



Raadsstuk

Onderwerp: Beleid omtrent de benoeming van Wethouders
BBV nr: 2014/362661

1. Inleiding

Via de Motie Benoeming Wethouders van 26 augustus 2014 stelt de raad voor om het integriteitsbeleid omtrent aanstelling van collegeleden zo spoedig mogelijk te vernieuwen. Daar waar in de motie 'collegeleden' staat, zou echter 'wethouders' moeten staan. De burgemeester wordt door de Kroon benoemd. Volgens artikel 35 van de Gemeentewet worden wethouders benoemd door de raad. Het ligt daarom in de rede dat niet het college, maar de raad een nieuw beleid omtrent aanstelling van wethouders formuleert en vaststelt. De voorzitter van de raad heeft, ook in zijn hoedanigheid als voorzitter van het presidium het initiatief genomen tot uitvoering van de motie.

2. Voorstel aan de raad

Nadat kandidaat wethouders zijn voorgedragen door hun politieke partijen volgt een procedure gericht op de benoeming van de kandidaten door de raad. Het hieronder voorgestelde beleid voorziet in de procedure. Van het nieuw vast te stellen beleid maakt een wijziging van het Reglement van Orde van Gemeenteraad deel uit. Door het presidium wordt voorgesteld het beleid omtrent de aanstelling van wethouders inclusief de daar onderdeel van uitmakende wijziging van het Reglement van Orde vast stellen.

In de Motie Benoeming Wethouders wordt verzocht het nieuwe beleid met terugwerkende kracht van toepassing te verklaren op de zittende wethouders. Voorgesteld wordt dit in aangepaste vorm te doen.

Procedure, incl. toelichting ter uitvoering van beleid Benoeming Wethouders

Voorgesteld wordt om uitvoering te geven aan de motie door het draaiboek voor het proces rond de aanstelling van wethouders zorgvuldig te reviseren. Nadat de kandidaten zijn voorgedragen door hun politieke partijen volgt een proces dat bestaat uit drie fasen:

1. Benoemingstoets: zijn er juridische beletselen die benoeming onmogelijk maken?
2. Oordeel van de gemeenteraad: is de kandidaat geschikt voor de beoogde wethouderspost?
3. Persoonlijk risicoprofielgesprek: in kaart brengen van persoonlijke integriteitsrisico's in een strikt vertrouwelijk gesprek van de (kandidaat-) wethouder met een externe risicoanalist, met als doel het vergroten van de effectiviteit in zijn/haar functioneren als bestuurder.

1. De drie fasen

Fase 1 – Benoemingstoets

De benoembaarheid van de kandidaat-wethouder wordt getoetst aan de hand van de criteria uit de Gemeentewet. Het gaat dan om:

- formele benoembaarheidsvereisten;
- onverenigbare functies;
- verboden handelingen.

De uitkomst van de toets is een eenduidig oordeel: de kandidaat is a) benoembaar, b) niet benoembaar of c) benoembaar onder voorwaarden (zoals het opgeven van het raadslidmaatschap of het zich vestigen binnen de gemeentegrenzen).

Fase 2 – Oordeel van de raad

Deze stap in de procedure valt in drie delen uiteen: 1) een door een ter zake deskundig extern bureau uit te voeren schriftelijke vergaring van informatie aan de hand van een doordachte vragenlijst, 2) een vertrouwelijk gesprek van dit bureau met de kandidaat en 3) een schriftelijk, beargumenteerd verslag van bevindingen van dit bureau aan het seniorenconvent over de benoembaarheid van de kandidaat-wethouder.

Ad 1) De vragenlijst is stevig, overzichtelijk gerubriceerd en compleet, terwijl ook aan vereisten van zorgvuldigheid en proportionaliteit moet worden voldaan. Standaard wordt in ieder geval gevraagd naar:

- **Uitgebreid curriculum vitae;**
- **Nevenfuncties;**
- **Eigen financiële belangen en financiële belangen van eerstegraads familieleden, waaronder:**
 - **Bezit van een eigen onderneming;**
 - **Relevant aandelenbezit, zoals bezit van aandelen in een onderneming gelieerd aan de gemeente of een aanmerkelijk belang in een onderneming (d.w.z. bezit van meer dan 5% van de aandelen);**
 - **Vastgoedbezit binnen de gemeente en/of met een commercieel karakter;**
 - **Grondbezit binnen de gemeente en/of met een commercieel karakter;**
- **Verklaring omtrent het gedrag (VOG);**
- **Strafrechtelijke veroordelingen;**
- **Eerder afgeronde en/of nog lopende juridische geschillen waarin de kandidaat partij is;**

Een eerste rationale achter de keuze van deze onderwerpen is artikel 41b van de Gemeentewet en de gedragscode zoals die voor bestuurders in Haarlem geldt (bijlage 1 bij de Nota Integriteit, vastgesteld door de raad op 26 juni 2002): daarin is de plicht tot respectievelijk het opgeven van nevenfuncties en eigen financiële belangen opgenomen. In verschillende secties van de vragenlijst wordt gespecificeerd wat dat behelst. Verder wordt naar andere informatie gevraagd die van belang kan zijn in het kader van de oordeelsvorming van de raad ten aanzien van benoeming en portefeuillevreiding.

Het gebruik van een zorgvuldig opgestelde vragenlijst voorkomt dat kandidaten relevante zaken vergeten te vertellen én dat vergeten wordt om ernaar te vragen. Zou een kandidaat iets verzwijgen, dan is dat achteraf eenduidig vast te stellen. In die zin gaat van de procedure een preventieve werking uit.

Voor alle bovengenoemde werkzaamheden (dat wil zeggen: het uitvoeren van de benoemingstoets en het uitzetten van de vragenlijst) wordt bij voorkeur een ter zake deskundig extern bureau ingeschakeld.

Ad 2) Dit externe bureau voert aan de hand van de ingevulde vragenlijst een vertrouwelijk gesprek met de kandidaat-wethouder. Vervolgens brengt het bureau een verslag van bevindingen uit aan het seniorenconvent, als afgevaardigde van de raad. Het seniorenconvent weegt vervolgens de bevindingen en brengt hierover verslag uit aan de raad. De raad velst het eindoordeel. Vanuit zijn verantwoordelijkheid als hoeder van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente (zoals verwoord in de aangepaste Gemeentewet) woont de burgemeester de zitting van het seniorenconvent bij als toehoorder en proces verantwoordelijke. Dat de burgemeester de rol van commissievoorzitter op zich neemt ligt niet voor de hand, aangezien hij niet over de benoemingsbeslissing van de raad gaat en daarover dus ook lastig zou kunnen adviseren.

Belangrijk: het moet voor alle betrokkenen helder zijn dat adviseren over de geschiktheid van kandidaten buiten de opdracht van het externe adviesbureau valt. Dat oordeel wordt alleen door de raad geveld. Externen beoordelen uitsluitend de formele benoembaarheid van kandidaten en verzorgen het uitzetten en verzamelen van de vragenlijsten.

Fase 3 – Persoonlijk risicoprofiel

Na afronding van fase 2 wordt de derde stap in de procedure gezet in de vorm van het organiseren van persoonlijke risicoprofielgesprekken voor de kandidaten.

Een risicoprofielgesprek is geen onderdeel van de selectieprocedure. Strikte vertrouwelijkheid is essentieel. In een persoonlijk onderhoud van de (kandidaat-) wethouder met een externe risicoanalist worden zijn/haar specifieke integriteitsrisico's uitputtend in kaart gebracht. Vervolgens wordt de betrokkene geadviseerd over hoe deze risico's te verkleinen en beheersen. Dit gebeurt mondeling. Tot de integriteitsrisico's die aan de orde kunnen komen, behoren o.a. de schijn van belangenverstremgeling, aanvallen op de persoonlijke integriteit, onterechte of lastig onderzoekbare beschuldigingen alsmede ongewenste druk in de vorm van bedreiging of chantage. Is de bescherming op orde, dan zal de bestuurder optimaal kunnen functioneren.

Anders dan bij het gesprek in fase 2 behoort in het risicoprofielgesprek elk aspect van het professionele en persoonlijke leven van de (kandidaat-) wethouder tot de potentiële gespreksstof. In de vertrouwelijkheid van het één-op-één gesprek, dat in totaal twee à drie uur in beslag neemt, wordt als het ware een '360°-scan' gemaakt: een uniek persoonlijk risicoprofiel.

Na het gesprek kan een tripartiet overleg tussen (kandidaat-)wethouder, burgemeester en risicoanalist worden georganiseerd. Dit is met name van belang als uit het risicoprofielgesprek informatie naar voren is gekomen die voor de burgemeester in de

categorie ‘need to know’ valt, bijvoorbeeld omdat er een rechtstreeks verband met zijn portefeuille is of omdat alleen hij de sleutel in handen heeft voor de oplossing van een bepaald probleem. Essentieel is dat de burgemeester niet wordt belast met informatie waar hij toch niets mee kan aanvangen. Dit zou hem nodeloos kwetsbaar maken. Belangrijk is dat informatie alleen met de burgemeester wordt gedeeld als de betrokken (kandidaat-)wethouder daar toestemming voor geeft. Zou deze garantie niet bestaan, dan zou dat een rem kunnen zetten op zijn/haar openhartigheid tegenover de risicoanalist – met alle consequenties van dien voor de kwaliteit van de advisering.

Nadat alle risicoprofielgesprekken zijn afgerond, kan de risicoanalist desgewenst een terugkoppeling verzorgen in de collegevergadering en het seniorenconvent – uiteraard alleen op hoofdlijnen en zonder op persoonlijke details in te gaan. Het verdient aanbeveling om ook de burgemeester en de gemeentesecretaris een risicoprofielgesprek te laten voeren, aangezien een dergelijke gedeelde ervaring gedurende de hele bestuursperiode van waarde kan zijn voor de manier waarop in de collegevergadering met het thema integriteit wordt omgegaan.

Van risicoprofielgesprekken worden geen schriftelijke rapportages opgesteld. De kans dat er vertrouwelijke informatie wordt gelekt wordt er aanzienlijk door vergroot. Bovendien kan door de wetenschap dat zaken zwart op wit komen te staan, de openhartigheid van de (kandidaat-)wethouder aanzienlijk worden ingeperkt, terwijl die met het oog op optimale advisering omtrent persoonlijke risico's juist zo groot mogelijk moet zijn.

1.1 Noot over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden

Een nieuwe bepaling in de Gemeentewet maakt de burgemeester verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in de gemeente. Mede in dit licht is bij het ontwerpen en uitdragen van het nieuwe integriteitsbeleid in Haarlem een belangrijke taak weggelegd voor de burgemeester: in zijn hoedanigheid van voorzitter van de raad faciliteert en coördineert hij het hele proces. Zowel intern als naar buiten toe (richting burgers, de pers) zal de boodschap zijn dat de burgemeester het nadrukkelijk tot zijn verantwoordelijkheid rekent om het proces zodanig in te richten dat de raad optimaal in positie wordt gebracht om over de kandidaat-wethouders een afgewogen politiek oordeel te vellen. Wanneer in fase 3 de risicoprofielgesprekken aan de orde zijn, komt voor de burgemeester een sterker accent te liggen bij zijn rol als collegevoorzitter.

Ook de rol van de raad wordt versterkt. De heldere drieslag binnen de procedure en het coördinerende optreden van de burgemeester dragen bij aan een solide taakopvatting van het seniorenconvent en van de raad als geheel.

De Tweede Kamer heeft op 10 juni 2014 ingestemd met de verzamelwet die onder meer deze wijzigingen van de Gemeentewet omvat. Op het moment dat dit raadsbesluit van kracht wordt ligt het geamendeerde voorstel ter beoordeling bij de Eerste Kamer.

Terwijl de burgemeester onder de gewijzigde Gemeentewet verantwoordelijkheid draagt voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de raad beslist over de benoeming van de wethouders, zijn en blijven de wethouders zelf verantwoordelijk voor het inperken van hun eigen kwetsbaarheden en voor het zo nodig bespreken daarvan – op verzoek of op eigen initiatief – binnen het juiste gremium, op het juiste moment. Dit geldt niet alleen rond hun benoeming, maar ook in de rest van de bestuursperiode.

2. Vertaling van het aangepaste integriteitsbeleid naar zittende wethouders

Het laatste aandachtspunt in de Motie Benoeming Wethouders betreft het ‘met terugwerkende kracht’ op de zittende wethouders van toepassing verklaren van het vernieuwde integriteitsbeleid. Daarbij wordt het volgende opgemerkt.

Een reprise van de beoordeling van de wethouders door de raad op een moment dat deze verwickeld zijn in complexe bestuurlijke processen (zoals aanbestedingen, onderhandelingen met externe partijen en het leiding geven aan grote beleidstransities) zou een novum zijn. Van de mogelijke gevolgen moet de raad zich bewust zijn. Door met terugwerkende kracht vraagtekens te plaatsen en onduidelijkheid te scheppen over de geschiktheid en benoeming van de wethouders, kan de positie van zowel het bestuur als individuele wethouders ondermijnd worden. Het effect kan het equivalent zijn van een motie van wantrouwen.

In navolging van de motie wordt het vernieuwde integriteitsbeleid van toepassing verklaard op de zittende wethouders, met dien verstande dat fase 1 en 2 in aangepaste vorm worden doorlopen. Bij de uitvoering van het aangepaste integriteitsbeleid voor zittende wethouders wordt in alle drie te onderscheiden fases, gebruik gemaakt van de diensten van een ter zake deskundig extern bureau.

Concreet betekent dit het volgende:

- Een door een ter zake deskundig bureau uit te voeren schriftelijke vergaring van informatie aan de hand van een, door de raad vast te stellen, doordachte vragenlijst wordt voorgelegd aan de zittende wethouders. De ingevulde vragenlijsten worden vertrouwelijk ter inzage gegeven aan het seniorenconvent.
- Er vindt een door een ter zake deskundig extern bureau te houden vertrouwelijk gesprek plaats met de wethouder.
- Er volgt voor elke wethouder een persoonlijk risicoprofielgesprek. Van deze gesprekken worden geen schriftelijke rapportages opgesteld.

3. Tot slot

De procedures uit het draaiboek dat wordt klaargelegd voor aanstellingsprocedures in de toekomst doen recht aan de specifieke verantwoordelijkheden van raad, burgemeester en wethouders. Maar niet alle risico's zijn uit te bannen en een verrassing kan nooit worden uitgesloten.

4. Samenvattende conclusie

1. In lijn met de Motie Benoeming Wethouders vernieuwt de raad het integriteitsbeleid rond de aanstelling van wethouders. In de procedure worden drie fasen onderscheiden: 1) benoemingstoets, 2) oordeel van de gemeenteraad op basis van een door het seniorenconvent gewogen verslag van bevindingen van een ter zake deskundig extern bureau 3) het persoonlijk risicoprofielgesprek.

2. Het nieuwe beleid wordt ook van toepassing verklaard op de zittende wethouders waarbij bij de uitvoering van alle drie onderscheiden fases gebruik wordt gemaakt van de diensten van een ter zake deskundig extern bureau. Ten opzichte van het in algemene zin te hanteren nieuwe beleid worden bij de zittende wethouders fase 1 en 2 in aangepaste vorm uitgevoerd. Een wethouder voert alleen een vertrouwelijk gesprek met een extern bureau als het seniorenconvent daar, na bestudering van de ingevulde uitgebreide vragenlijst, nog aanleiding toe ziet.
3. Zowel bij de revisie van het beleid als bij de afwikkeling van incidenten in de toekomst vervult de burgemeester een centrale rol. Intern en ook naar buiten toe manifesteert de burgemeester zich als drager van het nieuwe integriteitsbeleid. Hij is daarin zichtbaar en aanspreekbaar, maar neemt geen verantwoordelijkheden op zich die aan de wethouders of aan de raad toebehoren. In zijn hoedanigheid van raadsvoorzitter voert hij in fase 1 en 2 de regie, daarmee de raad faciliterend in zijn oordeelsvorming. In fase 3 is hij als collegevoorzitter beschikbaar voor overleg met wethouders naar aanleiding van de risicoprofielgesprekken.

Bijlage

- Motie Benoeming Wethouders, aangenomen door de raad in zijn vergadering van 26 augustus 2014.

Voorzitter van het presidium,

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het presidium

Besluit,

- De voorgestelde procedures tot de benoeming van wethouders in de toekomst zowel als voor de zittende wethouders vast te stellen;
- De vastgestelde procedure tot de benoeming van wethouders in de toekomst op te nemen in het draaiboek voor het proces rond de aanstelling van wethouders.

Gedaan in de vergadering van 30-10-2014,

De griffier

De voorzitter