



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. In plaats van een commissie benoembaarheid wethouders, onderdeel van de voorgestelde nieuwe procedure, worden de ingevulde vragenlijsten vertrouwelijk ter inzage gegeven aan het seniorenconvent.

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.

De derde stap, die van het risicoprofielgesprek, kan uitstekend ná benoeming plaatsvinden. In sommige gemeenten kiest men ervoor om de risicoprofielgesprekken eerder te houden; in dat

geval is er nog ruimte voor kandidaten om zich terug te trekken of van portefeuille te wisselen.

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 twee delen uiteen: 1) schriftelijke vergaring van informatie aan de hand van een doordachte vragenlijst, 2) een gesprek van de kandidaat met een commissie benoembaarheid wethouders (voorheen: de commissie voor de geloofsbrieven).

Ad 1) De vragenlijst moet stevig zijn, overzichtelijk gerubriceerd en compleet, terwijl ook aan vereisten van zorgvuldigheid en proportionaliteit moet worden voldaan. Standaard wordt 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 portefeuilleverdeling.

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

Voor alle bovengenoemde werkzaamheden (dat wil zeggen: het uitvoeren van de benoemingsstoets en het uitzetten van de vragenlijst) kan een extern bureau worden ingeschakeld. Zolang aan minimale vereisten van discretie, kwaliteit en betrouwbaarheid wordt voldaan, is interne uitvoering echter ook zonder enig bezwaar mogelijk.

Ad 2) Aan de hand van de ingevulde vragenlijst voert de commissie benoembaarheid wethouders, als afgevaardigde van de raad, een vertrouwelijk gesprek met de kandidaat-wethouder. De rol van deze commissie – en daarmee die van de raad als geheel – wordt op de volgende manieren versterkt:

- Vergeleken met de ‘oude’ situatie worden de commissieleden dankzij de nieuwe, uitgebreide vragenlijst voorzien van essentiële extra informatie.
- Voorafgaand aan de gesprekken met de kandidaat-wethouders worden de commissieleden goed geïnstrueerd, met name over de ruimte die zij hebben om vragen te stellen. In wettelijk opzicht is de enige beperking die geldt er een die voortvloeit uit de fundamentele betekenis van het passief kiesrecht: een kruisverhoor waarin elke denkbare vraag over de levenswandel van een kandidaat telt als valide zou het democratisch proces ernstig schaden. Raadsleden moeten zelf een inschatting maken van de relevantie van bepaalde vragen, de informatiewaarde en de proportionaliteit.
- Vanuit zijn verantwoordelijkheid als hoeder van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente (zoals verwoord in de aangepaste Gemeentewet) woont de burgemeester de gesprekken bij, als toehoorder en procesverantwoordelijke. 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.
- De gemeenteraad kan voor de commissie benoembaarheid wethouders in zijn reglementen van orde bepalingen opnemen over onder meer samenstelling, werkwijze en vertrouwelijkheid. De naamsverandering van ‘commissie voor de geloofsbriefven’ naar ‘commissie benoembaarheid wethouders’ onderstreept dat het werk wordt verricht binnen de context van een gemoderniseerd, goed doortimmerd integriteitsbeleid.

De commissie benoembaarheid wethouders beoordeelt de kandidaten en brengt over haar bevindingen verslag uit aan de raad en zijn voorzitter, de burgemeester. De raad velst het eindoordeel.

Belangrijk: als het zo is dat er een extern bureau wordt ingeschakeld om ondersteuning te bieden in fase 1 en 2, moet het voor alle betrokkenen helder zijn dat adviseren over de geschiktheid van kandidaten buiten de opdracht valt. Dat politieke oordeel kan immers alleen

door de raad worden geveld. Externen kunnen wel de formele benoembaarheid van kandidaten beoordelen en het uitzetten en inzamelen van de vragenlijsten op zich nemen.

Fase 3 – Persoonlijk risicoprofiel

Na afronding van fase 2 kan worden overgegaan tot benoeming. De derde stap wordt voor of na benoeming gezet, in de vorm van het organiseren van persoonlijke risicoprofielgesprekken voor de kandidaten.

Een risicoprofielgesprek is geen onderdeel van de selectieprocedure, ongeacht de vraag of het gesprek voor of na benoeming plaatsvindt. 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 belangenverstrengeling, 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 met de commissie benoembaarheid wethouders uit 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 – uiteraard alleen op hoofdlijnen en zonder op persoonlijke details in te gaan. Het verdient overigens 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, het coördinerende optreden van de burgemeester en de beschikbaarheid van een complete, goed ontworpen schriftelijke vragenlijst dragen bij aan een solide taak opvatting en een adequaat functioneren van de commissie benoembaarheid wethouders en van de raad als geheel.

Terwijl de burgemeester 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 is het voorstel het vernieuwde integriteitsbeleid van toepassing te verklaren op de zittende wethouders, met dien verstande dat de werkwijze in fase 1 en 2 in aangepaste vorm wordt doorlopen. Het betrekken van een extern bureau bij het uitvoeren van de benoemingstoets en het uitzetten en ophalen van de vragenlijst is, evenals bij het beleid voor toekomstige situaties, een keuze.

Concreet betekent dit het volgende:

1. Nadat de nieuwe uitgebreide schriftelijke vragenlijst is vastgesteld door de raad, wordt deze voorgelegd aan de zittende wethouders. De ingevulde vragenlijsten worden vertrouwelijk ter inzage gegeven aan een vertegenwoordiging van de raad, bijvoorbeeld het seniorenconvent.
2. Alleen indien de raadsleden daar nog aanleiding toe zien, vindt een vertrouwelijk gesprek plaats tussen een vertegenwoordiging van de raad, de wethouder en de burgemeester.
3. 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 (uitgebreide vragenlijst; gesprek met de commissie Benoembaarheid Wethouders; benoeming in de raadsvergadering), 3) persoonlijk risicoprofielgesprek voor of na de benoeming.
2. Het nieuwe beleid wordt ook van toepassing verklaard op de zittende wethouders, met dien verstande dat fase 1 en 2 in aangepaste vorm worden uitgevoerd. Een wethouder voert alleen een vertrouwelijk gesprek met een vertegenwoordiging van de raad als die 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.

Aanpassing van het Reglement van Orde van de Gemeenteraad Haarlem

Het voorgestelde beleid voor de benoeming van wethouders leidt tot de volgende aanpassing van het Reglement van Orde van de gemeenteraad Haarlem:

- Titel van hoofdstuk 2 wijzigen in:
Benaming wethouders, toelating van nieuwe leden, fracties
- Het huidige artikel 5 te herbenoemen tot artikel 5b
- Op te nemen artikel 5a Commissie Benoembaarheid Wethouders, luidende:
 1. De voorzitter van de raad stelt bij aanvang van elke nieuwe raadsperiode een Commissie Benoembaarheid wethouders in, die onderzoek verricht naar de benoembaarheid van een of meerdere kandidaat-wethouders en die de raad hierover schriftelijk adviseert. De commissie wordt ingesteld voor de gehele duur van een raadsperiode.
 2. De commissie bestaat uit vier leden van de raad. De voorzitter van de raad is procesverantwoordelijke en toehoorder in de commissie, de vicevoorzitter van de raad is reserve lid.
 3. De commissie kan in het kader van haar werkzaamheden en beoordeling van de benoembaarheid van kandidaat-wethouders externe deskundigen inschakelen.
 4. De kandidaat-wethouder legt de documenten en informatie over die nodig zijn voor de in het hiernavolgende lid door de commissie te verrichten toetsing. De kandidaat-wethouder maakt bovendien alle overige door hem/haar in dat verband relevant geachte informatie aan de commissie kenbaar, waaronder relevante zakelijke en financiële belangen.
 5. De commissie toetst de van de kandidaat-wethouder ontvangen documenten en informatie aan de hand van de volgende zaken:
 - a. **de artikelen 10, 35, 36a, en 41a Gemeentewet (benoembaarheidsvereisten);**
 - b. **artikel 36b Gemeentewet (onverenigbare functies);**
 - c. **de artikelen 12 en 41b Gemeentewet (nevenfuncties);**
 - d. **de artikelen 15, 41c, en 46 Gemeentewet (onverenigbare of verboden handelingen);**
 - e. **uitgebreid curriculum vitae**
 - f. **Eigen financiële belangen en financiële belangen van eerstegraads familieleden, waaronder:**
 - a. **Bezit van een eigen onderneming;**
 - b. **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);**
 - c. **Vastgoedbezit binnen de gemeente en/of met een commercieel karakter;**
 - d. **Grondbezit binnen de gemeente en/of met een commercieel karakter;**
 - g. **Verklaring omtrent het gedrag (VOG);**
 - h. **Strafrechtelijke veroordelingen;**

i. Eerder afgeronde en/of nog lopende juridische geschillen waarin de kandidaat partij is;

6. De commissie verricht zijn werkzaamheden in een niet openbare vergadering waarvan verslag wordt opgemaakt. Deze verslaglegging kan onder geheimhouding worden ingezien door raadsleden.
7. De kandidaat-wethouder wordt in de gelegenheid gesteld de documenten en aangedragen informatie mondeling toe te lichten.
8. Op basis van de beoordeelde informatie formuleert de commissie een schriftelijk, beargumenteerd advies aan de raad ten aanzien van de benoembaarheid van de voorgedragen wethouder(s). Indien de commissie niet unaniem is in zijn oordeel, wordt hiervan melding gemaakt in het advies.
9. Meldingen van kandidaat-wethouders aan de commissie benoembaarheid wethouders inzake relevante financiële en zakelijke belangen zullen aan de raad kenbaar worden gemaakt. Ook zullen aan de raad eventueel getroffen regelingen ten aanzien van onverenigbare financiële en zakelijke belangen kenbaar worden gemaakt.
10. De werkzaamheden van de Commissie Benoembaarheid Wethouders worden uitgevoerd in samenhang met het op 30 oktober 2014 door de gemeenteraad vastgestelde beleid omtrent de aanstelling van wethouders.

3. Bijlagen

- 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

Spreekt zich uit,

over het betrekken van een extern bureau bij het uitvoeren van de benoemingstoets en het uitzetten van de vragenlijst (fase 1 en 2) ter uitvoering van het integriteitsbeleid voor de zittende wethouders;

en besluit,

- De voorgestelde procedure tot de benoeming van wethouders in de toekomst zowel als voor de zittende wethouders vast te stellen;
- De uit de procedure tot vaststelling van wethouders voortvloeiende aanpassing van het Reglement van Orde van de gemeenteraad vast te stellen;

Gedaan in de vergadering van

De griffier

De voorzitter