



Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur 2023

Inleiding

Integriteit is een wezensvoorwaarde voor goed openbaar bestuur. Integer handelen versterkt het vertrouwen in onze democratische rechtstaat. Dit houdt in, dat de overheid, de Provincie Limburg, prioriteit moet geven aan het thema integriteit. Immers, de Provincie bepaalt de inzet van publieke middelen en heeft op vele terreinen een monopolypositie. Dit gegeven vereist een hoge moraal van hen die deel uitmaken van het bestuur. Integriteitsvraagstukken, met name in de publieke sector, staan sterk in de belangstelling.

Deze handreiking komt in de plaats van de in 2014 opgestelde handreiking, welke een generiek karakter heeft en ook buiten Limburg is toegepast om kandidaat-bestuurders te screenen. Het heeft mede model gestaan voor de ontwikkeling van een landelijk instrument. Vanuit met Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gewerkt aan een wettelijke invoering van een dergelijk instrument. De invoering is echter niet verwachten voor de Statenverkiezingen van 2023.

Deze vernieuwde handreiking is specifiek toegespitst op het benoemingsproces van bestuurders bij de Provincie Limburg, kent een versterkte rol voor Provinciale Staten, een meer transparante manier van rapporteren en communiceren in relatie tot benoemingen van bestuurders en sluit in hoge mate aan op de aanbevelingen van de provinciale enquête commissie in het rapport Blinde Hoeken.

Bestuurders vervullen in onze maatschappij een voorbeeldfunctie en hun handelen ligt onder een publiek vergrootglas. Het is daarom voor kandidaat-bestuurders noodzakelijk, om voorafgaand aan hun benoeming, inzicht te hebben welke integriteitsrisico's een belemmering zouden kunnen vormen voor toekomstig functioneren en op welke wijze eventuele belemmeringen met beheersmaatregelen kunnen worden ondervangen.

Een dergelijk belang berust ook bij Provinciale Staten die immers de nieuwe bestuurders benoemen. Ook hebben de stakeholders van de Provincie er belang bij, dat integriteit bij de bestuurders hoog op de agenda staat en dat daar permanent aandacht voor wordt gevraagd. Het toepassen en borgen van de risicoanalyse integriteit moet leiden tot de afname van het aantal incidenten en het vergroten van het vertrouwen in de publieke zaak.

Deze handreiking benoemt de uitgangspunten, het toetsingskader, de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen. Ook een procesbeschrijving, de fasering ervan en de borging van de resultaten maakt er onderdeel van uit.



1 Uitgangspunten van de risicoanalyse integriteit.

Doel

Het primaire doel van de risicoanalyse is om voorafgaand aan de benoeming objectief te kunnen vaststellen welke integriteitsrisico's een belemmering zouden kunnen vormen voor een ongehinderd functioneren als gedeputeerde van de Provincie Limburg. De analyse draagt bij aan het tot een aanvaardbaar niveau beheersbaar maken van deze risico's. De analyse ondersteunt de bestuurder in het maken van keuzes.

Het secundaire doel is het verschaffen van inzicht aan Provinciale Staten ter beoordeling van de geconstateerde integriteitsrisico's en vaststelling van eventueel beheersmaatregelen, in het kader van de wettelijke taak om de kandidaat tot gedeputeerde te benoemen.

Toetsingskader en reikwijdte

Het toetsingskader van de risicoanalyse betreft de bepalingen uit de vigerende gedragscode, de wettelijke benoembaarheidsvereisten en –beperkingen en het kunnen overleggen van een recente Verklaring omtrent Gedrag, in relatie tot het integriteitsbewustzijn van de kandidaat gedeputeerde. De reikwijdte van de risicoanalyse integriteit wordt begrensd door de thema's die van invloed zijn op het risicoprofiel van de functie van gedeputeerde.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het onderzoek ten behoeve van de risicoanalyse integriteit raakt per definitie de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kandidaat. Het waarborgen van het grondrecht van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat-bestuurder, voor, tijdens en na de procedure, is een harde eis. De risicoanalyse integriteit dient niet als politiek instrument ingezet te worden, met gevolgen ten aanzien van de politieke verhoudingen in de toekomstige bestuursperiode.

Doorlooptijd

De benoemingsprocedure van een nieuwe gedeputeerde kent een hoge tijdsdruk. Het is echter noodzakelijk om de risicoanalyse voor de benoeming te voltooien en Provinciale Staten voldoende tijd te verschaffen de uitkomsten ten behoeve van de benoeming te kunnen beoordelen. Een doorlooptijd van maximaal drie weken is wenselijk, zonder aan de kwaliteit van de besluitvorming af te moeten doen.

Deskundigheid

Het doen van onderzoek, het analyseren van persoonlijke gegevens en het vertalen van feiten naar een passend advies binnen de politiek-bestuurlijke context, is een vaardigheid die slechts in geringe mate binnen bestuursorganen aanwezig is. Het is tevens van belang, dat de risicoanalyse wordt uitgevoerd buiten de eigen politiek-bestuurlijke context.

Het verdient de voorkeur om de risicoanalyse integriteit extern te beleggen bij gespecialiseerde onderzoeksbureaus, in het bezit van een vergunning Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Het verrichten van persoonsgericht onderzoek is onderhevig aan een vergunning.



2 Taken, rollen en verantwoordelijkheden

Commissaris van de Koning

Ingevolge artikel 175 van de Provinciewet is de Commissaris van de Koning met de zorgplicht integriteit belast. De Commissaris bevordert aandacht en draagvlak voor het thema integriteit rondom de benoeming van gedeputeerden. De Commissaris heeft een faciliterende en een adviserende rol. Vanuit die hoedanigheid is het opdrachtgeverschap van de uitvoering van de risicoanalyse integriteit in artikel 7 van het vigerende Reglement van orde van Provinciale Staten ook aan de Commissaris toebedeeld. Het opdrachtgeverschap houdt in dat de Commissaris een actieve rol vervult ten aanzien van de risicoanalyse integriteit.

De Commissaris verzorgt de aanbesteding en verleent de opdracht aan het externe Bureau. De Commissaris bespreekt de resultaten met de betrokken kandidaat en doet aanbevelingen aan de Commissie (onderzoek) geloofsbrieven ter zake benoembaarheid en eventueel noodzakelijk gebleken risico beheersende maatregelen.

De Commissaris doet onverwijld schriftelijk verslag aan de Commissie geloofsbrieven en stelt alle relevante documenten betreffende de risicoanalyse integriteit aan de Commissie geloofsbrieven ter beschikking. Daarmee faciliteert de Commissaris het beoordelingsproces van kandidaat bestuurders ten behoeve van het benoemingsbesluit van Provinciale Staten. Nadien bewaakt de Commissaris de nakoming van de beheersafspraken in het College.

Extern onderzoeksbureau

Na aanbesteding en opdrachtverlening door de Commissaris van de Koning voert het externe bureau de risicoanalyse integriteit uit. Het onderzoeksbureau brengt mogelijke kwetsbaarheden van de kandidaat naar voren. Het onderzoek bestaat uit het aanbieden van een vragenlijst, een open bronnen onderzoek, het eventueel benaderen van referenties, een gesprek met de kandidaat en het opstellen van de risicoanalyse inclusief aanbevelingen betreffende eventuele beheersmaatregelen. Het rapport bestaat in ieder geval uit de onderzoeksverantwoording, de geanalyseerde onderzoeksresultaten, een aanbeveling ter zake geconstateerde integriteitsrisico's en het toepassen van eventuele risicobeheersende maatregelen. Het onderzoeksbureau onthoudt zich van een oordeel ten aanzien van de benoembaarheid van de kandidaat. Het bureau past hoor- en wederhoor toe en brengt met toestemming van de kandidaat de inhoud van het rapport ter kennis van de opdrachtgever, de Commissaris van de Koning. Het onderzoeksbureau betracht geheimhouding en bewaakt te alle tijden de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat.

Kandidaat-gedeputeerde

De kandidaat-gedeputeerde stemt in met het onderzoek door het externe bureau in verband met de risicoanalyse integriteit. De kandidaat is verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van een Verklaring omtrent Gedrag, niet ouder dan zes maanden, het uittreksel Bureau Kredietregistratie en de ingevulde vragenlijst van het onderzoeksbureau. De vragenlijst heeft betrekking op persoonlijke gegevens zoals financiële belangen, functies, nevenfuncties, persoonlijke betrekkingen en andere in de politiek-bestuurlijke context relevante feiten op het gebied van integriteit.



De kandidaat bespreekt de uitkomsten van de risicoanalyse met de Commissaris en verklaart zich bereid eventuele risicobeheersende maatregelen te aanvaarden. De kandidaat is beschikbaar voor mondelinge toelichting aan de Commissie Geloofsbrieven ter zake de risicoanalyse integriteit.

Commissie Geloofsbrieven

Bij benoeming van een gedeputeerde stelt de voorzitter van Provinciale Staten, conform artikel 7 van het Reglement van Orde, voor Provinciale Staten een Commissie (onderzoek) geloofsbrieven samen, die onderzoek doet naar de benoembaarheid zoals omschreven in de Provinciewet. Het onderzoek behelst de eisen uit de Provinciewet, welke integriteitsrisico's de externe onderzoeker heeft geconstateerd en welke beheersmaatregelen hierbij getroffen dienen te worden.

De Commissie stelt vooraf het beoordelingskader en de reikwijdte van het eigen onderzoek vast, zoals de gedragscode en de benoembaarheidsvereisten. De Commissie legt vast op welke wijze de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat wordt gewaarborgd.

In de Provinciewet zijn de volgende toetsingscriteria met betrekking tot de benoembaarheid van een gedeputeerde vastgelegd:

- Benoembaarheidsvereisten, artikel 35b en 10
- Onverenigbare beroepen, artikel 35c
- Verboden handelingen, artikel 40c en 15
- Nevenfuncties, artikel 40b.

De Commissaris van de Koning brengt aan de Commissie geloofsbrieven schriftelijk verslag uit over de risicoanalyse integriteit, stelt onder oplegging van geheimhouding de risicoanalyse integriteit ter beschikking, verstrekt de Verklaring omtrent Gedrag en doet aanbevelingen aan de Commissie geloofsbrieven ter zake eventuele risicobeheersende maatregelen. De Commissie kan zich bij de beoordeling over de benoembaarheid, onder oplegging van geheimhouding, laten bijstaan door deskundigen en zo nodig de onderzoekers van het externe bureau bevragen. De Commissaris geeft een nadere mondelinge toelichting aan de Commissie. Bij het onderzoek naar de benoembaarheid nodigt de Commissie de kandidaat uit om in een gesprek de risicoanalyse integriteit nader toe te lichten.

De Commissie maakt verslag op van haar werkzaamheden en stelt dat ter beschikking aan Provinciale Staten. Het verslag houdt tevens een advies in ter zake de benoembaarheid van de kandidaat, benoemt eventueel geconstateerde integriteitsrisico's en doet een voorstel, indachtig de aanbevelingen van de Commissaris van de Koning, ten aanzien van de eventueel van toepassing zijnde risicobeheersende maatregelen. Het schriftelijk verslag en de aanbevelingen van de Commissaris van de Koning maakt deel uit van het verslag van de Commissie. Het verslag van de Commissie is openbaar en wordt betrokken bij de beraadslaging van Provinciale Staten ter zake de benoeming van de kandidaat-gedeputeerde.

Provinciale Staten

Ingevolge de Provinciewet benoemen Provinciale Staten de gedeputeerde in een openbare vergadering. De leden van Provinciale Staten beschikken over het verslag van de Commissie geloofsbrieven en hebben, onder oplegging van geheimhouding, inzage in de risicoanalyse integriteit. Desgevraagd kan de Commissie geloofsbrieven ter vergadering het verslag mondeling toelichten aan Provinciale Staten.



3 Procesbeschrijving risicoanalyse integriteit

De wijze waarop de risicoanalyse integriteit tot stand komt en nadien wordt toegepast is onder te verdelen in vier fasen:

- Voor de verkiezingen
- Voor de risicoanalyse
- Uitvoeren van de risicoanalyse
- Borgen van de resultaten

3.1 Voor de verkiezingen

De datum van de Provinciale verkiezing is ruim van tevoren bekend. Dat maakt een goede voorbereiding mogelijk.

- Politieke partijen dragen zorg voor de aanlevering van integere kandidaten. De verkiezingen nemen een aanvang met het samenstellen van de lijsten met kandidaten door de politieke partijen. Deze partijen worden geacht bij het selecteren van de kandidaten het thema integriteit een prominente plaats in het proces te geven. Bij de voordracht worden de criteria die in de risicoanalyse integriteit een rol spelen betrokken.
Kandidaten zijn, ingevolge artikel 7 van het Reglement van Orde, verplicht bij benoeming tot gedeputeerde een Verklaring omtrent Gedrag (VOG), niet ouder dan zes maanden, te overleggen.
- De Commissaris van de Koning is formeel opdrachtgever van de Risicoanalyse integriteit. Hij draagt zorg voor tijdige aanbesteding en selectie van een extern onderzoeksbureau, dat in het bezit is van een relevante vergunning inzake de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Provinciale Staten stellen hiertoe afdoende financiële middelen ter beschikking.
- De risicoanalyse integriteit vloeit voort uit artikel 7 van het Reglement van Orde, dat de Commissaris opdraagt een risicoprofieltoets voor benoeming uit te voeren. Bij elke kandidaat-gedeputeerde wordt, voorafgaand aan de benoeming door Provinciale Staten, de risicoanalyse integriteit afgenomen. Zowel bij benoeming, bij herbenoeming of bij tussentijdse benoeming worden de kandidaten op basis van het gemeenschappelijke beoordelingskader van de risicoanalyse beoordeeld.

3.2 Voor de risicoanalyse

- Duidelijke communicatie vooraf.
Voordat de risicoanalyse wordt uitgevoerd zijn taken en rollen toebedeeld en zijn de betrokkenen, alsmede de kandidaat-gedeputeerde, door het Kabinet van de Commissaris van de Koning, geïnformeerd en geïnstrueerd over de gehele doorloop van het proces.
- Samenstelling Commissie onderzoek naar geloofsbrieven.
Na de verkiezingen stelt de voorzitter van Provinciale Staten de Commissie geloofsbrieven samen, zo mogelijk bestaande uit leden van Provinciale Staten met bestuurlijk inzicht en affiniteit met het thema integriteit of een delegatie van de fractievoorzitters.
- Proces start na voordracht kandidaten.
De risicoanalyse wordt uitgevoerd op het moment dat de onderhandelingen voor het te vormen nieuwe college zijn afgerond en de politieke groeperingen hun kandidaat-gedeputeerde voordragen. De namen van de kandidaten worden pas na afloop van de risicoanalyse extern gecommuniceerd.



- Methode van onderzoek vooraf vastleggen.
Bij de opdrachtverlening wordt met het externe bureau inhoudelijke afspraken gemaakt ter zake de methode. Het invullen van een relevante vragenlijst, open bronnen onderzoek, de controle van cv, het eventueel spreken met referenties en een gesprek met de kandidaat. Het toepassen van hoor en wederhoor door het onderzoeksbureau is een essentieel onderdeel van de methode. Tevens wordt vastgelegd op welke wijze het externe bureau de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat beschermt voor, tijdens en na het onderzoek.

3.3 Risicoanalyse uitvoeren

- Tijdsdruk
Het gehele proces kent een hoge mate van tijdsdruk; immers men wil na de verkiezingen snel aan de slag. Het is echter van belang dat het gehele proces zorgvuldig wordt uitgevoerd. Alle betrokkenen moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun rol op de juiste wijze te vervullen. Zo nodig besluiten Provinciale Staten tot aanpassingen in hun vergaderagenda. In Bijlage 1 van dit document is een tijdslijn gevoegd.
- Onderzoek
Het externe bureau voert de risicoanalyse zelfstandig uit conform de vooraf overeengekomen methode en legt de bevindingen vast in de rapportage; de Risicoanalyse Integriteit. De risicoanalyse wordt, in het kader van hoor- en wederhoor besproken met de kandidaat. De kandidaat heeft de mogelijkheid onjuistheden te corrigeren en een eventueel afwijkend standpunt omtrent de uitkomsten van de analyse in het rapport op te laten nemen.
Met toestemming van de kandidaat wordt de risicoanalyse betrokken bij het benoemingsproces. Bij onthouding van toestemming van de kandidaat gedeputeerde stopt de procedure.
- Rapportage
Het externe bureau stelt de rapportage, de risicoanalyse integriteit, ter beschikking van de opdrachtgever, de Commissaris van de Koning. De Commissaris bespreekt de risicoanalyse en de eventueel geconstateerde integriteitsrisico's met de kandidaat. De Commissaris kan zich, indien gewenst, in deze gesprekken laten adviseren door deskundigen onder oplegging van geheimhouding. De Commissaris maakt van dit gesprek een schriftelijk verslag en doet aanbevelingen ter zake eventueel van toepassing zijnde risicobeheersende maatregelen.
Nadien wordt de rapportage met het schriftelijke verslag van de Commissaris met de Verklaring omtrent Gedrag, ter beschikking gesteld van de Commissie geloofsbrieven. De rapportage wordt voor de benoeming, onder geheimhouding, ter inzage gelegd voor Provinciale Staten.
- Geconstateerde integriteitsrisico's
Indien de risicoanalyse integriteit integriteitsrisico's ten aanzien van de kandidaat blootlegt, die als onoverkomelijk worden beoordeeld, zoals een recente veroordeling of het niet (kunnen) voldoen aan de benoembaarheidsvereisten, zal de kandidaat gevraagd worden zijn kandidatuur in te trekken. Indien de integriteitsrisico's door het onderzoeksbureau als niet onoverkomelijk worden beschouwd worden risicobeheersende maatregelen voorgesteld. De Commissaris bespreekt deze met de kandidaat en legt deze in zijn schriftelijk verslag, als aanbeveling, voor aan de Commissie geloofsbrieven.



- **Delen uitkomsten**

De risicoanalyse Integriteit wordt, na toestemming van de kandidaat-gedeputeerde, gezonden naar en besproken met de Commissaris van de Koning.

De risicoanalyse integriteit, wordt met de Verklaring omtrent Gedrag en het gespreksverslag van de Commissaris, zo nodig met een aanbeveling ter zake risicobeheersende maatregelen, ter beschikking gesteld aan de Commissie geloofsbrieven voor de gesprekken met de individuele kandidaat-gedeputeerden. De Commissie geloofsbrieven kan zich laten bijstaan door deskundigen, welke tijdens hun werkzaamheden, onder opgelegde geheimhouding, inzage hebben in het rapport. Nadien is het rapport ter inzage, onder oplegging van geheimhouding, beschikbaar voor Provinciale Staten. De Commissie geloofsbrieven maakt verslag op van haar werkzaamheden en bevindingen ten behoeve van de beraadslagingen van Provinciale Staten ter zake de benoeming van de kandidaat gedeputeerden. Dit verslag, met daarbij gevoegd het verslag en aanbevelingen van de Commissaris van de Koning aan de Commissie, is openbaar.

3.4 Borgen

- De uitkomsten van de risicoanalyse integriteit en de besluitvorming van Provinciale Staten daaromtrent worden, aan de hand van een collegevoorstel van de Commissaris van de Koning, besproken in het constituerend beraad van het college en betrokken bij de verdeling van de portefeuilles. Er wordt vastgelegd op welke wijze en op welke termijn de vastgestelde risicobeheersende maatregelen worden geëffectueerd. Dit besluit wordt na het constituerend beraad openbaar.
- De Commissaris houdt hierop toezicht en initieert de integriteitsbevordering, als collegiale verantwoordelijkheid, binnen het college.
- De Commissaris doet door middel van het Jaarverslag Integriteit verslag aan de Staten van de voortgangsgesprekken integriteit die hij jaarlijks met de gedeputeerden voert.
- Jaarlijks brengt de Commissaris door middel van het Jaarverslag Integriteit verslag uit over de uitvoering van het integriteitsbeleid binnen de Staten, het College en de ambtelijke organisatie. Provinciale Staten worden hiermee in staat gesteld invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de borging en naleving van de gemaakte afspraken.

3.5 Afronden risicoanalyse

De risicoanalyse integriteit wordt binnen het Kabinet van de Commissaris van de Koning gearchiveerd onder geheimhouding. Het externe onderzoeksbureau is gehouden de bij haar berustende gegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming te vernietigen.

Afsluiting

Integriteit verdient in de gehele bestuursperiode aandacht. In de politiek-bestuurlijke omgeving is het een zaak om het onderwerp actueel te houden. Dit is te zien als een opdracht aan de Commissaris van de Koning, aan de gedeputeerden en aan Provinciale Staten.



Bijlage 1 TIJDLIJN DOORLOOP RISICOANALYSE INTEGRITEIT

Tijdsdruk

Het proces van uitvoering van de risicoanalyse integriteit kent een hoge tijdsdruk. Na de verkiezingen is de wens om snel aan de slag te gaan dominant aanwezig. Het betrachten van zorgvuldigheid is hier echter van belang en alle betrokkenen moeten in de gelegenheid gesteld worden om hun rol op de juiste wijze te vervullen. Deze tijdlijn moet inzicht verschaffen in de minimale doorlooptijd van het proces. Genoemde minimum doorlooptijd van 16 werkdagen is van een aantal factoren afhankelijk maar is, gezien ervaringen vanuit het verleden met dit proces, realiseerbaar.

Stap 1 Onderzoek extern bureau (tijdsduur 7 werkdagen)

De onderhandelaars verschaffen na het bereiken van een akkoord de namen van de kandidaat-gedeputeerden aan de opdrachtgever van het onderzoek, de Commissaris van de Koning. Het proces start, uitgaande van zes (6) te onderzoeken kandidaten. De namen worden gecommuniceerd met het externe onderzoeksbureau dat zelfstandig ten opzichte van de kandidaten opereert.

De kandidaat wordt vanuit het Kabinet van de Commissaris van de Koning gefaciliteerd in het aanvragen van een verklaring omtrent gedrag (VOG), uittreksel van Bureau Kredietregistratie (BKR) en uittreksel uit de gemeentelijke Basisregistratie Personen (BRP), inclusief eventuele aantekeningen ter zake de Kieswet.

Binnen 7 werkdagen is dit proces afgerond met het uitbrengen, na toepassen hoor- en wederhoor, van de risicoanalyse integriteit aan de opdrachtgever.

Stap 2 Gesprek Commissaris met kandidaten (tijdsduur 3 werkdagen)

Aan de hand van de rapportage bespreekt de Commissaris de eventueel geconstateerde integriteitsrisico's met de betrokkene en doet aanbevelingen te beheersing hiervan. Tevens bespreekt de Commissaris de wijze waarop integriteitsbevordering in het college, met als richtsnoer de Gedragscode Integriteit, als collegiale verantwoordelijkheid, zal worden uitgevoerd. De Commissaris maakt van dit gesprek een verslag dat hij onverwijld, met de aanbevelingen en eventuele nadere bijzonderheden, aan de Commissie geloofsbrieven doet toekomen.

Binnen 3 werkdagen is dit proces afgerond.

Stap 3 Commissie van onderzoek geloofsbrieven (tijdsduur 5 werkdagen)

De Commissie geloofsbrieven bespreekt de uitkomsten van de risicoanalyse en de aanbevelingen met de Commissaris van de Koning. Zo nodig wint de Commissie advies in van externen, waaronder de onderzoekers van het onderzoeksbureau. Nadien bespreekt de Commissie de uitkomsten met de individuele kandidaten. De Commissie maakt van haar bevindingen verslag op dat met advies ter zake benoembaarheid van de kandidaat en eventuele integriteits-beheersmaatregelen naar Provinciale Staten wordt gezonden ter beraadslaging.

Dit proces wordt binnen 5 werkdagen afgerond.

Stap 4 Benoeming kandidaat gedeputeerden (tijdsduur 1 dag)

De benoeming van de kandidaat gedeputeerden tot gedeputeerden vindt plaats bij benoeming door Provinciale Staten. Beëdiging vindt daarna plaats door de Commissaris van de Koning.