

Startnotitie meta-evaluatie integriteit Limburg

1. Aanleiding

In 2019/2020 heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de inzet van oud-politici door de provincie Limburg¹. Dit naar aanleiding van maatschappelijke en politieke onrust over dit onderwerp, wat zich vertaalde in een verzoek van Provinciale Staten (PS) aan de rekenkamer om onderzoek te doen.

Na het onderzoek van de rekenkamer zijn nog meer onderzoeken uitgevoerd naar integriteit en bestuurscultuur in de provincie Limburg, heeft een wisseling van het college van Gedeputeerde Staten (GS) plaatsgevonden en is een nieuwe Commissaris van de Koning (CdK) aangetreden.

Op 1 april 2022 zijn in PS de rapporten besproken die zijn voorgekomen uit vier uitgevoerde onderzoeken:

Tabel 1 Rapporten integriteit en bestuurscultuur besproken in PS Limburg op 1 april 2022

Onderwerp	Oprachtgever, publicatiedatum
<i>Wegkijken als cultuur</i> Onafhankelijk integriteitsonderzoek naar relatie CDA-gedeputeerden (Koopmans, Mackus en Van der Broeck) met IKL (Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg) en H. Vrehan	GS Limburg 5 oktober 2021
<i>Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de Provincie Limburg</i> Provinciale enquête naar commissariaat Koopmans bij Terraq	PS Limburg 26 januari 2022
<i>Engelen bestaan niet</i> Bestuurscultuur en integriteit in Limburg (zowel voor provincie als voor gemeenten)	GS Limburg 28 januari 2022
<i>Handelen van voormalig gedeputeerde inzake handhavingstraject Vossenber</i> Mogelijke belangenverstremgeling oud-gedeputeerde Geurts rond (niet) - opleggen dwangsom aan Vossenber Beheer te Brunssum	GS Limburg 8 februari 2022

Naast deze vier onderzoeken die in PS zijn besproken zijn sinds het onderzoek van de rekenkamer nog een reeks onderzoeken uitgevoerd die raken aan integriteit en bestuurscultuur, deels in opdracht van de provincie Limburg, deels in opdracht van andere bestuursorganen en organisaties (zie bijlage 1).

Met het aantreden van een nieuw college van GS en nieuwe CdK en na de bespreking van de hierboven genoemde onderzoeken, bestaat bij zowel GS als PS van Limburg de behoefte en wens om een streep te zetten onder het verleden en zich te richten op de toekomst. Tegelijk is er het besef dat integriteit om blijvende aandacht vraagt en de uitkomsten van de uitgevoerde onderzoeken nog vragen om uitwerking en implementatie. De rekenkamer wil met een meta-evaluatie hieraan bijdragen en de provincie Limburg handvatten bieden voor de toekomst. Integer bestuur is de basis waarop effectief, doelmatig en rechtmatig beleid kan floreren.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek dat de rekenkamer wil uitvoeren is drieledig:

- Reflectie op recent door anderen uitgevoerde onderzoeken: welk totaalbeeld leveren deze- onderzoeken op, welke overeenkomsten en verschillen zien we in deze onderzoeken, welke hiaten- en welke lessen bevatten ze?

¹ Voor de daarbij horende rapporten en een essay, zie https://zuidelijkerekenkamer.nl/inzet_oud-politici/

- Vaststellen groei sinds ons onderzoek van 2019/2020 (lerend vermogen): in hoeverre zien we al eerste tekenen van verandering rond integriteit en bestuurscultuur en implementatie van onze aanbevelingen, waarop komende jaren kan worden voortgebouwd?
- In het verlengde van bovenstaande wil de rekenkamer PS en GS handvatten bieden voor de toekomst: welke aandachtspunten zijn er voor de provincie Limburg om de gewenste ontwikkelingen voor de komende jaren te borgen?

3. Aanpak

Meta-evaluatie

Passend bij de bovengenoemde doelstellingen en focus, zijn de primaire bronnen voor het onderzoek (meta-evaluatie) het in 2019/2020 door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek en de onderzoeken die sinds die tijd zijn verschenen over integriteit en bestuurscultuur in de provincie Limburg. Het onderzoeken van en een oordeel uitspreken over (al dan niet nieuwe) specifieke casuïstiek behoort niet tot de voorgenomen aanpak.

Het onderzoek van de rekenkamer wordt geen 'second opinion' op de door andere partijen uitgevoerde onderzoeken, maar een reflectie op wat deze voor lessen bevatten voor de toekomst. De 'bril'/het normenkader waarmee we naar bovengenoemde rapporten gaan kijken is het normenkader over integriteit dat we hebben ontwikkeld bij ons onderzoek in 2019/2020 (zie bestuurlijk rapport/essay), geactualiseerd op basis van enkele recente publicaties en wetgevingstrajecten (zie bijlage 2). Dit normenkader is besproken met enkele experts uit de wetenschap en praktijk.

Naast de inhoud van de uitgevoerde onderzoeken, kijken we ook naar het doorlopen proces. De wijze waarop de onderzoeken naar integriteit in Limburg zijn uitgevoerd kan naar het oordeel van de rekenkamer inzicht geven in belangrijke thema's als transparantie, onafhankelijkheid, checks and balances. We maken daarbij onderscheid naar de volgende fases in het onderzoek:

1. Voorbereiding: Wat gebeurde er, wat was de aanleiding en het proces voorafgaand aan het onderzoek?
2. Uitvoering: Wat gebeurde er tijdens het onderzoek en wat waren de bevindingen?
3. Publicatie en presentatie: Wat gebeurde er en hoe was het proces na afronding van het onderzoek?

Te onderzoeken thema's en onderwerpen

De thema's die de rekenkamer centraal wil stellen in het onderzoek sluiten aan op het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek heeft opgesteld. Globaal gezien betreft het thema's die gaan over het goed functioneren van bestuurlijke en ambtelijke 'checks and balances', dat veel genoemd is door leden van PS in hun bijdragen in de behandeling van de rapporten op 1 april jl. Vertaald naar concrete toetspunten, zal de rekenkamer zich richten op de volgende onderwerpen:

Tabel 2 Te onderzoeken thema's en onderwerpen

Thema	Onderwerpen/toetspunten
Objectiviteit van besluitvorming	Voorafgaand aan belangrijke keuzes zijn inhoudelijke criteria en te hanteren procedures geëxpliciteerd.
	Bij belangrijke besluiten over de inzet van personen en middelen worden meerdere alternatieven afgewogen. Dilemma's, aanvullende en tegenstrijdige perspectieven krijgen ruimte en worden actief gezocht (bv via diversiteit betrokken disciplines, 'red teaming').
	Het provinciaal bestuur heeft oog voor verschillende belangen en weegt deze met het oog op het algemeen provinciaal belang.
	Besluiten worden waar mogelijk door meer dan één persoon genomen (bijvoorbeeld door middel van collegiaal bestuur binnen het college van Gedeputeerde Staten).
	Bij belangrijke besluiten is er ruimte voor tegenspraak en deze wordt ook actief gevraagd en georganiseerd (bv via concerncontrol en inzet contra expertise).

Zorgvuldigheid van bestuur	De provincie handelt volgens de algemene beginselen van goed bestuur ² .
	PS stellen duidelijke kaders vast voor rollen en gewenst gedrag van het provinciaal bestuur en daarbij geldende waarden en normen ('moresprudentie'), wat verder gaat dan rechtmatigheid in juridische zin.
	Besluitvorming wordt zorgvuldig vastgelegd, inclusief onderbouwing en afspraken over informatievoorziening.
	De invloed en inbreng van externe partijen op de besluitvorming wordt vastgelegd (bv lobby register).
	Wettelijke en provinciale kaders worden nageleefd, afwijkingen worden vastgelegd en uitgelegd ('comply or explain').
	Het bestuur doet aan zelfreflectie, leert van fouten van zowel eigen ervaringen als van andere organisaties.
	Normen, waarden en regels worden periodiek gecontroleerd en geëvalueerd, hierover wordt gerapporteerd en gesproken in GS- en PS-verband.
Transparantie en verantwoording	Het bestuur handelt open, is bereid inzicht te geven in wat is besloten en hoe de stand van zaken is. Tegenvallers, risico's, fouten, incidenten en calamiteiten worden objectief zichtbaar en bespreekbaar gemaakt en zijn bespreekbaar (geen afrekencultuur).
	De informatiehuishouding is op orde, zodat actief en op verzoek snel en goed inzicht kan worden gegeven in onder andere genomen besluiten en de onderbouwing daarvan. ³ Het bestuur bevordert zoveel mogelijk een gelijke informatiepositie.
	Er is een open organisatiecultuur, men kan elkaar aanspreken op gedrag, durft en doet dit ook.
	De provincie kan zich verantwoorden over taakuitvoering en doelrealisatie. Handelingen en besluiten kunnen achteraf getoetst worden.
	GS leggen periodiek verantwoording af aan PS over handelingen, gevolgde procedures en besluiten.
	Naast PS tonen GS zich bereidwillig burgers, journalisten en andere maatschappelijke partijen informatie te verstrekken over het gevoerde bestuur. De onafhankelijkheid van media wordt gerespecteerd en ondersteund.
Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag	Het bestuur bevordert integriteit in de organisatiecultuur, waaronder het durven aanspreken van elkaar op gedrag.
	Politieke ambtsdragers en het hoger management geven het goede voorbeeld, zijn altijd (ook buiten werktijd) alert op hun gedrag.
	Er wordt bij bestuur en ambtelijke top constant gewaakt voor (de schijn van) belangenverstrengeling.
	Het bestuur is ontvankelijk voor signalen en inbreng uit de omgeving. Er is geen houding dat integriteit 'geregeld' is omdat er regels zijn.
	Bestuur zorgt voor voldoende checks en balances in de organisatie en ondersteunt deze zowel formeel (positie concerncontrol, klokkenluiders) als informeel (creëren veilige omgeving voor tegenspraak en kritisch advies).
	Er is op bestuurlijk niveau periodieke bespreking van integriteit in het algemeen en de gedragscode(s) en specifieke gevallen in het bijzonder.
	De CdK vervult de regierol die hem om grond van de Provinciewet is toegekend en past bij zijn voorzittersrol binnen GS en PS.
	Oud-bestuurders worden op afstand van huidige besluitvorming gehouden (anti draaideur bepalingen, beperkte toegang tot informatie en personen in de praktijk).

Bovenstaand kader impliceert een brede benadering van integriteit en goed bestuur, met een nadruk op beginselen boven regels en aandacht voor gedrag boven procedures. Het kader stelt ons in staat de groei sinds ons onderzoek in 2019/2020 te identificeren, dat uitging van een soortgelijke benadering. Bij het identificeren van de groei gaat het ons dan ook niet primair om het langslopen van alle specifieke aanbevelingen die hoorden bij dat rapport, maar of er een beloftevolle uitgangspositie is voor de verdere groei van de bestuurscultuur en

² De algemene beginselen van behoorlijk bestuur betreffen klassieke beginselen die onderdeel zijn van het bestuursrecht: geen machtsmisbruik, redelijkheid, rechtszekerheid, vertrouwen, gelijkheid, evenredigheid, zorgvuldigheid en motivering. Goed bestuur omvat naast behoorlijk bestuur een aantal aanvullende beginselen: behoorlijkheid, transparantie, participatie, effectiviteit, verantwoording en mensenrechten (zie publicaties van prof. mr. G.H. Addink, e.a.). Dit brede kader voor het bestuursrecht hanteert de rekenkamer als metakader.

³ Zie ook beginselen van de Wet open overheid en de landenstudie voor Nederland van Transparency International.

integriteit in de provincie Limburg in de komende bestuursperiode(n). Dit past bij de bedoeling van de rekenkamer om de meta-evaluatie geen momentopname of los oordeel te laten zijn, maar in plaats daarvan een blik op het lange(re) termijn perspectief. Aanleren in plaats van afrekenen is het motto. Graag legt de rekenkamer daarbij ook een link met het onderwerp ‘lerende organisatie’, wat onderwerp van onderzoek door de Zuidelijke Rekenkamer is geweest in 2013/2014⁴.

Interviews

Na het onderzoeken van bestaande rapporten die recent zijn verschenen, houden we een aantal interviews. Deze hebben als doel de bevindingen van de documentanalyse te toetsen en aan te vullen. Voor het voeren van interviews wordt gedacht aan de volgende personen:

- CdK
- De griffier van de provincie
- De integriteitsadviseur van de provincie
- De (waarnemend) provinciesecretaris
- Medewerkers die de concerncontrol-functie vervullen (twee personen)
- De voorzitter van de integriteitscommissie van PS
- Vertegenwoordiging van de ondernemingsraad
- De extern projectleider van het programma bestuurscultuur in de provincie



Waar nodig, interviewen we ook de projectleiders van de onderzoeken die door anderen zijn uitgevoerd. Dat laten we afhangen van de resultaten van de ‘close reading’ van de bijbehorende onderzoeksrapporten. Leidend daarvoor is de vraag wat we wel en niet kunnen afleiden uit de documentanalyse voor een goed antwoord op de onderzoeksvragen en bijbehorende toetspunten.

De interviews hebben het karakter van semigestructureerde interviews en zullen worden afgenomen op de voor de rekenkamer gebruikelijke wijze (verslaglegging, correctiemogelijkheid, vertrouwelijkheid). De thema’s en onderwerpen die centraal staan in het onderzoek (zie boven) zullen worden vertaald in vragen voor de interviews, die voorafgaand worden gedeeld met de te interviewen personen. Mogelijk dat enkele interviews met meerdere personen tegelijk worden afgenomen, als de onderlinge interactie meerwaarde heeft. Doel van de interviews is een compleet beeld te krijgen van feitelijke processen en gedragingen (zowel individueel als collectief) en een impuls tot reflectie en participatie te geven. Bij gedragingen gaat het de rekenkamer ook om gedragingen van netwerken die zich kunnen uitstrekken tot buiten de provincie. Bij besluitvorming kunnen deze een constructieve, maar ook corrumperende rol vervullen als het gaat om het dienen van het algemeen belang.

4. Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffies en vaste contactpersoon voor rekenkameronderzoek worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

De onderstaande planning is erop gericht om het onderzoek in de tweede helft van 2022 uit te voeren en het af te ronden en publiceren begin 2023. De resulterende rapporten zijn dan beschikbaar voordat de nieuwe bestuursperiode – na de Provinciale Staten verkiezingen in maart 2023 – aanvangt. De behandeling van ons

⁴ Het betreft het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer “De provincie Limburg als lerende organisatie”, voor de bijbehorende rapporten en een essay, zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/2014-de-provincie-limburg-als-lerende-organisatie/>

rapport kan plaatsvinden met de nieuwe Staten, zodat het een basis kan vormen voor de nieuwe bestuursperiode.

Tabel 3 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen en vaststellen van de startnotitie, startgesprekken en eerste verzameling gegevens	Juli - september 2022
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	September - november 2022
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	November 2022
Bestuurlijk hoor en wederhoor	December 2022
Aanbieding aan PS en publicatie	Januari 2023

Bijlage 1 Onderzoeken integriteit Limburg niet besproken in PS 1-4-2022

Onderzoeken in opdracht van de provincie

Onderwerp	Opdrachtgever, publicatiedatum
Feitenonderzoek door provinciale concerncontroller subsidieverlening door provincie aan stichting IKL	GS Limburg 28 mei 2021
Evaluatie Ruimte voor Ruimte-regeling, effectiviteit, mogelijke overtredingen bij aanbestedingsregels en grondspeculatie	GS Limburg 22 oktober 2021
Mogelijke bevoordeling E. Öztan door voormalig partner G. Koopmans	Doorgeleid naar commissie bestuurscultuur
Mogelijk discutabele verkoop provinciale grond in Heerlen	GS Limburg Datum n.n.b.

Onderzoeken overige bestuursorganen en organisaties

Onderwerp	Opdrachtgever, publicatiedatum
Mogelijke belangenverstrengeling H. Vreken bij IKL	Stichting Natuur-inclusieve Landbouw Niet bekend (conclusies uit secundaire bron)
Omstreden gronddeal tussen CDA-wethouder J. Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei	Waterschap Limburg 12 mei 2021
Mogelijke belangenverstrengeling H. Vreken bij inschakelen eigen firma's voor opdrachten van IKL	(demonstratie) Raad van Toezicht (RvT) Stichting IKL 21 juni 2021
Financiële kant bovenstaand onderwerp (door forensisch accountant)	(demonstratie) RvT Stichting IKL Datum: Resultaten niet bekendgemaakt
Integriteitstoets bij CDA Limburg	CDA Limburg 26 juni 2021
Omstreden gronddeal tussen CDA-wethouders J. Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei (zie ook hierboven, 12 mei)	Gemeente Venray 30 juni 2021
Meldingen van mogelijke schending integriteitsregels door collegeleden in bepaalde dossiers	Gemeente Eijsden-Margraten 1 oktober 2021

Bijlage 2 Gebruikte literatuur

- Addink, prof.mr. G.H (2012), *Het concept van 'goed bestuur' in het bestuursrecht en de praktische consequenties daarvan*, Ars Aequi, april 2012.
- Eerste Kamer der Staten Generaal (2022) *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*, vergaderjaar 2021-2022, vergaderstuk 35 546.
- Hallsworth e.a. (2018) *Behavioural government; Using behavioural science to improve how governments make decisions*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) *Kamerbrief integriteit politieke ambtsdragers decentrale overheden*, 11 februari 2021.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie*, november 2021.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021) *Gevolgen Wet bestuur en toezicht rechtspersonen voor verenigingen en stichtingen*, informatieblad, juni 2021.
- Mulder, M. en Slingerland, J. van (2022) TPC, *Organiseren van interne tegenspraak met het Vliegwiel checks and balances*, p.17-21.
- Transparency International Netherlands (2012), *National integrity system assessment Netherlands*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2020) *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, Memorie van Toelichting*, vergaderjaar 2019-2020, vergaderstuk 35 546 nr.3.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2009) *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*, vergaderjaar 2004-2005, uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer, vergaderstuk 30 087, nr.2.