

Onder een vergrootglas


Integriteitsbeleid Provinciale Staten van Drenthe

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Onder een vergrootglas

Integriteitsbeleid Provinciale Staten van Drenthe



Opstellers	Edwin de Jong, Klaas Kwakkel en Anke Pietersma
Portefeuillehouder	Jan van der Bij / Anneke Beukers
Datum	10 maart 2025

Voorwoord

Geïnspireerd door de Algemene Rekenkamer en enkele decentrale rekenkamers doet de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar het integriteitsbeleid van de provincie. Integriteit is een onderwerp dat zeer in de belangstelling staat. Voor u ligt een eerste deelrapport: het deelrapport over de vormgeving en de uitwerking van het integriteitsbeleid van Provinciale Staten en de fracties daarin.

Uit het onderzoek blijkt, dat de Commissarissen van de Koning, samen met de griffiers, een sleutelrol vervullen op het thema integriteit. Zij agenderen dat, vervullen een vertrouwensrol en brengen gedurende een Statenperiode het onderwerp integriteit voortdurend onder de aandacht.

Het systeem van integriteitsregels en activiteiten ter bevordering van integriteit is grotendeels op orde, mede door de actieve bemoeienis van de eerder genoemde sleutelfiguren. Of het integriteitssysteem effectief is, is helaas lastiger vast te stellen: adequate informatie ontbreekt. Onze aanbevelingen hebben daarom betrekking op het jaarlijks aandacht besteden aan integriteit (bijvoorbeeld met het publiceren van een jaarverslag) en het systematisch in beeld brengen van de inspanningen en activiteiten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Doel daarvan is waakzaam te zijn en verder te leren wat werkt of niet werkt.

We menen dat ons rapport behulpzaam zal zijn bij verdere activiteiten en ontwikkelingen op het gebied van integriteitsbeleid en zo de benodigde voortdurende aandacht op dit thema kan ondersteunen. Het is belangrijk te blijven leren van ervaringen; ook daarom is het belangrijk die vast te leggen.

We danken eenieder voor de samenwerking.

Anneke Beukers

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	2
Conclusies en Aanbevelingen	4
Aanleiding en vraagstelling	4
Conclusies.....	5
Aanbevelingen	7
1. Inleiding	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Doel- en vraagstelling.....	10
1.3 Beoordelingskader	11
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	12
1.5 Leeswijzer.....	12
2. Provinciale Staten.....	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 ‘Aandacht: integriteit op de agenda’.....	13
2.3 ‘Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd’	14
2.4 ‘Ethisch leiderschap: integriteit gemanaged’	14
2.5 ‘Integriteitsstrategie: evenwicht in aanpak’	15
2.6 ‘Maatregelen: integriteitsinstrumenten’	15
2.7 ‘Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd’	17
2.8 Weerslag van gevoerde gesprekken	17
2.9 Samenvatting	19
3. Afzonderlijke Statenfracties	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Aanpak uitvraag	21
3.3 Resultaten uitvraag	21
3.4 Samenvatting	22
Bronnenlijst.....	23
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	24
Bijlage 2: Onderzoeksfasen	25
Bijlage 3: Beoordelingskader	26

Conclusies en Aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Overheidshandelen en het gedrag van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers liggen onder een vergrootglas. Dat handelen en dat gedrag moeten deugen. Zo niet, dan kun je de overheid niet vertrouwen. Het vertrouwen van burgers in de overheid is toch al aan de lage kant.¹ Integriteitsschendingen, zoals fraude, belangenverstrengeling, maar ook ongewenste omgangsvormen, kwamen altijd al voor. De aandacht voor integriteit, in het bijzonder voor wat in de volksmond grensoverschrijdend gedrag wordt genoemd, nam de laatste jaren echter explosief toe. Die toename kan niet los worden gezien van de internationale #Metoo-beweging en recente schandalen bij onder andere TheVoice en Ajax. Daarnaast lijkt de toon van het maatschappelijke en politieke debat te verharden. Ook dat raakt aan integriteit omdat het over (onheuse) omgangsvormen gaat. Alle reden dus om te onderzoeken hoe de drie Noordelijke provincies hun integriteitsbeleid hebben vormgegeven. Wat doen zij om integer handelen te bevorderen en integriteitsschendingen tegen te gaan, werkt dat, en zijn er wellicht verbeteringen mogelijk?

We hanteren het begrip integriteitssysteem om het geheel aan initiatieven, regelingen, beleid, activiteiten, management en organisatie te vatten dat gericht is op het bevorderen van integriteit en het tegengaan van integriteitsschendingen.

Over de loop van dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is de integriteitssystemen van de provincies en de werking daarvan in de praktijk te evalueren. Vanuit praktische overwegingen onderscheiden we in dit onderzoek een afzonderlijk integriteitssysteem voor:

1. de ambtelijke organisatie;
2. het College van Gedeputeerde Staten;
3. Provinciale Staten als geheel;
4. individuele Statenfracties.

In de praktijk lopen de systemen in elkaar over. Oorspronkelijk was het de bedoeling om in één overkoepelend eindrapport in te gaan op alle vier de integriteitssystemen. Het onderzoek naar de systemen van de ambtelijke organisatie en het College van Gedeputeerde Staten loopt echter forse vertraging op. Omdat de andere delen afgerond zijn besloten we die onderdelen middels deze rapportage al naar buiten te brengen.

¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.ipsos-publiek.nl/trend/vertrouwen-in-de-overheid/>, geraadpleegd op 9 oktober 2024.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de werking van het integriteitssysteem van Provinciale Staten van Drenthe doeltreffend en welke aanvullingen hebben de Drentse Statenfracties hierop?

Conclusies

De hoofdconclusie van dit deelonderzoek naar de werking van de integriteitssystemen van Provinciale Staten als geheel en de afzonderlijke Statenfracties is de volgende:

Het integriteitssysteem van Provinciale Staten is redelijk volledig. We kunnen echter niet met zekerheid zeggen of het doeltreffend werkt, omdat Provinciale Staten weinig registreren over integriteitsvraagstukken. Dat lijkt logisch: er waren nauwelijks meldingen. Tegelijkertijd voeren Statenleden wel (advies)gesprekken met Commissaris van de Koning of griffier over mogelijke integriteitskwesaties. Elementen die aandacht behoeven zijn een overkoepelend integriteitsbeleidsplan, een jaarverslag en bewustwordingsactiviteiten en integriteitstrainingen voor Statenleden.

Voor acht Drentse fracties geldt dat het integriteitsbeleid van de eigen landelijke partij van toepassing is. Dat beleid kent vaak dezelfde onderdelen als dat van de Staten als geheel. Twee van deze fracties hebben eigen aanvullende regels en afspraken, bijvoorbeeld dat fractieleden tekenen voor hun eigen integriteit. Drie fracties geven aan geen integriteitsbeleid te hebben.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek.

Deelvraag 1: Wat is de inhoud en strekking van het integriteitssysteem van Provinciale Staten en is op alle niveaus is een volwaardig integriteitssysteem aanwezig bij Provinciale Staten?

Belangrijke elementen van een volwaardig integriteitssysteem zijn aanwezig. Er is een gedragscode voor Drentse Statenleden die verduidelijkende praktijkvoorbeelden bevat. De Commissaris van de Koning (CvdK) en de griffier worden als vertrouwenspersoon voor Statenleden gezien (inzake integriteitsvraagstukken). De griffie organiseert collectieve kennis- en bewustwordingssessies over integriteit, zoals een dilemmatraining. In de Statenperiode 2019-2023 ging het om twee bijeenkomsten. In de huidige Statenperiode werd eind 2023 de eerste bijeenkomst georganiseerd. Deelname aan die activiteiten is vrijwillig. Daarnaast is integriteit onderdeel van de introductie voor Statenleden en kennismakingsgesprekken tussen Statenleden en de CvdK en griffier. Volgens de gedragscode dient de code iedere Statenperiode te worden geëvalueerd. De griffie gaf aan dat dit na de zomer van 2024 zal gebeuren. Voor zover de rekenkamer kan overzien is dat nog niet gebeurd. Een (overkoepelend) integriteitsbeleidsplan en een protocol hoe om te gaan met meldingen ontbreken. Ook leggen Provinciale Staten geen publieke verantwoording af over de resultaten van het gevoerde integriteitsbeleid (bijvoorbeeld via een jaarverslag integriteit).

Deelvraag 2: In hoeverre zijn Statenleden en de Commissaris van de Koning bekend met de gedragscode, het beleid, en de protocollen die op hen van toepassing zijn en de bewustwordingsactiviteiten die voor hen worden georganiseerd?

De CvdK en griffier zijn goed bekend met de elementen van het integriteitssysteem. Uit het groeps gesprek dat wij voerden met Statenleden kwam naar voren dat de gedragscode niet bij alle Statenleden bekend is.² De geïnterviewde Statenleden weten wel dat zij met een (mogelijke) integriteitsvraag bij de CvdK en de griffier terecht kunnen. Zij beschouwen de griffie als goed voorportaal. De griffier zet dan eventueel de stap naar de CvdK. Niet bij alle Statenleden is bekend hoe de CvdK en griffier een vermoeden van een integriteitsschending afhandelen. Die werkwijze is inderdaad (nog) niet vastgelegd. De CvdK en de griffier handelen indien mogelijk en gewenst informatieve vragen die eenvoudig af te doen zijn, in eerste instantie zelfstandig af. In tweede instantie kan 'opgeschaald' worden waarbij de griffier de CvdK betreft, de CvdK en de griffier in overleg treden, ook met de betrokkene om feiten te verifiëren en waar nodig te komen tot een oplossing. De griffie gaf aan deze werkwijze formeel vast te (laten) leggen in de geactualiseerde gedragscode, in de vorm van een 'escalatieladder'. De bevroegde Statenleden zijn bekend met de bewustwordingsactiviteiten die georganiseerd worden. Volgens hen kan er vaker een dag of activiteit over integriteit georganiseerd worden.

Deelvraag 3: Hoe gaan Statenleden en de Commissaris van de Koning in de praktijk om met de gedragscode, het beleid, de protocollen en bewustwordingsactiviteiten?

De CvdK en de griffier vormen de spil binnen het integriteitssysteem van Provinciale Staten. De CvdK wordt (samen met de griffier) gezien als vertrouwenspersoon voor Statenleden en is zich bewust van haar voorbeeldrol. De CvdK streeft onder andere in kader van de integriteit na laagdrempelig bereikbaar te zijn voor Statenleden. Ook de geïnterviewde Statenleden zeggen zich bewust te zijn van hun voorbeeldrol op het gebied van integriteit. Zij gaven aan alert te zijn op (schijn van) belangenverstremgeling, bijvoorbeeld bij de verdeling van woordvoerderschappen. Tevens gaven zij aan het belangrijk te vinden dat er op regelmatige basis aandacht is voor integriteitsbeleid en -bewustzijn, waarbij het ook van belang is dat iedereen actief deelneemt.

Deelvraag 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?

Een aantal Statenleden heeft wel eens een casus met betrekking tot integriteit met de CvdK of de griffie besproken. De geïnterviewde Statenleden zeggen elkaar binnen de fractie wel aan te spreken op mogelijke integriteitskwesaties. Statenleden van andere fracties aanspreken vinden zij veel lastiger.

² De Statenleden die deelnamen aan het groeps gesprek vertegenwoordigen vijf fracties met in totaal 28 zetels. Tijdens de uitvraag onder de Statenfracties over het eigen integriteitsbeleid vroegen we of (iemand namens) de fractie bereid was deel te nemen aan het groeps gesprek. Vier fracties gaven aan dat liever niet te willen. Eén van die vier kon niet vanwege vakantie; de overige drie gaven geen duidelijke reden. De overige 11 fracties hebben we uitgenodigd voor het groeps gesprek.

Deelvraag 5: Hoe geven fracties vorm aan integriteit in aanvulling op wat voor Provinciale Staten is vastgelegd?

Deze vraag probeerden we te beantwoorden door een uitvraag te doen bij Statenfracties en door middel van een groepsgesprek met Statenleden. Elf van de vijftien fracties reageerden op de uitvraag. Uit de reacties blijkt dat landelijk beleid (van de partij) op acht fracties van toepassing is. Twee van deze fracties hebben eigen aanvullende regels en afspraken, bijvoorbeeld dat fractieleden tekenen voor hun eigen integriteit. Drie fracties hebben geen integriteitsbeleid.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Provinciale Staten, zorg voor een overkoepelend integriteitsbeleidsplan. Leg daarin de elementen van het integriteitssysteem (gedragscode, escalatieladder zodra deze er is, kennis- en bewustwordingssessie, etc.) vast en beschrijf de relatie daartussen. Houd het integriteitsplan periodiek tegen het licht en actualiseer het aan de hand van opgedane ervaringen en nieuwe inzichten.

Een overkoepelend integriteitsbeleidsplan draagt bij aan bekendheid van en duidelijkheid over het integriteitssysteem voor Provinciale Staten. Het beschrijft op hoofdlijnen de instrumenten waarmee Provinciale Staten het integriteitsbewustzijn wensen te bevorderen en integriteitsschendingen willen tegengaan. Tevens kunnen de al aanwezige instrumenten worden vastgelegd in dit plan.

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, organiseer minimaal eenmaal per jaar een bijeenkomst of activiteit met betrekking tot integriteit.

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens zoals die werd geuit in het groepsgesprek met Statenleden. Bovendien benadrukt deze aanbeveling het belang van actief en blijvend aandacht geven aan het thema integriteit, zoals verwoord in de door Provinciale Staten in 2017 aangenomen motie om een jaarlijkse integriteitsdag te houden.³ Noodzakelijk is dat iedereen hier actief en verplicht aan deelneemt.

Aanbeveling 3: Provinciale Staten, laat de griffie jaarlijks een jaarverslag integriteit opstellen.

Hiermee laten Provinciale Staten aan de buitenwereld zien dat zij (open zijn over) integriteit serieus nemen. Uiteraard kan het jaarverslag geen informatie bevatten die herleidbaar is tot individuen. Het jaarverslag zou in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:

- aantal georganiseerde integriteitsbijeenkomsten en aantal Staten(commissie)leden dat deelnam;
- aantal gesprekken dat CvdK en/of griffier (in hun rol als vertrouwenspersoon) voerden met Statenleden over mogelijke integriteitskwesaties en het type kwestie waar die gesprekken over gingen;

³ Provinciale Staten van Drenthe. (2017) Motie Jaarlijkse Integriteitsdag M2017-23. Aangenomen door Provinciale Staten van Drenthe.

- aantal meldingen vermoeden integriteitsschending, het type schending waar melding betrekking op had en of er (na onderzoek) daadwerkelijk sprake was van een schending.

Aanbeveling 4: Provinciale Staten, stel een gecertificeerde externe vertrouwenspersoon aan zodat Statenleden, indien zij dat wensen, hier terecht kunnen voor het bespreken van een (potentiële) integriteitskwestie en/of advies willen.

Nu is de vertrouwensfunctie en de meldfunctie belegd bij de CvdK. Als iemand met een (vermeende) integriteitskwestie geconfronteerd wordt en een beroep doet op een vertrouwenspersoon, dan is het gangbaar dat de vertrouwenspersoon ondersteuning biedt en meedenkt over de stappen die deze persoon kan nemen. Hij kan de persoon ook voorbereiden op vragen en beoordelingscriteria die in een vervolgtraject, als de persoon besluit een melding te doen, aan de orde komen. Alles draait om deze potentiële melder en de uiteindelijke regie ligt bij die persoon zelf. Een meldpunt en de CvdK als hoeder van de bestuurlijke integriteit in het bijzonder bewaken vooral de integriteit van de organisatie (Provinciale Staten in dit geval). Als het daadwerkelijk tot een melding komt, dan is het aan de CvdK (eventueel in samenspraak met de griffier) om de melding te beoordelen, en zo nodig te onderzoeken. De taken die voortvloeien uit beide rollen kunnen strijdig zijn met elkaar.⁴ Deze aanbeveling voorziet ook in de situatie waarbij een vermoeden van integriteitsschending zich richt op de CvdK.

Kader I: vertrouwenspersonen ambtelijke organisatie ook beschikbaar voor Friese Statenleden

Ook voor Friese Statenleden fungeren de Commissaris van de Koning (CvdK) en de griffier als vertrouwenspersoon. Statenleden (en fractiemedewerkers) kunnen echter ook de gecertificeerde vertrouwenspersonen en de bedrijfsmaatschappelijk werker benaderen waar ook de medewerkers van de ambtelijke organisatie een beroep op kunnen doen. Dat is een bewuste keuze, omdat het onwenselijk is als griffier en/of CvdK in een lastig parket komen als zij bij integriteitskwesties als vertrouwenspersoon moeten optreden en eventuele meldingen moeten beoordelen.

⁴ Mede gebaseerd op De Graaf, G. (2007). Wat valt er over melden te melden? Vrije Universiteit Amsterdam en Huis voor Klokkeluiders. (2023). Vertrouwenspersoon. Huis voor Klokkeluiders.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer deed onderzoek naar de werking van het provinciale integriteitssysteem. We hanteren het begrip integriteitssysteem om het geheel aan initiatieven, regelingen, beleid, activiteiten, management en organisatie te vatten dat gericht is op het bevorderen van integriteit en het tegengaan van integriteitsschendingen.

We onderscheiden in dit onderzoek een afzonderlijk integriteitssysteem voor:

1. de ambtelijke organisatie;
2. het College van Gedeputeerde Staten;
3. Provinciale Staten als geheel;
4. individuele Statenfracties.

In deze eerste rapportage behandelen wij de integriteitssystemen van Provinciale Staten als geheel en die van afzonderlijke fracties. In een latere rapportage gaan we in op de integriteitssystemen van het College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. Dan volgt nog een eindrapportage met het antwoord op de hoofdvraag (zie paragraaf 1.2).

1.1.1 Wat is integriteit?

Voor het begrip integriteit sluiten we aan bij onderstaande benadering:

Een benadering van integriteit is dat een integer persoon zich gedraagt conform geldende morele⁵ waarden, normen, en (spel)regels.⁶ 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.”⁷ 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.⁸ Volgens deze benadering vallen onheuse omgangsvormen ook onder niet-integer gedrag.

Tabel 1 bevat negen soorten integriteitsschendingen.⁹

⁵ 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 andere 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.

⁶ Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.

⁷ Rohr, John A. (geciteerd in Huberts, L.W.J.C., 2005). (1989). Ethics for Bureaucrats. an Essay on Law and Values. New York and Basel: Marcel Dekker.

⁸ Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.

⁹ Gebaseerd op Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam en Huberts, L.W.J.C. in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Veranderingen in het integriteitsdenken en integriteitsbeleid in Nederland. Vrije Universiteit Amsterdam.

Tabel 1: Negen soorten integriteitsschendingen (bron: Huberts)

Soort integriteitsschending	Omschrijving
Corruptie	Als ambtenaren, bestuurders of politici in hun functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijk financiële of andere (materiële of immateriële) voordelen van derden te verwerven (=omkoping). Daarbij kan het ook gaan om indirecte persoonlijke gunsten of voordelen, bijvoorbeeld voor de eigen politieke partij, familie of vrienden (=favoritisme). Van corruptie kan aangifte worden gedaan bij de politie. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om ambtenaren die informatie uit overheidssystemen doorverkopen aan criminelen (criminele ondermijning).
Fraude of diefstal	Als ambtenaren, bestuurders of politici persoonlijk profiteren ten koste van de overheid. Het gaat om onrechtmatige onttrekkingen van geld, goederen of diensten. Het verschilt van corruptie, want er is geen andere partij bij betrokken. Van fraude, diefstal en verduistering kan aangifte worden gedaan bij de politie.
Dubieuze beloften of giften	Als ambtenaren, bestuurders of politici giften in ontvangst nemen of beloften doen, zonder dat de tegenprestatie duidelijk is. Het aanvaarden van dergelijke persoonlijke giften of het doen van beloften valt in de categorie (potentieel) laakbaar gedrag.
Belangenconflicten (inclusief belangenverstremming en de schijn ervan)	Als ambtenaren, bestuurders of politici andere belangen hebben die (mogelijk) in strijd zijn met de uitoefening van het publieke ambt. Ook de <u>schijn</u> van belangenverstremming dient vermeden te worden. Het kan in dit verband ook gaan om de belangen van een (criminele) (belangen)organisatie die het gevolg zijn van het (succesvol) ondermijnen van de betrokken ambtenaar, bestuurder of politicus.
Misbruik van bevoegdheden	Als ambtenaren, bestuurders of politici laakbare middelen inzetten om doelen te bereiken, bijvoorbeeld door bevoegdheden te misbruiken, of illegale middelen in te zetten.
Informatiemisbruik of manipulatie van informatie	Als ambtenaren, bestuurders of politici informatie gebruiken voor persoonlijke belangen en/of opvattingen ten koste van het publieke belang. Er zijn talrijke soorten: -bewust onjuiste informatie verspreiden; -bewust onvolledige informatie verspreiden; -bewust informatie lekken (vertrouwelijke informatie verspreiden); -bewust informatie als vertrouwelijk bestempelen terwijl die in zijn aard niet vertrouwelijk is; -bewust beïnvloeden van externe onderzoeken om een onwelgevallige boodschap te camoufleren.
Wanprestatie en verspilling	Als ambtenaren, bestuurders of politici nalatig, onoplettend of onverschillig gebruik maken van overheidsmateriaal, tijd en overheidsfinanciën of als zij expres minder of helemaal niet effectief, efficiënt en rechtmatig functioneren.
Onheuse omgangsvormen / grensoverschrijdend gedrag	Als ambtenaren, bestuurders of politici laakbaar gedrag vertonen in de omgang met collega's, cliënten of het publiek, bijvoorbeeld door intimiderend of discriminerend gedrag te vertonen.
Wangedrag in privé sfeer	Als ambtenaren, bestuurders of politici zich in hun vrije tijd misdragen of strafbare dingen doen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is 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 hetgeen 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 integriteitstelsel?

Deze deelvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de inhoud en strekking van het integriteitstelsel van de provincies en is op alle niveaus (ambtelijke organisatie, bestuur en politiek) een volwaardig integriteitstelsel 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-inteiger 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?

In deze rapportage beantwoorden we de (onderdelen van) deelvragen die van toepassing zijn op Provinciale Staten als geheel en op afzonderlijke Statenfracties.

1.3 Beoordelingskader

Een volledig integriteitstelsel zou moeten voldoen aan de volgende vereisten:¹⁰

1. aandacht voor integriteit binnen alle geledingen en op alle niveaus van de organisatie;
2. duidelijkheid over de betekenis van integriteit;
3. ethisch leiderschap;
4. evenwicht in de aanpak (balans tussen waarden-georiënteerd en regel-georiënteerd);
5. het op orde hebben van de organisatie (instrumenten en methoden);
6. voortdurend kritisch reflecteren op wat werkt.

Bijlage 3 bevat een nadere uitwerking van deze onderdelen.

¹⁰ 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. P.21.

1.4 Aanpak van het onderzoek

We pakten dit deelonderzoek als volgt aan.

We plaatsten de onderdelen uit het uitgebreide beoordelingskader (bijlage 3) in een tabel en verzochten de griffie deze tabel in te vullen voor het onderdeel 'Provinciale Staten als geheel'. Vervolgens voerden we een gesprek met de griffie om eventuele onduidelijkheden en aanvullende vragen te behandelen. In aanvulling hierop voerden we een interview met de Commissaris van de Koning.

Daarnaast schreven wij alle Drentse Statenfracties aan met het verzoek om drie vragen te beantwoorden over het eigen integriteitsbeleid. We stuurden ook een bijlage mee met aspecten uit het uitgebreide beoordelingskader (bijlage 3). Na het oorspronkelijke verzoek stuurden wij per fractie nog maximaal drie herinneringen (indien zij nog niet hadden gereageerd). Ook voerden we een groepsgesprek met Statenleden waarin we meer te weten hoopten te komen over de werking in de praktijk van het integriteitsbeleid van Provinciale Staten als geheel en dat van eigen fracties (indien van toepassing).

Bij de uitvoering van dit onderzoek werkten we samen met professor Leo Huberts en universitair hoofddocent André van Montfort, beiden gelieerd aan de Vrije Universiteit 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 Vrije Universiteit 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 Vrije Universiteit 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.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het integriteitssysteem van Provinciale Staten als geheel. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.7 lopen we de zes vereisten langs van het beoordelingskader. Hoofdstuk 3 gaat in op het eigen integriteitsbeleid van afzonderlijke Statenfracties.

2. Provinciale Staten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het integriteitssysteem van Provinciale Staten van Drenthe. Aan de hand van de zes vereisten uit het beoordelingskader, waarbij de titels van de paragrafen 2.2 tot en met 2.7 de normen betreffen, toetsen we het integriteitssysteem van Provinciale Staten. Hierbij gaan we in op wat er voor Provinciale Staten daadwerkelijk is geregeld op het gebied van integriteit. In hoofdstuk 3 beschrijven we of, en zo ja, welke aanvullende regelingen afzonderlijke Statenfracties hebben.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij voor het onderdeel ‘politiek’ antwoord op deelvragen één, twee en drie:

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?*

2.2 ‘Aandacht: integriteit op de agenda’

De griffier en de Commissaris van de Koning (CvdK) zeggen aandacht te hebben voor integriteitsvraagstukken. De griffier en adjunct-griffier voeren overleg over integriteit met de CvdK, de voorzitter van het presidium en de voorzitter van de werkgeverscommissie als er een potentiële integriteitskwestie aan de orde is. Daarbij vormt Bureau Integriteit (BING)¹¹ de vaste helpdesk van de griffier. BING voert ook de vaste integriteitsscan van kandidaat-gedeputeerden in opdracht van Provinciale Staten uit. Bij de introductie van nieuwe Statenleden (en bijzondere commissieleden) schenkt de griffie expliciet aandacht aan integriteit via de eed/gelofte, de toetsing van de geloofsbrieven en een workshop. Na de meest recente Statenverkiezingen voerden de griffier en de CvdK gezamenlijk kennismakingsgesprekken met Statenleden. Daarin ging het onder andere over integriteit. Na de verkiezingen kwamen er veel nieuwe Statenleden met relatief weinig politieke ervaring, dus zij moesten onder meer alert gemaakt worden op het

¹¹ BING is een bureau dat onderzoek verricht en trainingen en adviezen verzorgt rondom integriteit en omgangsvormen (bron: <https://www.bureauintegriteit.nl/over-ons>, benaderd op 7 september 2023).

feit dat ze nevenfuncties moeten melden. De gesprekken zijn volgens de griffier goed bevallen. Op de website van het Drents Parlement staan de nevenfuncties van Statenleden. De griffie zegt dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor ontwikkelingen en investeringen in integriteit.

2.3 ‘Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd’

De Gedragscode die van toepassing is op Statenleden, wil duidelijkheid geven over wat de wet van hen vraagt.¹² De code beoogt in eerste instantie Statenleden te beschermen tegen onnodige misstappen. Het is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met “onnodige”.¹³ Er is geen duidelijke omschrijving of definitie van integriteit opgenomen in de code. Wel bevat de code verduidelijkende praktijkvoorbeelden.

In de code staat dat deze op drie punten strenger is dan de wet, te weten:

- de code verplicht Statenleden ertoe niet alleen belangenverstrengeling en corruptie te voorkomen, maar ook de schijn daarvan tegen te gaan waar dat kan;
- de code draagt Statenleden ertoe op hun financiële belangen bekend te maken;
- de code hanteert een ‘nee, tenzij’-beleid ten aanzien van het aannemen van geschenken.

Mede op verzoek van Provinciale Staten nam de griffie praktijkvoorbeelden op in de code. In de code wordt verwezen naar een motie waarbij bij de behandeling daarvan is uitgesproken dat Provinciale Staten voortaan een jaarlijkse integriteitsdag houden. In de vorige bestuursperiode (2019-2023) vonden 2 bijeenkomsten plaats. In de huidige bestuursperiode vond de eerste bijeenkomst omtrent integriteit plaats op 24 november 2023 met Geerten Boogaard en The Big Mo.¹⁴ De griffie gaf aan dat er in 2024 een verdieping op deze module zal plaatsvinden. Per oktober 2024 is niet bekend of deze bijeenkomst inmiddels heeft plaatsgevonden, en zo ja, hoe deze bijeenkomst in zijn werk ging.¹⁵

2.4 ‘Ethisch leiderschap: integriteit gemanaged’

Naast de gedragscode organiseert de griffie collectieve kennis- en bewustwordingssessies die het bewustzijn van Statenleden over integriteit dienen te vergroten. Deelname aan deze bijeenkomsten is niet verplicht, volgens de griffie is het de eigen verantwoordelijkheid van Staten- en Commissieleden. Alle betrokkenen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor

¹² Provinciale Staten van Drenthe. Gedragscode Integriteit Provinciale Staten Drenthe 2019. Vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe.

¹³ De griffie kon dit niet verduidelijken.

¹⁴ The Big Mo maakt improvisatietheater op maat voor bedrijven en scholen. Met energie en humor betrekken de acteurs medewerkers en leerlingen bij ieder gewenst thema. <https://www.thebigmo.nl/>

¹⁵ De griffie kon dit niet verduidelijken.

het handhaven van de gedragscode, aldus de griffie. De CvdK en de griffier handelen indien mogelijk en gewenst informatieve vragen, bijvoorbeeld over nevenfuncties van Statenleden, die eenvoudig af te doen zijn, in eerste instantie zelfstandig af. Deze werkwijze is nog niet vastgelegd. Dat gaat volgens de griffie wel gebeuren. Zie ook paragraaf 2.6.

Fractievoorzitters bespreken in het presidium incidenteel (onwenselijk) gedrag dat plaatsvond in commissie- of Statenvergaderingen (conform artikel 5 van de gedragscode).

Volgens de griffie is tot op heden nauwelijks sprake van schendingen van de gedragscode. Aanvullende vragen, zoals hoe vaak hier precies sprake van is, om wat voor type kwestie het ging en hoe zulke gevallen dan werden afgehandeld of opgelost, wilde de griffie niet beantwoorden (“gelet op de geldende wet- en regelgeving (AVG) gaan wij niet in op de (zeer) incidentele casuïstiek”).

2.5 ‘Integriteitsstrategie: evenwicht in aanpak’

Om te bevorderen dat Provinciale Statenleden zelf integer voorbeeldgedrag vertonen, hanteert de griffie de Gedragscode voor Provinciale Staten. Verder organiseert de griffie kennis- en bewustwordingssessies. Integriteitsschendingen worden tegengegaan door de Gedragscode te volgen. De griffie zegt aandacht te schenken aan de onderlinge samenhang (en onderlinge afhankelijkheid) van de waarden- en regelgeoriënteerde benaderingen en instrumenten, omdat er volgens de griffie zonder gedeelde visie op belangrijke waarden geen sprake kan zijn van effectieve regelgeving.

Als voorbeeld noemt de griffie de totstandkoming van de Gedragscode 2019 van Provinciale Staten. Bij de voorbereiding daarop werden eerst de gewenste waarden besproken en daarna de bijbehorende regels (en handhaving daarvan). Op basis van de beantwoording door de griffie wordt niet duidelijk met wie deze zaken werden besproken. De griffie gaf aan dat de concrete totstandkoming van de gedragscode 2019 niet meer precies te achterhalen is (“door de huidige wet- en regelgeving mogen dergelijke persoonsgegevens niet bewaard blijven”). Wel gaf de griffie aan dat Statenleden en bijzondere commissieleden waren uitgenodigd.

2.6 ‘Maatregelen: integriteitsinstrumenten’

Provinciale Statenleden zijn betrokken bij de ontwikkeling van de gedragscode. Voorafgaand aan de uitwerking en behandeling van de code in Provinciale Staten was er onder meer een dilemmatraining. In de gedragscode staan regels met betrekking tot:

- het voorkomen van (schijn van) belangenverstremming (inclusief regels voor de omgang met nevenactiviteiten);
- het voorkomen van (schijn van) corruptie;

- het aannemen van geschenken;
- het accepteren van faciliteiten en diensten van anderen;
- het accepteren van uitnodigingen voor werkbezoeken, lunches, diners en recepties;
- het accepteren van reizen en verblijven;
- het gebruik van provinciale faciliteiten en financiële middelen;
- de omgang met informatie;
- de onderlinge omgang en de gang van zaken tijdens de vergaderingen;
- de vaststelling en handhaving van de gedragscode.¹⁶

Binnen de gedragscode wordt gewerkt met toelichtingen en met praktijkvoorbeelden. De provincie publiceert nevenfuncties van Statenleden op haar website.

De griffie organiseert collectieve kennis- en bewustwordingssessies die het bewustzijn over integriteit bij Statenleden dienen te vergroten. In de vorige bestuursperiode (2019-2023) vonden twee bijeenkomsten plaats: op 11 december 2019 en 3 november 2021. In 2020 en (eerste helft) 2022 zijn vanwege de covidpandemie geen fysieke bijeenkomsten georganiseerd. De bijeenkomsten die door konden gaan organiseerden Provinciale Staten in samenwerking met BING en stonden o.a. in het teken van een dilemmatraining. De griffie gaf aan dat de precieze programma's niet meer beschikbaar zijn. Provinciale Staten zien integriteitsbijeenkomsten als vertrouwelijk en daarom vinden ze in beslotenheid plaats. In de huidige bestuursperiode vond de eerste bijeenkomst omtrent integriteit plaats op 24 november 2023 met Geerten Boogaard en The Big Mo.¹⁷ De griffie gaf aan dat er in 2024 een verdieping op deze module zal plaatsvinden. Per oktober 2024 is niet bekend of deze bijeenkomst inmiddels heeft plaatsgevonden, en zo ja, hoe deze bijeenkomst in zijn werk ging.¹⁸

De CvdK en de griffier worden als vertrouwenspersoon (inzake integriteitsvraagstukken) gezien.¹⁹ Als er een (mogelijke) integriteitsvraag bij de CvdK of de griffier binnenkomt dan volgen zij in beginsel het volgende stappenplan:²⁰

- “Voor zover mogelijk en gewenst (informatieve vraag die eenvoudig is af te doen) handelen de CvdK en griffier de vraag in eerste instantie zelfstandig af.
- In tweede instantie kan er worden ‘opgeschaald’ (er is een vermoeden van handelen in strijd met de gedragscode): de griffier doet melding van de vraag bij de CvdK en de CvdK betreft de griffier.
- De commissaris en de griffier treden in overleg en bepalen of er sprake is of zou kunnen zijn van een schending van de gedragscode 2019 en/of verordening vergoedingen, en of er eventueel (voor-)onderzoek benodigd is. Desgewenst wordt opdracht gegeven voor een (vertrouwelijk) feitenonderzoek. Signaal, vermoeden en vervolgstappen worden in een korte

¹⁶ Provinciale Staten van Drenthe. Gedragscode Integriteit Provinciale Staten Drenthe 2019. Vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe.

¹⁷ The Big Mo maakt improvisatietheater op maat voor bedrijven en scholen. Met energie en humor betrekken de acteurs medewerkers en leerlingen bij ieder gewenst thema. <https://www.thebigmo.nl/>

¹⁸ De griffie kon dit niet verduidelijken.

¹⁹ Zij zijn niet gecertificeerd vertrouwenspersoon.

²⁰ Overgenomen uit de informatieve reactie op de concept-nota van bevindingen van de griffie Drenthe, 26 september 2024.

- vertrouwelijke/persoonlijke aantekening van de griffier vastgelegd t.b.v. intern vervolgberaad.
- Er vindt een gesprek tussen het drietal plaats over het vermoeden (betrokkene, CvdK en griffier). Doel is feiten te verifiëren en indien nodig te komen tot een oplossing (opheffing van de schending).
 - Bij een voortgezet vermoeden van handelen in strijd met de gedragscode wordt melding gedaan bij de fractievoorzitter. Desgewenst vindt er een gesprek plaats tussen de betrokkene, fractievoorzitter, CvdK en griffier.
 - Leidt deze melding niet tot opheffing van de schending, start een formeel (extern) traject. Welk traject dit is, is afhankelijk van de specifieke situatie.

De adjunct-griffier, de voorzitter van het presidium en de voorzitter van de werkgeverscommissie zijn niet betrokken. De juridisch medewerker van de griffie is desgewenst klankbord voor de griffier en Bureau Integriteit (BING) incidenteel helpdesk.”

Deze werkwijze is nog niet formeel vastgelegd. De griffie liet weten dat het de bedoeling is dat dit gebeurt bij de evaluatie van de gedragscode.

Provinciale Staten laten structureel risicoanalyses uitvoeren, namelijk na iedere PS-verkiezing voor de benoeming van kandidaat-gedeputeerden. Over de uitkomsten hiervan voert de CvdK vervolgens de (vertrouwelijke) gesprekken met de kandidaten.

2.7 ‘Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd’

Provinciale Staten evalueren de gedragscode in beginsel iedere Statenperiode, conform artikel 6.3 van de gedragscode. In de aanloop naar het opstellen van de gedragscode in 2019 organiseerde de griffie een workshop voor Provinciale Staten over integriteit. Die leverde input op voor de gedragscode.

De evaluatie en actualisatie van de Gedragscode PS Drenthe 2019 die nog op het programma staat, zullen Provinciale Staten in een Statencommissie en Provinciale Staten behandelen. Wanneer exact is onbekend. Het is de bedoeling dat daar ook de inzichten en resultaten van een bijeenkomst over agressie en intimidatie bij zullen worden betrokken. De griffie gaf aan dat er ook behoefte was en is aan aanvullende regels en/of verduidelijking van bestaande. Dat zal ook worden meegenomen in de actualisatie van de gedragscode. In hoeverre er in deze evaluatiemomenten aandacht wordt geschonken aan de feitelijke implementatie en de effectiviteit van het beleid is onduidelijk.

2.8 Weerslag van gevoerde gesprekken

De Commissaris van de Koning heeft een voorname rol in het bevorderen van de integriteit. Artikel 175 lid 2 Provinciewet luidt immers als volgt: “De commissaris bevordert de bestuurlijke

integriteit van de provincie.” In deze paragraaf beschrijven we hoe de Commissaris deze rolinvulling ziet met betrekking tot integriteit bij Provinciale Staten aangevuld met de zienswijze van de griffier die ook aanwezig was bij het gesprek.. We belichten ook de ervaringen van Statenleden met het provinciale integriteitsbeleid dat op hen van toepassing is.

2.8.1 Commissaris van de Koning

De Commissaris gaf aan dat integriteit in alle mensen zou moeten zitten. De Commissaris en de griffie geven mensen mee op hun antenne te letten. Bij nieuwe Statenleden benadrukt zij wat het is om eindverantwoordelijk te zijn. De griffier, de provinciesecretaris en de CvdK stellen de grote lijnen vast. De Commissaris is vraagbaak voor de top, gedeputeerden en de griffier. Daarnaast staat zij ook open voor vragen van inwoners over integriteit. Er wordt veel informeel besproken waarbij de CvdK kijkt met welke collega zij oplossingen kan aanreiken. De gedragscodes voor bestuur, ambtelijke organisatie en Provinciale Staten zijn uit elkaar gehaald in 2019, maar in de praktijk is het één integriteitsbeleid aldus de griffier. Het is van belang om mensen duidelijk te maken dat je altijd alert moeten blijven. De Commissaris gaf aan dat er enorme interesse is voor het thema integriteit en dat dat blijkt uit het feit dat alle Gedeputeerden en Statenleden een gesprek voeren met haar. De code voor Statenleden staat los van het integriteitsbeleid dat individuele fracties hebben. Zowel voor commissarissen als voor griffiers is er een kring actief waar integriteit ook wel eens op de agenda staat en dat fungeert als klankbord. Gevraagd naar de rol van de CvdK naast die van de griffier binnen het integriteitsbeleid, gaven beiden aan dat ze de CvdK zien als bovenste sport van de ladder en dat de griffier het meeste afvangt. De griffie organiseert jaarlijks een bewustwordingsbijeenkomst die, naar aanleiding van een door Provinciale Staten aangenomen motie, ook gaat over ondermijning. De gedragscode wordt geëvalueerd en daarna opnieuw voorgelegd aan Provinciale Staten, aldus de griffier. Er is geen monitoringssysteem voor integriteit, de CvdK en de griffie houden niet bij hoe vaak en op welke wijze integriteitskwesties aan de orde zijn. Het zou volgens hen te snel herleidbaar kunnen zijn. Als er met betrekking tot een situatie die wordt voorgelegd iets moet gebeuren, dan bespreken CvdK en griffier dat met elkaar en delen ze dat ook met degene die de situatie voorlegde. Op basis van ervaring met de huidige werkwijze zal de nieuwe gedragscode een ladder bevatten. Afhankelijk van wat Statenleden voorleggen, kan de CvdK de provinciesecretaris, iemand van BING of een accountant betrekken bij het vervolg, waarbij het van belang is de feiten helder te hebben.²¹

2.8.2 Statenleden²²

Op 17 juli 2024 voerden wij een groepsgesprek met vijf Drentse Statenleden van verschillende partijen.

We begonnen het gesprek met een algemene vraag naar hun visie op (de inhoud en betekenis van) integriteit. De Statenleden gaven aan dat het belangrijk is te voorkomen dat er sprake is van (de schijn van) belangenverstremgeling. De fracties letten bij de verdeling van woordvoerderschap op mogelijke (verstremgeling van) belangen. Dat is volgens hen soms ook lastig, omdat je iemand

²¹ Gebaseerd op een gesprek met de Commissaris van de Koning van Drenthe, 25 juni 2024.

²² Gebaseerd op een groepsgesprek met vijf Statenleden, 17 juli 2024.

op een dossier wilt hebben met kennis over de materie. Daarnaast letten de fracties op meestemmen als een lid belangen heeft bij het betreffende besluit. Binnen de fracties van de Statenleden die deelnamen aan het groeps gesprek heerst openheid om onder meer woordvoerderschap en meestemmen te bespreken. Statenleden van andere fracties aanspreken vinden zij veel lastiger.

Statenleden zijn niet allen bekend met de inhoud van de gedragscode. Ze vinden het van belang dat ieder Statenlid zich bewust is van integer handelen, daar kan de gedragscode behulpzaam in zijn. De gedragscode is in de vorige Statenperiode opgesteld. De geïnterviewde Statenleden vinden dat de code geactualiseerd moet worden en daarbij zou het goed zijn te praten over waar de grens ligt als het gaat om gedrag dat anderen schaadt.

Een aantal Statenleden zegt wel eens een casus met betrekking tot integriteit met de CvdK of de griffie te hebben besproken. Hoe een eventueel vervolproces eruit ziet is niet bij iedereen bekend.

De geïnterviewde Statenleden vinden dat er vaker een dag of activiteit over integriteit georganiseerd moet worden. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij Statenlid.nu. Er zijn wel activiteiten in het kader van integriteit, maar niet iedereen doet daar aan mee. Daarnaast hangt het ook af van de inbreng van de deelnemers of iets succesvol is.

De Statenleden zien de griffie als goed voorportaal voor het bespreken van een mogelijke integriteitsschending. De griffier zet dan eventueel de stap naar de CvdK.

De Statenleden gaven aan binnen hun eigen fractie integriteitsbeleid te hebben, dat in sommige gevallen strenger is dan de gedragscode.

De geïnterviewde Statenleden denken dat het behulpzaam kan zijn als er op regelmatige basis aandacht is voor integriteitsbeleid en -bewustzijn, waarbij je ervoor moet zorgen dat iedereen deelneemt. De verharding van de samenleving maakt volgens hen ook dat integriteit belangrijk is.

2.9 Samenvatting

- Binnen Provinciale Staten is bij de CvdK (en griffier) aandacht voor integriteit, onder andere bij de eed/gelofte, de toetsing van geloofsbrieven, kennissessies en in kennismakingsgesprekken met Statenleden. Communicatie met de samenleving of belanghebbenden over aan integriteit gerelateerde thema's komt beperkt voor. Volgens de griffie is er voldoende budget voor investeringen en ontwikkelingen in integriteit.
- De Gedragscode Integriteit Provinciale Staten Drenthe 2019 is van toepassing op Statenleden. Mede op verzoek van Provinciale Staten voegde de griffie verduidelijkende voorbeelden toe aan de gedragscode. We troffen geen overkoepelend integriteitsbeleidsplan aan. Tot en met 2024 was er geen vastgelegd stappenplan beschikbaar waarin staat hoe CvdK en griffier

omgaan met een vermoedelijke integriteitsschending. De griffie zegt dit te ontwikkelen en vast te (laten) stellen bij de evaluatie van de gedragscode.

- De gedragscode is beschikbaar voor Statenleden. Uit het groeps gesprek dat wij voerden met Statenleden kwam naar voren dat de gedragscode niet bij alle Statenleden bekend is. Ook is niet voor alle Statenleden bekend hoe de CvdK en griffier een vermoeden van een integriteitsschending afhandelen.
- De CvdK en griffier vormen de spil binnen het integriteitsbeleid van Provinciale Staten. Zij zijn goed bekend met de elementen van het integriteitssysteem. De CvdK wordt (samen met de griffier) gezien als vertrouwenspersoon voor Statenleden en is zich bewust van haar voorbeeldrol. Ook de geïnterviewde Statenleden zeggen zich bewust te zijn van hun voorbeeldrol op het gebied van integriteit. Zij gaven aan alert te zijn op (schijn van) belangenverstrengeling, bijvoorbeeld bij de verdeling van woordvoerderschappen.
- De griffie geeft aan aandacht te schenken aan de onderlinge samenhang (en onderlinge afhankelijkheid) van het bevorderen van het integriteitsbewustzijn enerzijds en het tegengaan van integriteitsschendingen anderzijds, bijvoorbeeld in het proces dat leidde tot de totstandkoming van de gedragscode voor Provinciale Staten.
- De griffie organiseert collectieve kennis- en bewustwordingssessies die het bewustzijn over integriteit bij Statenleden dienen te vergroten. In de vorige bestuursperiode werden er twee sessies georganiseerd, in de huidige tot nu toe één. Deelname aan deze bijeenkomsten is niet verplicht, volgens de griffie is het de eigen verantwoordelijkheid van Staten- en Commissieleden. Volgens de geïnterviewde Statenleden kan er vaker een dag of activiteit over integriteit georganiseerd worden.
- Voor Statenleden fungeren de CvdK en de griffier als vertrouwenspersoon. De griffier en CvdK zien de CvdK als bovenste sport van de ladder, de griffier vangt het meeste af. Zij fungeren ook als meldpunt. Als er sprake is van een vermoeden van integriteitsschending bepalen zij gezamenlijk welke vervolgstap(pen) nodig is (zijn). De griffie zegt dat zich tot op heden nauwelijks schendingen hebben voorgedaan.
- Volgens de gedragscode dient de code iedere Statenperiode te worden geëvalueerd. De griffie gaf aan dat dit na de zomer van 2024 zou gebeuren. Voor zover de rekenkamer kan overzien is dat nog niet gebeurd. Met alleen een evaluatie van de gedragscode wordt het integriteitssysteem als zodanig niet systematisch geëvalueerd. Provinciale Staten registreren meldingen of schendingen niet en zij rapporteren niet over de resultaten van het gevoerde integriteitsbeleid (bijvoorbeeld via een jaarverslag integriteit). Er is zeer beperkt zicht op de effecten van het integriteitssysteem.

3. Afzonderlijke Statenfracties

3.1 Inleiding

We onderzochten in hoeverre Statenfracties eigen integriteitsbeleid hebben in aanvulling op het integriteitsbeleid voor Provinciale Staten als geheel. Daarmee geven wij antwoord op deelvraag vijf:

Hoe geven fracties vorm aan integriteit in aanvulling op wat voor Provinciale Staten is vastgelegd?

3.2 Aanpak uitvraag

We schreven alle Drentse Statenfracties aan met het verzoek om drie vragen te beantwoorden over het eigen integriteitsbeleid:

1. Heeft uw fractie een eigen integriteitsbeleid?
2. Zo ja, wat is de reden dat uw fractie een eigen integriteitssysteem heeft en hoe ziet dit eruit: welke initiatieven, regelingen, beleid en activiteiten zijn er?
3. Hoe is het geheel aan initiatieven, regelingen, beleid en activiteiten binnen uw fractie georganiseerd?

Als hulp bij de beantwoording stuurden we een bijlage mee met aspecten uit het uitgebreide beoordelingskader (bijlage 3). Na het oorspronkelijke verzoek stuurden wij per fractie, indien nog geen reactie was ontvangen, nog maximaal drie herinneringen.

3.3 Resultaten uitvraag

Elf van de vijftien Statenfracties reageerden op ons verzoek. De fracties van GroenLinks, Forum voor Democratie, Sterk Lokaal Drenthe en Lijst Pormes reageerden niet.

Voor de meeste fracties (acht) geldt dat landelijk integriteitsbeleid (van de partij) op hen van toepassing is. Voor twee van hen geldt dat zij aanvullend daarop specifieke eigen regels of afspraken hebben, bijvoorbeeld dat fractieleden tekenen voor hun integriteit. In het bijzonder de Drentse fractie van D66 kent een uitgebreid eigen integriteitssysteem. Elementen daaruit zijn onder andere eigen vertrouwenspersonen en een eigen Protocol integer en verantwoord gedrag. Iedereen die een functie vervult binnen D66 Drenthe ondertekent dit. In het protocol staan afspraken over integriteit en verantwoord gedrag, inclusief afspraken om pesten, seksuele

intimidatie, discriminatie, agressie en geweld te voorkomen. Het protocol bevat ook een meldstructuur, zodat duidelijk is bij wie mensen terecht kunnen op het moment dat er iets is. Bij de werving van nieuwe fractiemedewerkers en fractieleden is aandacht voor sociale veiligheid en integriteit. In sollicitatiegesprekken met nieuwe medewerkers wordt o.a. gevraagd naar houding, zienswijze en ervaringen ten aanzien van integriteit en worden er ook casussen voorgelegd. Nieuwe medewerkers moeten ook een Verklaring Omtrent het Gedrag overleggen. Ook zijn specifieke verantwoordelijkheden ten aanzien van integriteit belegd bij één medewerker. Denk bijvoorbeeld aan het actualiseren van het integriteitsbeleid als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, het beantwoorden van publieksvragen, het onderwerp agenderen zodat het gesprek over integer en verantwoord gedrag gaande blijft, etc.²³

De volgende fracties gaven aan geen integriteitsbeleid te hebben: PVV, SP en JA21.

3.4 Samenvatting

- Er reageerden elf (van de vijftien) Statenfracties op de uitvraag. Uit de reacties blijkt dat voor acht fracties het landelijke integriteitsbeleid (van de partij) van toepassing is op de betreffende Statenfractie. Twee daarvan hebben eigen aanvullende regels, afspraken of activiteiten.
- Drie Drentse Statenfracties geven aan geen integriteitsbeleid te hebben.

²³ Gebaseerd op een brief van D66 Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer en de reactie van de Drentse D66-fractie dat de inhoud van de brief ook van toepassing is op de Drentse D66-fractie.

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken:

- Brief van D66 Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer. (2024). D66 Fryslân.
- Graaf, G. de (2007). Wat valt er over melden te melden? Vrije Universiteit Amsterdam.
- 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.
- Huberts, L.W.J.C. (2023). Veranderingen in het integriteitsdenken en integriteitsbeleid in Nederland. Vrije Universiteit Amsterdam
- Huberts, L. W. J.C. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huis voor Klokkeluiders. (2023). Vertrouwenspersoon. Huis voor Klokkeluiders.
- Provinciale Staten van Drenthe. (2019). Gedragscode Integriteit Provinciale Staten Drenthe 2019. Vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe.
- Provinciale Staten van Drenthe. (2017). Motie Jaarlijkse Integriteitsdag M2017-23. Aangenomen door Provinciale Staten van Drenthe.

Websites:

- Bureau Integriteit: <https://www.bureauintegriteit.nl/over-ons>
- Ipsos: <https://www.ipsos-publiek.nl/trend/vertrouwen-in-de-overheid/>
- The Big Mo: <https://www.thebigmo.nl/>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Functie

Commissaris van de Koning

Statenlid partij 1

Statenlid partij 2

Statenlid partij 3

Statenlid partij 4

Statenlid partij 5

Plaatsvervangend Statenlid partij 5

Bijlage 2:

Onderzoeksfases

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.

Bijlage 3:

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.²⁴

Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen

Aandacht voor integriteit (*agenderen*)

- 1.1 op alle niveaus en binnen alle geledingen van de organisatie
- 1.2 als onderdeel van het personeelsbeleid (selectie²⁵, introductie (eed/belofte/beëdiging), werkoverleg²⁶)
- 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'²⁷
- 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 medewerkers²⁸ 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).

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Bij bestuur kan gedacht worden aan bestuursoverleggen. Bij de politiek kan gedacht worden aan informerende bijeenkomsten (bijvoorbeeld introductieprogramma's) of informele overleggen.

²⁷ 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).

²⁸ 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 integriteit²⁹

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

5.4 Integriteitstraining

- integriteitstrainingen worden regelmatig aangeboden voor en bijgewoond door politieke ambtsdragers, managers en medewerkers³⁰ (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)

²⁹ Dat geldt ook voor de selectie van gedeputeerden en Commissaris van de Koning.

³⁰ 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



Groningen
Fryslân

Drenthe