
Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur

Provinciale Stuurgroep Integriteit

1. Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur

Inleiding

Integriteit van het openbaar bestuur is van wezenlijk belang voor het functioneren van onze democratie. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken, zoals de besteding van publieke middelen en het innemen van een monopolie positie op diverse terreinen, vereisen van de overheid een hoog integriteitbesef.

Het openbaar bestuur in Limburg maakt werk van integriteit. In Limburg werken de provincie, de gemeenten en de waterschappen intensief samen op het gebied van integriteit. Er is vanuit het openbaar bestuur een stuurgroep geformeerd die het thema integriteit continu op de bestuurlijke agenda houdt. Een van de taken van de stuurgroep is het adviseren over werkwijzen en instrumenten van het integriteitbeleid aan het openbaar bestuur in Limburg.

Deze Handleiding Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur is tot stand gekomen in opdracht van de provinciale stuurgroep. Een risicoanalyse integriteit heeft een preventief karakter en is bedoeld om eventuele belemmeringen op integriteitgebied, voor een ongehinderd functioneren van een kandidaat-bestuurder, te onderkennen en te beheersen. Deze handleiding beoogt toepasbaar te zijn binnen het openbaar bestuur maar met naderende datum van de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 wordt thans hierop ingezoomd.

Een belangrijk aandachtspunt is op welk moment de risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders ingezet moet worden. Het verdient de voorkeur om voor de benoeming de integriteitsrisico's in beeld te hebben, zodat de kandidaat- bestuurder zich bewust is van mogelijke belemmeringen voor zijn functie vervulling.

De voordracht van kandidaat-bestuurders komt, nadat de uitslag van de verkiezingen bekend is, in een stroomversnelling terecht. Ondanks de aanwezige tijdsdruk verdient het de voorkeur om de risicoanalyse in deze fase, vóór de benoeming, te laten plaatsvinden.

De resultaten van de risicoanalyse kunnen toegepast worden op de collegevorming en de portefeuillevverdeling. Ook nadat een bestuurder benoemd is kan de risicoanalyse een handvat zijn om binnen het gevormde college integriteit bespreekbaar te houden.

2. Benoeming kandidaat-bestuurders

Het vertrouwen in het openbaar bestuur staat of valt met de integriteit van de politieke ambtsdragers. Recente incidenten raken het gezag van lokale politici en overschaduwden het algemene integriteitbeeld van het openbaar bestuur. Van het vooraf toepassen van de risicoanalyse op kandidaat bestuurders op mogelijke integriteitbelemmeringen gaat een preventieve werking uit. Bovendien wordt door integriteitrisico's zichtbaar te maken, te bespreken en afdoende maatregelen te treffen het integriteitbewustzijn van de kandidaat-bestuurder verhoogd. De risicoanalyse integriteit moet leiden tot afname van incidenten op dit gebied.

2.1 Spelers

Het is primair een taak van de politieke groeperingen om bij werving en selectie van voor te dragen politieke ambtsdragers toe te zien op de morele geschiktheid van de kandidaten. De politieke partij dient voor het voordragen van een kandidaat-bestuurder zich ervan te vergewissen of deze integriteitanalyse tot onoverkomelijke belemmeringen ten aanzien van een benoeming zou kunnen leiden. De risicoanalyse integriteit beoogt een hulpmiddel ten aanzien van het toekomstig functioneren van een bestuurder te zijn en is in eerste instantie niet ontwikkeld om als barrière te dienen.

De benoembaarheid van een kandidaat wethouder is ter beoordeling aan de gemeenteraad. In de meeste gemeenten wordt daartoe een door raadsleden bemenste commissie ingesteld, die de benoembaarheid toetst aan de geldende voorschriften en daarvan aan de raad verslag doet.

De burgemeester heeft na de wetswijziging een versterkte rol ten aanzien van het bevorderen van integriteit in de gemeente. Het ligt voor de hand om de risicoanalyse integriteit in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester uit te laten voeren en het eindresultaat door de burgemeester te laten inbrengen in de benoemingsprocedure. De burgemeester heeft in dezen een procesmatige rol.

2.2 Vereisten voor benoeming

Sinds de invoering van het duale stelsel zijn op de benoeming van een wethouder een viertal voorschriften van toepassing:

- Benoembaarheidsvereisten (10, 35, 36a en 41a Gemeentewet)
- Nevenfuncties (12 en 41b Gemeentewet)
- Onverenigbare of verboden handelingen (15, 41c en 46 Gemeentewet)
- Onverenigbare functies (36b Gemeentewet).

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangedrongen, gezien het gewicht van de functie van politiek bestuurder, om in het Reglement van Orde een bepaling op te nemen dat de kandidaat een verklaring omtrent gedrag (VOG) dient te overleggen.

Nadere vereisten voor een benoeming als politiek bestuurder, al dan niet op het terrein van integriteit, ontbreken.

3. Uitgangspunten risicoanalyse integriteit

De risicoanalyse integriteit is een handreiking aan het openbaar bestuur en met name aan zijn beoogde bestuurders met als doel het versterken van de politiek-bestuurlijke integriteit. Bij het toepassen van de van deze handreiking worden de onderstaande uitgangspunten gehanteerd.

3.1 Doel

Aanbevolen wordt de risicoanalyse integriteit deel uit te laten maken van de benoemingsprocedure van een bestuurder. Het primaire doel van de risicoanalyse is om voorafgaand aan de benoeming te kunnen vaststellen welke integriteitsrisico's een belemmering zouden kunnen vormen voor het ongehinderd functioneren als bestuurder.

De analyse draagt bij aan het tot op een aanvaardbaar niveau beheersbaar maken van deze risico's en ondersteunt de bestuurder bij het maken van keuzes.

3.2 Toetsingskader

Als toetsingskader geldt de (eigen) gedragscode voor politieke ambtsdragers. Als referentie gelden de kernbegrippen dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. De risicoanalyse integriteit richt zich voorts op de begrippen belangenverstrengeling, financiële belangen, nevenfuncties en handhaving van de onafhankelijke positie.

3.3 Vertrouwelijkheid

De risicoanalyse integriteit begeeft zich nadrukkelijk op het gebied van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Het hele proces dient daarom met strikte privacy waarborgen omgeven te worden. De bestuurder ontvangt zelf een volledige terugkoppeling van bevindingen van de onderzoeken. In de eindrapportage aan de burgemeester wordt alleen de eindconclusie vermeld. De risicoanalyse is immers primair bedoeld als hulpmiddel voor de kandidaat-bestuurders.

3.4 Tijdigheid

Het succes van de invoering van dit instrument hangt nauw samen met de doorlooptijd van de risicoanalyse. De aanvraag van een Verklaring omtrent Gedrag Politiek Ambtsdaggers kent een eigen 6-daagse spoedprocedure. Een totale doorlooptijd van niet meer dan drie weken is wenselijk en haalbaar.

3.4 Deskundigheid

Het doen van onderzoek, het analyseren van vertrouwelijke gegevens en een vertaalslag maken naar een passend advies binnen de politiek/bestuurlijke context zijn vaardigheden die in geringe mate binnen het bestuursorgaan aanwezig zijn. De vereiste ervaring en deskundigheid op dit terrein wordt echter door menig gespecialiseerde marktpartij aangeboden. Voor een onafhankelijk en deskundig advies verdient het aanbeveling om de risicoanalyse integriteit extern te beleggen.

4. Het proces

Het toepassen van deze handreiking risicoanalyse integriteit wordt onderstaand beschreven, zowel vanuit het proces als vanuit de rollen van de betrokkenen.

4.1 Procesbeschrijving

Het proces vangt aan met de opdrachtverlening aan een extern bureau door de burgemeester. Het onderzoeksbureau verstrekt de kandidaat-bestuurder vragenformulieren. De kandidaat bestuurder verstrekt een persoonlijk aangevraagde VOG en een uittreksel van het Bureau Kredietregistratie (BKR) en de ingevulde vragenlijsten aan de onderzoeker.

De onderzoeker controleert de aangeleverde gegevens, stelt een open bronnen onderzoek in en bespreekt de bevindingen met de betrokkene. Daarna maakt de onderzoeker een risicoanalyse ten behoeve van de betrokkene.

In het kader van Hoor- en Wederhoor bespreekt de onderzoeker de analyse en de eventuele risico beheersende maatregelen met de kandidaat-bestuurder. De risicoanalyse wordt daarbij uitsluitend aan de betrokkene verstrekt.

Na dit gesprek verstrekt de onderzoeker, met instemming of anders met vermelding van de reactie van de kandidaat-bestuurder, de eindconclusie van het onderzoek aan de burgemeester. De eindconclusie heeft de vorm van een rapportage met uitsluitend voor de benoembaarheid relevante bevindingen. De burgemeester deelt deze eindconclusie met de kandidaat bestuurder. De burgemeester brengt vervolgens van de bevindingen verslag uit aan de Raad.

4.2 Rollen en taken

De Gemeenteraad mandateert de burgemeester tot het vervullen van zijn (uitsluitend) procesmatige rol in dezen. Daartoe wordt het Reglement van Orde aangepast. (Zie toelichting.)

De versterkte rol van de burgemeester op integriteitsgebied komt tot uiting in het toepassen van deze handreiking. De risicoanalyse integriteit wordt in opdracht van de burgemeester uitgevoerd. De burgemeester waakt over de duur, de kosten en de relevantie van het onderzoek. De burgemeester heeft geen toetsende rol.

De eindrapportage wordt met de kandidaat-bestuurder besproken en eventuele risicobeheersende maatregelen worden door de burgemeester bewaakt. De burgemeester informeert de raad over de eindconclusie.

De raad oordeelt over de benoembaarheid van de kandidaat-bestuurder. De kandidaat-bestuurder is verantwoordelijk van het aanleveren van een VOG, uittreksel BKR en de ingevulde vragenlijsten betreffende financiële belangen, functies, nevenfuncties en persoonlijke omstandigheden aan de externe onderzoeker. De kandidaat-bestuurder bespreekt met de externe onderzoeker diens bevindingen, analyse en eventuele risico beheersende maatregelen. Vervolgens heeft de kandidaat-bestuurder een gesprek met de burgemeester over de eindconclusie. De kandidaatbestuurder is verantwoordelijk voor het toepassen van de eventueel risicobeheersende maatregelen.

De externe onderzoeker stelt naar aanleiding van de opdracht van de burgemeester, aan de hand van de aangeleverde VOG, het BKR- uittreksel en de ingevulde vragenlijsten, een open bronnen onderzoek in naar eventuele integriteitsbelemmeringen van de kandidaat-bestuurder.

De onderzoeker stelt een risicoanalyse op bespreekt de bevindingen met de kandidaat-bestuurder. Daarna stelt de onderzoeker de eindrapportage waarvan de conclusies ter kennis gebracht worden aan de burgemeester.

5. Ten slotte

Vanaf de aanvang van de samenwerking op het gebied van integriteit van de gemeenten, de waterschappen en de provincie in Limburg is gebleken dat vanuit een gemeenschappelijk perspectief integriteit als een wezenlijk bestanddeel wordt gezien voor goed openbaar bestuur. Het toepassen van deze handreiking op de benoeming van een kandidaat-bestuurder is een van de instrumenten om aan het begrip goed openbaar bestuur invulling te geven.

Toelichting Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur

Deze toelichting dient ter ondersteuning van het uitvoeren van de risicoanalyse. Om de invoering van de risicoanalyse mogelijk te maken en te borgen is een aanpassing van het Reglement van orde gewenst;

Voorbeeldpassage:

"In opdracht van de burgemeester wordt voor aanvang van iedere ambtstermijn ten behoeve van de wethouders een risicoanalyse integriteit uitgevoerd".

Na de verkiezingen en de coalitie-onderhandelingen zal men zo snel mogelijk tot benoeming van de kandidaat-bestuurders willen overgaan. Het wordt in dat stadium als onwenselijk gezien om dan nog enige tijd te moeten wachten op de afronding van de risicoanalyse. De tijdsdruk die op de risicoanalyse ligt is niet geheel weg te nemen maar door het tijdig voorsorteren op dit proces kan er belangrijke tijdswinst worden geboekt.

De morele geschiktheid van de kandidaat-bestuurders is de primaire verantwoordelijkheid van de politieke groeperingen. Deze kunnen bij de selectie van de kandidaten een voorsprong nemen door de kandidaat tijdig een Verklaring omtrent gedrag (VOG) en een uittreksel van Bureau Kredietregistratie (BKR) aan te laten vragen. Als beide verklaringen beschikbaar zijn voor de aanvang

van de risicoanalyse dan wordt de doorlooptijd van de hele procedure aanzienlijk bekort. De verklaring omtrent gedrag dient persoonlijk te worden aangevraagd bij de gemeente waar de kandidaat woont. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De procedure kent een apart onderzoeksprofiel voor politiek ambtsdragers en er is een spoedprocedure in het leven geroepen, met een doorlooptijd van 6 dagen (www.justis.nl). Een aanvraag bij het Bureau Kredietregistratie kan zowel in persoon bij de bank van de kandidaatbestuurder als via een online faciliteit. De maximale termijn bedraagt 10 werkdagen. (www.bkr.nl).

Met betrekking tot de opdrachtverlening van het gedeelte dat door externen wordt uitgevoerd is het voor de gemeenten raadzaam om vooraf de diverse onderzoeksbureaus te benaderen voor het uitbrengen van een offerte. Bijzondere aandacht zou geschonken moeten worden aan de opdrachtgeversrol.

Elementen als tijdigheid, kwaliteit, kosten en relevantie zullen bij het verlenen van de opdracht op duidelijke wijze benoemd moeten worden. Bij de opdrachtverlening aan de externe onderzoeker kan deze handreiking tevens als minimale (kwaliteits) norm worden beschouwd.

Omdat het onderzoek zich richt op het vaststellen en beheersen van eventuele integriteitsrisico's, welke een belemmering voor een onbelemmerd functioneren als bestuurder zouden kunnen vormen, ligt de vraagstelling in de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat-bestuurder.

Relevante onderwerpen zijn in dat kader de nevenfuncties (organisaties-functie-tijdsbestedingvergoeding), financiële belangen (bedrijven of instellingen-zeggenschap-relatie met gemeente-persoonlijke financiën) en maatschappelijke activiteiten (verenigingen-stichtingen-lidmaatschappenbestuursfuncties).