



Provinciale Staten
van Limburg

Cluster CON
Ons kenmerk DOC-00358432
Uw kenmerk -
Bijlage(n) 4

Behandeld P.Hordijk
Telefoon +31 6 54 26 46 27
Maastricht 1 november 2022
Verzonden 3 november 2022

Onderwerp

Statenvoorstel: Werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en handreiking 'Risicoanalyse integriteit 2023'.

Geachte Staten,

Hierbij bieden wij u een statenvoorstel aan inzake het 'Werkplan bestuurscultuur 2023-2027' en de handreiking 'Risicoanalyse integriteit 2023'.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris



Statenvoorstel – 1 minuut versie

No: G-22-041

1 Onderwerp

In te stemmen met het werkplan bestuurscultuur voor de periode 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023.

2 Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

Het 'werkplan bestuurscultuur 2023-2027' en de 'handreiking risicoanalyse integriteit 2023' hangen samen met en vloeien voort uit de eerder dit jaar, op 1 april jl., in Provinciale Staten besproken rapporten van de provinciale enquêtecommissie (Blinde Hoeken), van de commissie Visser (Engelen bestaan niet), van Derksen c.s. (Wegkijken als cultuur) en ook met het rapport over gedeputeerde-Geurts en het al eerder (naar aanleiding van de IKL-affaire) door de concerncontroller uitgebrachte rapport.

3 Bevoegdheid

Ter uitvoering van motie 2836 'Onderweg naar beter' wordt Provinciale Staten gevraagd in te stemmen met het werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023.

4 Voorstel aan Provinciale Staten

In te stemmen met het werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en met de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023.

5 Argumenten / toets duurzaamheidparagraaf

Het werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023 zijn er ter bevordering van de bestuurscultuur en integriteit.

6 Risico's

Voorbij gaan aan het werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023 is niet bevorderlijk voor de integriteit en bestuurscultuur van de Provincie Limburg.



Statenvoorstel

No: G-22-041

1. Onderwerp

In te stemmen met het werkplan bestuurscultuur voor de periode 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023.

2. Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

Het 'werkplan bestuurscultuur 2023-2027' en de 'handreiking risicoanalyse integriteit 2023' hangen samen met de eerder dit jaar, op 1 april jl., in Provinciale Staten besproken rapporten van de provinciale enquêtecommissie (Blinde Hoeken), van de commissie Visser (Engelen bestaan niet), van Derksen c.s. (Wegkijken als cultuur) en ook met het rapport over gedeputeerde-Geurts en het al eerder (naar aanleiding van de IKL-affaire) door de concerncontroller uitgebrachte rapport.

In het werkplan is het thema bestuurscultuur in brede zin beschreven, gekoppeld aan een overzicht van alle al uitgevoerde acties en van alle lopende c.q. nog te starten acties. In het werkplan worden alle in de diverse rapporten geformuleerde aanbevelingen in samenhang gepresenteerd inclusief een beoogde aanpak, alsmede de punten die tijdens het debat van 1 april 2022 vanuit Provinciale Staten zijn aangereikt middels motie 2836 'Onderweg naar beter'.

In een apart hoofdstuk wordt een (tussen)verslag gegeven over de meldingen die zijn ingediend bij het Meldpunt Bestuurscultuur 2022.

In de handreiking 'Risicoanalyse integriteit 2023' is gedetailleerd beschreven op welke wijze het onderzoek integriteit met betrekking tot nieuw te benoemen leden van Gedeputeerde Staten zal worden ingericht, waarbij – conform de aanbevelingen van de provinciale enquête commissie – binnen de wettelijke mogelijkheden is gestreefd naar optimale transparantie en zorgvuldigheid.

3. Bevoegdheid

Op 1 april 2022 zijn in Provinciale Staten de rapporten besproken van de provinciale enquêtecommissie (Blinde Hoeken), van de commissie Visser (Engelen bestaan niet), van Derksen c.s. (Wegkijken als cultuur) en ook met het rapport over gedeputeerde-Geurts en het al eerder (naar aanleiding van de IKL-affaire) door de concerncontroller uitgebrachte rapport.

Met de aangenomen motie 2836 'Onderweg naar beter' hebben Provinciale Staten opgeroepen om te komen tot een statenvoorstel waarin de aanbevelingen uit de provinciale enquête, de acties voortkomend uit de conclusies van de rapporten 'Engelen bestaan niet' en 'Wegkijken als cultuur' en de opbrengsten uit het debat op 1 april 2022, worden verwerkt. Het 'werkplan bestuurscultuur 2023-2027' en de 'handreiking risicoanalyse integriteit 2023' zijn hier het resultaat van. Provinciale Staten wordt gevraagd om in te stemmen met het werkplan en de handreiking.

4. Voorstel aan Provinciale Staten

In te stemmen met het werkplan bestuurscultuur voor de periode 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023.



5. Risico's

Met de aangenomen motie 2836 'Onderweg naar beter' hebben Provinciale Staten opgeroepen om te komen tot een statenvoorstel waarin de aanbevelingen uit de provinciale enquête, de acties voortkomend uit de conclusies van de rapporten 'Engelen bestaan niet' en 'Wegkijken als cultuur' en de opbrengsten uit het debat op 1 april 2022, worden verwerkt. Dit statenvoorstel met het 'werkplan bestuurscultuur 2023-2027' en de 'handreiking risicoanalyse integriteit 2023' zijn hier het resultaat van. Het statenvoorstel is er ter bevordering van de bestuurscultuur en integriteit. Voorbij gaan aan het werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en de handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023 is niet bevorderlijk voor de integriteit en bestuurscultuur van de Provincie Limburg.

6. Toelichting / kernargumenten/onderbouwing

In het rapport "Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de Provincie Limburg" (januari 2022) van de provinciale enquêtecommissie zijn onder meer aanbevelingen opgenomen om te komen tot een "werkplan" voor de Commissaris van de Koning op het gebied van integriteit. Een dergelijk plan zou betrekking moeten hebben op de periode 2023-2027. Daarnaast zijn er diverse andere aanleidingen voor dit werkplan. Zo zijn er verschillende rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer waarin het thema integriteit aan de orde is, liggen er onderzoeksrapporten over concrete kwesties aangaande voormalige leden van het college van Gedeputeerde Staten en heeft de commissie Visser de Limburgse bestuurscultuur onderzocht over de afgelopen 10 jaar.

In het werkplan wordt ingegaan op de uitkomsten van het Meldpunt Bestuurscultuur 2022, op de opvolging van de vele aanbevelingen in de diverse hiervoor al even aangestipte rapporten en op de mogelijkheden die er liggen om te werken aan herstel van vertrouwen in bestuur en rechtsstaat. Ten slotte is er aandacht voor het aspect van een goede informatievoorziening en voor enkele communicatieve aspecten van het thema bestuurscultuur.

7. Afweging van alternatieven en motivering gemaakte keuze / toets duurzaamheidparagraaf

Het werkplan en de handreiking vloeien rechtstreeks voort uit de eerder genomen besluiten en discussies. Een duurzaamheidsparaagraaf is niet van toepassing.

8. Relatie met Programmabegroting – financiële aspecten

Dit voorstel past in hoofdstuk 4.1 van de programmabegroting.

9. Juridische aspecten – deregulering

In het werkplan en de handreiking worden de relevante juridische aspecten aangestipt.

10. Verbindingslijnen en andere visies

Dit statenvoorstel past binnen het groter geheel van protocollen rondom het thema integriteit.

11. Relatie met aanpak coronacrisis

Niet van toepassing.

12. Toets Referendumverordening

Niet van toepassing.



13. Effecten op CO₂ en stikstof emissies

Niet van toepassing.

14. Verdere planning, procedure en uitvoering

Niet van toepassing.

15. Periodieke informatie/sturingsinformatie

☐ **Via Jaarstukken en Begroting**

- ☐ Paragraaf Projecten
- ☐ Paragraaf Financieringen
- ☐ Paragraaf Verbonden Partijen
- ☐ Paragraaf Bedrijfsvoering
- ☐ Programmaverantwoording

☐ **Voortgangsrapportages Regeling grote Projecten**

Niet van toepassing, zie punt 16.

16. Evaluatie

Bij vraag 15 is geen markering aangegeven. Er wordt door middel van de jaarlijkse rapportages integriteit gerapporteerd en waar nodig ook geëvalueerd. We streven hierbij naar zoveel mogelijk bundeling van rapportages.

17. Communicatie

Na instemming zal er langs de gebruikelijke weg gecommuniceerd worden.

18. Meegezonden bijlagen

- Het werkplan bestuurscultuur 2023-2027
- Handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023
- Nota toelichting aanbevelingen en uitvoering handreiking



**ONTWERPBESLUIT
PROVINCIALE STATEN
VAN LIMBURG**

No: G-22-041

Onderwerp:

Provinciale Staten van Limburg;

gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 1 november 2022

besluiten:

in te stemmen met:

1. Werkplan bestuurscultuur 2023-2027
2. Handreiking 'Risicoanalyse integriteit 2023'

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van 16 december 2022

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter

Werkplan Bestuurscultuur 2023 / 2027

Provincie Limburg

November 2022

INHOUDSOPGAVE

- 1. Inleiding en context**
- 2. Meldpunt Bestuurscultuur 2022**
- 3. Reeds ingezette verbeteringen 2021 en 2022**
- 4. Aanbevelingen uit de rapporten en toezeggingen uit debat 1 april 2022**
- 5. Bestuurscultuur: meer dan integriteit**
- 6. Informatievoorziening**
- 7. Interne communicatie en training**

Bijlage 1	Overzicht acties 2023
Bijlage 2	Overzicht aanbevelingen diverse rapporten
Bijlage 3	Overzicht relevante regelingen

1: inleiding en context

1.1 Inleiding

In het rapport “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de Provincie Limburg” (januari 2022) van de provinciale enquêtecommissie zijn onder meer aanbevelingen opgenomen om te komen tot een “werkplan” voor de Commissaris van de Koning op het gebied van integriteit. Zo’n plan zou betrekking moeten hebben op de periode 2023 / 2027.

Conform deze aanbeveling is dit document een eerste editie van een dergelijk plan.

Er zijn – naast de hiervoor genoemde aanbeveling van de provinciale enquêtecommissie – nog diverse andere aanleidingen voor dit werkplan. Zo zijn er verschillende rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer waarin het thema integriteit aan de orde is, liggen er onderzoeksrapporten over concrete kwesties aangaande voormalige leden van het college van Gedeputeerde Staten en heeft de commissie Visser de Limburgse bestuurscultuur onderzocht over de afgelopen 10 jaar. Op landelijk niveau is recent het rapport “Van Alkmaar tot Zevenaar – Beelden van bestuurscultuur” (University of Twente & Necker van Naem) verschenen. Dit gaat nader in op de verschillende bestuursculturen in gemeenten en provincies.

In diverse publicaties in kranten en dit jaar ook in boekvorm heeft het thema integriteit in 2022 opnieuw de nodige aandacht gekregen.

We zijn niet altijd gelukkig met de – meestal negatieve – aandacht die met al deze publiciteit gepaard gaat. Maar voorop staat dat integriteit, transparantie en betrouwbaarheid stuk voor stuk noodzakelijke voorwaarden zijn voor een kwalitatief goed bestuur. Daarom is al die aandacht nodig en daarom is het ook goed dat er in onze democratie instituten bestaan zoals de vrije pers en een stevig stelsel van checks en balances op alle politieke, bestuurlijke en ambtelijke niveaus.

In dit werkplan proberen we dan ook om ons niet te beperken tot integriteit in enge zin, maar kijken we breder naar interventies die een bijdrage kunnen leveren aan een goed functionerende democratie en de daarvoor benodigde organisatie. Vanzelfsprekend is dit plan geen sluitend antwoord op alle problemen die anno 2022 op dit gebied bestaan. We verkennen de opties om te werken aan een beter bestuur en democratisch bestel voor de komende jaren. Dat doen wij in samenspraak met maatschappelijke partners, met Provinciale Staten en met onze ambtelijke organisatie.

1.2 Over rollen en bevoegdheden

In dit stuk gebruiken we de “wij-vorm” om uit te stralen dat dit een werkplan is dat weliswaar primair geldt als werkplan van de Commissaris van de Koning, maar dat wordt gedragen door het college van Gedeputeerde Staten.

Wij zetten er op in dat de bespreking door Provinciale Staten ertoe zal leiden dat ook PS zich achter de geformuleerde voornemens scharen, waarbij in de uitwerking uiteraard altijd ruimte zal bestaan voor het leggen of verleggen van accenten.

Specifiek voor de Commissaris wijzen wij voor de volledigheid nog op de volgende punten:

- De commissaris heeft ook taken als Rijksorgaan, daartoe behoort onder meer ook het adviseren en bemiddelen in situaties van bestuurlijke problemen bij een gemeente of wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is;
- Zoals geldt voor de burgemeester op gemeentelijk niveau zo geldt voor de commissaris op provinciaal niveau dat zij/hij gezien wordt als de hoeder van de integriteit, inclusief de bijbehorende zorgplicht. Dit is deels gebaseerd op een wettelijke opdracht (vastgelegd in de ambtsinstructie van de commissaris), en is daarnaast een taak die voortvloeit uit de rollen van voorzitter van zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten. We gaan hier ook op in bij de terugmelding over het Meldpunt 2022.

Bij sommige onderwerpen op het gebied van integriteit lopen de formele bevoegdheidsverdeling en de feitelijke taakverdeling overigens niet volledig 1 op 1. Een mooi voorbeeld is de samen met dit document aan de Staten voorgelegde Handreiking risicoanalyse integriteit 2022: dit document behoort bij het Reglement van Orde van Provinciale Staten en wordt dus door PS vastgesteld. In de voorbereiding van het stuk ligt er een taak voor GS en voor de Commissaris van de Koning. In praktische zin betekent dit dat er een document aan de Staten wordt voorgelegd dat moet kunnen rekenen op de instemming van alle drie organen. In de voorbereiding krijgt dit zijn vertaling doordat griffie en ambtelijke organisatie gezamenlijk werken aan de totstandkoming van het gewenste product.

Dit werkplan is een eerste versie, maar nadrukkelijk niet in beton gegoten. Integriteit en nadenken over integriteit vergen een permanent proces en eveneens een tussentijdse herijking c.q. bijstelling. Dit is dus vooral ook een dynamisch werkplan met een aantal hoofdlijnen voor de periode 2023-2027. Wij denken aan een interval van 1 x per twee jaar om bij te schaven, te herijken of bewust te continueren van datgene wat goed loopt. Ook zullen de jaarverslagen integriteit en de jaarverslagen van de (hierna te noemen) Stuurgroep Kwaliteit Openbaar Bestuur Limburg en ongetwijfeld nog andere documenten ook het vertrekpunt kunnen zijn voor inhoudelijke discussies.

In dit werkplan staat de ambitie om inhoudelijk vooruitgang te boeken voorop. In de woorden van de op 1 april 2022 met algemene stemmen aangenomen motie: samen onderweg naar beter.

1.3 Bestuurscultuur: breed begrip

Het begrip bestuurscultuur heeft de afgelopen jaren in het middelpunt van de belangstelling gestaan. Landelijk – onder meer naar aanleiding van discussies over de Toeslagenaffaire en de aardgaswinning in Groningen – en regionaal, onder meer naar aanleiding van de provinciale bestuurscrisis van 2020 en naar aanleiding van verschillende publicaties in boekvorm en in de pers over diverse integriteitsteksten in Limburgse gemeenten.

Wij vatten in dit werkplan het begrip bestuurscultuur breed op en trekken bij de invulling van dit werkplan niet op voorhand harde grenzen. Anders gezegd: elke goede bijdrage aan versterking van bestuurscultuur en aan de kwaliteit van het bestuur is welkom. Een cultuur maken we zelf.

Over ‘bestuurscultuur’ is recent ook het één en ander aan publicaties in meer algemene zin verschenen. Necker van Naem bracht in 2021 in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een onderzoeksrapport uit met de titel “Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?”. Zeer recent (augustus 2022) brachten de Universiteit van Twente en Necker van Naem gezamenlijk een rapport uit met de titel “Van Alkmaar tot Zevenaar”, beelden van bestuurscultuur.

In het eerstgenoemde rapport wordt opgemerkt dat de regio Zuidoost Nederland een enigszins ander profiel heeft (anders ten opzichte van de rest van Nederland), waarbij de bestuurscultuur wordt omschreven als samenwerkingsgericht, ondernemend en innovatief. Dat klinkt positief maar ook wordt genoemd de neiging om grote besluiten in achterkamertjes te regelen.

In het tweede rapport wordt onder meer een indeling gemaakt van de Nederlandse regio's volgens een verdeling naar drie typen bestuurscultuur, te weten gemeenschapscultuur, arenacultuur en debatcultuur. Opvallend is dat Noord-Limburg volgens de uitkomsten van dit onderzoek een gemeenschapscultuur zou kennen, Midden-Limburg een arenacultuur en Zuid-Limburg een debatcultuur (pagina 15 van het rapport). **Wij zullen deze rapportage nog nader bestuderen en proberen te beoordelen of we met dit type bevindingen nog iets moeten doen.**¹ Wat wij op voorhand in elk geval wel interessant vinden is de "kwestie" van de verschillen tussen platteland en stad, zoals die de afgelopen tijd onder meer naar aanleiding van de stikstof debatten onder de aandacht is gebracht. De bevindingen bij het Meldpunt kunnen daarbij – ook al zijn deze sterk casuïstisch en ook al is het aantal wellicht te klein om bredere conclusies te kunnen dragen, eveneens behulpzaam zijn.

Wat hier verder ook allemaal van zij, al deze onderzoeken en aandachtspunten laten zien – zoals eerder ook het onderzoek van de commissie Visser – dat er alle aanleiding bestaat om de komende tijd intensief en met enthousiasme te investeren in de kwaliteit van ons bestuur. Met dit werkplan wordt daaraan een bijdrage geleverd.

1.4 Volgende hoofdstukken

In de volgende hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in op de uitkomsten van het Meldpunt Bestuurscultuur 2022, op de opvolging van de vele aanbevelingen in de diverse hiervoor al even aangestipte rapporten en op de mogelijkheden die er liggen om te werken aan herstel van vertrouwen in bestuur en rechtsstaat. Ten slotte besteden we aandacht aan het aspect van een goede informatievoorziening en aan enkele communicatieve aspecten van ons thema.

Ook de wetgever – de Minister van BZK voorop – heeft de nodige voornemens op het gebied van bestuurlijke integriteit. Recent heeft de Eerste Kamer een aantal nieuwe wettelijke bepalingen vastgesteld met betrekking tot het waarborgen van integriteit (Wet Bevorderen Integriteit). Waar nodig en mogelijk anticiperen we daarop door aan te haken bij landelijk gestelde normen en kwaliteitscriteria.

¹ Waar in de tekst sprake is van een voornemen of een actie hebben we die geel gemarkeerd. In de bijlagen is een overzicht van de acties opgenomen

2: het Meldpunt Bestuurscultuur 2022

2.1 Inleiding

Onder auspiciën van de Commissie Visser heeft in 2021 het Meldpunt Bestuurscultuur gefunctioneerd. Bij de bespreking van de rapportage van de Commissie hebben Provinciale Staten de Commissaris van de Koning verzocht om in samenspraak met de commissie Visser zorg te dragen voor het alsnog “horen” van alle melders die van die mogelijkheid gebruik hadden willen maken. Het horen van alle melders maakte geen deel uit van de opdracht van de commissie Visser.

Om formele redenen was het niet mogelijk de melders uit 2021 rechtstreeks te benaderen, daarom hebben we in april en mei van dit jaar opnieuw een meldpunt opengesteld: het Meldpunt Bestuurscultuur 2022. In de bekendmaking over dit meldpunt is expliciet aangegeven dat het meldpunt bedoeld was voor diegenen die zich in eerdere instantie onvoldoende gehoord hadden gevoeld.

Bij het Meldpunt 2022 zijn gedurende de periode van openstelling in totaal 88 meldingen ingediend. Van deze meldingen zijn er 38 ingediend door 1 melder en 6 door een andere melder, zodat er per saldo 46 “unieke” melders zijn geweest. Los van de meldingen hebben wij ook enkele reacties ontvangen van Limburgers en andere belangstellenden die geen melding wilden doen maar wel suggesties hadden voor de manier waarop we met bestuurscultuur en integriteit kunnen omgaan.

In dit hoofdstuk schetsen wij een (voorlopig) beeld van de uitkomsten van de ingediende meldingen.

2.2 Verdeling naar bestuursorganen

Van de ingediende meldingen hebben er 20 direct of indirect betrekking op de provincie. Met indirect bedoelen wij dat er in de melding geen primaire maar wel een secundaire rol voor de provincie aan de orde is.

Van de ingediende meldingen hebben er 4 geheel of gedeeltelijk betrekking op het waterschap.

Voor 40 meldingen is er in de melding expliciet een rol voor de desbetreffende gemeente aan de orde. Hoewel enkele gemeenten vaker in de meldingen aan de orde komen dan gemiddeld, is er in het algemeen sprake van een redelijke spreiding over Limburg.

In diverse meldingen zijn zowel provincie als gemeente, of zowel waterschap als provincie of andere combinaties aan de orde. In 1 melding is de BV Ruimte voor Ruimte aan de orde.

2.3 Verdeling naar onderwerp of thema

De grootste groep meldingen (circa 30) heeft betrekking op zaken met een ruimtelijke component of is direct of indirect gerelateerd aan bouwkwesties. Dit was ook al geconstateerd door de Commissie Visser. De onderwerpen lopen uiteen van microplanologie (erfgrenskwesties) tot aan meldingen op meer algemeen niveau, waarbij het bijvoorbeeld gaat om de manier waarop processen zijn ingericht. Tot deze groep hebben wij ook enkele meldingen gerekend die betrekking hebben op grondtransacties. Een drietal meldingen heeft betrekking op Maastricht Aachen Airport. Vijf meldingen hebben direct of indirect betrekking op ontslagzaken.

2.4 Onze aanpak

De directe aanleiding tot dit meldpunt was – zoals hierboven opgemerkt - gelegen in het feit dat nogal wat melders uit 2021 geen gelegenheid hadden gehad om hun melding toe te lichten. Mede

om die reden is nu voor een aanpak gekozen waarin voor de meeste meldingen persoonlijk contact is gezocht met de melders. De ervaring leert dat dit vrijwel altijd op prijs wordt gesteld.

Het uitgangspunt bij het meldpunt was vertrouwelijkheid. Tegelijkertijd is het voor meldingen die in hoofdzaak gaan over zaken die zijn gebeurd bij een gemeente of bij het waterschap meestal wenselijk om hierover inhoudelijk contact te hebben met de desbetreffende collega overheid. Wij hebben dit uitsluitend gedaan na voorafgaand akkoord van de betrokken melder. In enkele gevallen – wanneer om welke reden dan ook de melder de zaak volledig vertrouwelijk wilde houden – heeft dit betekend dat we uitsluitend hebben kunnen werken met de openbaar beschikbare informatie, aangevuld met de inhoud van de melding of de uitkomsten van een interview met de melder. Wij hebben alle meldingen zelf onderzocht.

We hebben een relatief klein aantal zaken aangetroffen waarover in eerdere trajecten al zodanig intensief was gecommuniceerd dat een hernieuwd contact in onze ogen geen toegevoegde waarde kon hebben. In geval van twijfel hebben we uiteraard wel contact gezocht.

Op het moment van schrijven van dit hoofdstuk is een groot deel van de meldingen nog in een fase van behandeling, de planning is erop gericht om voor het eind van het jaar 90 % van de melders te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van onze analyse.

Tot dusverre hebben wij minimaal twee meldingen aangetroffen waarbij een relatief langdurig traject nodig lijkt te zijn om tot een oplossing te kunnen komen. De inhoud van die zaken is echter zodanig dat naar ons oordeel de inzet van de provincie nodig en nuttig is. Deze zaken zullen nog veel tijd vergen.

2.5 Enkele algemene waarnemingen

- In opmerkelijk veel gevallen hebben we moeten vaststellen dat de zaak waarover een melder zich tot ons heeft gewend in een bepaalde – soms hoge – mate het leven van de betrokken persoon of personen is gaan beheersen. Daarmee zeggen we niets over de vraag of de betrokken overheid in die casus juist of minder juist heeft gehandeld, maar stellen we vooral vast dat een conflict met de overheid soms zeer forse impact heeft op het leven van burgers;
- De hiervoor geformuleerde constatering dat conflicten met de overheid in sommige gevallen het leven van individuen kunnen gaan beheersen kent ook een andere kant: mensen raken soms murw, verliezen min of meer definitief hun vertrouwen in de overheid en haken bijvoorbeeld af als kiezer;
- Veel van de melders ervaren een hoge tot zeer hoge drempel om tot een direct contact te kunnen komen met een verantwoordelijk bestuurder. Zij voelen zich afgescheept. Tot op enige hoogte is dit een subjectief gegeven, immers in de bestuurspraktijk is het in veel gevallen heel gebruikelijk om zaken ambtelijk af te handelen, maar deze klacht zijn we zodanig regelmatig tegengekomen dat we dit niet onvermeld willen laten;
- In ongeveer 60 procent van de meldingen gaat het over een zaak waarin de melder direct een belang heeft. Op zichzelf is dat niet opmerkelijk, de ervaring van een burger of bedrijf met de overheid komt nu eenmaal vaak tot stand wanneer er een zaak speelt.

2.6 Enkele specifieke bevindingen

- In aansluiting op het vorige punt: we hebben een aantal meldingen ontvangen die louter bedoeld waren om als leerervaring te fungeren. Dit valt naar ons oordeel zeer te waarderen. We gaan de komende tijd dan ook naar een vorm zoeken waarin we de desbetreffende

personen nog eens – bijvoorbeeld in een workshop setting – willen consulteren over hun ervaringen en over hun visie;

- In enkele gevallen hebben wij verkend of met behulp van het instrument mediation een uitweg kan worden gevonden uit een situatie waarin procedures en juridificering aan de orde lijken. We kunnen nog niet beoordelen of dit toegevoegde waarde blijkt te hebben;
- We hebben bij verschillende meldingen die niet in het “domein” van de provincie vallen toch de vraag gekregen of wij als provincie niet op één of andere manier een oplossing van de kwestie tot stand kunnen brengen. Voor veel burgers zijn de formele scheidslijnen tussen bijvoorbeeld de gemeente en de provincie onhelder, men heeft nogal eens de verwachting dat de provincie bij allerlei zaken corrigerend kan optreden. Samen met de Limburgse gemeenten – bijvoorbeeld in het kader van de hierna nog te noemen Stuurgroep Kwaliteit Openbaar Bestuur Limburg – willen wij dit punt wel oppakken, en bijvoorbeeld onderzoeken of de provincie in dit soort situaties op welke manier dan ook een bijdrage kan leveren. Soms ligt er voor de provincie of specifiek voor de Commissaris een taak, ook al ontbreekt misschien een formele bevoegdheid;
- Bij 1 melding hebben wij de externe adviseur integriteit gevraagd om een vooronderzoek uit te voeren en om een gesprek met de melder te hebben, dit heeft uiteindelijk niet tot een daadwerkelijke melding m.b.t. integriteit geleid;
- Een aantal meldingen – zoals bijvoorbeeld meldingen over MAA – lopen samen met de reguliere procedure om te komen tot besluitvorming. In dergelijke gevallen hebben we in de contacten met de melders de bespreking van de melding zoveel mogelijk geconcentreerd op de aspecten die aan de bestuurscultuur raken, waaronder ook de communicatie. De procedure met de melding mag uiteraard niet interfereren met formele procedures;
- We hebben tot dusverre geen strafbare feiten geconstateerd. Wanneer dat alsnog het geval zal zijn zullen wij de desbetreffende justitiële autoriteiten uiteraard onmiddellijk informeren.

Ten slotte: omdat wij niet over informatie hebben kunnen beschikken over de meldingen die in 2021 bij het meldpunt zijn ingediend, hebben wij uiteraard ook niet kunnen toetsen of de in 2022 ingediende meldingen daadwerkelijk een herhaling hebben gevormd van de meldingen uit 2021.

Wat ons betreft is dat verder ook niet zo relevant: we hebben meldingen waarvan het evident was dat deze “nieuw” waren, wel gewoon in behandeling genomen, ook hebben we niet al te precies willen omgaan met de deadline van 31 mei.

2.7 Afsluiting

In veruit de meeste onderzochte meldingen hebben wij tot dusverre geen zaken aangetroffen die tot andere conclusies zouden moeten leiden dan de eerder door de commissie Visser getrokken algemene conclusies. De twee eerder genoemde zaken die wij met een specifieke aanpak verder willen brengen, doen daar niet aan af. In negatieve zin valt in te veel meldingen de gebrekkige communicatie op, wat temeer een probleem is in de soms complexe dossiers en procedures die aan de orde kunnen zijn. De al vaker gememoreerde scheiding tussen enerzijds de systeemwereld waarin overheden (soms gedwongen) moeten werken en anderzijds de leefwereld van de burger is soms op een pijnlijke manier aan de orde. Bestuurders – of dat nu gemeentelijke, waterschaps- of provinciale bestuurders zijn – dienen altijd de communicatie te zoeken, juist in situaties waar sprake is van tegenstrijdige belangen of ingesleten verschillen van opvatting. Ook wij hebben – zoals eerder de commissie Visser - vastgesteld dat burgers zich te vaak door de overheid en de vertegenwoordigers van die overheid voor het blok gezet voelen.

3: reeds ingezette verbeteringen in 2021 en 2022

3.1 Inleiding en verbanden

In deze paragraaf geven we een beknopt overzicht van acties en verbeteringen die dit jaar en voor een deel ook al vorig jaar zijn gerealiseerd. De mate waarin we als bestuur en als organisatie in staat zijn gebleken om aanbevelingen uit onder meer rapportages van de Zuidelijke Rekenkamer op te volgen, de mate waarin we zelf opties voor verbeteringen kunnen identificeren en vooral ook de mate waarin we in staat zijn om doorgevoerde wijzigingen en verbeteringen vast te houden en goed “tussen de oren te krijgen” zal in het vierde kwartaal van 2022 en begin 2023 ook onderzocht worden door de Zuidelijke Rekenkamer. De Rekenkamer heeft daartoe een meta-evaluatie integriteit opgezet, waarin niet alleen zal worden gekeken naar feitelijkheden, maar ook naar de mate van sensitiviteit van de organisatie als het gaat om integriteit en alles wat daarmee verband houdt, in het jargon de ‘soft skills’.

Op deze plaats noemen wij ook de in het vierde kwartaal van dit jaar door GS vastgestelde (tweede) voortgangsrapportage over de implementatie van de organisatievisie. Ook in dat document (door onze directie ook met onze Ondernemingsraad besproken) wordt veel aandacht besteed aan de facetten van het werk die samenhangen met bestuurscultuur. **Die voortgangsrapportage wordt op korte termijn (november 2022) ter informatie naar PS gestuurd.**

Tenslotte noemen wij in dit verband – ter illustratie – de uitkomsten van een onderzoek dat recent door de Rijksoverheid in het kader van het Programma Dialoog & Ethiek is uitgevoerd naar morele twijfels en vragen bij ambtenaren. De uitkomsten van dit onderzoek (ruim de helft van de in het onderzoek betrokken ambtenaren gaf aan wel eens twijfels te hebben gehad over zaken waarmee zij bezig waren) illustreren nut en noodzaak van voortdurende aandacht voor de thema’s integriteit en bestuurscultuur.

Zie: <https://www.ioresearch.nl/actueel/morele-vragen-bij-rijksambtenaren/>

3.2 Van Stuurgroep Integriteit naar Stuurgroep Kwaliteit Openbaar Bestuur Limburg.

Dit jaar is de in 2013 in het leven geroepen Stuurgroep Integriteit Limburg omgevormd tot een Stuurgroep Kwaliteit Openbaar Bestuur met een verbrede taakstelling. De activiteiten van de stuurgroep (en die van de ondersteunende ambtelijke structuur) waren in beginsel vooral gericht op het delen van kennis, het aanjagen en het stimuleren van ontwikkelingen op het gebied van integriteit, alsmede op het bespreken van dilemma’s. Die taken blijven in de nieuwe opzet onderdeel uitmaken van de taken van de Stuurgroep, aangevuld met het intensief volgen van de landelijke ontwikkelingen, het vertalen van die ontwikkelingen naar Limburg, het aandachtsgebied ondermijning en de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Bestuurscultuur. Ook de thema’s “werkbaar bestuur”, diversiteit en het vraagstuk van de veiligheid van bestuurders en andere functionarissen behoren tot de werkvelden van de stuurgroep.

De samenstelling van de stuurgroep is eveneens aangepast, de stuurgroep is inmiddels in de nieuwe opzet twee keer bijeen geweest.

3.3 Benoemingen in commissies, deelnemingen en aandeelhoudersvergaderingen

Mede naar aanleiding van het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer ‘Inzet oud-politici door de provincie Limburg’ (mei 2020) hebben GS op 16 november 2021 een nieuw Beleidskader benoemingen en aandeelhoudersvoordrachten vastgesteld (beleidskader benoemingen 2.0). Het

kader is op 10 september 2021 sonderend besproken met PS (Statencommissie FEB). De vragen en aanbevelingen van PS zijn bij de uitwerking meegenomen. Ook de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer zijn opgevolgd. De belangrijkste verbeterpunten zijn:

Een bredere toepassing van 'integriteit' binnen het kader

Nieuw is dat voor alle kandidaten geldt dat door hen een integriteitsverklaring wordt ondertekend en een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt overgelegd voorafgaand aan een benoeming door GS. Een model Integriteitsverklaring is toegevoegd aan het beleidskader. Ook is nieuw dat GS een risicoanalyse kunnen laten maken. Verder is het belang van 'het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling' expliciet vastgelegd als randvoorwaarde.

Aandacht voor goede naam van de Provincie Limburg

In de model-integriteitsverklaring is het voorkomen van de aantasting van de goede naam van de Provincie expliciet als aandachtspunt benoemd.

Check op conflicterende nevenfuncties

Bij nieuwe benoemingen wordt nagegaan welke overige functies de kandidaat uitoefent en of deze verenigbaar zijn vanuit de onafhankelijkheidstoets. Nieuwe nevenfuncties gedurende de looptijd van de benoeming moeten schriftelijk worden gemeld.

Oud bestuurders 2 jaar niet benoembaar (anti-draaideurbepaling)

Gedurende twee jaar na aftreden zijn de Commissaris van de Koning en gedeputeerden uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de provincie Limburg.

Deze zogenaamde 'anti-draaideurconstructie' is van toepassing verklaard bij benoemingen en aandeelhoudersvoordrachten (bijv. de voordracht van een kandidaat voor de benoeming tot lid van een RvC van een deelneming). De anti-draaideurbepaling vindt zijn basis in de Gedragscode Integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden Provincie Limburg 2021.

Benoemingenregister beschikbaar

De benoemingen door GS worden vanaf 16 november 2021 opgenomen in een register dat via de provinciale website www.limburg.nl is te raadplegen. Dit gebeurt om transparant te zijn en ook om de vindbaarheid van (her)benoemingsbesluiten te verbeteren. Het benoemingenregister bevat een integraal overzicht van benoemde functionarissen in provinciale deelnemingen. Het benoemingsbesluit binnen deze deelnemingen wordt genomen door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de desbetreffende deelneming.

Zie <https://www.limburg.nl/bestuur/benoemingenregister/>

Uitgebreidere informatievoorziening aan PS over benoemingen

GS rapporteren per jaar aan PS welke (her)benoemingen en aandeelhoudersvoordrachten zijn gedaan. Op verzoek van PS zal bij volgende rapportages tenminste op de volgende punten worden ingegaan: de wijze van werving en selectie, het aantal kandidaten dat gesolliciteerd heeft en afwijkingen van de in het benoemingenkader gemelde randvoorwaarden en uitgangspunten. Ingeval van herbenoemingen wordt ingegaan op de uitgevoerde evaluatie.

Jaarlijks gesprek met PS

GS hebben aangegeven open te staan voor een jaarlijks plenair debat met PS over integriteit

waar de toepassing van het beleidskader benoemingen 2.0 onderdeel van kan uitmaken. Bij de evaluatie van het kader (om de twee jaar) wordt rekening gehouden met de uitkomst van het jaarlijks debat over integriteit.

3.4 Aanbevelingen voortgekomen uit de rapportage van de concerncontroller over IKL

- Subsidies: Vanaf 1 april 2022 is het cluster subsidies gestart met de toepassing van de 'Know your customer'-procedure (KYC). Daartoe wordt bij elke subsidieaanvraag vanaf € 125.000,- via het instituut Graydon een krediet- alsmede een UBO-rapport (opgave uiteindelijk belanghebbenden) opgevraagd, beoordeeld en vastgelegd. Vanaf 1 juli 2022 is het cluster Subsidies de Graydon toets ook risicogericht gaan toepassen bij aanvragen met subsidiebedragen lager dan €125.000,-.

Dit betreft subsidieaanvragen:

- ✓ waarbij wij de bestuursverklaring (met overzicht van de werkelijke kosten en opbrengsten) opvragen bij het vaststellingsverzoek en/of;
- ✓ die al eerder in het voorafgaande jaar een projectsubsidie hebben ontvangen (dus bij de tweede verlening) en waarbij het totaalbedrag groter of gelijk is aan € 25.000,00 en/of,
- ✓ waarbij de aanvrager recentelijk negatief in de publiciteit is geweest of bij signalen vanuit de provinciale organisatie.

Daarnaast wordt er op dossierniveau gewerkt met een checklist die bij elke Graydon-toets wordt ingevuld en toegevoegd in het subsidie-processysteem.

In totaal zijn 17 subsidiedossiers - die kwalificeren voor toepassing van de Graydon-tool - voorzien van een Graydon-toetsing. Tot dusverre zijn geen bijzonderheden of anderszins onregelmatigheden geconstateerd.

- **Opdrachten**
Sinds 1 april 2022 wordt de Graydon-tool risicogericht toegepast voor Opdrachten. Concreet zijn alle gegunde opdrachtnemers die voortkomen uit Europese aanbestedingen (gestart en afgerond in 2022) gescreend middels de Graydon-tool aangevuld met internet-deskresearch (openbare bronnen). In totaal betrof dit 5 Europese aanbestedingen met 9 gegunde opdrachtnemers (diverse aanbestedingen kenden meerdere percelen). Daarnaast is risicogericht één meervoudig onderhandse aanbesteding gecheckt en één Dynamisch Aankoop Systeem (DAS)-procedure. In alle gevallen zijn geen bijzonderheden geconstateerd.
- **Verbetering inzicht in cumulatie geldstromen**
Naast toepassing van de KYC procedures bij de bovenstaande clusters is het ook van belang dat we meer totaal overzicht krijgen in de cumulatie van geldstromen (subsidies/opdrachten/financieringen) naar de partijen. Ten tijde van het schrijven van het IKL rapport was het niet inzichtelijk of een persoon die een subsidie aanvraagt ook bijvoorbeeld een financieringsaanvraag heeft lopen of in een opdrachtverlening meedingt, ook niet na de invoering van de KYC-procedure bij subsidies en opdrachten. De huidige (separate) systemen staan immers niet in samenhang met elkaar. Om hier meer integraal 'in control' te komen, zouden deze dwarsverbanden wel moeten kunnen worden gelegd.

Met ingang van 1 augustus 2022 wordt bij subsidieaanvragen groter dan of gelijk aan €125.000,- een extra toets uitgevoerd op mogelijke cumulatie van verschillende geldstromen. Daarbij wordt ook onderzocht of voor dit project in het lopende én vorige jaar

ook een of meer andere vormen van provinciale financiering hebben plaatsgevonden. Het cluster Inkoop en Aanbesteding voert risicogericht zogenaamde een analyse van de inkoopuitgaven uit om zicht te hebben op mogelijke cumulatie van geldstromen bij opdrachten. Tevens is het gebruik van de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt fors geïntensiveerd. Ten slotte wordt regelmatig gewerkt met analyses ontleend aan ons crediteurenbestand.

- **Controle ter plaatse naar de uitvoering van opdrachten en subsidies**

Hiertoe heeft het cluster subsidies bij alle inhoudelijke beleidsclusters een inventarisatie- en informatiesessie gegeven. Vervolgens is een aanvullende processtap ingebouwd binnen het subsidieproces met als resultaat/doel om in voorkomende gevallen een project(controle)bezoek vast te leggen in het subsidiedossier. Zo heeft het aspect ‘controle ter plaatse’ een vaste plek gekregen bij de totstandkoming van een subsidieregeling (klankbordgroep subsidies), daarnaast is het interne beleidsadviesformat uitgebreid met een verplichte duiding in hoeverre een controle ter plaatse op dossierniveau opportuun is (of niet), is er een uniform verslagformat ontwikkeld en geïntroduceerd (sturing op conformiteit) en binnen het subsidieproces als zodanig zijn binnen het in gebruik zijnde systeem (SuSy) aanvullende toets-vragen geïmplementeerd.

- **Aanscherping regels “aanbesteding bij subsidiëring “**

In lijn met de aanbevelingen in het rapport van de concerncontroller d.d. 28 mei 2021 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met het doorvoeren van drie wijzigingen in de Regels aanbesteding Provincie Limburg bij subsidiëring:

- ✓ aanbestedingsregels zijn nu ook van toepassing bij inhuur van personeel;
- ✓ er bestaat nu een plicht tot meervoudig aanbesteden wanneer de subsidieontvanger voornemens is opdracht te verlenen aan een gelieerde organisatie, dit ongeacht de waarde van de opdracht en,
- ✓ de bestaande bevoegdheid van GS tot het verlenen van ontheffing van de regels is verbreed naar een afwijkingsbevoegdheid, zodat deze als hardheidsclausule maar ook als basis voor juist strengere regels kan worden gebruikt.

- **Aansluiting bij governancecode**

Er is een voorstel tot aanpassing van de Algemene Subsidie Verordening in voorbereiding (planning is besproken in PS vergadering van december 2022) met als strekking dat structurele subsidierelaties zich verplicht dienen te committeren aan de governance code van de betreffende sector. Bij het ontbreken van een sectorcode dient de provinciale nog vast te stellen “code voor goed bestuur” als ondergrens. In dit voorstel is ook een voorziening met betrekking tot de WNT en de voor specifieke sectoren geldende normen in dit verband meegenomen.

- **Resterende aanbevelingen en toezeggingen inzake de opdrachten**

De verzelfstandiging van het Inkoopcentrum tot het cluster Inkoop en Aanbesteding heeft per 1 januari plaatsgevonden. Naar behoefte en mogelijkheden heeft cluster Inkoop en Aanbesteding de 1^e lijn geadviseerd en/of begeleid bij de naleving van lopende contracten. Tenslotte is het inperken van één-op-één gunnen bij opdrachten, de zogenaamde “MVO-light procedure” sonderend voorgelegd aan de leden van de commissie FEB in januari 2022. De grote meerderheid van de commissieleden was tegen invoering van een dergelijke

aanscherping. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het niet invoeren van de genoemde inperking en het handhaven van de huidige drempels.

- **Toetsteam**

Sinds maart 2021 werken we met een toetsteam dat alle voorstellen voor externe opdrachten toetst op nut, noodzaak en impact. Met deze toetsing versterken we het vierogen-principe zowel richting de ambtelijke organisatie als richting college van GS. De werkwijze is in april 2022 geëvalueerd, waarbij is besloten deze werkwijze te handhaven.

- **Toezegging 8943 inzake subsidierelaties zonder jaarverslag**

In de bouwstenen van de beschikkingen ten behoeve van onze structurele subsidierelaties is een passage opgenomen over openheid en transparantie, gekoppeld aan de mededeling dat gewerkt wordt aan het aanscherpen van de regelgeving. Dit is een tijdelijke oplossing om zo goed mogelijk invulling te geven aan de aanbeveling uit het rapport van de concerncontroller, vooruitlopend op de vast te stellen code voor goed bestuur.

3.5 Evaluatie ambtelijke gedragscodes nevenfuncties

De organisatie-brede actualisatie van de registratie van nevenwerkzaamheden van medewerkers is in de eerste helft van 2022 afgerond. Daartoe is gebruik gemaakt van een in maart 2022 nieuw ingerichte module nevenwerkzaamheden in het personeelssysteem. In de actualisatie zijn ook tijdelijke medewerkers of medewerkers die anderszins werkzaamheden voor of namens de Provincie verrichten meegenomen. Nevenwerkzaamheden waar al eerder toestemming voor werd gegeven, zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Inmiddels zijn alle gemelde nevenfuncties besproken met de leidinggevende en/of directie, beoordeeld, en is toestemming gegeven of juist onthouden en zijn de nevenwerkzaamheden geregistreerd. Waar nodig zijn bovendien risico beheersende afspraken of maatregelen vastgelegd. Er zijn in totaal 316 nevenactiviteiten aangemeld, door in totaal 148 personen.

Nevenwerkzaamheden van ambtenaren in de hogere functieschalen worden overeenkomstig de ambtelijke gedragscode Goed Ambtelijk Vakmanschap openbaar gemaakt via www.limburg.nl.

De periodieke update van de nevenfuncties vindt voortaan jaarlijks via het nieuwe digitale systeem plaats. Medewerkers kunnen uiteraard ook tussentijds melding blijven maken van (nieuwe) nevenwerkzaamheden die zij willen gaan oppakken.

In aanvulling op de actualisatie wordt het door de Provincie Limburg gevoerde beleid over nevenwerkzaamheden van medewerkers momenteel geëvalueerd. Hierbij gaat het om de vraag of het huidige beleid voldoet aan de normen, of het effectief is en of er, mede gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen periode, gewijzigde inzichten zijn die vragen om een doorontwikkeling of aanpassing van het huidige beleid. Een werkgroep van Kabinet, P&O en Communicatie heeft ten behoeve van deze evaluatie informatie verzameld via onder meer vragenlijsten en gesprekken, die momenteel wordt geanalyseerd. De beleidsevaluatie is naar verwachting voor het einde van dit jaar gereed. Eventuele aanbevelingen of verbetervoorstellen worden in het eerste kwartaal van 2023 nader uitgewerkt en met PS gedeeld.

4: aanbevelingen uit de onderzoeken en toezeggingen uit het debat

4.1 Inleiding

In het op 1 april 2022 besproken rapport “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid” van de provinciale enquête commissie zijn in totaal 28 aanbevelingen opgenomen. Daarnaast is aan het rapport over de kwestie-Geurts en aan de rapporten “Wegkijken als Cultuur” en “Engelen bestaan Niet” ook een aantal aanbevelingen te ontlelen. Verder was in een eerder stadium al een aantal aanbevelingen opgenomen in het rapport dat de concerncontroller heeft opgesteld naar aanleiding van de IKL-affaire.

Tijdens het debat over de verschillende rapporten op 1 april 2022 ten slotte zijn vanuit uw Staten diverse suggesties gedaan en vragen gesteld.

In het vorige hoofdstuk hebben we stilgestaan bij de maatregelen die inmiddels al in werking zijn, voor een groot deel ingegeven door de hiervoor genoemde aanbevelingen.

Hier gaan wij kort in op de verdere aanpak van de geformuleerde aanbevelingen en gaan we in samenhang daarmee ook in op de vragen en suggesties vanuit uw Staten. We proberen daarbij zoveel mogelijk per thema onze aanpak te laten zien. We staan graag open voor aanvullende suggesties en wellicht ook aanvullende vragen.

Op deze plaats merken wij nogmaals op dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanvullende nieuwe wetgeving in voorbereiding heeft ter verdere bevordering van de bestuurlijke integriteit. De vaststelling en invoering van die nieuwe wetgeving is enigszins vertraagd en wordt verwacht in de loop van 2023. Wij hebben hierover regelmatig contact met het Ministerie, zodat we bij het schrijven van voorstellen voor Limburg voor zover relevant rekening kunnen houden met komende wetgeving.

4.2 Algemeen

Het is onze opdracht en uiteraard ook onze ambitie om alle aanbevelingen uit de verschillende rapportages met de nodige voortvarendheid op te pakken, uit te werken, en te implementeren. Een aantal aanbevelingen is tijdens de bespreking op 1 april van dit jaar aan de orde geweest of aangevuld met nadere suggesties. Een voorbeeld van dat laatste zijn de voorstellen over het ter beschikking stellen van concept stukken en/of ambtelijke adviezen. Dergelijke onderwerpen vergen relatief veel uitwerkingstijd en kunnen niet eerder daadwerkelijk worden ingevuld dan nadat hierover een bestuurlijke en/of politieke discussie heeft kunnen plaatsvinden, inclusief een analyse van de relevante wettelijke kaders.

Wij streven ernaar om voor alle aanbevelingen in 2023 tot een uitwerking te komen, waar nodig gevolgd door de vaststelling van een nieuwe of geactualiseerde regeling.

4.3 Prioriteiten in 2022

In 2022 hebben we vooral ingezet op het tijdig beschikbaar hebben van een geactualiseerde Handreiking Toetsing Integriteit, tijdig met het oog op de PS-verkiezingen van maart 2023. Daarnaast is veel menskracht besteed aan de behandeling en de analyse van de meldingen die zijn binnengekomen bij het Meldpunt Bestuurscultuur, zodat de eerste uitkomsten hiervan nog in deze Statenperiode besproken kunnen worden, zoals dat in het tweede hoofdstuk is beschreven.

4.4 Aanbevelingen die verband houden met de selectie van gedeputeerden en met het maken van beheerafspraken.

Tegelijkertijd met de bespreking van dit werkplan in commissie FEB en in de Staten kan ook de bespreking en de vaststelling van een geactualiseerde Handreiking Toetsing Integriteit plaatsvinden. Op die manier geven we tijdig invulling aan de aanbevelingen van de enquête commissie die al op korte termijn opfortuun zullen zijn.

4.5 Overige aanbevelingen enquête commissie en aanbevelingen op basis van de rapporten over de kwestie-Geurts, Wegkijken, het rapport van de commissie Visser en het rapport van de concerncontroller naar aanleiding van de IKL-kwestie

In bijlage 2 bij dit werkplan hebben we alle aanbevelingen op een rij gezet, we komen dan in totaal tot 43 aanbevelingen. Per aanbeveling hebben we zoveel mogelijk de stand van zaken dan wel de planning aangegeven, waar mogelijk aangevuld met enkele inhoudelijke opmerkingen.

4.6 Vragen en toezeggingen uit het debat van 1 april 2022.

Hieronder noemen wij puntsgewijs de op 1 april ingebrachte punten die buiten het bestek van de al overgenomen en vastgestelde aanbevelingen vallen. Wij geven ook hierbij – voor zover op dit moment mogelijk – de stand van zaken weer dan wel een eerste inhoudelijke reactie:

- Voorstel (onder meer geformuleerd door de SP) om tot een totaal verbod van bijdragen door niet-particulieren aan politieke partijen te komen, gebaseerd op een daartoe vast te stellen regeling: in het debat is al signaleerd dat een dergelijke regeling – primair gericht op de besturen van de kiesverenigingen of anderszins de besturen van politieke partijen- alleen zou kunnen werken wanneer wordt uitgegaan van zelfbinding. Wij zullen hierover een discussienotitie opstellen, met daarin zoveel mogelijk voorbeelden van regelingen elders. De discussie kan ook worden gekoppeld aan de discussie die in de eerste helft van 2023 zal worden gevoerd over onder meer de gedragscodes, ingegeven door het advies van de landsadvocaat (opgenomen in het rapport van de enquête commissie) om te komen tot verdergaande integratie van de diverse regelingen. Ons voorstel is om te kiezen voor dat laatste (discussie koppelen aan discussie over gedragscodes), we hebben dit als actie in het werkprogramma opgenomen;
- Voorstel om de anti-lobby-bepalingen aan te scherpen: wij zijn hierover in overleg met het Ministerie van BZK, zodra er op dat punt meer duidelijkheid bestaat zullen we hierop terugkomen. Verder geldt ook voor dit onderwerp dat het kan worden betrokken bij de in gang gezette evaluatie van de gedragscodes;
- Voorstel (aangereikt door de PVV) om elk individueel lid van het college openbaar te laten aangeven op welke manier zij of hij invulling geeft aan het uitgangspunt van checks en balances, macht en tegenmacht, hoor en wederhoor met ambtenaren: in eerdere uitingen (zie onder meer de mededeling portefeuillehouder d.d. 26 april 2022, nummer DOC-00264468) hebben we hierover opgemerkt dat een dergelijke individuele benadering zich niet verdraagt met het uitgangspunt van collegiaal bestuur zoals dat is verankerd in de Provinciewet. Op dit punt onderscheidt het provinciaal bestuur (en ook het gemeentelijk bestuur) zich nadrukkelijk van de regeling en rolverdeling zoals die bij het Rijk geldt voor ministers en staatssecretarissen. Wij nemen deze gedachte als zodanig daarom niet over, wel lijkt het ons nuttig om de redenering die aan dit voorstel ten grondslag ligt te benutten in het trainingsprogramma voor het nieuwe college;
- Voorstel (vanuit diverse fracties en ook vanuit de werkgroep Versterking Positie PS) om de haalbaarheid te onderzoeken om de zienswijzen van ambtenaren zichtbaar te maken in de stukken (voor PS), en als die zienswijze afwijkt van het besluit c.q. het uiteindelijke voorstel, GS te verplichten aan te geven waarom het college een andere keuze maakt. Op dit voorstel

– vergelijkbare inbreng is geformuleerd vanuit de werkgroep Versterken Positie PS – geven wij een voorlopige reactie in paragraaf 6 van dit werkplan. Ook dit voorstel schuurt met het uitgangspunt van collegiaal bestuur, tegelijkertijd hoeven er naar ons oordeel weinig bezwaren te bestaan tegen het zo ruim mogelijk informeren van de Staten over alle al dan niet verworpen alternatieven, inclusief de daarbij gehanteerde afwegingen. Dit is sinds kort ook een trend in de landelijke politiek, waarbij zgn. beslisnota's worden meegestuurd naar de Kamer. Ons voorstel is om dit punt zorgvuldig uit te werken en te toetsen aan de relevante wet- en regelgeving (ook als het bijvoorbeeld gaat om de namen van betrokken ambtenaren) en hierover vervolgens nadere afspraken te maken;

- Klokkenluidersregeling: hierover hebben wij een gesprek gehad met mevrouw Plusquin, de uiteindelijke beantwoording van de gestelde vragen vindt naar verwachting nog dit jaar plaats. Met het IPO zijn wij in gesprek over de vraag of wij kunnen regelen dat niet alleen de Ondernemingsraad maar ook de Staten jaarlijks over het functioneren van de regeling worden geïnformeerd. Zodra mogelijk informeren wij u nader hierover.

5: Bestuurscultuur: meer dan integriteit

5.1 Inleiding

Tijdens het op 1 april van dit jaar gehouden debat is door vrijwel alle fracties gehamerd op de noodzaak om te komen tot herstel van vertrouwen in bestuur en democratie. Om hierin te investeren is een aantal initiatieven gestart, nadrukkelijk bedoeld als startpunt en in sommige gevallen als experiment, in een later stadium te evalueren en al dan niet uit te bouwen. Wij zullen de Staten minimaal 1 keer per jaar over het verloop van deze activiteiten informeren, zie in dit verband ook het laatste hoofdstuk van dit werkplan over communicatie en wat daarmee samenhangt. Waar mogelijk bundelen we dit soort rapportages met bijvoorbeeld het jaarverslag integriteit.

5.2 Verbinding zoeken

In de eerste plaats zijn we gestart met het houden van ‘consultaties’ in de regio, de eerste keer in de vorm van een consultatie van het ‘maatschappelijk middenveld’ in de regio Limburg-Noord. In samenwerking met de gemeente Horst aan de Maas hebben wij – samen met de burgemeester – met een grote en zeer belangstellende groep mensen gesproken die allemaal vanuit verschillende verantwoordelijkheden betrokken zijn bij het functioneren van de overheid. Aan het gesprek werd deelgenomen door vertegenwoordigers vanuit onder meer de wereld van de zorg, wijkorganisaties, journalistiek, onderzoek, onderwijs en cultuur. Een volgende bijeenkomst zal nog dit jaar plaatsvinden, naar verwachting in de regio Midden-Limburg, meerdere bijeenkomsten zullen nog volgen. Met een vergelijkbare werkwijze willen wij in het eerste kwartaal van 2023 een bijeenkomst organiseren van al diegenen die zich met suggesties en voorstellen hebben gemeld bij het Meldpunt Bestuurscultuur 2022.

5.3 Bevorderen belangstelling voor democratie en bestuur

In de tweede plaats zijn we gesprekken gestart met ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtsstaat) om de mogelijkheid te verkennen van een provinciaal steunpunt van deze organisatie in Limburg. Vanuit een dergelijk steunpunt kan ProDemos werken aan de bekendheid en de betrokkenheid van de Limburgers bij democratie en bestuur, onder meer ook door het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen. De gesprekken verlopen positief, we starten nog dit jaar een pilot. Door de Minister van BZK zal hieraan – voor de startfase – een financiële bijdrage worden geleverd. Zodra de ervaringen uit de pilotfase zijn uitgekristalliseerd – naar verwachting medio 2023 - zullen wij de Staten een voorstel voorleggen voor een meerjarige en wellicht structurele invulling van deze optie, inclusief een voorstel voor de daaruit voortvloeiende kosten. Voor de pilotfase kan – mede door de door BZK toegezegde steun en door de (tijdelijke) inzet van een door de provincie beschikbaar gestelde projectleider – binnen de bestaande budgetten dekking worden gevonden.

Rekening houdend met de gesprekken met ProDemos heeft de Commissaris van de Koning eerder dit jaar zijn (onbezoldigd) lidmaatschap van de Raad van Advies van ProDemos beëindigd.

5.4 Jongeren

In de derde plaats melden we hier dat we enkele maanden geleden zijn benaderd door een tweetal jongeren die in mei van dit jaar hadden deelgenomen aan de Limburgse bijeenkomst van het Model European Parliament. Deze jongeren hebben een plan ingediend voor een ‘Limburgse Jongeren Vergadering’. Op 10 november van dit jaar (in de avond) zal in onze Statenzaal een eerste – als pilot bedoelde – bijeenkomst worden gehouden. De jongeren die voor de organisatie verantwoordelijk

zijn worden op een aantal onderdelen bijgestaan en geadviseerd door de griffie. De verantwoordelijkheid voor de organisatie berust voor het overige bij de jongeren zelf. Het spreekt vanzelf dat de leden van uw Staten zeer welkom zijn om bij deze vergadering aanwezig te zijn, we zorgen uiteraard ook voor een livestream. De commissaris zal de aftrap van de vergadering verzorgen. Deze jongeren vergadering wordt nog in dezelfde maand gevolgd door een Jeugddebat, waarbij vooral de werkgebieden van de provincie centraal staan. In het eerste kwartaal van 2023 volgt een debat met als werktitel “Onderweg naar het Lagerhuis”.

5.5 Leren van de extraparlamentaire bestuursvorm

Na de vorming van het extraparlamentair college in juni 2019 heeft voormalig gouverneur Bovens het initiatief genomen om de gekozen bestuursvorm te laten monitoren. Dit onafhankelijke wetenschappelijk onderzoek is uitgevoerd door Tilburg University (prof. Groenleer en dr. Leenknecht) en is gefaseerd in een drietal onderzoeksrapporten waarvan de eerste twee in mei 2020 en juni 2021 zijn verschenen. Nog dit jaar verschijnt het derde en laatste onderzoeksrapport met conclusies, met reflecties en aanbevelingen voor de komende statenperiode.

De extraparlamentaire bestuursvorm was een bestuurlijke innovatie in 2019 om na een lange formatie toch tot collegevorming te komen en in de uitvoering ervan oog te hebben voor de brede politieke samenstelling van de Staten, oog voor meer dualisme en eventuele daarbij horende wisselende meerderheden. Na de val van het vorige college in april 2021 is er uiteindelijk wederom een nieuw extraparlamentair college in Limburg gevormd. In de kern gaat het om de wijze waarop de samenwerking tussen College en Staten in de dagelijkse praktijk wordt vormgegeven. In het meerjarige onderzoek is daarom ook gekeken naar o.a. verschillende inhoudelijke casussen en zijn stemmingen-analyses gemaakt aan de hand waarvan de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm tot uiting kwam. Tevens zijn er ruim 90 interviews gehouden met Statenleden, collegeleden, ambtenaren en externe partners. Daarmee wordt eveneens een beeld geschetst van de Limburgse bestuurscultuur en de wijze van samenwerking tussen Staten, College, ambtenarij en samenleving. **De drie rapporten zullen gebundeld worden in boekvorm en beschikbaar gesteld worden nog dit jaar.**

5.6 Ruimte voor experimenten

Ten slotte melden we dat in de afgelopen periode – mede naar aanleiding van het door uw Staten op 1 april gevoerde debat – van verschillende kanten suggesties zijn gedaan voor aanvullende initiatieven. We noemen de variant die in Eupen (Duitstalig België) wordt benut voor het door middel van loting in stand houden van een lokale Burgerrat, en we wijzen op plannen die op verschillende plaatsen in onze provincie worden ontwikkeld om burgers te stimuleren vaker kennis te nemen van het regionale nieuws, onder meer het project ‘Krant in de Wijk’/‘Krant van de buurvrouw’. Ook plannen om met wijkbudgetten te werken kunnen in dit verband interessant zijn. Bestuur komt in zo’n opzet maximaal dichtbij. Experimenteren is leren en wij volgen dergelijke initiatieven zo goed mogelijk en zullen – wanneer opportuun en haalbaar – voorbeeldprojecten ondersteunen en evalueren. **De indieners van initiatieven nodigen we uit voor de eerder genoemde bijeenkomst waarvoor ook een groep van de melders bij het Meldpunt wordt uitgenodigd.**

Hoofdstuk 6: informatievoorziening

6.1 Begrippen en definities

In dit hoofdstuk zijn zowel het begrip informatiehuishouding als het begrip informatievoorziening van belang. De informatiehuishouding omvat volgens een veel gebruikte definitie zowel de opslag als het beheer en ook de toegankelijkheid van informatie, waarbij de vorm van die informatie (digitaal, papier, geluid, beeld) er niet toe doet. Informatievoorziening wordt meestal gezien als het geheel van activiteiten die moeten worden uitgevoerd om elke belanghebbende adequaat van alle benodigde informatie te voorzien.

6.2 Informatievoorziening: levensader op alle bestuurlijke niveaus

De overheid heeft het vertrouwen van de burger nodig en een goede informatievoorziening is daarvoor essentieel. De provinciale enquête commissie heeft verschillende aanbevelingen opgenomen over de informatievoorziening. De directe aanleiding voor de enquêtecommissie hiervoor ontstond toen bleek hoe lastig het kan zijn om à tempo alle benodigde informatie over een bepaald dossier of over een bepaald onderwerp boven water te krijgen. Dit verschijnsel heeft verschillende oorzaken, niet in de laatste plaats het feit dat de digitalisering van een groot deel van de informatiehuishouding geleid heeft tot een lichte vorm van wildgroei als het gaat om informatiebeheer omgevingen. Waar enerzijds het gebruik van het internet en het gebruik van zoekmachines de snelheid van informatie vergaren enorm hebben verhoogd, heeft anderzijds het gebruik van afwijkende vormen van opslaan en bewaren (zoals bijvoorbeeld op aparte netwerkschijven, in applicaties en in e-mailboxen) ertoe geleid dat essentiële informatie soms moeizaam en vertraagd kan worden aangeleverd. Sinds 2019 is, ondersteund door een nieuw systeem (SharePoint), binnen de provincie een nieuwe concern-brede ordening van informatie en bijbehorende werkwijze gefaseerd geïmplementeerd. Hiermee is de digitale dossiervorming en archivering en daarmee de terugvindbaarheid van informatie sterk verbeterd. Maar ook geldt dat de kwaliteit van de dossiervorming valt of staat met de discipline van de individuele ambtenaar om zich aan de over archiveren gemaakte afspraken te houden. Ook is het zo dat om reden van haalbaarheid de implementatie van SharePoint zich niet uitstrekt tot de dossiervorming en archivering uit het verleden, waardoor we daar kwetsbaar blijven.

Als we het in dit werkplan over informatievoorziening hebben, zijn er minimaal twee soorten informatievoorziening te duiden: in de eerste plaats de informatievoorziening zoals die functioneert tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten (onder meer gegrond op de Provinciewet) en in de tweede plaats de passieve en actieve informatievoorziening van Gedeputeerde Staten naar alle burgers, bedrijven en andere betrokkenen (onder meer gegrond op de Wet Open Overheid).

We gaan hieronder op beide terreinen nader in.

6.3 Informatievoorziening tussen GS en PS: werkgroep versterking positie PS

Op dit terrein is sinds enige tijd de werkgroep 'Versterking Positie PS' actief, waarbij het niet alleen gaat om de snelheid van de informatievoorziening maar ook over de toegankelijkheid van de informatie voor PS-leden, die over het algemeen zeer beperkt tijd hebben om lijvige documenten te lezen. Het zoeken naar verbeteropties op dit terrein maakt deel uit van het brede begrip bestuurscultuur: alleen wanneer PS daadwerkelijk in staat worden gesteld alle relevante informatie te verwerken, kunnen PS hun sturende en controlerende taken optimaal uitoefenen. Uit de tot dusverre door de werkgroep aangedragen suggesties noemen we hier alvast de volgende:

- Maak altijd helder welke alternatieven er zijn;

- Maak altijd helder welke risico's er zijn;
- Toegang tot ambtelijke organisatie en vooral tot feitelijke informatie voor leden PS (ambtelijke bijstand) eenvoudiger regelen;
- Werk meer dan tot nu toe met infographics en dergelijke, maak informatie beter "klikbaar" of werk met verschillende lagen in de informatie;
- Beperk de tekst zoveel mogelijk tot de kernpunten, geen theoretische beschouwingen
- Laat wel het historisch perspectief zien, voor zover relevant voor de besluitvorming;

6.4 Informatievoorziening tussen GS en PS: overige aandachtspunten

Een specifiek punt in de ervaringen van de enquête commissie werd gevormd door de soms lastige toegankelijkheid van individuele mailboxen. Zoals bekend stellen wetgever en rechtspraak grenzen aan de mate waarin een organisatie een zoektocht mag opzetten in de mailboxen van medewerkers. Om op dit punt – en ook ten aanzien van vertrokken of overleden medewerkers – in elk geval te borgen dat alle relevante informatie behouden blijft, is inmiddels de werkwijze zodanig aangepast dat de inhoud van mailboxen na uitdiensttreding van medewerkers minimaal 10 jaar of – bij specifieke sleutelfuncties – "eeuwig" bewaard wordt. Deze werkwijze is inmiddels verankerd in een geactualiseerde versie van het Besluit Informatiebeheer van onze provincie. De formele vaststelling van dat besluit door GS vindt op korte termijn plaats (2022), vooruitlopend daarop wordt de technisch-functionele uitwerking al overeenkomstig deze lijn geborgd.

We noemden in hoofdstuk 4 ook al de discussie over het al dan niet beschikbaar stellen van ambtelijke documenten of andere stukken die in de voorbereiding van een besluit of voorstel een rol hebben gespeeld, maar die geen deel uitmaken van het uiteindelijke voorstel. Op 1 april van dit jaar bij de behandeling van de verschillende onderzoeksrapporten is ook op dit punt door verschillende fracties aangedrongen op het uitbreiden van de informatievoorziening met dergelijke documenten. De werkgroep Versterken positie PS zal zich hierover ook uitspreken.

We noemen voorlopig twee overwegingen. Voorop staat uiteraard altijd het recht op informatie. Tegelijkertijd kent de Provinciewet een heldere taakverdeling, waarbinnen het college van GS – ondersteund door de ambtelijke organisatie – in de vorm van collegiaal bestuur tot besluiten en voorstellen aan PS moet komen. Op grond van artikel 54 van de Provinciewet zijn de vergaderingen en dus ook de beraadslagingen besloten. Vanzelfsprekend zijn in het proces van de totstandkoming van die besluiten en voorstellen ook alternatieven aan de orde die het niet halen of die bestuurlijk (in GS) worden afgewezen. Bij het delen van de informatie behorende bij een besluit of voorstel is naar ons oordeel het beschrijven – indien aan de orde - van de overwogen alternatieven dan wel – bij een voorstel aan PS – het al dan niet met een "open" voorstel voorleggen van varianten vrijwel altijd wenselijk en vaak ook noodzakelijk. Tevens zijn de voorbereidende GS-nota's – indien niet vertrouwelijk – altijd voor Statenleden alsook burgers opvraagbaar en beschikbaar.

Op basis van de adviezen van de Werkgroep versterken positie PS zullen wij in samenspraak met de Staten tot nadere afspraken op dit punt komen.

Het spreekt vanzelf dat welke begrenzing dan ook niet in de weg mag staan aan een ruimhartige informatievoorziening waarin alle beschikbare informatie wordt gedeeld, met wat ons betreft als enige beperkende factor de hiervoor beschreven bescherming van de collegiale besluitvorming. Wij zullen in de eerste helft van 2023 een discussienotitie over dit onderwerp inbrengen, waarin we ook de recente stap van het Kabinet over het beschikbaar stellen van de zgn. 'beslisnota's' zullen betrekken.

6.5 Informatievoorziening algemeen

Als het gaat om de verbetering van de informatievoorziening in het algemeen (actief, onder meer conform de Wet Open Overheid of reactief op verzoek of naar aanleiding van een formele aanvraag) is een aantal verbeterplannen in uitvoering. Zonder volledig te zijn noemen we de volgende punten:

- Om de uitvoering van de Wet open overheid (Woo) te bevorderen hebben we (vooralsnog tijdelijk) geïnvesteerd in extra menskracht. Daarnaast wordt noodzakelijke software aangeschaft om sneller de gevraagde informatie uit alle beschikbare gegevensdragers te kunnen destilleren, dubbelingen op te lossen en om eenvoudiger te anonimiseren zodat aan de geldende privacy voorschriften wordt voldaan.
- Met het door GS vaststellen van het nieuwe Besluit Informatiebeheer zal een interne communicatiecampagne worden gestart, gericht op het verder bewust maken van medewerkers van hun rol en verantwoordelijkheid binnen onze informatievoorziening. Dit gaat o.a. in op het gebruik van berichtenapps, het in dossiers opslaan van e-mails en de verantwoordelijkheid voor complete dossiervorming. Het merendeel van deze rollen en verantwoordelijkheden is eerder, als onderdeel van de implementatie van SharePoint binnen de organisatie, ambtelijk vastgesteld en gecommuniceerd. Deze afspraken worden nu ook bestuurlijk bekrachtigd.
- In het kader van het borgen van de nieuwe werkwijze m.b.t. digitale dossiervorming en archivering in SharePoint wordt een nieuw kwaliteitssysteem ingericht, dat erop gericht is om de verrichtingen van de ambtelijke organisatie op het punt van digitale dossiervorming, archivering en informatiebeheer te monitoren en te verbeteren.
Voor veel medewerkers is het aspect van dossiervorming en archivering een onderbelicht element in hun functie. Bij het bewaken van de kwaliteit van de dossiervorming in SharePoint, met o.a. rapportages aan het clustermanagement, hoort ook dat we ondersteuning blijven bieden aan medewerkers die in mindere mate digitaal vaardig zijn en minder frequent te maken hebben met de rondom SharePoint afgesproken procedures.
- De Taskforce SharePoint, met daarin een vertegenwoordiging van het clustermanagement van de provincie, richt zich primair op de gedragskant horend bij de implementatie van SharePoint ('het nakomen van de gemaakte afspraken') c.q. de zachte kanten van de informatiehuishouding. Deze aandacht zal ook de komende jaren nodig zijn, ook vanuit enkele andere informatiewetten.
- Er is een concern-brede standaard op het gebied van informatie- en archiefbeheer in de maak (Zo Werken Wij), die we in Q4 2022 verwachten gereed te hebben.
- We zijn bezig met het in kaart en onder control brengen van de relevante beheeromgevingen die, naast de centrale SharePoint-omgeving, archiefwaardige documenten c.q. informatie bevatten.
- We hebben onze inkoopvoorwaarden uitgebreid met eisen met betrekking tot informatie- en archiefbeheer. Bijvoorbeeld bij externe onderzoeksopdrachten (recent de opdracht aan de Commissie Visser voor wat betreft het Meldpunt Bestuurscultuur) is specifieke aandacht voor dat aspect steeds vaker nodig.
- In juli van dit jaar heeft de Zuidelijke Rekenkamer een rapport geleverd over informatieveiligheid en -toegankelijkheid. Zoals al eerder aan uw Staten gemeld zijn we per 1 januari 2023 gereed voor certificering op dit punt.
- Zeer recent heeft de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed een rapport uitgebracht over de archivering van chatberichten bij het Ministerie van Algemene Zaken, dit met als concrete aanleiding de opmerkingen van de Minister-President over dat onderwerp eerder dit jaar.

Vanzelfsprekend wordt in de bestuurspraktijk van onze provincie soms ook gebruik gemaakt van dergelijke communicatiemiddelen, ook al gebeurt dat over het algemeen meer op de manier waarop een telefoongesprek of een mondeling contact zou plaatsvinden dan op een manier die vergelijkbaar is met een formeel bericht. Om hierover ook binnen onze context duidelijkheid te krijgen zullen wij op korte termijn (kwartaal 1 van 2023) hierover een op de Limburgse situatie toegesneden notitie in bespreking brengen. Vooruitlopend daarop hanteren wij in elk geval de stelregel dat uitsluitend email of een briefwisseling gebruikt mogen worden om enige verplichting aan te gaan of om in formele zin informatie te delen. De praktijk is uiteraard weerbarstiger, zodra mogelijk komen we daarop terug.

Bovenstaande lopende acties – waarvan een deel de opvolging is van aanbevelingen van de provinciearchivaris - leveren veel bouwstenen voor het verbeteren van de informatievoorziening binnen de Provincie Limburg en daarmee ook voor het realiseren van de geformuleerde doelstellingen voor het domein informatie- en archiefbeheer uit het in 2021 door GS vastgestelde Strategisch Informatiebeleid Limburg (SIBL). Vanwege de veelheid aan lopende en mogelijk nog nieuw te starten acties, en rekening houdend met tal van relevante informatiewetten, is het goed organiseren van integrale en samenhangende sturing op het geheel van systemen, werkwijzen én gedrag noodzakelijk. De exponentieel groeiende stroom van documenten is een geweldige uitdaging voor alle overheden, reden temeer voor het intensiveren van de aanpak zoals hiervoor geschetst.

Hoofdstuk 7: communicatie, training, financiën

Het thema bestuurscultuur is nooit af en vraagt voortdurende aandacht en communicatie. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen enerzijds communicatie gericht op de ontwikkeling van de organisatie als geheel en die van de (bestuurs-)organen daarbinnen en anderzijds de trainingen vooral gericht op de individuele ontwikkeling en bewustwording van bestuurders en ambtenaren.

In de verdere uitwerking hiervan zullen wij ook onderzoeken welke aanpakken er elders – bijvoorbeeld in het bedrijfsleven – op dit punt zijn. Als het gaat om integriteit zijn er bijvoorbeeld bij IKEA interessante keuzes gemaakt, waarbij het management op een veel dwingender manier dan wij gewend zijn een jaarlijkse proeve van integriteit aflegt. Door de Zuidelijke Rekenkamer is gewezen op het belang van ‘soft skills’, waarbij het ook kan gaan om de sensibiliteit ten aanzien van mogelijke integriteitsvraagstukken of ondermijning. Wij spelen hier zo goed mogelijk op in, onder meer in het introductieprogramma en in het aanbod van de Limburg Academie. Tegelijkertijd moeten we ons er ook van bewust zijn dat wij en onze medewerkers dagelijks worden geconfronteerd met de maatschappij in al zijn hedendaagse uitdrukkingvormen. Zeker in bepaalde controle- en toezichtfuncties – vaak de plekken waar eventuele misstanden het eerst gesignaleerd worden – kan een bepaalde mate van “streetwise” kunnen werken ook een kwaliteit zijn.

Bij de Rijksoverheid functioneert een programma “Dialoog en Ethiek”. Vanuit dit programma is deze zomer de uitkomst van een onderzoek gepubliceerd naar “gewetensvragen” bij ambtenaren. Daar kwam – kort door de bocht – uit dat ruim de helft van de ambtenaren die meededen aan de enquête wel eens iets meemaakte waarbij zij twijfelden of dat volgens hun geweten wel “kon”. Zonder nu meteen die wel zeer forse score onverkort ook op Limburg van toepassing te verklaren (we zouden dat overigens best eens mee kunnen nemen in een tevredenheidsonderzoek) illustreert die uitkomst wel het belang van het “wapenen” van de medewerkers tegen de omstandigheden waarin soms gewerkt moet worden, intern dan wel extern.

7.1 Ontwikkeling bestuur en organisatie

Hiervoor zijn diverse gelegenheden. In samenspraak met Presidium en Griffie zal gedurende de gehele nieuwe bestuursperiode minimaal 1 x per jaar een deel van de Staten-dag besteed worden aan thema’s die verband houden met de bestuurscultuur. Het kan ook zinvol zijn om voorbeelden van elders daarbij op te voeren, alles erop gericht dat “horen, zien en communiceren” als adagium geldt in tegenstelling tot de zegswijze “horen, zien en zwijgen”.

Ook op collegeniveau zullen we minimaal jaarlijks – al dan niet aan de hand van een specifiek thema – hier een programma voor doorlopen. Voor de ambtelijke organisatie is een cyclus van ‘dilemma-trainingen’ in voorbereiding, we onderzoeken of we dat kunnen combineren met de eveneens in de planning opgenomen workshops over ondermijning.

Ten slotte: het is van groot belang dat wij de Staten intensief blijven betrekken bij de diverse onderwerpen die onder het kopje ‘bestuurscultuur’ kunnen worden gezien. Tegelijkertijd moeten we voorkomen dat er een veelheid aan rapportages over PS wordt uitgestort. Wij zullen daarom de diverse rapportages proberen te bundelen, is het niet inhoudelijk, dan in elk geval processueel (door zaken in samenhang aan te leveren).

7.2 Trainingen op individueel niveau

In het programma van de Limburg Academie (gericht op de ambtelijke organisatie) zijn twee leergangen opgenomen met specifieke waarde in het kader van het programma bestuurscultuur: een training “een scherpe politieke antenne” en een training “Krachtig in bestuurlijke overleggen”, mondeling adviseren in bestuurlijke context.

7.3 Financiën

De kosten van de in dit werkplan voorgestelde activiteiten kunnen vooralsnog worden gedekt uit bestaande budgetten. Specifiek voor de inzet van ProDemos geldt dat dit (dekking uit reguliere budgetten) geldt voor de pilotfase, die fase duurt naar verwachting tot medio 2023/herfst 2023. Wij zullen tijdig de pilotfase evalueren en uw Staten een voorstel doen voor het vervolg.

7.4 Gesprekken met redacties

Dit laatste punt valt enigszins buiten het bestek van dit hoofdstuk, maar volledigheidshalve willen wij nog melden dat de Commissaris – samen met de clustermanager Strategie & Communicatie – dit jaar een rondgang maakt langs de hoofdredacties van de regionale en landelijke pers om nader kennis te maken. Daarbij wordt ook gesproken over de positie van het openbaar bestuur en de media in onze democratie en de rol die beide vervullen in de ontwikkeling van de bestuurscultuur.

Bijlage 1 Overzicht diverse acties uit dit werkplan.

Hieronder een opsomming van de acties uit de verschillende onderdelen van dit werkplan. Samen met de uitvoering van de aanbevelingen (de volgende bijlage, bijlage 2, we noemen die hieronder niet) vormt dit het werkprogramma voor 2023 en verder, uiteraard voortdurend aan te vullen en te actualiseren.

Acties paragraaf 1:

- ✓ Rapporten over bestuurscultuur nader analyseren en indien wenselijk daarover rapporteren

Acties paragraaf 2:

- ✓ Afhandeling van alle nog openstaande meldingen
- ✓ Bijeenkomst organiseren van melders die met verbeter suggesties en andere voorstellen zijn gekomen (zie ook in paragraaf 7)
- ✓ Enkele meldingen projectgewijs verder oppakken
- ✓ Nadere analyse van de verschillen in bestuurscultuur tussen gemeenten, bijvoorbeeld door het organiseren van een debat hierover met burgemeesters, Statenleden en raadsleden en een vertegenwoordiging uit de wetenschap
- ✓ Met gemeenten en andere betrokkenen bespreken of (provinciale) procesbegeleiding bij het oplossen van (lokale) conflicten een bijdrage kan betekenen
- ✓ Voortgangsrapportage organisatievisie ter informatie naar PS

Acties paragraaf 3

- ✓ Code voor goed bestuur / aanscherping regels governance
- ✓ Rapportage over uitvraag ambtelijke nevenfuncties (evaluatie)

Acties paragraaf 4

- ✓ Discussienotitie opstellen over verbod voor giften aan politieke partijen
- ✓ Nader advies over actualiseren gedragscodes
- ✓ Nader bericht over provinciale (IPO) klokkenluidersregeling
- ✓ Afronden discussie over anti-lobby bepalingen na overleg met BZK

Acties paragraaf 5

- ✓ Cyclus van maatschappelijke consultaties voortzetten, verspreid over de regio's
- ✓ Bijeenkomst organiseren met een selectie van melders bij het Meldpunt Bestuurscultuur 2022
- ✓ Bijeenkomst(en) Limburgse Jongeren Vergadering evalueren
- ✓ Pilot met opbouw van een regionaal steunpunt van ProDemos medio 2023 evalueren en op basis van die evaluatie een voorstel doen over een structurele afspraak daarover, inclusief een voorstel voor de dekking van de kosten
- ✓ Rapportage Tilburg University over extraparlamentaire bestuursvorm ter informatie naar PS
- ✓ In jaarlijkse rapportage of in volgende versie van werkplan verslag doen over lopende en nog te starten experimenten
- ✓ Website Stuurgroep Kwaliteit Openbaar Bestuur Limburg ter vervanging van de nog bestaande website van voorheen de Stuurgroep Integriteit Limburg

Acties paragraaf 6

- ✓ Notitie over chatberichten en daarmee gelijk te stellen communicatiemiddelen
- ✓ Formele vaststelling Besluit Informatiebeheer
- ✓ Toegang PS-leden tot ambtelijke organisatie eenvoudiger regelen;
- ✓ Discussienota over beschikbaar stellen van onderliggende documentatie bij PS-voorstellen, uitwerken van een nadere en hedendaagse begrenzing;
- ✓ Standaard (Zo Werken Wij) over archivering en informatiebeheer opleveren;

Acties paragraaf 7

- ✓ Voorbereiden invulling Staten-dag met Presidium en griffie
- ✓ Organiseren dilemma-trainingen, zo mogelijk in samenhang met workshops over ondermijning
- ✓ Minimaal jaarlijks heisessie GS over bestuurscultuur, met aandacht voor collegiaal bestuur en voor de manier waarop individuele GS-leden invulling geven aan het organiseren van “tegenmacht” en wat daarmee samenhangt

Actie bijlage 3:

- ✓ Alle relevante regelingen, codes en protocollen zoveel mogelijk in één overzichtelijk schema proberen weer te geven

Bijlage 2: overzicht aanbevelingen

In onderstaande rechterkolom staat per aanbeveling aangegeven wie de verantwoordelijke zou moeten zijn voor de implementatie/uitvoering van die aanbeveling + de voorstel formulering van de wijze van implementatie/uitvoering. Het voorgaande dient nader te worden afgestemd in het Presidium.

De geel gemarkeerde aanbevelingen dienen voor het eind van 2022 te zijn ingevuld.

nr	Aanbeveling	Verantwoordelijke en wijze van implementeren
----	-------------	--

A Coalitievorming en kandidaten

1	Partijen die een coalitieakkoord aangaan maken de conclusies openbaar van de door de partijen zelf uitgevoerde screening van de kandidaat-gedeputeerde(n)	Initiatief bij GS: is meegenomen in de Handreiking Toetsing Integriteit 2023
2	Elke kandidaat-gedeputeerde maakt zelf bij de start van het beoordelingsproces alle relevante voorgaande en bestaande (neven)functies openbaar	Idem

B Beoordelen kandidaten-gedeputeerden

3	De conclusies van extern uitgevoerde risicoanalyses op basis van de Handreiking zijn openbaar	Conform aanbeveling 1: loopt mee in bespreking Handreiking Toetsing Integriteit 2023
4	Als onderdeel van het beoordelingsproces vinden er hoorzittingen plaats door Provinciale Staten over risico's vanwege voorgaande en/of bestaande nevenfuncties. Een alternatief is de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven meer tijd te geven voor onderzoek en eventueel uit te breiden met deskundigen. Het schriftelijke verslag van de Commissie wordt openbaar	Zie 3. Nader voorstel voor de invulling van deze aanbeveling is geformuleerd in de hiervoor genoemde Handreiking (gelijktijdig met werkplan in FEB en in PS)
5	De beoordeling van kandidaat-gedeputeerden is de verantwoordelijkheid van Provinciale Staten, niet van de commissaris van de Koning. Het bestaande beoordelingssysteem moet daarop worden aangepast	Wij onderschrijven dit uitgangspunt, wordt verder uitgewerkt in de Handreiking
6	De nieuwe werkwijze voor het beoordelen van kandidaat-gedeputeerden wordt in 2022 beschreven in de aangepaste Handreiking risicoanalyse integriteit openbaar bestuur, die in 2022 ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Staten	Zie het – tegelijkertijd met het werkplan bestuurscultuur aan PS voorgelegde – voorstel Handreiking Toetsing Integriteit 2023

C Beheerafspraken met gedeputeerden en voormalige gedeputeerden

8	In beheerafspraken moet schriftelijk zijn vastgelegd hoe de afspraken worden nageleefd, wie daar op toeziet en hoe de Staten daarover periodiek worden geïnformeerd	Werkwijze leggen we vast in de geactualiseerde Handreiking
9	Van het constituerend beraad van een nieuw college van Gedeputeerde Staten wordt een openbaar verslag gemaakt, zodanig dat leden van Provinciale Staten en ambtenaren op de hoogte zijn van beheerafspraken, portefeuilleverdeling, afbakening tussen portefeuilles, vervanging, etc. En van afspraken in het college van Gedeputeerde Staten over collegiaal bestuur, conflictoplossing bij onenigheid, 'niet-deelnemen aan beraadslagingen en besluitvorming', wijze van verslaglegging van collegevergaderingen, etc.	Ook dit punt wordt meegenomen in de Handreiking
10	Beheerafspraken over nevenfuncties gelden voor de duur van een zittingsperiode van Gedeputeerde Staten, ook al wordt de nevenfunctie tussentijds beëindigd	Zie de Handreiking, over de werking van beheerafspraken zullen we ook enkele keren per bestuursperiode rapporteren. Waar nodig kunnen dergelijke rapportages ook weer tot bijstelling van de werkwijze leiden. Ten slotte: in dit kader kan ook de komende wetgeving over integriteit van belang zijn.
11	Alle wijzigingen in de nevenfuncties van leden van Gedeputeerde Staten worden in overeenstemming met de Gedragscode integriteit Commissaris van de Koning en gedeputeerden 2021 niet alleen binnen een maand aan de provinciesecretaris, maar ook schriftelijk aan Provinciale Staten gemeld	Wordt vastgelegd en geborgd in nadere werkafspraken inclusief een bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling.

D Transparantie van collegiaal bestuur

12	Gedeputeerden brengen jaarlijks verslag uit over het functioneren van het collegiaal bestuur	Nader voorstel volgt, met Commissaris als verantwoordelijk portefeuillehouder voor het houden van jaarlijkse gesprekken, gevolgd door een gezamenlijke (collegiale) rapportage
----	--	--

E Meer oog voor uitvoering, intern toezicht, politieke controle én evaluatie

13	De komende jaren is er meer aandacht nodig voor: uitvoering van integriteitsbeleid, intern toezicht daarop door de Commissaris van de Koning, politieke controle van Provinciale Staten en (externe) beleidsevaluatie	Verantwoordelijke: PS/Presidium/CdK Implementatie: middels verzoek aan CdK om in samenspraak met Presidium uiterlijk najaar 2023 met een voorstel te komen
----	---	---

Zorgplicht en intern toezicht door CdK

14	De CdK zorgt ervoor dat de waarden en normen bekend zijn bij alle politieke ambtsdragers en dat het thema integriteit permanent onderwerp is in een gezamenlijk scholings- en ontwikkelprogramma van Provinciale en Gedeputeerde Staten. De commissaris van de Koning legt dat vast in een plan voor de periode 2023 – 2027	Verantwoordelijke: CdK Implementatie: middels opdracht aan CdK om dit scholings- en ontwikkelprogramma 2023-2027 uiterlijk najaar 2023 aan PS aan te bieden. Zie hoofdstuk 7 van dit werkplan, de gevraagde planning (najaar 2023) voor een nader uitgewerkt programma is zeker haalbaar
15	De CdK heeft de taak zorg te dragen voor intern toezicht op integriteitsafspraken, zoals beheerafspraken. Hoe hij dat organiseert is zijn verantwoordelijkheid, maar hij informeert de Staten wel over de gekozen werkwijze en rapport daar jaarlijks over in het Jaarverslag Integriteit, te beginnen in het verslag over 2022	Verantwoordelijke: CdK Implementatie: middels verzoek aan CdK om PS met ingang van het Jaarverslag Integriteit 2022 te informeren over de gekozen werkwijze voor het interne toezicht op integriteitsafspraken, zoals de beheerafspraken. Zie ook de Handreiking Toetsing Integriteit 2022.

G Politieke controle

16	Elke nieuwbenoemde Staten maken vanaf 2023 voor vier jaar onderling afspraken over de wijze van politieke controle op integriteitsbeleid. Het Presidium wordt uitgenodigd met een voorstel te komen. Randvoorwaarden daarbij zijn continuïteit en borging van kennis uit voorgaande periode(n)	Verantwoordelijk: Presidium Implementatie: middels verzoek aan Presidium om in elke nieuwe Statenperiode uiterlijk in het najaar van het verkiezingsjaar een voorstel te doen aan PS over de wijze van politieke controle op het integriteitsbeleid. Start: vanaf Statenperiode 2023
----	--	--

H Evaluatie van integriteitsbeleid

17	De Zuidelijke Rekenkamer wordt verzocht jaarlijks vanaf 2022 een van de aspecten van de beleidscyclus van integriteit te beoordelen. Dat kan via een diepgaande evaluatie, maar ook op basis van een korte contraexpertise	De Zuidelijke Rekenkamer is recent gestart met een “meta-onderzoek” op het punt van integriteit. Voor 2022 en wellicht 2023 is daarmee deze aanbeveling ingevuld. Wij hebben periodiek overleg met bestuur en directie van de ZRK over het verder invullen van deze aanbeveling. Volledigheidshalve noemen wij in dit verband ook nog het in juli van dit jaar door de ZRK uitgebrachte rapport over informatieveiligheid en -toegankelijkheid, we hebben dit ook aangestipt in hoofdstuk 6 van dit werkplan.
----	--	---

I Politieke omgangsvormen

19	Statenleden mogen integriteitsvragen niet als politiek wapen' gebruiken. Het Presidium ziet hierop toe.	Eindverantwoordelijke: Presidium. Dit thema leent zich goed voor nadere bespreking tijdens bijvoorbeeld een Staten-dag.
----	---	---

J Naar een samenhangend en eenduidig integriteitsbeleid (aanbevelingen landsadvocaat)

20	Er komt vanaf 2023 één beleidskader integriteit, zodat regelingen voor leden van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtenaren begripsmatig en procedureel op elkaar zijn afgestemd.	We zijn gestart met een analyse van de drie nu bestaande gedragscodes (code PS, code GS. Code organisatie). Uit die analyse komt vooralsnog niet het advies om codes te integreren – daarvoor verschillen de onderscheiden rollen te zeer – maar er kan in
----	--	--

		vormgeving en in terminologie wel de nodige winst worden geboekt.
21	Het provinciaal integriteitsbeleid wordt (waar nodig) aangevuld met: informatiehuishouding en geheimhouding én voorkomen van belangenverstrengeling (andere belangen dan nevenfuncties; reikwijdte anti-draaideurbepaling; lobbyverbod).	Nemen we mee in de rapportage over de codes. Rapportage verwachten we in tweede kwartaal 2023. Initiatief bij CdK / GS.
22	De CdK wordt uitgenodigd deze aanbevelingen mee te nemen in zijn plan voor de periode 2023 - 2027 (zie aanbeveling 13).	Dit werkplan is feitelijk de (eerste) invulling van deze aanbeveling.

K Ongewenst gedrag

23	Het College van GS wordt uitgenodigd apart beleid over ongewenst gedrag te ontwikkelen. Ook de omgangsvormen tussen bestuur en ambtelijk apparaat maken daar deel van uit.	Wij hebben in dit kader een tweetal leergangen toegevoegd aan het programma van de Limburg Academie. Los daarvan zal in de eerste helft van 2023 een reeks interne workshops worden verzorgd, wellicht in samenhang met het thema ondermijning
----	--	--

L Evaluatie Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden 2021

24	De CdK wordt verzocht jaarlijks in het Jaarverslag Integriteit over het functioneren van beide regels te rapporteren	In het jaarverslag over 2022 zullen wij hierop ingaan, overigens zal dit ook gebeuren in de uitwerking van aanbeveling 20.
----	--	--

M Transparante en zakelijke verhoudingen

25	Het College van GS wordt verzocht in 2022 met een passende regeling te komen die rekening houdt met transparantie en privacy	Hierbij wordt bedoeld op onder meer het lobby register en het giften register. We zullen hierop terugkomen bij de evaluatie van de gedragscodes, planning is nu tweede kwartaal van 2023.
----	--	---

N Informatiehuishouding

26	Het College van GS wordt verzocht in 2022 met voorstellen te komen om de informatieverstrekking aan PS soepeler en sneller te laten verlopen waarbij openheid het uitgangspunt is	Zie hoofdstuk 6 van het werkplan. Initiatief bij GS.
----	---	--

O Provinciale enquête

27	Een interne evaluatie door PS, bij voorkeur uit te voeren door de bij de enquête betrokken griffier, is wenselijk om nog in 2022 met voorstellen aan PS te komen om in een mogelijk volgende enquête sneller en effectiever te kunnen werken	Eindverantwoordelijke: Presidium Implementatie: opdracht te verlenen aan de griffier om een interne evaluatie uit te voeren en op basis daarvan uiterlijk in het najaar van 2022 aan het Presidium een voorstel aan te bieden hoe in een mogelijk volgende enquête sneller en effectiever kan worden gewerkt.
28	Als PS besluiten tot een provinciale enquête, wordt direct alle informatie 'veilig' gesteld. Ook wordt ervoor zorggedragen dat informatie van intussen vertrokken of	Zie in dit verband paragraaf 6, waarin is beschreven dat we inmiddels nadere (=langdurige) afspraken hierover hebben vastgelegd in het op korte termijn vast te stellen

	gepensioneerde ambtenaren beschikbaar kan worden gesteld.	Besluit Informatiebeheer. In de praktijk hanteren we de nieuwe werkwijze al.
--	---	--

Uit Rapport Geurts:

29	werk aan relatie ambtelijke organisatie / bestuur (nader uitwerken of meenemen in uitwerking andere aanbevelingen)	Deze aanbeveling nemen we mee in het trainingsprogramma voor leden en college van GS. Initiatief bij CdK.
----	--	---

Uit rapport concerncontroller naar aanleiding van IKL:

30	bouw toepassing "know your customer" principe uit (ook bij subsidies en opdrachten)	Over de aanbevelingen van de concerncontroller en over de manier waarop hieraan invulling is gegeven hebben wij verslag gedaan in hoofdstuk 3 van dit werkplan.
31	intensiveer een steekproefsgewijze controle ter plaatse m.b.t. subsidies en opdrachten	Idem
32	werk bij subsidies en opdrachten consequent maar afgestemd op aard en omvang met verifieerbare prestatiegegevens	Idem
33	subsidieontvangers verplichten om zich integraal te houden aan de provinciale aanbestedingsregels, drempelbedragen herijken	Idem
34	ASV en eventueel andere regelingen toetsen op mogelijkheden om specifieke (aanvullende) eisen te stellen m.b.t. governance;	Idem
35	overzicht houden opdrachtverleningen, bewaken stapelen	Idem
36	bespoedigen implementatie ontwikkelvisie Inkoop en uitbouw van taakinfilling door Inkoop onderzoeken	Idem
37	contractmanagement uitbreiden met geborgde systematiek van evalueren;	Idem

Uit rapport Engelen bestaan niet:

38	besluitvorming consequent proberen te formuleren / beschrijven in toegankelijke en begrijpelijke teksten	Eindverantwoordelijk: GS. Uitwerken in samenhang met de acties van de Werkgroep Versterken positie PS
39	versterken checks en balances (sluit aan bij diverse aanbevelingen concerncontroller).	Deze aanbeveling sluit aan bij de aanbevelingen van de concerncontroller, zie voor de actuele stand van zaken hoofdstuk 3.
40	versterk en geef ruimte voor en organiseer desnoods tegenspraak	Eindverantwoordelijk: GS. Invullen of uitwerken in samenspraak met directie en Ondernemingsraad. Wordt meegenomen in de evaluatie van de gedragscodes, het toevoegen van een separate regeling voor dit onderwerp is naar ons oordeel niet wenselijk.

41	in elke vergadering van te voren nadrukkelijk toetsen of iedereen over alle punten kan meepraten	Eindverantwoordelijk: CdK en GS, is formeel geregeld in de gedragscode, nog eens stipuleren bij constituerend beraad, borging bij secretaris GS
42	kies voor "Verantwoordungsethik" als kader/onderlegger bij het toetsen van gedragingen van bestuurders: het gaat om de feiten, niet om intenties...	Eindverantwoordelijk: CdK, uitwerken en concretiseren in volgende versie werkplan, mede op basis van de ervaringen en inbreng nieuwe college
43	bevindingen commissie-Visser m.b.t. achtergronden Limburgse bestuurders meenemen in evaluatie benoemingenbeleid?	Eindverantwoordelijk: CdK, uitwerken en desgewenst concretiseren in volgende versie werkplan.

Overige acties:

44	Lobbyregister	Eindverantwoordelijk: CdK. Komt terug met aanvullende juridische analyse, planning is tweede kwartaal 2023
45	Geschenkenregister	Eindverantwoordelijk: CdK. Als vorige punt, nader uitwerken inclusief aanduiding van mogelijke alternatieven
46	nadere analyse van eventuele aanbevelingen in rapportages Universiteit Tilburg over extraparlamenteair college	Na afloop van deze bestuursperiode zullen wij de ervaringen met een extraparlamenteair college en de bevindingen door de Universiteit Tilburg in een notitie bundelen en ter bespreking aan PS voorleggen (initiatief GS)

Bijlage 3: overzicht relevante regelingen

Groslijst:

- Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van Provinciale Staten (2020)
- Gedragscode integriteit Commissaris van de Koning en gedeputeerden (2021)
- Ambtelijke gedragscode Goed Ambtelijk Vakmanschap (2020)
- reglement informatieverstrekking
- protocol mogelijke integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden van Gedeputeerde Staten (2021)
- handreiking toetsing integriteit
- Reglement bezwaren en klachten (2022)
- Integriteitspiegel PS
- Protocol Meldplicht Datalekken (2020)
- Regeling melden vermoedens van een misstand (IPO-regeling, 2017), geldt voor medewerkers, gekoppeld aan deelname Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG)
- Beleidskader benoemingen en aandeelhoudersvoordrachten 2.0 (2021)
- Code voor goed bestuur bij structurele subsidierelaties (2021)
- Regeling Interne en externe Vertrouwenspersoon (jaarlijks verslag)
- Beleidslijn BIBOB (2018)
- Besluit Informatiebeheer Limburg (opnieuw vast te stellen in 2022)
- Besluit openbaarmaking nevenwerkzaamheden
- Gedragscode gebruik communicatiemiddelen (2019)

Dit overzicht is louter bedoeld ter illustratie. Een volledig overzicht van alle (provinciale) regelingen wordt beheerd door het cluster Juridische Zaken. We hebben op onze actielijst staan om te komen tot een – ook voor buitenstaanders – inzichtelijke weergave van de belangrijkste regelingen die relevant zijn voor melders et cetera.



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 het 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 integriteitrisico'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.



Interne nota

KAB

Aan

Van Team Integriteit

Onderwerp Toelichting bij (hernieuwde) Handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023

Datum 21 oktober 2022

Stuknummer DOC-00358467

Bijlage(n) 1 Handreiking Risicoanalyse Integriteit 2023

Afschrift Duiveman; Gillissen; Hordijk; Pregled; Spiertz

Naar aanleiding van de wensen en aanbevelingen van de Enquêtecommissie en het bredere verband van de aanpak bestuurscultuur is de opdracht aan Kabinet verstrekt om de Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur (2014) te herzien.

Doel

De opzet van dit memo is om de wensen en aanbevelingen met betrekking tot het beoordelingsproces rondom de aanstelling van kandidaat-gedeputeerden, te toetsen op haalbaarheid en te duiden op welke wijze deze aanbevelingen verwerkt zijn in de (hernieuwde) handreiking.

De dominante thema's waarmee ten aanzien van de doorontwikkeling van dit instrument, zoals dat in 2014 is vastgesteld, rekening gehouden moet worden, zijn:

- De wensen en aanbevelingen van de Enquêtecommissie;
- Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art 10 Grondwet);
- Het advies van de Raad van State d.d. 3 november 2021 ten aanzien van het wetsvoorstel "Wet Bevorderen Integriteit".

Huidige werkwijze

De opdracht om voorafgaand aan benoeming de integriteitsrisico's van een kandidaat bestuurder te onderzoeken, is opgenomen in artikel 7, lid 5 het Reglement van Orde van Provinciale Staten 2021:

.... "De Commissaris van de Koning rapporteert aan de commissie(onderzoek geloofsbrieven) omtrent zijn bevindingen over de kandidaat naar aanleiding van een in zijn opdracht opgesteld risicoprofiel. De Commissaris van de Koning draagt er zorg voor dat de commissie het advies aan hem naar aanleiding van het uitgevoerde risicoprofieltoets onder oplegging van geheimhouding kan inzien. Het advies wordt onder oplegging van geheimhouding ook ter inzage gelegd voor de overige Statenleden. Vervolgens brengt de commissie advies uit aan Provinciale Staten over de benoembaarheid van de kandidaat"...

Er is door Provinciale Staten niet vastgelegd op welke wijze het genoemde risicoprofiel door de Commissaris tot stand komt. Echter, vanuit het samenwerkingsverband op het gebied van integriteit is onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Integriteit Limburg in 2014 een Handreiking risicoanalyse integriteit openbaar bestuur opgesteld. De uitgangspunten van deze handreiking zijn nadien door de Commissaris gehanteerd bij de uitvoering van zijn opdracht.



Inmiddels wordt deze handreiking in nagenoeg alle Limburgse gemeenten onverkort toegepast en deze heeft mede model gestaan voor de regeling die recent door de Minister van BZK is opgesteld in het kader van het wetsvoorstel Wet bevorderen Integriteit.

Advies Raad van State

De invoering van de handreiking als wettelijk voorschrift is, in het kader van de beoordeling van het genoemde wetsvoorstel, door de Raad van State afgeraden. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat in artikel 10 van de Grondwet is neergelegd bleek in het huidige voorstel onvoldoende gewaarborgd. Een nieuwe ministeriele regeling is in ontwerp, de invoering is, zoals BZK ambtelijk aangeeft, echter niet te verwachten voor de Statenverkiezingen van 2023.

De Raad van State benoemde in haar advies de volgende risico's en randvoorwaarden:

- Impact op de bestuurlijke verhoudingen
- Gebruik als politiek instrument
- Vertrouwelijkheid tegenover openbare beraadslaging
- Leg rolverdeling en verantwoordelijkheden vast
- Benoem beoordelingskader
- Stel grenzen aan het onderzoek
- Biedt vooraf waarborgen aan kandidaten

Aanbevelingen Enquêtecommissie

De Enquêtecommissie concludeerde dat de Staten bij de benoeming van de kandidaat-gedeputeerden een dominantere rol toekomt met betrekking tot de beoordeling van deze kandidaten, afgezet tegen de praktijk van voorgaande jaren. De rol van de Commissaris, zoals bedoeld in het Reglement van Orde, zou een sterker procesmatig karakter moeten krijgen. De Handreiking zou hiertoe moeten worden aangepast en de commissie heeft daartoe aanbevelingen gedaan, welke door middel van een werkplan, onder regie van de programmamanager Bestuurscultuur, worden opgepakt.

De aanbevelingen ten aanzien van de benoemingsprocedure richten zich met name op twee onderdelen, die in de nieuwe Handreiking zouden moeten worden opgenomen:

1. Versterk de rol van Provinciale Staten;
2. Maak de benoemingsprocedure en de afspraken zo transparant mogelijk.

Onderstaand het advies ter zake de aanpassing van de huidige Handreiking risicoanalyse.

De aanbevelingen van de Enquêtecommissie, in de volgorde van het werkplan uit het programma Bestuurscultuur:

3. De conclusies van extern uitgevoerde risicoanalyses op basis van de Handreiking zijn openbaar:

Advies:

Deze aanbeveling integraal overnemen, in de zin dat deze conclusies via het verslag van de Commissaris aan de Commissie(onderzoek) geloofsbrieven openbaar worden met het advies van de Commissie Geloofsbrieven. De onderbouwing van deze lijn is nader uitgewerkt in onderstaande adviezen.



4. Als onderdeel van het beoordelingsproces vinden er hoorzittingen plaats door Provinciale Staten over risico's vanwege voorgaande en/of bestaande nevenfuncties. Een alternatief is de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven meer tijd te geven voor onderzoek en eventueel uit te breiden met deskundigen. Het schriftelijke verslag van de Commissie wordt openbaar;

Advies:

Een verzwaring van de rol en taak van de Commissie geloofsbrieven en daarmee inhoudelijk een positie voor deze commissie en meer tijd. Dit in plaats van hoorzittingen door Provinciale Staten.

Het onderzoek ten behoeve van de risicoanalyse integriteit raakt per definitie de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kandidaat. Het waarborgen van dit grondrecht tijdens een hoorzitting door Provinciale Staten lijkt een nagenoeg onmogelijke opgave. Met het oog op de bepaling van artikel 10 van de Grondwet is het houden van een hoorzitting dan ook ongewenst.

Tevens lijkt er een tendens te ontstaan dat de Staten de nadruk leggen op het thema nevenfuncties, waarbij afbreuk gedaan wordt aan de diepgang van de analyse, waar diverse andere thema's, niet van minder belang voor de beoordeling van het integriteitsrisico, aan de orde komen. Sinds de publicatie van het rapport van de enquêtecommissie is de gedragscode op het punt van de nevenfuncties aangescherpt en het is thans bestuurders niet toegestaan persoonsgebonden nevenfuncties in Limburg aan te houden. Ook in dit licht is het houden van een hoorzitting een onevenredig zwaar middel.

Het advies is dan ook om dit onderdeel van de aanbevelingen (hoorzitting) niet over te nemen, maar te kiezen voor het door de Enquêtecommissie voorgestelde alternatief en de rol en taak van Commissie geloofsbrieven te verzwaren, en daarmee ook impliciet de rol en taak van de Staten. Dit biedt tevens meer waarborgen rondom vertrouwelijkheid en geheimhouding aan de kandidaten, met name voor wat betreft het grondwettelijke recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Uitvoering:

In dit geval zou de Commissie geloofsbrieven ruim voor de benoemingsprocedure samengesteld moeten worden; bij voorkeur uit Statenleden met bestuurlijk inzicht als Statenlid en affiniteit met het thema integriteit. Ook kan ervoor gekozen worden om (een delegatie van) de fractievoorzitters in de Commissie te benoemen.

De Commissie wordt ruim voor de benoeming voorzien van de beschikbare informatie betreffende de kandidaat-bestuurders; het schriftelijke verslag van de Commissaris van de Koning, de Verklaring omtrent Gedrag (niet ouder dan zes maanden) en, met toestemming van de kandidaat en onder oplegging van geheimhouding, de volledige risicoanalyse integriteit, zoals opgesteld door het externe bureau. Deze rapportage 'risicoanalyse integriteit' wordt slechts ter inzage verstrekt.

De Commissaris van de Koning kan de Commissie desgevraagd persoonlijk verslag doen van diens bevindingen naast het schriftelijke verslag dat hij doet toekomen aan de Commissie. De Commissie doet onderzoek naar de benoembaarheid van de kandidaten. De Commissie kan zich daarbij door andere deskundigen, onder oplegging van geheimhouding, laten bijstaan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vertegenwoordiger van het externe bureau. De Commissie stelt vooraf het beoordelingskader, zoals de gedragscode en de benoembaarheidsvereisten, vast.

De Commissie bespreekt de risicoanalyse en de overige noodzakelijke documenten met de kandidaat gedeputeerde. De Commissie is zich bewust van de vertrouwelijkheid van de verstrekte informatie en het belang van de bescherming van de grondrechten van de betrokkene.



Het schriftelijke verslag van de Commissie, bevat:

- een oordeel ten aanzien van de benoembaarheid van de kandidaat;
- een oordeel ten aanzien van de geconstateerde integriteitsrisico's;
- een voorstel, met inachtneming van de aanbevelingen ter zake van de Commissaris van de Koning, om de gesignaleerde risico's met maatregelen beheersbaar te maken en te houden;
- Het verslag van de Commissaris.

Het verslag van de Commissie wordt aan Provinciale Staten uitgebracht en is openbaar. Aan de Commissie moet voldoende tijd worden verleend en zo nodig wordt de planning van de betreffende Statenvergadering hierop aangepast. De feitelijke benoeming kan zo nodig op een ander moment plaatsvinden, ter beoordeling van Provinciale Staten.

5. De beoordeling van kandidaat-gedeputeerden is de verantwoordelijkheid van Provinciale Staten, niet van de commissaris van de Koning. Het bestaande beoordelingssysteem moet daarop worden aangepast;

Advies:

De aanbeveling overnemen en daartoe de huidige bepaling met betrekking tot de opdracht van de Commissaris van de Koning in het Reglement van Orde aanpassen en in lijn brengen met de bestuurlijke verhoudingen en afspraken.

De rol van de Commissaris als procesverantwoordelijke beschrijven met inachtneming van de zorgplicht zoals benoemd in de Provinciewet. Dat houdt een actieve rol in ten aanzien van de risicoanalyse integriteit. De Commissaris verleent de opdracht aan het externe bureau, bespreekt de resultaten met de betrokken kandidaat en doet aanbevelingen ter zake van eventueel te treffen beheersmaatregelen. De Commissaris brengt schriftelijk verslag uit aan de Commissie geloofsbrieven en stelt alle relevante documenten aan de Commissie geloofsbrieven ter beschikking. Tevens geeft de Commissaris een mondelinge toelichting aan de Commissie geloofsbrieven inzake zijn verslag. Het schriftelijk verslag van de commissaris aan de Commissie geloofsbrieven wordt, als bijlage bij het verslag van de Commissie Geloofsbrieven, openbaar. Met het beschikbaar stellen van deze documenten faciliteert de Commissaris het beoordelingsproces van kandidaat gedeputeerden door Provinciale Staten.

De Commissie geloofsbrieven betreft deze documenten bij haar eigenstandige beoordeling van de kandidaat, binnen het kader van het thema integriteit.

Het verslag van de Commissie geloofsbrieven, met daarin de beoordeling van benoembaarheid van de kandidaten en de overige bevindingen en afspraken, dient als basis voor de afwegingen van de Staten.

Het verslag bevat alle voor de benoeming relevante informatie, maar waarborgt en respecteert de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat. De Commissie kan deze rapportage in de openbare vergadering van Provinciale Staten nader toelichten, voordat er tot aanstelling wordt besloten. De Commissaris van de Koning heeft in dezen een adviserende rol.



6. De nieuwe werkwijze voor het beoordelen van kandidaat-gedeputeerden wordt in 2022 beschreven in de aangepaste Handreiking risicoanalyse integriteit openbaar bestuur, die in 2022 ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Staten;

Advies:

Aanbeveling overnemen en de Handreiking (zie bijlage) aanpassen. Duidelijke afspraken maken op welke wijze en wanneer de nieuwe Handreiking door Provinciale Staten wordt vastgesteld. Ook is van belang duidelijk aan te geven welke verantwoordelijkheden er zijn en waar die bestuurlijk en politiek belegd zijn.

7. Alle beheersafspraken moeten vanaf 2023 beschikbaar zijn vóór de benoeming van een nieuw college;

Advies:

Aanbeveling overnemen. De beheersafspraken zijn, zoals boven omschreven, onderdeel van het beoordelingsproces door de Staten, worden vastgesteld voor benoeming en worden per definitie openbaar.

8. In beheersafspraken moet schriftelijk zijn vastgelegd hoe de afspraken worden nageleefd, wie daarop toeziet en hoe de Staten daarover periodiek worden geïnformeerd.

Advies:

Er zijn een aantal niveaus waarop wordt toegezien op de afspraken rondom integriteit en beheersafspraken.

- 1) De (kandidaat) gedeputeerde is op de eerste plaats verantwoordelijk voor de naleving van de beheersafspraken en het naleven van de Gedragscode zoals die door PS is vastgesteld;
- 2) Bij het constituerend beraad van het College van GS worden de beheersafspraken besproken en meegenomen in de portefeuilleverdeling van het College. Daarmee wordt een collegiale verantwoordelijkheid gestimuleerd;
- 3) Door de CdK wordt binnen het College met enige regelmaat het gesprek over integriteit geagendeerd.
- 4) Jaarlijks vindt er een voortgangsgesprek integriteit plaats tussen CdK en de afzonderlijke gedeputeerden, waarbij de CdK verslag uitbrengt aan Provinciale Staten over de gevoerde gesprekken door middel van het Jaarverslag Integriteit.
- 5) Jaarlijks wordt er door middel van het Jaarverslag Integriteit verslag uitgebracht over de uitvoering van het integriteitsbeleid binnen de Staten, het College en de ambtelijke organisatie. Op basis van deze informatie gericht aan de Staten kan er in de Staten jaarlijks een gesprek/debat worden gevoerd over het thema integriteit. Met dit gesprek geven de Staten invulling aan de eigen – toezichhoudende - verantwoordelijkheid ten opzichte van het borgen en de naleving van de in de Staten gemaakte afspraken.

Daarnaast adviseren wij om de opvolging van deze beheersafspraken op te nemen in de vernieuwde Handreiking.



Conclusie

De wensen en aanbevelingen van de Enquêtecommissie, zoals verwoord in de punten 3 tot en met 8, zoals hierboven omschreven, zijn merendeels, onder voorwaarden, uitvoerbaar en kunnen in de hernieuwde Handreiking Risicoanalyse Openbaar Bestuur 2023 opgenomen worden (zie bijlage). De harde eis in dezen is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat-bestuurder conform artikel 10 van de Grondwet.

Met deze hernieuwde Handreiking wordt invulling gegeven aan de wens tot transparantie en een grotere rol voor Provinciale Staten. De belangrijkste toevoeringen zijn dat:

- 1) de kandidaat gedeputeerde ter zake de risicoanalyse een gesprek heeft met de Commissie geloofsbrieven, waarbij de Commissie zich kan laten bijstaan door een externe deskundige;
- 2) de Commissie de Staten adviseert over de benoembaarheid van de kandidaat, daarbij eventuele integriteitsrisico's constateert en daar middels het voorstellen van risicobeheersende maatregelen tot preventie overgaat. Voorwaarde hiervoor is dat het gesprek tussen kandidaat en Commissie geloofsbrieven zou omgeven moeten zijn door duidelijke kaders en waarborgen voor de kandidaat;
- 3) via het verslag van de Commissaris aan de Commissie Geloofsbrieven de aanbevelingen van de risicoanalyse openbaar worden;
- 4) de wijze van opvolging van de beheersafspraken zijn vastgelegd in het proces Handreiking Risicoanalyse.

Ook de overige aanbevelingen zijn conform advies overgenomen in de procesbeschrijving van de nieuwe handreiking. De risico's en randvoorwaarden die de Raad van State in haar advies heeft benoemd fungeren daarbij als richtsnoer.