

HOOFDSTUK 10

SCREENING NOG NIET UIT
DE KINDERSCHOENEN

INLEIDING

Bestuurlijk Nederland werd afgelopen decennium steeds vaker zichtbaar geconfronteerd met integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Corruptie en fraude, maar ook incidenten rondom verkeerd declareren en belangenverstrengeling kwamen aan het licht. Hoe moeten we met zulke integriteitskwesaties in de Nederlandse politiek omgaan? En kunnen we ze voorkomen?

Dat de integriteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers belangrijk is, staat buiten kijf. Burgers eisen het, luider en mondig, zeker via sociale media. Het merendeel van de bestuurders en volksvertegenwoordigers in Nederland vindt integer handelen evenzeer belangrijk, van zichzelf en elkaar. Gemeenten, provincies en waterschappen nemen daarom verschillende maatregelen om aan die integriteitseis te voldoen. In 2014 en 2015 werd in het kader van lokale verkiezingen een specifieke maatregel aanbevolen door de minister en commissarissen van de Koning, die we samenvattend kunnen aanduiden met 'pre-employment screening (PES) van aankomende bestuurders'. Is dat de oplossing?

In dit hoofdstuk laat ik zien dat screening de kinderschoenen nog niet is ontgroeid.

Allereerst: er worden verschillende vormen van screening ingezet en het is niet duidelijk welke vorm of combinatie van vormen nu het beste werkt. Bovendien is het de vraag wat een PES oplevert. Kunnen bestuursorganen hiermee de zo gewenste integriteit bewerkstelligen of zelfs garanderen?

Verder zijn de rechten en plichten van zowel screener als gescreende nog onduidelijk. Kunnen bestuurders tot screening worden gedwongen? Kan een aankomend bestuurder zich verweren tegen conclusies uit een screening? Wat zijn de juridische bevoegdheden van bestuursorganen, en wat is eigenlijk de positie van de bureaus die het screeningsonderzoek uitvoeren?

Veel vragen met nog te weinig antwoorden. Ik zal schetsen welke ervaringen de afgelopen periode zijn opgedaan. Een goede screening kan volgens mij veel bijdragen aan de integriteit van het openbaar bestuur, maar het middel is nog voor verbetering vatbaar. Ik geef enkele suggesties mee. Hopelijk groeit screening snel uit de kinderschoenen.

WAT KAN SCREENING
OPLEVEREN?

Op dit moment zijn bijna dagelijks integriteitsincidenten in het nieuws. Zulke

berichten ondermijnen het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Bestuurders moeten het goede voorbeeld geven, in plaats van burgers op de gedachte brengen dat zij zich ook niet aan de regels hoeven te houden. Vermoedens van integriteitsschendingen dragen dus niet bij aan een gezaghebbende, legitieme overheid. Te vaak echter worden vermoedens bewaarheid en blijkt er corruptie, fraude of belangenverstrengeling in het spel te zijn.

Maar ook met de beste bedoelingen zitten ongelukken vaak in een klein hoekje. Een eerdere uitspraak die verkeerd wordt geïnterpreteerd, iets uit het verleden dat zonder de juiste context wordt opgevat; de schade van zulke kwesties is onmiskenbaar. Dit kan potentiële politieke ambtsdragers zelfs doen twijfelen om zich voor een politiek ambt beschikbaar te stellen. Waarschijnlijk heeft iedereen wel een 'smetje'. Foutjes uit een 'eerder leven' kunnen weer opdoemen. Bovendien is het politieke ambt een vak met lastige beslissingen, moeilijke keuzes en situaties die anders uitpakken vanwege een samenloop van omstandigheden. Uitspraken vallen wel eens verkeerd uit, de schijn van belangenverstrengeling is eenvoudig gewekt. Het is kwetsbaar werken in het glazen huis van het openbaar bestuur. Wie neemt dan nog het risico om publiekelijk aan de schandpaal te worden genageld?

Veel bananenschillen zijn echter te ontwijken. Om niet aan de schandpaal te eindigen, dient de individuele bestuurder zelf alert te zijn op mogelijke integriteitsrisico's. Dit vereist scherpheid op wat is geweest en wat gaat komen. Dat is zo simpel nog niet. Er is de waan van de dag, druk, snelheid van handelen, onwettigheid met een nieuwe rol als bestuurder, onwetendheid en bovendien de politieke arena.

Een pre-employment screening (PES) kan aankomende bestuurders helpen deze alertheid te vergroten. Het doel van een PES is namelijk om te achterhalen of een kandidaat op het gebied van integriteit een

risico met zich meedraagt. Hiervoor worden gegevens gezocht uit iemands verleden, heden en te verwachten toekomst. Op basis hiervan wordt ingeschat welke integriteitsrisico's ontstaan als de kandidaat wordt aangesteld en welke maatregelen nodig zijn om die risico's te verkleinen of zelfs te ondervangen.

Een goede screening geeft dus zicht op mogelijke risico's, ook in relatie tot de beoogde portefeuille van de politieke ambtsdrager. De informatie die een PES oplevert, biedt de basis voor maatregelen om deze risico's te beheersen. Zo kan het verstandig zijn om bepaalde belangen af te stoten of onderdelen uit een beoogde portefeuille te halen. En in het uiterste geval is het raadzaam dat de kandidaat afziet van een rol in de politiek.

TABOE OP SCREENING BESTUURDERS DOORBROKEN

In de aanstellingsprocedure van medewerkers is een PES de geaccepteerde praktijk. Ook overheidsorganen zetten dit middel al lange tijd in bij het aanstellen van ambtenaren. Op een PES voor politieke ambtsdragers rustte echter een stevig taboe, vooral bij de volksvertegenwoordigers. Een dergelijk instrument past niet bij hen, was de gedachte. Zij worden immers niet aangesteld door een werkgever, maar zijn politiek gelegitimeerd. Een screening mag dit democratisch proces niet hinderen. Het grote aantal integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers en de toegenomen aandacht voor preventieve integriteitszorg heeft de opvatting over PES echter doen kantelen.

In principe is in ons democratisch bestel screenen primair een taak van de politieke partij. Zij draagt immers de kandidaten voor. In de praktijk hebben politieke partijen tegenwoordig echter over het algemeen veel minder zicht op de kandidaat. Door het sterk veranderlijk stemgedrag groeien of krimpen partijen snel. Hierdoor versnelt de doorstroming van kandida-

ten binnen de partijen. Dit beïnvloedt de mate waarin de partijen de specifieke kandidaten kennen. Idealiter zouden partijen zelf hun kandidaten te screenen alvorens ze worden voorgedragen. Dat zou het mooiste zijn, maar omstandigheden zoals tijd, geld of andere belangen kunnen ervoor zorgen dat screening niet goed plaatsvindt of zelfs achterwege blijft.

Steeds vaker neemt een commissaris van de Koning of een burgemeester het initiatief, veelal daartoe aangezet door de raad of door de staten, om screeningsonderzoeken te laten uitvoeren. Dat is begrijpelijk, gelet op de specifieke taak voor integriteitszorg die deze bestuursorganen wettelijk hebben. Voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 hebben zowel de minister van BZK als de individuele commissarissen van de Koning brieven naar de burgemeesters gestuurd met de aanbeveling om integriteitsrisico's van kandidaat-wethouders te laten inventariseren. Dit hebben veel burgemeesters opgevat als een steun in de rug om integriteitsscreening in de gemeenteraad te agenderen.^[1]

Bestuursorganen screenen daarmee steeds vaker hun aankomende bestuurders. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en de Provinciale Statenverkiezingen van 2015 is de PES volop ingezet. Uit de *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014* blijkt dat twee derde van de burgemeesters al voor de verkiezingen afspraken had gemaakt over het proces van integriteitsbeoordeling van kandidaat-wethouders.^[2] Maar ook op provinciaal niveau worden hierover afspraken gemaakt. Zo hebben Provinciale Staten van Gelderland onlangs afspraken gemaakt over soortgelijk beleid en heeft de provincie Noord-

Holland een specifieke afspraak gemaakt over het screenen van kandidaat-gedeputeerden.^[3]

DE VERSCHILLENDE VORMEN VAN SCREENEN

In 2014 en 2015 nam het aantal screenings van kandidaat-bestuurders dus flink toe. Nu kan een screening uit een of meer onderdelen bestaan, afhankelijk van wat het bestuursorgaan nodig acht, zoals:

- een verklaring omtrent het gedrag (VOG);
- een financiële controle;
- overig openbare bronnenonderzoek;
- een risicoanalyse of -assessment;
- bespreking van casussen en dilemma's;
- een goed gesprek;
- psychologische tests.

VOG

In de eerste plaats is er de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Alleen Dienst Justis (een agentschap van het ministerie van V&J) kan deze verklaring verstrekken. Uit een VOG blijkt of iemand strafbare feiten heeft begaan die relevant zijn voor de functie. Justis gaat relevante justitiële gegevens na die voorkomen in de justitiële documentatie. Een VOG zegt dus alleen iets over het verleden van de kandidaat. Deze verklaring kan enkel worden opgevraagd door degene die het betreft. De kandidaat moet hier dus aan meewerken. Vervolgens kan de VOG deel uitmaken van een verdergaand onderzoek door een extern bureau of door het bestuursorgaan zelf.

Een financiële controle

Een financiële controle kan bestaan uit een check bij onder andere het Bureau Kredietregistratie (BKR), het Insolventieregister en de Kamer van Koophandel. De raadpleging van deze openbare bronnen wordt

[1] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politieke-ambtsdragers/inhoud/functioneren-politieke-ambtsdragers>

[2] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*: 2.

[3] *Trouw*, 28 januari 2015, 'Nieuwe gedeputeerde krijgt zwaardere check'.

veelal uitgevoerd door een onderzoeksbureau. Overige openbare bronnen kan iedereen raadplegen, dus ook externe onderzoeksbureaus of het bestuursorgaan zelf. Deze bronnen zijn immers vrij toegankelijk via internet (bijvoorbeeld via Google of Facebook).

Een risicoanalyse of -assessment

Een risicoanalyse of -assessment is vaak een vragenlijst die de kandidaat moet invullen. Daarbij worden hem allerlei risico's en omstandigheden voorgelegd, zoals het risico van belangenverstrengeling als je bijvoorbeeld voorzitter bent van een gesubsidieerde organisatie, of het risico van chantage als je schulden hebt en daar niet transparant over kunt zijn.

Casussen en dilemma's bespreken

Ook het bespreken van casussen en dilemma's kan een onderdeel zijn. Daaruit kan duidelijk worden in hoeverre de kandidaat opgewassen is tegen allerlei situaties die op zijn pad zouden kunnen komen. Dit kan worden gedaan door zowel een extern bureau als het bestuursorgaan zelf. Veelal voert de voorzitter van het bestuursorgaan een goed gesprek met de kandidaat over risico's en bewustwording. In sommige situaties pakt een extern bureau ook dit onderdeel op.

Psychologische tests

Er zijn tot slot nog verschillende psychologische tests die vaker bij werving en selectie worden gebruikt. Die zoomen in op specifieke gedrags- en persoonlijkheidskenmerken van sollicitanten. Ook zijn de laatste jaren verschillende persoonlijkheidsgerelateerde integriteitstests ontwikkeld.^[4] Tot nu toe heb ik echter nog niet vernomen dat deze tests bij bestuurders zijn afgenomen of specifiek op deze doelgroep zijn afgestemd. Een wetenschappelijk ontwikkelde en gevalideerde integriteitsvragenlijst voor politieke

ambtsdragers zou de kwaliteit van een PES kunnen vergroten.

De diverse onderzoeksvormen verschillen sterk van elkaar. Een belangrijk onderscheid is hierbij de periode waarop het onderzoek zich richt:

- de VOG richt zich op het verleden en kijkt naar justitiële antecedenten;
- het Bureau Kredietregistratie (BKR) en de Kamer van Koophandel kijken naar eventuele financiële kwetsbaarheden in het heden;
- assessments en gesprekken waarbij de kandidaten worden geconfronteerd met de dilemma's en casuïstiek en andere, meer psychologische, tests zijn met name gericht op de toekomst. Met behulp van de daarmee verzamelde informatie kan worden ingeschat hoe de kandidaat zal reageren op integriteitskwetsies in de toekomst.

Voor de hierboven genoemde vormen van onderzoek is in een aantal gevallen de term screening dus eigenlijk niet gerechtvaardigd. Het woord screenen betekent 'doorlichten, onderzoeken, op zijn (on)betrouwbaarheid controleren'. Alleen de VOG en de openbare bronnenonderzoeken naar het verleden en heden van een kandidaat, zijn dus een screening in enge zin. De andere vormen van onderzoek zijn eerder assessments, gericht op de toekomst. Bijvoorbeeld: door een kandidaat-bestuurder te laten reageren op dilemmasituaties, wordt getracht in te schatten hoe hij of zij op toekomstige integriteitskwetsies zal reageren. Omdat alle genoemde vormen onder dezelfde noemer voorkomen, zal ik ze in dit hoofdstuk ook 'screening' of 'PES' blijven noemen. Laten we echter niet vergeten dat onder die enkele term veel verschillende activiteiten schuilgaan!

Inmiddels doen de media en de overheid zelf al verschillende uitvragen naar de manieren van screenen

[4] F. Lievens en B. De Soete (2011), 'Instrumenten om personeel te selecteren in de 21ste eeuw', *Gedrag en Organisatie*, nr. 24, 18-42.

en de ervaringen daarmee.^[5] Dit laat nog een verscheidenheid aan onderzoeken zien. In het ene onderzoek wordt enkel een VOG gevraagd, in het andere wordt een gesprek gevoerd, al dan niet op basis van een door een extern bureau aangedragen onderzoeksrapportage. Een BKR-verklaring wordt nog vaak niet gevraagd omdat dit onbekend is of overbodig bevonden wordt.^[6]

Wat mij betreft bestaat een goede PES uit een combinatie van de verschillende onderzoeksvormen. Hierbij worden, naar aanleiding van deze gegevens, samen met de kandidaat-bestuurder de zwakke plekken besproken en onderzocht of en hoe ze weggenomen kunnen worden. En dat is nog geen garantie dat er niets mis kan gaan. Als er zaken worden verzwegen maar ook als omstandigheden veranderen gedurende een ambtsperiode, kan dat nieuwe risico's met zich meebrengen.

BEVOEGDHEDEN BESTUURSORGaan

Na de verkiezingen dragen de politieke partijen hun kandidaat-bestuurders voor. De burgemeester, commissaris van de Koning en voorzitter van het waterschap zijn vervolgens binnen hun bestuursorgaan verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit, maar niet specifiek voor screenen. Vervolgens zijn het de hoogste organen die uiteindelijk stemmen over de aanstelling van de bestuurders: de gemeenteraad, Provinciale Staten en het dagelijks bestuur van het waterschap. Wie is er, in dit proces, eigenlijk verantwoordelijk voor de PES van de kandidaat-bestuurders?

De praktijk blijkt divers te zijn. Bij de uitvraag onder burgemeesters blijkt dat vaak geen onderzoek wordt gedaan als het gaat om reeds zittende bestuurders of als de gemeenteraad het overbodig vond. De gemeen-

teraad heeft ook in enkele gevallen de burgemeester volledig buiten het benoemingsproces gehouden omdat zij dit als een partijpolitiek proces beschouwde of omdat de formateur de screening heeft opgepakt.^[7] Voorzitters (commissaris, burgemeester of dijkgraaf) denken nog wel verschillend over hun rol in dit proces, ook omdat ze dat zien als een verantwoordelijkheid van de politieke partijen waar het bestuursorgaan zich verre van moet houden. Uit de rondgang van *NRC Handelsblad* blijkt ook dat de betrokkenheid van commissarissen van de Koning onderling verschilt. Sommige commissarissen wilden zo min mogelijk bij het onderzoek worden betrokken.^[8] Anderen waren juist nadrukkelijk onderdeel van het traject. Dit kan te maken hebben met hun eigen overtuiging of die van de staten, over in hoeverre ze bij dit screeningstraject 'in charge' zijn. Er zijn ook voorbeelden van bestuursvoorzitters die in een samengestelde commissie met de kandidaat spraken.

Ook in andere bestuurslagen vinden veel voorzitters dat zij als hoeder van de integriteit een taak en rol hebben in dit proces. De wettelijke basis voor een verplichte integriteitszorgtaak bij de commissarissen, burgemeesters en voorzitters, die waarschijnlijk per januari 2016 formeel geregeld zal zijn, geeft hiervoor een grondslag. Hierin is geen wettelijke bevoegdheid tot screenen opgenomen. De integriteitszorgtaak legitimeert wel een rol in dit proces, mits daartoe in staat gesteld door hun raad, staten of algemeen bestuur. Echter, doordat screenen geen concrete taak is, met bijbehorende bevoegdheden of objectieve criteria, wordt de bemoeienis van de bestuurders ook gezien als een risico in relatie tot de gemeenteraad en wethouders. De steun van de commissarissen van de Koning wordt op prijs gesteld en kan de gezagspositie

[5] Zowel *NRC Handelsblad*, 15 mei 2015, 'Hallo bent u integer?' als *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*.

[6] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*: 3.

[7] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*: 2 en 3.

[8] *NRC Handelsblad*, 15 mei 2015, 'Hallo bent u integer?'

versterken maar ook verzwakken.^[9]

Steeds vaker worden afspraken gemaakt over de procedure van benoeming en de rolverdeling. Dat is een goede ontwikkeling. Eigenlijk zou elk bestuursorgaan afspraken over de aanpak moeten maken. Hierbij lijkt het mij de beste optie dat voorzitters met de raad afspreken dat zij het voorwerk verrichten maar dat de uiteindelijke beslissing uiteraard bij de raad (het hoogste orgaan) berust. Dit betekent dus dat de commissaris, burgemeester of dijkgraaf de onderzoeken kan uitzetten, gesprekken kan voeren, mogelijk nog een advies kan formuleren over de risico's van de kandidaat en zo volledig mogelijk rapporteert aan de raad, die vervolgens stemt over de benoeming van de kandidaat.^[10]

De 'handreiking integriteitstoets en/of risicoanalyse integriteit voor kandidaat-leden Dagelijks Bestuur' geeft een aantal mogelijke opties voor de vormgeving van de screening, met daarbij ook de verschillende taken van de voorzitter en het algemeen bestuur. Kort gezegd moet de voorzitter bewaken dat het algemeen bestuur zo objectief mogelijk wordt geïnformeerd. Het algemeen bestuur/de raad heeft uiteindelijk de beslissende stem. Dat kan betekenen dat zelfs een kandidaat die volgens de voorzitter te veel integriteitsrisico's meebrengt, toch met meerderheid van stemmen in het bestuur terecht kan komen. Dat maakt dat de voorzitter, op het gebied van persoonlijke meningen, altijd een bepaalde distantie moet houden. Het kan immers zomaar gebeuren dat je nog vier jaar door een deur moet met een kandidaat waar de voorzitter zelf zijn twijfels bij heeft.

[9] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014.*

[10] In een column van prof. mr. D.J. Elzinga, 'Integriteitstoets wethouders is riskant', *Gst.* 2014, 33, wordt gesuggereerd dat er ook een commissie binnen de raad ingesteld zou kunnen worden om de screening uit te voeren. Dit lijkt me volledig onwenselijk en is ook volgens Elzinga riskant. Deze optie wordt daarom in dit stuk niet verder uitgewerkt.

VERSCHILLENDE SOORTEN BUREAUS

Zoals al blijkt, kunnen de meeste vormen van screening zowel door een externe partij als door het bestuursorgaan zelf worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dit ook allebei te gebeuren. Zo schakelde ongeveer de helft van de provincies in 2015 een extern bureau in voor de PES.^[11] Ook onder de respondenten van gemeenten is bij meer dan de helft een extern bureau ingehuurd, vanwege de behoefte aan een onafhankelijke doorlichting.^[12] Er waren ook provincies en gemeenten die juist de uitvoering in eigen hand hielden. Soms omdat men de kosten te hoog vond, omdat men het bij al lang bekende kandidaten overbodig achtte, of omdat het als de eigen verantwoordelijkheid van de kandidaten werd gezien om de benodigde informatie aan te leveren.

Opvallend is dat het zeer uiteenlopende dienstverleners zijn die een PES voor bestuurders aanbieden: niet alleen specifieke integriteitsbureaus, ook recherchebureaus, accountants, organisatieadviesbureaus en juridische dienstverleners. Elk van deze bureaus heeft zijn eigen achtergrond sterke en zwakke punten. Met de keuze voor een bureau komt dus veelal ook een keuze voor (de meest nadrukkelijk aanwezige) vorm van PES mee.

De diverse bureaus verschillen niet alleen in methode, maar ook in prijsstelling. De kosten voor een onderzoek variëren van 700 tot 1800 euro per screening. Afhankelijk van wat er voor dat geld wordt gedaan, is te bepalen of het dat waard is. Maar over het geheel genomen zijn de kosten van een screening te verwaarlozen, in vergelijking met de schade die later kan ontstaan als gevolg van een integriteitskwestie.

[11] *NRC Handelsblad*, 15 mei 2015, 'Hallo bent u integer?'

[12] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014.*

Zeker als een extern onderzoeksbureau een geëscaleerde kwestie moet uitpluizen, is het bestuursorgaan meestal duurder uit. Het kan dus geen kwaad om aan het begin van een ambtstermijn te investeren in de risicobeheersing en bewustwording bij een beoogde bestuurder.

BEVOEGDHEDEN VAN ONDERZOEKSBUREAUS

Welke bevoegdheden heeft een onderzoeksbureau eigenlijk? De term 'screening' impliceert dat er mogelijk vergunningsverplichtingen zijn voor onderzoeksbureaus. In de praktijk veronderstellen de bureaus zelf dat hun onderzoek slechts het raadplegen van openbare bronnen betreft, en dat daar dus geen specifieke vergunningen voor nodig zijn. Daar verschillen de meningen echter over.

Openbare bronnenonderzoek lijkt onschuldig en iedereen kan het doen, maar dergelijke onderzoeken vormen wel degelijk een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dienst Justis, de instantie van het ministerie van Justitie die de VOG-verklaringen verstrekt, is er in haar brochure helder over: de bureaus die een onderzoek doen in financiële en andere (openbare) bronnen, zijn vergunningplichtig op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr).^[13] Echter, in een artikel in Binnenlands Bestuur^[14] wordt het tegendeel beweerd: voor onderzoek in openbare bronnen en risicoanalyse zou volgens Dienst Justis geen vergunningplicht zijn. Er bestaat dus nog de nodige onduidelijkheid op dit vlak en het zou mooi zijn als daar helderheid over komt.

De commerciële bureaus die dit soort onderzoeken verrichten zijn zeer verschillend van aard en vallen onder verschillende regimes^[15]:

- instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid;
- bedrijfs- en particuliere recherchebureaus;
- (forensische) accountants;
- bestuurs- en organisatieadviesbureaus;
- juridische dienstverleners en advocaten.

Een vergunning op basis van de Wpbr zou voor veel bureaus een aanvullende verplichting kunnen betekenen. Zij hebben immers ook al verschillende verplichtingen op basis van de regimes waar ze onder vallen. Ook wordt geopperd dat, vanwege die inbreuk op de levenssfeer, een goedkeuring door het College Bescherming Persoonsgegevens een voorwaarde is om als bureau dit soort onderzoeken te mogen verrichten. Dienst Justis geeft een overzicht van toetsingscriteria.^[16]

Moeten alle bureaus niet dezelfde certificaten/vergunningen/keurmerken hebben om onduidelijkheid hierover weg te nemen? Dat wordt nog een lastige exercitie, gezien de eerdergenoemde achtergronden en invalshoeken en de verschillende onderdelen van de screening. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de bestuursorganisaties die zelf de screening voor hun rekening hebben genomen. Moet een bestuursorgaan dat zelf openbare bronnen raadpleegt, ook eerst een vergunning hebben? De onderzoeken vinden plaats op basis van instemming van de betrokkene. Zijn vergunningen dan nog nodig? Kortom, nog volop onduidelijkheid over de bevoegdheidseisen en daarmee een aandachtspunt voor de komende tijd.

[13] Dienst Justis (2013), *Brochure Screening van personeel*, <http://www.justis.nl/Nieuws/2013/praktisch-hulpmiddel-bij-screening-personeel.aspx?cp=123&cs=385>

[14] S. Hartholt (2015), 'Geen sprake van 'illegale detectives' bij provincies', *Binnenlands Bestuur*, 30 juni.

[15] S. Zouridis en B. Van der Vorm (2013), *Omwille van geloofwaardigheid*, http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/fileadmin/Redacteuren/Documenten/Publicaties/rapporten_documenten/rapport-integriteitsonderzoek-tilburg.pdf

[16] Dienst Justis (2013), *Brochure Screening van personeel*.

INSTRUMENT MET IMPACT

De onderzoeken vinden tot op heden alleen plaats op vrijwillige basis, ongeacht wie ze uitvoert. De voorzitter van het bestuursorgaan verzoekt de kandidaat om aan het onderzoek deel te nemen. Deze vrijwilligheid roept wel een belangrijke, maar nog niet adequaat beantwoorde vraag op: is er eigenlijk specifieke bevoegdheid vereist om een screeningsonderzoek te laten uitvoeren?

Met name de onderzoeken die zich richten op het verleden en het heden, de VOG en onderzoek in financiële en andere openbare bronnen, brengen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich mee. Deze inbreuk is geoorloofd indien wettelijk is geregeld dat een kandidaat in het kader van de benoemingsprocedure aan een screening wordt onderworpen.

Op dit moment is dat nog niet wettelijk geregeld. Als dat op enig moment wel wenselijk wordt bevonden, ligt het op de weg van het ministerie van Binnenlandse Zaken, als coördinator voor de overheid op het gebied van de integriteitszorg, om hier iets aan te doen. Immers, zolang op dit punt nog geen wettelijk voorschrift voorhanden is, kunnen kandidaat-bestuurders niet gedwongen worden aan een screening mee te werken. Ik vraag me af of een wettelijke verankering er zal komen, want 'vrijwillig' deelnemen aan een screening is eigenlijk schijnvrijwilligheid. De kandidaat die niet wil deelnemen, zal niet worden gekozen. Immers: wat heeft hij of zij te verbergen?

Een ander punt is de kwaliteit van de onderzoeken. Als een kandidaat niet tevreden is, waar kan hij dan terecht? Bij het betreffende onderzoeksbureau, het bestuursorgaan of de politieke partij? Bij een andere instantie of brancheorganisatie die vergunningen verstrekt? Wie waakt er nu over de kwaliteit? De kwaliteit van een screeningsonderzoek kan ter discussie worden gesteld, door de kandidaat, de politieke partij of het bestuursorgaan. Er zou hier een

voorziening getroffen moeten worden om een klacht of bezwaar in te dienen of een second opinion aan te vragen, los van klachtenprocedures die onderzoeksbureaus eventueel zelf aanbieden. Het onderzoek is immers een inbreuk op iemands privacy en bovendien kan een negatieve uitkomst verstrekkinge gevolgen hebben voor iemands carrière.

Enkele bestuursorganen vragen tegenwoordig al aan de politieke partijen om meer dan het noodzakelijke aantal kandidaten voor te dragen. Zodat een kandidaat uiteindelijk geruisloos terug kan treden, om wat voor reden dan ook, zonder dat het aan de raad wordt voorgelegd en zonder dat het openbaar wordt gemaakt. Deze schadebeperkende maatregel voorkomt een 'niet-integerstempel'. Want hoe je het ook wendt of keert, op het moment dat bekend wordt dat iemand zich terugtrekt als kandidaat, gaat dit een eigen leven leiden in de media en in de belevingswereld van mensen en dat kan (ten onrechte) een slecht beeld van iemand geven.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Wat de ideale vorm van screenen is, kan verschillen. Als het openbaar bestuur tot een bepaalde uniformering zou kunnen komen, dan zou de PES in elk geval moeten behelzen:

- een VOG;
- een onderzoek naar de huidige situatie;
- een toets of gesprek waarin de kandidaat wordt bevraagd over zijn handelingsperspectief in een aantal dilemma-achtige situaties.

Kortom: er moet worden gekeken naar zowel verleden, heden als toekomst.

Het screenen heeft als beperking dat het een momentopname is en bovendien geen garantie voor het uitblijven van incidenten. Dat pleit ook voor tussen-tijdse aandacht voor dilemma's en risico's die (kunnen of zijn) ontstaan tijdens de ambtsperiode.

Of het screenen de bestuurders helpt? Dat denk ik wel. Deze nieuwe vormen van screenen gaan veel verder dan de vraag: 'En is er nog iets dat we van u moeten weten?' Screening zorgt voor bewustwording en geeft mogelijkheden om risico's voortijdig te onderkennen en weg te nemen.

De vraag is wel wanneer een screening inhoudelijk goed is. Worden bij een risicoanalyse de juiste vragen gesteld? Een belangrijke voorwaarde die aan de onderzoekers moet worden gesteld, is dat ze verstand hebben van de politieke verhoudingen en het werk en de omgeving van politieke ambtsdragers. Wetenschappelijk onderzoek naar de gedragskenmerken van politieke ambtsdragers en de opzet van de integriteitstests zou mooi zijn. Enige validatie van de vragenlijsten zou op zijn plaats zijn. Er hangt voor de kandidaat tenslotte veel van af.

Ook zou het nuttig zijn als de voorzitter van het bestuursorgaan (commissaris van de Koning, burgemeester of dijkgraaf) proactief in overleg gaat met het presidium (de fractievoorzitters van de politieke partijen) om te bepalen wie wat doet en op welk moment. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de formele bevoegdheden. Het is immers helder dat de raad als hoogste orgaan uiteindelijk de kandidaten benoemt. Maar ook moet in de praktijk uitkristalliseren wat de rol van de politieke partijen zal zijn.

Tot besluit wil ik nogmaals benadrukken dat screening een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan betekenen. Screening vindt nu nog op vrijwillige basis plaats en de vraag is of dat niet formeel geregeld zou moeten worden, met de nodige waarborgen omkleed. Maar ook de externe bureaus die, door het uitvoeren van onderdelen van het onderzoek, inbreuk plegen op de persoonlijke levenssfeer, moeten zich vergewissen van hun bevoegdheden, op basis van welke vergunningen en hoe zij de kwaliteit kunnen waarborgen. Voor de kandidaat kan, afhankelijk van de gekozen vorm, het screeningsonderzoek ingrijpend zijn. Bij een heldere procedure, waarbij kandidaten de gelegenheid hebben om zich in lastige situaties geruisloos terug te trekken, is de kandidaat zeker gebaat.

Over screening is het laatste woord dus nog niet gezegd. Een interessante ontwikkeling waarbij bestuursorganen veel van elkaars ervaringen kunnen leren. Hopelijk leidt dat tot meer uniformering in de manieren van onderzoeken en de procesverankering. Het uiteindelijke doel is dat screening bijdraagt aan een integere overheid. Laten we hopen dat PES snel uit de kinderschoenen stapt, als onderdeel van breder integriteitsbeleid. Dat kan onze bestuurders veel uitglijders schelen.

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
Contact: m.zweegers@integriteitoverheid.nl*

