

Vergaderjaar 2025–2026

36 892

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de risicoanalyse bestuurlijke integriteit voor kandidaat-bestuurders (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2025 en het nader rapport d.d. 30 januari 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

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

Samenvatting

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

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

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

Rolverdeling

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

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

Kwaliteitseisen

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

Geheimhouding

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

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

Persoonsgegevens van derden

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

Praktische uitwerking

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

Conclusie

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

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel¹ bevat twee maatregelen waarmee de regering het goed functioneren en de integriteit van het decentraal bestuur wil bevorderen. Allereerst introduceert het wetsvoorstel een «risicoanalyse bestuurlijke integriteit» ter verzekering van aandacht voor de integriteit van

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

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

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

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

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

b. Procedure en taakverdeling risicoanalyse

Het wetsvoorstel regelt dat de burgemeester toeziet op de uitvoering van de risicoanalyse.¹¹ Deze keuze volgt volgens de toelichting uit de neutrale rol van de burgemeester in het gemeentebestuur en de algemene zorgplicht van burgemeesters om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen.¹² Dit betekent dat de burgemeester moet beoordelen of de risicoanalyse «voldoende degelijk is uitgevoerd en of de

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

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

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

⁵ Voorgesteld artikel 36c, eerste lid.

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

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

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

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

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.3 «Belang wetsvoorstel».

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

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

raad daarmee over voldoende gewogen informatie beschikt om te kunnen oordelen over de benoeming». ¹³

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

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

2. Beschouwing

Integriteit is een onderwerp dat terecht veel aandacht krijgt, ook in het openbaar bestuur. De inzet daarop is al enige jaren versterkt, mede naar aanleiding van incidenten die zich in de bestuurlijke praktijk voordeden. De eerste aankondigingen van de mogelijkheden voor harmoniseren en uitbreiding van de instrumenten voor screening van politieke ambtsdragers dateren van eind 2017. ²² Terecht benadrukte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in die periode «dat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ook ambtenaren in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor (de integriteit van) hun handelen binnen het openbaar bestuur.» ²³ De destijds ontwikkelde «basisscan integriteit» was een hulpmiddel voor gemeenten, evenals de handreiking Integriteit politieke ambtsdragers. Beoogd werd «het goede gesprek» met kandidaat-bestuurders te faciliteren. ²⁴

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

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

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

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

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

¹⁷ Voorgesteld artikel 36c, vierde lid.

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

¹⁹ Artikel 35 eerste lid van de Gemeentewet.

²⁰ Artikel 24 van de Gemeentewet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Procedure en rolverdeling

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

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

integriteitsonderzoek en het toezicht daarop (punt c). Tot slot gaat de Afdeling in op de noodzaak van kwaliteitswaarborgen (punt d).

a. Rol gemeenteraad

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

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

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

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

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

b. Rol burgemeester

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

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

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

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

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

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

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

De verantwoordelijkheden van de burgemeester inzake de bevordering van de bestuurlijke integriteit en diens verhouding tot de gemeenteraad, brengt als zodanig per definitie dus een spanningsveld mee.

Daarbij komt dat in het bijzonder burgemeesters niet zelden te maken krijgen met intimidatie en andere vormen van agressie.²⁹ De vraag die nu voorligt is hoe voorkomen kan worden dat dit spanningsveld door dit wetsvoorstel vergroot wordt.

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

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

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

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

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

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

c. Scheiding uitvoering en toezicht

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

Uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten er voor kiezen om de uitvoering van het feitenonderzoek onder te brengen bij een extern bureau of bij een onafhankelijke commissie. Op die wijze kan het onderzoek worden «gedepolitiseerd».³² Een andere reden voor de inzet van een extern bureau is dat dit ervoor zorgt dat de ambtelijke organisatie of de burgemeester niet meer kennis over een kandidaat krijgt dan nodig.

De burgemeester moet tijdens de bestuursperiode samenwerken met de (kandidaat) wethouder en extra informatie kan de relatie in sommige gevallen bemoeilijken.³³

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

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

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

³³ Idem

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

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

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

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

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

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

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

Gelet op het voorgaande meent de regering dat een scherpere functionele scheiding in de wet zelf niet aangewezen is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is niettemin de memorie van toelichting op dit punt aangescherpt.

d. Kwaliteitswaarborgen

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

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

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

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

³⁵ Toelichting, paragraaf 2.3 «Belang wetsvoorstel».

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

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

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

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

De regering volgt de Afdeling advisering dat kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers wenselijk zijn. De regering meent dan ook dat juist dit wetsvoorstel enkele belangrijke kwaliteitswaarborgen introduceert met betrekking tot de risicoanalyse. Naast het ook door de Afdeling genoemde recht op wederhoor en de omgang met persoonsgegevens, legt dit wetsvoorstel ook vast dat alleen kenbare normen onderdeel kunnen zijn van de risicoanalyse, bakent het de te gebruiken bronnen af en bepaalt het uitputtend hoe met de informatie moet worden omgegaan. De regering meent dat het voorstel in deze vorm daarmee de belangrijkste waarborgen bevat. De regering volgt dan ook niet op voorhand de conclusie van de Afdeling dat in dit wetsvoorstel ook overige kwaliteitseisen opgenomen zouden moeten worden. De vraag of nadere eisen – voor alle soorten van integriteitsonderzoek – wenselijk zijn en hoe dergelijke regels er uit zouden moeten zien, is nog onderwerp van gesprek met de diverse beroeps- en belangenverenigingen alsmede met de uitvoerders van integriteitsonderzoek. Tegen die achtergrond zijn in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door de Argumentenfabriek enkele bijeenkomsten georganiseerd³⁹.

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

4. Openbaarheid en geheimhouding

a. Inleiding

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

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

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

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

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

Die afweging is in het licht van het voorgaande terecht.

b. Geheimhouding

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

Verder stelt de toelichting dat als de beoogd wethouder zich terugtrekt voordat de raad is geïnformeerd over de conclusie, aanbevelingen en eventuele beheersmaatregelen, geen enkele informatie uit de uitvoering

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

⁴¹ Artikel 24 van de Gemeentewet.

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

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

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

⁴⁵ Toelichting, paragraaf 3.2.3 «Procedure rond de bekendmaking».

van een risicoanalyse openbaar wordt gemaakt en volledige geheimhouding blijft gelden.⁴⁶

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

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

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

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

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

⁴⁶ Toelichting, paragraaf 6.2.5 «Geheimhouding».

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

⁴⁸ Artikel 87 van de Gemeentewet.

⁴⁹ Artikel 88, derde lid, van de Gemeentewet.

⁵⁰ Artikel 89, vierde lid, van de Gemeentewet.

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

onder geheimhouding worden gedeeld. Overigens is het in bepaalde uitzonderlijke gevallen mogelijk voor derden om kennis te nemen van deze informatie waarbij dan de geheimhoudingsplicht ook op hen komt te rusten.

In het kader van de informatievoorziening aan de raad moet een onderscheid worden gemaakt tussen de informatieplicht van de burgemeester enerzijds, en diens verantwoordingsplicht anderzijds. De burgemeester wordt op grond van dit wetsvoorstel uitsluitend verantwoordelijk voor het feit dát de risicoanalyse plaatsvindt en voor de toepassing van de hiervoor geldende procedurele normen. Daarover zal de burgemeester zich dus ook moeten kunnen verantwoorden aan de raad. Voor deze verantwoordingsplicht bestaat geen verschoningsgrond. Dit is in beginsel ook geen probleem, omdat de geheimhouding enkel ziet op de informatie die in het kader van de uitvoering van de risicoanalyse is verwerkt. De geheimhouding ziet dus niet op het plaatsvinden van de risicoanalyse of op algemene aangelegenheden zoals de opzet van de risicoanalyse. De burgemeester is niet verantwoordelijk voor de inhoud en uitkomsten van de risicoanalyse en zal daar dus ook geen verantwoording over hoeven afleggen aan de raad. Voor de inlichtingenplicht van de burgemeester geldt wel een verschoningsgrond. Artikel 180, derde lid, Gemeentewet bepaalt dat verstrekking niet gebeurt indien dat in strijd is met het openbaar belang. In dit geval is verstrekking niet mogelijk omdat de geheimhoudingsplicht van rechtswege hieraan in de weg staat. Van de burgemeester kan slechts worden verlangd dat hij zich verantwoordt over het gevolgde proces. Een specifieke bepaling over die verantwoordingsplicht is gelet op artikel 180 Gemeentewet niet noodzakelijk.

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

De memorie van toelichting is op dit punt aangescherpt.

c. Openbaarheid van de beraadslaging

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

In dat verband wijst de Afdeling op de geldende procedure voor benoeming van een burgemeester waarbij de beraadslaging achter gesloten deuren plaatsvindt maar de uitkomst daarvan in een openbare

⁵² Artikel 24 van de Gemeentewet.

raadsvergadering wordt besproken. Dit roept de vraag op in hoeverre parallel daaraan eenzelfde regeling zou moeten gelden voor wethouders en met het oog hierop of wijziging van artikel 24 van de Gemeentewet is overwogen.

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

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

d. Persoonsgegevens van derden

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

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

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

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

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

⁵⁴ Toelichting, paragraaf 6.2.2, «persoonsgegevens van derden».

⁵⁵ Voorgesteld artikel 36c derde lid, onder c.

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

of betrokkenen in het kader van het wetsvoorstel het recht van bezwaar kunnen inroepen.

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

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

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

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

Dit recht van bezwaar geldt echter niet bij de grondslag van een wettelijke verplichting, kortgezegd omdat de belangenafweging al in de wet zelf is gemaakt. Dat laatste is ook het geval bij de verwerking in het kader van de uitvoering van de risicoanalyse. Daarbij is ook de rechtsbescherming geregeld. Het is niet nodig en – gelet op het tijdsbeslag de waar de

⁵⁷ AVG, artikel 21.

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

⁵⁹ Voorgesteld artikel 36c vijfde lid.

⁶⁰ Toelichting, paragraaf 7.4 «Rechtsbescherming».

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

⁶² Toelichting, paragraaf 7.4 «Rechtsbescherming».

Afdeling terecht op wijst – ook niet wenselijk om aanvullend daarop het recht van bezwaar in de zin van artikel 21 AVG toe te passen.

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

5. Praktische uitwerking

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

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

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

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

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

Daarnaast is de vraag hoe omgegaan moet worden met open normen die wel binnen het bereik van de risicoanalyse vallen en nader zijn ingevuld in een gemeentelijke gedragscode. Zo is de norm dat een wethouder geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap, onderdeel van de

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

⁶⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.1 «Integriteitsnormen met een wettelijke grondslag».

⁶⁵ Toelichting, paragraaf 3.1 «Reikwijdte risicoanalyse».

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

risicoanalyse.⁶⁷ Deze norm kan nader worden ingevuld door de gedragscode voor wethouders.⁶⁸ Dit laatste staat evenwel op gespannen voet met het genoemde uitgangspunt van het wetsvoorstel dat deze gedragscodes niet worden betrokken bij de risicoanalyse. Verder rijst de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de praktijk zoals die is ontstaan op grond van de zogeheten «Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders». Uit onderzoek blijkt dat ruim 80% van de gemeenten deze handleiding gebruikt maar dat de uitvoeringspraktijken nog sterk uiteenlopen als het gaat om de gevolgde procedure, de gehanteerde onderzoeksmethodes en toetsingskaders.⁶⁹ De vraag is op welke wijze en op welke termijn deze uiteenlopende praktijk aan het wetsvoorstel zal worden aangepast en hoe dit wordt gemonitord.

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

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

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

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

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

Daarbij zij opgemerkt dat bij zicht op inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het Handboek integriteit herzien zal worden alsmede met de relevante beroeps- en belangenverenigingen en de (private) uitvoerders

⁶⁷ Artikel 41b van de Gemeentewet.

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

⁶⁹ Toelichting, paragraaf 2.2 «De uitvoering van een risicoanalyse in de praktijk»

van de risicoanalyse bezien zal worden wat nodig is om tot een succesvolle uitvoeringspraktijk op basis van dit wetsvoorstel te komen.

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

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

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

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

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

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