

Onderzoeksplan verdiepend deel onderzoek integriteit



Opstellers	Edwin de Jong, Klaas Kwakkel en Anke Pietersma
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	21 december 2023

Inhoud

1.	Inleiding, doel- en vraagstelling.....	3
1.1	Inleiding.....	3
1.2	Doel- en vraagstelling.....	4
2.	Aanpak van het onderzoek	5
2.1	Plan van aanpak	5
2.2	Externe expertise	6
2.3	Planning	6
Bronnen		8
Bijlage 1: Beoordelingskader		9
Bijlage 2: Onderzoeksfasen		12

1. Inleiding, doel- en vraagstelling

1.1 Inleiding

In het onderzoeksprogramma van de Noordelijke Rekenkamer staat dat zij onderzoek zal doen naar integriteit, waarbij zij vele thema's van integriteit noemde.¹ In de opmaat naar het onderzoeksprogramma bleek dat een onderzoek naar integriteit en de thema's die in het verlengde daarvan liggen inderdaad erg omvangrijk zou zijn. De rekenkamer koos er daarom voor het onderzoek op te splitsen in twee onderdelen: een inventariserend en een verdiepend deel. Tijdens het inventariserende onderzoek is zicht verkregen op de integriteitssystemen van de provincies. Tevens bleek dat een verdiepend onderzoek naar alle integriteitsthema's te groot zou worden. Om die reden zal de rekenkamer zich eerst concentreren op onderzoek naar de werking van de integriteitssystemen. Later – maar binnen de looptijd van het onderzoeksprogramma – zal zij de thema's ondermijning en beïnvloeding van externe adviseurs agenderen. Met de uitkomsten van het inventariserende deel beantwoorden we deelvraag 1 van dit onderzoek.

Een benadering van integriteit is dat een integer persoon zich gedraagt conform geldende morele² waarden, normen, en (spel)regels.³ Als regels niet effectief zijn of (nog) niet bestaan, dan zouden in de context van het openbaar bestuur, politici, bestuurders en ambtenaren zich moeten houden aan de waarden van het bredere publiek: "... bureaucrats have an ethical obligation to respond to the values of the people in whose name they govern."⁴ Volgens deze benadering staat integer gedrag dan voor gedrag dat deugt, beargumenteerd vanuit de morele normen en waarden en de daarvan afgeleide regels die golden op het moment dat het gedrag plaatsvond en die golden voor het onderwerp waarop het gedrag van toepassing was.⁵

De Noordelijke Rekenkamer sluit zich aan bij bovenstaande benadering van integriteit. We onderscheiden in dit onderzoek een afzonderlijk integriteitssysteem voor 1) de ambtelijke organisaties,⁶ 2) het College van Gedeputeerde Staten en 3) Provinciale Staten. We hanteren het begrip integriteitssysteem om het geheel aan initiatieven, regelingen, beleid, activiteiten, management en organisatie te vatten dat gericht is om integriteit te bevorderen en

¹ Noordelijke Rekenkamer. (2022). Onderzoeksprogramma Noordelijke Rekenkamer 2023-2026. Noordelijke Rekenkamer.

² Met het bijvoeglijke naamwoord morele benadrukken we dat het om belangwekkende zaken van goed en kwaad, van wat hoort en niet hoort, gaat. Een voorbeeld van een morele norm is dat een persoon een ander persoon geen geweld aan mag doen. Een voorbeeld van een norm (niet moreel) is bijvoorbeeld het gebruik met mes en vork te eten, of op tijd (niet te laat) te komen voor een afspraak.

³ Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.

⁴ Rohr, John A. (geciteerd in Huberts, L.W.J., 2005). (1989). Ethics for Bureaucrats. an Essay on Law and Values. New York and Basel: Marcel Dekker.

⁵ Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.

⁶ In dienst van Gedeputeerde Staten respectievelijk Provinciale Staten (griffie).

integriteitsschendingen tegen te gaan. In het inventariserende deel van het onderzoek hebben wij nog niet de integriteitssystemen van de afzonderlijke fracties in Provinciale Staten in kaart gebracht. Dit tweede, verdiepende, deel spitsen we toe op de werking van de integriteitssystemen in de praktijk.

Uit het inventariserende onderzoek blijkt onder meer dat de provincies beschikken over verschillende gedragscodes en protocollen waarin regels staan over bijvoorbeeld hoe om te gaan met uitnodigingen en geschenken. Verschillende functionarissen hebben een rol bij integriteit binnen de provincies. Te denken valt hierbij aan coördinatoren, vertrouwenspersonen en leidinggevend. Uit de jaarverslagen Integriteit blijkt dat het aantal meldingen voor de ambtelijke organisatie laag is.⁷

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek de integriteitssystemen van de provincies en de werking daarvan in de praktijk te evalueren. Daarnaast doen we dat ook met betrekking tot eigen integriteitsregels die Statenfracties hanteren in aanvulling op wat binnen Provinciale Staten is vastgelegd.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de werking van de integriteitssystemen van de drie Noordelijke provincies doeltreffend en welke aanvullingen hebben de Statenfracties op het provinciale integriteitssysteem?

Deze deelvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de inhoud en strekking van het integriteitssysteem van de provincies en is op alle niveaus (ambtelijke organisatie, bestuur en politiek) een volwaardig integriteitssysteem aanwezig?
2. In hoeverre zijn medewerkers, Statenleden, Commissarissen van de Koning en gedeputeerden bekend met de gedragscode, het beleid, en de protocollen die op hen van toepassing zijn en de bewustwordingsactiviteiten die voor hen worden georganiseerd?
3. Hoe gaan medewerkers, Statenleden, Commissarissen van de Koning en gedeputeerden in de praktijk om met de gedragscode, het beleid, de protocollen en bewustwordingsactiviteiten?
4. Wat gebeurt er als er handelingen aan het licht komen die strijdig zijn met het integriteitsbeleid? Ervaren betrokkenen drempels om (potentieel) niet-integer gedrag bespreekbaar te maken en eventueel een melding daarover te doen?
5. Hoe geven fracties vorm aan integriteit in aanvulling op wat voor Provinciale Staten is vastgelegd?

⁷ Provincie Drenthe, Jaarverslag Integriteit 2020, 2021 en 2022, provincie Fryslân, Jaarverslag Integriteit 2020, 2021 en 2022, provincie Groningen, Jaarverslag Integriteit 2020, 2021 en 2022.

2. Aanpak van het onderzoek

2.1 Plan van aanpak

Het onderzoek gaat over het huidige (=2023) integriteitssysteem. Waar relevant nemen we ook ontwikkelingen en gebeurtenissen uit eerdere jaren mee. De meeste codes en protocollen zijn jaren eerder vastgesteld.

Deelvraag 1:

Onder een volwaardig integriteitssysteem verstaan wij een systeem dat voldoet aan het normenkader uit bijlage 1. Wij gingen in het inventariserende deel van dit onderzoek bij de provincie na hoe het integriteitssysteem er per onderdeel (ambtelijke organisaties, bestuur en politiek) van de provincie uitziet. Dat deden we door het beoordelingskader in bijlage 1 in tabelvorm naar de provincies te sturen met het verzoek dit in te vullen, de antwoorden te onderbouwen, aan te vullen met documenten en toe te lichten. Naar aanleiding daarvan voerden we meerdere gesprekken om eventuele onduidelijkheden weg te nemen.

Deelvraag 2 en 3:

We houden een enquête onder medewerkers en mensen die op basis van een opdrachtovereenkomst werkzaamheden verrichten bij de provincie. Ook houden we groepsgesprekken met Statenleden. Daarnaast zullen we interviews houden met bestuurders, de Commissaris van de Koning en met functionarissen bij wie meldingen binnen horen te komen om na te gaan hoe gesprekken verlopen indien betrokkenen vragen stellen of waarnemingen delen. Het gaat dan bijvoorbeeld om leidinggevendenden, vertrouwenspersonen, integriteitscoördinatoren, HR-medewerkers en arbo-artsen. Bij gesprekken betrekken we waar nodig externe expertise. We vragen bij de provincie de vaststellingsovereenkomsten op van de afgelopen vier jaar om een beeld te krijgen hoe veel mensen de provincie met een regeling hebben verlaten. Hierbij kijken we ook naar de jurisprudentie, daar waar het medewerkers betrof van de drie noordelijke provincies. Gedacht kan worden aan ontslag- en strafzaken. We proberen interviews af te nemen bij oud-medewerkers, -bestuurders, -Statenleden en -opdrachtnemers. Om verder een beeld te krijgen van hoe de provincie omgaat met integriteitsvraagstukken, leggen we een aantal casusposities voor met de vraag hoe zij hiermee omgaan als dit daadwerkelijk zou gebeuren. Deze casus baseren we waar mogelijk op waar gebeurde situaties die in het verleden plaatsvonden binnen de provincies en daarbuiten.

Deelvraag 4:

Om deze deelvragen te beantwoorden zullen we diverse methoden toepassen. We nemen vragen hierover op in de enquête en stellen vragen tijdens de interviews. We zullen literatuuronderzoek doen om theorieën te bestuderen over mogelijk ervaren drempels bij potentiële melders. Wellicht bestaan er wetenschappelijke publicaties over drempels die potentiële melders moeten nemen voordat zij daadwerkelijk overgaan tot het melden van niet-integer gedrag in hun organisatie. We vragen bij de provincies op wat het karakter van de meldingen is die in de afgelopen vier jaar zijn gedaan.

Deelvraag 5:

Om deze deelvraag te beantwoorden doen we een schriftelijke uitvraag bij alle Statenfracties. We zullen daarin onder meer vragen of ze (of hun partij) aanvullende regels hebben opgesteld en zo ja welke, waarom ze dat hebben gedaan, op welke wijze ze die hebben vastgelegd en hoe ze erop toezien dat fractieleden zich eraan houden en welke maatregelen er zijn als dat niet gebeurt. Indien nodig gaan we hierover in gesprek met de fractievoorzitters.

2.2 Externe expertise

We zullen bij de uitvoering van dit onderzoek samenwerken met professor Leo Huberts en universitair hoofddocent André van Montfort, beiden gelieerd aan de Vrije Universiteit (VU) te Amsterdam. Zij zijn gespecialiseerd in onderzoek naar de kwaliteit en integriteit van besturen en publiceren daar al decennia regelmatig over.

Leo Huberts (<https://research.vu.nl/en/persons/leo-wjc-huberts>)

Leo Huberts is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de VU Amsterdam, betrokken bij de VU-onderzoeksgroep 'Quality of Governance' en internationaal actief als cochair van de mondiale IIAS Study Group 'Quality of Governance'. Zijn onderzoek betreft de 'quality, integrity and ethics of governance'. Hij is auteur en redacteur van vele boeken en artikelen, onder andere over lokale integriteitssystemen.

André van Montfort (<https://research.vu.nl/en/persons/ajgm-van-montfort>)

André van Montfort is bestuurskundige en jurist, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de VU Amsterdam en vanuit de VU-onderzoeksgroep 'Quality of Governance' betrokken bij diverse projecten en publicaties over (lokale) integriteitssystemen. Zijn aandacht gaat ook uit naar de relatie tussen integriteit en recht.

2.3 Planning

Zoals we eerder beschreven hangt een inventariserende onderzoek (deel 1) samen met dit verdiepende onderzoek (deel 2). De gegevens die we in de inventarisatie verzamelden analyseren we en verwerken we in dit onderzoek onder deelvraag 1. We stellen een nota van bevindingen op en op basis daarvan stellen we een eindrapport op met conclusies en aanbevelingen. Op hoofdlijnen ziet de planning er dan als volgt uit.

Onderdeel onderzoek	Periode
Opstellen onderzoeksplan deel 2	November - december 2023
Vaststellen onderzoeksplan deel 2	20 december 2023
Uitvoeren feitenverzameling deel 2	Januari – mei 2024
Vaststellen Nota van Bevindingen deel 2	19 juni 2024
Ambtelijk hoor en wederhoor deel 2	Juni – juli 2024
Opstellen eindrapport	Augustus 2024
Vaststellen eindrapport	4 september 2024
Bestuurlijk hoor en wederhoor	September – oktober 2024
Aanbieding eindrapport	November 2024

Bronnen

- Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.
- Noordelijke Rekenkamer. (2022). Onderzoeksprogramma Noordelijke Rekenkamer 2023-2026. Noordelijke Rekenkamer.
- Provincie Drenthe, Jaarverslag Integriteit 2020.
- Provincie Drenthe, Jaarverslag Integriteit 2021.
- Provincie Drenthe, Jaarverslag Integriteit 2022.
- Provincie Fryslân, Jaarverslag Integriteit 2020.
- Provincie Fryslân, Jaarverslag Integriteit 2021.
- Provincie Fryslân, Jaarverslag Integriteit 2022.
- Provincie Groningen, Jaarverslag Integriteit 2020.
- Provincie Groningen, Jaarverslag Integriteit 2021.
- Provincie Groningen, Jaarverslag Integriteit 2022.
- Rohr, John A. (geciteerd in Huberts, L.W.J., 2005). (1989). Ethics for Bureaucrats. an Essay on Law and Values. New York and Basel: Marcel Dekker.

Bijlage 1:

Beoordelingskader

Dit normenkader is ontwikkeld door onderzoekers van de Vrije Universiteit en eerder succesvol toegepast bij onderzoek naar integriteitssystemen op organisatieniveau en bij decentrale overheden.⁸

Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen

1. Aandacht voor integriteit (*agenderen*)

1.1 op alle niveaus en binnen alle geledingen van de organisatie

1.2 als onderdeel van het personeelsbeleid (selectie⁹, introductie (eed/belofte/beëdiging), werkoverleg¹⁰)

1.3 in relatie en communicatie met de omgeving (samenleving, belanghebbenden)

1.4 investering in integriteit via voldoende middelen (geld, tijd en expertise)

Duidelijkheid over integriteit(sbeleid) (*specificeren*)

2.1 heldere omschrijving/definitie van de visie op integriteit, met aandacht voor 'integritisme'¹¹

2.2 een maatschappelijk gemotiveerd (waarden en normen), samenhangend en geoperationaliseerd integriteits(beleids)plan verduidelijkt en ondersteunt die visie;

Ethisch leiderschap (*committeren*)

3.1 managers en politieke ambtsdragers vertonen zelf voorbeeldgedrag op het gebied van integriteit (moral person);

3.2 managers en politieke ambtsdragers zijn toegankelijk en open naar medewerkers¹² over integriteitsdilemma's als ook duidelijk bij schendingen (sancties);

3.3 managers en politieke ambtsdragers vertonen leiderschap met visie op en verlenen doorlopende steun voor het integriteitssysteem (moral manager).

⁸ Zie onder andere Hoekstra, A., Huberts, L. en A. Van Montfort. (2021). Lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen: wat er is en wat daarvan te leren valt. Vrije Universiteit Amsterdam.

⁹ Bij bestuur kan gedacht worden aan de selectie van gedeputeerden en Commissaris van de Koning. Bij politiek kan gedacht worden aan de selectie van Provinciale Statenleden.

¹⁰ Bij bestuur kan gedacht worden aan bestuursoverleggen. Bij de politiek kan gedacht worden aan informerende bijeenkomsten (bijvoorbeeld introductieprogramma's) of informele overleggen.

¹¹ Integritisme houdt in dat integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is. Waar het de definiëring van integriteit betreft, gaat het dan in het bijzonder om het overdrijven van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden die niet van morele aard zijn. Het gaat bij integriteit dus niet om iets onbeduidends, alledaags (zoals etiquette) of om naleving van technische normen. De normen en waarden die in het geding zijn bij integriteit, doen er toe. Ze zijn belangwekkend of zelfs wezenlijk voor de persoon of organisatie. (Huberts 2005, p. 17).

¹² Ambtenaren, griffiemedewerkers, fractiemedewerkers, etcetera.

Evenwichtige integriteitsstrategie (*balanceren*)

4.1 serieuze aandacht voor zowel het bevorderen van het integriteitsbewustzijn (waarden-georiënteerd) als het tegengaan van integriteitsschendingen (regel- en sanctie georiënteerd);

4.2 ook aandacht voor de onderlinge samenhang (en onderlinge afhankelijkheid) van de waarden- en regelgeoriënteerde benaderingen en instrumenten;

Maatregelen en instrumenten m.b.t. integriteit (organiseren)

5.1 Gedragscode

- de ambtelijke organisatie, het bestuur en de politiek beschikken over (een) duidelijke gedragscode(s)

- werknemers (en externe belanghebbenden) en politieke ambtsdragers zijn betrokken bij de ontwikkeling van de code(s)

- de code(s) wordt (worden) goed gecommuniceerd (is beschikbaar en bekend), intern en extern

5.2 Regelgeving integriteit

- duidelijke regels met betrekking tot bijvoorbeeld geschenken, nevenwerkzaamheden, declaraties, inkoop/aanbesteding, vergunningverlening, vertrouwelijke informatie en het melden van integriteitsschendingen;

- deze regels zijn beschikbaar en bekend onder de medewerkers en politieke ambtsdragers en externe belanghebbenden

5.3 Integriteit in personeelsbeleid

- in werving-, selectie en screening (procedures) nadrukkelijk aandacht voor integriteit¹³

- aandacht voor integriteit in periodieke (personeels)gesprekken en -beleid

5.4 Integriteitstraining

- integriteitstrainingen worden regelmatig aangeboden voor en bijgewoond door politieke ambtsdragers, managers en medewerkers¹⁴ (met aandacht voor vervolgbijeenkomsten)

5.5 Advies, melding en onderzoek m.b.t. integriteitsdilemma's en -schendingen

- aanwezigheid van en bekendheid met vertrouwenspersonen voor advies en meldingen

- heldere vormgeving van integriteitsonderzoek naar schendingen, via interne (en externe) meldprocedures, duidelijkheid over de onderzoekseenheid en een onderzoeksprotocol

- heldere communicatie over integriteitsonderzoeken met de betrokken medewerkers, politieke ambtsdragers, afdelingen (incl. 'nazorg') en de organisatie;

5.6 Registratie en rapportage

- centrale registratie en rapportage van de meldingen van (vermoedens van) misstanden en (de uitkomsten van) integriteitsonderzoeken

5.7 Risicoanalyse

- periodieke risicoanalyses voor de bewustwording van kwetsbare processen en functies

5.8 Integriteitsbureau of -functionaris (centrale actor)

- een integriteitsbureau of -functionaris met uitdrukkelijke taken m.b.t. de invulling, uitvoering en afstemming van het integriteitssysteem en beleid (voor ambtelijke organisatie / bestuur / politiek)

¹³ Dat geldt ook voor de selectie van gedeputeerden en Commissaris van de Koning.

¹⁴ Inclusief griffiemedewerkers en fractiemedewerkers.

- het integriteitsbureau of -functionaris wisselt kennis en ervaringen uit over integriteitsbevordering met andere organisaties en/of in (intern) netwerkverband

Kritische reflectie en evaluatie (reflecteren)

6.1 het integriteitsstelsel en -beleid (voor ambtelijke organisatie / bestuur / politiek) wordt periodiek gemonitord/geëvalueerd gericht op de feitelijke implementatie (incl. de bekendheid) van het beleid, als ook de effectiviteit/werking ervan met van daaruit ook het actualiseren en verbeteren van het beleid op de agenda.

6.2 over de resultaten van het integriteitssysteem en -beleid (en integriteitsschendingen) (voor ambtelijke organisatie / bestuur / politiek) wordt open en transparant gecommuniceerd met de samenleving en externe belanghebbenden

Bijlage 2:

Onderzoeksfasen

Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons>, onder 'Werkwijze').

Fase	Activiteit
Onderzoeksopzet	De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen. <u>Resultaat</u> : onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen.
Uitvoering: Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten. De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit. De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK. Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op <u>feitelijke</u> correctheid (de provincie krijgt <u>vijf weken</u> om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.
Uitvoering: Analyse en beoordeling	Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het <u>eindrapport</u> . Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.
Afronding Bestuurlijke reactie Nawoord Openbaarmaking	Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. <u>NB</u> . Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport. Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS. <u>NB</u> . Dat betekent dus, dat <u>alle voorgaande stappen betrouwbaar</u> zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.