



Inventarisatie risicoanalyse integriteit bij kandidaat wethouders

I&O Research en DSP-Groep in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2023/006

Datum

januari 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs

Charlotte van Miltenburg (I&O Research)
Manja Abraham (DSP-Groep)
Jaap Bouwmeester (I&O Research)
Aline Petersen (DSP-Groep)

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 De handleiding basisscan integriteit	9
1.3 Doel en onderzoeksvragen	10
1.4 Methode	11
1.5 Leeswijzer	12
2 Voorbereiding op risicoanalyse integriteit	14
2.1 Bespreken van integriteitsrisico's voor benoeming wethouder	14
2.2 Keuze voor uitvoerder	17
2.3 Grondslag uitvoering risicoanalyse	19
2.4 Vergunningplicht en Data Protection Impact Assessment	21
3 Uitvoering risicoanalyse integriteit	22
3.1 Bronnen die geraadpleegd worden voor risicoanalyse	22
3.2 Relevantie bronnen volgens wethouders	26
3.3 Aspecten die aan bod komen in risicoanalyse	27
3.4 Uitvoering volgens handleiding	30
4 Rapporteren, bespreken en omgang met privacy	31
4.1 Bespreken van rapportage met wethouder	31
4.2 Delen van de rapportage binnen de gemeente	32
4.3 Omgang met persoonsgegevens	34
4.4 Bewaartermijn rapportage	36
5 Ervaringen met en effectiviteit van risicoanalyse integriteit	37
5.1 Effectiviteit van de risicoanalyse	37
5.2 Risicoanalyse als onderdeel van het integriteitsbeleid na benoeming	42
Conclusies	45
A Respons en weging	49
B Tabellen	51



Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

Een risicoanalyse integriteit (hierna: risicoanalyse) is een middel dat kan worden ingezet voorafgaand aan de benoeming van een bestuurder. Met een risicoanalyse wordt beoogd inzicht te krijgen in mogelijke integriteitsrisico's voor benoeming. Daarnaast dient een risicoanalyse het integriteitsbewustzijn van de kandidaat te stimuleren ter voorbereiding op en gedurende de bestuursperiode.

In 2019 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de 'handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders' (hierna: handleiding) opgesteld waarmee werd beoogd de werkwijze van de risicoanalyse te uniformeren. Daarnaast was het ministerie voornemens een verplichte risicoanalyse op te nemen in de Gemeentewet middels een nota van wijziging. Vanwege fundamentele kritiek van de Raad van State heeft de minister echter afgezien van indiening van deze nota en in plaats daarvan bereidt het ministerie hierover nu een zelfstandig wetsvoorstel voor. Om goede invulling te kunnen geven aan dit wetsvoorstel, en in navolging daarvan de handleiding bij te stellen, had het ministerie behoefte aan informatie over de uitvoeringspraktijk van risicoanalyses bij gemeenten.

Dit onderzoek, uitgevoerd door I&O Research en DSP-Groep, biedt inzicht in (1) de mate waarin gemeenten risicoanalyses inzetten, (2) de methoden die zij daarbij toepassen, (3) hoe uitvoerders omgaan met de rapportage en privacy en (4) wat de mogelijke effecten van de risicoanalyse zijn.

Uitvoering onderzoek

Voor dit onderzoek is een enquête uitgezet onder 344 burgemeesters (respons=47%) en 600 wethouders (respons=32%). Er is een weging toegepast naar gemeentegrootte waardoor de kwantitatieve uitkomsten op dit kenmerk representatief zijn voor het landelijk beeld. Vervolgens zijn interviews afgenomen met burgemeesters, wethouders, raadsgriffiers, gemeentesecretarissen, hoofden bureau integriteit van gemeenten, kabinetschefs en tot slot vertegenwoordigers van externe bureaus die risicoanalyses uitvoeren (in totaal 28 interviews).

1. Mate waarin gemeenten risicoanalyses inzetten

Meeste gemeenten maken gebruik van risicoanalyse integriteit

Het overgrote deel van de gemeenten voert een risicoanalyse integriteit uit (96%). De meeste gemeenten doen dit niet alleen bij de aanstelling van een nog niet eerder aangestelde wethouder, maar ook bij een herbenoemde wethouder (96%) of een tussentijdse vervanger (97%).

2. Methodes bij uitvoering risicoanalyse

Veel gemeenten maken gebruik van extern bureau

In de meeste gemeenten treedt de burgemeester op als opdrachtgever voor de risicoanalyse. Echter besteden zij de daadwerkelijke uitvoering vaak uit aan een externe partij zoals een adviesbureau of in enkele gevallen een advocatenkantoor. Hiervoor wordt gekozen vanwege de veronderstelde onafhankelijkheid en expertise die deze partijen hebben.



Daarnaast behoudt men door het inschakelen van een externe partij de nodige afstand met het oog op toekomstige samenwerking tussen gemeente en wethouder. Er zijn verder gemeenten die een eigen bureau, afdeling of commissie hebben ingericht die toeziet op het bewaken van integriteit en ook risicoanalyses uitvoert. Enkele gemeenten hechten daarentegen waarde aan de persoonlijke band die er bestaat tussen burgemeester en (kandidaat-)wethouder en voeren vanuit dat oogpunt de analyses zelf uit.

Een op tien gemeenten legt uitvoering niet vast

De uitvoering van de risicoanalyse is in 13 procent van de gemeenten niet vastgelegd. Gemeenten die dit wel doen leggen de uitvoering op uiteenlopende wijze(n) vast. Vastlegging in het reglement van orde is de meest voorkomende manier, gevolgd door vastlegging in een overeenkomst met het externe bureau (figuur 0.1).

Figuur 0.1 - Op welke manier is het uitvoeren van de risicoanalyse vastgelegd? Meerdere antwoorden mogelijk.

Basis: alle gemeenten die de uitvoering van de risicoanalyse hebben vastgelegd, n=130



Gesprek met kandidaat de standaard bij risicoanalyse, variatie in vragen

Een gesprek met de kandidaat blijkt bij de uitvoering van de risicoanalyse een standaard onderdeel. Er is hierbij wel variatie in het aantal en het soort vragen dat wordt gesteld. Zo geven enkele onderzoeksbureaus in de interviews aan dat zij casuïstiek toevoegen om kandidaten bewust te maken van mogelijke kwetsbaarheden. Vaak vult de kandidaat ter voorbereiding een vragenlijst in met vragen over risicogebieden, waarover later in het gesprek wordt doorgepraat.

De kandidaat dient verder vrijwel altijd een VOG en een cv te overhandigen. Een open bronnenonderzoek is vanzelfsprekend wanneer een extern bureau de risicoanalyse uitvoert (98%), maar wordt minder vaak door gemeenten zelf gedaan (78%). In 64 procent van de gemeenten wordt altijd naar een BKR-uittreksel gevraagd. Een referentenonderzoek wordt bij slechts een op de vijf (22%) gemeenten standaard uitgevoerd¹.

¹ In 11 procent van de gemeenten wordt nooit een BKR-uittreksel opgevraagd, 4 procent geeft aan dat het van de situatie afhankelijk is, 21 procent van de burgemeesters weet niet of er een BKR-uittreksel wordt gevraagd. Een referentenonderzoek wordt in 28 procent van de gemeenten nooit uitgevoerd, bij 11 procent is het afhankelijk van de situatie en 39 procent van de burgemeesters geeft aan het niet te weten.

Regelmatig ook andere personen betrokken bij de risicoanalyse

In de gesprekken tussen uitvoerder en kandidaat worden volgens wethouders meer dan eens nog andere personen betrokken als onderwerp van gesprek. Vaak is dat de partner (55%), minder vaak zijn dat vrienden (28%). Bij iets meer dan 10 procent van de wethouders werden de partner, organisaties waar de kandidaat bij betrokken is en (vorige) werkgevers ook bevraagd als referent.

Afhankelijkheid van kandidaat-wethouder is mogelijk risico

Veel respondenten, ook de geïnterviewde wethouders, wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de kandidaat-bestuurder bij het aanleveren van bronnen die uitvoerders gebruiken. Voor een groot deel leunen deze uitvoerders namelijk op de door de kandidaat aangeleverde informatie, verkregen via bijvoorbeeld de vragenlijst of het gesprek. Zodoende is het in theorie mogelijk dat informatie (al dan niet bewust) wordt achtergehouden waardoor risicovolle zaken niet of beperkt in beeld komen. Uitvoerders van de risicoanalyses verwachten echter dat dit in de praktijk weinig voorkomt, hoewel ze inzien dat dit niet is uit te sluiten. De geïnterviewde wethouders gaven aan dat zij mogelijke risico's ook zelf benoemden wanneer hier tijdens de risicoanalyse niet naar gevraagd werd.

Verschillende perspectieven op omgang met subjectieve en objectieve informatie

Uitvoerders van risicoanalyses gaan op verschillende manieren om met objectieve en subjectieve aspecten. Zo is het objectief vast te stellen dat iemand een bepaalde uiting op sociale media heeft gedaan, maar de mogelijke toekenning van een integriteitsrisico als gevolg is minder eenduidig. Verder maken de onderzoekende partijen verschillende afwegingen over wat relevant is om te vragen met het oog op de functie van wethouder. Hierbij is volgens een aantal respondenten de beoogde portefeuille van de wethouder van belang. Ook over de relevantie van het ophalen van volledige informatie over (het verleden van) de kandidaat en de privacy van de kandidaat bestaan verschillende ideeën.

Risicoanalyses in sommige gemeenten mogelijk van beperkte kwaliteit

Burgemeesters geven aan dat niet alle externe bureaus even diepgaand te werk gaan. Hoewel verschillende bureaus worden geloofd om hun expertise, noemen burgemeesters ook voorbeelden van situaties waarbij in de ogen van deze burgemeester slechts een beperkte set oppervlakkige vragen werd gesteld, of waarin een bureau onderzoek deed "zonder echt kritisch te kijken". Dit blijkt ook uit de ervaringen van de wethouders. Zo gaf de ene wethouder aan dat ze twee uitgebreide gesprekken had naar aanleiding van een ingevulde vragenlijst met een onderzoeker en notulist, terwijl een andere wethouder twee korte telefoongesprekken had en geen vragenlijst hoefde in te vullen.

Handleiding basisscan integriteit biedt basis, maar heeft ook beperkingen

De handleiding blijkt een belangrijke basis te zijn voor hoe gemeenten het proces van de risicoanalyse inrichten, maar de uitvoeringspraktijk loopt zoals in de voorgaande alinea's beschreven sterk uiteen. Gemeenten die de risicoanalyse zelf uitvoeren geven aan dat de handleiding belangrijk is geweest bij de inrichting van het proces, maar hebben nu behoefte aan een update. Bovendien ontbreekt het ook aan een actualisering van in de handleiding genoemde risicogebieden en een concept vragenlijst die kan worden voorgelegd aan kandidaat-wethouders. Deze vragenlijst kan bijvoorbeeld beschikbaar worden gesteld www.politiekeambtsdragers.nl.

3. Rapportage en privacy

Wethouders betrokken bij afronding rapportage

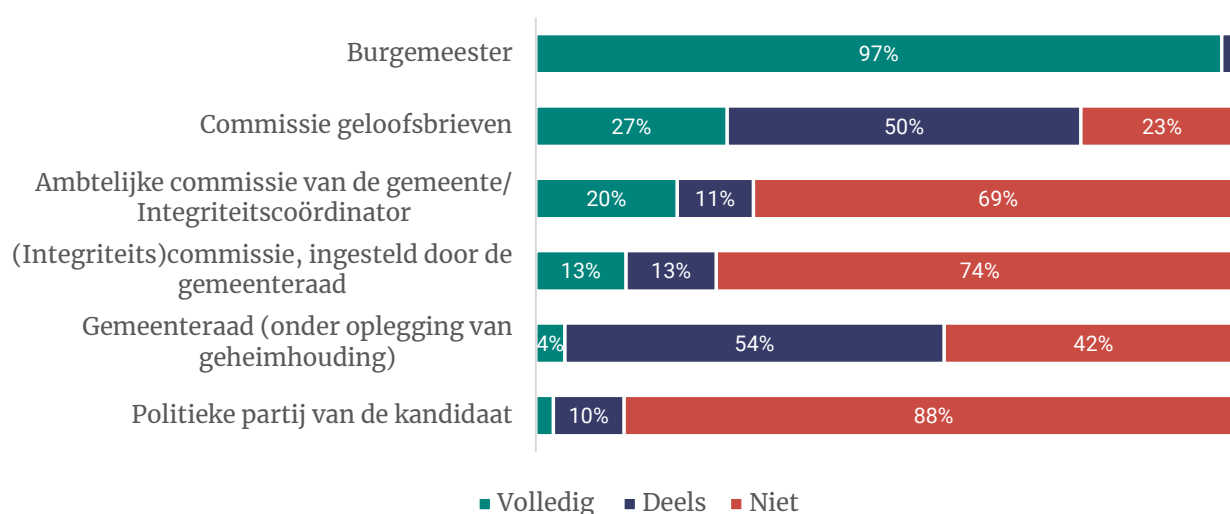
Wanneer de risicoanalyse is afgerond mogen kandidaat-wethouders vrijwel altijd reageren op de rapportage die is opgesteld door de uitvoerder (97%) en veelal vindt er ook een gesprek over de rapportage plaats tussen uitvoerder en kandidaat (88%). Enkele gemeenten geven aan dat een gesprek alleen plaatsvindt wanneer de inhoud van de rapportage daar aanleiding toe geeft.

Verdeeldheid over delen rapportage met gemeenteraad

Gemeenten gaan wisselend om met het delen van de rapportage met andere personen en partijen (figuur 0.2)

Figuur 0.2 - Met wie wordt de inhoud van de rapportage van de risicoanalyse doorgaans gedeeld?

Basis: gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156



Er zijn uiteenlopende opinies over met wie (onderdelen van) de rapportage gedeeld moet worden en specifiek welke informatie naar de burgemeester moet. Vertrouwelijkheid is een reden om beperkte informatie te delen, ook met de formele opdrachtgever van de risicoanalyse (vaak de burgemeester). Tevens is er verdeeldheid over de vraag of alle persoonlijke en privacygevoelige informatie uit het rapport naar de gemeenteraad moet. Veel gemeenten kiezen er nu wel voor om een samenvatting van het rapport te sturen naar de raad. De raad gaat immers over de benoeming van de wethouder. Wanneer in de samenvatting ook beheersmaatregelen staan (wat lang niet altijd het geval is), kan de raad hierop haar controlerende taak uitoefenen.

Proportionaliteit en subsidiariteit belangrijk afwegingskader – ook in kader van openbaarmaking

Met betrekking tot privacy benoemen betrokkenen vrijwel allemaal dat er sprake moet zijn van proportionaliteit en subsidiariteit. In dit kader worden de afwegingen voor het delen van het rapport gemaakt.

4. Effectiviteit

Risicoanalyse effectief middel om integriteitsrisico's mee in kaart te brengen en terug te dringen

Bijna alle burgemeesters die een risicoanalyse in (laten) zetten vinden het een effectief middel om integriteitsrisico's mee in kaart te brengen (92%). Daarnaast vindt 97 procent dat de uitkomsten van de risicoanalyse bijdragen aan het integriteitsbewustzijn van wethouders. De ervaringen van wethouders met risicoanalyses zijn echter uiteenlopend. De meeste wethouders zijn positief over de effectiviteit ervan (89%). Een iets kleiner deel (81%) zegt dat de risicoanalyse bijdroeg aan het vergroten van het integriteitsbewustzijn. Hoewel integriteit ook na benoeming van wethouders nog op de agenda staat, geeft een op de vijf wethouders (21%) aan dat (de uitkomsten van) de risicoanalyse na benoeming niet meer wordt gebruikt. Burgemeesters en wethouders vinden het na benoeming vooral belangrijk dat er open met elkaar gesproken kan worden over mogelijke integriteitsrisico's. Het wringt wanneer het gevoel leeft dat dit gesprek niet open plaats kan vinden.

Hulpmiddelen voor naleving van adviezen ontbreken

De geadviseerde beheersmaatregelen worden door wethouders doorgaans in de praktijk gebracht en opgevolgd. In een enkel geval gebeurt dit echter niet. In die gevallen zeggen burgemeesters geen of nauwelijks hulpmiddelen te hebben om de kandidaat alsnog daartoe te bewegen. Verder wordt benoemd dat de analyse een momentopname is. Ook na benoeming, gedurende de bestuursperiode, kunnen er nieuwe risico's ontstaan. Om deze reden zou hiervoor dan ook met regelmaat aandacht moeten zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een risicoanalyse integriteit is een middel dat kan worden ingezet voorafgaand aan de benoeming van een bestuurder. Het is allereerst bedoeld om inzicht te verkrijgen in mogelijke integriteitsrisico's voor de aanstaande bestuurder. Die risico's kunnen onder andere spelen op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied. Naar aanleiding van de risicoanalyse kunnen aanbevelingen en beheersmaatregelen worden geformuleerd om risico's op mogelijke integriteitsschendingen te voorkomen. Het voorkómen van integriteitskwesaties is in het belang van de kandidaat, maar ook in het belang van de legitimiteit en het imago van het openbaar bestuur. Ten tweede kan een overheidsorgaan een risicoanalyse inzetten om het integriteitsbewustzijn van de kandidaat te stimuleren. Het doorlopen van een risicoanalyse zorgt ervoor – zo is het idee – dat het onderwerp integriteit, met een veelheid aan facetten, gaat leven bij de kandidaat. Daarmee kan tevens een fundament gelegd worden om als bestuursleden tijdens de bestuursperiode regelmatig en laagdrempelig met elkaar te spreken over dilemma's.

Er bestaat nog weinig eenduidigheid waar het gaat om de methode en het proces van de risicoanalyses bij gemeenten, zo blijkt uit verkennende gesprekken die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2018 met gemeenten heeft gevoerd. Naar aanleiding van deze bevinding is in 2019 de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders² (hierna: handleiding) opgesteld waarmee werd beoogd een basis te leggen voor een zorgvuldige voorbereiding, uitvoering en borging van risicoanalyses, ter ondersteuning van bestuurders bij de afweging rond de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt en bij de formatie van een stabiel college of dagelijks bestuur. Ook was het ministerie voornemens een verplichte risicoanalyse op te nemen in de Gemeentewet middels een nota van wijziging op de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.³ De Raad van State had echter fundamentele kritiek op zowel de inhoud als de wettelijke vormgeving van de risicoanalyse.⁴ Daarom heeft de minister afgezien van indiening van de nota van wijziging bij de Tweede Kamer. In plaats daarvan wordt een zelfstandig wetsvoorstel voorbereid.

1.2 De handleiding basisscan integriteit

In de handleiding wordt het proces rondom een risicoanalyse in vier fasen opgedeeld: Afspreken, informeren, uitvoeren en borgen. Daarbij zijn meerdere personen betrokken. Bij gemeenten zijn dat: de burgemeester, de politieke partij van de kandidaat, de gemeenteraad, de raadsgriffier en de gemeentesecretaris. De uitvoering van een risicoanalyse staat nooit op zichzelf, zo stelt de handleiding. Opgedane ervaringen bieden weer input voor het voorbereiden van nieuwe risicoanalyses voor een volgende bestuursperiode.

² <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/handleiding-basisscan-integriteit/>

³ *Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur)*, 31 augustus 2020, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z15266&dossier=35546>

⁴ *Advies Raad van State inzake nota van wijziging risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders*, Staatscourant, 3 december 2021, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-48265.html>

Afbeelding 1 – Proces risicoanalyse integriteit (uit: handleiding basisscan integriteit)



De handleiding biedt handelings- en denkrichtingen. Het opvolgen van de handleiding is **niet verplicht** en er wordt ook niet op toegezien. Bewust is er voor gekozen om voldoende ruimte te bieden aan **maatwerk**, zodat rekening gehouden kan worden met de lokale context en de organisatie en de specifieke kenmerken van het ambt waarvoor de kandidaat zich heeft aangeboden. Dit in lijn met de decentrale verantwoordelijkheden zoals die zijn belegd bij gemeenten.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Ter voorbereiding op het wetsvoorstel is meer informatie over de *huidige* uitvoeringspraktijk van de risicoanalyse gewenst. Het doel van het onderzoek is dan ook inzicht verkrijgen in het gebruik en de effecten van risicoanalyses door gemeenten. De aanbevolen werkwijze die geformuleerd is in de handleiding dient in dit onderzoek als rode draad. Hieronder valt: (1) het inzetten van de risicoanalyse in het algemeen, (2) de methodologie die daarbij is toegepast, (3) de mogelijke effecten van de risicoanalyse en (4) omgang met privacy. Het ministerie beoogt de informatie uit dit onderzoek te gebruiken voor een nieuw te formuleren wetsvoorstel en in navolging daarvan een eventuele herziening van de handleiding. Aansluitend op het doel zijn de onderzoeksvragen verdeeld in vier categorieën:

Algemene informatie over het gebruik van de risicoanalyse

- In hoeverre en in welke situaties voeren gemeenten een risicoanalyse integriteit uit?
- Wie zijn uitvoerders van de risicoanalyse en waarop berust de keuze voor deze uitvoerder?
- Op welke manier hebben gemeenten de uitvoering van de risicoanalyse vastgelegd?
- Zijn gemeenten bekend met de handleiding basisscan integriteit?

Uitvoeringspraktijk

- Wordt de risicoanalyse integriteit uitgevoerd volgens de handleiding?
- Welke andere zaken die niet in de handleiding staan worden meegenomen in de risicoanalyse?

Rapportage en privacy

- Op welke manier gaan gemeenten om met privacy van kandidaat-wethouders?
- Hoe gaan gemeenten om met de rapportage van de risicoanalyse integriteit?

Effectiviteit

- Op welke manier brengen wethouders beheersmaatregelen uit de risicoanalyse in de praktijk?
- Op welke manier draagt de risicoanalyse bij aan het integriteitsbewustzijn van wethouders?
- Op welke manier staat het onderwerp integriteit na benoeming op de agenda?

1.4 Methode

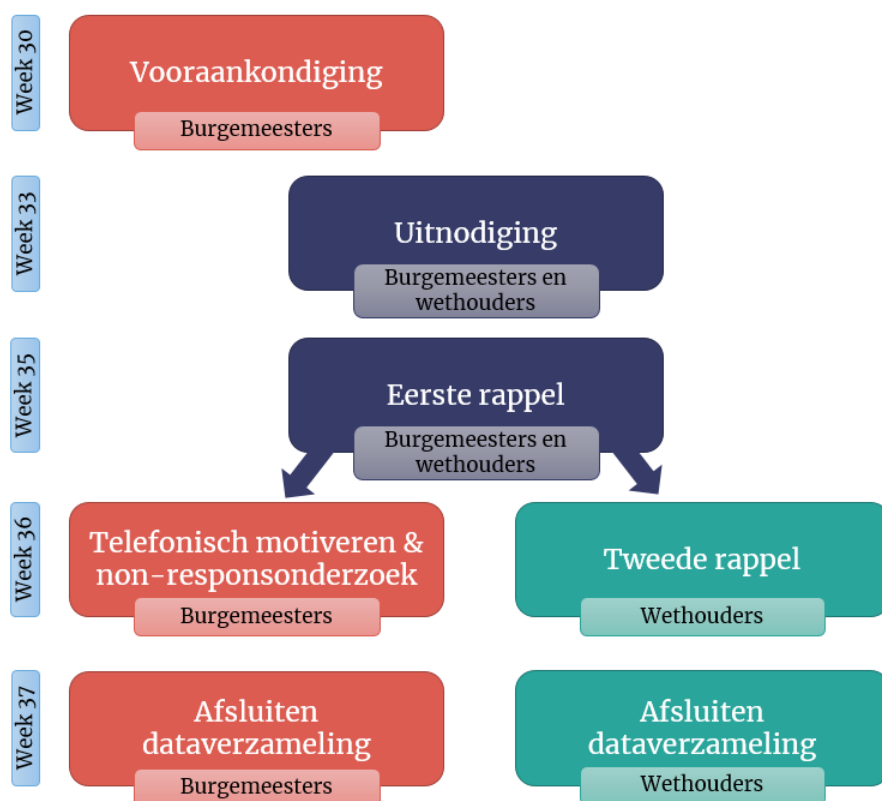
Dit onderzoek bestond uit een enquête onder burgemeesters en wethouders en vervolgens een kwalitatieve verdiepfingsfase waarin 28 interviews zijn afgenomen onder zeven verschillende doelgroepen. Voor het benaderen van burgemeesters en wethouders is samengewerkt met het onderzoeksbureau 'Overheid in Nederland'. Alle burgemeesters (n=344) zijn aangeschreven als vertegenwoordiger van de organisatie en verantwoordelijke voor het integriteitsbeleid binnen het college. De vragenlijst kon naar eigen inzicht ook (deels) ingevuld worden door de gemeentesecretaris of de griffier. Om tot een selectie van wethouders te komen (n=600) is een aselecte steekproef getrokken.

De vraagstelling van de enquête onder burgemeester was gericht op de wijze waarop binnen de gemeente invulling wordt gegeven aan de risicoanalyses bij kandidaat-wethouders. De enquête onder wethouders richtte zich op persoonlijke ervaringen met risicoanalyses.

Dataverzameling en respons

De online vragenlijst is voor burgemeesters en wethouders deels op dezelfde wijze en deels specifiek per doelgroep uitgezet. Onderstaande afbeelding weergeeft schematisch het verloop van de kwantitatieve dataverzameling.

Afbeelding 2. Stroomschema dataverzameling



Uiteindelijk vulden 163 burgemeesters (47%) en 215 wethouders (32%) de vragenlijst in. In bijlage A is de respons naar gemeentegrootte weergegeven.

Analyse en weging

Alleen respondenten die de vragenlijst volledig invulden zijn meegenomen in de analyse. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de twee doelgroepen is er een weging toegepast naar gemeentegrootte. Hiermee zijn de resultaten representatief voor alle gemeenten in Nederland wat betreft het inwonersaantal.

Statistische significantie

In dit onderzoek bekijken we waar mogelijk relevante verschillen tussen groepen, waaronder gemeenten van verschillende grootte. Vanwege het relatief kleine aantal grote gemeenten in Nederland (32 gemeenten hebben 100.000 inwoners of meer, 17 daarvan deden mee aan dit onderzoek) is er niet snel sprake van **statistische significantie** bij een p-waarde van 0.05, terwijl de uitkomsten wel **relevant** kunnen zijn voor de interpretatie. Verschillen tussen gemeentegrootte zullen we daarom beschrijven, ook al zijn ze niet statistisch significant.

Uitvoering kwalitatief onderzoek

Na afronding van het kwantitatieve onderzoek zijn 28 verdiepende interviews afgenomen onder zeven doelgroepen: burgemeesters, wethouders, raadsgriffiers, gemeentesecretarissen, hoofden bureau integriteit gemeenten, kabinetschefs van de commissaris van de Koning en tot slot vertegenwoordigers van externe bureaus die risicoanalyses uitvoeren (zie bijlage A voor een volledig overzicht). De selectie van burgemeesters, wethouders, griffiers en secretarissen is gemaakt aan de hand van de vragenlijst⁵. Respondenten konden na afronding van de vragenlijst aangeven of zij bereid waren deel te nemen aan een interview. Bij het maken van de selectie is gekeken naar variatie in vormen van risicoanalyses, grootte van de gemeente en provincie. Aanvullend zijn respondenten geworven via het netwerk van het ministerie van BZK. De externe bureaus zijn benaderd via het eigen netwerk van de onderzoekers van I&O Research en DSP-groep.

Uitkomsten op basis van zelfrapportage

De uitkomsten in dit onderzoek zijn gebaseerd op de kennis en ervaringen van betrokkenen bij de risicoanalyse. We hebben in dit onderzoek geen vergelijking gemaakt tussen de gegeven antwoorden en de daadwerkelijk gebruikte vragenlijsten, screeningsinstrumenten of rapportages. Hierdoor kunnen we de mogelijkheid tot sociaal wenselijke antwoorden niet uitsluiten. We hebben hier echter geen aanwijzingen voor: de interviews leveren hetzelfde beeld op als de enquête, en ook de verschillende bronnen en respondenten leveren geen tegenstrijdige informatie.

Daarbij kan het voorkomen dat de invuller van de vragenlijst (veelal burgemeester of wethouder) het antwoord op een vraag niet weet. Dit betekent echter niet dat het antwoord in de gemeente als geheel niet bekend is. In de formuleringen in dit rapport houden we hier rekening mee.

1.5 Leeswijzer

Het rapport volgt een chronologische indeling wat betreft de stappen in het proces van de risicoanalyse. We beginnen met de acties die ter voorbereiding van de risicoanalyse worden uitgevoerd (hoofdstuk twee). In hoofdstuk drie gaan we in op de daadwerkelijke uitvoering van

⁵ Het bleek dat ook enkele griffiers en secretarissen zich via de enquête hadden opgegeven.

de risicoanalyse. Hoofdstuk vier richt zijn op hoe er vervolgens met de rapportage van de risicoanalyse wordt omgegaan en op welke manier de privacy van de kandidaat-wethouder geborgd is. Hoofdstuk vijf ziet op het proces na het afronden van de risicoanalyse en heeft betrekking op de (ervaren) effectiviteit van de risicoanalyse en de handelingsbereidheid van de kandidaat-wethouder.

Per hoofdstuk komen kwantitatieve en kwalitatieve uitkomsten aan bod. Met pictogrammen is aangegeven of het onderdeel kwantitatieve uitkomsten betreft (uit de enquête, links) of kwalitatieve (uit diepte-interviews, rechts). Onder de kwantitatieve uitkomsten uit de enquête vallen ook de toelichtingen die respondenten geven in het open antwoordenveld. Deze staan aangegeven in een rood kader.



Verder geven we per vraag aan of de antwoordcategorie 'weet niet' of 'niet van toepassing' buiten de analyse gehouden is. Indien de percentages niet optellen tot 100 procent, is dit (tenzij anders aangegeven) het gevolg van afrondingsverschillen.

2 Voorbereiding op risicoanalyse integriteit

In dit eerste hoofdstuk bespreken we het aantal gemeenten dat een risicoanalyse uitvoert en in welke situaties gemeenten dat doen. Vervolgens gaan we in op de acties die een gemeente uitvoert voorafgaand aan de risicoanalyse: het kiezen van een uitvoerder en het vastleggen van de uitvoering.

2.1 Bespreken van integriteitsrisico's voor benoeming wethouder



Alle burgemeesters geven aan dat er in hun gemeente gebruiken, afspraken of regels zijn over het expliciet bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken hiervan voorafgaand aan de benoeming van wethouders. In het overgrote deel van de gemeenten gebeurt dit in de vorm van een risicoanalyse integriteit (96%). Grote gemeenten (100.000+ inwoners) kiezen er vaker dan kleine - en middelgrote gemeenten voor om 'op een andere wijze' aandacht te besteden aan mogelijke integriteitsrisico's voor de benoeming van wethouders.⁶

Tabel 2.1 – Zijn er in uw gemeenten gebruiken, afspraken of regels over het expliciet bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken hiervan voor benoeming van wethouders?

Basis: alle gemeenten, n=163

	Totaal	< 30.000 inwoners* (n=77)	30.000-100.000 inwoners (n=69)	>100.000 inwoners (n=17)
Ja, dit gebeurt in de vorm van een risicoanalyse integriteit	96%	96%	97%	88%
Ja, dit gebeurt op een andere wijze	4%	4%	3%	12%
Nee	0%	0%	0%	0%
Ik weet het niet	0%	0%	0%	0%

Herbenoemde wethouders en tussentijdse vervangers

De gemeenten die een risicoanalyse uitvoeren, zetten dit in alle gevallen in wanneer het gaat om een nog niet eerder benoemde kandidaat-wethouder. De meeste gemeenten doen dit ook wanneer het een herbenoemde wethouder (96%) of een tussentijdse vervanger (97%) betreft.

Tabel 2.2 - In hoeveel gevallen voert uw gemeente een risicoanalyse uit voorafgaand aan de benoeming van wethouders?

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	In alle gevallen	In de meeste gevallen	In sommige gevallen	Nooit
Niet eerder aangestelde kandidaat-wethouders	100%	0%	0%	0%
Herbenoemde wethouders	96%	1%	1%	3%
Tussentijdse vervangers	97%	0%	1%	2%

⁶ Het verschil is niet statistisch significant. Dit is te verklaren door het aantal grote gemeenten dat de vragenlijst invulde (n=17).



Een aantal gemeenten besteedt op een andere manier aandacht aan integriteitsrisico's. Deze gemeenten lichten hun keus en overweging in het veld voor open antwoorden toe. Uit de antwoorden valt op te maken dat sommige gemeenten de risicoanalyse per definitie zien als een toets die extern wordt uitgevoerd.

“Ik [=burgemeester, auteurs] voer samen met de gemeentesecretaris een gesprek met kandidaat-wethouders. Een expliciete keus dit zo te doen en niet een (extern uitgevoerde) analyse te doen.” (<30.000 inwoners)

“Onduidelijkheid in de regelgeving en het feit dat er veel commerciële aanbieders in de markt voor vaak hoge bedragen onduidelijke diensten leveren. Vandaar dat hier een eigen methode is gebruikt.” (<30.000 inwoners)

“Te zwaar middel, kandidaten zijn bekend.” (<30.000 inwoners)

“Er is voor gekozen het te houden bij een stevig intern gesprek met kandidaat wethouders en later tijdens constituerend beraad. Toegevoegde waarde van een risicoanalyse wordt niet groot genoeg gevonden. Verantwoordelijkheid ligt op de eerste plaats bij (kandidaat) wethouders zelf.” (30.000-100.000 inwoners)

“We doen een integriteitstoets via een gesprek en vragen om een VOG.” (>100.000 inwoners)

“Wij hebben een beperkte toets voor benoeming en een uitgebreide risicoanalyse circa vier maanden na benoeming.” (>100.000 inwoners)



In de interviews hebben we betrokkenen gevraagd naar het proces van voorbereiding en de inrichting van de risicoanalyse voor wethouders.

De burgemeesters die we spraken, geven aan dat kandidaat-wethouders worden gescreend middels een risicoanalyse nadat ze bekend zijn geworden in de formatiefase. Zij schetsen het beeld dat ze in principe geen onderscheid maken tussen herbenoemde wethouders of nieuwe kandidaat-wethouders. Een risicoanalyse vindt plaats, ook als dat al eerder is gebeurd. Burgemeesters benoemen dat ze het belangrijk vinden dat iedereen langs dezelfde lat gelegd wordt.

“Toch wilde ik van iedereen een nieuw rapport. Er kunnen in de tussentijd dingen gebeurd zijn waar niemand weet van heeft.” (burgemeester)

Hetzelfde geldt, zo geven zij aan, voor kandidaat-wethouders die tijdens de bestuursperiode worden voorgedragen, bijvoorbeeld nadat een wethouder is opgestapt of wanneer het college is gevallen.



Een gemeente die niet standaard een risicoanalyse uitvoert bij herbenoeming van wethouders licht toe dat dit onder andere te maken heeft met de tijd die verstreken is sinds de laatste benoeming.

“Als er minder dan 2 jaar ervoor een risicoanalyse is uitgevoerd, bespreek ik die met de wethouder met de vraag of er iets gewijzigd is. Als dat niet het geval is, wordt geen nieuwe analyse uitgevoerd.”

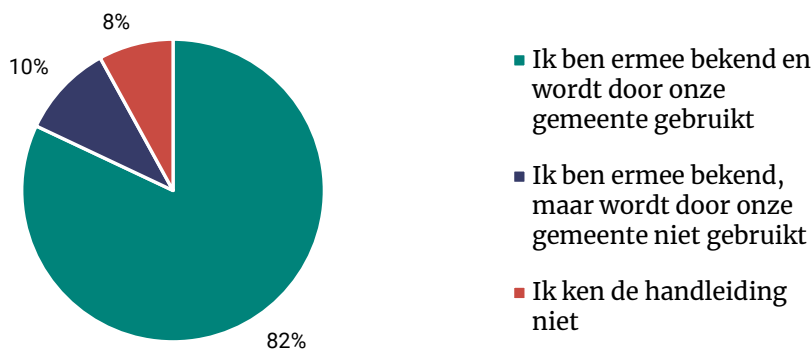
Enkele zittende wethouders geven aan dat zij gedurende hun loopbaan als wethouder een ontwikkeling hebben gezien. Waar in het begin (vanaf 2014) alleen wethouders die ondernemer waren werden onderworpen aan een risicoanalyse, wordt dit nu bij alle kandidaat-wethouders gedaan. Wethouders juichen deze ontwikkeling toe.

Gebruik handleiding basisscan integriteit

Negen op de tien gemeenten zijn bekend met de handleiding basisscan integriteit (92%). Ruim acht op de tien gebruiken de handleiding bovendien.

Figuur 2.1 - In 2019 heeft het ministerie van BZK de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders opgesteld. Bent u bekend met deze handleiding?

Basis: alle gemeenten, n=163



Ook de kleinere groep gemeenten die aangeeft niet middels een risicoanalyse integriteit, maar in een andere vorm aandacht te besteden aan integriteitsrisico's (tabel 2.1) is bekend met, of gebruikt de handleiding.



Verschillende burgemeesters vertelden dat de handleiding een belangrijke basis vormt voor de manier waarop ze de risicoanalyse vormgeven. Zo geeft een middelgrote gemeente aan dat ze erg geholpen waren met de stappen die worden beschreven in de handleiding. De daadwerkelijke uitvoering verschilt echter sterk per gemeente zoals hieronder blijkt. Overigens is dit conform de handleiding: er wordt ruimte geboden voor maatwerk zodat rekening kan worden gehouden met de lokale context en de specifieke kenmerken van het ambt.

Ten aanzien van de uitvoering zien we veel variatie in de rol van de burgemeester en de uitvoerigheid van de analyse. In de ene gemeente voert de burgemeester uitgebreide gesprekken met kandidaat-wethouders en pakt de burgemeester de rol van opdrachtgever zwaar op. Ook is er een voorbeeld waarbij de burgemeester de gesprekken met kandidaat-wethouders zelf voerde, en

het externe bureau aanschoof in een adviserende rol. In weer andere gemeenten krijgen burgemeesters alleen een rapport te zien van het bureau en voeren ze op basis daarvan een gesprek met de kandidaat. In enkele gemeenten gaat de screening op basis van vertrouwen en 'ons kent ons'. Er wordt dan geen extern bureau ingezet en een beperkte risicoanalyse uitgevoerd. Het gesprek met de burgemeester speelt in deze een grote rol. Tot slot zien we ook dat een aantal gemeenten een rol toebedeelt aan de griffier.

Voor de grote steden valt op dat zij zwaar inzetten op integriteit en voor iedere stap van de risicoanalyse een duidelijk afwegingskader hebben.

2.2 Keuze voor uitvoerder

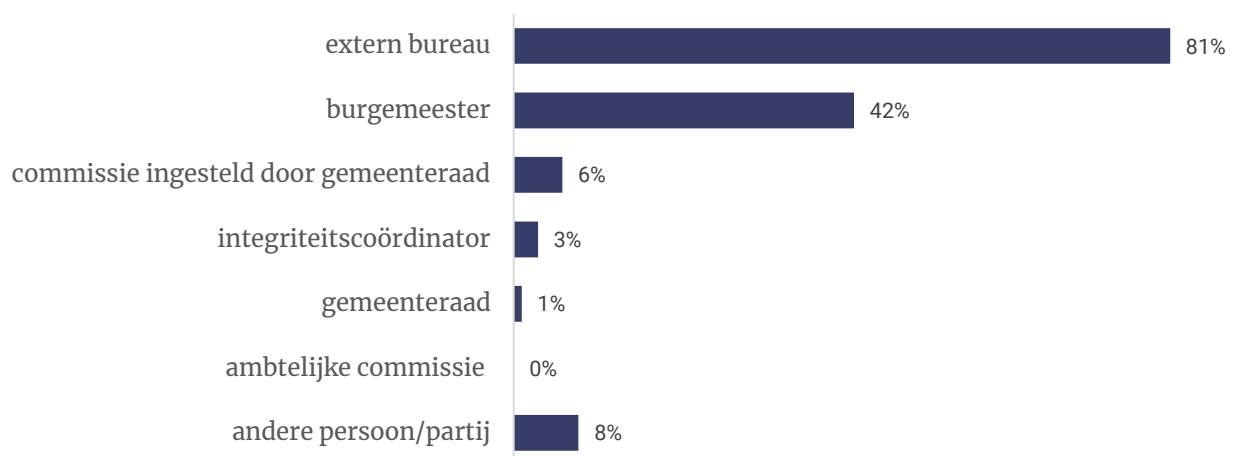


Gevraagd naar wie uitvoerders van de risicoanalyse zijn geweest *sinds 2018*, benoemt 66 procent van de burgemeesters dat er één uitvoerder is geweest en 21 procent benoemt twee verschillende. Het overige deel (9%) heeft drie of meer uitvoerders gehad.

In totaal is in 81 procent van de gemeenten wel eens een extern bureau opgetreden als uitvoerder en 42 procent zegt dat de burgemeester uitvoerder van de analyse is geweest (of daarbij betrokken is). In aanzienlijk kleinere mate zijn commissies ingesteld door de gemeenteraad (6%), een integriteitscoördinator (3%) of de gemeenteraad (1%) als uitvoerder aangewezen. Er zijn geen gemeenten die een ambtelijke commissie ingezet hebben om de risicoanalyse uit te voeren.

Figuur 2.2 - Wie is/wie zijn de uitvoerder(s) van de risicoanalyse? Kruis alle personen/partijen aan die sinds 2018 risicoanalyses hebben uitgevoerd (meerdere antwoorden mogelijk).

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156



Bij gemeenten met één uitvoerder sinds 2018 koos 77 procent steeds voor een extern bureau en 17 procent benoemde de burgemeester als enige uitvoerder. Dat maakt dat een groot deel van de gemeenten op dit moment gebruik maakt van extern bureaus, al dan niet gecombineerd met een andere uitvoerder of persoon betrokken bij het proces.

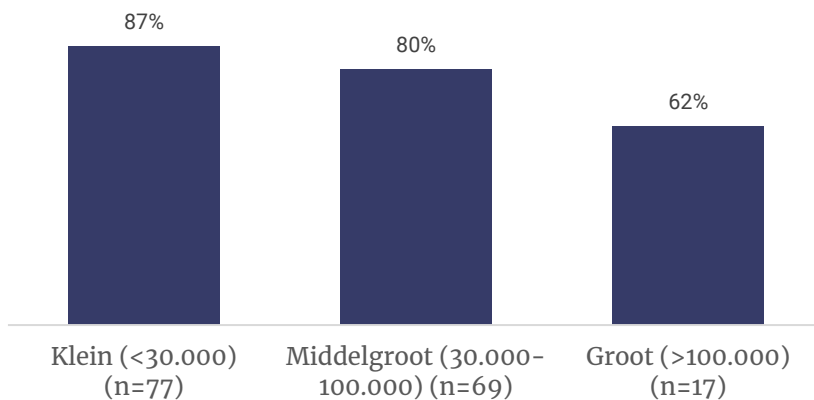
Gemeenten die meerdere uitvoerders kennen, lichten dit in het open antwoordenveld grofweg op twee manieren toe: zij zijn overgestapt naar een extern bureau of de gemeente kent sinds 2018 (en mogelijk al eerder) een gedeelde uitvoering. Het betreft in het laatste geval dan vaak een combinatie van een extern bureau en de burgemeester. In enkele gevallen is tevens de griffier of een andere ondersteuner betrokken. De burgemeester fungeert als opdrachtgever en/of voert gesprekken op basis van de rapportage die is opgesteld door het externe bureau; het externe bureau voert de daadwerkelijke analyse uit.

“Het feitelijke onderzoek wordt uitgevoerd door een extern bureau. De bespreking van de resultaten van het onderzoek met de kandidaat-wethouder vindt plaats door de burgemeester in aanwezigheid van en met ondersteuning een adviseur vanuit het team HR.”

Wanneer we inzoomen op de verschillen tussen gemeenten die wel en niet gebruik maken van een extern bureau zien we dat de 100.000+-gemeenten minder vaak van externe partijen gebruik maken dan kleine (<30.000 inwoners) en middelgrote (30.000-100.000 inwoners) gemeenten.

Figuur 2.3 – Percentage gemeenten dat gebruik maakt(e) van een extern bureau voor de uitvoering van de risicoanalyse, uitgesplitst naar gemeentegrootte.

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156



In de interviews is verder ingegaan op de verschillende uitvoerders van de risicoanalyses en welke overwegingen hierbij een rol spelen. De gemeenten die de risicoanalyses te laten uitvoeren door een extern bureau doen dit veelal omdat zij vinden dat de expertise voor het doen van de analyse niet voldoende in huis is en/of omdat zij belang hechten aan uitvoering door een onafhankelijke partij.

Aanvullend wordt door diverse respondenten aangegeven dat de inzet van een extern bureau ervoor zorgt dat de ambtelijke organisatie of de burgemeester niet meer kennis over een kandidaat krijgt dan nodig. Immers, de burgemeester moet bij benoeming de bestuursperiode samenwerken met de (kandidaat) wethouder en extra informatie kan de relatie in sommige gevallen bemoeilijken. Verder ligt door het inschakelen van een extern bureau de verantwoordelijkheid voor integriteit (symbolisch) meer bij de individuele kandidaat dan bij de burgemeester. Al met al zorgt deze werkwijze voor de nodige afstand tussen de kandidaat-wethouder en burgemeester (en raad). Dit helpt depolitiseren.

We spraken ook met enkele gemeenten die de uitvoering van de risicoanalyse bewust niet door een externe partij laten uitvoeren. Zij lichten hun keus als volgt toe:

- In een G4-gemeente wordt binnen de ambtelijke organisatie nadrukkelijk ingezet op bestuurlijke integriteit. Er is een team Bestuurlijke Integriteit bestaande uit drie personen. Dit team voert samen met de burgemeester en gemeentesecretaris de risicoanalyse uit zonder een extern bureau. Ze hebben gezamenlijk voldoende expertise en vinden dat zij beter in staat zijn de risicoanalyse voor de eigen kandidaten uit te voeren dan een partij van buiten. Daarbij is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor een goede integriteitstoets waardoor de burgemeester minder (politiek-bestuurlijk) kwetsbaar is dan wanneer hij of zij de analyse alleen zou doen.
- In een middelgrote gemeente heeft men geen extern bureau ingehuurd maar een commissie integriteit ingesteld. Deze commissie, bestaande uit de burgemeester en drie raadsleden, heeft als taak het screenen van kandidaat-wethouders en het opstellen van een advies over beheersmaatregelen. De raad en de burgemeester hebben op deze wijze gedeelde verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de risicoanalyse. Indien nodig schakelen zij alsnog een bureau in om aanvullende gesprekken te voeren. De commissie blijft na de benoemingen in stand en treedt op bij vermeende integriteitsschendingen tijdens de bestuursperiode.
- In een kleine gemeente wordt ook geen extern bureau ingehuurd voor de risicoanalyse. Hier is de gedachte dat de kandidaten lokaal en daarmee bekend zijn. De burgemeester weet zelf wie het zijn en wat hun achtergrond is. Een externe screening vinden zij daarom niet meer nodig.

Keuze bureau

Er zijn op dit moment twee grote gespecialiseerde bureaus die verantwoordelijk zijn voor de risicoanalyses in circa twee derde van de gemeenten. Daarnaast zijn er diverse andere bureaus die deze analyses doen. Grofweg zijn deze diverse bureaus in te delen in 1) bureaus die zich op een of andere manier bezig houden met integriteitstekwesties, en 2) advocatenbureaus, waarbij de risicoanalyse vanuit een meer juridische inslag wordt gemaakt.

Gemeenten geven aan doorgaans te kiezen voor een bureau waarmee ze al contacten hebben. Bijvoorbeeld omdat de bureaus eerder een risicoanalyse hebben uitgevoerd, voorlichting of trainingen hebben gegeven op gebied van integriteit en/of geadviseerd hebben rondom een integriteitstekwestie in de praktijk. In twee derde van de gevallen is dat dus een van de twee grote gespecialiseerde bureaus.

In de praktijk contracteert de gemeentesecretaris het extern bureau doorgaans (ruim) voorafgaand aan de verkiezingen. Gemeenten zijn van mening dat het bureau dat zij kiezen goed de onafhankelijkheid kan bewaken en beschikt over de nodige expertise. Toch zijn niet alle gemeenten tevreden. Een enkele gemeente merkt wel op dat de door een bureau gehanteerde vragenlijst erg summier is. Zij hebben hun vraagtekens of hiermee de risico's voldoende in kaart worden gebracht.

2.3 Grondslag uitvoering risicoanalyse



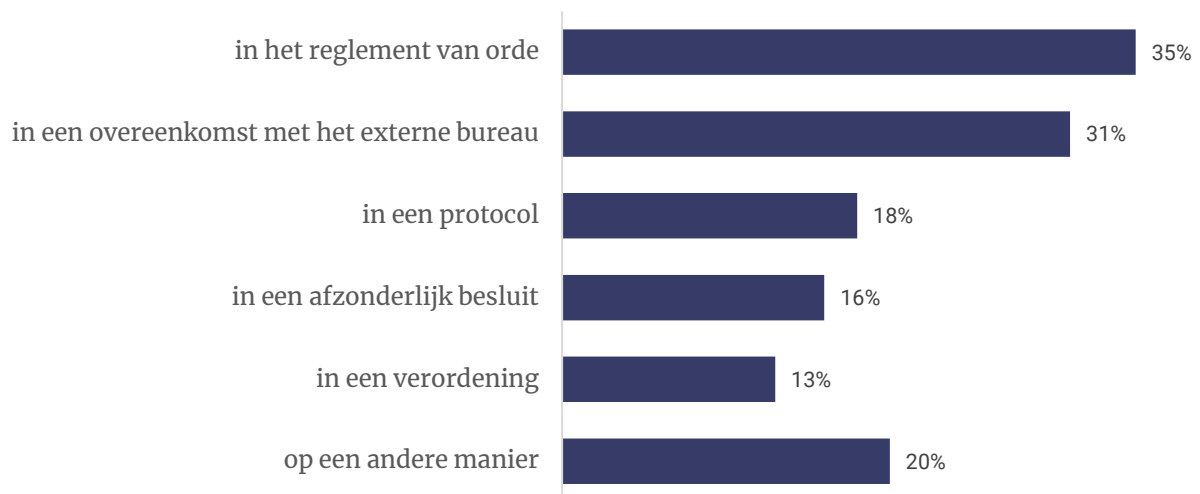
De handleiding adviseert om de uitvoering en werkwijze vast te leggen in het Reglement van Orde of in een Verordening (bestuurlijke integriteit). Het blijkt dat gemeenten op dit moment op uiteenlopende wijzen omgaan met de vastlegging.

Allereerst heeft een op de acht (13%) gemeenten de uitvoering van de risicoanalyse niet vastgelegd. Daarnaast heeft een kwart van de gemeenten (die de uitvoering wel vastlegden) dit niet op één maar op meerdere manieren gedaan.

Het reglement van orde is de meest voorkomende manier. Meer dan een derde (35%) geeft aan dat het uitvoeren van de risicoanalyse (onder andere) hierin is vastgelegd. Bij drie op de tien (31%) gemeenten wordt de uitvoering vastgelegd in een overeenkomst met het externe bureau. In mindere mate maken gemeenten gebruik van een protocol (18%), een afzonderlijk besluit (16%) of een verordening (13%).

Figuur 2.4 - Op welke manier is het uitvoeren van de risicoanalyse vastgelegd? Meerdere antwoorden mogelijk.

Basis: alle gemeenten die de uitvoering van de risicoanalyse hebben vastgelegd, n=130



Andere manieren om de uitvoering vast te leggen

Dat er geen eenduidige manier van vastleggen is blijkt ook uit de open antwoorden, waarin aanvullend op de hierboven beschreven manieren een scala aan andere manieren wordt genoemd. Dit zijn:

- Door middel van een afspraak in agendacommissie met procesduiding;
- Door middel van een afspraak met fractievoorzitters;
- Door middel van een afspraak met het presidium;
- Door middel van afspraken tussen burgemeester en fractievoorzitters;
- Door middel van afspraken van de burgemeester met de raad;
- In een overdrachtsdocument van de gemeenteraad;
- In afsprakendocument met politieke partijen;
- In de reguliere werkbeschrijvingen;
- In ene door de gemeenteraad vastgestelde nota over het integriteitsbeleid;
- In een verslag van het gesprek tussen de burgemeester en de kandidaat wethouders;
- In een convenant;
- Het is vermeld in de gedragscode;
- In een toelichting bij het reglement van orde;
- Via een in de raad vastgestelde integriteitscyclus.



In de interviews is verder gevraagd naar de wijze waarop risicoanalyses in de organisatie zijn geborgd. In alle door ons gesproken gemeenten zijn burgemeesters opdrachtgever voor de risicoanalyses. In de praktijk worden zij veelal ondersteund door secretarissen (de eerst aangewezen om het college te ondersteunen).

Aanvullend proberen gemeenten al bij kandidaatstelling (ook) verantwoordelijkheid bij de politieke partijen te leggen door hen op de hoogte te brengen van waar ze op moeten letten bij het selecteren en voordragen van potentiële kandidaten. Dit blijft echter een aandachtspunt, want niet alle politieke partijen voelen zich hierop aangesproken. Zo vertelt een respondent dat een voorlichtingsavond voor politieke partijen werd afgeblazen omdat er geen interesse voor was.

2.4 Vergunningplicht en Data Protection Impact Assessment



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 het uitvoeren van risicoanalyses bij (kandidaat)-bestuurders. Alleen bureaus met een vergunning mogen deze werkzaamheden verrichten.

Voor de helft van de burgemeesters is het onbekend of het externe bureaus dat door de gemeente werd ingeschakeld beschikt over een vergunning op grond van de Wpbr. Binnen de groep die het wel weet geeft twee procent geeft aan dat het bureau niet over deze vergunning beschikt.

Daarnaast weet driekwart van de burgemeesters niet hoe vaak er een data protection impact assessment wordt uitgevoerd voorafgaand aan de uitvoering van de risicoanalyse. Dertig procent van de burgemeesters die hier wel van op de hoogte zijn zegt dat er wel eens een DPIA wordt gedaan.

3 Uitvoering risicoanalyse integriteit

In dit hoofdstuk laten we zien op welke wijze(n) gemeenten de risicoanalyse integriteit in de praktijk uitvoeren: welke bronnen worden geraadpleegd en op welke aspecten wordt getoetst? Daarnaast komt aan bod hoe wethouders deze uitvoeringspraktijk ervaren.

3.1 Bronnen die geraadpleegd worden voor risicoanalyse

Om de risicoanalyse uit te voeren kan men gebruik maken van verschillende bronnen. Deze bronnen kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën, die in onderstaande afbeelding weergegeven zijn.

Afbeelding 3.1 – Bronnen voor de risicoanalyse integriteit (uit: handleiding basisscan integriteit)

Informatie die de kandidaat zelf aanlevert	Externe informatiebronnen	Gesprek
<ul style="list-style-type: none"> • Curriculum Vitae • Verklaring Omtrent het Gedrag • BKR-verklaring • Ingevulde vragenlijst 	<ul style="list-style-type: none"> • Openbare bronnen • Referenties 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse bronnen • Gesprek met de kandidaat



Welke bronnen al dan niet geraadpleegd worden varieert tussen gemeenten, maar een gesprek met de kandidaat blijkt in ieder geval de standaard te zijn (99%). Daarnaast dient de kandidaat in vrijwel alle gemeenten die een risicoanalyse uitvoeren een VOG (98%) en een CV (95%) te overhandigen.

Bovendien is het ook gebruikelijk om een vragenlijst over integriteit af te nemen (97%) en open bronnenonderzoek te doen (87%). Minder vanzelfsprekend lijkt het om een uittreksel van het BKR-register op te vragen. Dit wordt bij twee derde (64%) van de gemeenten altijd gedaan, en bij 11 procent nooit. Een referentenonderzoek is het aspect dat het minst vaak wordt ingezet. In slechts 22 procent van de gemeenten gebeurt dit altijd.

Tabel 3.1 - Van welke bronnen wordt gebruik gemaakt in de risicoanalyse?

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	In alle gevallen	In de meeste gevallen	In sommige gevallen	Nooit	Weet niet
Persoonlijk gesprek met de kandidaat	99%	0%	1%	0%	0%
VOG (door kandidaat overhandigd)	98%	1%	0%	1%	1%
Vragenlijst over integriteit	97%	2%	0%	0%	1%
CV (door kandidaat overhandigd)	95%	1%	0%	0%	4%
Open bronnenonderzoek	87%	0%	3%	2%	8%
BKR uittreksel (door kandidaat overhandigd)	64%	3%	1%	11%	21%
Referenties (door kandidaat overhandigd)	22%	3%	8%	28%	39%



Wanneer een externe partij de risicoanalyse uitvoert wordt vaker gevraagd naar een BKR-uittreksel en naar referenties dan wanneer gemeenten de analyse intern beleggen. Ook is er variatie in de wijze waarop er wordt omgegaan met het openbare bronnenonderzoek. Bij een externe partij als uitvoerder is dit vaker de standaard (98%) dan wanneer dit niet zo is (78%). In [tabel B.1](#) in de bijlage is de volledige tabel weergegeven.

Personen betrokken bij risicoanalyse

De uitvoerder van de risicoanalyse betreft volgens wethouders meer dan eens nog andere personen als onderwerp van gesprek. Het vaakst is dat de partner, het minst vaak zijn vrienden onderdeel van de risicoanalyse. Bij meer dan tien procent van de wethouders werden de partner, organisaties waar de kandidaat bij betrokken is en (vorige) werkgevers zelf bevraagd of gehoord als onderdeel van de risicoanalyse. Verhoudingsgewijs wordt de voormalig werkgever van de kandidaat relatief vaak bevraagd of gehoord.

Tabel 3.2 – Welke personen werden naast de wethouder betrokken bij de risicoanalyse? (zonder 'weet niet' en 'niet van toepassing')

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196

	Betrokken als onderwerp van gesprek	Gevraagd/gehoord als onderdeel van toets	Niet betrokken
Partner van de kandidaat wethouder	55%	11%	33%
Organisaties waar de kandidaat-wethouder betrokken is	49%	13%	38%
Kinderen	45%	8%	47%
Andere familie	39%	9%	52%
(vorige) werkgevers	35%	13%	52%
Vrienden	28%	5%	67%



In de gesprekken met onderzoekende partijen, of dat nu een extern bureau, de burgemeester of een commissie is, is nader ingegaan op de bronnen die geraadpleegd worden in de analyse. Ook ten aanzien van geraadpleegde bronnen geldt een grote variëteit tussen de gemeenten (en uitvoerders).

Waar het ene bureau gebruik maakt van een combinatie van bronnen, zoals opgevraagde objectieve informatie (VOG, BRK, et cetera), open-bronnenonderzoek (Google, soms ook Facebook en media), een (uitgebreide) vragenlijst, een gesprek met de kandidaat en referentenonderzoek, houdt het andere bureau het bij de combinatie van een open-bronnenonderzoek en een gesprek of objectieve bronnen en een gesprek. Vaak betreft het een (selectie van) bronnen die zijn genoemd in de handleiding basisscan integriteit. Overigens blijkt dat niet alle betrokken partijen en wethouders achteraf scherp hebben welke bronnen precies zijn gebruikt.

Informatie die kandidaat zelf aanlevert

In de gesprekken met bureaus die risicoanalyses uitvoeren wordt het beeld bevestigd over de bronnen die in meer en mindere mate geraadpleegd worden. Een verplichting is bijvoorbeeld om een VOG te overhandigen. De BKR-registratie wordt daarentegen niet in alle gemeenten opgevraagd, zoals ook bleek uit de enquête. Kandidaten kunnen dit ook, wanneer het wordt

gevraagd, weigeren omdat het geen wettelijk vereiste is. Sommige onderzoeksbureaus maken hier vervolgens een aantekening van om er in het gesprek op terug te komen. Eén van de gesproken onderzoeksbureaus vraagt de kandidaat om een uittreksel van het diploma van de hoogst genoten opleiding. Dit bureau geeft aan dat zij dit doen om te controleren of het curriculum vitae waarheidsgetrouw is, niet om het opleidingsniveau van de wethouder te toetsen.

Vragenlijsten

De vragenlijst is bedoeld om informatie te verkrijgen over de relevante risicogebieden. Deze vragenlijst wordt door de onderzoekende partijen gezien als een essentieel en leidend onderdeel van de risicoanalyse, zo geven ze aan in het gesprek. De externe bureaus hebben doorgaans een vragenlijst klaarliggen. Gemeenten die wij spraken die –al dan niet met de inzet van commissies of een eigen bureau – zelf de risicoanalyse uitvoeren stelden een vragenlijst op aan de hand van de handleiding. Er komen vragen aan bod over de persoonlijke en financiële situatie van de kandidaat, maar ook vragen over nevenfuncties en bekendheid met de gedragscode. Het valt op dat er een variëteit is in de diepgang van de vragenlijsten. Een griffier van een kleine gemeente geeft aan dat de vragenlijst beperkt is tot het uitvragen van de benoembaarheidsvereisten.

De antwoorden op de vragenlijst vormen de basis voor het individuele gesprek dat het bureau met de kandidaat voert. In dit gesprek wordt op basis van de antwoorden ingegaan op mogelijke integriteitsrisico's. Een onderzoeksbureau stelt extra vragen over het imago en de reputatie van de kandidaat om na te gaan of de kandidaat mogelijk chantabel is.

Open bronnenonderzoek

In aanvulling op de aangeleverde informatie voeren enkele bureaus ook een (semi-)open bronnenonderzoek uit naar de kandidaat. Dit gebeurt onder meer door het gebruik van een zoekmachine zoals Google, een screening van sociale media en een check bij de Kamer van Koophandel (KvK). Via de KvK kan nagezocht worden of iemand nevenfuncties heeft die hij of zij niet heeft opgegeven in de vragenlijst. Vanwege een beperking van de KvK-site (bedrijven staan geregistreerd onder een adres en niet op naam), wordt soms ook het UWO-register geraadpleegd. Een bureau geeft aan dat de bevindingen met name in het gesprek aan de orde komen als blijkt dat een kandidaat niet volledig is geweest bij het invullen van de vragenlijst. Echter gebeurt dat zelden volgens dit bureau. Ook kan het zo zijn dat bijvoorbeeld een niet in de vragenlijst vermelde (neven)functie online een volwaardige functie lijkt te zijn, terwijl vervolgens uit het gesprek blijkt dat dit niet zo is.

Een onderzoeksbureau raadpleegt het insolventieregister en het Centraal curatele en bewindsregister. Dit bureau vindt het belangrijk om te weten of iemand onder bewind staat en de reden waarom. In dit register is ook te zien of een kandidaat ooit failliet is verklaard. Het hoeft volgens dit bureau niet zo te zijn dat dit een beletsel is voor benoeming maar het kan wel een risico zijn.

Referentenonderzoek

Diverse onderzoeksbureaus –maar niet allemaal – gebruiken een referentenonderzoek om het 'krachtenveld' in kaart te brengen. De bureaus vragen de kandidaat om met referenten te komen, bijvoorbeeld de meest recente werkgever. Als een kandidaat in conflict is vertrokken bij de werkgever, is het volgens het bureau beter om daar aan de voorkant transparant over te zijn, dan



dat er tijdens de periode over wordt gesproken in de media en/of dat de persoon daarmee chantabel wordt. Er zijn verschillende externe bureaus die aangeven zich vooral te richten op de persoonlijke omgeving, omdat het inwinnen van referenties van vorige werkgevers volgens hen geen meerwaarde heeft.

Een burgemeester uit een middelgrote gemeente geeft aan dat zij (ook) kijken naar de fysieke leefomgeving van de kandidaat. Het doel daarvan is om zicht te krijgen op de invloeden die mensen om de kandidaat heen kunnen hebben. Dit kan heel breed zijn, bijvoorbeeld door te kijken naar de sportclubs van kinderen of de functies van partners. Een burgemeester van een grote gemeente geeft aan dat zij referenten alleen raadpleegt als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld als sociale media of krantenberichten blijk geven van een eerdere integriteitskwesitie. Nog een andere burgemeester, die een extern bureau opdracht gaf voor de analyse, mistte het referentenonderzoek als onderdeel van de risicoanalyse. Er zijn ook tegenstanders van het referentenonderzoek:

“In de Wet Bevordering Integriteit is in de toelichting de optie om te spreken met anderen dan de kandidaat zelf opgenomen, maar daar heb ik moeite mee. Daar is geen wettelijke basis voor. Je krijgt dan een ander gesprek met de kandidaat, want die weet dat ook met anderen gesproken wordt. De hakken gaan dan wat meer in het zand. Het gaat hier om politieke bestuurders die door een partij naar voren wordt geschoven. Er zal een reden voor zijn dat die persoon naar voren is geschoven. Inwinnen van referentie van andere werkgever heeft geen meerwaarde want het gaat hier om een bestuurdersfunctie. Daarvoor heb je andere beoordelingscriteria.”

Gesprek

Als de antwoorden op de vragenlijst bekend zijn, voeren de meeste onderzoekende partijen (onderzoeksbureaus, burgemeesters of commissies) een gesprek met de kandidaat-wethouder. In dit gesprek wordt aan de hand van een checklist (zie [§3.3 aspecten](#)) en de uitkomsten van de verzamelde informatie een gesprek gevoerd met de kandidaat. We zien hier opnieuw een bandbreedte: sommige bureaus voeren relatief korte telefonische gesprekken. Andere bureaus doen dit zeer uitvoerig en in persoon.

Daarbij geven enkele (van de vijf gesproken) onderzoeksbureaus aan dat zij – vaak in het gesprek, soms al in de vragenlijst – casuïstiek toevoegen. Het gaat hierbij om situaties die kunnen voorkomen in de bestuursperiode, of dilemma’s met betrekking tot integriteitskwesities. De casuïstiek is bedoeld om kandidaten bewust te maken van mogelijke kwetsbaarheden. Door deze casuïstiek en dilemma’s valt tevens iets te zeggen over hoe zorgvuldig kandidaten keuzes afwegen en of iemand hulplijnen durft in te schakelen bij twijfels.

Eigen verantwoordelijkheid wethouders bij aanleveren informatie

Veel respondenten, ook de geïnterviewde wethouders, wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de kandidaat-bestuurder bij het aanleveren van bronnen die uitvoerders gebruiken. Voor een groot deel leunen deze uitvoerders namelijk op de door de kandidaat aangeleverde informatie, verkregen via bijvoorbeeld de vragenlijst of het gesprek. Zoals een kabinetschef het verwoordt:

“De verantwoordelijkheid ligt bij de kandidaat zelf om de juiste en volledige informatie te leveren. Later in je verantwoordingsplicht ben je ook verantwoordelijk. We moeten niet



doorschieten: in principe ben je gewoon benoembaar als je aan de vereisten van passief kiesrecht voldoet.”

Zodoende is het in theorie mogelijk dat informatie (al dan niet bewust) wordt achtergehouden waardoor risicovolle zaken niet of beperkt in beeld komen. Uitvoerders van de risicoanalyses verwachten echter dat dit in de praktijk weinig voorkomt, maar geven ook aan dat het niet uit te sluiten is. In sommige gesprekken wordt genoemd dat men meer bronnen zou kunnen raadplegen dan nu gebeurt, maar dit gebeurt niet omdat dit niet proportioneel wordt geacht. In principe is iedere burger benoembaar als wethouder als voldaan wordt aan de benoembaarheidsvereisten.

3.2 Relevantie bronnen volgens wethouders



Het merendeel van de wethouders vindt de aspecten waarop getoetst wordt relevant, maar een op de zeven wethouders geeft aan dat er ook onderdelen zijn die ze niet relevant vinden voor hun benoeming.

Figuur 3.1 - Hoe beoordeelt u de relevantie van de door u genoemde onderdelen van de risicoanalyse?

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196



Tabel 3.3 laat indicatief zien dat de langstzittende wethouders de relevantie van de bronnen die gebruikt worden voor het onderzoek het laagst inschatten.

Tabel 3.3- Hoe beoordeelt u de relevantie van de door u genoemde onderdelen van de risicoanalyse?

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196

	0-3 jaar (n=113)	4-7 jaar (n=55)	8 jaar of langer (n=26)
Ik vind al deze onderdelen relevant voor mijn benoeming tot wethouder	83%	91%	73%
Ik vind een deel van deze onderdelen relevant	16%	9%	23%
Ik vind deze onderdelen grotendeels niet relevant	0%	0%	4%
Ik vind geen van deze onderdelen relevant	1%	0%	0%



De wethouders die de onderdelen deels of geheel niet relevant vinden, noemen daarbij met name het BRK-uitreksel en de Verklaring Omtrent Gedrag. Ze zeggen dat deze documenten slechts 'voor de Bühne' zijn.

“VOG is onzin. Behalve dat het publicitair veel waarde heeft maar inhoudelijk voegt het niets toe.”

Ook vragen over vrijwilligerswerk vinden meerdere deelnemers niet relevant. Het gaat dan niet zozeer om bestuursfuncties, maar het in de praktijk uitvoeren van vrijwilligerswerk, zoals het fluiten van voetbalwedstrijden

“De mate waarin maatschappelijke betrokkenheid (goede doelen stichting met onroerende zaken binnen de gemeente) als risico aangemerkt wordt.”

“Vrijwilligerswerk. Geen wedstrijden fluiten bij mijn voetbalvereniging. Vrijwilliger zwembad e.d.”

Verder gaven twee wethouders het volgende mee:

“Alle onderdelen vond ik niet relevant. Integriteit zit in de persoon. Ik heb geen integriteitsonderzoek nodig om te weten of iets strijdig is met mijn portefeuille. Dat stemmetje heeft iedereen. Of je er iets mee doet wordt niet bepaald door een integriteitsonderzoek.”

“Er ontstond een discussie (niet in de negatieve zin van het woord, maar er ontstond een geanimeerd gesprek) over tot welke familiale graad er wordt gegaan m.b.t. het stellen van bepaalde vragen en/of informatie. Dit gebeurde eveneens bij de eigen vriendenkring. Dit ging bij beide aspecten wel heel ver terwijl dit niet als zodanig vooraf is aangegeven zodat ik mij er ook niet op had kunnen voorbereiden.”

3.3 Aspecten die aan bod komen in risicoanalyse



Met de verschillende bronnen kan naar uiteenlopende aspecten worden gekeken. De Gemeentewet biedt een aantal aanknopingspunten. Er 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 zijn enkele bepalingen opgenomen in de wet. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de relevante wetsartikelen. Deze aspecten zijn ook opgenomen in de handleiding basisscan integriteit.⁷

⁷ In het kader van dit onderzoek ligt de focus op deze aspecten. De uitvraag geeft enkel informatie over de mate waarin gemeenten deze aspecten aan bod laten komen (kwantiteit), maar zegt niets over de manier waarop zij dat doen (kwaliteit). Een toelichting hierop is aan bod gekomen tijdens diepte-interviews, zie hiervoor pagina 24.

Tabel 3.4 – reikwijdte van de risicoanalyse (uit: handleiding basisscan integriteit, 2019)

Onderwerp	Wet	Artikelnummer
Benoembaarheidsvereisten	Gemeentewet	Artikel 36a jo. artikel 10
Onverenigbare betrekkingen	Gemeentewet	Artikel 36b
Verboden handelingen	Gemeentewet	Artikel 41c jo. artikel 15
Nevenfuncties	Gemeentewet	Artikel 41b
Persoonlijke belangen	Gemeentewet	Artikel 28 jo. artikel 58

Wat betreft de wettelijke benoembaarheidsvereisten zoals in artikel 36a jo 10 Gemeentewet valt op dat de leeftijd van de kandidaat in 20 procent niet wordt ‘getoetst’. Wellicht omdat er geen twijfel over de leeftijd bestaat.

Tabel 3.5 - Op welke aspecten wordt de integriteit van de betreffende kandidaat getoetst in de risicoanalyse?

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	Ja	Nee	Weet niet ⁸
Woonplaats (art. 36a jo art. 10)	92%	5%	3%
Kiesgerechtigheid (art. 36a jo art. 10)	83%	10%	7%
Leeftijd (art. 36a jo art. 10)	73%	20%	7%

Veel overige aspecten die in de handleiding benoemd worden lijken ook vrijwel altijd aan bod te komen in de risicoanalyse. Het minst vaak kijkt men naar de eerdere omgang met geschenken, juistheid van opleidingen en diploma’s, en verlofregeling en terugkeergaranties.

Tabel 3.6 - Op welke aspecten wordt de integriteit van de betreffende kandidaat getoetst in de risicoanalyse?

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	Ja	Nee	Weet niet
Huidige en recent beëindigde nevenfuncties (art. 41b)	98%	0%	2%
Belang in ondernemingen voor zover een relatie met de gemeente (financieel belang bij organisatie of onderneming zoals inkomsten, onroerend goed, aandelen, ect.)	98%	0%	2%
Activiteiten voor verenigingen en stichtingen	98%	1%	2%
Huidige functies	97%	0%	3%
Toetsing aan overheidsfuncties die een wethouder niet mag uitvoeren gedurende zijn zittingsperiode (art. 36b)	96%	2%	2%
Juridische belangen (bijv. subsidie- of opdrachtrelaties met de gemeente)	96%		4%
Gedragingen/voorvallen die kandidaat wellicht chantabel kunnen maken	90%	1%	8%
Eigendom van vastgoed of gronden gelegen in de gemeente	90%	3%	8%

⁸ De categorie ‘weet niet’ geeft aan dat de invuller van de vragenlijst niet weet of er op dit betreffende aspect getoetst wordt. Het betekent niet dat dit binnen de gehele organisatie niet bekend is.

Strafblad en lopende juridische procedures	90%	4%	6%
Toetsing aan handelingen die een wethouder niet mag uitvoeren (art. 41c jo. art. 15)	89%	2%	10%
Conflicten met gemeente	88%	2%	10%
Relevante informatie overige familieleden in relatie tot belangen van de gemeente	87%	2%	11%
Arbeidsverleden	85%	4%	11%
Belangenverstrengeling en/of al weleens onthouden van stemming	80%	3%	17%
Schulden	81%	7%	12%
Bekendheid met gedragscode integriteit gemeente	76%	9%	15%
Gedrag op sociale media	68%	9%	23%
Omgang met verstrekte geschenken en diensten	62%	14%	24%
Juistheid opleidingen en diploma's	55%	14%	30%
Verlofregeling of terugkeergarantie	49%	21%	31%



In de gesprekken met onderzoekende partijen is verder ingegaan op de aspecten die worden onderzocht. Het valt op dat er veel verschillen zijn in de aspecten die verschillende onderzoekende partijen bekijken (ook tussen bureaus onderling) .

Zo wordt duidelijk dat uitvoerders op wisselende wijzen omgaan met de balans tussen objectieve en subjectieve aspecten. Hetzelfde geldt voor de balans tussen het ophalen van volledige informatie over (het verleden van) de kandidaat en de privacy van de kandidaat.

Benoembaarheidsvereisten

Alle externe bureaus gaan na of voldaan wordt aan de wettelijke benoembaarheidsvereisten. De gesproken gemeenten die de risicoanalyse zelf uitvoeren, gaan deze wettelijke vereisten ook na. In de meeste van deze gemeenten is dat dan de taak van de commissie geloofsbrieven. Sommige gemeenten geven er echter de voorkeur aan dat het onderzoeksbureau deze taak ook op zich neemt.

Niet wettelijke aspecten

Dat onderzoekende partijen verschillend om gaan met de niet-wettelijke aspecten voor benoeming kan gezien alle variatie worden verwacht. Zo is het objectief vast te stellen dat iemand een bepaalde uiting op sociale media heeft gedaan, de mogelijke toekenning van een integriteitsrisico als gevolg is minder eenduidig. Want wanneer vormt een geplaatst bericht een risico voor integriteit? Hierover zegt een onderzoeksbureau:

“Je hebt zwart wit kaders, daarbinnen is het helder wat een risico is en wat niet. Je probeert het grijze gebied in kaart te brengen. In het grijze gebied bevinden zich de subjectieve risico's. Je kijkt naar wat de buitenwereld misschien een probleem zou kunnen vinden. De beeldvorming is de meest subjectieve bron.”

Een griffier van een gemeente geeft aan dat aan de formele vereisten het meest belang wordt gehecht. Deze griffier heeft niet meegemaakt dat een subjectieve bron de doorslag gaf.

De onderzoekende partijen maken ieder hun eigen afweging over wat relevante risicogebieden zijn voor de functie van wethouder. Als voorbeeld gaf een wethouder aan dat tijdens het risicoanalysegesprek aan bod was gekomen dat hij een bepaalde voorkeur voor een voetbalclub op sociale media had geuit, en dat dit volgens het onderzoekende bureau niet handig zou zijn bij benoeming. Dit was volgens deze wethouder daarentegen niet relevant voor zijn functie. Volgens een ander bureau zijn er geen strakke scheidslijnen tussen wat een risico is en wat niet. Ook is de invulling van het wethouderschap nog van belang volgens een gemeentesecretaris:

“Gedrag op sociale media is op zich geen parameter voor integriteit. Schulden hoeft niet per se een probleem te zijn, behalve als je wethouder financiën bent. De context of aanstaande portefeuille is belangrijker voor welke aspecten relevant zijn.”

3.4 Uitvoering volgens handleiding



Zoals we eerder vermeldden, wordt het overgrote deel van de risicoanalyses uitgevoerd door externe bureaus. Met name twee grote bureaus hebben veel ervaring op het gebied van risicoanalyses. Zij geven uitvoering aan de risicoanalyses in lijn met de handleiding.

Sterker nog, op basis van hun ervaringen is destijds de handleiding integriteit opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK. Beide bureaus hebben een uitgebreid instrumentarium voor het uitvoeren van de analyses, zoals vragenlijsten die voorafgaand aan de kandidaat-bestuurders worden voorgelegd, interviewtopics en screeningslijsten.

In hoeverre andere bureaus de handleiding strikt volgen varieert. Zo blijkt uit gesprekken dat niet alle bureaus even diepgaand te werk gaan. Er worden door betrokken respondenten voorbeelden genoemd waarin door bureaus slechts een beperkte set oppervlakkige vragen werd gesteld, of waarin bureaus onderzoeken doen “zonder echt kritisch te kijken”. Omdat bureaus de informatie bij zichzelf houden kan een gemeente nooit controleren wat er besproken en opgegeven is. De onderzoekers geven hierbij aan dat geen onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de externe bureaus en dat deze indruk is gebaseerd op gesprekken.

Dit blijkt ook uit de ervaringen van de wethouders. Zo gaf de ene wethouder aan dat ze twee uitgebreide gesprekken had naar aanleiding van een ingevulde vragenlijst met een onderzoeker en verslaglegger, op het gemeentehuis en digitaal, terwijl een andere wethouder twee korte telefoongesprekken had en geen vragenlijst hoefde in te vullen.

Enkele gemeenten voeren de risicoanalyses zelf uit. Zij geven aan dat de handleiding belangrijk is geweest bij de inrichting van het proces maar zien hierin nog wel beperkingen. Zo is er behoefte aan een update van de handleiding en ontbreekt het vooral nog aan een geactualiseerde vragenlijst die kan worden voorgelegd aan kandidaat-wethouders. Een enkele burgemeester geeft aan de handleiding voor risicoanalyses niet handzaam te vinden en gebruikt een handreiking geschreven door het RIEC, gericht op het voorkomen van ondermijning bij de politieke partijen.

4 Rapporteren, bespreken en omgang met privacy

Na de analyse zijn er verschillende varianten van rapporteren denkbaar. Een volledig rapport, een samenvatting waarin alleen de eindconclusies zijn opgenomen of een mondelinge terugkoppeling. Daarbij kunnen verschillende personen op verschillende momenten betrokken zijn. In dit hoofdstuk bespreken we hoe er wordt omgegaan met de rapportage van de risicoanalyse. Onderdeel daarvan is hoe de privacy van de wethouder gewaarborgd blijft.

4.1 Bespreken van rapportage met wethouder



Wanneer er op basis van de bronnen en/of gesprekken een rapportage met de uitkomsten van de analyse is opgesteld heeft de kandidaat-wethouder volgens burgemeesters vrijwel altijd de mogelijkheid om hierop te reageren (97%). Slechts in twee procent van de gemeenten is dit zelden het geval. Ook vindt in het merendeel van de gemeenten (88%) een gesprek plaats met de kandidaat-wethouder op basis van de rapportage.

Tabel 4.1 – Mogelijkheid tot reactie en gesprek naar aanleiding van rapportage (burgemeesters)

Basis: gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	Heeft de kandidaat-wethouder de mogelijkheid om te reageren op de conceptrapportage met de uitkomsten van de risicoanalyse?	Vindt er op basis van de rapportage een gesprek plaats met de kandidaat-wethouder?
Altijd	97%	88%
Meestal	0%	2%
Soms	0%	9%
Zelden	2%	0%
Nooit	0%	1%

Wethouders scheppen een iets minder positief beeld. Vier procent van de wethouders geeft aan dat zij niet mochten reageren op de conceptrapportage, en meer dan een derde geeft aan dat er geen gesprek plaatsvond naar aanleiding van de rapportage.

Tabel 4.2 – Mogelijkheid tot reactie en gesprek naar aanleiding van rapportage (wethouders)

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196

	Had u bij de meest recente risicoanalyse de mogelijkheid om te reageren op de conceptrapportage met de uitkomsten van de meest recente risicoanalyse?	Vond er naar aanleiding van de rapportage een gesprek met u plaats?
Ja	93%	65%
Nee	4%	34%
Weet ik niet (meer)	3%	1%

Wanneer een gesprek met de kandidaat-wethouder op basis van de rapportage niet vanzelfsprekend is, maar verschilt per geval, lijkt dat voor deze gemeenten af te hangen van de inhoud van de rapportage en of die aanknopingspunten biedt voor een gesprek.

“Afhankelijk van het verslag en de inhoud ervan. Als er niets bijzonders te melden valt, vindt er geen gesprek plaats.”

“Als er geen specifieke risico’s worden benoemd in het rapport voer ik geen apart gesprek voor installatie als wethouder. Wel is het thema integriteit regelmatig (=jaarlijks) op de agenda.”

“Meestal is de kandidaat wethouder het eens met de rapportage en vindt hij of zij een gesprek niet nodig.”

4.2 Delen van de rapportage binnen de gemeente

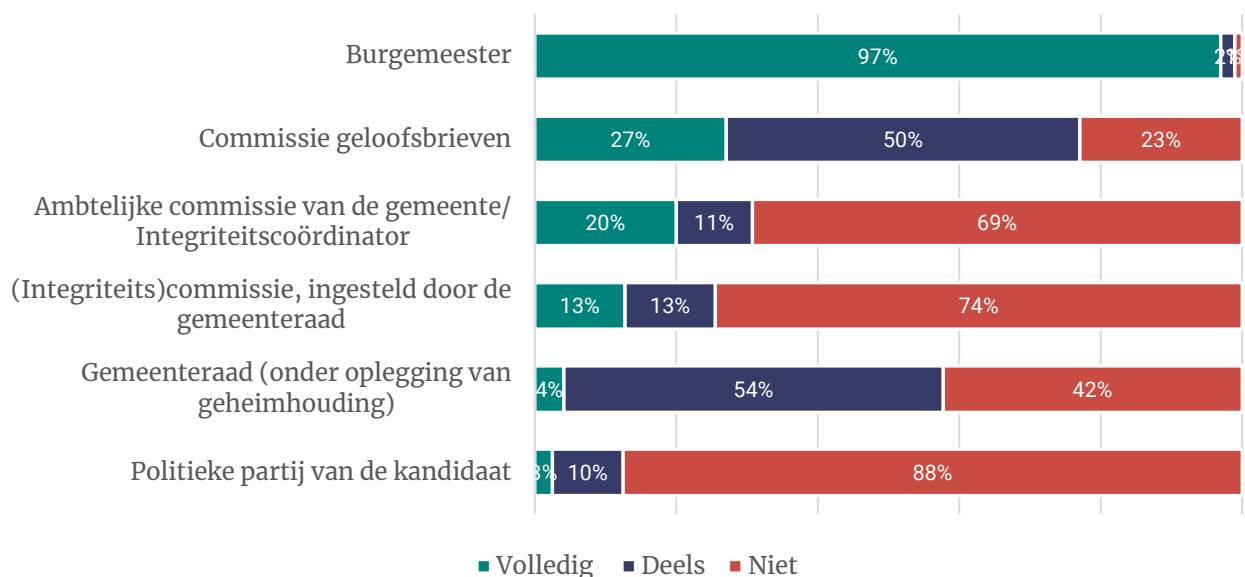


Bijna alle gemeenten die een integriteitstoets uitvoeren, delen na afloop de gehele inhoud van de rapportage met de burgemeester (97%). In een kwart van de gemeenten wordt de volledige inhoud gedeeld met de commissie geloofsbrieven en bijna de helft laat de commissie een deel van de rapportage lezen.

De gemeenteraad heeft (onder oplegging van geheimhouding) veel minder vaak toegang tot het gehele rapport. De ambtelijke commissie van de gemeente of integriteitscoördinator, de integriteitscommissie en de politieke partij van de kandidaat krijgen de rapportage meestal niet te zien. Er zijn geen verschillen tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten en ook tussen gemeenten die wel en niet gebruik maken van externe bureaus zijn de verschillen zeer beperkt (zie [tabel B.2](#) in de bijlage)

Figuur 4.1- Met wie wordt de inhoud (of delen daarvan) van de rapportage van de risicoanalyse doorgaans gedeeld? (exclusief 'niet van toepassing')

Basis: gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156



Gemeenten die aangeven slechts gedeeltelijk de inhoud van de rapportage met de gemeenteraad te delen, delen meestal wel de bevestiging van het voldoen aan de benoembaarheidseisen en de conclusies, maar niet altijd het voorstel voor beheersmaatregelen en de uitkomsten van de analyse.

Tabel 4.3 - Welke delen van de rapportage worden onder oplegging van geheimhouding gedeeld met de gemeenteraad?

Basis: gemeenten die aangeven dat inhoud rapportage deels met gemeenteraad wordt gedeeld, n=81

	Ja	Nee	Weet niet
Bevestiging voldoen benoembaarheidseisen	92%	8%	0%
Conclusies	80%	20%	0%
Uitkomsten van de analyse	40%	59%	1%
Voorstel voor beheersmaatregelen	52%	47%	1%
Onderzoeksverantwoording	37%	57%	5%

Andere manieren om rapportage te delen

In de meeste gemeenten (83%) wordt de rapportage van de risicoanalyse na afronding niet nog op een andere dan de hierboven besproken manieren gedeeld. Een beperkt aandeel (4%) geeft aan dat de rapportage na afloop op de gemeentelijke website verschijnt, en in een nog iets kleiner deel van de gemeenten is de rapportage op te vragen (3%). Eén procent laat weten dat de rapportage voor een beperkte groep mensen beschikbaar wordt gesteld.



De uitkomsten van risicoanalyses, met conclusies en adviezen, worden vastgelegd in rapportages waarbij er, zoals uit de enquête al bleek, verschillen zijn in diepgang. In de gesprekken is hierover verder doorgepraat.

Wanneer kandidaten dat wensen kunnen zij op voorhand maatregelen nemen of zich als kandidaat terugtrekken. De uitvoerder vraagt de kandidaat om toestemming alvorens hij de rapportage (op hoofdlijnen) met de burgemeester deelt. Uit de gesprekken blijkt dat wethouders meestal geen bezwaar hebben tegen het delen van (beperkte) informatie met bijvoorbeeld de commissie geloofsbrief en de burgemeester. Het delen van informatie met de raad, of het openbaar maken van informatie, wordt door de gesproken wethouders echter te vergaand geacht, uit privacyoverwegingen.

Tijdens het gesprek tussen burgemeester en kandidaat-wethouder worden de uitkomsten van het rapport besproken en kunnen afspraken worden gemaakt over de beheersmaatregelen (op basis van het advies van het onderzoeksbureau), zoals deze burgemeester verwoordt:

“Soms zijn er zaken die verdere bespreking behoeven, zoals een kandidaat-wethouder die zorg in zijn portefeuille heeft en wiens partner in de zorg werkt. Dan wordt bijvoorbeeld de afspraak gemaakt dat die kandidaat niet meestemt bij zaken waar het de instelling betreft waar de partner werkzaam is. Maar kandidaten zijn daar zelf al erg voorzichtig in.”

De adviezen en beheersmaatregelen worden doorgaans overgenomen maar niet altijd. In een van de gesprekken kwam een situatie naar voren waarbij een onderzoeksbureau geen

integriteitsrisico's zag, maar de burgemeester op basis van het rapport en zijn voorkennis een andere conclusie trok. Vervolgens zijn er toch beheersmaatregelen genomen.

Er zijn uiteenlopende meningen over welke informatie de burgemeester -vaak de formele opdrachtgever van de risicoanalyse -moet krijgen. In sommige gevallen gaat de gehele rapportage naar de burgemeester. Andere gemeenten (en andere bureaus) leveren een samenvatting van de rapportage op. Deze samenvatting bevat dan alleen de belangrijkste conclusies en adviezen. De reden hiervoor is dat het gesprek tussen het bureau en de kandidaat in vertrouwelijkheid is gevoerd, en het besprokene ook zoveel mogelijk tussen de twee gespreksdeelnemers moet blijven. Daarnaast wordt privacy als overkoepelend begrip genoemd als een reden om terughoudend te zijn in het delen van informatie.

Verder denken betrokkenen verschillend over welke informatie naar de gemeenteraad moet (en daarmee openbaar wordt). De raad is immers het orgaan dat wettelijk bevoegd is om een wethouder te benoemen en zal dat dus ook moeten doen op basis van volledige informatie. Toch bestaat er verdeeldheid over de vraag of alle persoonlijke en privacygevoelige informatie uit het rapport openbaar gemaakt moet worden. Sommige gemeenten kiezen ervoor om een samenvatting van het rapport naar de raad te sturen omdat de raad uiteindelijk het benoemd orgaan is en zo een bewuste afweging kan maken. Er zijn ook gemeenten die ervoor kiezen om geen inhoudelijke informatie over de risicoanalyse te delen met de raad om bovengenoemde privacyredenen. Verder zijn er burgemeesters en wethouders die verwachten dat kandidaten minder open zijn in de gesprekken als zij weten dat dat meer mensen – met de raad ook politieke tegenstanders en de media- de rapportage onder ogen krijgen.

Er zijn ook burgemeesters die de raad juist meer willen betrekken dan nu in de gemeente gebeurt:

“De gemeenteraad weet dat er uitgebreid is onderzocht en dat er geen bezwaar is om tot benoeming over te gaan. Maar ik vraag mij af in hoeverre de raad niet meer op de hoogte moet zijn over zo'n rapport.”

In een interview kwam een casus ter sprake waarbij de raad wel de volledige rapportage te zien kreeg. Dit gebeurde nadat risico's op belangenverstremming rondom de aanstaande benoeming aandacht kregen in de media. Dit leidde er uiteindelijk toe dat in de raad een inhoudelijk gesprek werd gevoerd over mogelijke belangenverstremming van betreffende kandidaat en dat de kandidaat zich terugtrok.

Ook de commissies voor de geloofsbrieven krijgen in bepaalde gemeenten de samenvatting van het rapport en soms de gehele rapportage. Zij gebruiken deze informatie bij het opstellen van het advies voor de raad over de benoembaarheid van de kandidaat-wethouder.

4.3 Omgang met persoonsgegevens



Wethouders worden aldus burgemeesters voorafgaand aan de risicoanalyse vrijwel altijd geïnformeerd over hoe er met persoonsgegevens wordt omgegaan en welke rechten zij hebben op grond van de AVG (tabel 4.4). Wethouders beamen dit (tabel 4.5)

Zeven procent van de wethouders geeft aan niet voldoende geïnformeerd te zijn over hoe er wordt omgegaan met persoonsgegevens en 24 procent vindt dat hij of zij niet voldoende is geïnformeerd over de rechten die hij of zij heeft op grond van de AVG. Daarentegen vertrouwt de overgrote meerderheid (91%) er wel op dat de persoonsgegevens conform de AVG verwerkt worden.

Tabel 4.4 - Kunt u voor onderstaande vragen aangeven in welke mate dit wordt gedaan? (burgemeesters)

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	Altijd	Meestal	Soms	Zelden	Nooit	Weet niet
Kandidaat-wethouders worden voorafgaand aan de risicoanalyses geïnformeerd over wat er met hun persoonsgegevens wordt gedaan	89%	2%	1%	1%	1%	7%
Persoonsgegevens worden conform de AVG verwerkt door de uitvoerders van de risicoanalyse	88%	1%	1%	1%	0%	10%
Kandidaat-wethouders worden voorafgaand aan de risicoanalyse geïnformeerd over de rechten die zij hebben op grond van de AVG	66%	4%	2%	2%	4%	21%

Tabel 4.5 - In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen (wethouders)

Basis: alle wethouders die een risicoanalyse integriteit hebben ondergaan, n=196

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
Ik ben voorafgaand aan de risicoanalyse voldoende geïnformeerd over wat er met mijn persoonsgegevens wordt gedaan	44%	38%	10%	5%	2%	1%
Ik ben voorafgaand aan de risicoanalyse voldoende geïnformeerd over de rechten die ik heb op grond van de AVG	32%	26%	13%	18%	6%	5%
Ik vertrouw erop dat mijn persoonsgegevens conform de AVG verwerkt worden door de uitvoerders van de risicoanalyse	50%	41%	6%	2%	2%	0%



Wat betreft de omgang met persoonsgegevens licht een onderzoeksbureau toe dat zij alleen informatie vermelden als sprake is van een risico, met het oog op privacy van de kandidaat (proportionaliteit en subsidiariteit). Wanneer er geen risico is dan worden de geanalyseerde persoonsgegevens niet opgenomen in de rapportage.

Persoonlijke informatie over de kandidaat vormt immers niet altijd een risico voor het wethouderschap. Er wordt een afweging gemaakt: aan de ene kant moet de raad voldoende informatie hebben om een weloverwogen besluit te maken, maar daarbij moet de bescherming van de privésfeer van de kandidaat niet uit het oog worden verloren. Zo kan het beroep van de

partner van de kandidaat relevant zijn wanneer dit de portefeuille van de kandidaat betreft. Deze zienswijze komt terug in veel interviews met burgemeesters en wethouders. Zij zeggen: De informatie die gedeeld wordt met de raad, moet wel relevant zijn voor de functie van wethouderschap.

"Twee weken geleden zei een collega wethouder: mijn zwager werkt bij een organisatie die subsidie aanvraagt. Dat is in zijn rapport benoemd als potentieel risico. Maar dat vind ik te ver gaan."

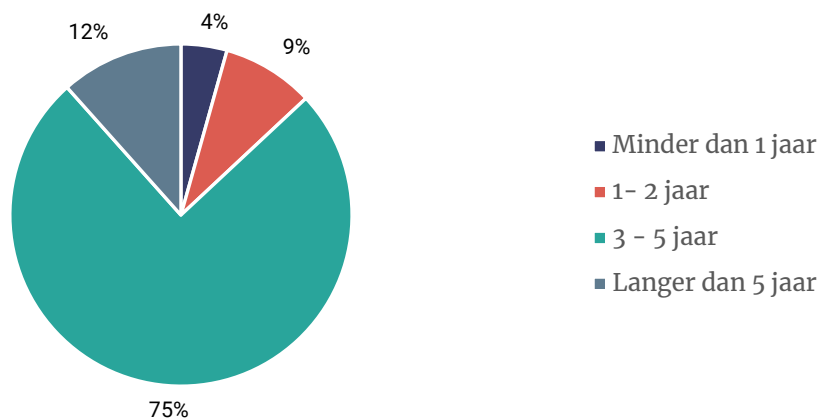
Tot slot is vanuit een geïnterviewd bureau opgemerkt dat het kan voorkomen dat de kandidaat niet instemt met het meegeven van bepaalde persoonsgebonden informatie. Als het bureau echter van mening is dat deze informatie noodzakelijk is, dan wordt dit toch opgenomen.

4.4 Bewaartermijn rapportage

De meeste gemeenten (75%) bewaren de rapportage van de risicoanalyse drie tot vijf jaar, waarvan het overgrote deel dit ongeveer vier jaar doet (één termijn).

Figuur 4.2 - Hoe lang wordt de rapportage van de risicoanalyse bewaard?

Basis: alle gemeenten die een bewaartermijn hebben opgegeven, n=138



5 Ervaringen met en effectiviteit van risicoanalyse integriteit

In dit hoofdstuk gaan we in op het sentiment rondom de effectiviteit van de risicoanalyse. We vervolgen met een beschrijving over de plek die risicoanalyse heeft bij het voeren van integriteitsbeleid binnen het college.

5.1 Effectiviteit van de risicoanalyse

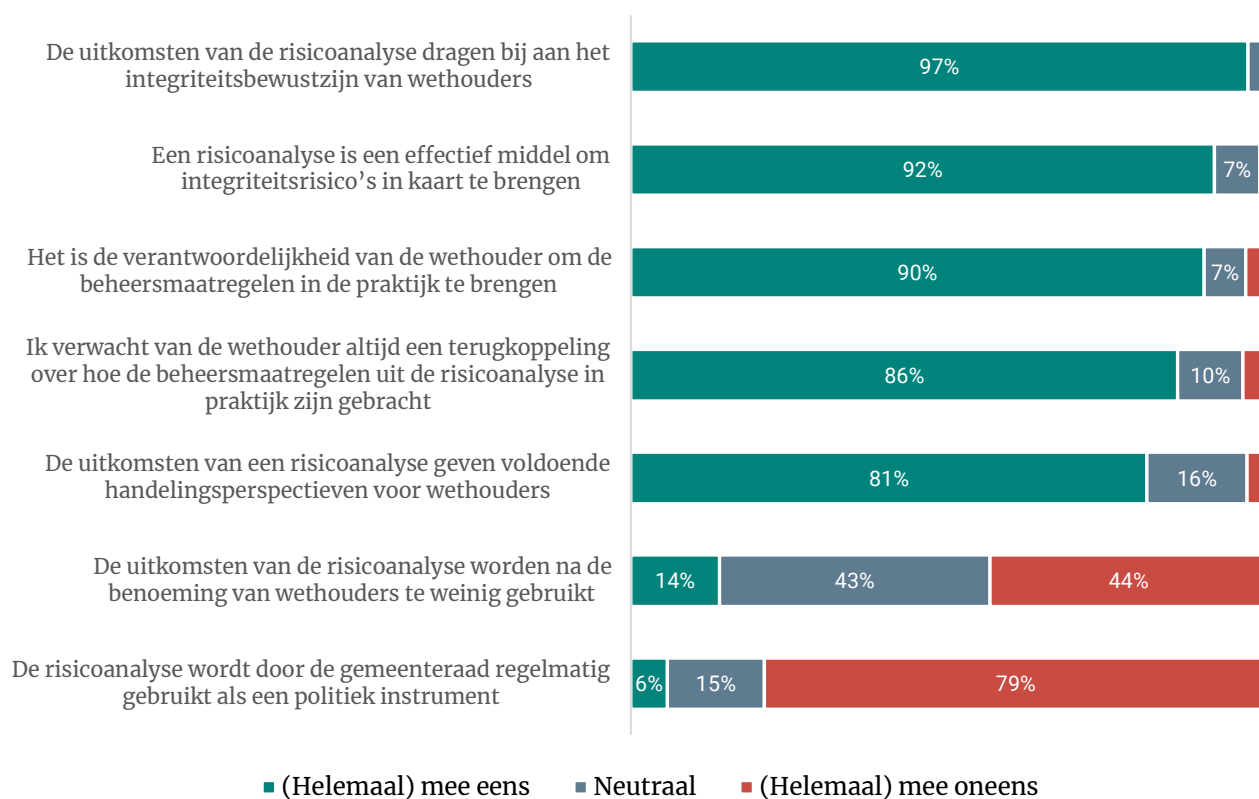


Uit de stellingen die zijn voorgelegd over de effectiviteit van de risicoanalyse blijkt dat burgemeesters en wethouders in het algemeen (zeer) positief staan ten opzichte van de risicoanalyse.

Bijna alle burgemeesters die een risicoanalyse gebruiken om integriteitsrisico's mee in kaart te brengen, vinden dit een effectief middel (92%). Daarnaast vinden ze ook bijna allemaal (97%) dat de uitkomsten van de risicoanalyse bijdragen aan het integriteitsbewustzijn van wethouders. Een iets minder grote groep (81%) vindt dat de risicoanalyse zorgt voor voldoende handelingsperspectieven. Meer dan een tiende van de burgemeesters geeft aan dat de uitkomsten van de risicoanalyse na benoeming te weinig meer worden gebruikt en 6 procent is van mening dat de gemeenteraad de risicoanalyse regelmatig als politiek instrument gebruikt.

Figuur 5.1 - Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen? (burgemeesters)

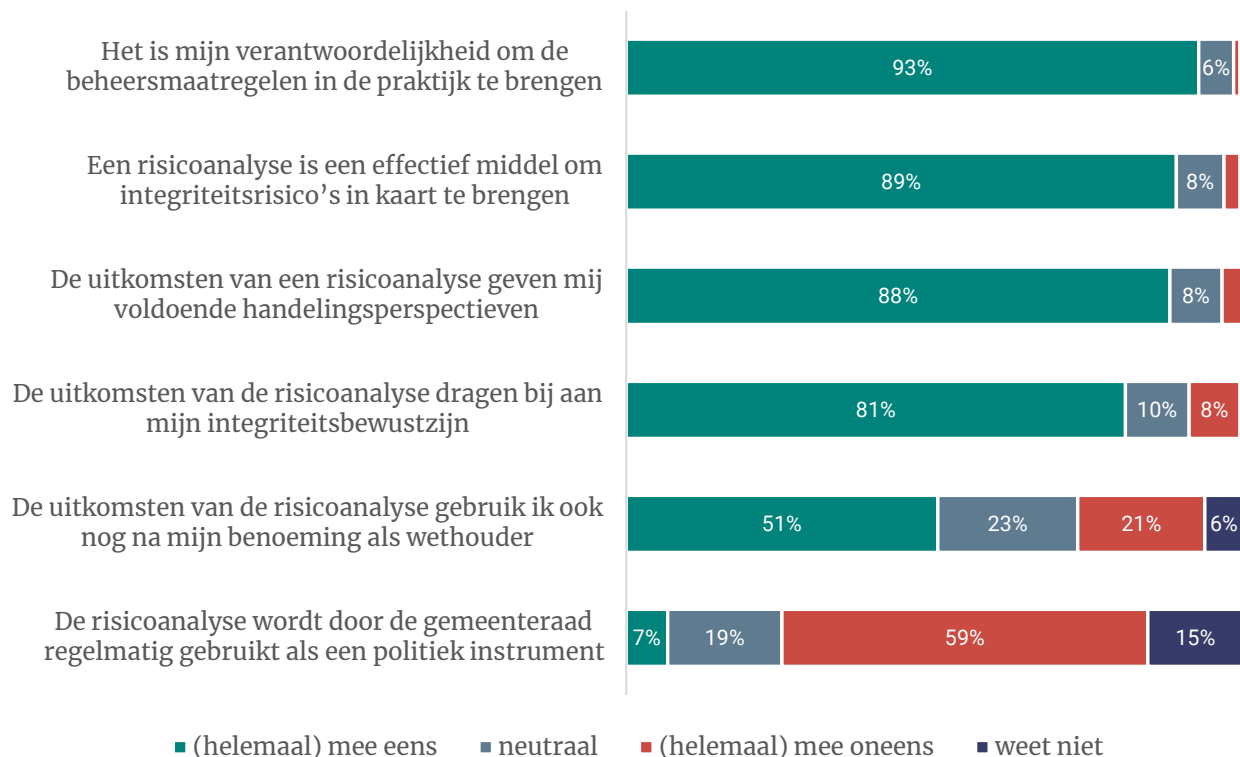
Basis: gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156



Ook wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan zijn positief over de effectiviteit ervan. Negen op de tien vinden dat het een effectief middel is om risico's in kaart te brengen en dat het voldoende handelingsperspectieven geeft. Echter, de mate waarin de risicoanalyse ook na benoeming nog gebruikt wordt is minder. De helft geeft aan de uitkomsten na benoeming te gebruiken, een op de vijf doet dit niet meer.

Figuur 5.2 - Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen? (wethouders)

Basis: wethouders die een risicoanalyse integriteit hebben ondergaan, n=196



Wethouders in hun eerste termijn staan positiever tegenover de effectiviteit van de analyse dan wethouders in hun tweede of derde termijn (tabellen 5.1, 5.2 en 5.3). Zo vindt 94 procent van de nieuwe wethouders dat de risicoanalyse een effectief middel is, tegenover 69 procent van de wethouders die al langer dan 8 jaar meelopen in de gemeente.

Tabel 5.1 – Stelling: Een risicoanalyse is een effectief middel om integriteitsrisico's in kaart te brengen, uitgesplitst naar aantal jaar wethouder

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196

	0-3 jaar (n=126)	4-7 jaar (n=61)	8 jaar of meer (n=27)
(helemaal) mee eens	94%	87%	69%
neutraal	4%	7%	27%
(helemaal) mee oneens	2%	4%	5%
weet niet	0%	2%	0%



Tabel 5.2 – Stelling: De uitkomsten van de risicoanalyse dragen bij aan mijn integriteitsbewustzijn, uitgesplitst naar aantal jaar wethouder

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196

	0-3 jaar (n=126)	4-7 jaar (n=61)	8 jaar of meer (n=27)
(helemaal) mee eens	88%	72%	65%
neutraal	10%	12%	10%
(helemaal) mee oneens	2%	14%	24%
weet niet	0%	2%	0%

Tabel 5.3 – Stelling: De uitkomsten van de risicoanalyse gebruik ik ook nog na mijn benoeming als wethouder, uitgesplitst naar aantal jaar wethouder

Basis: wethouders die een risicoanalyse hebben ondergaan, n=196, n=

	0-3 jaar (n=126)	4-7 jaar (n=61)	8 jaar of meer (n=27)
(helemaal) mee eens	62%	32%	42%
neutraal	16%	36%	18%
(helemaal) mee oneens	16%	26%	36%
weet niet	6%	7%	5%



Op basis van de analyse, de gesprekken die op basis daarvan worden gevoerd en het eventuele gesprek na afloop van de analyse met de burgemeester, worden bij de meerderheid van wethouders een of meerdere beheersmaatregelen voorgesteld.

Als het gaat om eenmalige maatregelen, zoals het opzeggen van een nevenfunctie, dan is er verder geen opvolging nodig. Bij andere maatregelen die continu aandacht vragen wel. Een G4-gemeente verspreid dit soort beheersmaatregelen binnen een deel van de ambtelijke organisatie om ervoor te zorgen dat de beheersmaatregelen nageleefd worden. In andere gemeenten betekent het afspreken van de beheersmaatregelen dat het proces daarmee ten einde is. In een middelgrote gemeente komt men na een jaar nog eens terug op de risicoanalyse en het bijbehorende rapport.

Diverse respondenten benadrukken dat de risicoanalyses zinvol zijn omdat er bij de meerderheid van de kandidaat-wethouders mogelijke risico's en kwetsbaarheden worden vastgesteld, die met maatregelen beheerst kunnen worden. Dit kunnen maatregelen zijn die de invulling van de wethouderstaken betreffen zoals een andere portefeuilledeling, afspraken over wel of niet stemmen, en niet meedoen aan de beraadslaging. Maar ook kan het gaan om maatregelen in de meer persoonlijke sfeer van de kandidaat, zoals het opgeven van nevenfuncties (o.a. het opzeggen van een vrijwilligersbaan of uit het bestuur van een stichting stappen), of in enkele gevallen het aanpassen van bepaalde gewoonten bijvoorbeeld ten aanzien van drankgebruik. De gemaakte afspraken over beheersing worden in bijvoorbeeld het constituerend beraad besproken en geborgd.

Actiebereidheid

De wethouders die we spraken gaven zonder bezwaar opvolging aan de voorgestelde maatregelen. Kandidaat-wethouders zijn, naar eigen zeggen, doorgaans bereid verantwoordelijkheid in deze te nemen. Het gesprek in het kader van de risicoanalyse heeft hen doorgaans (nog meer) bewust gemaakt van het risico op mogelijke belangenverstrengelingen. (Daarbij merken we op dat er, zo geven enkele respondenten aan, ook wethouders zijn die hierover anders denken.) In het meest vergaande geval geven wethouders hun kandidaatschap op. Dit komt volgens respondenten maar heel zelden voor.

Een enkele keer echter gaan wethouders niet in op de voorgestelde maatregelen. Zij vinden dan dat de maatregel te ver gaat en zijn doel voorbij schiet. De burgemeester of raad heeft in dat geval geen kader of hulpmiddelen om de kandidaat te weren. Dit wordt gezien als knelpunt. Immers, uit de analyse is gebleken dat er risico's of kwetsbaarheden zijn die nu mogelijk niet worden aangepakt. Deze situatie kan ook spanning met zich meebrengen in de verdere politiek-bestuurlijke samenwerking. In een voorbeeld wordt een machtige wethouder van een bepaalde politieke partij genoemd. Bij eventuele zorgen over diens integriteit kan de burgemeester weinig ondernemen in het licht van onderlinge verhoudingen, zeker wanneer de wethouder wordt gesteund door politieke partij en de raad.

Een gemeente merkt in dit kader op dat als beheersmaatregelen en risico's al voor de kandidaatstelling of benoeming openbaar zijn, de raad ook een benoemde wethouder kan aanspreken op zijn verantwoordelijkheid om beheersmaatregelen in praktijk te brengen. Een griffier geeft aan dat de raad nauwelijks tot geen zicht heeft op wat er gedaan wordt met de uitkomsten. Het is voor de raad onbekend in hoeverre de risicoanalyses en integriteit überhaupt onderwerp van gesprek zijn binnen het college.

Enkele onderzoeksbureaus benoemen dat ze met het transparant en consequent inzetten van de risicoanalyses ook de 'schijn' van integriteitsschendingen willen voorkomen. Ook wanneer al beheersmaatregelen zijn getroffen bijvoorbeeld.

Beperkingen van de risicoanalyse

Kandidaat-wethouders leveren een belangrijk deel van de informatie die nodig is voor een risicoanalyse zelf aan. Dit doen zij naar eigen zeggen doorgaans volledig en naar waarheid, ook op eigen initiatief. Wel plaatsen wethouders hier een belangrijke kanttekening door op te merken dat zij "er altijd zelf bij zijn" en daarmee de uitkomsten van de risicoanalyse kunnen sturen. Zij voeren de gesprekken en leveren informatie aan. Het is mogelijk zaken bewust te verzwijgen.

Op zich weet een kandidaat met een beetje ervaring waar de knelpunten zitten en dat geef je dan ook aan. *"Maar mocht je in de financiële problemen zitten, dan haalt zo'n bureau dat er ook niet uit. Dat is toch wel een risico."*

Enkele wethouders en burgemeesters stellen hardop de vraag of de risicoanalyses (in deze vorm) voldoende zijn om de integriteitsschendingen tegen te gaan. Zijn de analyses wel van voldoende kwaliteit en diepgang? Sluiten de onderwerpen in de risicoanalyses wel aan bij de huidige problematiek in gemeenten waarin ook het fenomeen ondermijning een rol speelt? Komen kwetsbare zaken wel daadwerkelijk in beeld? Is er niet veel meer nodig dan deze risicoanalyses? Sommigen van hen spreken over een wassen neus of een verplicht nummer.

“Er was veel te weinig verschil tussen de eerste en tweede [risicoanalyse] terwijl de maatschappij enorm is veranderd. Ik maak me grote zorgen over de integriteit van het Openbaar bestuur in Nederland. Ik denk dat het uitermate kwetsbaar is en ik doe echt een gillend appel op de minister van Binnenlandse Zaken: grijp in. Ik heb populisme en nepotisme enorm zien groeien. Dus de belangenverstremgeling is enorm en niemand doet iets.” (herbenoemde wethouder)

Daarnaast zijn risicoanalyses altijd een momentopname zo wordt aangegeven. “Iemand kan tijdens uitvoering van het ambt dingen doen die niet door de beugel kunnen.”



5.2 Risicoanalyse als onderdeel van het integriteitsbeleid na benoeming



Om te kunnen bepalen op welke manier er ook na benoeming nog aandacht is voor integriteit stelden we enkele vragen over het algemene integriteitsbeleid dat gevoerd wordt door het college.

Net zoals begin 2022 werd gemeten in de Monitor Integriteit en Veiligheid, hebben gemeenten hun integriteitsbeleid in de basis op orde. Naast de risicoanalyse hebben gemeenten structuren opgezet om integriteit op de agenda te houden. Bijna alle gemeenten die gebruik maken van een risicoanalyse (97%) geven aan dat er binnen de organisatie een aanspreekpunt is voor vragen over integriteit. Volgens bijna driekwart van de gemeenten is er bovendien een procedure die wordt gevolgd wanneer er vermoedens zijn van een (ernstige) integriteitskwesitie.

Tabel 5.4 - Is er voor wethouders een aanspreekpunt binnen uw organisatie voor vragen over integriteit? Is er een procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van (ernstige) integriteitskwesities door wethouders?

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

	Aanspreekpunt	Procedure bij vermoedens integriteitskwesities
Ja	97%	74%
Nee	2%	19%
Ik weet het niet	1%	8%

De (neven)werkzaamheden van wethouders worden ook bijgehouden (99%). Dit gebeurt wel op verschillende manieren. In de meeste gemeenten (78%) geven de wethouders zelf wijzigingen door en in meer dan de helft van de gemeenten bespreken de wethouders hun (neven)werkzaamheden (ook) regelmatig in het college, de raad of hun fractie. Dit wordt vervolgens verwerkt in het register.

Figuur 5.3 - Hoe worden wijzigingen in (neven)werkzaamheden van wethouders bijgehouden?

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156



Daarnaast staat integriteit op meerdere manieren binnen het college op de agenda. De meest gebruikte vormen hiervoor zijn dilemmatrainingen, workshops of voorlichting (83%) en ook bij het afleggen van de eed, belofte of verklaring (82%) komt het onderwerp integriteit aan bod. Verder is het verspreiden van de gedragscode een veelgebruikte manier: dit gebeurt in ruim zes

op de tien gemeenten. Rapportages over het bestuur (8%) en nieuwsbrieven of internet (6%) zijn minder gebruikte methoden. Wat betreft de gemeentegrootte zien we alleen dat kleine gemeenten (45%) vaker gebruik maken van handreikingen en brochures om integriteit onder de aandacht te brengen dan middelgrote (21%) en grote (27%) gemeenten.

Vier op de tien gemeenten maken aanvullend gebruik van andere manieren om integriteit onder de aandacht te brengen. Vaak is dat het bespreken van het onderwerp met de burgemeester en/of in het college, maar sommige gemeenten gebruiken hier bijvoorbeeld ook heisessies voor.

“In de aanloop naar de verkiezingen heeft de burgemeester dit besproken met de besturen van de politieke partijen, tijdens de campagne is er een speciale avond voor de kandidaten georganiseerd, met de lijsttrekkers is er apart over gesproken door de burgemeester, in de raad is er over gesproken.”

“Het thema bespreekbaar maken en levendig houden in de organisatie en het aanmoedigen om elkaar aan te spreken en zaken bespreekbaar te maken.”

“Door er bijna wekelijks bij stil te staan als onderdeel van de collegevergadering als er iets ook maar lijkt te kunnen gaan spelen op dat vlak.”

“Het startgesprek integriteit is tevens gelegenheid doordringend te spreken met de kandidaat-wethouder over de gedragscode en integriteit. Tijdens advisering over allerlei integriteitsvraagstukken. Daarnaast hebben we een bijzonder hoogleraar bestuurlijke integriteit die de aandacht ook bij het college extra vestigt op integriteit, onderzoek doet, gevraagd en ongevraagd advies geeft.”



Integriteit betekent in veel gemeenten veel meer dan alleen een risicoanalyse. Het gaat veel meer om het bespreken van integriteitskwesaties in zijn algemeenheid en dingen waar je als bestuurder tegenaan loopt. In hoeverre dit doorlopende gesprek over integriteit plaatsvindt verschilt nogal. Zo is het in de ene gemeente amper onderwerp van gesprek, of er heerst er een sterke ‘ons kent ons’ cultuur, waarbij men het bespreken van integriteit niet nodig vindt. In andere gemeenten die we spraken is er meer doorlopende aandacht voor het onderwerp.

Vaker genoemde voorbeelden zijn het bespreken van integriteit op heidagen of in halfjaarlijkse gesprekken tussen wethouders en burgemeesters, om het beeld en de maatregelen te actualiseren. Een andere gemeente organiseert periodiek themabijeenkomsten over integriteit, en de burgemeester stuurt eens per jaar een brief naar wethouders en raadsleden over integriteitsrisico's met daarin een oproep het overzicht van nevenfuncties actueel te houden.

Het gesprek over integriteit wordt niet altijd makkelijk gevonden, maar wel nodig, aldus een respondent:

Niemand vindt het prettig om aangesproken te worden op integriteit. Maar het moet bespreekbaar gemaakt worden zodat het niet als een aanval voelt. Onze burgemeester doet dat wel maar het wordt niet altijd gewaardeerd. Het is een individuele



verantwoordelijkheid om integer te zijn, maar het bevorderen is een wettelijke taak van de burgemeester.

Ook zien we gemeenten waarin provincies een actieve rol spelen ten aanzien van het bevorderen van integriteit. Als er zorgen zijn omtrent een wethouder deelt de burgemeester dit bijvoorbeeld met de Commissaris van de koning. Die spart hier dan over met de burgemeester en krijgt zo ook een overkoepelend beeld van wat er speelt in gemeenten in de provincie.

Tot slot wordt opgemerkt dat niet alle risico's kunnen worden uitgebannen.

“Je hebt regels en dingen gecontroleerd, maar dat wil niet zeggen dat er niks gebeurt. Daarom is het zo belangrijk om continu dat gesprek gaande te houden.”



Conclusies

Beantwoording onderzoeksvragen

Algemene informatie over het gebruik van de risicoanalyse

- In alle gemeenten zijn er gebruiken, afspraken of regels over het expliciet bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken hiervan voorafgaand aan de benoeming van wethouders. In het overgrote deel van de gemeenten gebeurt dit in de vorm van een risicoanalyse integriteit (96%). De meeste gemeenten voeren een dergelijke risicoanalyse integriteit niet alleen uit bij aanstelling van een nog niet eerder benoemde wethouder, maar doen dit ook wanneer het een herbenoemde wethouder of een tussentijdse vervanger betreft.
- In de meeste gemeenten treedt de burgemeester op als opdrachtgever. Veel gemeenten besteden de daadwerkelijke uitvoering van de risicoanalyse echter uit aan een externe partij. Hiervoor wordt gekozen vanwege de veronderstelde onafhankelijkheid en de vereiste expertise die externe bureaus hebben. Ook wordt op deze wijze de nodige afstand bewaard met het oog op toekomstige samenwerking van de gemeente met de wethouder. Verder zijn er gemeenten die een eigen bureau, afdeling of commissie hebben ingericht die toeziet op het bewaken en bevorderen van integriteit en die risicoanalyses uitvoeren. Enkele gemeenten hechten waarde aan de meer persoonlijke band die er bestaat tussen burgemeester en wethouder en voeren de analyse zelf uit.
- Niet in alle gemeenten wordt er voorafgaand aan de risicoanalyse een Data Protection Impact Assessment uitgevoerd. Voor veel burgemeesters is dit echter ook onbekend. Tevens beschikken niet alle externe bureaus over een vergunning op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Uitvoeringspraktijk

- De handleiding blijkt een belangrijke basis te zijn voor hoe gemeenten het proces van de risicoanalyse inrichten. De daadwerkelijke uitvoering verschilt echter sterk per gemeente.
- Toetsing aan de wettelijke aspecten op basis van de Gemeentewet lijkt in het overgrote deel van de gemeenten de standaard en ook wordt er veel waarde gehecht aan het persoonlijke gesprek met de kandidaat. Desalniettemin is er veel variatie in de mate waarin en de manier waarop de aspecten uit de handleiding aan bod komen.

Rapportage en privacy

- Er is veel variatie in de vormen van rapporteren, bespreken en delen van de uitkomsten uit de risicoanalyse. Wel is het standaard dat kandidaat-wethouders mogen reageren op de rapportage die is opgesteld door de uitvoerder en veelal vindt er vervolgens ook een gesprek plaats tussen uitvoerder en kandidaat over de uitkomsten beschreven in de rapportage.
- Er zijn uiteenlopende opinies over met wie (onderdelen van) de rapportage gedeeld moet worden en specifiek welke informatie naar de burgemeester moet. Vertrouwelijkheid is een reden om beperkte informatie te delen, ook met de formele opdrachtgever van de risicoanalyse (vaak de burgemeester). Tevens is er verdeeldheid over de vraag of alle persoonlijke en privacygevoelige informatie uit het rapport naar de gemeenteraad moet. Veel gemeenten kiezen er nu wel voor om een samenvatting van het rapport te sturen naar de raad. De raad gaat immers over de benoeming van de wethouder.



Wanneer in de samenvatting ook beheersmaatregelen staan (wat lang niet altijd het geval is), kan de raad hierop haar controlerende taak uitoefenen.

- Met betrekking tot privacy benoemen betrokkenen vrijwel allemaal dat er sprake moet zijn van proportionaliteit en subsidiariteit. In dit kader worden de afwegingen voor het delen van het rapport gemaakt.

Effectiviteit

- In het algemeen kijken burgemeesters en wethouders positief aan tegen de effectiviteit van de risicoanalyse om integriteitsrisico's in kaart te brengen.
- Bij de meerderheid van de gescreende wethouders worden beheersmaatregelen voorgesteld om kwetsbaarheden en risico's te beperken. Dat betekent dat zonder ingrijpen deze risico's mogelijk voortbestaan. In die zin resulteert het instrument tot een vermindering van risico's.
- Beheersmaatregelen worden door wethouders doorgaans in de praktijk gebracht en opgevolgd. In een enkel geval gebeurt dit echter niet. In die voorkomende gevallen zeggen burgemeesters geen of nauwelijks bevoegdheden te hebben om de kandidaat te bewegen alsnog maatregelen te laten treffen.
- Het wordt tevens als beperking gezien dat er grote afhankelijkheid is van de informatie die de kandidaat zelf aanlevert en inbrengt. Het is in theorie mogelijk dat de kandidaat belangrijke informatie (bewust) achterhoudt en dat hierdoor risicovolle zaken niet volledig aan het licht komen.
- Verder wordt benoemd dat de analyse een momentopname is. Ook na benoeming kunnen er nieuwe risico's ontstaan. Om deze reden zou hiervoor dan ook met regelmaat aandacht moeten zijn.
- Integriteit staat in alle gemeenten ook na benoeming van wethouders op de agenda, maar daarbij worden niet altijd (aandachtspunten uit) de risicoanalyses opnieuw gebruikt. Burgemeesters en wethouders vinden het vooral belangrijk dat er open met elkaar gesproken kan worden over integriteit. Het wringt wanneer het gevoel leeft dat dit open gesprek niet kan plaatsvinden.

Alles overziend

Behoeftte aan ondersteuning bij kwaliteitsborging

Dat er aandacht is voor integriteitsrisico's voorafgaand aan de benoeming van wethouders staat vast, maar op welke wijze dat gebeurt loopt sterk uiteen. Dit uit zich onder andere in de veelzijdigheid aan manieren waarop de risicoanalyse is vastgelegd, wordt uitgevoerd, en hoe er wordt omgegaan met de rapportage.

Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de gemeenten de uitvoering van de risicoanalyse uitbesteedt aan een (groot) extern bureau dat een vaste werkwijze hanteert, zich baseert op de handleiding, en beschikt over een vergunning op basis van de Wpbr. Gemeenten maken deze keuze voornamelijk vanwege de veronderstelde expertise en onafhankelijkheid.



Desalniettemin zijn er op basis van de gesprekken met burgemeesters en wethouders aanwijzingen dat de kwaliteit van risicoanalyses in sommige gevallen mogelijk beperkt is.⁹ Dat wil zeggen: de risicoanalyse bracht met de gehanteerde methode de integriteitsrisico's niet voldoende in kaart. Dit geldt zowel voor gemeenten die de analyse zelf uitvoeren als voor gemeenten die een externe partij inschakelden. Een sprekend voorbeeld is de situatie waarin de burgemeester zag dat het externe bureau belangrijke informatie over de kandidaat had gemist.

Vanuit meerdere perspectieven klinkt er dan ook behoefte aan een 'minimale kwaliteitsstandaard', aanvullend op de huidige handleiding. De handleiding heeft geholpen een kwaliteitslag te maken, maar uit de gesprekken blijkt dat er verdere inspanningen nodig zijn om de kwaliteit in alle gevallen te waarborgen.

Ruimte voor maatwerk wenselijk

Deze kwaliteitsstandaard moet volgens respondenten echter niet inhouden dat de gehele uitvoering van de risicoanalyse geüniformeerd en wettelijk vastgelegd wordt. Betrokkenen bij gemeenten behouden graag ruimte voor maatwerk, toegespitst op 'wat het beste is voor de gemeente'. Overigens is dit geheel in lijn met hetgeen nu is beschreven in de handleiding.

Handhavingskader ontbreekt

Een meermaals genoemd knelpunt bij de huidige uitvoeringspraktijk van de risicoanalyse is het ontbreken van een bevoegdheid om te handhaven op de uitkomsten. Het wringt bij burgemeesters wanneer zij zien dat er risico's zijn, maar dat zij niet kunnen ingrijpen als de beheersmaatregelen niet worden nageleefd. Daarbij kan het ook voorkomen dat een integriteitskwesitie pas gaat spelen ná benoeming. Er klinkt een roep vanuit gemeenten om hiervoor meer handvatten te krijgen.

Leren van integriteitskwesities

De focus in dit onderzoek ligt op de uitvoering van risicoanalyses. De opgedane kennis rondom risicoanalyses van integriteitskwesities kan, aldus een extern bureau, meer structureel worden gebruikt om de kwaliteit van risicoanalyses te verbeteren en meer inzicht te krijgen in de context en de opvolging van de uitkomsten. Bijvoorbeeld door bij 25 nijpende zaken te onderzoeken wat er uit de risicoanalyse kwam, welke maatregelen zijn afgesproken, welke maatregelen zijn opgevolgd, waar het fout is gegaan en of en op welke manier dit met de risicoanalyse voorkomen had kunnen worden. De opbrengsten leveren inzicht in hoe de risicoanalyses beter kunnen worden ingezet en benut en wat er verder nog nodig is om integriteit in het decentraal bestuur te bevorderen.

⁹ We hebben in dit onderzoek geen vergelijking hebben gemaakt van de gebruikte vragenlijsten en screeningsinstrumenten of rapportages maar we baseren de conclusies op de antwoorden van respondenten.

Tot slot

Alles overziend lijken risicoanalyses effectief en verkleinen zij de kans op mogelijke integriteitskwesties. Wel is er ruimte voor verbetering. Als onderzoekers valt ons op dat er veel enthousiasme en expertise aanwezig is onder de gemeenten en andere stakeholders (waaronder externe bureaus) om mee te denken over een mogelijke verbetering in de uitvoering van risicoanalyses. We hopen dat hun input een plek krijgt in een verdere vormgeving van de nieuwe wet en de aan te passen handleiding.



A Respons en weging

Respons

De tabellen 1.1 en 1.2 weergeven de respons naar gemeentegrootte.

Tabel A.1 – Respons burgemeesters, totaal en naar inwonersaantal gemeente

	Uitgenodigd	Respons	Responspercentage
Totaal	345	163	47%
Minder dan 20.000	72	37	51%
20.000 tot 50.000	182	80	44%
50.000 tot 100.000	59	29	49%
100.000 of hoger	32	17	53%

Tabel A.2 – Respons wethouders, totaal en naar inwonersaantal gemeente

	Uitgenodigd	Respons	Responspercentage
Totaal	664	215	32%
Minder dan 20.000	85	27	32%
20.000 tot 50.000	323	120	37%
50.000 tot 100.000	151	42	28%
100.000 of hoger	105	26	25%

Weging

De tabellen 1.3 en 1.4 weergeven de gemiddelde weegfactoren voor burgemeesters en wethouders.

Tabel A.3 – Verdeling populatie en respons, burgemeesters

	Verdeling populatie	Verdeling respons	Gemiddelde weegfactor
Minder dan 20.000	21%	23%	1,07
20.000 tot 50.000	53%	49%	0,96
50.000 tot 100.000	17%	18%	0,89
100.000 of hoger	9%	10%	0,92

Tabel A.4 – Verdeling populatie en respons, wethouders

	Verdeling populatie	Verdeling respons	Gemiddelde weegfactor
Minder dan 20.000	15%	13%	1,07
20.000 tot 50.000	50%	56%	0,96
50.000 tot 100.000	20%	20%	0,89
100.000 of hoger	14%	12%	0,92



Doelgroepen kwalitatief onderzoek

In totaal zijn er 29 gesprekken gevoerd onder zeven doelgroepen

Tabel A.5 – Doelgroepen kwalitatief onderzoek

Doelgroep	Aantal gesprekken
Burgemeesters	7
Wethouders	7
Gemeentesecretarissen	3
Raadsgriffiers	3
Hoofden bureau integriteit gemeente	2
Kabinetschefs	3
Externe uitvoerende bureaus risicoanalyse	4
Totaal	29

B Tabellen

Tabel B.1 - Van welke bronnen wordt gebruik gemaakt in de risicoanalyse? (Uitgesplitst naar type uitvoerder, exclusief 'weet niet')

Basis: alle gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

		Maakt geen gebruik van extern bureau (n=29)	Maakt gebruik van extern bureau (n=127)
CV	In alle gevallen	100%	99%
	In de meeste gevallen	0%	1%
	In sommige gevallen	0%	0%
	Nooit	0%	0%
VOG	In alle gevallen	100%	98%
	In de meeste gevallen	0%	1%
	In sommige gevallen	0%	0%
	Nooit	0%	1%
BKR uittreksel	In alle gevallen	73%	84%
	In de meeste gevallen	0%	4%
	In sommige gevallen	0%	2%
	Nooit	28%	10%
Vragenlijst over integriteit	In alle gevallen	100%	98%
	In de meeste gevallen	0%	2%
	In sommige gevallen	0%	0%
	Nooit	0%	0%
Open bronnenonderzoek	In alle gevallen	78%	98%
	In de meeste gevallen	0%	0%
	In sommige gevallen	15%	1%
	Nooit	7%	2%
Referenties	In alle gevallen	21%	40%
	In de meeste gevallen	0%	7%
	In sommige gevallen	11%	13%
	Nooit	68%	41%
Persoonlijk gesprek met de kandidaat	In alle gevallen	97%	100%
	In de meeste gevallen	0%	0%
	In sommige gevallen	3%	0%
	Nooit	0%	0%
Gesprek over integriteitsdilemma's met de kandidaat	In alle gevallen	94%	95%
	In de meeste gevallen	0%	0%
	In sommige gevallen	6%	4%
	Nooit	0%	2%

*In cellen met een rode arcering verschillen de proporties statistisch significant van elkaar ($p < 0,05$)



Tabel B.2 - Met wie wordt de inhoud (of delen daarvan) van de rapportage van de risicoanalyse doorgaans gedeeld? (exclusief 'niet van toepassing')

Basis: gemeenten die een risicoanalyse integriteit uitvoeren, n=156

		Maakt geen gebruik van extern bureau	Maakt wel gebruik van extern bureau
Gemeenteraad (onder oplegging van geheimhouding)	Volledig	3%	4%
	Deels	47%	55%
	Niet	50%	41%
Burgemeester	Volledig	100%	96%
	Deels	0%	2%
	Niet	0%	2%
Commissie geloofsbrieven	Volledig	23%	27%
	Deels	48%	51%
	Niet	30%	22%
(Integriteits)commissie, ingesteld door de gemeenteraad	Volledig	33%	7%
	Deels	21%	11%
	Niet	46%	82%
Ambtelijke commissie van de gemeente/ Integriteitscoördinator	Volledig	19%	20%
	Deels	5%	13%
	Niet	76%	67%
Politieke partij van de kandidaat	Volledig	0%	3%
	Deels	22%	8%
	Niet	78%	89%

*In cellen met een rode arcering verschillen de proporties statistisch significant van elkaar (p<0,05)

Contactgegevens

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 – 308 48 00
info@ioresearch.nl
www.ioresearch.nl

DSP-Groep

Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
020 – 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

