgevoerd. Verder zijn de contouren van het voorstel in juni 2023 met alle betrokken beroeps- en belangenverenigingen besproken, en is met een aantal private uitvoerders van de risicoanalyse gesproken.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

- De risicoanalyse wordt beschouwd als een effectief middel om integriteitsrisico's in kaart te brengen en deze ook te verminderen. Het verrichten van de risicoanalyse gebeurt echter nog niet overal en ook niet altijd op adequate wijze. Zo werd in de inventarisatie van de uitvoeringspraktijk duidelijk dat er veel verschillen zijn in de reikwijdte, omgang met informatie en bronnen, uitvoering, enzovoort. Ook is een wettelijke grondslag noodzakelijk gelet op de verstrekkende aard van het instrument. Daarnaast ontbreken er bij de toepassing van de risicoanalyse in de praktijk de nodige waarborgen ter bescherming van de rechtszekerheid en persoonlijke levenssfeer van kandidaat-bestuurders.
- Sommige decentrale overheden hebben over de omgang met financiële belangen door hun bestuurders regels opgenomen in de lokale gedragscode. De varianten die gebruikt worden verschillen nogal hetgeen de rechtszekerheid van betrokkenen niet altijd ten goede komt. Regels over de omgang met financiële belangen zien op een fundamentele integriteitsnorm die grondrechten aangaande de persoonlijke levenssfeer en het eigendomsrecht van de kandidaat beperken. De regering is daarom van mening deze integriteitsnorm een specifieke wettelijke grondslag vereist.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Gebrek aan uniformiteit en een wettelijke grondslag, waarin duidelijke waarborgen en kwaliteitseisen zijn vastgelegd.

c) Wat is de omvang van het probleem?

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het antwoord op 1c en 1d is samengevoegd: de decentrale overheden zijn tot nu toe vrij gelaten in de vormgeving en toepassing van zowel de risicoanalyse integriteit als de regels omtrent financiële belangen. Het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de risicoanalyse heeft inzichtelijk gemaakt dat de wijze waarop risicoanalyses in gemeenten worden uitgevoerd zeer verschillend zijn, en dat dus uniformiteit en een wettelijke grondslag nodig is om te zorgen voor noodzakelijke kwaliteitswaarborgen. Het gaat dan om verschillende toetsingskaders, wisselende bronnen, andere procedures en een andere omgang met de uitkomsten van de risicoanalyse. Zo worden die uitkomsten soms niet gedeeld, soms ten dele gedeeld met de raad of in een beperkt aantal gevallen wordt alle, soms ook zeer persoonlijke, informatie met de raad gedeeld. Ook blijkt uit het onderzoek dat er veel verschillende typen uitvoerders zijn, waarbij in de meeste gevallen de burgemeester en een extern bureau – al dan niet – gezamenlijk de uitvoerder zijn.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zonder een wettelijke regeling worden verschillende belangrijke elementen van een goede risicoanalyse op een te diffuse manier toegepast door decentrale overheden, en ontbreken de noodzakelijke waarborgen t.a.v. rechtszekerheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer van kandidaat-bestuurders. Dit is onwenselijk gelet op de in potentie verstrekende aard van het instrument. Daarnaast is er een wettelijke grondslag nodig voor het financieel belang van bestuurders, omdat dit een fundamentele integriteitsnorm is die onder meer de persoonlijke levenssfeer van bestuurders inperkt.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een goed functionerend en integer openbaar bestuur te bevorderen. Dat is immers van groot belang voor het vertrouwen van mensen in de politiek. Daar spelen politieke ambtsdragers -waaronder bestuurders- een hele belangrijke rol in, omdat zij mede de verantwoordelijkheid dragen voor verschillende maatschappelijke opgaven waarbij verschillende belangen spelen. Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat deze politieke ambtsdragers eerlijk en betrouwbaar hun werk doen. Zij werken namelijk niet voor het effectueren van hun eigen belangen, maar voor het algemeen belang.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

- **Sociaal kapitaal** (Brede welvaart): **Capabele en verantwoorde instituties** (SDG 16).

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

De huidige praktijk en manieren waarop de risicoanalyse en de norm van het financieel belang reeds wordt gehanteerd in verschillende decentrale overheden laat zien dat zij bekend zijn met deze maatregelen, wat de kans op een goede toepassing na wettelijke verplichting groot maakt. Bovendien heeft het overgrote deel van de respondenten in de inventarisatie naar de uitvoeringspraktijk van de risicoanalyse aangegeven het instrument als effectief te ervaren met het oog op het in kaart brengen van integriteitsrisico's en om die ook vervolgens te mitigeren.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Een uniforme, nationale wettelijke verankering van zowel de risicoanalyse als de regeling die ziet op financiële belangen(-verstremgeling).

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

→ *Strategisch doel*: Bestuurlijke integriteit (op decentraal niveau).
→ *Operationeel doel*: Het preventief in kaart brengen van de bestaande integriteitsrisico's onder kandidaat-bestuurders op een manier die recht doet aan de rechtszekerheid en het recht op persoonlijke levenssfeer.
→ *Resultaten/Maken*: Het verankeren van de risicoanalyse en de ontoelaatbaarheid van financiële belangenverstremgeling. Daarmee de kans op intreding van (bepaalde) integriteitsrisico's mitigeren of volledig afwentelen, daar waar de raad (resp. provinciale staten, et cetera) op basis van de conclusies, aanbevelingen en beheersmaatregelen over kan gaan tot, hetzij af kan zien van, benoeming van de kandidaat-bestuurder.
→ *Activiteiten/Doen*: Controle op de naleving van de verplichting om kandidaat-bestuurders te onderwerpen aan een risicoanalyse en de opgave van onverenigbare financiële belangen. Voorts worden de eventuele beheersmaatregelen in het kader van de risicoanalyse openbaar gemaakt zodat ook het gesprek kan worden gevoerd over de opvolging daarvan.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleids optie?

- Voor kandidaat-wethouders verschaft dit wetsvoorstel de gewenste duidelijkheid en waarborgen alvorens zij onderworpen worden aan een risicoanalyse. Met dit voorstel wordt voor een groot aantal gemeenten aangesloten bij de huidige praktijk. Veel gemeenten laten immers al een risicoanalyse uitvoeren. Sommige gemeenten hebben de wijze waarop de uitvoering van een risicoanalyse wordt uitgevoerd vastgelegd in een verordening of in het reglement van orde. Voor zover dat niet verenigbaar is met dit voorstel, zullen gemeenten dat moeten aanpassen. Dit betreft een éénmalige inspanning. Dit betekent dat het met deze wetswijziging in overeenstemming brengen van het beleid voor decentrale overheden te overzien is. Hetzelfde geldt voor de werkwijze van externe bureaus die kunnen worden betrokken bij de uitvoering van een risicoanalyse.
- Het voorstel heeft verder geen administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu.
- Dit voorstel volgt de reeds ingezette ontwikkeling waarbij – zoals volgt uit de verrichte inventarisatie – reeds 96% van de responderende gemeenten gebruik maakt van het instrument van de uitvoering van een risicoanalyse. Het financieren van dergelijke onderdelen is voor gemeenten, provincies, waterschappen en Caribisch Nederland gewaarborgd doordat de begrotingsfondsen meestijgen met de rijksuitgaven in de vorm van het accres en in de toekomst door de koppeling aan het Bruto Binnenlands Product.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Ten behoeve van de voorbereiding van dit voorstel is conform de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden gewerkt.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Een wettelijke verankering van de risicoanalyse, inclusief een regeling die ziet op financiële belangen(-verstrengeling).

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

- Het voorstel houdt rekening met:
 - De doeltreffendheid en de doelmatigheid, aangezien het instrument in de praktijk, o.a. door wethouders en burgemeesters, al als effectief wordt ervaren. Het huidige voorstel zorgt voor een uniforme rechtsnorm, hetgeen bijdraagt aan de primaire doelstelling van het bevorderen van integriteit, alsmede de doelstelling die ziet op het bevorderen van de rechtszekerheid, de kwaliteit van de risicoanalyse en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
 - De uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen, gezien de overeenstemming met de huidige rechtspraktijk, waarin het instrument al breed wordt ingezet.
 - Brede maatschappelijke impact, gelet op de toegevoegde waarde die het instrument kan hebben op de integriteit van het decentrale bestuur.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- **Persoonlijke levenssfeer:** Maatregelen die strekken tot het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling of een andere aantasting van de integriteit kunnen een inbreuk vormen op het privéleven van de bestuurder en daarmee op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een dergelijke inbreuk moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Echter zien zowel het verbod op niet verenigbare financiële belangen als de verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit op het wettelijk borgen van maatregelen ter bevordering van de integriteit van de bestuurders.
- **Algemene Verordening Gegevensbescherming:** Voor de uitvoering van een risicoanalyse zullen persoonsgegevens verwerkt worden. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming kan dit enkel indien hiermee een legitiem doel wordt gediend. Het uiteindelijke doel van de uitvoering van een risicoanalyse is het bevorderen van de integriteit bij het decentraal bestuur.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De regering streeft naar inwerkingtreding van het wetsvoorstel vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. Na de verkiezingen zullen kandidaat-wethouders dan voor het eerst worden onderworpen aan een wettelijk verplichte risicoanalyse integriteit voorafgaand aan hun benoeming. Het is wenselijk de toepassing van de risicoanalyse te analyseren en de bevindingen vervolgens mee te nemen in de evaluatie. Daarvan zullen de resultaten worden gepubliceerd.