

Verkenning bestuurlijke integriteit in de provincie Overijssel

Ronald van der Mark
Laurens Vellekoop

30 november 2017

Verkenning bestuurlijke integriteit in de provincie Overijssel

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Aanpak	5
1.3 Leeswijzer	7
2. De bestuurlijke integriteitsinfrastructuur bij gemeenten en provincie Overijssel	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Regels en procedures	8
2.3 Integriteitsbeleid in de praktijk	11
2.4 Rollen en verantwoordelijkheden	17
2.5 Effecten integriteitsbeleid	19
2.6 Rol provincie	23
2.7 Conclusie	23
3. Integriteit bij politieke partijen in Overijssel	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Werving, selectie en benoeming	26
3.3 Ondersteuningsbehoefte	27
3.4 Conclusie	28
4. Drie aansprekende voorbeelden	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Inschakelen vaste externe adviseur bij mogelijke integriteitsschendingen	30
4.3 Samenwerking tussen (provincie en) gemeenten	32
4.4 Het levend houden van integriteit binnen college en raad: De integriteitsagenda	33

Samenvatting

Aanleiding en context verkenning

Sinds enige tijd heeft de Commissaris van de Koning (CdK) de bevoegdheid de bestuurlijke integriteit in de provincie te bevorderen. In de eerste plaats betreft dit de bevoegdheid gemeenten te adviseren dan wel te bemiddelen wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is. Verder kan de CdK zorgdragen voor de bestuurlijke integriteit in brede zin. Hierbij hoort het bespreekbaar maken van het onderwerp en door bewustwording aan de voorkant investeren in het voorkomen van schendingen. In dit kader heeft de provincie Overijssel opdracht gegeven aan Berenschot om een verkenning uit te voeren naar de integriteitsinfrastructuur van de provincie en de gemeenten in de provincie Overijssel. Doelstellingen van deze verkenning zijn:

- inzicht krijgen in de instrumenten die de provincie Overijssel en haar gemeenten inzetten om bestuurlijke integriteit bespreekbaar te maken (integriteitsinfrastructuur);
- inzicht krijgen in hoe zij de beschikbare instrumenten ervaren;
- inzicht krijgen in aansprekende voorbeelden elders in het land;
- inzicht krijgen in de omvang van de rol en verantwoordelijkheid van de Overijsselse politieke partijen bij de integriteitscreening van hun kandidaten.

Integriteitsinfrastructuur provincie en gemeenten

Onder integriteitsinfrastructuur verstaan wij het geheel aan visie, beleid, regels, normen en procedures op het gebied van integriteit, en de wijze waarop integriteit wordt geborgd en beleefd. We hebben onderzoek gedaan naar de integriteitsinfrastructuur bij provincie en gemeenten door middel van een enquête en verdiepende gesprekken. Onderstaand geven we onze belangrijkste bevindingen weer.

- **Het formele kader op het gebied van integriteit is bij de meeste gemeenten op orde.** Alle gemeenten en de provincie hebben de beschikking over een gedragscode voor politieke ambtsdragers. Sommige gedragscodes zijn echter (sterk) verouderd. Enkele uitzonderingen daargelaten komt de inhoud en opbouw van de codes redelijk overeen. Verder heeft een derde van de gemeenten een Regeling melding vermoeden misstand door politieke ambtsdragers. In enkele gemeenten heeft deze regeling goed geholpen bij het kanaliseren van vermoedens en signalen.
- **Volgens gemeenten en de provincie draait het bij integriteit niet alleen om codes en regels.** Het gaat erom met elkaar het goede gesprek te voeren in geval van dilemma's of ingewikkeldheden. Openheid en transparantie zijn sleutelwoorden als het aankomt op integriteit. Activiteiten op het gebied van integriteit zouden meer gericht moeten zijn op het bevorderen van deze openheid en transparantie. Gemeenten zijn op zoek naar leuke manieren om integriteit continu te agenderen binnen college en raad.

- **Integriteit staat frequent op de agenda van collegevergaderingen.** Vaak wordt van gedachten gewisseld over een bepaalde (fictieve) casuïstiek dan wel intercollegiale toetsing. Ook in de gemeenteraden en de staten staat integriteit geregeld op de agenda. Vaak onder (externe) deskundige begeleiding. In kleine gemeenten wordt vaak in het presidium van gedachten gewisseld over integriteit.
- **De aandacht voor bestuurlijke integriteit bij gemeenten en provincie neemt toe.** Zo zijn gemeenten en provincie voornemens bij de komende verkiezingen meer aandacht aan het thema te schenken.
- **Gemeenten werken beperkt samen op het gebied van integriteit.** De gemeentelijke samenwerking op het gebied van integriteit bestaat vooral uit incidentele collegiale consultatie tussen griffiers, gemeentesecretarissen of burgemeesters onderling. Van samenwerking tussen Overijsselse gemeenten op het gebied van integriteit is geen sprake. Gemeenten en provincie laten na gebruik te maken van elkaars expertise of good practices. Ze hebben ook maar beperkt weet van elkaars activiteiten en ervaringen op het gebied van integriteit.
- **Alle burgemeesters en de CdK zijn actief op het gebied van integriteit.** Door hen wordt op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan hun wettelijke plicht de bestuurlijke integriteit te bevorderen richting college en raad/staten: aan de orde stellen in vergaderingen, aandacht bij benoeming van politieke ambtsdragers, aandacht op heidagen etc.. De burgemeester en de CdK zijn vertrouwenspersoon van collegeleden en respectievelijk raads- en statenleden en meldpunt voor vermeende misstanden. De griffier is vertrouwenspersoon voor de raads- en statenleden; de gemeentesecretaris voor collegeleden.
- **De rol van de CdK als klankbord en of steunpunt wordt door de burgemeesters gewaardeerd.** Bij gemeenten bestaan verder uiteenlopende wensen ten aanzien van de rol van de provincie. Zo kan de provincie volgens gemeenten een rol spelen in de uitwisseling van informatie of kennis.
- **In het algemeen zijn de gemeenten neutraal tot tevreden over hun eigen integriteitsinfrastructuur.** Op basis van onderzoeksresultaten blijkt dat grote gemeenten de integriteitsinfrastructuur beter op orde hebben dan kleine gemeenten. Grote gemeenten oordelen gemiddeld gezien ook positiever over hun eigen infrastructuur dan kleine gemeenten. Grote gemeenten zijn gemiddeld gezien actiever op het gebied van integriteit. Zo zijn de codes gemiddeld gezien actueler, is er formeel meer vastgelegd en lijkt in grote gemeenten meer aandacht te worden besteed aan integriteit. De kennis en een gedeeld normbesef van integriteit ligt bij collegeleden hoger dan bij raadsleden; ligt bij grote gemeenten hoger dan bij kleine gemeenten. Gemeenten zijn in het algemeen tevreden over het bewustzijn ten aanzien van het thema en de aanwezigheid van regels/procedures.
- **Gemeenten maken zich zorgen over de politisering van integriteit.** Zij zien steeds vaker dat de integriteit van een raadslid of bestuurder inzet is van politiek debat ook als hier geen directe aanleiding voor is. Een regeling of protocol inzake een melding over het vermoeden een misstand op het gebied van integriteit helpt verschillende Overijsselse gemeenten bij het kanaliseren van deze vermoedens.

- **De mate waarin openheid en transparantie aanwezig zijn is volgens respondenten sterk afhankelijk van de bestuurscultuur.** Waar in de ene gemeente geen open dialoog mogelijk is, heerst in een andere gemeente een cultuur van elkaar actief aanspreken en scherp houden op het gebied van integriteit. Dit heeft te maken met het politiek klimaat maar kan ook gestimuleerd worden door regulier aandacht te besteden aan integriteit.

Integriteit bij politieke partijen

We hebben onderzoek gedaan naar de aandacht voor integriteit bij politieke partijen door middel van een enquête onder alle politiek partijen. Onderstaand geven we onze belangrijkste bevindingen weer. Bij het weergeven van onze bevindingen maken we indien relevant onderscheid tussen de antwoorden van landelijk georganiseerde en lokale partijen.

- **Binnen Overijssel bestaat tussen politieke partijen veel verschil over hoe wordt omgegaan met het thema integriteit.** Sommige partijen besteden vrijwel geen aandacht aan integriteit terwijl andere partijen zowel tijdens de werving en selectie van kandidaat raadsleden/bestuurders als na installatie/benoeming op verschillende momenten integriteit onder de aandacht brengen. Bijvoorbeeld door het hanteren van vuistregels of het geven van voorlichting over integriteitsaspecten van het ambt.
- **Landelijke partijen besteden gemiddeld gezien meer aandacht aan integriteit dan lokale partijen.** Zo hanteren alle landelijke partijen vuistregels op het gebied van integriteit terwijl de helft van de lokale partijen dit doet. Verder hanteren alle landelijke partijen een benoemingscommissie waarin aandacht wordt besteed aan het thema integriteit terwijl dit bij iets meer dan de helft van de lokale partijen het geval is. Ook voert driekwart van de landelijk partijen een openbare bronnenonderzoek uit naar de kandidaat terwijl een derde van de lokale partijen dit doet. En ook bij fractievergaderingen en voortgangsgesprekken staat integriteit bij landelijke partijen gemiddeld vaker op de agenda dan bij lokale partijen.
- **Vanuit partijen is beperkt behoefte aan ondersteuning van provincie en gemeente op het gebied van integriteit.** Wel wordt dankbaar gebruik gemaakt van de Handreiking Integriteitstoetsing van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze handreiking is bij lokale partijen bekender dan bij de landelijke partijen.

Aansprekende voorbeelden uit het land

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen zijn we op zoek gegaan naar enkele aansprekende voorbeelden op het gebied van integriteit in het land. Deze voorbeelden hebben betrekking op thema's waarbij andere gemeenten en provincies een andere invulling geven aan integriteit dan uit deze verkenning in Overijssel naar voren komt. De voorbeelden zijn afkomstig uit Limburg, de gemeente Zaanstad, de gemeente Terneuzen en de Handreiking Integriteitstoetsing. Laatstgenoemde handreiking is gebaseerd op een verzameling aan good practices binnen gemeenten en politieke partijen op het gebied van integriteit.

- **Het inschakelen van een vaste externe adviseur bij mogelijke integriteitsschendingen**

Door de provincie Limburg wordt gebruik gemaakt van een externe vaste adviseur bij mogelijke schendingen op het gebied van integriteit. Deze adviseur is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden van Gedeputeerde Staten. Deze adviseur is iemand met kennis van en ervaring met integriteitsonderzoeken, niet zijnde een bureau dat onderzoek gaat doen naar integriteitsmeldingen in de provincie Limburg. De adviseur adviseert de CdK en een zogenaamde commissie integriteit, bestaande uit vijf statenleden, al dan niet onderzoek uit te voeren in het geval van een mogelijke integriteitsschending. Daarnaast voorziet hij de commissie van gevraagd en ongevraagd advies over het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.

- **Samenwerking tussen (provincie en) gemeenten in het kader van integriteitsbevordering**

In 2006 is in Zuid-Limburg een initiatief gestart bij enkele gemeenten om samen te werken op het gebied van integriteitsbevordering. De Limburgse CdK heeft in 2012 op een burgemeestersconferentie voorgesteld deze werkgroep te verbreden naar heel Limburg met als kern: vrijwillig en gelijkwaardig samenwerken en samen optrekken op het gebied van integriteit. Dit heeft geleid tot instelling van een stuurgroep en werkgroep Integriteit Limburg waarin provincie, gemeenten en waterschap samenwerken aan integriteitsbevordering.

De samenwerking richt zich onder andere op het bevorderen van bestuurlijke samenwerking op integriteitsbeleid, de ontwikkeling van een lange termijn visie op het gebied van integriteit, het vestigen van voortdurende aandacht op integriteitsrisico's in het openbaar bestuur, het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van integriteit, de ondersteuning van bestuurders en organisaties op het gebied van integriteit en het opbouwen en beschikbaar stellen van expertise.

- **Het levend houden van het thema integriteit binnen raad en college**

Bij het levend houden van integriteit binnen college en raad kan het helpen bij aanvang van de bestuursperiode als raad en college een integriteitsagenda vast te stellen. Deze integriteitsagenda bestaat uit een aantal vaste momenten waarop integriteit in raad en/of college aan de orde komt. Doel van deze agenda is om periodiek aandacht te besteden aan integriteit en daarmee de openheid en transparantie te bevorderen. Het draait er immers om, om met elkaar '*het goede gesprek te voeren*'.

Activiteiten die in de agenda een plek kunnen krijgen zijn onder andere het organiseren van een dilemmasessie, het verversen van de gedragscode integriteit, het evalueren van de integriteitsagenda en aandacht voor de integriteit in de aanloop naar raadsverkiezingen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds enige tijd heeft de Commissaris van de Koning (CdK) expliciete bevoegdheden op het gebied van integriteit. In de eerste plaats betreft dit de zorgplicht om de bestuurlijke integriteit in de provincie te bevorderen. In de tweede plaats de bevoegdheid gemeenten te adviseren dan wel te bemiddelen wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. In de derde plaats kan de CdK zorgdragen voor de bestuurlijke integriteit in brede zin. Hierbij hoort het bespreekbaar maken van het onderwerp en door bewustwording aan de voorkant investeren in het voorkomen van schendingen.

De provincie Overijssel besteedt aandacht aan integriteit ter verhoging van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit heeft onder meer zijn weerslag gekregen in het Investeringsvoorstel kwaliteit openbaar bestuur. In het kader hiervan heeft de provincie Overijssel Berenschot opdracht gegeven een verkenning uit te voeren naar de integriteitsinfrastructuur van de provincie en de gemeenten in de provincie. Doelstellingen van deze verkenning zijn:

- Inzicht krijgen in de instrumenten die de provincie Overijssel en haar gemeenten inzetten om bestuurlijke integriteit bespreekbaar te maken (integriteitsinfrastructuur);
- Inzicht krijgen in hoe zij de beschikbare instrumenten ervaren;
- Inzicht krijgen in aansprekende voorbeelden elders in het land;
- Inzicht krijgen in de omvang van de rol en verantwoordelijkheid van de Overijsselse politieke partijen bij de integriteitscreening van hun kandidaten.

1.2 Aanpak

In het kader van de verkenning zijn de volgende stappen gezet:

- Documentstudie

We hebben van de provincie en alle gemeenten documenten verzameld en geanalyseerd die betrekking hebben op bestuurlijke integriteit. Daarbij kan gedacht worden aan gedragscodes, handreikingen, procedures en beleidsstukken van de provincie en gemeenten.

- Enquêtes onder provincie, gemeenten en politieke partijen

We hebben twee verschillende enquêtes uitgezet.

- Een enquête onder provincie en gemeenten met daarin vragen over hun integriteitsinfrastructuur. In de enquête hebben we onderscheid gemaakt tussen regels en procedures, integriteitsbeleid in de praktijk, rollen en verantwoordelijkheden en effecten van het integriteitsbeleid. Per gemeente is één vragenlijst ingevuld. Wij hebben gevraagd de

invulling van de vragenlijst in samenspraak tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier tot stand te laten komen.

De enquête is ingevuld door de provincie Overijssel en door 24 van de 25 Overijsselse gemeenten. Voor de analyse van de enquêteresultaten hebben wij onderscheid gemaakt tussen grote gemeenten (50.000 inwoners of meer) en kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners). Dit zijn respectievelijk 7 en 17 gemeenten.

- Een enquête onder politieke partijen die actief zijn in Overijssel over de wijze waarop integriteit binnen de partij aan de orde komt. Daarnaast gaat de enquête over de ondersteuningsbehoefte van partijen op het gebied van integriteit. De vragenlijst is uitgezet onder alle politieke partijen met één of meer zetels in een gemeenteraad in een gemeente in de provincie. Partijen die in meerdere gemeenten actief zijn (doorgaans de landelijk actieve politieke partijen) is één vragenlijst gestuurd. In totaal zijn 59 enquêtes uitgezet.

De enquête is ingevuld door 17 politieke partijen (respons 29%). Vijf van deze partijen zijn landelijk actief, 12 van deze partijen uitsluitend lokaal.

- Verdiepingsgesprekken

Om de resultaten van de enquête en documentstudie te verdiepen, hebben wij groeps gesprekken gevoerd met:

- Burgemeesters Zwolle en omstreken (acht aanwezigen)
- Burgemeesters Twente (zes aanwezigen)
- Griffiers Overijssel (tien aanwezigen)
- Gemeentesecretarissen Zwolle en omstreken (zeven aanwezigen)
- Gemeentesecretarissen Twente (telefonisch drie personen)
- Commissaris van de Koning, griffier, secretaris van de provincie Overijssel

- Quick scan naar aansprekende voorbeelden elders uit het land.

Na een eerste analyse van de resultaten van de enquête hebben wij enkele voorbeelden van elders in het land nader bestudeerd. In de eerste plaats betreft dit de samenwerking tussen provincie en gemeenten in het kader van integriteitsbevordering in Limburg. In de tweede plaats de rol van een vaste externe adviseur bij vermeende integriteitskwesties bij de provincie Limburg. In de derde plaats het levend houden van het thema integriteit binnen raad en college door middel van een integriteitsagenda. De quick scan is gebaseerd op het analyseren van documenten en enkele (telefonische) interviews met betrokkenen.

- Analyse en rapportage

Na de documentstudie, enquêtes en verdiepende gesprekken hebben we alle informatie geanalyseerd en verwerkt in een conceptrapportage. Deze rapportage hebben we besproken met de begeleidingscommissie waarna we deze definitief hebben gemaakt. De begeleidingscommissie

bestond uit drie vertegenwoordigers van het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet. Alle door de deelnemende organisaties aan Berenschot verstrekte informatie is vertrouwelijk ter beschikking gesteld en niet op een individueel niveau met de opdrachtgever gedeeld.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee geven we onze bevindingen weer met betrekking tot de integriteitsinfrastructuur van Overijsselse gemeenten en de provincie Overijssel. In het derde hoofdstuk gaan we in op de aandacht die door Overijsselse politieke partijen wordt besteed aan het onderwerp integriteit. We sluiten af met een aantal aansprekende voorbeelden op het gebied van integriteit van elders in het land. Het betreffen voorbeelden waar de provincie en gemeenten wellicht hun voordeel mee kunnen doen.

2. De bestuurlijke integriteitsinfrastructuur bij gemeenten en provincie Overijssel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen weer met betrekking tot de bestuurlijke integriteitsinfrastructuur van Overijsselse gemeenten en de provincie Overijssel. Onder integriteitsinfrastructuur verstaan wij het geheel aan visie, beleid, regels, normen en procedures op het gebied van integriteit, en de wijze waarop integriteit wordt geborgd en beleefd binnen gemeenten en provincie.

Onze bevindingen met betrekking tot deze integriteitsinfrastructuur zijn gebaseerd op de bestudeerde documenten, de enquêteresultaten en verdiepende gesprekken. We structureren onze bevindingen langs de volgende categorieën:

- Regels en procedures
- Integriteitsbeleid in de praktijk
- Rollen en verantwoordelijkheden
- Effecten integriteitsbeleid
- Rol provincie

Bij het weergeven van onze bevindingen maken we, waar relevant, onderscheid tussen grote en kleine gemeenten. Met grote gemeenten doelen we op gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Met kleine gemeenten doelen we op gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

2.2 Regels en procedures

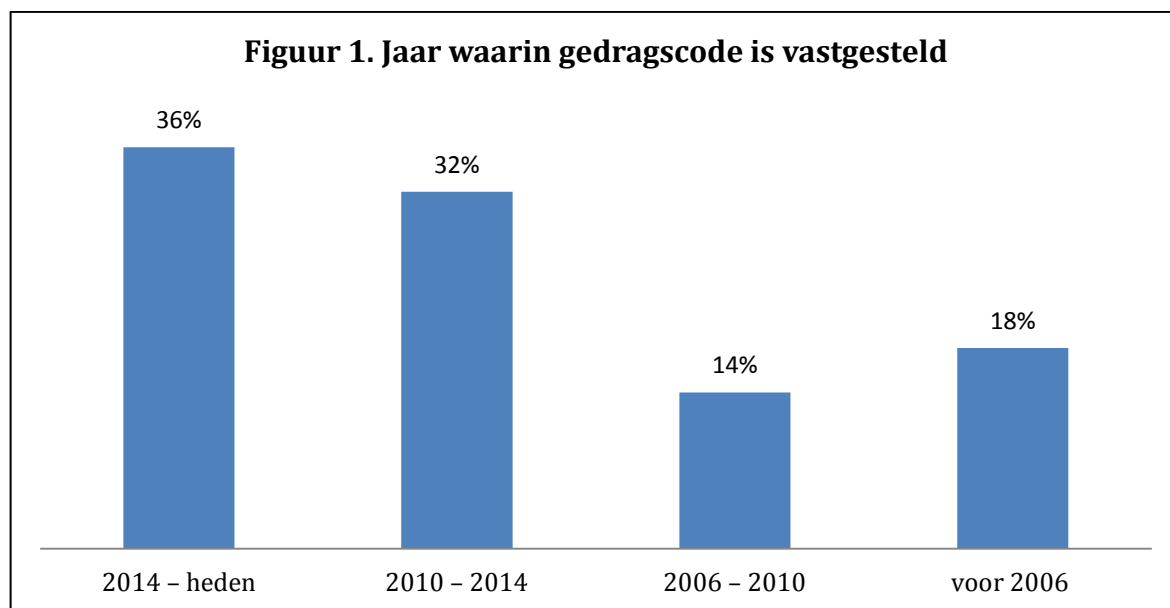
Dit heeft betrekking op de mate waarin regels en procedures aanwezig zijn die betrekking hebben op integriteit. Bij het weergeven van onze bevindingen maken we onderscheid tussen de Gedragscode en overige regels en procedures op het gebied van bestuurlijke integriteit.

Gedragscode

Conform de wet dienen alle gemeenten en de provincie een gedragscode integriteit te hebben. Alle Overijsselse gemeenten en de provincie beschikken over een gedragscode integriteit voor bestuurders. Krachtens de Gemeentewet/Provinciewet is deze gedragscode vastgesteld door de raad/staten. Over het rechtskarakter van de gedragscode wordt in de modelgedragscode van de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) het volgende aangegeven: *“Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en*

leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Sprake is van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.”¹

In sommige gemeenten is ervoor gekozen om in de gedragscode onderscheid te maken tussen collegeleden en raadsleden. Bij een derde van de gemeenten en bij de provincie wordt zelfs gebruik gemaakt van twee aparte gedragscodes. Eén voor raadsleden/statenleden en één voor collegeleden. Als reden voor het onderscheid tussen collegeleden en raadsleden wordt het verschil in staatkundige positie genoemd. Aangegeven wordt dat de gemeenteraad een politiek orgaan is waarin specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht worden. Het college wordt echter geacht louter ten dienste van de gemeente (het algemeen belang) te opereren. Dit betekent dat aan het dagelijks bestuur en de bestuurders ook in de gedragscode bijzondere eisen worden gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken.



De actualiteit van de gedragscode verschilt tussen de Overijsselse gemeenten (zie figuur 1). Een derde van de gemeenten en de provincie hebben de gedragscode in de huidige raadsperiode vernieuwd. Verhoudingsgewijs hebben meer grote dan kleine gemeenten dit gedaan (43% van de grote – 21% van de kleine). Vier gemeenten hebben een vigerende gedragscode ouder dan 10 jaar.

¹ Zie voor de volledige model gedragscode:

https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/attachments/modelgedragscode_20150302_volksvertegenwoordigers_s_b1500476_1.pdf

De oudste gedragscode stamt uit 2001. Desgevraagd geven respondenten aan dat het niet nodig was de gedragscode te vernieuwen omdat er op het gebied van integriteit niets speelt in hun gemeente. Over het belang van een actuele gedragscode wordt door de respondenten überhaupt uiteenlopend geoordeeld. Volgens sommige respondenten maakt het niet zoveel uit of een gedragscode actueel is omdat integriteit niet om een code draait maar hoe je hiermee omgaat in de praktijk. Anderen zien wel meerwaarde in het regelmatig vernieuwen van de gedragscode omdat het thema integriteit daarmee regulier op de agenda staat.

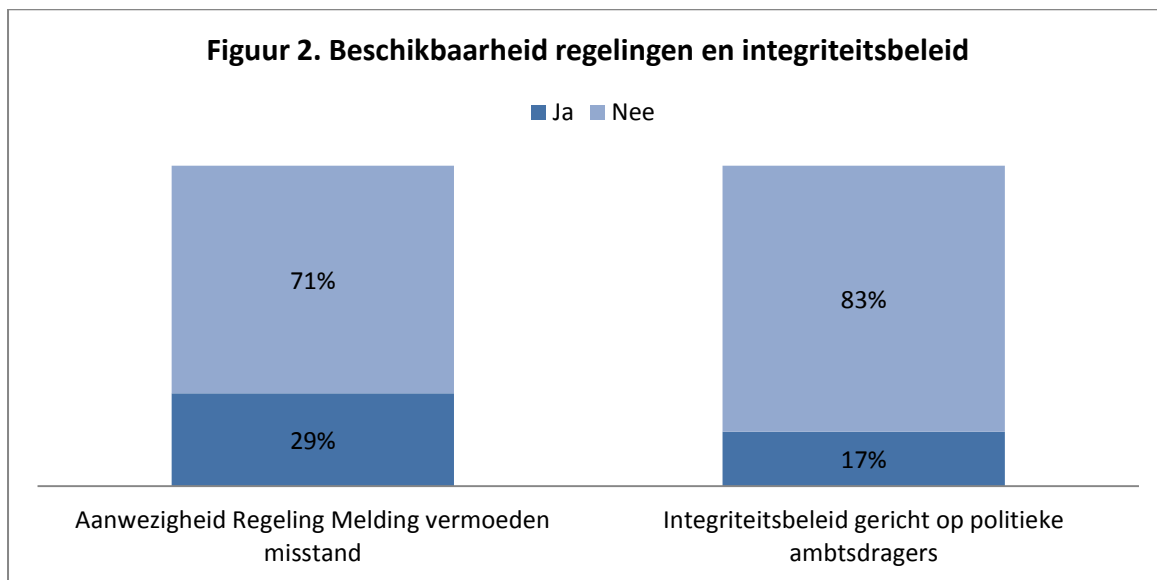
Over de duidelijkheid en toepasbaarheid van de code oordelen gemeenten en provincie in de enquête positief. Tijdens de gesprekken kwam echter naar voren dat het in een concreet geval ingewikkeld kan zijn de gedragscode daadwerkelijk toe te passen vanwege het algemene karakter van sommige bepalingen.

Het merendeel van de gemeenten heeft de modelgedragscode van de VNG onverkort overgenomen. Bij sommige gemeenten is dat de meest actuele versie (maart 2015) in andere gemeenten is dit een verouderde versie van de modelgedragscode. Negen gemeenten en de provincie geven aan een gedragscode 'op maat' te hebben gemaakt en drie gemeenten geven aan zelf een gedragscode te hebben gemaakt. Op maat houdt in dat één of meerdere artikelen zijn toegevoegd of aangepast. Bij verschillende gemeenten over bijvoorbeeld de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gedragscode. Zo bevat in een gemeente de gedragscode de afspraak dat door de raad een contactpersoon integriteit aangewezen zal worden en bij een andere gemeente dat het thema integriteit twee keer tijdens de raadsperiode raadsbreed wordt besproken.

Op maat of niet, het merendeel van de gedragscodes kent dezelfde opbouw. In een korte inleiding wordt aangegeven wat onder bestuurlijke integriteit wordt verstaan. Vervolgens zijn bepalingen opgenomen over zaken als belangenverstremming, omgang met informatie, schenking, diensten, declaraties en uitnodigingen. Verder bevatten de meeste codes nog een toelichting op de artikelen waarin een link wordt gelegd met het wettelijk kader op het gebied van integriteit.

Overige regels en procedures

Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een regeling of protocol melding vermoeden misstand door politieke ambtsdragers (zie figuur 2). Het doel van een dergelijke regeling is om de melding van vermoedens van mogelijke misstanden te kanaliseren en om waarborgen te bieden voor melders van deze vermoedens. In deze regeling staat dus onder andere beschreven bij wie een dergelijke melding moet worden gedaan (bijvoorbeeld de burgemeester) en hoe met een dergelijke melding wordt omgegaan, hoe de melding wordt onderzocht en hoe en met wie de conclusies worden gedeeld. Door een griffier en een burgemeester van dezelfde gemeente wordt aangegeven dat een dergelijke regeling in hun gemeente daadwerkelijk heeft geholpen bij het kanaliseren van vermoedens en signalen. In hun gemeente was sprake van een mogelijke integriteitsschending. Een heldere procedure waarin een aantal stappen vastlagen, voorkwam dat het gerucht onnodig onderwerp werd van politiek debat. Dit hoeft volgens betrokkenen niet meer te zijn dan één of twee A4tjes met proces afspraken. Gemeenten geven over het algemeen aan het nut te zien van een dergelijke regeling maar hebben deze in veel gevallen zelf niet.



Vier gemeenten geven aan een integriteitsbeleid te hebben dat zich richt op politieke ambtsdragers (figuur 2). Een van deze gemeenten heeft dit verwerkt in een nota met algemene uitgangspunten op het gebied van integriteit. Deze nota dient onder andere als basis voor de Gedragscode bestuurlijke integriteit van de gemeente. Bij een andere gemeente heeft de nota integriteitsbeleid als doel de bekendheid van het instrumentarium te vergroten en ambtenaren en bestuurders aan te zetten tot een actievere houding op het gebied van integriteit.

Drie gemeenten geven aan verantwoording te hebben afgelegd over het gemeentelijk integriteitsbeleid. Bij een van deze gemeenten heeft deze verantwoording echter betrekking op de kwesties en trends op het gebied van integriteit binnen de ambtelijke organisatie en dus niet op bestuurlijke integriteit. Wel worden bijvoorbeeld aan het college adviezen gegeven over hoe met deze trends om te gaan. Bij een andere gemeente bestaat de verantwoording eruit dat in het jaarverslag kort wordt aangegeven dat de gedragscode is vernieuwd en onder de aandacht is gebracht.

Gemeenten en provincie beschikken niet over een actieplan integriteit met daarin concrete acties gericht op de bevordering van bestuurlijke integriteit. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een integriteitsagenda waarin concrete activiteiten worden benoemd ter bevordering van de integriteit gedurende de bestuursperiode. Wel worden door gemeenten en provincie tal van initiatieven ondernomen om integriteit bij politiek ambtsdragers te bevorderen. Hier komen we later nog op terug.

2.3 Integriteitsbeleid in de praktijk

Integriteitsbeleid in de praktijk heeft betrekking op de aandacht voor integriteit bij de benoeming van wethouders/gedeputeerden en raadsleden/statenleden. Daarnaast gaat het over zaken als

aandacht voor nevenfuncties, de omgang met overige belangen van bestuurders zoals financiële belangen, en afspraken op het gebied van integriteit, bijvoorbeeld met betrekking tot declaraties. Tenslotte besteden wij aandacht aan ondermijning en in hoeverre gemeenten samenwerken op het gebied van integriteit en onderzoeken verrichten naar vermeende integriteitsschendingen.

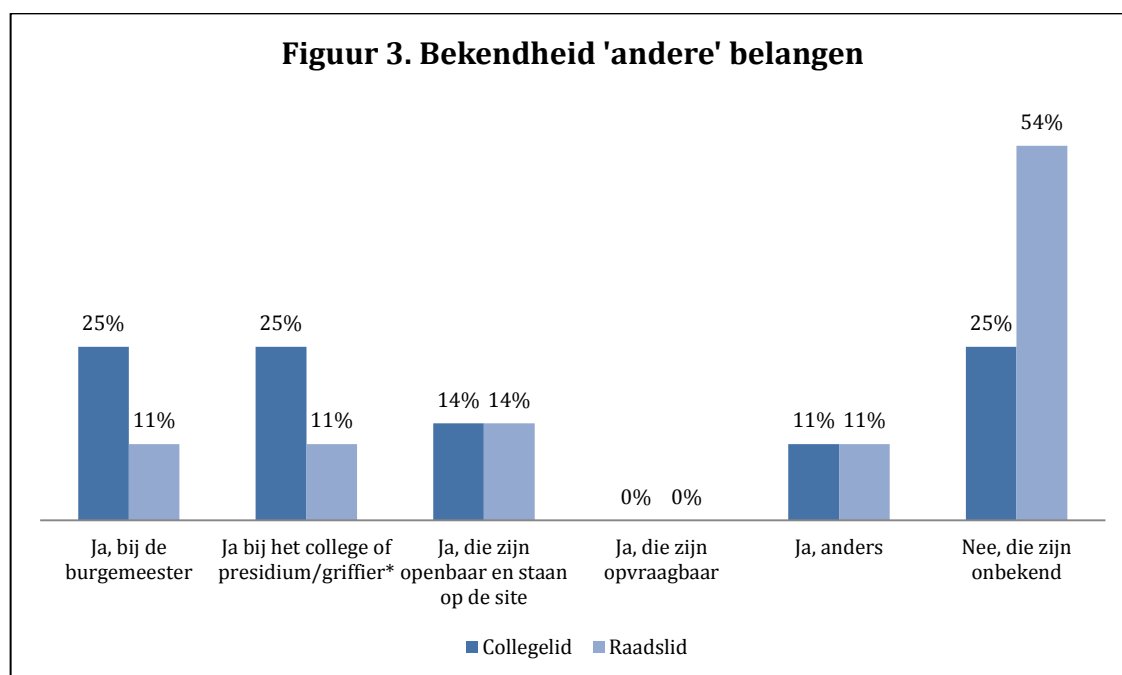
College

Door vrijwel alle gemeenten en de provincie is aandacht besteed aan integriteit bij de benoeming van bestuurders in 2014 en 2015, door één gemeente niet. Dit gebeurde op uiteenlopende manieren. Zo diende in driekwart van de gemeenten en de provincie de bestuurder een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) te overleggen. Een VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van een kandidaat in het verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Hierbij wordt een specifiek screeningsprofiel gehanteerd voor politieke ambtsdragers. Verder werd in driekwart van de gemeenten en de provincie in een kennismakingsgesprek van de bestuurder met de burgemeester of Commissaris van de Koning aandacht besteed aan het onderwerp integriteit. Daarin gaat het bijvoorbeeld over de nevenfuncties of financiële belangen van een bestuurder. Wat opvalt is dat driekwart van de grote gemeenten een benoemingscommissie van raadsleden heeft die de kandidaat bestuurder bevraagt op het gebied van integriteit. Bijna een kwart van de kleine gemeenten heeft ook een dergelijke commissie. Hiervoor is geen duidelijke verklaring te vinden. Drie gemeenten en sinds kort de provincie hebben door een extern bureau een integriteitstoets laten uitvoeren naar kandidaat-bestuurders. Een dergelijke toets is erop gericht mogelijk risico's op het gebied van integriteit te identificeren en daarover te adviseren. Met het oog op de komende verkiezingen wordt door verschillende gemeenten nagedacht over het onderwerpen van kandidaat bestuurders aan een (externe) integriteitstoets. Sommige secretarissen en burgemeesters zien een rol voor de provincie in het gezamenlijk organiseren van een dergelijke externe toets.

Integriteit staat in vrijwel alle gemeenten en de provincie regelmatig op de agenda tijdens collegevergaderingen. Bijvoorbeeld voor een open gedachtewisseling, om te sparren over wat te doen in een bepaalde situatie of om een concrete case te bespreken uit de eigen of buurgemeente. In één gemeente staat het thema in een vaste frequentie op de agenda. Door vier colleges is gedurende deze bestuursperiode onder externe begeleiding van gedachten gewisseld over integriteit, dit gebeurde ook bij de provincie. Door verschillende secretarissen wordt aangegeven dat het van belang is aan het begin van de collegeperiode direct aandacht te besteden aan integriteit. Dit dient te gebeuren voordat er '*iets speelt*'. Het college moet hier volgens hen echter wel voor open staan. Van belang hierbij is dat er binnen het college sprake is van onderling vertrouwen. Als dit niet het geval is dan kan je integriteit nog zo vaak agenderen, dan zal het echter niet leiden tot het goede gesprek.

In het kader van de transparantie is het van belang dat algemeen bekend is welke nevenfuncties bestuurders hebben en of deze wel of niet rechtstreeks volgen uit het ambt en of deze wel of niet bezoldigd zijn. De nevenfuncties van de collegeleden van alle gemeenten en de provincie zijn openbaar en staan op de sites. Daarnaast is het van belang zicht te hebben op eventuele andere financiële belangen van de bestuurders die relevant zijn voor de gemeente dan wel provincie: een bestuurder participeert bijvoorbeeld privé financieel in een lokale energie maatschappij, een

bestuurder is grootgrondbezitter in het buitengebied. Deze andere belangen van collegeleden zijn bij het merendeel van de gemeenten (75%) bekend (zie figuur 3). Dit geldt ook voor de provincie. Deze gegevens zijn doorgaans niet openbaar maar bekend bij de burgemeester/Commissaris van de Koning dan wel het college.



Indien een bestuurder een privé belang heeft bij een bespreekpunt in het college, kan de bestuurder overwegen zich te onthouden van de beraadslagingen en stemming. Op deze wijze kan (de schijn van) belangenverstremgeling worden voorkomen. In bijna alle gemeenten (88%) is dit in de huidige bestuursperiode wel eens voorgekomen. Bij enkele gemeenten en de provincie is dit niet voorgekomen. In twee gemeenten is dit vaker voorgekomen dan 5 keer (zie figuur 4).

Binnen alle colleges worden uitnodigingen voor excursies, evenementen of reizen vooraf aan het college voorgelegd. Besproken wordt of het verstandig is op de uitnodiging in te gaan vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid. In driekwart van de gemeenten zijn binnen het college daarnaast afspraken gemaakt over wat wel en niet gedeclareerd mag worden en bij 80% procent over de betalingswijze bij declaraties (bijvoorbeeld over het gebruik van creditcards, facturering via de organisatie). Ook wordt in verschillende colleges het vierogen principe toegepast waarbij collegeleden elkaars declaraties checken. Een minderheid van de gemeenten (42%) heeft een openbaar geschenkenregister of maakt declaraties openbaar (29%).

Gemeenteraad/staten

In vier kleine gemeenten is bij de verkiezingen in 2014 geen aandacht besteed aan integriteit. De gemeenten die hier in 2014 wel aandacht aan hebben besteed, deden dit op uiteenlopende wijze. In grote gemeenten en de provincie werd dit doorgaans gedaan door politieke partijen te vragen aandacht te besteden aan de integriteit bij de werving en selectie van raadsleden/statenleden (86% van de gevallen). Bij kleine gemeenten komt dit minder voor (53%). Verder werden kandidaat raadsleden/statenleden in ongeveer 20% van de gemeenten en bij de provincie gevraagd een VOG te overleggen. In ruim de helft van de kleine gemeenten en de provincie werd tevens in een (kennismakings)gesprek tussen het raadslid/statenlid en de burgemeester/Commissaris van de Koning aandacht besteed aan het onderwerp integriteit, dit is in maar 29% van de grote gemeenten gebeurd. Een deel van de burgemeesters is van mening dat het niet aan hen is te beoordelen in hoeverre de eigen belangen van een raadslid zich verhouden tot het raadslidmaatschap. Daar ligt volgens hen een belangrijke verantwoordelijkheid voor raadsleden zelf en hun partij. In sommige gemeenten wordt ervoor gekozen in het kennismakingsgesprek wel nadrukkelijk stil te staan bij deze belangen van raadsleden en hier ook verslag van te maken. Griffiers geven aan vaak wel een beeld te hebben van de belangen van raadsleden. Belangrijker is volgens hen echter om bewustzijn te creëren bij raadsleden dat ze zelf rekening moeten houden met privé belangen en nevenfuncties in relatie tot hun raadsfunctie. Dan is het dus niet aan de griffier om te controleren maar moeten raadsleden zelf een afweging maken.

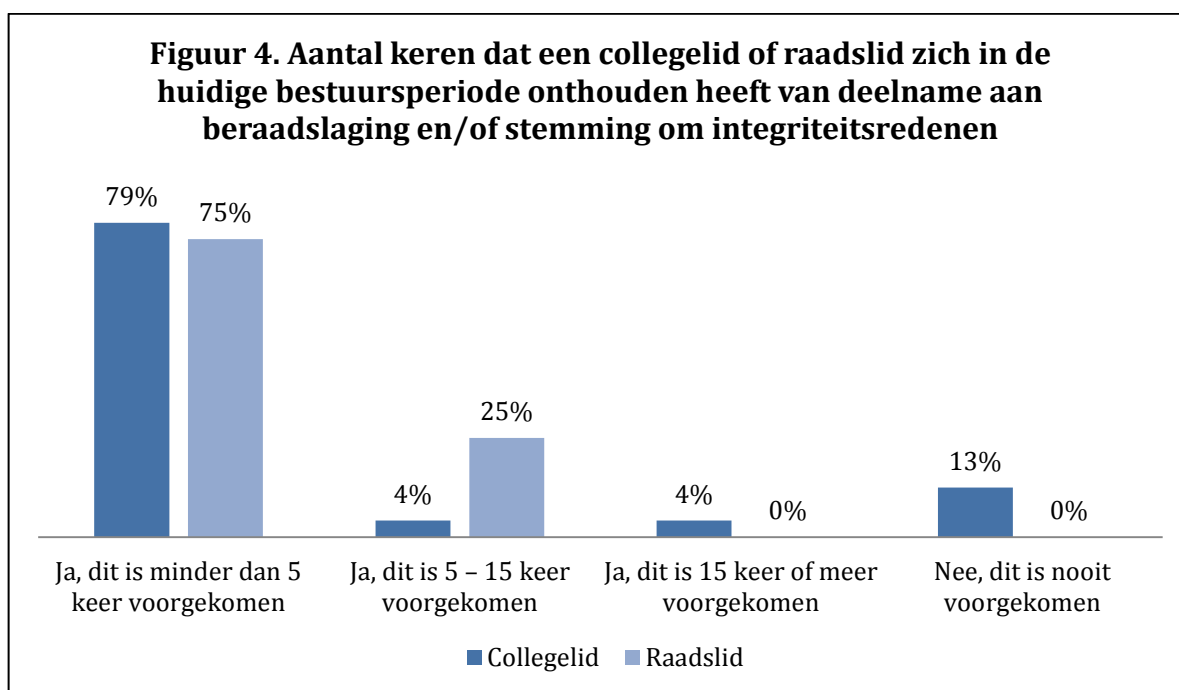
Rond de volgende verkiezingen zijn gemeenten en de provincie voornemens meer aandacht te besteden aan integriteit bij de benoeming van raadsleden/statenleden dan bij de vorige verkiezingen. Het thema integriteit staat volgens betrokkenen prominenter op de agenda. Een belangrijke verandering ten opzichte van 2014 is dat tweederde van de gemeenten en de provincie aangeven de nieuwe Handreiking Integriteitstoetsing kandidaten decentrale partijen van het Ministerie van BZK onder de aandacht van de politieke partijen te gaan brengen. Deze handreiking was in 2014 nog niet beschikbaar. Daarnaast is een kwart van de gemeenten voornemens kandidaat raadsleden/statenleden te onderwerpen aan een intern onderzoek door bijvoorbeeld de griffier om nader zicht te krijgen op de nevenfuncties en privé belangen van het raadslid. Dit tegenover nog geen 10% in 2014.

De nevenfuncties van alle raads- en statenleden zijn openbaar en staan, met uitzondering van één gemeente, op de site. Dit geldt niet voor overige (financiële) belangen van raads- en statenleden. Deze zijn bij meer dan de helft van de gemeenten onbekend (zie figuur 3). Volgens sommige respondenten moet hier ook niet te krampachtig mee om worden gegaan. Volgens hen slaat de aandacht voor integriteit soms iets te ver door waardoor bestuurders en raadsleden bijvoorbeeld geen nevenfuncties meer uit durven te oefenen. Transparantie en met elkaar in gesprek gaan zijn volgens hen goede manieren om dit tegen te gaan.

Tijdens de huidige raadsperiode is binnen ruim de helft van de raden (54%) en binnen de staten één of twee keer onder deskundige begeleiding stilgestaan bij het onderwerp integriteit. Dit is vaker dan in de verschillende colleges waarin het thema weliswaar vaker aan de orde komt, maar niet onder externe begeleiding. Wat verder opvalt, is dat integriteit in kleinere gemeenten regelmatig aan de orde komt in het presidium. Bij grotere gemeenten is dit niet het geval. Mede afhankelijk van de

samenstelling (fractievoorzitters of niet) en aard (besloten of niet) wordt het presidium binnen veel gemeenten gebruikt in geval van (dreigende) issues op het gebied van integriteit. Binnen het presidium wordt dan gesproken over mogelijke processtappen zoals het uitzetten van een onderzoek of wordt juist besloten niets te doen. Soms gebeurt dit aan de hand van een vooraf vastgestelde regeling melding vermoeden misstand door politieke ambtsdragers.

Wat tot slot opvalt is dat in geen van de gemeenten noch bij de provincie integriteit periodiek op de agenda staat van de raad/staten. Verder worden raadsleden/statenleden in een kwart van de gemeenten en de provincie via een nieuwsbrief en/of brochure en/of handreiking geïnformeerd over integriteit.



Het is in de huidige bestuursperiode in alle gemeenten en bij de provincie voorgekomen dat een raadslid/statenlid zich heeft onthouden van deelname aan de beraadslagingen of stemming om integriteitsredenen (figuur 4). In een kwart van de gemeenten gebeurde dit vaker dan 5 keer. Bij het al dan niet deelnemen aan een stemming kan de griffier een belangrijke adviserende rol spelen. In een dergelijk geval is het volgens sommige griffiers juist de kunst zo veel mogelijk te redeneren vanuit wat wel mogelijk is in plaats van wat niet kan. Deze vraag kan spelen bij een raadslid/statenlid op het moment dat hij een persoonlijk belang heeft bij een besluit. Zoals bij wijziging van het bestemmingsplan van het gebied waar hij zelf woonachtig is. Tot een aantal jaar geleden was het adagium op basis van de rechtspraak dat een raadslid/statenlid niet mocht meestemmen als er sprake was van enig privé belang. Op dit moment is de stand van de rechtspraak dat raadsleden/statenleden zich in beginsel niet van stemming hoeven te onthouden.

Dit zou volgens de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State namelijk afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratisch proces. Dit ligt weer anders voor deelname aan beraadslaging en woordvoering. Als er ook privé belangen in het geding zijn, is het beter dan niet het woord te voeren.

In 79% van de raden en in de staten zijn afspraken gemaakt over wat wel en niet gedeclareerd kan worden. In een klein deel van raden worden deze declaraties ook openbaar gemaakt. Ditzelfde geldt voor excursies, evenementen en reizen (33%). Raads- en staten leden mogen geen geschenken aannemen van meer dan 50 euro. Een kwart van de gemeenten heeft de beschikking over een geschenkenregister waarin transparant wordt gemaakt welke geschenken raadsleden van wie hebben ontvangen. Vaak is in de gedragscode opgenomen dat een raadslid geschenken die hij uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50,- vertegenwoordigen worden eigendom van de gemeente worden.

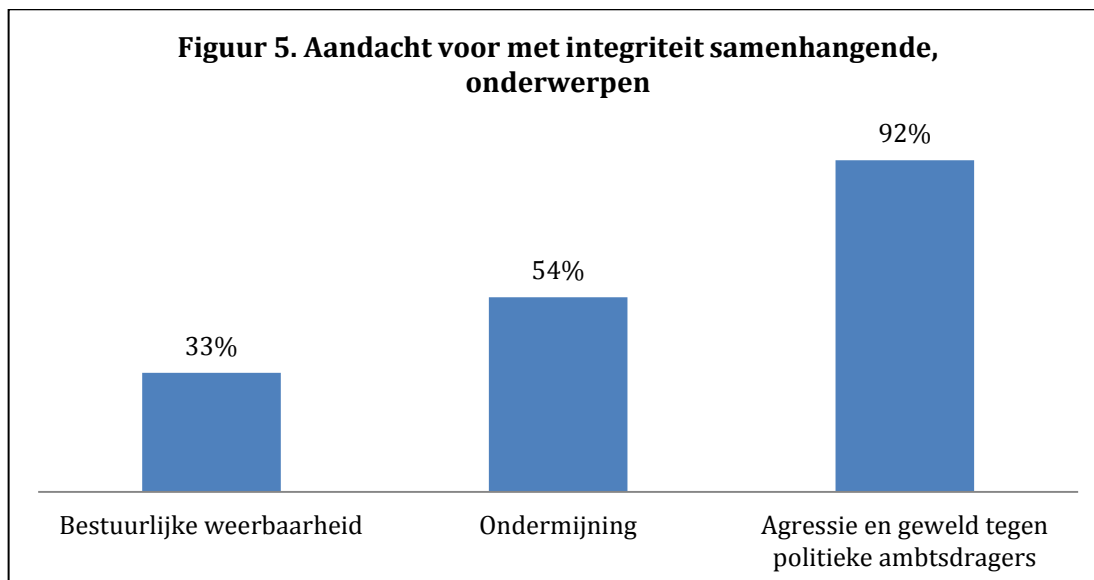
Onderzoeken naar integriteit

In de huidige bestuursperiode is in iets minder dan een derde van de Overijsselse gemeenten (zeven) intern dan wel extern onderzoek gedaan naar een vermeende integriteitsschending van een politieke ambtsdrager. Omdat er van andere provincies hiervan geen cijfers bekend zijn, kunnen wij niet zeggen of dit veel of weinig is.

Ondermijning

Tijdens de huidige bestuursperiode is binnen de provincie en in gemeenten ook aandacht besteed aan aanverwante thema's als agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers (92%) en ondermijning (54%). Voor het thema bestuurlijke weerbaarheid² dat een sterke relatie heeft met ondermijning was in een derde van de gemeenten aandacht.

² Preventieve en reactieve maatregelen om ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit tegen te gaan.



Ondernijning wordt door de provincie en gemeenten gezien als een belangrijk thema. In een deel van de gemeenten komt het thema ondernijning in relatie tot raadsleden wel eens naar voren. Ook komt het voor dat het thema is opgenomen in het werkplan van de directie van een gemeente. Gezien het belang van het thema is door een deel van de burgemeesters in veiligheidsregio verband afgesproken dat ze in hun afgelopen nieuwjaarsrede aandacht zouden besteden aan het onderwerp.

Samenwerking

De gemeentelijke samenwerking op het gebied van integriteit bestaat vooral uit incidentele collegiale consultatie tussen griffiers, gemeentesecretarissen of burgemeesters onderling. Bijvoorbeeld over wat te doen bij vermeende misstanden op het gebied van integriteit. Ook wordt wel eens informeel bij de burens gekeken op het moment dat de gedragscode vernieuwd wordt. Daarnaast wordt te rade te gegaan bij de VNG, het Genootschap van Burgemeesters of de Vereniging van Griffiers. Van echte samenwerking tussen Overijsselse gemeenten op het gebied van integriteit is echter geen sprake. Ook door de provincie wordt op dit gebied niet samengewerkt met één of meerdere andere provincies. Wel komt integriteit aan de orde in IPO-verband dan wel in het overleg van de Commissarissen van de Koning en kabinetschefs.

2.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Bij rollen en verantwoordelijkheden gaat het om de uiteenlopende verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen bij de gemeentelijke integriteitsinfrastructuur. Wij maken daarbij onderscheid tussen de burgemeester/Commissaris van de Koning, griffier en secretaris.

Burgemeester/Commissaris van de Koning

De burgemeester en CdK hebben sinds 1 februari 2016 de wettelijke taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen.³ Over de manier waarop zij dit dienen te doen is in de wet niets opgenomen. Hier is in Overijssel dan ook op uiteenlopende wijze invulling aan gegeven. Een deel van de burgemeesters heeft dit gedaan door het thema integriteit op reguliere momenten, zoals tijdens de collegevergadering of bij de benoeming van een wethouder, aan de orde te stellen. Andere burgemeesters hebben weer andere (aanvullende) activiteiten ondernomen zoals:

- Het opzetten van een programma 'Goed Bestuur'.
- Het (jaarlijks) organiseren van een workshop of dilemmasessie voor raad en/of college op het gebied van integriteit.
- Gesprekken voeren met alle fracties over het thema integriteit.
- Het agenderen van integriteit tijdens een (gezamenlijke) heidag (college en/of raad).

Doel van deze activiteiten is volgens burgemeesters om het thema integriteit levend te houden. Dit zien burgemeesters als een belangrijke opgave op het gebied van integriteit. Ondanks deze uiteenlopende activiteiten geeft een deel van de burgemeesters aan dat het thema integriteit vaak pas ter sprake komt wanneer er een vermoeden is van een integriteitsschending.

Verder blijkt dat de burgemeester in de helft van de gemeenten een formele functie heeft als vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon heeft doorgaans twee functies. Enerzijds die van klankbord voor bestuurders en raadsleden in geval van integriteitsvraagstukken. Anderzijds die van meldpunt in het geval van een vermoeden van een schending op het gebied van integriteit.

Veel burgemeesters en de CdK hebben tijdens de huidige bestuursperiode gespard met een ambtenaar of collega bestuurder over het onderwerp integriteit. Daarnaast hebben verschillende burgemeesters (40%) deze bestuursperiode met de CdK over het onderwerp gesproken. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een concrete casus of tijdens de voortgangsgesprekken.

Burgemeesters hebben verschillende activiteiten ondernomen om hun kennis op het gebied van integriteit te bevorderen. Daarbij kan gedacht worden aan het volgen van een opleiding op het gebied van integriteit (17%), het bijwonen van een lezing/congres (29%) of voorlichtingsbijeenkomst (25%).

De CdK besteedt tijdens ambtsbezoeken en voortgangsgesprekken met burgemeesters aandacht aan integriteit. Ook is de Handreiking Integriteitstoetsing onder de aandacht gebracht bij de Overijsselse gemeenten. Tot slot is het programma integriteit gestart waar deze verkenning onderdeel van uitmaakt.

³ Art. 170, tweede lid, Gemeentewet

Griffier

In 80% van de gemeenten en bij de provincie is de griffier een vertrouwenspersoon voor raads- en statenleden. In het geval van (mogelijke) kwesties of dilemma's op het gebied van integriteit is de griffier vaak het eerste aanspreekpunt. Ook geeft de griffier advies over bijvoorbeeld het al dan niet meestemmen bij mogelijk conflicterende belangen. Een griffier illustreert deze adviserende rol aan de hand van een voorbeeld. Een raadslid kwam deze bestuursperiode naar hem toe met de vraag of hij mee mocht stemmen / mocht deelnemen aan de beraadslagingen over een dossier waar hij een belang bij had. Hierop heeft de griffier een openbaar advies geschreven waarmee voor iedereen transparant was wat wel en niet mocht. Vervolgens is het aan het raadslid zelf om een afweging te maken al dan niet deel te nemen aan de beraadslagingen c.q. stemming. Want de verantwoordelijk ligt in eerste instantie bij het raadslid zelf, aldus de griffier. Zij zijn verantwoordelijk voor hun eigen integriteit.

Verder heeft de griffier in vrijwel alle gemeenten een rol in het faciliteren en organiseren van bijvoorbeeld een bijeenkomst in het teken van integriteit. Zo wordt in het merendeel van de gemeenten bij aanvang van de raadsperiode tijdens het inwerkprogramma onder leiding van de griffier bij het thema stilgestaan. Bij de provincie wordt voor de statenleden een jaarlijkse dag van de integriteit georganiseerd.

Gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris fungeert in twee derde gemeenten als een vertrouwenspersoon voor (leden van) het college. Secretarissen geven hierover zelf aan dat ze collegeleden met raad en daad terzijde staan. Bijvoorbeeld in de advisering over uitnodigingen die collegeleden ontvangen of één op één in het geval van een (mogelijk) belangenconflict. Daarnaast wordt het driehoeksoverleg met griffier en burgemeester aangegrepen om integriteit te bespreken. Dit kan gaan over (mogelijke) kwesties en hoe daarmee om te gaan, maar ook over de behoefte die wordt gevoeld het integriteitsbeleid te vernieuwen. Een van de secretarissen heeft voor haar collegeleden een handboek ontwikkeld waarin tevens aandacht aan integriteit wordt besteed.

De secretaris vervult ook een meer praktische rol op het gebied van integriteit. Zo is de secretaris in veel gemeenten verantwoordelijk voor de beoordeling en afhandeling van declaraties, voor het bijhouden en publiceren van nevenfuncties van collegeleden en het bijhouden van het geschenkenregister.

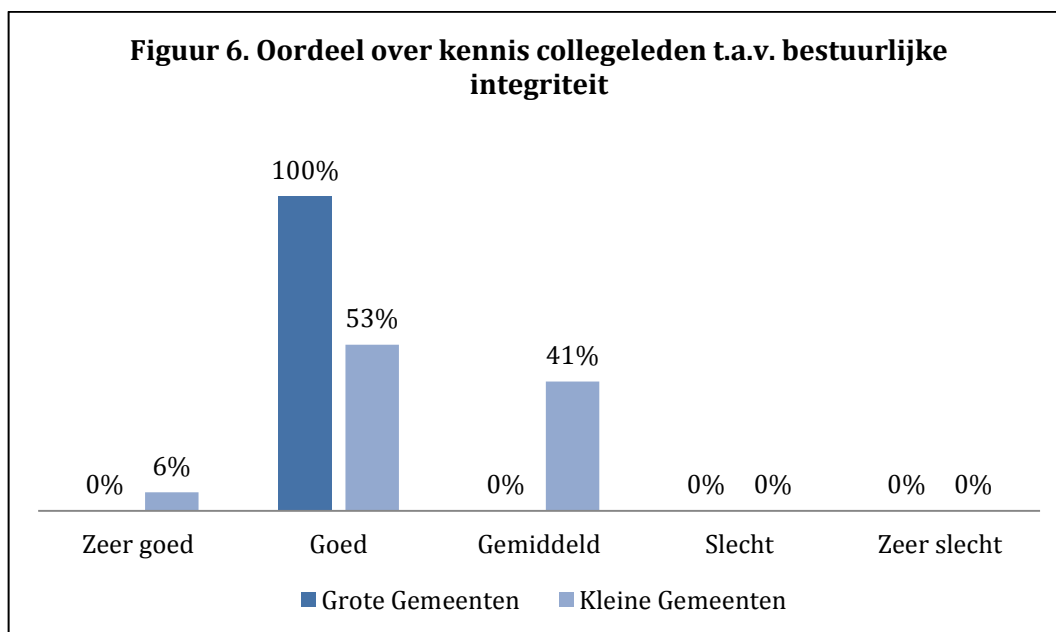
2.5 Effecten integriteitsbeleid

Met effecten van het integriteitsbeleid doelen we op de uitwerking van de codes, activiteiten en aandacht voor integriteit op raad en college. Belangrijke aspecten daarbinnen zijn de kennis over het thema integriteit, openheid en transparantie binnen raad en college als het op integriteit aankomt en integriteitsbewustzijn.

Bij de weergave van onze bevindingen maken we onderscheid tussen de effecten op het college en de effecten op de raad. Daarnaast gaan we apart in op het algehele oordeel van gemeenten en provincie over hun eigen integriteitsinfrastructuur.

College

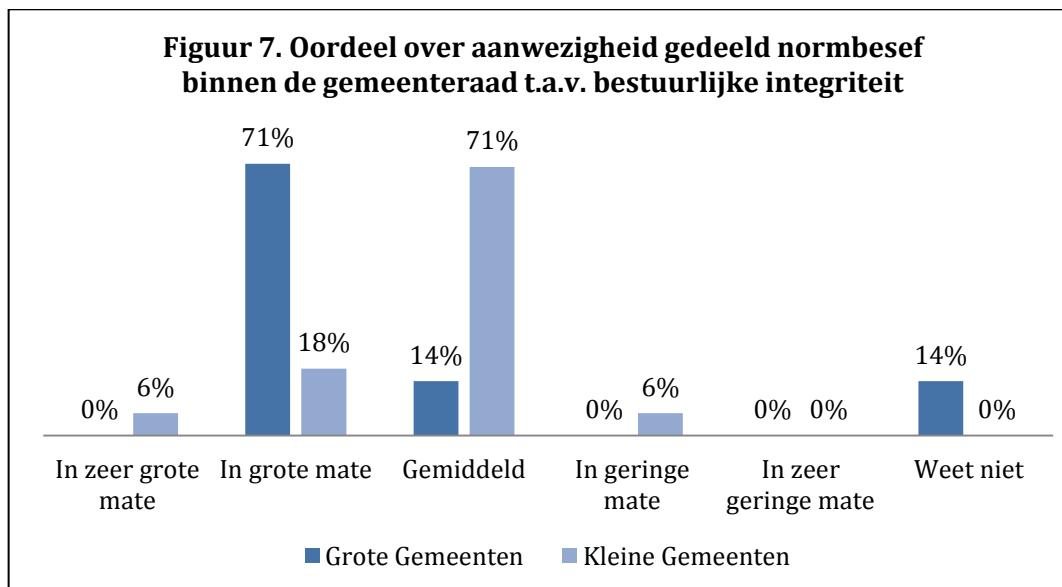
De kennis over integriteit binnen het college wordt door alle grote gemeenten als goed beoordeeld (zie figuur 6). Kleine gemeenten zijn veel kritischer. Van de kleine gemeenten geeft 41% aan de kennis hierover gemiddeld te vinden. De andere kleine gemeenten zijn positiever. Ditzelfde verschil tussen grote en kleine gemeenten is waarneembaar als gemeenten gevraagd wordt naar de aanwezigheid van gedeeld normbesef in het college. Daarmee bedoelen we de mate waarin collegeleden een zelfde beeld hebben bij wat integriteit inhoudt.



Bij het merendeel van de gemeenten (71%) en de provincie bestaat verder de indruk dat het af en toe is voorgekomen dat collegeleden elkaar hebben aangesproken op het gebied van bestuurlijke integriteit. Een kwart van de gemeenten geeft aan dat dit (bijna) nooit is voorgekomen.

Raad

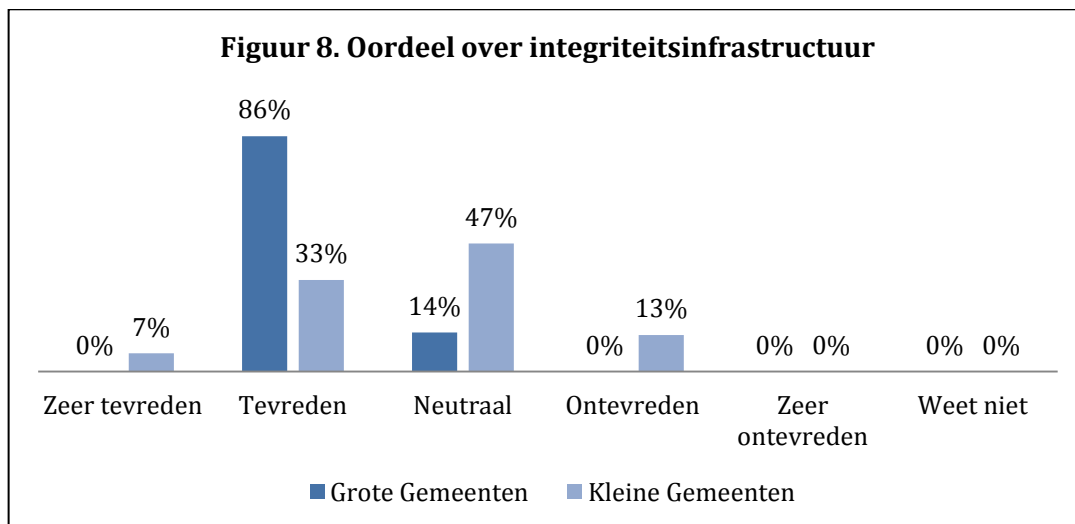
De kennis van raadsleden op het gebied van integriteit wordt in zowel grote als kleine gemeenten als gemiddeld bestempeld. Wat betreft de aanwezigheid van een gedeeld normbesef onder raadsleden lijkt dit in grote gemeenten meer aanwezig te zijn dan in kleine gemeenten (zie figuur 7).



In de huidige bestuursperiode is het in de meeste gemeenten af en toe voorgekomen dat raadsleden elkaar hebben aangesproken op het gebied van bestuurlijke integriteit. In drie gemeenten was dit zelfs relatief vaak aan de orde, terwijl in een derde van de gemeenten dit (bijna) nooit is voorgekomen. Enkele respondenten geven hierover aan dat raadsleden elkaar nog wel eens aanspreken maar soms vergeten naar zichzelf te kijken.

Oordeel integriteitsinfrastructuur

In het algemeen zijn de gemeenten neutraal tot tevreden over hun integriteitsinfrastructuur. Grote gemeenten zijn over het algemeen tevreden over hun integriteitsinfrastructuur (zie figuur 8). Slechts één grote gemeente oordeelt neutraal over zijn eigen infrastructuur. Kleine gemeenten zijn wat kritischer. Daarvan zijn er acht (zeer) tevreden, oordelen zeven neutraal en twee ontevreden. Gemeenten oordelen doorgaans positief over de open houding en bespreekbaarheid van het thema. Daarnaast geven gemeenten aan positief te zijn over bewustzijn ten aanzien van het thema en de aanwezigheid van regels/procedures.



Aan de andere kant blijft integriteit volgens de respondenten een lastig thema. Waar een deel van de gemeenten juist tevreden is over de bespreekbaarheid van het thema geeft een ander deel aan dat op het gebied van openheid en transparantie winst te behalen valt. De mate waarin openheid en transparantie aanwezig zijn hangt volgens de gemeenten af van de bestuurscultuur binnen een gemeente. Waar in de ene gemeente geen open dialoog mogelijk is, heerst in een andere gemeente een cultuur van elkaar actief aanspreken en scherp houden op het gebied van integriteit. Ook wordt door betrokkenen aangegeven dat de mate van zelfreflectie enorm verschilt. In een deel van de gemeenten wordt vooral over elkaar gepraat en minder over zichzelf.

Een burgemeester geeft aan dat een gezamenlijke heidag met raad en college hem heeft geholpen bij het bevorderen van openheid en transparantie binnen raad en college. Een andere manier om dit te stimuleren is volgens betrokkenen om integriteit regelmatig onder de aandacht te brengen. Bijvoorbeeld door een externe spreker uit te nodigen of door aan de hand van dilemma's met elkaar het gesprek aan te gaan.

Zorgen maken betrokkenen zich over het misbruik dat wordt gemaakt van de term integriteit. Het is volgens hen moeilijk om dat tegen te gaan. Dit integritisme⁴ wordt door met name burgmeesters herkend en is iets waar ze zich zorgen over maken. Het onderwerp integriteit wordt volgens hen steeds vaker door politici aangegrepen om bestuurders en andere collega's in een kwaad daglicht te stellen. Bij gemeenten bestaat collectief de behoefte om daar iets aan te veranderen.

Ook blijft het lastig hoe om te gaan met de schijn van belangenverstrengeling. Voor het grote publiek ben je dan immers al schuldig. Bepaalde informatie of beschuldigingen vinden ook in no

⁴ Integritisme houdt in dat integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is. In het geval van integritisme wordt integriteit dusdanig opgerekt dat zaken ten onrechte tot integriteitkwesies worden gerekend.

time hun weg naar het internet. Nog voordat de gemeente formeel kan reageren is al een beeld gevormd dat lastig te veranderen is. Het is daarom volgens burgemeesters, griffiers en secretarissen van belang een mogelijke kwestie niet in de politieke arena uit te vechten maar om binnenskamers de juiste stappen te zetten zodat een mogelijke kwestie niet onnodig escaleert. Een regeling of protocol inzake een melding over het vermoeden een misstand op het gebied van integriteit helpt hierbij.

Een ander zorgpunt van respondenten gaat over lokale partijen. Niet elke lokale partij heeft aandacht voor integriteit.

Daarnaast mag er volgens de respondenten ook meer aandacht zijn voor het regelmatig agenderen van het onderwerp, de actualiteit van regels en codes, en integriteit bij benoeming van raads- en collegeleden.

Een laatste uitdaging zien gemeenten in het op een leuke manier agenderen van het thema integriteit. Het is zoeken naar aansprekende vormen om integriteit bij raad en college onder de aandacht te brengen zonder dat het een “*verplicht nummer*” wordt. Een dilemmasessie of het op een interactieve manier bespreken van casuïstiek worden genoemd als methoden om dit te doen.

2.6 Rol provincie

Gemeenten hebben een uiteenlopende behoefte met betrekking tot de rol van de provincie of CdK op het gebied van integriteit. Een groot deel van de gemeenten geeft aan vooral behoefte te hebben aan een rol voor de CdK als sparringpartner van de burgemeester. Deze rol van sparringpartner wordt door veel burgemeesters gewaardeerd. Zij geven aan steun te ervaren van de CdK. Bijvoorbeeld in de vorm van ambtelijke advisering vanuit de provincie in het geval van een mogelijke kwestie, of politieke steun van de CdK zelf indien de integriteit van een burgemeester mogelijk in het geding is.

Gemeenten zien verder een mogelijke rol voor de provincie bij de uitwisseling van informatie, ervaringen en voorbeelden op het gebied van integriteit. Verder worden nog door enkele gemeenten als mogelijke rollen van de provincie genoemd:

- Het aanreiken van handvatten / kennispunt / trainingsaanbod
- Agenderen van het onderwerp integriteit
- Advisering bij benoeming bestuurders
- Begeleiden/faciliteren van de gezamenlijke inkoop van integriteitstoetsen van kandidaat wethouders.

2.7 Conclusie

Samenvattend trekken wij de volgende conclusies over de integriteitsinfrastructuur bij de gemeenten en provincie in Overijssel.

- Het formele kader op het gebied van integriteit is bij de meeste gemeenten op orde. Alle gemeenten en de provincie hebben de beschikking over een gedragscode voor politieke ambtsdragers. Sommige gedragscodes zijn echter (sterk) verouderd. Enkele uitzonderingen daargelaten komt de inhoud en opbouw van de codes redelijk overeen. Verder heeft een derde van de gemeenten een Regeling melding vermoeden misstand door politieke ambtsdragers. In enkele gemeenten heeft deze regeling goed geholpen bij het kanaliseren van vermoedens en signalen.
- Volgens gemeenten en de provincie draait het bij integriteit niet alleen om codes en regels. Het gaat erom met elkaar het goede gesprek te voeren in geval van dilemma's of ingewikkeldheden. Openheid en transparantie zijn sleutelwoorden als het aankomt op integriteit. Activiteiten op het gebied van integriteit zouden meer gericht moeten zijn op het bevorderen van deze openheid en transparantie. Gemeenten zijn op zoek naar leuke manieren om integriteit continu te agenderen binnen college en raad.
- Integriteit staat frequent op de agenda van collegevergaderingen. Vaak wordt van gedachten gewisseld over een bepaalde (fictieve) casuïstiek dan wel intercollegiale toetsing. Ook in de gemeenteraden en de staten staat integriteit geregeld op de agenda. Vaak onder (externe) deskundige begeleiding. In kleine gemeenten wordt vaak in het presidium van gedachten gewisseld over integriteit.
- De aandacht voor bestuurlijke integriteit bij gemeenten en provincie neemt toe. Zo zijn gemeenten en provincie voornemens bij de komende verkiezingen meer aandacht aan het thema te schenken.
- Gemeenten werken beperkt samen op het gebied van integriteit. De gemeentelijke samenwerking op het gebied van integriteit bestaat vooral uit incidentele collegiale consultatie tussen griffiers, gemeentesecretarissen of burgemeesters onderling. Van samenwerking tussen Overijsselse gemeenten op het gebied van integriteit is geen sprake. Gemeenten en provincie laten na gebruik te maken van elkaars expertise of good practices. Ze hebben ook maar beperkt weet van elkaars activiteiten en ervaringen op het gebied van integriteit.
- Alle burgemeesters en de CdK zijn actief op het gebied van integriteit. Door hen wordt op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan hun wettelijke plicht de bestuurlijke integriteit te bevorderen richting college en raad/staten: aan de orde stellen in vergaderingen, aandacht bij benoeming van politieke ambtsdragers, aandacht op heidagen etc.. De burgemeester en de CdK zijn vertrouwenspersoon van collegeleden en respectievelijk raads- en statenleden en meldpunt voor vermeende misstanden. De griffier is vertrouwenspersoon voor de raads- en statenleden; de gemeentesecretaris voor collegeleden.
- De rol van de CdK als klankbord en of steunpunt wordt door de burgemeesters gewaardeerd. Bij gemeenten bestaan verder uiteenlopende wensen ten aanzien van de rol van de provincie. Zo kan de provincie volgens gemeenten een rol spelen in de uitwisseling van informatie of kennis.
- In het algemeen zijn de gemeenten neutraal tot tevreden over hun eigen integriteitsinfrastructuur. Op basis van onderzoeksresultaten blijkt dat grote gemeenten de

integriteitsinfrastructuur beter op orde hebben dan kleine gemeenten. Grote gemeenten oordelen gemiddeld gezien ook positiever over hun eigen infrastructuur dan kleine gemeenten. Grote gemeenten zijn gemiddeld gezien actiever op het gebied van integriteit. Zo zijn de codes gemiddeld gezien actueler, is er formeel meer vastgelegd en lijkt in grote gemeenten meer aandacht te worden besteed aan integriteit. De kennis en een gedeeld normbesef van integriteit ligt bij collegeleden hoger dan bij raadsleden; ligt bij grote gemeenten hoger dan bij kleine gemeenten. Gemeenten zijn in het algemeen tevreden over het bewustzijn ten aanzien van het thema en de aanwezigheid van regels/procedures.

- Gemeenten maken zich zorgen over de politisering van integriteit. Zij zien steeds vaker dat de integriteit van een raadslid of bestuurder inzet is van politiek debat ook als hier geen directe aanleiding voor is. Een regeling of protocol inzake een melding over het vermoeden een misstand op het gebied van integriteit helpt verschillende Overijsselse gemeenten bij het kanaliseren van deze vermoedens.
- De mate waarin openheid en transparantie aanwezig zijn is volgens respondenten sterk afhankelijk van de bestuurscultuur. Waar in de ene gemeente geen open dialoog mogelijk is, heerst in een andere gemeente een cultuur van elkaar actief aanspreken en scherp houden op het gebied van integriteit. Dit heeft te maken met het politiek klimaat maar kan ook gestimuleerd worden door regulier aandacht te besteden aan integriteit.

3. Integriteit bij politieke partijen in Overijssel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen ten aanzien van de aandacht voor integriteit bij de Overijsselse politieke partijen weer. Daarmee doelen we op de regels en procedures die partijen hanteren op het gebied van integriteit en de aandacht die hier door partijen aan wordt besteed. Deze bevindingen baseren we op een enquête onder alle in Overijssel politieke partijen met één of meer zetels in een gemeenteraad (totaal 59 partijen). Aan deze enquête is deelgenomen door 17 politieke partijen. Vijf van deze partijen zijn landelijk georganiseerd, de overige uitsluitend lokaal. Bij het weergeven van onze bevindingen maken we indien relevant onderscheid tussen de antwoorden van landelijke en lokale partijen.

We hebben partijen bevestigd op de aandacht die zij aan integriteit besteden. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen drie verschillende fasen waarin partijen hieraan aandacht kunnen besteden. Dit zijn de wervingsfase, selectiefase en de fase na installatie/benoeming:

- *De wervingsfase.* In deze fase vindt de afweging plaats of een kandidaat politiek ambtsdrager zich kandidaat stelt om volksvertegenwoordiger of bestuurder te worden.
- *De selectiefase.* In deze fase worden kandidaat volksvertegenwoordigers geselecteerd en op de kieslijst geplaatst. Vervolgens worden zij al dan niet verkozen en geïnstalleerd als volksvertegenwoordiger. Na de verkiezingen worden ook potentiële bestuurders geselecteerd en voorgedragen. Daarna worden zij benoemd.
- *De fase na installatie/benoeming.* Deze fase vangt aan nadat de politieke ambtsdragers benoemd zijn in hun ambt.

We hebben de partijen niet alleen gevraagd naar de aandacht die zij besteden aan integriteit. Ook hebben we de ondersteuningsbehoefte gepeild.

3.2 Werving, selectie en benoeming

Wervingsfase

Politieke partijen kunnen vuistregels of uitgangspunten hanteren op het gebied van integriteit. Deze bevatten de kernwaarden van de partij en hebben onder andere als doel het integriteitsbewustzijn onder kandidaat raadsleden/bestuurders te vergroten. Door bijna tweederde van de partijen worden deze vuistregels/uitgangspunten gehanteerd. Dit is bij alle landelijk partijen het geval en bij de helft van de lokale partijen.

Een onderdeel van de wervingsfase is het geven van voorlichting over het vak van volksvertegenwoordiger en/of bestuurder. Het overgrote merendeel (82%) van alle partijen schenkt tijdens deze voorlichting aan kandidaat bestuurders aandacht aan integriteit. Bij de voorlichting aan

raadsleden is een vergelijkbaar beeld zichtbaar. Twee lokale partijen geven geen of nauwelijks aandacht aan integriteit bij de werving van raadsleden.

Selectiefase

Bij de selectie van raadsleden en bestuurders wordt, met uitzondering van één partij, door alle partijen aandacht besteed aan integriteit. Ruim twee derde van de partijen kent een selectiecommissie die aandacht besteedt aan het onderwerp integriteit. Bij de landelijke partijen is dit gemeengoed, bij de lokale partijen komt dit niet overal voor (58%). Door bijna de helft van de partijen wordt daarnaast een openbare bronnenonderzoek uitgevoerd alvorens een kandidaat raadslid op de kieslijst komt. Een dergelijk onderzoek bestaat uit het raadplegen van google, social media en eventuele andere databases als het handelsregister. Een openbare bronnenonderzoek wordt uitgevoerd door het merendeel van de landelijk partijen (80%) en een derde van de lokale partijen (33%). Bij het voordragen van een kandidaat wethouder wordt een dergelijk onderzoek door een kwart van de partijen uitgevoerd (relatief vaker bij landelijke partijen).

Door slechts twee partijen wordt gebruik gemaakt van het raadplegen van referenties bij het voordragen van bestuurders. Ditzelfde geldt voor het laten opvragen van Verklaring Omtrent Gedrag door kandidaat raadsleden (25%) dan wel wethouders (11%).

De fase na installatie/benoeming

Op één partij na besteden alle partijen aandacht aan integriteit na de installatie/benoeming van raadsleden en wethouders. Dit gebeurt op uiteenlopende wijze. Bijna driekwart van de partijen doet aan intercollegiale toetsing in de fractievergadering en houdt rekening bij de verdeling van portefeuilles met nevenfuncties en privébelangen. Dit gebeurt bij de landelijke partijen meer dan bij de lokale partijen.

Verder heeft een derde van de partijen integriteit af en toe op de agenda van een fractievergadering staan voor een open gedachtewisseling. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bespreken van dilemma's op het gebied van integriteit. Bij lokale partijen wordt door een kwart van de partijen in een fractievergadering wel eens langer stilgestaan bij een casus. Dit komt landelijke partijen niet voor. Bij één partij is de fractie wel eens onder deskundige begeleiding bijeen gekomen om over het thema integriteit te praten. Vooral bij landelijke partijen (60%) is integriteit onderwerp van gesprek bij evaluatie/voortgangsgesprekken binnen de fractie.

3.3 Ondersteuningsbehoefte

We hebben de partijen gevraagd of er behoefte bestaat aan ondersteuning op het gebied van integriteit. Meer specifiek of behoefte is aan ondersteuning door de gemeente dan wel provincie. Daarnaast hebben we gevraagd naar de bekendheid en het gebruik van de Handreiking Integriteitstoetsing⁵ van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

⁵ Voluit: *Handreiking Integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen (2017)*

Rol provincie

Het merendeel van de partijen geeft aan eerder behoefte te hebben aan ondersteuning van de gemeente dan de provincie. Laatstgenoemde staat immers verder op afstand van de partijen. Wel genoemd worden:

- het consulteren van de CdK bij zeer heikele kwesties.
- het scherp houden van de burgemeester op het agenderen van integriteit binnen gemeenten.
- het aanleveren van kennis.

Rol gemeente

Een deel van de partijen geeft aan geen behoefte aan ondersteuning te hebben vanuit gemeenten op het gebied van integriteit, 'We redden ons wel' wordt letterlijk aangegeven. Andere partijen geven aan wel een rol te zien voor de gemeente. Genoemd worden:

- informatie verstrekken.
- partijen wijzen op risico's.
- integriteit agenderen.
- vraagbaak en adviseur bij voorkomende gevallen.

Handreiking Integriteitstoetsing

Een kleine 60% van alle partijen kent de Handreiking Integriteitstoetsing. Bijna een kwart van de partijen heeft de Handreiking Integriteitstoetsing inmiddels gebruikt. De Handreiking is bij lokale partijen bekender dan bij landelijke partijen.

3.4 Conclusie

Wat betreft de aandacht voor integriteit onder de politieke partijen in Overijssel concluderen wij het volgende.

- Binnen Overijssel bestaat tussen politieke partijen veel verschil over hoe wordt omgegaan met het thema integriteit. Sommige partijen besteden vrijwel geen aandacht aan integriteit terwijl andere partijen zowel tijdens de werving en selectie van kandidaat raadsleden/bestuurders als na installatie/benoeming op verschillende momenten integriteit onder de aandacht brengen. Bijvoorbeeld door het hanteren van vuistregels of het geven van voorlichting over integriteitsaspecten van het ambt.
- Landelijk georganiseerde partijen besteden gemiddeld gezien meer aandacht aan integriteit dan lokale partijen. Zo hanteren alle landelijke partijen vuistregels op het gebied van integriteit terwijl de helft van de lokale partijen dit doet. Verder hanteren alle landelijke partijen een benoemingscommissie waarin aandacht wordt besteed aan het thema integriteit terwijl dit bij iets meer dan de helft van de lokale partijen het geval is. Ook voert driekwart van de landelijk

partijen een openbare bronnenonderzoek uit naar de kandidaat terwijl een derde van de lokale partijen dit doet. En ook bij fractievergaderingen en voortgangsgesprekken staat integriteit bij landelijke partijen gemiddeld vaker op de agenda dan bij lokale partijen.

- Vanuit partijen is beperkt behoefte aan ondersteuning van provincie en gemeente op het gebied van integriteit. Wel wordt gebruik gemaakt van de Handreiking Integriteitstoetsing. Deze handreiking is bij lokale partijen bekender dan bij de landelijke partijen.

4. Drie aansprekende voorbeelden

4.1 Inleiding

Naar aanleiding van de uitkomsten van de verkenning zijn we op zoek gegaan naar enkele aansprekende voorbeelden op het gebied van integriteit. Deze voorbeelden hebben betrekking op thema's waarbij andere gemeenten en provincies een andere invulling geven aan integriteit dan in uit deze verkenning in Overijssel naar voren komt. De voorbeelden zijn afkomstig uit Limburg, de gemeente Zaanstad en Terneuzen en de Handreiking Integriteitstoetsing. Laatstgenoemde handreiking is gebaseerd op een verzameling aan good practices binnen gemeenten en politieke partijen op het gebied van integriteit. In dit hoofdstuk behandelen wij de volgende voorbeelden:

- het inschakelen van een vaste externe adviseur bij mogelijke integriteitsschendingen.
- samenwerking tussen (provincie en) gemeenten in het kader van integriteitsbevordering.
- het levend houden van het thema integriteit binnen de raad en het college.

4.2 Inschakelen vaste externe adviseur bij mogelijke integriteitsschendingen

Bij het vermoeden van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers wordt handelen verwacht van de burgemeester dan wel de CdK. Enkele gemeenten en provincies hebben hiervoor een protocol (mogelijke) integriteitsschendingen opgesteld. Het protocol van de provincie Limburg is uitgebreid en wordt in deze paragraaf beschreven. Uniek is de rol van een externe adviseur integriteit (benoemd in 2015) in de commissie en de zogenaamde Integriteitsdriehoek. De werkwijze kan ook ter inspiratie dienen voor gemeenten. Met de inschakeling van een externe adviseur komt de positie van de burgemeester/Commissaris van de Koning bij meldingen iets meer in de luwte.

Provinciale Staten van Limburg kent een Commissie Integriteit. De Commissie Integriteit is een commissie als bedoeld in artikel 82 Provinciewet, die integriteitsonderzoeken mede begeleidt. Daarnaast ontwikkelt de commissie de kennis over integriteit binnen Provinciale Staten en bevordert de commissie de integriteit van de leden van Provinciale Staten. De Commissie Integriteit bestaat uit vijf Statenleden. De leden van de commissie worden op voordracht van de fracties benoemd door het Presidium. Een van de vijf commissieleden wordt door het Presidium benoemd tot voorzitter. Het Presidium benoemt op voordracht van de Commissie Integriteit een externe adviseur Integriteit. De externe adviseur Integriteit is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of leden van GS. De externe adviseur Integriteit, de CdK en de griffier zijn adviserend lid van de commissie.

Eventuele meldingen die bij de externe adviseur binnenkomen worden besproken met CdK de griffier in de Integriteitsdriehoek. In de Integriteitsdriehoek worden integriteitsmeldingen gewogen en beoordeeld. De externe adviseur Integriteit adviseert de Commissie Integriteit om de CdK al dan niet opdracht te geven een feitenonderzoek te laten verrichten. Tevens voorziet hij de commissie van gevraagd en ongevraagd advies over het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.

Het proces van een melding verloopt als volgt. Een integriteitsschending betreft een gedraging van een lid van Provinciale Staten of een lid van Gedeputeerde Staten, die in strijd is met het handelen als 'goed volksvertegenwoordiger' of 'goed bestuurder'. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven of ongeschreven regels.

De ontvangst van integriteitsmeldingen loopt primair via de externe adviseur Integriteit. Hij is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden van Gedeputeerde Staten. De adviseur Integriteit bevestigt (schriftelijk) de ontvangst van het signaal aan de melder. Deze adviseur is iemand met kennis van en ervaring met integriteitsonderzoeken, niet zijnde een bureau dat onderzoek gaat doen naar integriteitsmeldingen in de Provincie Limburg. De adviseur Integriteit houdt na een melding strakke regie op het administratieve proces en zorgt in alle fases voor verslaglegging.

De adviseur Integriteit bespreekt de integriteitsmeldingen met de CdK en de griffier in de Integriteitsdriehoek. In de Integriteitsdriehoek worden de meldingen gewogen en beoordeeld. De melder wordt te zijner tijd door de adviseur Integriteit geïnformeerd over het resultaat van de beoordeling. Een integriteitsmelding wordt getoetst op:

- de aard van het feit;
- de ontvankelijkheid van de melding;
- de ernst van de zaak;
- de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
- de positie of persoon van de bron en de persoon van het lid van Provinciale Staten of lid van Gedeputeerde Staten in kwestie;
- de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
- de spoedeisendheid/actualiteit van de melding.

De beoordeling kan leiden tot de volgende conclusies:

1. De schending betreft een te gering feit om onderzoek te rechtvaardigen. Als er sprake is van een dergelijke lichte schending (bv. omgangsvormen) bespreekt de adviseur Integriteit dit (vertrouwelijk) met het betrokken lid van Provinciale Staten of lid van Gedeputeerde Staten;
2. Er zijn onvoldoende aanwijzingen voor onderzoek. Als er onvoldoende aanwijzingen zijn om te constateren dat er sprake is van een integriteitsschending, bespreekt de adviseur Integriteit dit (vertrouwelijk) met het betrokken lid van Provinciale Staten of lid van Gedeputeerde Staten;
3. Er is aanvullende informatie nodig. Als er niet genoeg informatie is om de eventuele schending te kunnen beoordelen is er vooronderzoek nodig. Dit vooronderzoek vindt plaats in opdracht van de CdK;
4. Er is een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Indien er (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat, dient door de CdK aangifte te worden gedaan bij het OM;

5. Er is een feitenonderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen noodzakelijk. Integriteitsonderzoek is nodig om te beoordelen of signalen en/ of vermoedens over schendingen van integriteit op waarheden en derhalve op redelijke gronden berusten. In overleg met de integriteitsdriehoek geeft de CdK opdracht tot het instellen van een integriteitsonderzoek. Deze opdracht wordt verleend na overleg met de Commissie Integriteit. Indien het onderzoek zich richt op een gedraging van de CdK dan ligt de coördinatie van het onderzoeksproces bij de voorzitter van de Commissie Integriteit;
6. Er dreigt een schending. Wanneer er geen sprake is van schending, maar bv. een schending dreigt, dan wordt geen onderzoek verricht, maar zal de Integriteitsdriehoek dit met het lid van Provinciale Staten of lid van Gedeputeerde Staten (vertrouwelijk) bespreken.

De Integriteitsdriehoek doet periodiek op hoofdlijnen verslag van de meldingshistorie aan de Commissie Integriteit. Indien er sprake is van conclusie 5 (er is feitenonderzoek noodzakelijk) wordt de commissie onverwijld ingelicht. De Integriteitsdriehoek bespreekt met de Commissie Integriteit of het naast hogere bestuursniveau eveneens al geconsulteerd moet worden, onverlet de verantwoordelijkheden in deze van de CdK.

4.3 Samenwerking tussen (provincie en) gemeenten

In 2006 is in Zuid-Limburg een initiatief gestart bij enkele gemeenten om samen te werken op het gebied van integriteitsbevordering. De Limburgse CdK heeft in 2012 op een burgemeestersconferentie voorgesteld deze werkgroep te verbreden naar heel Limburg met als kern: vrijwillig en gelijkwaardig samenwerken en samen optrekken op het gebied van integriteit. Dit heeft geleid tot instelling van de Werkgroep Integriteit Limburg waarin provincie, alle gemeenten en waterschap samen werken aan integriteitsbevordering. De provincie ondersteunt deze Werkgroep met een zeer beperkt budget. Naast de werkgroep is een stuurgroep ingesteld en zijn contactpersonen en een vertrouwenspersoon in het leven geroepen.

De stuurgroep geeft leiding aan de bevordering van het Limburgse integriteitsbeleid en bestaat uit vier burgemeesters, de voorzitter van het waterschap en de CdK. Laatstgenoemde is tevens voorzitter van de stuurgroep. De stuurgroep heeft de volgende taken:

- bevorderen bestuurlijke samenwerking op integriteitsbeleid.
- ontwikkelen lange termijn visie op het gebied van integriteit.
- voortdurend aandacht vestigen op integriteitsrisico's in het openbaar bestuur.
- stimuleren van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van integriteit.
- draagvlak creëren in de eigen organisaties.
- bewaken kwaliteitscriteria integriteitsproducten.
- sparringpartner en klankbord voor bestuurders op het gebied van integriteit.

Daarnaast is er een werkgroep. Deze werkgroep bestaat uit ambtenaren van gemeenten, waterschap en provincie. Bij de samenstelling van de werkgroep is rekening gehouden met regionale vertegenwoordiging, continuïteit en de wens om integriteit van meerdere invalshoeken en disciplines te kunnen benaderen. Deze uiteenlopende disciplines, zoals juridisch, management, griffie, HRM en staf zijn dan ook in de werkgroep vertegenwoordigd.

De werkgroep ondersteunt de stuurgroep. Daarnaast heeft de werkgroep als doelstelling om bestuurders en organisaties op het gebied van integriteit te ondersteunen, hetzij met expertise, hetzij met de ontwikkeling van concrete instrumenten op het gebied van integriteit. De taken van de werkgroep zijn:

- ondersteuning bestuurders en organisaties op het gebied van integriteitsbeleid
- verhogen integriteitvolwassenheid openbaar bestuur in Limburg.
- opbouwen en beschikbaar stellen expertise.
- aandacht voor integriteit levend houden.

De werkgroep integriteit heeft in de afgelopen jaren de volgende concrete resultaten geboekt:

- De ontwikkeling van een gezamenlijke Limburgse aanpak van integriteitsbevordering in het openbaar bestuur. De handreiking *Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur* is ontwikkeld om eventuele integriteitsrisico's voor kandidaat-bestuurders voorafgaand aan de benoeming zichtbaar en beheersbaar te maken. Deze handreiking heeft bijgedragen aan het onbelemmerd kunnen functioneren van een bestuurder op het gebied van integriteit. Bijna alle Limburgse gemeenten hebben de handreiking gehanteerd.
- Het opstellen van notities en andere handreikingen zoals een notitie over de schijn van belangenverstrengeling, neveninkomsten politieke ambtsdragers en een introductieprogramma integriteit voor raadsleden.
- Het ter beschikking stellen en verspreiden van best practices. Daarbij valt te denken aan een handleiding over het melden van financiële belangen, uitgewerkte gedragscodes, protocollen voor integriteitsonderzoeken, een privacy reglement en een reglement voor het gebruik van internet.
- Een website waarop veel informatie te vinden is over integriteit en waarmee veel vragen op het gebied van integriteit beantwoord kunnen worden. Daarnaast worden door de werkgroep regelmatig inspirerende bijeenkomsten georganiseerd rond een actueel thema op het gebied van integriteit.

4.4 Het levend houden van integriteit binnen college en raad: De integriteitsagenda

Bij het levend houden van integriteit binnen college en raad kan het helpen bij aanvang van de bestuursperiode als raad en college een integriteitsagenda vast te stellen. Deze integriteitsagenda bestaat uit een aantal vaste momenten waarop integriteit in raad en/of college aan de orde komt.

Doel van deze agenda is om periodiek aandacht te besteden aan integriteit en daarmee de openheid en transparantie te bevorderen. Het draait er immers om, om met elkaar 'het goede gesprek te voeren'.

Bij vormgeving van onderstaande modelagenda is gebruik gemaakt van input en voorbeelden van verschillende (Overijsselse) gemeenten. Deze agenda is zowel van toepassing op integriteit binnen het college als binnen de raad. Onderstaande modelagenda is opgesteld voor gemeenten maar kan ook worden toegepast binnen de provincie.

Moment	Activiteit
Jaar 1	<p>De harde kant van integriteit. Door de griffier/burgemeester/secretaris wordt tijdens het inwerkprogramma van college en raad aandacht besteed aan de harde kant van integriteit. Met de harde kant doelen we op de gedragscode politieke ambtsdragers, de regeling melding vermoeden misstand, rollen en verantwoordelijkheden (burgemeester, griffier, secretaris, raadsleden, partij) op het gebied van integriteit, wijze van declareren, nevenfuncties, etc.</p> <p>De zachte kant van integriteit. Besteed enige tijd na installatie aandacht aan de meer zachte aspecten van integriteit. Daarbij gaat het erom hoe je met elkaar omgaat (binnen en tussen college en raad). Daarbij kan worden overwogen raadsleden een vrijwillige overeenkomst te laten tekenen over wat te doen bij vermeende integriteitschendingen (naar het model van Zaanstad). Door ondertekening verbind je je aan een aantal principes als <i>onpartijdige handhaving, terughoudend met publiciteit en zorgvuldigheid tegenover vermeende schender</i>.⁶</p> <p>Vaststellen integriteitsagenda. Spreek als raad en college af wat je de komende periode wilt doen op het gebied van integriteit. Dit kan gaan over het verversen van de gedragscode, het opstellen van een regeling melding vermoeden misstand, het organiseren van een dilemmasessie of het evalueren van het gemeentelijk integriteitsbeleid.</p>
Jaar 1/2	<p>Gezamenlijke bijeenkomst integriteit. Aandacht voor integriteit door middel van een gezamenlijke (besloten) bijeenkomst van college en raad. Tijdens deze bijeenkomst is er aandacht voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> Kennisontwikkeling – Hoe zat het ook alweer op het gebied van integriteit? Wat is het wettelijk kader? Wat staat er ook alweer in onze gedragscode? Dilemma's – Het bespreken van dilemma's is het meest effectief wanneer deze uit de praktijk afkomstig zijn. Vraag daarom raadsleden en/of collegeleden dilemma's in te brengen en bespreek deze dilemma's in groepjes met elkaar. Doel hiervan is in eerste instantie niet om te beoordelen en veroordelen maar om hierover een open gesprek te voeren en overwegingen expliciet te maken. Het met elkaar delen van dilemma's en de bijbehorende overwegingen draagt bij aan het creëren van een open bestuurscultuur.

⁶ Voor de volledige gentle agreement zie: <https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/394947>

Jaar 2/3	<p>Mid term review integriteit. Bespreek binnen raad en college (of gezamenlijk) hoe het gaat op het gebied van integriteit. Waar lopen bestuurders tegenaan? Waar moet extra aandacht voor zijn in de tweede helft van de bestuursperiode? Dit gesprek kan deel uitmaken van een breder gesprek over bestuurscultuur, omgangsvormen, etc.⁷</p> <p>Combineer dit gesprek met een <i>integriteitsspel</i> waarbij bestuurders stelling kunnen nemen over zaken als belangenverstrengeling, meestemmen, nevenfuncties, etc. Bij het spelen van dit spel kan gebruik worden gemaakt van de Handreiking Integriteitstoetsing van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de bijlage bij deze handreiking zijn 20 dilemma's opgenomen.⁸</p>
Jaar 4	<p>Evaluatie integriteitsagenda. Aan het einde van de bestuursperiode wordt de integriteitsagenda geëvalueerd. Daarbij staat centraal wat je als raad/college mee wilt geven aan de volgende lichter bestuurders. Wat hebben we als raad en college de afgelopen periode geleerd? Wat zijn de sterke/zwakke punten van het beleid? Waar moet in de komende periode aandacht voor zijn?</p> <p>Aandacht voor integriteit fracties. Besteed met het oog op de komende verkiezingen een avond aan het voorlichten van de fractievoorzitters/besturen van politieke partijen over integriteitsaspecten bij werving en selectie van kandidaat raadsleden. Maak daarbij gebruik van de Handreiking Integriteitstoetsing.⁹</p>
Optioneel	<p>Verversing gedragscode. Afhankelijk van onder andere de actualiteit van de gedragscode kan ervoor gekozen worden in de integriteitsagenda op te nemen dat de gedragscode tijdens de bestuursperiode vernieuwd wordt.</p>

⁷ Voor een voorbeeld van een dergelijke evaluatie zie:

https://terneuzen.raadsinformatie.nl/document/5208665/1/2017-01-18_Uitkomsten_evaluatie_integriteit

⁸ Voor de handreiking zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politieke-ambtsdragers/documenten/richtlijnen/2017/01/01/handreiking-integriteitstoetsing-kandidaten-voor-decentrale-politieke-partijen>

⁹ Idem.