

Jaarverslag Integriteit 2019



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Ambtelijke integriteit	6
Algemeen	6
Preventie	7
Stimuleren	8
Naleving en handhaving	9
Blik naar de toekomst	10
Bestuurlijke integriteit	11
Algemeen	11
Gedeputeerde Staten	13
Bestuurlijk Limburg	13
Blik naar de toekomst	15
Commissie Integriteit/Provinciale Staten	16
Bestuurlijke Integriteit Provinciale Staten	16

Voorwoord

Voor u ligt het gebundeld Jaarverslag Integriteit 2019 van de Provincie Limburg. Het is voor de eerste keer dat er een afzonderlijk jaarverslag verschijnt voor het thema integriteit. Door te kiezen voor een apart verslag geven we expliciet aan hoe belangrijk het thema integriteit in al zijn facetten is. Het verklaart en rechtvaardigt tevens de vele en grote inspanningen binnen de Provincie Limburg als het om het borgen en bevorderen van integriteit gaat. Ons beleid en onze inspanningen worden beschouwd als die van een landelijke koploper. Die positie willen we houden; niet om zonodig die koploper te willen zijn, maar vanwege het belang van het onderwerp.

Dat doen we omdat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat de overheid integer handelt. Iedereen, altijd en in alle opzichten. Die overheid heeft immers veel bevoegdheden. Het algemeen belang is daarbij leidend en beslissingen en handelingen moeten recht doen aan rechten en belangen van alle betrokkenen. Keuzes op grond die bevoegdheden van overheden hebben gevolgen voor mensen. Soms keuzes die noodzakelijk zijn, ingrijpend zijn of gevoelig kunnen liggen. Transparantie over totstandkoming van besluitvorming vinden we daarbij heel belangrijk.

Integriteit is een thema dat continu in ontwikkeling is en dat is in Limburg niet anders. Ook ons provinciaal integriteitsbeleid is voortdurend aan herziening, verandering en aanvulling onderhevig. Nadat in de beginjaren de nadruk lag op het realiseren van regelgeving, is tegenwoordig veel meer de overtuiging ontstaan dat integriteit en integer gedrag zich niet louter in regels en afspraken laten vastleggen. Ons beleid is er juist nu op gericht om een moreel kader te realiseren voor ieders dagelijks handelen. Preventie en het verder ontwikkelen van bewustwording op het gebied van integriteit hebben hogere prioriteit gekregen. Het zijn immer niet de regels of kaders die integriteit definiëren, maar het zijn de keuzes en het gedrag van mensen die de integriteitsmaat bepalen.

Een sprekend voorbeeld hiervan is de ontwikkeling en binnenkort de verspreiding van een serious game over integriteit, waarbij de meest moderne techniek op dit terrein wordt gebruikt. Een voorbeeld waarmee we aantonen in Limburg steeds te zoeken naar nieuwe manieren om het integriteitsdenken te bevorderen.

Het integriteitsbeleid van de Provincie Limburg, zowel in ambtelijke als in de politiek-bestuurlijke omgeving, bestaat uit drie onderdelen. Als eerste worden de kaders gesteld, in de vorm van regels. De gedragscodes zijn daarvan het meest sprekende voorbeeld. Deze geven richting aan ons handelen. Zo heeft het verslagjaar 2019 vanaf het begin in het teken gestaan van het updaten van de gedragscodes van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie, die in 2020 zullen worden vastgesteld.

Ook door het trainen van medewerkers en Statenleden op het gebied van morele oordeelsvorming, het borgen van het thema integriteit in onze bedrijfsprocessen en besluitvorming en door het aangaan van het gesprek over integriteit dragen we actief bij aan het vergroten van onze volwassenheid op dit thema. We vinden het belangrijk in alle openheid dilemma's met elkaar te bespreken, temeer je niet alle situaties en omstandigheden in regels kunt of wilt vastleggen. Ons beleid is en blijft erop gericht het integriteitsbewustzijn in eigen huis te vergroten.

Ten derde is er aandacht voor de handhavingspraktijk, die zorgt voor de naleving van de regels. In de ambtelijke organisatie zorgt wet- en regelgeving voor een genuanceerd handhavingsbeleid, dat in de politieke omgeving nog ontbreekt. Nu kan een kleine en wellicht onbedoelde overtreding van de gedragscode het einde van een politieke loopbaan betekenen. Ik streef er naar om ook in de politiek een helder, transparant en proportioneel sanctiebeleid te ontwikkelen, dat recht doet aan alle betrokkenen.

De Provincie Limburg wil, zoals gezegd, graag landelijk tot de koplopers behoren. We stellen vast dat we daar in slagen, gelet op het groeiend aantal vragen van andere overheden naar onze expertise en ervaringen. Maar wat we vooral willen, is in woord, daad, afweging en dialoog laten zien hoeveel een integere overheid ons waard is. Ook de komende jaren zullen we hierop onverminderd inzetten. De aanpassing van het ambtelijk integriteitsbeleid naar aanleiding van de WNRA, de verdere implementatie van integriteit in de Planning & Control-cyclus zijn voorbeelden van deze onverminderde inzet.

De commissaris van de Koning/gouverneur heeft een wettelijke verantwoordelijkheid waar het gaat om het bevorderen van integriteit in de provincie. Als portefeuillehouder integriteit heeft hij deze rol voor zowel de ambtelijke- als de bestuurlijke integriteit. Daarnaast is hij als Rijksorgaan verantwoordelijk voor de bevordering van de integriteit in heel (bestuurlijk) Limburg.

Mede daarom zijn we ook actief in een samenwerkingsverband in de gehele provincie Limburg, waarin de gemeenten en het Waterschap zijn vertegenwoordigd. De inhoudelijke invulling van integriteit wordt in deze samenwerking vormgegeven door een stuurgroep, een ambtelijke werkgroep en een bestuurlijke vertrouwenspersoon. Door gezamenlijk op te trekken bij het ontwikkelen van beleid en instrumenten heeft de integriteitsbevordering een brede ontwikkeling doorgemaakt. Binnen de stuurgroep wordt besproken hoe eventuele andere thema's ook op deze wijze vormgegeven kunnen worden. Een veelvoorkomend misverstand ten aanzien van de rol van de commissaris van de Koning (en mutatis mutandis die van de burgemeester) is de opvatting als zou deze de opperscheidsrechter zijn bij integriteitsschendingen, -dilemma's en -vragen. De adviserende klankbordrol wordt dan ten onrechte opgewaardeerd, waardoor de belangrijkste pijler onder een goed integriteitsbesef, zijnde de eigen oordeelsvorming en eigen verantwoordelijkheid, wordt ondergraven. Hoewel ik terdege begrijp dat mijn persoonlijk oordeel over het gedrag van een functionaris publicitair interessant kan zijn, mag dat nooit de legitimatie vormen om af te zien van een eigen opvatting van de bevoegde personen of organen.

In dit jaarverslag kijken we terug naar de vele gezamenlijke inspanningen in 2019 op het gebied van integriteit. Ook blikken we vooruit naar toekomstige ontwikkelingen en activiteiten. Zoals gezegd: omdat een integere overheid ons dat waard is. Meer dan dat.

Gouverneur Theo Bovens

Ambtelijke integriteit

Algemeen

Inleiding

Integriteit is een wezenskenmerk van goed openbaar bestuur. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken, zoals de besteding van publieke middelen en het innemen van een monopoliepositie op diverse terreinen, vereisen van de overheid een hoog niveau van integriteitszorg. Het vertrouwen dat de burger heeft in de overheid en haar dienaren hangt in hoge mate af van de morele staat waarin het openbaar bestuur verkeert en zich manifesteert. In de Provincie Limburg is dat besef sterk vertegenwoordigd. De Provincie Limburg maakt daarom werk van integriteit. In dit jaarverslag rapporteren we over het gevoerde ambtelijke integriteitsbeleid en doen daarmee recht aan het belang dat we aan het thema 'integere overheid' hechten.

Wettelijk kader

Volgens het in 2019 vigerende artikel 125quater van de Ambtenarenwet is bepaald dat overheidsorganisaties verplicht zijn om integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen, het besteden van aandacht aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, van belangenverstrengeling en van discriminatie. Het beleid dient onderdeel te zijn van het personeelsbeleid en er dient een gedragscode voor goed ambtelijk handelen te zijn vastgesteld. Het bestuur legt jaarlijks verantwoording af over de wijze waarop het integriteitsbeleid is gevoerd. Deze wettelijke verantwoordingsplicht was als volgt geformuleerd in de Ambtenarenwet:

"Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode."

Beleidskader integriteit

De Ambtenarenwet schrijft voor, dat ambtelijke organisaties integraal integriteitsbeleid ontwikkelen en zich daar jaarlijks over verantwoorden. Behalve het verplichte karakter van deze verantwoording heeft het bestuur van de Provincie ook de intrinsieke behoefte om het integriteitsbeleid onder de aandacht te brengen van haar stakeholders. Dit jaarverslag behandelt de activiteiten die de organisatie op integriteitsgebied heeft ondernomen, maar

geeft ook inzicht in de verdere doorontwikkeling van het beleid. Zo zijn er maatschappelijke ontwikkelingen die tot het actualiseren van het integriteitsbeleid hebben geleid. Ambtenaren krijgen steeds groter wordende verantwoordelijkheden en opereren ondernemender. De gevraagde diensten, zoals het verlenen van subsidies en vergunningen, vertegenwoordigen een stijgende marktwaarde. Ook de wisselende rollen die de Provincie vervult, met daarbij wisselende beïnvloedingsstrategieën, vergroot de kans op dilemma's, buiten het zicht van de organisatie. Tevens ontstaat het inzicht dat georganiseerde criminaliteit vaste voet in de bovenwereld probeert te verkrijgen; het fenomeen van ondermijning vergroot het risico op integriteitsschendingen eveneens aanzienlijk. Door integraal integriteitsbeleid te voeren met de nadruk op het verstevigen van de regelgeving, het bevorderen van bewustwording en het uniform handhaven van het beleid, kan aan deze ontwikkelingen tegenwicht geboden worden.

Gedragcode ambtelijke integriteit

De normen of regels van een gedragscode zijn een belangrijk instrument voor het invoeren van integriteitsbeleid. De normen en regels zoals vastgelegd in de gedragscodes zijn een nadere uitwerking van het bepaalde in de Ambtenarenwet en daaraan gekoppelde rechtspositieregelingen. De gedragscode is tevens van belang om gewenst gedrag te stimuleren en procedures daartoe vast te leggen. De code biedt de ambtenaar een referentiekader voor wat wordt verstaan onder 'goed ambtelijk handelen' c.q. 'zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt' zoals bedoeld in de Ambtenarenwet.

Integriteitscoördinator

In de organisatie is sinds 2012 een beleidsmedewerker integriteit werkzaam. Deze functionaliteit is ondergebracht bij het Kabinet. De coördinator is verantwoordelijk voor het opstellen, actualiseren en evalueren van het integriteitsbeleid. Daartoe worden instrumenten en regelingen ter integriteitsbevordering ontwikkeld. Daarmee worden bestuur, directie en leidinggevenden bij het toepassen en borgen van het integriteitsbeleid ondersteund. Tevens fungeert de coördinator als aanspreekpunt en adviseur bij integriteitskwesaties.

Vanwege de uitbreiding van het takenpakket binnen Kabinet met onder andere de coördinatie van het domein Bibob, de coördinatie van de contacten met het RIEC binnen de provinciale organisatie en de maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van onder meer ondermijning is het team Bibob in de tweede helft van 2019 uitgebreid met een junior beleidsmedewerker (0,4 fte). In dit kader en vanwege het belang dat wij hechten aan een integere overheid wordt overwogen in 2020 aanvullend een beleidsmedewerker integriteit aan te stellen.

Preventie

Integriteit is, sinds de inspanningen vanaf 2012, ingebed in de organisatie en is als een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering binnen Provincie Limburg te zien. De nadruk is verschoven van het naleven van regels naar het stimuleren van een professionele werkhouding, waarbij het thema integriteit een prominente plaats inneemt. Deze beweging hangt nauw samen met de doorontwikkeling van ambtelijk vakmanschap.

Beleidskader

De Ambtenarenwet stelt dat overheden integriteitsbeleid moeten voeren dat vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, door onder meer integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleggen aan de orde te stellen. Deze maatregelen hebben een doorgaand preventief karakter.

Personeelsbeleid & cultuur

Vanuit het perspectief van ons personeelsbeleid wordt integriteit vormgegeven door de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap. Er wordt binnen dit kader gestreefd een open, eerlijke en moreel gezonde organisatiecultuur door te ontwikkelen. Integriteit en personeelsbeleid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Onderstaand de in 2019 toegepaste HRM-instrumenten ter bevordering van integriteit.

Eed/gelofte/integriteitsverklaring

Er is preventiebeleid ontwikkeld ten aanzien van de instroom van personeel. De 37 nieuwe medewerkers in vaste dienst hebben in 2019 de ambtseed of ambtsbelofte ten overstaan van de algemeen directeur afgelegd. Bovendien is het beschikken over een recent door het Ministerie van Justitie en Veiligheid afgegeven Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) een verplichte aanstellingseis. Voor medewerkers in tijdelijke dienst is het niet mogelijk om de eed of de belofte af te leggen. Deze medewerkers ondertekenen bij indiensttreding de integriteitsverklaring. Deze heeft dezelfde werking als de eed of belofte en bindt de medewerker aan het gevoerde integriteitsbeleid.

Gedragscode

De normen of regels van een gedragscode zijn een belangrijk instrument voor het invoeren van integriteitsbeleid. De code is aanvullend op de rechtspositieregelingen. De gedragscode kent geen rechtskracht, maar de medewerkers zijn wel aanspreekbaar op de naleving van de code. De gedragscode is tevens van belang om gewenst gedrag te stimuleren en procedures daartoe vast te leggen. De code biedt de ambtenaar een referentiekader voor goed ambtelijk handelen. De ambtelijke gedragscode is vastgesteld in 2004 en aangevuld met twee regelingen; de Gedragscode Gewenst Gedrag en de Gedragscode Intranet, Internet en E-mailgebruik. Deze gedragscodes zijn digitaal raadpleegbaar.

Verplichte melding/registratie nevenwerkzaamheden

Ambtenaren zijn verplicht om nevenwerkzaamheden, die raakvlakken hebben met de hoofdfunctie, te melden. Zo zou er sprake kunnen zijn van integriteitsrisico's in de verhouding met de hoofdfunctie of het wekken van de schijn van belangenverstrengeling. Toestemming is in deze gevallen vereist. Jaarlijks vindt er een inventarisatie plaats met betrekking tot de nevenwerkzaamheden voor medewerkers vanaf salarisschaal 14. Ook geldt voor deze groep, via de provinciale website www.limburg.nl, een publicatieplicht. In 2019 heeft de beleidsmedewerker integriteit in achttien gevallen advies verstrekt.

Stimuleren

De specifiek op preventie gerichte HRM-instrumenten en regelingen kunnen medewerkers helpen om de juiste afweging te maken. Echter, regels kunnen nooit op alle integriteitsvragen in de praktijk het antwoord geven. Het is daarom belangrijk om medewerkers te leren zelf een juist moreel oordeel te vormen bij ambtelijke dilemma's.

Introductieprogramma nieuwe medewerkers

Integriteit begint bij de voordeur. Het is van groot belang dat de nieuwe medewerker weet wat er van hem of haar verwacht wordt en welke waarden en normen er in de organisatie belangrijk worden gevonden. Het thema integriteit komt daarom aan bod op de eerste dag van de introductiemodule, die afhankelijk van het aantal nieuwe instromers binnen de organisatie, per kwartaal gehouden wordt. Voor de nieuwe trainees is een afzonderlijk programma opgezet. Na kennismaking met de integriteitcoördinator en de

vertrouwenspersoon integriteit wordt aan de hand van de gedragscode een uitleg gegeven over het gevoerde beleid, waarna een dilemmatraining op het programma staat, waarbij de toepassing van ons beleid in de dagelijkse praktijk centraal staat. In 2019 zijn vier bijeenkomsten gehouden, waaronder één voor trainees. Het totaal aantal deelnemers bedroeg 77 personen: 64 ambtenaren en 13 trainees.

Naleving en handhaving

Een niet onbelangrijk onderdeel van het integriteitsbeleid is de integrale handhaving van de regelgeving. Gemaakte afspraken en regelingen over integriteit moeten worden nageleefd door alle medewerkers. Als een medewerker de afspraken en regelingen overtreedt of anderszins niet integer werkt, kan dat een disciplinaire maatregel tot gevolg hebben.

Vertrouwenspersoon

Binnen onze organisatie is een vertrouwenspersoon werkzaam, zowel op het gebied van integriteit als op het gebied van ongewenste omgangsvormen en psychosociale arbeidsbelasting. De vertrouwenspersoon heeft een onafhankelijke positie en heeft geheimhoudingsplicht. Bij integriteitsdilemma's of problemen is de leidinggevende het eerste aanspreekpunt. Mocht je daar om welke reden dan ook van willen afwijken is een gesprek met de vertrouwenspersoon mogelijk. Het instellen van een vertrouwenspersoon stelt organisaties in staat op vertrouwelijke basis ondersteuning, begeleiding en advies te bieden wanneer een medewerker zich ongewenst behandeld voelt. Het gaat dan om ervaringen van pesten, agressie en geweld, (seksuele) intimidatie of discriminatie. Ook bij integriteitsdilemma's kan de vertrouwenspersoon ondersteuning bieden. De vertrouwenspersoon stelt jaarlijks afzonderlijk een jaarverslag op.

Regeling melding vermoeden misstand

In 2017 is deze regeling van kracht geworden. De invoering van de Wet Huis voor Klokkeluiders stelt de regeling melding vermoeden misstand verplicht voor bestuursorganen. De algemeen directeur rapporteert jaarlijks over het aantal meldingen, een indicatie van de aard van de meldingen, de uitkomsten van de onderzoeken en de standpunten van de werkgever. In het jaar 2019 zijn er in dit kader geen meldingen ontvangen door de Provincie Limburg. Tevens zijn er, voor zover na te gaan, geen zaken betreffende de Provincie Limburg, bij het Huis voor Klokkeluiders gemeld.

Meldingen van (vermoedens) integriteitsschendingen

In 2019 is er in twee gevallen, naar aanleiding van meldingen bij de algemeen directeur betreffende mogelijke integriteitsschendingen, nader onderzoek uitgevoerd. In het ene geval kon niet achterhaald worden op welke wijze vertrouwelijke informatie betreffende een subsidieverlening extern bekend is geworden en kon de betreffende medewerker niets worden verweten. In het andere geval bleek een medewerker op onjuiste wijze om te zijn gegaan met het delen van informatie. In een gesprek met de clustermanager kon deze kwestie worden afgedaan.

Bibob/ondermijnende criminaliteit

De Wet Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur) stelt ons in staat om de integriteit van partijen waarmee de provincie op de gebieden inkoop, subsidies, vergunningverlening en onroerend goed zaken doet, te onderzoeken en daaraan gevolgen te verbinden. Zo wordt voorkomen dat de Provincie onbedoeld criminaliteit faciliteert. De toepassing van de wet is een goed instrument om ondermijning van het openbaar bestuur tegen te gaan. In 2019 heeft het Bibobteam zeven zaken in onderzoek genomen, waarbij in twee gevallen het bij collega's ontstane "onderbuikgevoel" juist bleek te zijn. In één geval is

in samenwerking met het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Limburg voorkomen dat Provincie bij een onroerend goed-transactie criminaliteit zou hebben gefaciliteerd. In een ander geval is ten aanzien van een milieuvergunning advies ingewonnen bij het Landelijk Bureau Bibob, onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De behandeling van deze Bibobzaak loopt nog.

Blik naar de toekomst

Integriteitsbevordering is een doorgaand proces. Waar in het begin van het verder ontwikkelen van het integriteitsbeleid de nadruk lag op het versterken van de regelgeving ligt nu het accent meer op het versterken van de bewustwording en het inbedden van integriteit als vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering. In diverse processen, o.a. in het kader van concern control, worden maatregelen getroffen die ook een bijdrage leveren aan integriteit. De stappen die in de toekomst gezet worden zullen daar op gericht blijven.

Training morele oordeelsvorming

In 2019 is voor het cluster Kabinet een pilot gehouden ten aanzien van het versterken van de morele oordeelsvorming. De training is opgezet als oefening voor een procedure van morele oordeelsvorming in zeven stappen, aan de hand van kwesties in de beroepspraktijk van de deelnemers. De training zal in 2020 aangeboden worden aan het management, om daarna breder in de organisatie beschikbaar te worden gesteld.

WNRA

De invoering van de WNRA in 2020 omvat ingrijpende wijzigingen in de Ambtenarenwet. In de gewijzigde Ambtenarenwet staan de regels betreffende integriteit van ambtenaren rechtstreeks in de wet. De Provincie mag in haar regelgeving geen eigen, aanvullende rechten en plichten meer hanteren. In de wet zijn verder de bepalingen opgenomen waaraan ambtelijk integriteitsbeleid moet voldoen. Dit heeft gevolgen voor de inhoud van intern beleid. In 2020 zal derhalve een nieuwe ambtelijke gedragscode ingevoerd worden en wordt het integriteitsbeleid opnieuw beschreven. Daarna zullen de gedragscode en het beleid op diverse manieren met de medewerkers gecommuniceerd worden.

Integriteit als integraal onderdeel van organisatie

Op het gebied van integriteit zijn de afgelopen jaren binnen de Provincie Limburg de nodige acties ondernomen, waaronder het ontwikkelen van integraal integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie. Dit heeft er mede aan bijgedragen dat het thema integriteit en het integer handelen als kwaliteitsaspecten van de bedrijfsvoering van de Provincie Limburg zijn gaan gelden. Bovendien is integriteit in de reguliere Planning & Control-cyclus van de Provincie opgenomen. Daarmee is het thema integriteit geborgd als integraal onderdeel van de organisatie.

De algemeen directeur is eindverantwoordelijk voor de ambtelijke integriteit en geeft leiding aan de uitvoering van het ambtelijk integriteitsbeleid. Hij geeft, samen met het directieteam, leiding aan de ambtelijke organisatie. De algemeen directeur ondersteunt en bemoedigt de aandacht voor integer handelen en treft maatregelen ter beheersing van integriteitsrisico's op processen en functies. Ook is de algemeen directeur verantwoordelijk voor de toepassing van handhavingsmaatregelen bij integriteitsschendingen.

Bestuurlijke integriteit

Algemeen

De commissaris van de Koning heeft een wettelijke verantwoordelijkheid voor het bevorderen van integriteit in de provincie. Ook is de commissaris verantwoordelijk voor het bevorderen van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarbij heeft de commissaris een adviserende en bemiddelende rol bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen of wanneer er bij een gemeente de integriteit in het geding komt. Binnen het College is de commissaris portefeuillehouder integriteit. De commissaris is voorzitter van de Limburgse Stuurgroep Integriteit.

Inleiding

Goed en kwalitatief openbaar bestuur is integer bestuur. Integriteit is niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de het hele bestuur in al zijn geledingen en de ondersteunende ambtelijke organisatie aangaat. Integriteit kan het vertrouwen van de burgers in hun overheid maken of breken. Limburg geeft daarom prioriteit aan integriteit: we werken met publieke middelen en op sommige terreinen hebben we een monopoliepositie.

Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Zonder dat zal het vertrouwen in de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en het draagvlak voor de naleving van de wetten en regels verdwijnen.

Integriteit is daarbij meer dan het naleven van wetten en regels. Integriteit is het gesprek over thema's die inherent zijn aan integriteit, zoals dienstbaarheid, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Het is het nastreven van transparantie en daarnaast ziet integriteit toe op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.

De belangstelling voor integriteitsvraagstukken vanuit wetenschap, media en burger is de laatste jaren sterk toegenomen. In het gesprek over integriteit is het ook van belang om de discussie over integriteit zuiver te houden en de begrippen die hierbij horen op een juiste manier toe te passen.

Deze inleiding schetst de context waarbinnen we in Limburg op bestuurlijk niveau aandacht besteden aan en in gesprek gaan over integriteit. In de volgende paragrafen wordt verder ingezoomd op de basis van bestuurlijke integriteit en de activiteiten die in 2019 in deze context hebben plaatsgevonden.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor integriteit ligt in de Provinciewet en de Gemeentewet. Diverse bepalingen vormen de wettelijke basis voor integriteit in het openbaar bestuur c.q. de Provincie Limburg, het Waterschap Limburg en de Limburgse gemeenten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan met het ambt onverenigbare functies (incompatibiliteiten) en

nevenfuncties, verplichte gedragscode, persoonlijke belangen, informatieplicht en geheimhouding en de eed en gelofte. Verder kennen zowel de Gemeentewet als de Provinciewet algemene regels die een relatie hebben met het onderwerp integriteit, zoals de financiële functie en voorschriften over rechtmatigheid, voorschriften over de accountantscontrole en voorschriften over de financiële administratie.

Handreiking Integriteit Politieke Ambtsdragers

De Handreiking Integriteit Politieke Ambtsdragers is bedoeld voor elke politieke ambtsdrager en is bedoeld om richting te geven aan het integriteitsbeleid. Een blauwdruk van een integriteitsbeleid is uiteraard niet te geven. De gedragscodes en maatregelen moeten passen bij de eigen organisatie en zullen dus niet overal hetzelfde zijn. De handreiking is een gezamenlijk product van de VNG, het IPO, de UvW en het Ministerie van BZK. Zij willen hiermee gemeenten, provincies en waterschappen stimuleren en ondersteunen bij hun inspanningen om de bestuurlijke integriteit te versterken. In deze handreiking (maart 2016) staan onder meer:

- wijzigingen over de organisatie van het integriteitsbeleid;
- suggesties over de invulling van de wettelijke rol die de burgemeesters, commissarissen van de Koning en waterschapsvoorzitters op integriteitsgebied;
- aanbevelingen over vormgeving van het beleid, preventieve maatregelen, handhavend optreden en beschikbare ondersteuning.

Extern adviseur integriteit

De extern adviseur integriteit is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of leden van GS. Eventuele meldingen worden besproken met de commissaris van de Koning en de griffier in de integriteitsdriehoek. De extern adviseur integriteit adviseert de commissie integriteit om de commissaris van de Koning al dan niet opdracht te geven een feitenonderzoek te laten verrichten. Tevens zal hij de commissie van gevraagd en ongevraagd advies voorzien over het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.

Rol commissaris van de Koning

De commissaris van de Koning vervult, evenals de burgemeester en waterschapsvoorzitter, een wettelijke rol in integriteit. Zij hebben de taak om de bestuurlijke integriteit van gemeente, provincie en waterschap te bevorderen en de mogelijkheid om naar eigen inzicht en afgestemd op de situatie van gemeente, provincie, waterschap, te handelen. Door deze taak wettelijk te verankeren is voor alle betrokkenen in het bestuur duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de bestuurlijke integriteit is belegd. Bij deze taakuitoefening laat de commissaris van de Koning zich bijstaan door de ambtelijke staf binnen het Kabinet, door de commissie integriteit vanuit de staten, door de griffier of secretaris-directeur. Binnen Limburg wordt op een aantal wijzen invulling gegeven aan het bevorderen en stimuleren van bestuurlijke integriteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de screening van kandidaat-GS-leden, de gedragscode voor Gedeputeerde Staten, maar ook aan de extern gerichte Stuurgroep Integriteit Limburg. Deze onderwerpen worden in de komende paragrafen verder uitgewerkt.

Gedeputeerde Staten

De commissaris van de Koning is voorzitter van Gedeputeerde Staten. In die rol is hij verantwoordelijk voor de ontwikkeling en handhaving/uitvoering van het integriteitsbeleid. Hij maakt daarbij gebruik van een aantal instrumenten.

Screening kandidaat collegeleden

In opdracht van de Stuurgroep Integriteit is in 2019 een risicoanalyse ontwikkeld. Dit instrument heeft een preventief karakter en wordt ingezet om eventuele belemmeringen op integriteitgebied ten aanzien van een kandidaat-gedeputeerde te onderkennen en te beheersen. In 2019 is de risicoanalyse onder leiding van de commissaris ingezet ten behoeve van de zeven nieuwe collegeleden. Eventuele bijzonderheden zijn aan de commissie geloofsbrieven gemeld. De analyses hebben geen beletsels opgeleverd, bovendien konden alle kandidaten voor hun beëdiging een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) overleggen.

Agendering thema integriteit

In 2014 is de Gedragscode bestuurlijke integriteit Gedeputeerde Staten vastgesteld. In het kader van verdere doorontwikkeling van het integriteitsbeleid zal er in 2020 een nieuwe gedragscode worden vastgesteld door Provinciale Staten.

Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van GS Limburg

Leden van het College van Gedeputeerde Staten zijn volgens de gedragscode gehouden om nevenfuncties voor aanvaarding in het College te melden. Het is niet toegestaan om een nevenfunctie te vervullen die een integriteitsrisico vormt. De nevenfuncties, te verdelen in functie-gebonden en niet functie-gebonden, worden vervolgens via de website openbaar gemaakt.

Melding nevenfuncties/neveninkomsten

In de Provinciewet is de verplichting voor het College van GS opgenomen de nevenfuncties en de hoogte van de inkomsten van deze functies openbaar te maken. Op de provinciale website www.limburg.nl wordt (actueel) melding gemaakt van de nevenfuncties en de eventuele inkomsten. Voordat een nevenfunctie aanvaard wordt, wordt het voornemen tot aanvaarding nevenfuncties binnen het College besproken. Per kwartaal verzamelt de beleidsmedewerker integriteit deze gegevens voor de Griffie, die volgens afspraak met de commissaris van de Koning deze kwartaallijst agendeert voor het presidium, zodat mogelijke bijzonderheden of bezwaren van Provinciale Staten daar besproken kunnen worden. De commissaris van de Koning maakt daarnaast per brief aan het presidium zijn voornemen tot aanvaarding van nevenfuncties en beschermheerschappen kenbaar. Optimale transparantie is hier geboden.

Bestuurlijk Limburg

In 2012 is binnen het openbaar bestuur in Limburg een samenwerkingsverband op het gebied van integriteitsbevordering ontstaan. De gemeenten, de Provincie en het Waterschap nemen gezamenlijk de ontwikkeling van integriteitsbeleid ter hand. Er is een structuur opgezet, bestaande uit een Stuurgroep, een Werkgroep en vertrouwenspersonen. Het ontwikkelde beleid wordt gepubliceerd op de website integriteitlimburg.nl. Deze samenwerkingsstructuur staat bekend als de Limburgse methode en is, middels een publicatie van de Rijksoverheid in 2016, als best practice aangeboden aan onze Europese partners.

Stuurgroep Integriteit Limburg

De Stuurgroep Integriteit is in het verslagjaar twee keer bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten is onder meer gesproken over de bewustwording wat betreft de ondermijning van het openbaar bestuur door de georganiseerde criminaliteit. In het verlengde hiervan is ook de veiligheid van de burgemeesters aan de orde geweest en de activiteiten van het Ondersteuningsteam weerbaar bestuur. Ook de positie van de beroepsgroep burgemeesters is besproken. In dat verband is bijvoorbeeld geconstateerd dat de verruwing in de samenleving gezagsondermijnend werkt. Verder is de integriteitscommissie besproken en het feit dat het ontbreekt aan een sanctiesysteem in het openbaar bestuur. Een kwestie leidt al gauw tot het vertrek van een bestuurder.

Werkgroep Integriteit Limburg

De werkgroep bestaat uit een achttal ambtenaren van de provincie, gemeenten en het Waterschap met een verantwoordelijkheid op het gebied van integriteit. De werkgroep voert opdrachten van de stuurgroep uit en initieert ook zelfstandig integriteitsbeleid. Aan de werkgroep is in 2016 de Ien Dales Integriteits-award uitgereikt. De werkgroep is in 2019 negen maal bijeengekomen. De agendapunten betroffen de ontwikkeling van een nieuwe ambtelijke gedragscode, ondermijning en weerbare overheid en de ontwikkeling van een serious game integriteit. De werkgroep verwacht deze game begin 2020 te kunnen presenteren.

Ontheffing verboden handelingen

In artikel 15 van de Gemeentewet zijn de voor raadsleden verboden handelingen opgenomen. Het betreft hier handelingen waarmee een raadslid zich kan compromitteren of waardoor het gemeentebelang kan worden geschaad. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in de handelingen die een raadslid als vertegenwoordiger of adviseur voor een derde verricht in relatie tot de gemeente en de handelingen die een raadslid op eigen naam verricht. De handelingen voor een derde zijn per definitie verboden. Voor handelingen die een raadslid op eigen naam verricht, zoals het aangaan van overeenkomsten voor het verwerven van grond of onroerend goed van zijn gemeente, dan wel het aannemen van werk voor zijn gemeente, kunnen Gedeputeerde Staten een ontheffing verlenen. Bij het verlenen van een ontheffing beoordelen Gedeputeerde Staten of het betreffende raadslid niet wordt bevoordeeld bij het aangaan van het contract en dus het belang van de gemeente niet wordt geschaad. Ten behoeve van het kunnen verlenen van deze ontheffingen hebben Gedeputeerde Staten het Beleidskader ontheffing verboden handelingen vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten vastgelegd die voor de beoordeling van de aanvragen worden gehanteerd. Als algemene voorwaarde geldt dat een overeenkomst niet mag leiden tot bevoordeling van de aanvrager op welke wijze dan ook. In 2019 zijn vier aanvragen voor een ontheffing ingediend, welke uiteindelijk ook door Gedeputeerde Staten zijn verleend. Voor de volledigheid kan nog worden gemeld dat er een soortgelijke bepaling in de Gemeentewet is opgenomen voor wethouders en burgemeesters. In dit laatste geval wordt de ontheffing verleend door de commissaris van de Koning.

Bemiddelingsverzoeken

Ieder jaar opnieuw ontvangen de Provincie en of de gouverneur verzoeken van burgers om hulp en/of bemiddeling in een conflict met de overheid. In 2019 hebben zich zo'n twintig burgers gemeld met een klacht. Het gaat daarbij in de meeste gevallen om conflicten op het gebied van de ruimtelijke ordening, veiligheid of sociale zekerheid. En dan veelal om vergunningverleningen of verzoeken tot handhaving. Uiteraard wordt dezerzijds hoor- en wederhoor toegepast overeenkomstig de bepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht. Daar waar echter bezwaar- en beroepsmogelijkheden hebben opengestaan of nog

openstaan dan wel wanneer de zaak zich onder de rechter bevindt of deze al een uitspraak heeft gedaan wordt geen bemiddelende rol vervuld. In voorkomend geval wordt een klager doorverwezen naar de Nationale Ombudsman. Het komt regelmatig voor dat klagers brieven blijven schrijven, ondanks het feit dat hen is medegedeeld dat Provincie Limburg niets voor hen kan betekenen. Doorgaans bevindt zich de onderhavige kwestie al onder de rechter of heeft deze al een uitspraak gedaan.

Blik naar de toekomst

Integriteit is een thema dat permanent de aandacht vraagt. Ook in 2020 staat het bevorderen van integriteit onverminderd hoog op de agenda. Dit komt onder meer tot uiting in het vernieuwen van de website integriteitlimburg.nl. Vanuit de regering is de versterkte aandacht voor ondermijning en het thema weerbare overheid geprioriteerd. Buiten het stimuleren van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit wordt in 2020 wetgeving voorbereid waarmee de commissaris van de Koning instrumenten krijgt toegewezen om de zorgplicht integriteit binnen het openbaar bestuur praktisch toepasbaar te maken.

Wetgeving in ontwikkeling

Op het gebied van de integriteit is de nodige wetgeving in ontwikkeling. Zo bestaat het voornemen van de minister om een verplichte Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor bestuurders in te voeren. Dat wil zeggen zonder VOG kan iemand niet tot wethouder of gedeputeerde worden benoemd. Voor burgemeesters en ook commissarissen bestaat al een uitgebreide screening, bestaande uit een justitieel antecedenten onderzoek, een fiscaal onderzoek bij de Belastingdienst en een naslag bij de AIVD. Ook zullen de bepalingen omtrent onverenigbare betrekkingen, verboden handelingen en stemonthouding aangepast en verduidelijkt worden. Daarnaast is er een modernisering op komst van de bepalingen betreffende het opleggen en opheffen van geheimhouding. Tenslotte wordt een versterking van de positie van de commissaris van de Koning als rijksorgaan beoogd door hem (of een door hem aangewezen persoon) het recht te geven besloten vergaderingen bij te wonen en geheime informatie in te zien. Verdere maatregelen die nog in een tweede wetgevingstranche worden beoogd zijn een wettelijke verankering van een integriteitsonderzoek voor bestuurders, de uitbreiding van de gronden om uit het kiesrecht te worden ontzet en het verbod om een bestuurlijke functie te bekleden.

Gedragcode GS

Naar aanleiding van de vaststelling van een nieuwe gedragscode voor Provinciale Staten in 2017, is afgesproken dat de gedragscode voor het College medio 2019/2020 (in nieuwe samenstelling) zou worden ontwikkeld. In maart 2015 is er een vernieuwde modelgedragscode ontwikkeld door VNG, IPO, UvW en BZK. Deze modelcode beoogt een beoordelingskader en leidraad te verschaffen bij vragen, dilemma's en discussies. De code bevat daarmee normen en waarden, geënt op de Nederlandse Code voor goed Openbaar Bestuur. Deze modelgedragscode zal worden meegenomen in de uitwerking de nieuwe Gedragscode voor Gedeputeerde Staten. Medio 2020 zal het College van GS de nieuwe Gedragscode Integriteit Gedeputeerde Staten Provincie Limburg 2020 ter vaststelling voorleggen aan Provinciale Staten.

Commissie Integriteit/Provinciale Staten

Bestuurlijke Integriteit Provinciale Staten

Gedragcode Bestuurlijke Integriteit

Leden van Provinciale Staten horen bij hun handelen de kwaliteit van het provinciale openbare bestuur centraal te stellen. Bestuurlijke integriteit houdt in dat leden van Provinciale Staten de verantwoordelijkheid, die met het lidmaatschap van Provinciale Staten samenhangt, aanvaarden en dat de bereidheid bestaat daarvoor verantwoording af te leggen. De Gedragcode Bestuurlijke Integriteit Leden van Provinciale Staten van Limburg 2017 is daarbij een aanvullend instrument aan de vigerende wet- en regelgeving met bijbehorende jurisprudentie om de integriteit en de belangen van een integer bestuur te waarborgen. Zo dienen Statenleden een openbare opgave te doen van hun belangen in ondernemingen en organisaties en dienen zij zorgvuldig om te gaan met (niet openbare) informatie waarover zij beschikken. Daarbij accepteren of geven zij geen geschenken die hun onafhankelijke positie in het gedrang brengt. De Gedragcode is openbaar en via internet voor iedereen toegankelijk. Ieder Statenlid tekent na zijn installatie een verklaring dat hij/zij de gedragcode zal naleven. De Gedragcode is niet vrijblijvend en Statenleden kunnen hierop worden aangesproken en (politiek) ter verantwoording worden geroepen.

Klankbord

Leden van Provinciale Staten streven er naar om conform de gedragcode bestuurlijke integriteit leden van Provinciale Staten van Limburg 2017 een klankbord op te zoeken nadat zij geconfronteerd worden met (eigen) integriteitsvraagstukken. Dit klankbord vindt men bij de Commissaris van de Koning, de griffier, iemand binnen de eigen partij of fractie etc. Op deze wijze is er (continue/actief) aandacht voor integriteit in specifieke situaties die een Statenlid aangaan en is men hierover in gesprek als het gaat over dienstbaarheid, functionaliteit, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid.

Commissie Integriteit

Binnen Provinciale Staten is een commissie Integriteit ingesteld. Deze commissie ontwikkelt de kennis over integriteit binnen Provinciale Staten en bevordert de integriteit van de leden van Provinciale Staten. Dit doet de commissie o.a. door het jaarlijks organiseren van diverse trainingen en bijeenkomsten voor Statenleden alsook door het creëren van moresprudentie. Moresprudentie is onderdeel van de Gedragcode en een interpretatie van de normen vergelijkbaar met jurisprudentie in de rechtspraak. Daarnaast begeleidt de commissie mede mogelijke integriteitsonderzoeken op de wijze als opgenomen in het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten provincie Limburg 2017. De Commissie Integriteit bestaat uit zes Statenleden. De leden van de commissie zijn op voordracht van de fracties benoemd door het Presidium. Een van de zes commissieleden is door het Presidium benoemd tot voorzitter. De extern adviseur Integriteit, de Commissaris van de Koning, een gedeputeerde en de griffier zijn adviserend lid van de Commissie Integriteit.

Extern adviseur Integriteit

De extern adviseur Integriteit is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of leden van GS. Eventuele meldingen worden besproken met de Commissaris van de Koning en de griffier in de Integriteitsdriehoek. De extern adviseur Integriteit kan de Commissie Integriteit adviseren om de Commissaris van de Koning al dan niet opdracht te geven een feitenonderzoek te laten verrichten. Tevens zal hij de commissie van gevraagd en ongevraagd advies voorzien over het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.

Integriteitsspiegel Provinciale Staten

Publieke bestuurders liggen in toenemende mate onder een maatschappelijk vergrootglas. Om bewustwording te creëren en de kwetsbaarheden van aanstaande Provinciale Statenleden zo goed mogelijk te kunnen inschatten/bespreekbaar te maken, acht de Commissaris van de Koning het van belang om met ieder kandidaat Statenleden aan de hand van een integriteitsspiegel, in gesprek te gaan. Na benoeming op grond van de Kieswet, maar vóór het onderzoek van de geloofsbrieven en de installatie heeft de Commissaris van de Koning samen met de Griffier en de extern adviseur Integriteit een gesprek met ieder kandidaat Statenlid over de onderwerpen uit de integriteitsspiegel. Dit maakt dat met ieder Statenlid, sinds de start van de nieuwe Statenperiode in 2019, een dergelijk gesprek heeft plaatsgevonden.

Colofon

Uitgave | Provincie Limburg

bezoekadres: Limburglaan 10 Maastricht | postadres: Postbus 5700 6202 MA Maastricht

tel.: +31 (0)43 389 99 99 | e-mail: postbus@prvlimburg.nl | www.limburg.nl

