

Onder een vergrootglas


Integriteitsbeleid Provinciale Staten van Groningen

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Onder een vergrootglas

Integriteitsbeleid Provinciale Staten van Groningen



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	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 Doel- en vraagstelling.....	11
1.3 Beoordelingskader	12
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	12
1.5 Leeswijzer.....	13
2. Provinciale Staten	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 ‘Aandacht: integriteit op de agenda’.....	14
2.3 ‘Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd’	16
2.4 ‘Ethisch leiderschap: integriteit gemanaged’	16
2.5 ‘Integriteitsstrategie: evenwicht in aanpak’	18
2.6 ‘Maatregelen: integriteitsinstrumenten’	19
2.7 ‘Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd’	21
2.8 Weerslag van gevoerde gesprekken	21
2.9 Samenvatting	24
3. Afzonderlijke Statenfracties	26
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Aanpak uitvraag	26
3.3 Resultaten uitvraag	26
3.4 Samenvatting	27
Bronnenlijst	28
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen	29
Bijlage 2: Onderzoeksfasen	30
Bijlage 3: Beoordelingskader	31
Bijlage 4: Nawoord	34

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 Groningen doeltreffend en welke aanvullingen hebben de Groningse 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. Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van het integriteitssysteem voerden we groepsgesprekken met Statenleden: het aantal Statenleden dat deelnam was te klein om daar duidelijke conclusies over te kunnen trekken. Elementen die aandacht behoeven zijn een overkoepelend integriteitsbeleidsplan, een jaarverslag, een structurele evaluatie en een heldere omschrijving van integriteit.

Op negen Groningse fracties is het integriteitsbeleid van de eigen landelijke partij van toepassing. Dat beleid kent vaak dezelfde onderdelen als dat van de Staten als geheel. Sommige Groningse fracties hebben (aanvullende) eigen regels of activiteiten, zoals het regelmatig organiseren van team-uitjes die zouden bijdragen aan een prettige en open sfeer binnen de fractie waarin dilemma's laagdrempelig besproken kunnen worden.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Sommige vragen konden wij niet (volledig) beantwoorden. De voornaamste oorzaak daarvan is dat er te weinig Statenleden deelnamen aan het groepsgesprek, waardoor er geen duidelijke conclusies aan dit gesprek zijn te verbinden.²

Deelvraag 1: Wat is de inhoud en strekking van het integriteitssysteem van de provincies en is voor Provinciale Staten een volwaardig integriteitssysteem aanwezig?

Belangrijke elementen van een volwaardig integriteitssysteem zijn aanwezig. Er is een gedragscode met een meldingsladder voor Groningse Statenleden. De Commissaris van de Koning

² De Statenleden die deelnamen vertegenwoordigen drie fracties met in totaal 19 zetels. Het is ons niet duidelijk waarom niet een groter aantal Statenleden wilde of kon deelnemen. Tijdens de uitvraag onder de Statenfracties over het eigen integriteitsbeleid vroegen we of (iemand namens) de fractie bereid was deel te nemen aan het groepsgesprek. Eén fractie gaf aan dat liever niet te willen in verband met drukke werkzaamheden. De overige 13 fracties hebben we uitgenodigd voor het groepsgesprek. We boden een moment begin juli, eind augustus en eerste helft september 2024 aan. Die laatste twee momenten waren afgestemd met de griffie.

(CvdK) en de griffier functioneren als vertrouwenspersonen. Daarnaast organiseren Provinciale Staten diverse activiteiten om Statenleden bewuster te maken van mogelijke integriteitsdilemma's. Dat gebeurt onder andere als onderdeel van het introductieprogramma, als onderdeel van de Statentweedaagse, gesprekken tussen Statenleden en CvdK (inclusief kennismakingsgesprekken), een interactieve bijeenkomst over integriteit aan de hand van dilemmakaarten en een training 'omgaan met agressie'.³ Een duidelijke omschrijving van het begrip integriteit en een (overkoepelend) integriteitsbeleidsplan ontbreken. Verder leggen Provinciale Staten geen publieke verantwoording af over de resultaten van het gevoerde integriteitsbeleid (bijvoorbeeld via een jaarverslag integriteit). Evenmin evalueren zij het integriteitsbeleid.

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 blijkt in het gesprek met de rekenkamer goed bekend met de elementen van het integriteitssysteem voor Provinciale Staten. Hij draagt het integriteitsbeleid actief uit en plaatst daarbinnen eigen accenten. Zo nam hij voorafgaand aan de afgelopen verkiezingen het initiatief voor gesprekken met de voorzitters van besturen van de politieke partijen over onder andere integriteitsrisico's van kandidaat-Statenleden. Daarnaast probeert hij in het kader van integriteit laagdrempelig bereikbaar te zijn voor Statenleden en alert te zijn op een goede sfeer waarin Statenleden normaal met elkaar omgaan. Van de drie geïnterviewde Statenleden gaf één aan goed op de hoogte te zijn van de inhoud van het geformaliseerde integriteitsbeleid (gedragscode, meldingsladder, etc.). De anderen stelden dat zij de gedragscode of de meldingsladder wel eens voorbij zagen komen en dat zij zich er in detail in verdiepen of de griffie om advies vragen als er daadwerkelijk iets speelt. De griffie is volgens de geïnterviewde fractievoorzitters van harte bereid mee te denken bij dit soort zaken. De drie bevroegde fractievoorzitters zeggen bekend te zijn met de bewustwordingsactiviteiten die 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. Zo fungeren zij als vertrouwenspersonen voor Statenleden. Hun beider rollen lopen in elkaar over en zijn niet strikt afgebakend. Formeel fungeert de CvdK als meldpunt, regelt een eventueel onderzoek en is verantwoordelijk voor de communicatie over de vervolgstappen richting betrokkenen. De griffier gaf aan niet verder te zijn gekomen dan trede 1: een gesprek met betrokkenen.

Provinciale Staten legden vast dat de gedragscode onderdeel is van het introductieprogramma aan het begin van een nieuwe Statenperiode. Ook verankerden zij dat er jaarlijks een bijeenkomst georganiseerd wordt over het onderwerp integriteit in het algemeen en de gedragscode in het

³ Wij hanteren een ruime definitie van integriteit, waaronder ook onheuse omgangsvormen als en grensoverschrijdend gedrag vallen.

bijzonder. Dit gebeurt in de praktijk ook. De drie geïnterviewde fractievoorzitters zijn tevreden over de werking van het integriteitssysteem en zij noemen weinig concrete verbetermogelijkheden. Vooral het gesprek over integriteit aan de hand van dilemma's wordt door hen als nuttig ervaren. Zij doen naar eigen zeggen actief mee met de bewustwordingsactiviteiten. Het is niet duidelijk of deze observaties breder gelden binnen Provinciale Staten. Eén fractievoorzitter gaf aan het een goede aanvulling te vinden als Statenleden bij een externe vertrouwenspersoon te rade kunnen voor advies: bij iemand die onafhankelijk opereert van de provincie en de (politieke) partij.

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?

De geïnterviewde Statenleden gaven aan geen drempels te ervaren om mogelijk niet-integer gedrag te bespreken met de CvdK of griffier. Vanwege de beperkte deelname van Statenleden aan het groepsgesprek weten we niet in hoeverre dit ook geldt voor andere Statenleden.

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

Deze vraag wilden we beantwoorden door een uitvraag te doen bij Statenfracties en door middel van een groepsgesprek met Statenleden. Acht van de veertien Statenfracties reageerden op de uitvraag. Uit de reacties blijkt dat voor zes fracties het integriteitsbeleid van de eigen landelijke partij van toepassing is. Drie Groningse fracties hebben eigen (aanvullende) regels, afspraken en/of activiteiten, zoals het deelnemen aan alléén die werkbezoeken die bijdragen aan dossieropbouw en/of de voorbereiding op aankomende vergaderingen of het regelmatig organiseren van team-uitjes die zouden bijdragen aan een prettige en open sfeer binnen de fractie waarin dilemma's laagdrempelig besproken kunnen worden. We voerden ook een groepsgesprek met Statenleden. Het aantal deelnemers aan het groepsgesprek was te gering om generaliseerbare uitspraken te doen over de manier waarop fracties invulling geven aan het eigen integriteitsbeleid.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Zorg voor een heldere omschrijving van het begrip integriteit.

Door een heldere omschrijving van integriteit op te stellen wordt het integriteitsbeleid duidelijker: Statenleden weten dan (nog) beter welk gedrag wel en niet door de beugel kan en wat wel onder integriteit valt en wat niet.⁴ Als suggestie voor de invulling van deze aanbeveling kunt u gebruikmaken van de typen integriteitsschendingen uit tabel één (bladzijde 10):

⁴ Mede om 'integritisme' te voorkomen. 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).

- corruptie
- fraude of diefstal
- dubieuze beloften of giften
- belangenconflicten (inclusief belangenverstremgeling en de schijn ervan)
- misbruik van bevoegdheden
- informatiemisbruik of manipulatie van informatie
- wanprestatie en verspilling⁵
- onheuse omgangsvormen / grensoverschrijdend gedrag
- wangedrag in privé sfeer

Een tweede (aanvullende) mogelijkheid is gebruik te maken van verduidelijkende voorbeelden, zoals in de Drentse gedragscode (zie kader I).

Kader I: Praktijkvoorbeelden in de Drentse gedragscode

Mede op verzoek van Provinciale Staten nam de Drentse griffie praktijkvoorbeelden op in de gedragscode die op Drentse Statenleden van toepassing is. In de gedragscode staan regels met betrekking tot:

- het voorkomen van (schijn van) belangenverstremgeling (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.

Op al deze onderdelen bevat de gedragscode verduidelijkende praktijkvoorbeelden.⁶

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, zorg voor een overkoepelend integriteitsbeleidsplan. Leg daarin de elementen van het integriteitssysteem (gedragscode, meldingsladder, activiteit als onderdeel van introductieprogramma en Statentweedaagse, jaarlijkse integriteitsbijeenkomst, dilemmaspel, training omgaan met agressie, gesprekken met partijbesturen voorafgaand aan nieuwe verkiezingen, 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. Voor het dagelijkse provinciale bestuur, de gedeputeerden en CvdK, kent de provincie Groningen wel een integriteitsbeleidsplan, namelijk de (geactualiseerde)

⁵ Wij spreken van 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.

⁶ Provinciale Staten van Drenthe. Gedragscode Integriteit Provinciale Staten Drenthe 2019. Vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe.

beleidscyclus bestuurlijke integriteit.⁷ Dit zou eventueel als voorbeeld kunnen dienen voor het integriteitsbeleidsplan zoals genoemd in de aanbeveling.

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. Dit jaarverslag zou er net zo uit kunnen zien als het jaarverslag integriteit dat de provincie jaarlijks publiceert voor de ambtelijke organisatie. Dit jaarverslag bevat geen informatie 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 integriteitskwes­ties en het type⁸ kwestie waar die gesprekken over gingen;
- 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 vervolgotraject, 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. Hoewel zich dat tot nog toe niet heeft voorgedaan, kunnen de taken die voortvloeien uit beide rollen strijdig zijn met elkaar.⁹ Deze aanbeveling voorziet ook in de situatie waarbij een vermoeden van integriteitsschending zich richt op de CvdK.

Kader II: 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.

⁷ Provincie Groningen. (2023). Memo aan Gedeputeerde Staten betreffende: beleidscyclus bestuurlijke integriteit. Provincie Groningen.

⁸ Hier zou wederom (net als bij aanbeveling 1) aangesloten kunnen worden bij de typering in tabel één.

⁹ Mede gebaseerd op De Graaf, G. (2007). Wat valt er over melden te melden? Vrije Universiteit Amsterdam en Huis voor Klokkenuiders. (2023). Vertrouwenspersoon. Huis voor Klokkenuiders.

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 morele¹⁰ waarden, normen, en (spel)regels.¹¹ 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."¹² 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.¹³ Volgens deze benadering vallen onheuse omgangsvormen ook onder niet-integer gedrag.

Tabel 1 bevat negen soorten integriteitsschendingen.¹⁴

¹⁰ 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.

¹¹ Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.

¹² Rohr, John A. (gecteerd in Huberts, L.W.J.C., 2005). (1989). Ethics for Bureaucrats. an Essay on Law and Values. New York and Basel: Marcel Dekker.

¹³ Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past..... Vrije Universiteit Amsterdam.

¹⁴ Gebaseerd op Huberts, L.W.J.C. (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 belangenverstrengeling 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 belangenverstrengeling 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 dat 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:¹⁵

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.

1.4 Aanpak van het onderzoek

We pakken dit deelonderzoek als volgt aan.

¹⁵ 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.

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 Groningse 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 groeps gesprek 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 Groningen. 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’

Binnen Provinciale Staten is op meerdere niveaus aandacht voor integriteit en integer handelen: binnen Provinciale Staten zelf, de commissies en het presidium. Het gaat dan om het integer handelen van zowel Provinciale Staten als collectief als van individuele leden.

In principe bereidt het presidium besluiten over het integriteitssysteem voor, bijvoorbeeld de actualisatie van gedragscodes of de invoering van een meldingsladder integriteit. Vervolgens besluiten Provinciale Staten er in een Statenvergadering over. Tevens bespreken Statenleden (en fractievertegenwoordigers) alle (concept-)Statenbesluiten vooraf in opiniërende Statencommissievergaderingen. Logischerwijs zal er binnen individuele Statenfracties ook meningsvorming plaatsvinden voorafgaand aan de feitelijke besluitvorming.

In de driehoek van Commissaris van de Koning (CvdK), provinciesecretaris en griffier is aandacht voor integriteit. Dit is niet alleen aan de hand van casussen, maar ook om te zorgen dat er aandacht blijft voor integriteit. Voorbeelden van acties zijn het standaard terugblikken op de

afgelopen vergadercyclus in het presidium en zo nodig nadere afspraken maken. En de op maat gemaakte dilemmakaarten aan de hand waarvan gesprekken over integriteit plaatsvinden.

De CvdK besteedt specifiek aandacht aan integriteit rondom verkiezingen. Voorafgaand aan de afgelopen verkiezingen nam hij het initiatief voor gesprekken met de voorzitters van besturen van de politieke partijen. In deze gesprekken riep hij op aandacht te schenken aan de achtergrond en mogelijke integriteitsrisico's van kandidaat-Statenleden en besprak hij met deelnemers veelvoorkomende dilemma's. Ook besteedde hij aandacht aan bestaande handreikingen. De CvdK deelde in deze gesprekken onder andere de volgende documenten uit:

- infographic 'ruggespraak met jezelf',¹⁶
- handreiking integriteitstoetsing,¹⁷
- Q&A VOG voor politieke ambtsdragers.¹⁸

Deze activiteiten bevielen zo goed dat dit nu is vastgelegd in de beleidscyclus, zodat dit bij nieuwe verkiezingen opnieuw gebeurt.¹⁹

De installatie van nieuwe Statenleden (en fractievertegenwoordigers) na verkiezingen is een belangrijk moment. Het afleggen van de eed of gelofte is voor de bewustwording van (het belang van) integer handelen van belang, van het individuele Statenlid in kwestie en de Staten als collectief.

Daarnaast besteedt de griffie veel aandacht aan bewustwording van integriteitsdilemma's na verkiezingen. Deze activiteiten worden na overleg met en instemming van het presidium georganiseerd. In paragraaf 2.4 noemen we een aantal activiteiten.

In de communicatie met de samenleving schenken Provinciale Staten aandacht aan integriteit (onder andere) via een pagina op de provinciale website: <https://www.provinciegroningen.nl/bestuur-en-organisatie/provinciale-staten/integriteit-en-verantwoording/>. Provinciale Staten publiceren de door het presidium vrijgegeven fractieverantwoordingen.

Provinciale Staten volgen in de communicatie en in de relatie met belanghebbenden zoveel mogelijk de (integriteits-)regels van de ambtelijke organisatie van Gedeputeerde Staten (denk aan procedures rond inkoop en aanbesteding en Bibob). Dit gebeurt niet vaak, maar is bijvoorbeeld aan de orde bij aanbestedingen voor de accountant, het stateninformatiesysteem of de streamingdienst. De ambtelijke organisatie ondersteunt hierbij. Ook bij de inkoop van producten/diensten (bijvoorbeeld debattrainingen voor de introductieperiode) en inhuur van

¹⁶ https://weerbaarbestuur.nl/toolkit/sites/default/files/2019-11/INFOGRAPHIC%20RUGGESPRAAK_V5.pdf (benaderd op 26 september 2023)

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁸ Justis (Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening). (jaartal onbekend). Q&A: VOG voor politieke ambtsdragers. Justis.

¹⁹ Provincie Groningen. (2023). Memo aan Gedeputeerde Staten betreffende: beleidscyclus bestuurlijke integriteit. Provincie Groningen, p.5.

externe deskundigen (bijvoorbeeld expertmeetings) volgen Provinciale Staten de regels van de ambtelijke organisatie.

Provinciale Staten hebben een budget duale taken. Dit budget wordt ingezet voor alle acties en activiteiten, ook op het gebied van integriteit. Een voorbeeld hiervan zijn de op maat gemaakte dilemmakaarten. De griffie vindt dat budget toereikend voor ontwikkelingen en investeringen in integriteit.

2.3 ‘Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd’

In de inleiding van de Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018 staat dat integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Daar hoort verantwoordelijkheid nemen bij en de bereidheid verantwoording af te leggen, aan collega-bestuurders en/of (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger.²⁰ Een heldere omschrijving van integriteit ontbreekt. Provinciale Staten stelden een meldingsladder bij mogelijk niet-integer handelen vast als bijlage van de gedragscode (zie paragraaf 2.6). Provinciale Staten hebben geen afzonderlijk integriteitsbeleidsplan.

2.4 ‘Ethisch leiderschap: integriteit gemanaged’

Provinciale Staten werken actief aan bewustwording van integriteitsdilemma's. In 2023 werden de volgende activiteiten georganiseerd:

- Staten-tweedaagse 2023: bijeenkomst over de staatsrechtelijke rol van Statenleden, gedragscode en integriteit;
- Najaar 2023: nadere kennismaking Statenleden met CvdK (en griffier) via rondetafelgesprekken van maximaal vier Statenleden van verschillende partijen waarin Statenleden hun motivatie om politiek actief te worden met elkaar deelden en vertelden wat zij nodig hadden om succesvol te zijn. Hierin was ook ruimte om integriteitsvraagstukken te bespreken. Onbekend is in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurde.
- Najaar 2023: gesprek integriteit aan de hand van dilemmakaarten²¹ met alle Statenleden;
- Najaar 2023: gesprek/ training omgaan met agressie en agressieprotocol;
- Najaar 2023: uitleg over verordening fractiekostenvergoeding en wijze van verantwoording aan de penningmeesters en fractiemedewerkers van de Statenfracties;
- Jaarlijks worden in het presidium de fractiekostenverantwoordingen besproken en getoetst.

²⁰ Gedragscode integriteit leden van Provinciale staten van Groningen 2018, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR609600/2>.

²¹ Een kaartspel aan de hand waarvan Statenleden dilemma's en de manier waarop integriteit een rol speelt in het Statenwerk kunnen herkennen en bespreken.

Volgens de griffie stimuleren en bevorderen deze activiteiten de bewustwording op het gebied van integriteit en het belang van voorbeeldgedrag van politici in het algemeen en Statenleden in het bijzonder. Dit zou blijken uit het feit dat er deze Statenperiode geen formele meldingen van niet-integer gedrag binnenkwamen en uit het feit dat de Staten een motie aannamen over respectvolle omgangsvormen (zie verderop). Tijdens de hierboven genoemde activiteiten werd geen specifieke aandacht besteedt aan de voorbeeldfunctie van fractievoorzitters en CvdK. De activiteiten zijn niet specifiek geborgd in het integriteitssysteem van Provinciale Staten. Wel is vastgelegd dat de gedragscode onderdeel is van het introductieprogramma aan het begin van een nieuwe Statenperiode. Ook is verankerd dat de Staten (via de griffie) jaarlijks een bijeenkomst organiseren over het onderwerp integriteit in het algemeen en de gedragscode in het bijzonder.

Eventuele integriteitsdilemma's kunnen en worden ook in het presidium (besloten) gedeeld. Daarnaast functioneren de CvdK en de griffier als vertrouwenspersoon voor Statenleden die in een persoonlijk gesprek een dilemma of ervaring willen delen.²² In die gesprekken stimuleren de CvdK en de griffier Statenleden het goede voorbeeld te geven, elkaar aan te spreken op onfatsoenlijk gedrag en vermoedens van integriteitsschendingen te melden. Daarnaast voert de CvdK na verkiezingen kennismakingsgesprekken met Statenleden, ook met Statenleden die een tweede of derde termijn ingaan. Dit zijn de rondetafelgesprekken met maximaal vier Statenleden. In die gesprekken gaat het onder andere over wat het betekent om Statenlid te zijn, dat het een publiek ambt is en dat je normaal (o.a. het vermijden van verbale agressie jegens elkaar en het bevorderen van een respectvolle omgang met elkaar) met elkaar omgaat. De gesprekken dienen er ook toe dat Statenleden het gevoel krijgen bij de CvdK terecht te kunnen. Náást deze kennismakinggesprekken gaat de CvdK ook alle fractievoorzitters langs. Dat zijn één-op-één-gesprekken, maar niet speciaal kennismakinggesprekken (tenzij de fractievoorzitter niet bij de kennismakinggesprekken aanwezig was).

Of Statenleden in de praktijk voorbeeldgedrag vertonen is aan Provinciale Staten zelf om te beoordelen. Tijdens de behandeling van de perspectiefnota 2024 en Voorjaarsmonitor 2023 namen Provinciale Staten een motie aan waarin zij zich uitspreken tegen agressie, omdat Statenleden daar in toenemende mate mee geconfronteerd worden. De tekst van de motie luidt als volgt:

Motie 36 – Respectvolle omgangsvormen

Provinciale Staten van Groningen, in vergadering bijeen op 19 juli 2023,
Spreken het volgende uit:

‘Wij, de Provinciale Staten van Groningen, spreken inhoudelijk met elkaar en gaan op respectvolle wijze met elkaar om. Wij verklaren dat we ons altijd verzetten tegen intimidatie, bedreigingen, discriminatie en elke vorm van haat en scheldpartijen, zowel in het dagelijks leven als ook op de sociale media.

Als wij dit waarnemen bij onze collega’s, ondernemen we actie:

- we nemen persoonlijk contact op om te vragen hoe het gaat;
- we geven in de discussie aan dat dit niet acceptabel is;

²² Zij zijn niet gecertificeerd vertrouwenspersoon.

- bij grote zwaarte nemen we contact op met de griffie of de vertrouwenspersoon; En gaan over tot de orde van de dag.

De indiener van de motie plaatste ook een bord bij het spreekgestoelte tijdens haar woordvoering met een vergelijkbare verklaring die collega-Statelieden, namens hun fractie of op persoonlijke titel, konden ondertekenen.²³ Dit illustreert dat agressief of grensoverschrijdend gedrag een actueel thema is binnen Provinciale Staten en dat voorbeeldgedrag in de Staten (verbale) agressie jegens elkaar kan verminderen en het respectvol omgaan met elkaar kan bevorderen.

Het is bij de griffie niet bekend in hoeverre Statelieden open en toegankelijk zijn naar elkaar en medewerkers over integriteitsdilemma's en eventuele gevolgen van integriteitsschendingen. De meldingsladder bij mogelijk niet-integer handelen (bijlage 1 van de gedragscode) beschrijft de mogelijke gevolgen van integriteitsschendingen (zie paragraaf 2.6).

2.5 'Integriteitsstrategie: evenwicht in aanpak'

Provinciale Staten besteden jaarlijks aandacht aan het (waardengeoriënteerde) integriteitsbewustzijn, middels de activiteiten die in de vorige paragraaf werden genoemd.

Het voorkómen van schendingen wordt o.a. bevorderd door het vastleggen en expliciteren van regels, deze regels bekend te maken en zo nodig/mogelijk een toets hierop uit te voeren. Naast de gedragscode integriteit en de meldingsladder (zie paragraaf 2.6) bij mogelijk niet-integer handelen zijn dat bijvoorbeeld:

- de regels omtrent het afleggen van verantwoording over de uitgaven van de fractiekostenvergoeding in de betreffende verordening: Verordening tot regeling van de financiële ondersteuning van fracties in Provinciale Staten van de provincie Groningen (toets interne accountant en via presidium);
- de regels omtrent declaraties: Verordening van Provinciale Staten van de provincie Groningen houdende regels omtrent de rechtspositie van ambtenaren Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers provincie Groningen 2019 (toets griffie).

In de geplande en spontane gesprekken over integriteit besteedt de griffie aandacht aan de onderlinge samenhang (en onderlinge afhankelijkheid) van de waarden- en regelgeoriënteerde benaderingen en instrumenten. De geplande gesprekken gebeuren in het kader van de introductie van Provinciale Statelieden. De spontane gesprekken vinden bijvoorbeeld plaats naar aanleiding van een incident. Ook gebeurt het dat (de samenhang tussen) waarden- en regelgeoriënteerde

²³ Provinciale Staten van Groningen. (2023). Motie M-36: respectvolle omgangsvormen. Aangenomen door Provinciale Staten (fracties voor: BBB, CDA, D66, GroenLinks, Partij voor de Dieren, PvdA, SP en Volt; fracties tegen: ChristenUnie, Forum voor Democratie, Groninger Belang, Partij voor het Noorden, PVV en VVD) en Provinciale Staten van Groningen. (2023). Handelingen Provinciale Staten 19 juli 2023. Tijdens de beraadslagingen over deze motie gaven de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie aan de tekst in de motie te beschouwen als een persoonlijk voornemen van individuele collega-Statelieden en niet als politiek besluit. Om die reden stemden zij tegen de motie. De VVD-fractie ondertekende het bord wel, van de ChristenUnie is dat niet bekend.

benaderingen en instrumenten ter sprake komen tijdens een gesprek dat in eerste instantie ergens anders over ging, maar waar integriteit ineens een onderwerp blijkt te zijn.

2.6 ‘Maatregelen: integriteitsinstrumenten’

Statenleden waren niet actief betrokken bij het opstellen van de Gedragscode integriteit leden van Provinciale staten van Groningen 2018. Provinciale Staten baseerden de gedragscode op de modelhandreiking van BZK. Zij stelden de gedragscode vast en stelden in 2022 de meldingsladder vast die nu een bijlage vormt van de gedragscode.²⁴ Deze meldingsladder is gebaseerd op de ladder van de provincie Flevoland.²⁵ In de meldingsladder staan de stappen voor het in behandeling nemen van een melding over een Statenlid of fractievertegenwoordiger.²⁶ De code staat op de website en op het stateninformatieportaal. De gedragscode bevat regels met betrekking tot nevenfuncties, vertrouwelijke en geheime informatie, geschenken en uitnodigingen en het gebruik van voorzieningen van de provincie.²⁷

De meldingsladder hanteert de volgende treden:

- Trede nul: inventarisatie van de melding. De CvdK en de griffier overleggen en bepalen of er sprake is van een melding, een eventueel verzoek om anoniem te blijven reëel is, er nader vooronderzoek nodig is, of sprake is van een strafbaar feit, of wordt aangevangen met een gesprek (trede één), of wordt aangevangen met een melding aan de fractievoorzitter (trede twee), of dat wordt aangevangen met een formeel onderzoek (trede vier).
- Eerste trede: gesprek met de betrokkene: dit gesprek heeft twee functies, in de eerste plaats de feiten nagaan en in de tweede plaats mogelijke oplossingen bespreken.
- Tweede trede: melding aan fractievoorzitter.
- Derde trede: gesprek in aanwezigheid van fractievoorzitter. Deze trede kan aan de orde zijn als betrokkene zelf niet onderkent dat sprake is van een mogelijke integriteitsschending.
- Vierde trede, formeel traject: integriteitsonderzoek. De CvdK is opdrachtgever voor een formeel traject, waarbij het onderzoek door een extern adviseur integriteit wordt uitgevoerd. Bij deze trede worden de onderzoeksfasen beschreven van het onderzoek door een externe adviseur integriteit. Er worden twee fasen beschreven: fase 1 de ontvankelijkheidstoets en voorlopige rapportage en fase 2 onderzoek.

Provinciale Staten organiseren jaarlijks een bijeenkomst over het onderwerp integriteit in het algemeen en de gedragscode in het bijzonder. In afstemming met de griffies van alle provincies is gewerkt aan een provincie-overstijgend inwerkprogramma. Statenlid.nu biedt onder meer een leerlijn ‘Weerbaarheid en integriteit’, waarin onder meer een e-learning module zit over integriteit, de handreiking moreel kompas, een webinar integriteit en weerbaarheid, het

²⁴ Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018 ([officielebekendmakingen.nl](https://stateninformatie.flevoland.nl/Documenten/Gedragscode-integer-handelen-Statenleden-en-burgerleden-Provincie-Flevoland-en-meldingsladder-bij-niet-integer-handelen-2024.PDF))

²⁵ <https://stateninformatie.flevoland.nl/Documenten/Gedragscode-integer-handelen-Statenleden-en-burgerleden-Provincie-Flevoland-en-meldingsladder-bij-niet-integer-handelen-2024.PDF>

²⁶ Zie Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018, bijlage 1 de meldingsladder: uitgangspunten.

²⁷ Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR609600/2>.

handboek integriteit voor politiek ambtsdragers van decentrale overheden en dilemmakaarten integriteit politieke ambtsdragers. De griffie monitort deelname aan deze e-learning module niet.

De CvdK en de griffier functioneren voor Statenleden als vertrouwenspersonen. De provincie hanteert de meldingsladder. De griffie geeft aan nooit verder gekomen te zijn dan fase 1: gesprek met betrokkenen. Er vindt geen registratie van meldingen plaats. In geval van een integriteitsonderzoek is sprake van geheimhouding op alles wat te maken heeft met het onderzoek tot het moment van openbaarmaking. De CvdK stelt, voor zover de feiten dit toelaten, de melder en het betrokken Statenlid vertrouwelijk op de hoogte van de aanvang van het onderzoek. Er worden zo weinig mogelijk mensen bij het onderzoek of het overleg daarover betrokken om geen onbedoelde verdenking over een te onderzoeken persoon af te roepen. De CvdK is verantwoordelijk voor de communicatie over de voortgang van het onderzoek. Dit doet de Commissaris in overleg met de griffier.

Vanuit Provinciale Staten vinden bij integriteitsonderzoeken naar kandidaat-gedeputeerden risicoanalyses plaats. Provinciale Staten stellen een integriteitscommissie samen die het geloofsbrievenonderzoek uitvoert. Bij de meest recente benoeming van gedeputeerden (na de verkiezingen in 2023) zag dat proces er als volgt uit (zie kader).

Proces tot benoeming²⁸

De voorgedragen kandidaten leverden een uittreksel uit de basisregistratie personen (BRP) en een Curriculum Vitae (CV) aan. Zij vroegen ook een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan en kregen die allemaal. Tevens werkten de kandidaten mee aan het opstellen van een persoonlijke risicoanalyse. Een extern bureau voerde deze analyse uit in opdracht van de integriteitscommissie. De analyse bestond uit een door de kandidaat in te vullen vragenlijst en een onderzoek op basis van openbare en semi-openbare bronnen. Het bureau bood het onderzoek aan aan de integriteitscommissie die het als belangrijke bron gebruikte voor de gesprekken met kandidaat-gedeputeerden. Voorafgaand aan deze gesprekken kreeg iedere kandidaat de mogelijkheid om één op één met de CvdK te spreken, in zijn rol als vertrouwenspersoon.

Provinciale Staten namen bij de benoeming van de gedeputeerden tevens een motie aan die oproept om bij volgend integriteitsonderzoek (in het kader van de benoeming van gedeputeerden) ook een social media screening uit te voeren.²⁹

Daarnaast zijn risicoanalyses ad hoc aan de orde indien de griffier of CvdK wordt geraadpleegd bij voornemens om een nevenfunctie te aanvaarden of als sprake is van een persoonlijk belang bij beraadslagingen en stemmingen. Binnen de griffie/ondersteuning Provinciale Staten is niet een specifieke functionaris belast met taken omtrent het integriteitssysteem en het -beleid.

²⁸ Provinciale Staten van Groningen. (2023). Verslag van de werkzaamheden van de integriteitscommissie provincie Groningen, vastgesteld op 28 juni 2023.

²⁹ Provinciale Staten van Groningen. (2023). Motie M-33: screening social media als onderdeel van het integriteitsonderzoek. Aangenomen door Provinciale Staten (fracties voor: BBB, CDA, D66, GroenLinks, Partij voor de Dieren, PvdA, SP, Volt, ChristenUnie, Groninger Belang, Partij voor het Noorden en VVD; fracties tegen: PVV en Forum voor Democratie).

2.7 ‘Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd’

Over monitoring en evaluatie van het integriteitssysteem zegt de griffie dat de diverse activiteiten (zie paragraaf 2.4) deels worden herhaald in deze Statenperiode. Aan de hand van concrete casussen, de standaard terugblik op de afgelopen vergadercyclus in het presidium en vragen van Statenleden en fractievertegenwoordigers besteedt zij aandacht aan de werking van het integriteitsbeleid in de praktijk en bepaalt zij wat er eventueel extra nodig is om bewustwording en integer handelen (houding en gedrag) te bevorderen.

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 gaan we dieper in op de rolinvulling van CvdK voor Provinciale Staten. 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 CvdK vindt dat veel dingen die Provinciale Staten in het verleden al goed deden nu op secure wijze zijn geformaliseerd in expliciet integriteitsbeleid. Dat beleid is volgens de CvdK vrij volledig. Hij ziet geen tekortkomingen. Het is wel lastig om te meten of het integriteitsbeleid werkt. Na gesprekken vraagt hij altijd wel of het werkte. Dat probeert hij netjes en resoluut te doen. Logischerwijs zou het effect dan zijn dat Provinciale Staten meer integer opereren, maar dat weet je niet altijd. De CvdK handelt wel vanuit de overtuiging dat de wereld er beter van wordt. Tegelijkertijd kan het desondanks toch gebeuren dat iemand misbruik maakt van iemand die kwetsbaar is zonder dat iemand het heeft gezien.³⁰

Naast de afspraken en regelingen organiseren Provinciale Staten ook bewustwordingsactiviteiten. De CvdK gaf aan dat die activiteiten goed verlopen en dat Statenleden welwillend zijn om deel te nemen. Vanwege de drukke agenda’s zijn echter nooit alle Statenleden erbij.³¹

De CvdK fungeert bovendien als vertrouwenspersoon voor Statenleden. Ook de griffier geniet in Groningen een hoge vertrouwenspositie. Statenleden kunnen zich tevens tot haar wenden. De griffier is over het algemeen wat laagdrempeliger dan de CvdK. Als een Statenlid bij de CvdK komt, is de kans groot dat de griffier de situatie al kent. Hun beider rollen lopen in elkaar over en zijn niet strikt afgebakend. Er is sprake van een open houding en open samenwerking. Na verkiezingen voert de CvdK kennismakingsgesprekken. De open vraag die dan centraal staat is: “hoe ben je hier terechtgekomen?” De CvdK opent daarbij de lijn, geeft zijn mobiele nummer en geeft aan dat als

³⁰ Gebaseerd op een interview met de Commissaris van de Koning van de provincie Groningen op 11 juli 2024.

³¹ Gebaseerd op een interview met de Commissaris van de Koning van de provincie Groningen op 11 juli 2024.

er iets is ze bij hem terecht kunnen. Elk Statenlid weet hem dus te vinden. Statenleden geven voorafgaand aan een vergadering wel eens aan dat ze niet kunnen stemmen, vanwege een (veronderstelde) belangentegenstelling. In veel gevallen moedigt de CvdK Statenleden die komen met een buitengewoon klein persoonlijk belang aan om juist wél te stemmen. Als er twijfel is over het gedrag van een Statenlid, dan voelden collega-Statenleden geen enkele rem om dat met de CvdK te bespreken. In de vorige Statenperiode is dat twee keer gebeurd.³²

Op initiatief van de CvdK is de borrel na de Statenvergadering geherintroduceerd. Volgens de CvdK is het heel belangrijk om gewoon even met elkaar te kunnen praten in een informelere setting. Tijdens één van de vergaderingen in 2024 ontstond er wat hij noemt een ‘bijterige’ sfeer, mensen voelden zich niet veilig. Direct na de Statenvergadering heeft de CvdK dat kunnen de-escaleren. Dat voorkwam bijvoorbeeld dat er vervolgens geruchten ontstonden over deze kwestie. De CvdK is alert op een goede sfeer.³³

Op Groningse Statenleden is de gedragscode en meldingsladder van toepassing (zie paragraaf 2.6). De CvdK speelt een belangrijke rol als zich een melding voordoet. Hij inventariseert samen met de griffier de melding en besluit welke vervolgstap(pen) passend is (zijn). De CvdK zegt dat die rol prima te verenigen is met die van vertrouwenspersoon. In de praktijk heeft de CvdK de meldingsladder (nog) niet hoeven beklimmen. Je zou kunnen kiezen voor een afzonderlijke vertrouwenspersoon voor Statenleden. De CvdK betwijfelt of dat een goed idee is; het maakt hem misschien minder effectief.³⁴

Binnen de kring van burgemeesters en de kring van commissarissen wordt kennis gedeeld. Zo is het gesprek dat de CvdK voert met politieke partijen over de kandidaatstelling overgenomen van een andere CvdK. Binnen de kring worden ook dilemma’s met elkaar gesproken. De CvdK vindt het prettig om te kunnen sparren met iemand met ervaring en leert graag van collega’s die vaker iets meemaken in het kader van integriteit.³⁵

De CvdK blijkt in het gesprek met de rekenkamer goed bekend met de elementen van het integriteitssysteem voor Provinciale Staten. Hij draagt het integriteitsbeleid actief uit en plaatst daarbinnen eigen accenten. Zo probeert hij in het kader van de integriteit laagdrempelig bereikbaar te zijn voor Statenleden en is hij alert op een goede sfeer waarin Statenleden normaal met elkaar omgaan.

2.8.2 Statenleden

Op 10 september 2024 voerden wij een groepsgesprek met de fractievoorzitters van drie Groningse Statenfracties. We begonnen het gesprek met een algemene vraag naar hun visie op (de inhoud en betekenis van) integriteit. Een belangrijk onderdeel dat werd genoemd betreft het bewustzijn dat je als Statenlid moet hebben van wat je doet, wat je positie is en hoe jij of anderen

³² Gebaseerd op een interview met de Commissaris van de Koning van de provincie Groningen op 11 juli 2024.

³³ Gebaseerd op een interview met de Commissaris van de Koning van de provincie Groningen op 11 juli 2024.

³⁴ Gebaseerd op een interview met de Commissaris van de Koning van de provincie Groningen op 11 juli 2024.

³⁵ Gebaseerd op een interview met de Commissaris van de Koning van de provincie Groningen op 11 juli 2024.

dat kunnen gebruiken of misbruiken. Aanvullend werd genoemd dat een open en transparante houding in het omgaan met elkaar en in de fractie belangrijk is. Mogelijke dilemma's over persoonlijke betrokkenheid of belangen dienen eerlijk besproken te worden in de fractie. Er moet een cultuur bestaan van het aanspreken van elkaar. De fractievoorzitters gaven ook aan dat zij, vanuit hun voorbeeldfunctie en -rol, extra streng zijn voor zichzelf. Dat is noodzakelijk om eventueel fractiegenoten aan te kunnen spreken op hun gedrag. Zij zijn vanuit die rol alert op de (de schijn van) belangenverstremming, bijvoorbeeld bij de verdeling van de woordvoerderschappen en giften en cadeautjes die de fractie en/of haar leden ontvangt/ontvangen. Sommige fractievoorzitters ervaren soms enig ongemak als een oud-fractiegenoot direct na het Statenlidmaatschap bij een lobbyorganisatie gaat werken.

Vervolgens ging het over de vraag op wie je afstapt als je met een kwestie zit. Binnen een fractie is dat vaak de fractievoorzitter. Bij één fractie kun je ook een beroep doen op een externe vertrouwenspersoon waardoor fractieleden een keuze hebben. Het is niet altijd duidelijk in welke gevallen je als fractievoorzitter of Statenlid vervolgens naar de griffier of de CvdK stapt. Eén van de geïnterviewden maakt die keus vooral op gevoel. Een andere fractievoorzitter antwoordt naar de CvdK te stappen als de kwestie betrekking heeft op een bestuurder of collega-Statenlid en in alle andere gevallen naar de griffie te stappen voor advies. Alle drie de geïnterviewden geven aan dat de griffie heel goed in staat is relevante vragen te beantwoorden en mee te denken. Eén fractievoorzitter zou het een goede aanvulling vinden als Statenleden bij een externe vertrouwenspersoon te rade kunnen voor advies. Iemand die onafhankelijk opereert van de provincie en de (politieke) partij. Een andere fractievoorzitter ondersteunt dit idee.

Van de deelnemende fractievoorzitters gaf één fractievoorzitter aan op de hoogte te zijn van de inhoud van het geformaliseerde integriteitsbeleid (gedragscode, meldingsladder, etc.). Anderen gaven aan dat zij het wel eens voorbij hebben zien komen, maar zich pas in detail gaan verdiepen of de griffie om advies vragen als er daadwerkelijk iets speelt.

De deelnemende fractievoorzitters zijn bekend met de bewustwordingsactiviteiten die georganiseerd worden en doen daar in de regel actief aan mee. Zij vinden vooral de gesprekken aan de hand van dilemmakaarten (zie paragraaf 2.4) nuttig.

Tot slot spraken we over de samenhang tussen het integriteitssysteem voor Provinciale Staten en dat van de eigen fractie of partij (voor zover aanwezig). Eén fractievoorzitter gaf aan heel bewust te investeren in het teamgevoel van de fractie als aanvulling. Dat zou bijdragen aan een cultuur van vertrouwen in elkaar en laagdrempeligheid om kwesties te bespreken. In aanvulling op het integriteitssysteem voor Provinciale Staten en het integriteitssysteem van de landelijke partij vindt een andere fractievoorzitter het niet nodig nog extra zaken te regelen of op te zetten. De derde fractievoorzitter gaf aan bewustwording van voorbeeldfunctie en -gedrag te hebben opgepakt met de fractie.

De deelnemende fractievoorzitters zijn tevreden over de werking van het integriteitssysteem en zien verder geen concrete verbetermogelijkheden (behalve de eerdergenoemde).

2.9 Samenvatting

- Binnen Provinciale Staten is op meerdere niveaus aandacht voor integriteit en integer handelen, onder andere door de CvdK voorafgaand aan nieuwe verkiezingen en bij de introductie van nieuwe Statenleden. Provinciale Staten volgen in de communicatie en in de relatie met belanghebbenden zoveel mogelijk de (integriteits-)regels van de ambtelijke organisatie van Gedeputeerde Staten (denk aan procedures rond inkoop en aanbesteding en Bibob). Volgens de griffie is er voldoende budget voor investeringen en ontwikkelingen in integriteit.
- Voor Statenleden is de gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen van toepassing. Een heldere omschrijving van integriteit ontbreekt daarin. Ook is er geen overkoepelend integriteitsplan voor Provinciale Staten aanwezig. De gedragscode bevat een meldingsladder. De griffie geeft aan nooit verder gekomen te zijn dan trede 1: een gesprek met betrokkenen. Statenleden waren niet actief betrokken bij het opstellen van de gedragscode. Wel is de gedragscode beschikbaar voor Statenleden. Van de geïnterviewde fractievoorzitters zegt één fractievoorzitter op de hoogte te zijn van de inhoud van het geformaliseerde integriteitsbeleid (gedragscode, meldingsladder, etc.). Anderen gaven aan dat zij het wel eens voorbij hebben zien komen, maar zich pas in detail gaan verdiepen of de griffie om advies vragen als er daadwerkelijk iets speelt. De deelnemende fractievoorzitters zijn bekend met de bewustwordingsactiviteiten die georganiseerd worden en doen daar in de regel actief aan mee.
- De CvdK is een belangrijke spil binnen het integriteitsbeleid van Provinciale Staten. Hij blijkt in het gesprek met de rekenkamer goed bekend te zijn met de elementen van het integriteitssysteem. Hij fungeert (samen met de griffier) als vertrouwenspersoon voor Statenleden, is zich bewust van zijn voorbeeldrol, draagt het integriteitsbeleid actief uit en plaatst daarbinnen eigen accenten. Zo probeert hij in het kader van de integriteit onder andere laagdrempelig bereikbaar te zijn voor Statenleden, is hij alert op een goede sfeer waarin Statenleden normaal met elkaar omgaan en bezoekt hij partijbesturen in de aanloop naar verkiezingen om hen te vragen aandacht te schenken aan de integriteit van kandidaat-Statenleden. Ook de geïnterviewde fractievoorzitters zijn zich bewust van hun voorbeeldrol op het gebied van integriteit en geven (naar eigen zeggen) het goede voorbeeld.
- Na de installatie besteden Provinciale Staten aandacht aan (waardengeoriënteerde) bewustwording van integriteitsdilemma's. Zij organiseerden diverse bewustwordingsactiviteiten zoals een onderdeel over integriteit in het introductieprogramma en tijdens een Staten-tweedaagse, kennismakingsgesprekken tussen CvdK (en griffier) en Statenleden, gesprek over integriteit aan de hand van dilemmakaarten en een training over omgaan met agressie. Provinciale Staten legden vast dat de gedragscode onderdeel is van het introductieprogramma aan het begin van een nieuwe Statenperiode en dat zij jaarlijks een bijeenkomst houden over het onderwerp integriteit in het algemeen en de gedragscode in het bijzonder.

- De CvdK en de griffier functioneren als vertrouwenspersoon voor Statenleden. De griffier is over het algemeen wat laagdrempeliger te raadplegen. Hun beide rollen lopen in elkaar over en zijn niet strikt afgebakend. Formeel fungeert de CvdK als meldpunt, regelt een eventueel onderzoek en is verantwoordelijk voor de communicatie over de voortgang van het onderzoek. Omdat er nog geen formele meldingen zijn geweest, hebben de eventuele vervolgstappen (eventueel onderzoek en communicatie, inclusief nazorg) zich nog niet voorgedaan.
- Provinciale Staten evalueren het integriteitssysteem niet systematisch. Zij 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.
- Binnen Provinciale Staten (of griffie) is er geen specifieke functionaris belast met taken en ontwikkelingen omtrent het integriteitssysteem.
- Over het algemeen waren de geïnterviewde fractievoorzitters tevreden over de werking van het integriteitssysteem en zien zij verder weinig concrete verbetermogelijkheden. Eén fractievoorzitter zou het een goede aanvulling vinden als Statenleden bij een externe vertrouwenspersoon te rade kunnen voor advies. Iemand die onafhankelijk opereert van de provincie en de (politieke) partij.

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 Groningse 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

Acht van de veertien Statenfracties reageerden op ons verzoek en alle acht hebben zij integriteitsbeleid. De fracties van de ChristenUnie, VVD, PVV, CDA, Partij voor het Noorden en Forum voor Democratie reageerden niet.

De integriteitsregels en bewustwordingsactiviteiten voor Provinciale Staten als geheel vormen een belangrijke basis. Aanvullend geldt dat voor zes fracties het landelijke integriteitsbeleid (van de partij) van toepassing is op de betreffende Statenfractie. Sommige Groningse fracties (drie) hebben eigen (aanvullende) regels, afspraken of activiteiten, bijvoorbeeld:

- het doorlopen van een strikte procedure door kandidaat-Statenleden waarbij ook integriteit in voorgaande functies tegen het licht wordt gehouden;

- het deelnemen aan alléén die werkbezoeken die bijdragen aan de voorbereiding op aankomende vergaderingen/vergaderstukken en/of dossieropbouw;
- het regelmatig organiseren van team-uitjes die zouden bijdragen aan een prettige en open sfeer binnen de fractie waarin dilemma's laagdrempelig besproken kunnen worden.³⁶

3.4 Samenvatting

- Er reageerden acht (van de veertien) Statenfracties op de uitvraag. De animo voor deelname aan het groepsgesprek was beperkt.
- Uit de reacties blijkt dat voor zes fracties het landelijke integriteitsbeleid (van de partij) van toepassing is op de betreffende Statenfractie. Enkele Groningse fracties (drie) hebben eigen (aanvullende) regels, afspraken of activiteiten.

³⁶ Mede gebaseerd op een groepsgesprek met drie fractievoorzitters van Statenfracties op 10 september 2024.

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken:

- De Graaf, G. (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.
- Justis (Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening). (jaartal onbekend). Q&A: VOG voor politieke ambtsdragers. Justis.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Provinciale Staten van Drenthe. (2019). Gedragscode Integriteit Provinciale Staten Drenthe 2019. Vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe.
- Provinciale Staten van Groningen. (2023). Verslag van de werkzaamheden van de integriteitscommissie provincie Groningen. Vastgesteld door Provinciale Staten.
- Provinciale Staten van Groningen. (2023). Motie M-33: screening social media als onderdeel van het integriteitsonderzoek.
- Provinciale Staten van Groningen. (2023). Motie M-36: respectvolle omgangsvormen. Aangenomen door Provinciale Staten.
- Provincie Groningen. (2023). Memo aan Gedeputeerde Staten betreffende: beleidscyclus bestuurlijke integriteit. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2018). Gedragscode integriteit leden van Provinciale staten van Groningen 2018. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR609600/2>.
- Provinciale Staten van Groningen. (2023). Motie M-36: respectvolle omgangsvormen. Aangenomen door Provinciale Staten.
- Provinciale Staten van Groningen. (2023). Handelingen Provinciale Staten 19 juli 2023.

Websites:

- Ipsos: <https://www.ipsos-publiek.nl/trend/vertrouwen-in-de-overheid/>
- Netwerk Weerbaar Bestuur: https://weerbaarbestuur.nl/toolkit/sites/default/files/2019-11/INFOGRAPHIC%20RUGGESPRAAK_V5.pdf
- Provincie Flevoland: <https://stateninformatie.flevoland.nl/Documenten/Gedragscode-integer-handelen-Statenleden-en-burgerleden-Provincie-Flevoland-en-meldingsladder-bij-niet-integer-handelen-2024.PDF>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Functie

Commissaris van de Koning
Fractie voorzitter partij 1
Fractie voorzitter partij 2
Fractie voorzitter partij 3

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.³⁷

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 (selectie³⁸, introductie (eed/belofte/beëdiging), werkoverleg³⁹)
- 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'⁴⁰
- 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 medewerkers⁴¹ 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).

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Bij bestuur kan gedacht worden aan bestuursoverleggen. Bij de politiek kan gedacht worden aan informerende bijeenkomsten (bijvoorbeeld introductieprogramma's) of informele overleggen.

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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 integriteit⁴²
- aandacht voor integriteit in periodieke (personeels)gesprekken en -beleid

5.4 Integriteitstraining

- integriteitstrainingen worden regelmatig aangeboden voor en bijgewoond door politieke ambtsdragers, managers en medewerkers⁴³ (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)

⁴² Dat geldt ook voor de selectie van gedeputeerden en Commissaris van de Koning.

⁴³ 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 4: Nawoord

De Noordelijke Rekenkamer vroeg het presidium van Provinciale Staten van Groningen gezamenlijk te overleggen wat de beste manier is om het rapport aan Provinciale Staten aan te bieden en met de Staten te bespreken. Dat overleg heeft plaatsgevonden. In dat gesprek (en in een soortgelijk gesprek met het presidium van Provinciale Staten van Fryslân) werden enkele opmerkingen gemaakt waar de rekenkamer graag nader op in wil gaan, om misverstanden te voorkomen.

Gebruik van fractienamen in het rapport

De rekenkamer noemt geïnterviewde personen niet bij naam, evenmin als namen van deelnemers aan groepsgesprekken. Voor fractienamen ligt dat soms anders, afhankelijk van het doel van de interviews dan wel groepsgesprekken. In de groepsgesprekken wilde de rekenkamer een zo veilige mogelijke sfeer creëren zodat deelnemers zo open mogelijk op onze vragen konden reageren. Daarom besloten we ook de namen van deelnemende fracties niet te vermelden. Dat ligt anders bij de uitvraag (= verzoek om informatie) onder Statenfracties. Doel daarvan was zo feitelijk mogelijke informatie van het integriteitssysteem per fractie verkrijgen. We noemen daarom hier wel de fractienamen, deels omdat het om feitelijke informatie gaat en niet om meningen, deels omdat die informatie voor lezers van meerwaarde kan zijn. Daarbij valt te denken aan: weten a) welke fracties reageerden, b) welke fracties wel of geen integriteitsbeleid hebben en c) welke goede voorbeelden bestaan bij welke fracties vanuit de gedachte dat andere fracties daar inspiratie uit zouden kunnen halen / van kunnen leren.⁴⁴ Het is door deze werkwijze mogelijk dat fracties die niet reageerden op de uitvraag (en zo met naam worden genoemd in het rapport) wel van plan waren deel te nemen aan het groepsgesprek dat de rekenkamer uiteindelijk moest annuleren vanwege te weinig animo. Dat is wat de rekenkamer betreft een ongelukkig en onbedoeld gevolg van de gehanteerde werkwijze. Overigens was het niet onze intentie dat fracties een keuze zouden maken tussen deelnemen aan het groepsgesprek óf reageren op de uitvraag; zij deden dat wellicht wel.

Jaarverslag

De rekenkamer beveelt onder andere aan een overkoepelend integriteitsbeleidsplan (aanbeveling 2) voor Provinciale Staten op te stellen en jaarlijks een verslag (aanbeveling 3). Op die manier krijgt het thema integriteit structureel en periodiek aandacht. Tevens draagt registratie in een jaarlijks verslag bij aan zicht op de effectiviteit/werking van het integriteitssysteem en daarmee aan actualisatie en verbetering. We realiseren ons dat dat enige creativiteit vraagt van de opstellers.

⁴⁴ Voor de volledigheid merken we hier op, dat de respons op de uitvraag beperkt was (onder andere door tijdgebrek, zo hoorden we) en wij daardoor voor onderdelen b) en c) geen relevante informatie kunnen geven.

Zij moeten immers enerzijds zinvolle informatie bieden, anderzijds niet de vertrouwelijkheid schaden.



Groningen
Fryslân

Drenthe