



Meta-evaluatie integriteit provincie Limburg

Rapport van bevindingen
December 2022

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en aanpak.....	3
1.1	Lessen van een intensieve periode borgen.....	3
1.2	Reflectie op uitgevoerde onderzoeken en interviews.....	3
1.3	Leeswijzer.....	6
2	Juridische en morele dimensies van integriteit.....	7
2.1	Handelen in overeenstemming met regels en beginselen.....	7
2.2	Integriteitsbenaderingen in recente onderzoeken provincie Limburg.....	8
2.3	Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020.....	12
3	Effectieve checks and balances.....	14
3.1	Scheiding der machten en tegenwicht binnen het openbaar bestuur.....	14
3.2	Checks and balances in recente onderzoeken in Limburg.....	14
3.3	Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020.....	19
4	Transparantie en verantwoording.....	21
4.1	Transparantie en verantwoording als basiscondities voor goed bestuur.....	21
4.2	Recente onderzoeken tonen gebreken in transparantie en informatie.....	21
4.3	Verbetering informatiebeheer moet zich nog bewijzen in de praktijk.....	24
5	Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag.....	26
5.1	Bestuur als boegbeeld van de provincie.....	26
5.2	Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag in recente onderzoeken.....	26
5.3	Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020.....	28
6	Kaderstellende en controlerende rol van PS.....	32
6.1	Ontwikkelingen sinds onderzoek inzet oud-politici.....	32
6.2	Behandeling integriteitsonderzoeken in PS 1 april 2022.....	34
6.3	Behandeling werkplan Bestuurscultuur in PS.....	37
7	Het doen van integriteitsonderzoek.....	39
7.1	Integriteitsonderzoek vergt zorgvuldige procesgang.....	39
7.2	Vaststelling en verlening van de onderzoeksopdracht.....	39
7.3	De uitvoering van de onderzoeken.....	43
7.4	Publicatie en presentatie van de onderzoeken.....	43
	Bijlage 1 Geanalyseerde rapporten en documenten.....	45
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen.....	48

1 Aanleiding en aanpak

1.1 Lessen van een intensieve periode borgen

In 2019/2020 heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de inzet van oud-politici door de provincie Limburg.¹ Na dit onderzoek van de rekenkamer zijn nog andere onderzoeken uitgevoerd naar integriteit en bestuurscultuur in de provincie Limburg, heeft een wisseling van het college van Gedeputeerde Staten (GS) plaatsgevonden en is eerst een waarnemend en daarna een nieuwe Commissaris van de Koning (CdK) aangetreden. Op 1 april 2022 zijn in Provinciale Staten (PS) de rapporten besproken die zijn voortgekomen uit vier uitgevoerde onderzoeken. Naast deze vier onderzoeken zijn 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 tabel 1 in paragraaf 1.2).

In veel opzichten zijn de afgelopen twee jaar zeer intensief geweest voor zowel bestuur als ambtelijke organisatie van de provincie Limburg. Met het aantreden van een nieuw college van GS, de waarnemend CdK en daarna de 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 deze meta-evaluatie hieraan bijdragen en de provincie Limburg handvatten bieden voor de toekomst.

De doelstelling van het onderzoek is driedelig:

- 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?
- 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?

1.2 Reflectie op uitgevoerde onderzoeken en interviews

Passend bij de bovengenoemde doelstellingen en focus, zijn de primaire bronnen voor deze 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. Een reflectie op het totaal van de onderzoeken in plaats van een oordeel over individuele rapporten heeft daarbij centraal gestaan.

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

Het onderzoeken van, of een oordeel uitspreken over, (al dan niet nieuwe) specifieke casuïstiek was geen onderdeel van de gekozen aanpak.

Vooraf heeft de rekenkamer 15 onderzoeken geïnventariseerd voor de meta-evaluatie. Zie onderstaande tabel voor de onderzoeken die het betreffen. Twee van deze onderzoeken heeft de rekenkamer niet kunnen bestuderen omdat ze niet in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd en de rapporten niet openbaar zijn gemaakt (zonder nummer ('-') in onderstaande tabel). Voor twee andere onderzoeken, die wel in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd, geldt ofwel dat er geen onderzoeksrapport is opgesteld (nummer 7 in onderstaande tabel), ofwel dat het onderzoeksrapport niet openbaar is (nummer 8). De rekenkamer heeft deze laatste twee onderzoeken wel in de analyse kunnen meenemen, omdat hierover vertrouwelijke (werk)documenten en mailwisselingen zijn gedeeld met de rekenkamer.

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

	Onderwerp	Opdrachtgever, publicatiedatum
1	Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg Rapport Enquêtecommissie Kwestie Koopmans	PS Limburg 26 januari 2022
2	Engelen bestaan niet De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht (commissie Bestuurscultuur)	GS Limburg 28 januari 2022
3	Rapportage inzake het onderzoek in opdracht van de provincie Limburg, betreffende een mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts	GS Limburg 11 november 2021
4	Wegkijken als cultuur De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vrehen	GS Limburg 5 oktober 2021

Tabel 1b Overige onderzoeken integriteit en bestuurscultuur in opdracht van de provincie

	Onderwerp	Opdrachtgever, publicatiedatum
5	Rechtmatigheidsonderzoek Onderzoek naar de rechtmatigheid van de geldstromenrelaties van de provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vrehen	GS Limburg 28 mei 2021
6	Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg	GS Limburg 6 augustus 2021
7	Geen onderzoeksrapport opgesteld Mogelijke bevoordeling E. Öztan door voormalig partner (en toenmalig gedeputeerde) G. Koopmans	Doorgeleid naar commissie Bestuurscultuur Geen onderzoeksrapport opgesteld, wel vertrouwelijke informatie ontvangen
8	Rapportage van bevindingen (vertrouwelijk) (mogelijke schending van de ambtelijke gedragscode integriteit bij gronddeal)	GS Limburg Vertrouwelijk rapport 15 april 2022

Tabel 1c Onderzoeken integriteit en bestuurscultuur overige bestuursorganen en organisaties

	Onderwerp	Opdrachtgever, publicatiedatum
9	Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief	(demissionaire) Raad van Toezicht (RvT) Stichting IKL 18 juni 2021
-	Geen rapport gepubliceerd Mogelijke belangenverstrengeling H. Vrehen bij IKL	Stichting Natuur-inclusieve Landbouw Rapport niet gepubliceerd

		Dit onderzoek maakt geen deel uit van deze meta-evaluatie
–	Geen rapport gepubliceerd Financiële kant bovenstaand onderwerp (door forensisch accountant)	(demonstratie) RvT Stichting IKL Rapport niet gepubliceerd Dit onderzoek maakt geen deel uit van deze meta-evaluatie
10	Rapport (geanonimiseerd) Dossier 22101069 (omstreden gronddeal tussen wethouder Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei)	Waterschap Limburg 30 april 2021
11	Onderzoeksrapport naar de handelswijze van wethouder Loonen in het Looboekdal (zelfde onderwerp als voorgaand onderzoek (10))	Gemeente Venray 24 juni 2021
12	Eindrapport Commissie Integriteit Rapportage adviescommissie Integriteit CDA Limburg; Integriteit door Identiteit; <i>Doen waar je voor staat</i>	CDA Limburg 26 juni 2021
13	Onderzoek onregelmatigheden gemeente Eijsden-Margraten (mogelijke schending integriteitsregels door collegeleden)	Gemeente Eijsden-Margraten 1 oktober 2021

Voor de leesbaarheid worden bovenstaande onderzoeken in het vervolg van dit rapport van bevindingen, waar nodig, met een verkorte naam weergegeven.

De rekenkamer merkt op dat voornoemde onderzoeken vaak een verschillende oorsprong en een verschillend proces kennen, maar dat ze in het algemeen allemaal zijn geïnitieerd (mede) naar aanleiding van vermoedens van mogelijke integriteitsschendingen. Zoals reeds eerder aangegeven, beogen we in voorliggend onderzoek onder andere de overeenkomsten en verschillen in kaart te brengen, om mede aan de hand daarvan handvatten voor de toekomst te bieden.

Voor de reflectie op de uitgevoerde onderzoeken is een normenkader gehanteerd, dat aansluit bij thema's die zijn terug te vinden in relevante wet- en regelgeving, wetenschappelijke literatuur en gegroeide praktijk rond integriteit en bestuurscultuur. Het normenkader sluit aan bij het kader dat is gehanteerd in ons onderzoek uit 2019/2010 en is besproken met externe experts op het gebied van integriteit en goed bestuur. Zie de startnotitie van dit onderzoek voor het normenkader. In de loop van het onderzoek zijn keuzes gemaakt in het uitlichten van meest relevante thematiek en onderwerpen uit het normenkader, die hebben geleid tot de indeling van dit rapport van bevindingen:

- Hoofdstuk 2: Juridische en morele dimensies van integriteit
- Hoofdstuk 3: Effectieve checks and balances
- Hoofdstuk 4: Transparantie en verantwoording
- Hoofdstuk 5: Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag
- Hoofdstuk 6: Kaderstellende en controlerende rol PS
- Hoofdstuk 7: Het doen van integriteitsonderzoek

De eerste vier onderwerpen hierboven zijn een combinatie van de thema's en onderwerpen uit het normenkader en de thema's en onderwerpen die het meest aan bod zijn gekomen in de gevoerde gesprekken. Deze gesprekken zijn ook benut om een goed beeld te krijgen van de processen die hebben plaatsgevonden rond de geanalyseerde onderzoeken en de huidige praktijk. Een lijst met de functienamen van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2. Van de gevoerde gesprekken zijn (vertrouwelijke)

verslagen gemaakt, die ter verificatie aan de geïnterviewde personen zijn voorgelegd. In bijlage 1 is, naast de bestudeerde rapporten, ook een overzicht opgenomen van andere bestudeerde documenten.

Hoofdstuk 6 is toegevoegd vanuit de opdracht van de rekenkamer om de positionering en rol van PS in algemene zin te versterken. Hoofdstuk 7 gaat nader in op het doen van integriteitsonderzoek, met aandacht voor de hierboven al genoemde procesgang van de geanalyseerde onderzoeken. In dat hoofdstuk beschrijft de rekenkamer het antwoord op de vraag wat voorafgaand, tijdens en na uitvoering van de onderzoeken gebeurde en tot welke bevindingen dat leidt. Dit vanuit de gedachte en ervaring dat bij integriteitsonderzoek een zorgvuldige procesgang extra zwaar weegt.

De conceptversie van voorliggend rapport van bevindingen is op 23 november 2022 aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 7 december 2022 is de ambtelijke reactie ontvangen van de ambtelijke organisatie en van de griffie. Deze reacties zijn door de rekenkamer besproken en verwerkt in voorliggende definitieve versie, die is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer op 19 december 2022.

1.3 Leeswijzer

- Hoofdstukken 2 tot en met 5 gaan in op de vier inhoudelijke hoofdthema's van het onderzoek. In iedere eerste paragraaf wordt het belang van het thema in kwestie kort beschreven. Vervolgens geven we in iedere tweede paragraaf – aansluitend bij de eerste doelstelling van het rekenkameronderzoek – een reflectie op de geanalyseerde onderzoeken. Daarbij beginnen we steeds met een korte beschrijving in tabelvorm van de rol die het thema speelt in alle geanalyseerde onderzoeken. Daarna gaan we in op hoe specifieke rapporten omgaan met het thema. Daarbij komen altijd aan bod de vier hoofdonderzoeken (waaronder de rekenkamer verstaat de onderzoeken die 1 april 2022 zijn besproken door PS) en daarnaast rapporten die op een bijzondere manier raken aan het thema. In iedere derde paragraaf gaan we in op ontwikkelingen op het betreffende thema sinds het rekenkameronderzoek uit 2019/2020. Dit in overeenstemming met de tweede doelstelling van het rekenkameronderzoek: het vaststellen van de groei sinds die tijd. De beschrijvingen in iedere tweede en derde paragraaf bevatten ook algemene informatie uit dossieronderzoek en informatie die is verkregen uit de gevoerde gesprekken.
- Hoofdstuk 6 beschrijft de activiteiten die door PS op het gebied van integriteit en goed bestuur zijn ondernomen in het kader van hun kaderstellende en controlerende rol. Daarbij wordt gekeken naar de periode na afronding van het vorige onderzoek van de rekenkamer. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de behandeling van de vier hoofdonderzoeken op 1 april 2022 en het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027 dat op 18 november 2022 is behandeld door de Statencommissie Financieel Economische Zaken en Bestuur (FEB) en op 15/16 december 2022 door PS. Dit werkplan probeert alle aanbevelingen van de uitgevoerde onderzoeken samen te brengen.
- Hoofdstuk 7 gaat in op bevindingen van de rekenkamer over de procesgang voor, tijdens en na het doen van de onderzochte onderzoeken. Aan bod komen de totstandkoming van de onderzoeksopdracht (voor), de uitvoering van het onderzoek (tijdens) en tot slot de publicatie en presentatie (na) van de uitkomsten van het onderzoek.

2 Juridische en morele dimensies van integriteit

2.1 Handelen in overeenstemming met regels en beginselen

In het kader van het onderzoek naar de inzet van oud-politici publiceerde de Zuidelijke Rekenkamer in het voorjaar van 2020 een essay onder de titel “Het algemeen belang zij de hoogste wet”.² Hoewel deze titel een juridisch getinte term bevat (“de wet”), is de kern van het betoog dat integriteit verder gaat dan geschreven wetten en regels in strikt juridische zin. Integriteit gaat ook over morele ‘wetten’ en ‘regels’, over waarden en principes die een persoon, groepen personen of organisaties hanteren bij hun dagelijkse handelen. Integriteit gaat over ‘deugen’, over wat men goedkeurt of niet goedkeurt in gedrag.

In het bestuursrecht zijn begrippen en beginselen die horen bij integriteit en goed bestuur vastgelegd. Tegelijkertijd gelden bij besluitvorming door de overheid gedragsregels die niet in rechtsartikelen zijn vastgelegd, het ‘ongeschreven recht’. In Nederland vatten we deze samen onder het begrip “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur”. In de relevante literatuur wordt dit begrip inmiddels vervangen door “Algemene beginselen van goed bestuur”.³

Los van wat wel of niet in recht of algemene beginselen is vastgelegd, is het van belang steeds de vraag te stellen wat ‘het goede’ is om te doen, wat het algemeen belang is en wat dit belang het beste dient.⁴ Dit omdat het antwoord daarop niet statisch is. Het kan verschillen in de tijd, plaats en per persoon, organisatie of land.

In lijn met bovenstaande heeft de rekenkamer bij haar onderzoek in 2019/2020 naar de inzet van oud-politici door de provincie Limburg veel aandacht besteed aan de verhouding tussen een strikt juridische versus morele benadering van integriteit. In de eerste benadering staat centraal wat is vastgelegd, of regels aantoonbaar zijn overtreden, met als meest zware classificatie dat strafbaar is gehandeld. Integriteit en goed bestuur zijn in deze benadering een kwestie of regels wel of niet aantoonbaar zijn gevolgd. Het betreft vaak regels die ‘van buiten’ een persoon zijn opgelegd en waaraan zijn of haar handelen wordt getoetst. In de tweede benadering staat reflectie op de innerlijke motivatie centraal: Was dit het goede om te doen, los van al dan niet bestaande regels? Was het verstandig? Integriteit en goed bestuur in deze benadering gaan om verinnerlijkte overtuigingen en beginselen.

De rekenkamer acht zowel de meer juridische als morele benadering van belang bij het onderzoeken van integriteit en goed bestuur. Anders geformuleerd: de rekenkamer beschouwt een juridische benadering als noodzakelijk, maar niet als afdoende voorwaarde voor (een oordeel over) integriteit en goed bestuur. De rekenkamer voelt zich in deze keuze gesteund door de relevante literatuur over integriteit. Maar ook in de relevante kaders van de provincie Limburg zelf wordt het belang van zowel geschreven als ongeschreven

² <https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2020/05/3.-Essay-Integriteit-2.pdf>

³ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur betreffen: 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.).

⁴ Voor een recente publicatie, zie bijvoorbeeld “Tien deugden voor politiek en overheid”, meditatie over goed bestuur in tijden van onzekerheid en wantrouwen, Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie, 2022.

regels erkend.⁵

2.2 Integriteitsbenaderingen in recente onderzoeken provincie Limburg

2.2.1 Verschillende benaderingen van onderzoek

In onderstaande tabel zijn de overeenkomsten en verschillen van de door de rekenkamer bestudeerde rapporten opgenomen als het gaat om de aandacht voor juridische en morele dimensies van integriteit.

Tabel 2 Aandacht voor juridische en morele dimensies van integriteit in bestudeerde rapporten

	Onderzoek	Juridische en morele dimensies integriteit
Hoofdonderzoeken besproken door PS op 1 april 2022		
1	Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg Rapport Enquêtecommissie Kwestie Koopmans	Aandacht voor zowel naleving van vastgestelde kaders als morele kant van gedrag
2	Engelen bestaan niet De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht (Commissie Bestuurscultuur)	Bevat reflecties over o.a. al dan niet bijzondere Limburgse bestuurscultuur. Meldingen uiteindelijk met name beoordeeld op mogelijke strafbaarheid
3	Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts	Nadruk op beschrijving feitelijk handelen/gedrag van betrokken gedeputeerde
4	Wegkijken als cultuur De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken	Morele duiding op basis van feitenmateriaal rechtmatigheidsonderzoek concerncontroller (nummer 5)
Overige onderzoeken in opdracht van de provincie		
5	Rechtmatigheidsonderzoek Geldstromenrelaties van de provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vreken	Nadruk op feitelijke beschrijving en juridische benadering (overtreding regels)
6	Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg	Nadruk op feitelijke beschrijving en juridische benadering (overtreding regels)
7	Geen onderzoeksrapport opgesteld Mogelijke bevoordeling E. Öztan door voormalig partner (en toenmalig gedeputeerde) G. Koopmans	Doorgeleid naar commissie Bestuurscultuur, wordt volstaan met oordeel over (mogelijke) strafbaarheid (zie nummer 2 hierboven)
8	Rapportage van bevindingen (vertrouwelijk) (mogelijke schending van de ambtelijke gedragscode integriteit bij gronddeal)	Feitenonderzoek, formele kaders uitgangspunt voor beoordeling handelingen
Onderzoeken in opdracht overige bestuursorganen en organisaties		
9	Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief	Primair aandacht voor naleven regels, maar ook aanbevelingen voor kritische dynamiek in organisatie, transparante besluitvorming en verslaglegging
10	Rapport (geanonimiseerd) Dossier 22101069 (omstreden gronddeal tussen wethouder Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei)	Met name nadruk op regelgeving en protocollen, maar ook aandacht voor cultuur van gezond tegenwicht in organisatie en bestuur
11	Onderzoeksrapport naar de handelwijze van wethouder Loonen in het Loobeekdal (zelfde onderwerp als voorgaand onderzoek (10))	Met name focus op regels en protocollen, vastlegging besluiten volgens vaste transparante processen
12	Eindrapport Commissie Integriteit Rapportage adviescommissie Integriteit CDA Limburg; Integriteit door Identiteit; <i>Doen waar je voor staat</i>	Focus op spanning tussen juridisch-formele benadering én moreel-ethische benadering
13	Onderzoek onregelmatigheden gemeente Eijsden-Margraten (mogelijke schending integriteitsregels door collegeleden)	Zowel juridische als morele aspecten krijgen aandacht

⁵ Zie bijvoorbeeld de omschrijvingen in de inleiding van de "Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden Provincie Limburg 2021", vastgesteld op 12 november 2021.

Wat opvalt op basis van bovenstaand overzicht zijn de verschillende benaderingen die zijn gehanteerd in de uitgevoerde onderzoeken die in het algemeen zijn geïnitieerd (mede) naar aanleiding van vermoedens van mogelijke integriteitsschendingen. In alle onderzoeken (13) is er aandacht voor juridische dimensies van integriteit (kaders, regels, etc.). In iets meer dan de helft van de onderzoeken (7) is er expliciete aandacht voor morele dimensies van integriteit. De zes onderzoeken waarbij de nadruk ligt op de juridische benadering, zijn, op één na, onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd.

In onderstaande subparagrafen gaan we nader in op de onderzoeken die bij dit thema bijzondere aandacht verdienen:

- De verschillende rapporten die over Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL) zijn geschreven of IKL omvatten (4, 5 en 9; verschillende benaderingen van onderzoek naar 'dezelfde materie': naar aanleiding van dezelfde berichtgeving in de media).
- De vier hoofdonderzoeken die allen op 1 april 2022 zijn besproken door PS (voor zover al geen onderdeel van het voorgaande punt).
- Het rapport dat in opdracht van het CDA Limburg is opgesteld (12), met veel aandacht voor de spanning tussen een juridisch-formele en moreel-ethische benadering van integriteitsonderzoek.

Onderzoeken die stichting IKL omvatten (4, 5 en 9)

De casuïstiek die het meest uitgebreid is onderzocht in de afgelopen twee jaar betreft de relaties tussen de provincie en organisaties met betrokkenheid van de heer Vrehen, oud-gedeputeerde. Een centrale rol daarbij speelt de casuïstiek rond IKL. Vrehen was directeur van IKL. Drie van de dertien onderzoeken die de rekenkamer heeft kunnen meenemen in de meta-evaluatie gaan over deze casuïstiek, die op grond van berichtgeving in de media in de aandacht is gekomen. Daarnaast zijn er nog twee onderzoeken naar deze casuïstiek uitgevoerd, waarover de rekenkamer geen rapporten ter beschikking heeft kunnen krijgen (zie tabel 1). Op grond van dezelfde onderliggende materie en deels ook dezelfde verzamelde gegevens, wordt in de drie onderzoeken die de rekenkamer wel heeft kunnen analyseren tot (geheel) verschillende conclusies gekomen:

- Het rechtmatigheidsonderzoek dat is uitgevoerd door de provinciale concerncontroller (5) kent een formeel-juridische benadering en komt tot de hoofdconclusie dat geldende regels zijn nageleefd bij de onderzochte opdrachten, subsidies en lening. Dit werd door GS ook benadrukt bij de aanbidding van het rapport aan PS.⁶ Belangrijkste aanbeveling is een "know your customer"-procedure in te voeren.
- Het rapport "Wegkijken als cultuur" (4) kent zowel een juridische als morele benadering. Er wordt geconstateerd dat er geen belangenverstrengeling van de zijde van de provincie is gebleken, wel de schijn daarvan. Maar ook dat er niemand binnen de provincie het geheel van alle betreffende geldstromen overzag. Het rapport stelt dat er onvoldoende scherppte in het bieden van tegenspraak was. Volgens het rapport werden kritische vragen in de context van de casus 'Vrehen'/IKL binnen de

⁶ Brief van GS Limburg d.d. 28 mei 2021 Onderzoeksrapport provinciale concerncontroller. GS constateren daarin dat de concerncontroller concludeert dat de onderzochte opdrachten, subsidies en de verstrekte lening gedurende een periode van ruim 10 jaar rechtmatig zijn verlopen, behoudens enkele geconstateerde afwijkingen zonder materieel effect.

provincie ofwel niet gesteld, of er werd te beperkt opvolging aan gegeven (p. 3 in het rapport).

- De externe onderzoeker in het onderzoek voor de Raad van Toezicht (RvT) van IKL (9) heeft gekeken naar de handelingen van Vreken binnen IKL en komt tot de conclusie dat bij bepaalde handelingen sprake is geweest van belangenverstrengeling (inzet organisaties verbonden aan de bestuurder, de heer Vreken) en onverstandig handelen. Het ontbrak bij de RvT en het bestuur van IKL, maar ook binnen de IKL-organisatie, aan voldoende kritische tegenspraak en onderlinge dynamiek.

Vanuit het uitgangspunt dat zowel een juridische als morele benadering van integriteit en goed bestuur relevant is, valt de rekenkamer het volgende op in de bovengenoemde onderzoeken over 'Vreken'/IKL:

- Het onderzoek van de provinciale concerncontroller hanteert een juridische benadering, met een nadruk op de naleving van regels. Het valt de rekenkamer daarbij op dat in de meer gedetailleerde beschrijvingen er verschillende voorbeelden zijn van het niet naleven van regels, al dan niet na bestuurlijk ingrijpen. Daarnaast vraagt de rekenkamer zich af wat de overweging is geweest bij het toepassen van een tolerantiemarge op het totaalbedrag van alle financiële relaties waar de heer Vreken een rol bij heeft gespeeld (oplopend tot meer dan € 90 miljoen). Dit is een benadering die wordt gehanteerd bij de accountantscontrole over de jaarrekening, maar de rekenkamer is niet bekend met de toepassing van een dergelijke maatstaf bij de verstrekking en vaststelling van subsidies. In de ambtelijke reactie op de conceptversie van voorliggend rapport van bevindingen heeft de provincie aangegeven dat hiervoor is gekozen om een duiding te kunnen geven aan de bevindingen. Het rapport gaat niet in op de vraag of er sprake is geweest van de schijn van belangenverstrengeling en mogelijke bevoordeling van de heer Vreken, wat volgens de rekenkamer de kernvraag was die leefde in PS en de Limburgse samenleving. In de ambtelijke reactie geeft de provincie hiervoor als verklaring, dat GS deze vraag niet hebben gesteld; GS vroegen inzicht in de feiten vanuit provinciaal perspectief.
- Hetzelfde onderzoek van de concerncontroller ziet als belangrijkste aanbeveling de introductie van een "know your customer"-procedure. Over dit laatste merkt de rekenkamer op dat de "customer" in dit geval een oud-gedeputeerde betrof, waarvan verondersteld mag worden dat de provincie hem kende en dus wist of had kunnen weten van (minstens een deel van) meervoudige relaties, ook al was daar geen procedure voor. Vanuit een moreel-ethische benadering zijn de bijbehorende vragen:
 - Wie heeft zich de vraag gesteld of ongemakkelijk gevoeld bij de notie dat er wel erg veel relaties waren tussen de provincie en de heer Vreken?
 - Hadden andere personen dan de heer Vreken dezelfde toegang tot het bestuur en de organisatie, hadden zij eenzelfde kans op opdrachten en werden zij gelijk behandeld?
 - Waarom is de provincie pas onderzoek gaan doen naar het totaal van de relaties met de heer Vreken na het verschijnen van artikelen in de media?

Bij bovenstaande maakt de rekenkamer de kanttekening dat ook in de missie van het cluster Concern de nadruk sterk wordt gelegd op de formeel-juridische benadering, gericht op:

- naleving van wet- en regelgeving, beleidskaders en procedures (rechtmatig en compliant);
- betrouwbare (bestuurlijke) informatievoorziening (integriteit van data en informatie).

Engelen bestaan niet (2; onderzoek commissie Bestuurscultuur)

Uit het totaal van rapporten is het rapport “Engelen bestaan niet” bijzonder qua reikwijdte en karakter. Het is bijzonder omdat het een veelvoud aan casuïstiek als basis kent (de meldingen van burgers en organisaties over mogelijke onregelmatigheden bij provincie, waterschap of gemeenten in Limburg) en omdat algemene reflecties zijn opgenomen over de Limburgse bestuurscultuur. De rekenkamer merkt hierbij op dat er tussen die twee elementen geen duidelijke relatie is. In algemene termen wordt gesproken over de analyse van meldingen, waarbij uiteindelijk alleen mogelijk strafbare feiten doorslaggevend zijn geweest voor eventuele vervolgactie door de onderzoekers (p. 17 in het rapport). Hoe de analyse van meldingen heeft plaatsgevonden wordt niet toegelicht. De uiteindelijke conclusie van de analyse van meldingen is dat mogelijk strafrechtelijk vervolgbare feiten er niet zijn en de commissie een systematisch patroon van omvangrijke integriteitsschendingen niet heeft kunnen vaststellen. Ook benadrukt het rapport de ‘gewoonheid’ van Limburg t.o.v. andere provincies en de rol die de media hebben gespeeld bij negatieve beeldvorming. Wel worden in het rapport conclusies getrokken over zwak ontwikkelde checks and balances, machtsuitoefening door bestuurders die niet altijd getuigden van waarden als gematigdheid, proportionaliteit en terughoudendheid en onvoldoende tegenspraak (zie verder hoofdstuk 3 in dit rapport).

Blinde hoeken van het integriteitsbeleid (1; provinciale enquête)

Het onderzoeksrapport van de enquêtecommissie “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg” is breed in de gevolgde aanpak en toelichting daarop. De rekenkamer constateert dat zowel het moreel-ethische perspectief op integriteit als de formeel-juridische kant aan bod komt. Zo komt als één van de hoofdconclusies de discrepantie tussen belangenverstrengeling (niet vastgesteld) en de schijn van belangenverstrengeling (wel vastgesteld) aan bod (zie conclusie 1.2 op p. 8 van het rapport). In het rapport wordt, aan de hand van verschillende voorbeelden, gesteld dat een formalistische aanpak niet altijd afdoende is. Het commissariaat van oud-gedeputeerde Koopmans bij ontgrondingsbedrijf Terraq is één van de genoemde voorbeelden. De provincie heeft betreffende die casus juridisch advies ingewonnen, om te bepalen of het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten bij een KvK-ingeschreven bedrijf wel moet worden gezien als een nevenactiviteit (blz. 23 in het rapport). Als dit niet zo is, zou er geen sprake zijn van integriteitsschending, zo wordt daarbij gesteld. Of het commissariaat wenselijk was, wordt daarmee slechts een secundaire vraag. In de praktijk heeft echter activiteit en betaling door het genoemde bedrijf plaatsgevonden (eveneens blz. 23). De rekenkamer stelt vast dat dezelfde focus op formaliteiten geldt voor de bemoeienis van de oud-gedeputeerde bij het project Meer Maas Meer Venlo (MMMV). Bij die kwestie wordt benadrukt dat het ging om een visie, geen concreet ontgrondingsproject (blz. 25 in het rapport). Ook hier constateert de rekenkamer dat de vraag of de gang van zaken dan wel wenselijk was, lagere prioriteit heeft gekregen.

Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts (3)

In dit rapport over het handhavingstraject Vossenbergh en oud-gedeputeerde Geurts ligt duidelijk de nadruk op een beschrijving van feitelijk handelen en de vraag of daarmee belangenverstrengeling vastgesteld is. De rekenkamer constateert dat de gekozen benadering niet uitgesproken formeel-juridisch of moreel-

ethisch is ingestoken. Zowel formele processen als de gang van zaken buiten de formele processen om krijgt aandacht. Een gang van zaken die volgens de onderzoekers voor verbetering vatbaar is. Hierbij gaat het onder meer om (gebrek aan) bestuurlijke sensitiviteit, de kwaliteit van de relatie tussen bestuurder(s) en ambtenaren, en het gebrek aan vastlegging van afspraken.

Eindrapport Commissie Integriteit (12; CDA Limburg)

Tot slot verdient het rapport over integriteit van het Limburgse CDA aandacht bij het thema juridische en morele benaderingen in onderzoek. Het rapport is niet in opdracht van de provincie opgesteld, maar handelt wel over een partij die een centrale positie heeft gehad in het Limburgse bestuur in de afgelopen jaren. Dat gezegd hebbende constateert de rekenkamer dat dit rapport op relatief korte en bondige wijze de formeel-juridische aanpak en de moreel-ethische voor het voetlicht brengt. Eén van de conclusies is dat er binnen de Limburgse tak van het CDA spanning bestaat tussen die twee perspectieven. Sommige betrokkenen in het onderzoek hebben het idee dat het nooit mogelijk is de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, en dat er uitsluitend gefocust moet worden op wat wel of niet strafbaar is. De adviescommissie Integriteit CDA Limburg, die het rapport heeft opgesteld, is het daarmee oneens. Zij geeft als kernadvies (p. 10 in het rapport) dat de partij een proactieve houding moet aannemen en meer vanuit idealen, overtuigingen en kernwaarden moet handelen. Dit is in andere woorden een advies voor een meer moreel gebaseerde benadering van integriteit.

2.3 Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020

De rapporten die hierboven zijn genoemd, betreffen casuïstiek die voor een groot deel speelde vóór of tijdens ons onderzoek inzet oud-politici in 2019/2020, maar na het onderzoek van de rekenkamer zijn onderzocht en verschenen. De rekenkamer constateert dat de benadering bij de onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd na het rekenkameronderzoek, de juridische benadering domineert: vijf van de acht onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd kennen primair een juridische benadering.

De belangrijkste bevindingen van de rekenkamer uit de gevoerde gesprekken die juridische dan wel morele dimensies van integriteit raken, zijn:

- In ongeveer een derde deel van de gevoerde gesprekken is opgemerkt dat er qua processen en regels op papier al veel geregeld is, maar ook dat regels niet voldoende zijn. De focus moet nu liggen op verdere bewustwording van integriteit en gedrag. Zoals het motto van de CdK luidt: “Horen, zien en praten”. Rollen, verantwoordelijkheden en mede-eigenaarschap moeten nu in de praktijk worden opgepakt.
- Het uitwerken van, en het gesprek over de beginselen van goed bestuur, zijn nog maar beperkt tot stand gekomen. Wat goed bestuur is voor Limburg, welke ‘mores’ belangrijk worden gevonden, welke beginselen leidend zijn en wat die inhouden, is nog een open einde. Het belang van begrippen als transparantie, checks and balances, een goede informatiehuishouding worden in verschillende rapporten van de uitgevoerde onderzoeken en gesprekken genoemd. Deze komen ook aan de orde in het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027 dat in november 2022 is verschenen en onder andere ingaat

op de opvolging van de aanbevelingen uit de rapporten. Maar eenduidig beleid ontbreekt op onderdelen. Zo heeft de landsadvocaat aanbevolen om (waar nodig) tot één beleidskader integriteit te komen (rapport “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg”). In het werkplan wordt gesteld dat er qua vormgeving en terminologie voor de drie huidige gedragscodes (ambtelijk, GS en PS) wel de nodige winst kan worden geboekt, maar dat vooralsnog niet wordt geadviseerd om deze tot één gedragscode te integreren. Reden is dat de onderscheiden rollen daarvoor te zeer verschillen.

3 Effectieve checks and balances

3.1 Scheiding der machten en tegenwicht binnen het openbaar bestuur

In hun bijdragen tijdens de bespreking van de vier hoofdonderzoeken over integriteit in de Statenvergadering van 1 april 2022 hebben verschillende fracties gewezen op het belang van 'checks and balances'. Daarbij hebben zij de founding fathers van de Verenigde Staten aangehaald, die het belang van effectieve controle en scheiding der machten benadrukten. Soortgelijke principes zijn terug te vinden in de 'trias politica' van Montesquieu en de Nederlandse grondwet die door Thorbecke in 1848 is opgesteld. De scheiding der machten kent dus een lange geschiedenis en ligt aan het fundament van democratisch bestuur zoals we dat in Nederland kennen. Als zodanig verdient het ook specifiek aandacht in de meta-evaluatie van de rekenkamer over integriteit en goed bestuur. In het verlengde van het principe van de scheiding der machten kan in de Nederlandse context nog gewezen worden op het dualisme in het provinciaal bestuur dat met de Wet dualisering (2002) een impuls heeft gekregen. Ondersteunend instrument daarbij zijn de in dezelfde periode ontstane lokale en provinciale rekenkamers.

Naast de formele verankering van de scheiding der machten in het staatsbestel, vragen checks and balances om alertheid in de bestuurlijk en ambtelijke praktijk op machtsmisbruik en te grote concentratie van macht. Tegenwicht en tegenspraak op bestuurlijk en ambtelijk niveau is daarbij van belang. Een bijzondere positie hierbij is volgens de rekenkamer weggelegd voor de concerncontrollers. Deze mogen vanuit een onafhankelijke positie op bestuurlijk en hoog ambtelijk niveau adviezen geven en onderzoeken doen naar alles wat van invloed is op de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur (zie verder paragraaf 3.2.1).

Naast de controlerende macht van PS en tegenwicht en tegenspraak binnen het college van GS en de organisatie, vervullen de media een belangrijke rol bij checks and balances. Zij kunnen onderwerpen aandacht geven en daarmee direct of indirect agenderend zijn voor het debat tussen PS en GS. Bij een overgroot deel van de 13 door de rekenkamer geanalyseerde rapporten hebben de media direct of indirect een belangrijke rol gespeeld in het bespreken en onderzoeken van het gevoerde bestuur.

3.2 Checks and balances in recente onderzoeken in Limburg

Tabel 3 geeft een overzicht van aandacht voor het thema "checks and balances" in de door de rekenkamer geanalyseerde rapporten. In veel van de onderzoeken werd hieraan aandacht besteed. Dat geldt voor de vier hoofdonderzoeken en een belangrijk deel van de overige onderzoeken. Na tabel 3 geven we voor de vier hoofdonderzoeken specifieke bevindingen over het ontbreken van voldoende checks and balances.

Tabel 3 Aandacht voor checks and balances in bestudeerde rapporten

	Onderzoek	Aandacht voor checks & balances (C&B)
Hoofdonderzoeken besproken door PS op 1 april 2022		
1	Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg Rapport Enquêtecommissie Kwestie Koopmans	Veel aandacht voor (ontbreken van) C&B, met name op bestuurlijk niveau (PS, GS, CdK)
2	Engelen bestaan niet De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht (Commissie Bestuurscultuur)	Grootste deel aanbevelingen gaat over verschillende vormen van C&B die om verbetering vragen
3	Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts	C&B geen formeel onderwerp van onderzoek, maar wel enkele kritische conclusies en aanbevelingen voor verbetering
4	Wegkijken als cultuur De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken	Focus onderzoek ligt op C&B in de 'Vreken'/ IKL-casus, waar veel conclusies over gebreken aan worden verbonden
Overige onderzoeken in opdracht van de provincie		
5	Rechtmatigheidsonderzoek Geldstromenrelaties van de provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vreken	Focus op toetsing op regels. Tegenwicht en tegenspraak krijgen maar zeer beperkt aandacht
6	Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg	Focus op toetsing op regels. Tegenwicht en tegenspraak krijgen maar zeer beperkt aandacht
7	Geen onderzoeksrapport opgesteld Mogelijke bevoordeling E. Öztan door voormalig partner (en toenmalig gedeputeerde) G. Koopmans	Wordt volstaan met oordeel over (mogelijke) strafbaarheid. Geen verdere uitwerking/analyse van C&B
8	Rapportage van bevindingen (vertrouwelijk) (mogelijke schending van de ambtelijke gedragscode integriteit bij gronddeal)	Feitenonderzoek naar casus op basis van geldende kaders; verder geen specifieke focus op C&B
Onderzoeken in opdracht overige bestuursorganen en organisaties		
9	Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief	Veel aandacht voor gebrek aan C&B als oorzaak van IKL-affaire
10	Rapport (geanonimiseerd) Dossier 22101069 (omstreden gronddeal tussen wethouder Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei)	Met name C&B in de vorm van tegenwicht en tegenspraak krijgen aandacht
11	Onderzoeksrapport naar de handelwijze van wethouder Loonen in het Loobeekdal (zelfde onderwerp als voorgaand onderzoek (10))	Aandacht op gebied van C&B in de vorm van regels en protocollen
12	Eindrapport Commissie Integriteit Rapportage adviescommissie Integriteit CDA Limburg; Integriteit door Identiteit; <i>Doen waar je voor staat</i>	Met name het gebrek aan C&B krijgt aandacht in het rapport zelf. Daaruit volgend een aantal aanbevelingen voor C&B
13	Onderzoek onregelmatigheden gemeente Eijsden-Margraten (mogelijke schending integriteitsregels door collegeleden)	Veel aandacht voor C&B. Enkele conclusies volledig hierop gericht (bijv. beter benutten instrumentarium van gemeenteraad)

Blinde hoeken van het integriteitsbeleid (1; provinciale enquête)

Onderstaande bevindingen uit het rapport van de enquêtecommissie duiden op het ontbreken van voldoende checks and balances binnen de provinciale organisatie:

- Geen blijk van diepgaande weging van voor- en nadelen op basis van advies en beperkte tegenspraak (vragen bij een fractie van PS) bij benoeming (oktober 2014) (par. 1.15).
- CdK heeft volgens het rapport de interpretatie van de risicoanalyse naar zich toe getrokken en de uiteindelijke keuze vooral gelaten aan de gedeputeerde (par. 1.11, par. 1.13).

- PS hebben daarop verder ook niet gecontroleerd en geacteerd (par. 1.15).
- Geen blij van een gesprek over nevenfunctie en beheerafspraken bij het nieuwe college in 2015 en ook niet in de periode daarna tot 2020 (par. 1.14).
- Cultuur van 'non-interventionisme' binnen het college van GS (par. 1.14).
- Zwak ontwikkeld intern toezicht door CdK (par. 1.17).
- Rapport benoemt dat kritische signalen van ambtenaren niet altijd voldoende serieus worden genomen door de ambtelijke top en dat er in het verkeer tussen bestuur en ambtenaren sprake is van negatieve dynamiek en dominant (bestuurlijk) gedrag (blz. 48).

Engelen bestaan niet (2; onderzoek commissie Bestuurscultuur)

Het rapport "Engelen bestaan niet" spreekt over zwak ontwikkelde checks and balances en beveelt aan hieraan te werken (p. 14 en 22). De rekenkamer constateert dat dit rapport tegelijkertijd het minst concreet is in de analyse daarvan en lijkt deze ook het meest te relativiseren. Dit laatste door bijvoorbeeld te wijzen op het werken in netwerken, het soms beperkte inzicht bij mensen hoe de provincie zaken aanpakt en de invloed van beeldvorming in de media. Opvallend is dat de invloed van de media in dit rapport zo goed als exclusief negatief wordt gedeut. Een algemene tegenvraag die gesteld zou kunnen worden, maar niet behandeld wordt: wat was er gebeurd als de media geen aandacht voor alle behandelde casuïstiek hadden gehad?

Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts (3)

Uit dit rapport over het handhavingstraject Vossenbergh is op te maken dat de betrokken gedeputeerde veel handelingen en besluiten individueel en tegen het advies van de RUD Zuid-Limburg en (in ieder geval een deel van) de eigen ambtenaren heeft genomen. Mede omdat over de besluitvorming veel zaken niet zijn vastgelegd (een thema dat in het volgende hoofdstuk uitgebreider aan bod komt) is belangenverstrengeling noch machtsmisbruik vastgesteld, maar per saldo lijkt de ambtelijke tegenspraak in ieder geval weinig invloed te hebben gehad. Sterker nog, de afwijkende mening vanuit het ambtelijk apparaat (en de verbolgenheid nadat het besluit werd genomen) werd door de oud-gedeputeerde juist gezien als teken van gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit. De onderzoekers concluderen dat de communicatie tussen ambtenaren en gedeputeerde in deze casus te wensen overliet, en wijzen op het belang van het onderkennen van een eventueel spanningsveld tussen ambtenaren en bestuurder. Zonder die erkenning kan er niet open gecommuniceerd worden over het onderwerp (p. 18).

Wegkijken als cultuur (4)

Onderstaande bevindingen uit het rapport "Wegkijken als cultuur" naar de relaties van de provincie met oud-gedeputeerde Vrehan duiden op het ontbreken van voldoende checks and balances:

- Het onderzoek noemt voorbeelden waar twijfelachtig is of volgens de regels is gehandeld, zonder duidelijke tegenspraak:
 - De heer Vrehan of één van zijn organisaties heeft volgens het onderzoek in 9 van de 10 cases de opdracht of subsidie zonder concurrentie van derden ontvangen (blz. 26). In één geval was dat niet rechtmatig.

- Er zijn opdrachten verstrekt die de grens voor uitgebreidere aanbesteding van € 50.000 overschreden (zie o.a. blz. 18, 22, 28, 29).
- “Het is in ieder geval opvallend dat de provincie zo veelvuldig met een oud-gedeputeerde in zee is gegaan” (blz. 33). Prangende vragen die de schijn van belangenverstrengeling hadden kunnen voorkomen zijn niet of niet goed gesteld en beantwoord door de provincie.
- Er was te weinig alertheid: “Men deed zijn klus en men stelde zich te weinig de vraag naar de samenhang der dingen. En als er vragen werden gesteld, werd er geen vervolg aan gegeven.” Dit was ook het geval in het hele college van GS: “Ook bij het College van GS ontbrak het overzicht geheel, terwijl men daar de heer Vreken toch zeker kende” (allen blz. 33).
- De provincie was op grond van de onderzochte casuïstiek volgens de onderzoekers onoplettend, naïef, slordig (blz. 33 bovenaan).

De rekenkamer constateert dat in de rapporten die de werking van checks and balances expliciet aandacht geven, een rode draad is dat tegenwicht en tegenspraak in de praktijk nog onvoldoende ontwikkeld zijn of effect hebben. De rekenkamer is zich daarbij bewust van de beperkte representativiteit van de bevindingen voor alles wat binnen het provinciehuis wordt besloten en uitgevoerd, maar ziet in het terugkeren van de thematiek bij verschillende casuïstiek en verschillende opdrachtgevers en onderzoekers toch een patroon. Dit wordt ook bevestigd in vier van de elf gevoerde gesprekken. Het bieden van tegenwicht en tegenspraak, maar ook het geven van feedback en het bespreken van (integriteits)dilemma's is vaak nog een brug te ver. Door één gesprekspartner wordt daarbij overigens opgemerkt dat mensen daar overal (ook bij andere organisaties) benauwd voor zijn. Ambtenaren hebben daarvoor doorgaans geen vaardigheid, ze zijn dienstbaar, zo wordt aangegeven. Maar ook angst dat dit bijvoorbeeld de carrière schaadt en de hiërarchische organisatie waar enkele mensen op (te) dominante wijze de dienst uitmaakten, spelen daarbij een rol, zo geeft een andere gesprekspartner aan. Twee gesprekspartners geven juist aan dat afgelopen jaren regelmatig tegengas is gegeven aan gedeputeerden, maar dat dat weinig effect had.

3.2.1 Rol concerncontrol

Zoals in paragraaf 3.1 reeds aangegeven is er volgens de rekenkamer een bijzondere positie weggelegd voor concerncontrol bij checks and balances, ook op het gebied van integriteit. In het Controllerstatuut provincie Limburg 2013 (2017) zijn de positie en bevoegdheden van de concerncontrollers vastgelegd. Het bevat onder andere ook de uitgangspunten dat de concerncontrollers een onafhankelijke en onpartijdige positie binnen het provinciale apparaat hebben, gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven en dat de algemeen directeur toeziet op beheersmatige en P&O aangelegenheden (lijnverantwoordelijkheid). Deze rolomschrijving geeft de concerncontrollers de bevoegdheid en ruimte om tegenspraak en tegenwicht te geven. Ook in de missie van het cluster Concern⁷ is er aandacht voor het geven van tegenwicht op basis van het zogenaamde Three Lines of Defense-model. Het cluster is volgens de missie dé trusted advisor van het bestuur, directie én de ambtelijke organisatie voor onafhankelijk en objectief advies over

⁷ Bron: Presentatie Concerncontrol provincie Limburg t.b.v. de Zuidelijke Rekenkamer, juli 2021.

doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, over risicobeheersing, over naleving van gestelde kaders en wet- en regelgeving en over kwaliteit van bestuurlijke informatievoorziening.

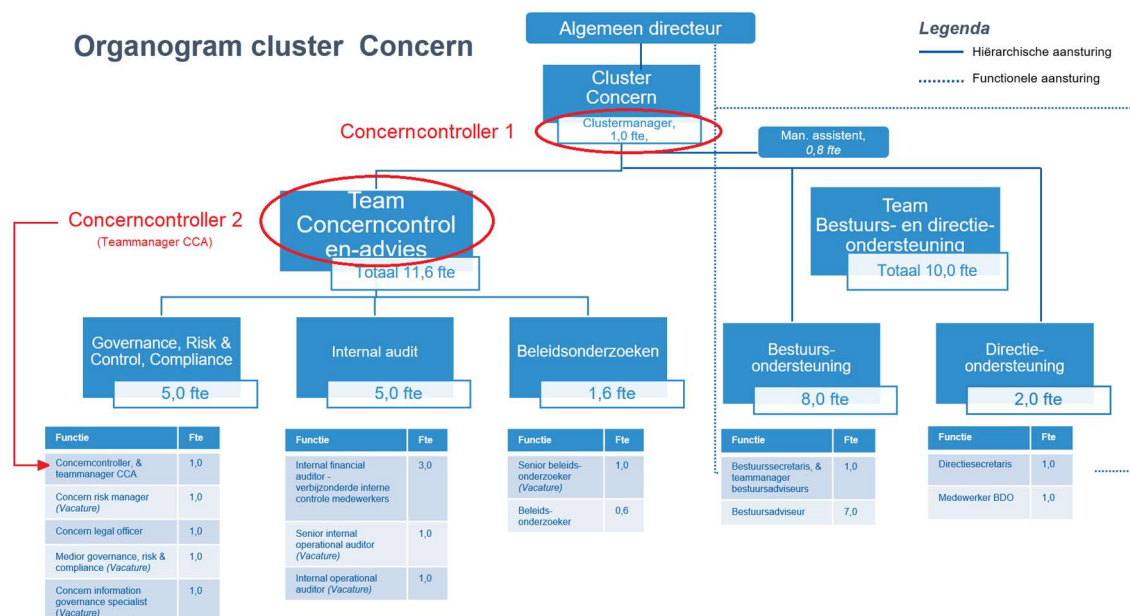
Los van de vastgestelde rolomschrijving van het cluster Concern en de concerncontrollers is in de gevoerde gesprekken door betrokkenen ook aangegeven dat het onderwerp integriteit altijd een aandachtspunt moet zijn vanuit control. Indien nodig moeten ze hun rol pakken en mensen aanspreken, ook als het spannend wordt.

In 2021 heeft er een organisatieverandering van het cluster Concern plaatsgevonden.⁸ In de huidige praktijk wordt de concerncontrollersfunctie door twee personen ingevuld, die beiden deel uitmaken van het cluster Concern. Beide concerncontrollers voeren naast de concerncontrollersfunctie ook andere werkzaamheden uit. De rol van concerncontroller wordt namelijk ingevuld door de clustermanager Concern zelf en door een medewerker die onder de clustermanager valt en naast concerncontroller ook teammanager van het team Concerncontrol en Advies is. De rekenkamer merkt hierbij op dat, uitgaande van het organogram van het cluster, de clustermanager wel direct onder de algemeen directeur valt, maar de tweede concerncontroller niet, daar die hiërarchisch onder de clustermanager valt (zie figuur 1). De vraag is of hiermee wordt voldaan aan het uitgangspunt uit het Controllerstatuut dat de algemeen directeur toeziet op beheersmatige en P&O aangelegenheden van de controller. In de ambtelijke reactie heeft de provincie aangegeven dat de twee personen op het gebied van hun concerncontrollersrol gelijkwaardig aan elkaar zijn. Het HRM-gesprek van de teammanager voor de concerncontrollerstaken wordt door de algemeen directeur gevoerd, waarmee aan het uitgangspunt uit het statuut wordt voldaan. De rekenkamer constateert dat in het organogram deze werkwijze/verdeling, de functie en positionering van de concerncontrollers niet duidelijk zijn terug te vinden. De rode arceringen in onderstaande figuur zijn toevoegingen van de rekenkamer.

Op basis van de gevoerde gesprekken en ontvangen informatie leidt de rekenkamer verder af dat de verdeling van werkzaamheden tussen de twee concerncontrollers nog niet schriftelijk is vastgelegd, met de aankondiging dat dit in de toekomst wel zal gebeuren.

⁸ Deze verandering is doorgevoerd naar aanleiding van de Organisatievisie 2020 Ambtelijk vakmanschap voor Limburg. In deze visie werd de noodzaak onderkend de inrichting van de controlfunctie te veranderen en te verstevigen.

Figuur 1 Organogram cluster Concern



Bron: Presentatie Concerncontrol provincie Limburg t.b.v. de Zuidelijke Rekenkamer, juli 2021 (met in rood toevoegingen van de rekenkamer).

3.3 Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020

Het totaalbeeld uit voorgaande paragraaf is dat feitelijk tegenwicht en tegenspraak niet heel zichtbaar of merkbaar waren in de uitgevoerde onderzoeken. Dat is in grote lijnen een bevestiging van de bevindingen van het onderzoek van de rekenkamer naar de inzet van oud-politici (dat op dezelfde periode betrekking heeft). Op basis van de gevoerde gesprekken in het kader van de meta-evaluatie, neemt de rekenkamer waar dat er bewustzijn is dat tegenwicht en tegenspraak nog aandacht vragen. In 4 van de 11 gevoerde gesprekken wordt onderstreept dat het bevorderen van tegenwicht, tegenspraak, feedback geven en het bespreken van (integriteits)dilemma's nodig is/sleutels zijn. Daarin moeten echter wel stappen worden gezet, zo wordt daarbij opgemerkt. Het betreft een verandering van cultuur en zal daardoor wel tijd vergen (lange adem). Om voornoemde zaken te bevorderen worden de volgende zaken van belang/noodzakelijk geacht door gesprekspartners:

- Creëer een veilige en minder hiërarchische omgeving, waar fouten mogen worden gemaakt en leidinggevend voor hun medewerkers opkomen.
- Organiseer kritische massa en ga het gesprek aan; praat.
- Leidinggevend op alle niveaus, zo wordt in één gesprek gesteld, zouden voorbeeldgedrag moeten vertonen, door zich zelf kwetsbaar op te stellen, tegengas te geven en dilemma's voor te leggen. Goed voorbeeld doet immers goed volgen.
- Het is vooral een kwestie van doen. Volgens een gesprekspartner is het daarbij van belang om te "oefenen, oefenen en nog eens oefenen" en beschikbare opleidingen te volgen, zoals de module 'weerbaarheid' of 'jij en je bestuurder'.

Elkaar aanspreken, aanspreekbaar zijn, open en transparant zijn over fouten, evalueren en daarvan leren (lerende organisatie) komen ook naar voren bij de kernwaarden van de Organisatievisie 2020 van de provincie Limburg. Zo wordt daarin bijvoorbeeld gesteld: “Ambtelijke tegenspraak is van belang om aan de voorkant alle relevante perspectieven op de bestuurstafel te krijgen en af te wegen. Vervolgens is collectieve besluitvorming (door GS) de absolute norm en niet individuele of bilaterale besluitvorming.”

4 Transparantie en verantwoording

4.1 Transparantie en verantwoording als basiscondities voor goed bestuur

Transparantie is een basisvoorwaarde voor integriteit en keert als kernbegrip vaak terug in zowel wetgeving, gedragscodes als gesprekken over integriteit. In het essay dat de rekenkamer in 2020 publiceerde bij de rapporten over de inzet van oud-politici, wordt transparantie als voorwaarde genoemd voor adequate en gezagvolle verantwoording door bestuurders en volksvertegenwoordigers. In de kern gaat het daarbij om drie hoofdvragen:

1. Laten we zien wat we gaan doen en waarom?
2. Laten we zien wat we hebben gedaan?
3. Leggen we uit wat we hebben gedaan en waarom?

Er zijn situaties te bedenken waarbij transparantie lastig is (veiligheid, marktgevoeligheid, crisis) en transparantie vooraf niet altijd mogelijk en wenselijk is. In dergelijke gevallen staat echter nog altijd de mogelijkheid tot transparantie en verantwoording achteraf. Duidelijkheid over motieven, belangenafweging en wijze van besluitvorming is van belang voor vertrouwen in een overheid die het goede doet en gericht is op het algemeen belang.

Om transparant te kunnen zijn, zijn een goede informatiehuishouding en een goed informatiebeheer noodzakelijke randvoorwaarden. In het rapport dat de Zuidelijke Rekenkamer in juli 2022 publiceerde over informatietoegankelijkheid, is de notie opgenomen dat het zeer belangrijk is dat de informatie waarover de provincie beschikt (duurzaam) toegankelijk en betrouwbaar is.⁹ Relevant in dit verband is de recent in werking getreden Wet open overheid (Woo), die per 1 mei 2022 de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) heeft vervangen. De Woo is de resultante van de roep om een transparantere overheid, die ook in veel andere landen heeft geleid tot aanscherping van bepalingen over de toegankelijkheid van informatie. Uitgangspunt van dergelijke initiatieven is dat de informatie van de overheid in beginsel informatie van de samenleving is. Burgers, onderzoekers, journalisten, maatschappelijke organisaties dienen dan ook maximaal toegang te hebben tot overheidsinformatie. De Woo kan in dit verband worden gezien als een aanscherping van de Wob, met een uitbreiding van de actieve informatieplicht en uitgebreidere bepalingen over het op orde en toegankelijk zijn van overheidsinformatie. Transparantie wordt dus steeds meer een basisvereiste voor het openbaar bestuur, wat vraagt om een goede informatiehuishouding.

4.2 Recente onderzoeken tonen gebreken in transparantie en informatie

Een eerste punt dat bij het thema transparantie en verantwoording opvalt is dat, zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 1, bij drie van de vijftien uitgevoerde onderzoeken de rapporten niet openbaar zijn en voor één onderzoek geen rapport is opgesteld (mogelijke bevoordeling Öztan). Er wordt dus verschillend omgegaan met de beginselen van transparantie en verantwoording bij de uitgevoerde onderzoeken. Twee van deze onderzoeken zijn in opdracht van organisaties buiten de provincie uitgevoerd, maar met deze organisaties

⁹ Zie https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2022/07/20220718_RvB_IT_Li_definitief.pdf

onderhield de provincie wel een subsidierelatie (mogelijke belangenverstrengeling Vreken bij IKL en de financiële kant daarvan door een forensisch accountant; zie tabel 1). De rekenkamer constateert dat de provincie deze onderzoeken niet heeft opgevraagd. Deze zijn echter in het kader van lerend vermogen en checks and balances ook voor de provincie van belang (zie bijvoorbeeld onderzoek nummer 9). Het onderzoek uitgevoerd door een forensisch accountant in opdracht van de RvT van IKL is overigens wel bij de curator van IKL opgevraagd door de CdK na een verzoek (motie) daartoe vanuit PS. PS hebben, onder oplegging van geheimhouding, inzage gehad in deze rapportage.

Tabel 4 geeft een overzicht van aandacht voor het thema transparantie, informatie en verantwoording in de bestudeerde rapporten.

Tabel 4 Aandacht voor transparantie, informatie en verantwoording in bestudeerde rapporten

	Onderzoek	Aandacht voor transparantie, informatie en verantwoording
Hoofdonderzoeken besproken door PS op 1 april 2022		
1	Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg Rapport Enquêtecommissie Kwestie Koopmans	Aandacht voor belang van duidelijke vastlegging en systematische informatieverzameling en -deling, waarin gebreken worden geconstateerd
2	Engelen bestaan niet De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht (Commissie Bestuurscultuur)	Veel aandacht voor (gebrek aan) verantwoording over besluiten en afspraken, gebrek aan transparantie, gebrek aan vastlegging en gebrekkige informatiehuishouding
3	Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts	Belang van transparantie en gebrek aan zorgvuldige verantwoording/informatievoorziening komen terug door het gehele rapport heen
4	Wegkijken als cultuur De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken	Geen expliciet oordeel, wel aandacht voor gebrek aan vastlegging en informatievoorziening in de specifieke casus
Overige onderzoeken in opdracht van de provincie		
5	Rechtmatigheidsonderzoek Geldstromenrelaties van de provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vreken	Weinig aandacht voor transparantie en verantwoording in het feitenonderzoek, maar in de aanbevelingen komt verantwoording wel meerdere keren terug
6	Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg	Conclusies over financiële monitoring, verantwoording aanbestedingen en informatievoorziening aan de Staten
7	Geen onderzoeksrapport opgesteld Mogelijke bevoordeling E. Öztan door voormalig partner (en toenmalig gedeputeerde) G. Koopmans	Volstaan wordt met oordeel over (mogelijke) strafbaarheid. Geen verdere uitwerking
8	Rapportage van bevindingen (vertrouwelijk) (mogelijke schending van de ambtelijke gedragscode integriteit bij gronddeal)	Feitenonderzoek naar casus, geen conclusies over transparantie vanuit, of verantwoording door, de provincie Limburg
Onderzoeken in opdracht overige bestuursorganen en organisaties		
9	Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief	Focus op gebrekkige informatiehuishouding en vastlegging besluiten, opdrachten, contractering, samenwerking en relaties
10	Rapport (geanonimiseerd) Dossier 22101069 (omstreden gronddeal tussen wethouder Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei)	Gebrek aan transparantie en verantwoording staan centraal in de bevindingen
11	Onderzoeksrapport naar de handelswijze van wethouder Loonen in het Loobeekdal (zelfde	Transparantie en verantwoording vanuit de oud-wethouder worden getoetst

	onderwerp als voorgaand onderzoek (10))	
12	Eindrapport Commissie Integriteit Rapportage adviescommissie Integriteit CDA Limburg; Integriteit door Identiteit; <i>Doen waar je voor staat</i>	Relatief minder aandacht voor transparantie, wel ruime aandacht voor (een gebrek aan) verantwoording
13	Onderzoek onregelmatigheden gemeente Eijsden-Margraten (mogelijke schending integriteitsregels door collegeleden)	Tamelijk veel aandacht voor deze onderwerpen, met name over duidelijke vastlegging en gebrek aan systematische informatieverzameling en -deling (ook naar burgers toe)

Uit de tabel blijkt dat transparantie, verantwoording en/of informatie(voorziening en -vastlegging) onderwerpen zijn die in het algemeen ruim aandacht krijgen in de rapporten. In een ruime meerderheid van de onderzoeken wordt er aandacht aan besteed, in enkele gevallen ook als verklaring voor ontstane problematiek. Waar aandacht wordt besteed aan transparantie, informatie en verantwoording, worden vaak gebreken geconstateerd.

Hieronder gaan we nader in op wat in de vier hoofdonderzoeken aan bevindingen en conclusies is opgenomen over transparantie, informatie en verantwoording. Dit omdat in deze onderzoeken het meest ruim aandacht wordt besteed aan het onderwerp, inclusief onderbouwing.

Wegkijken als cultuur (4)

Het rapport “Wegkijken als cultuur” spreekt over een gebrek aan ‘intelligence’ om informatie te verzamelen en te combineren, die eerder een totaalbeeld hadden kunnen geven van de veelheid aan relaties tussen de provincie en voormalig gedeputeerde Vrehen en de grote omvang van financiële middelen die daarmee gepaard gaan. Pas na aandacht in de media wordt een overzicht gemaakt (rechtmatigheidsonderzoek provinciale concerncontroller (5)) en ontstaat alertheid op soortgelijke ‘stapeling’ van relaties bij mogelijk nog andere personen. Naast dit gebrek aan ‘intelligence’ beschrijft het rapport het bestaan van mondelinge opdrachten en de beperkte verantwoording bij een deel van de in beeld gebrachte opdrachten en subsidies. Concrete voorbeelden die worden genoemd zijn o.a.:

- Onduidelijk is waar gelden voor bestuurswerk Agroproductie en Leisurepark aan zijn besteed (blz. 19). Aan dit park heeft de provincie € 100.000 aan subsidie besteed, waarvan volgens het rapport echter nog niets terecht is gekomen (blz. 31).
- Geld dat over was voor een project voor natuurcompensatie (Landschapspark Susteren) is niet teruggevorderd (blz. 21). Een ambtenaar meldt zich bij de integriteitsadviseur, die geen aanleiding vindt tot vermoeden van integriteitsschending.
- Een (vervolg)opdracht rond Maastricht Aachen Airport (MAA) wordt eerst niet gegund aan de heer Vrehen, maar hij krijgt vervolgens mondeling toch weer een opdracht (1-op-1 terwijl meervoudig aanbesteed had moeten worden) (blz. 22).
- Er was op meerdere punten sprake van gebrekkige rapportage, waarop de provincie niet altijd adequaat heeft gereageerd. Dit is o.a. het geval bij Boswerkt, InMenz en Limburg Werkt (p. 28).
- De provincie hield met de Stichting Natuurrijk Limburg en IKL alleen contact via een medewerker van IKL, zonder dat duidelijk was hoe de relatie tussen beide stichtingen formeel was (p. 28). Dat is niet bevorderlijk voor de verantwoording aan én door de provincie.

Blinde hoeken van het integriteitsbeleid (1; provinciale enquête)

Het rapport “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg” schrijft uitgebreid over gebreken in het vastleggen en toegankelijk maken van informatie. Dit legde beperkingen op aan het onderzoek zelf. Concrete gebreken die het rapport noemt over de nevenfunctie van voormalig gedeputeerde Koopmans bij Terraq betreffen:

- Er is geen blijk van vastlegging van overwegingen bij het nemen van het besluit over de nevenfunctie en communicatie daarover naar buiten toe (par. 1.3).
- Er is geen verantwoording over (nakomen van) beheerafspraken in de loop van de tijd (par. 1.3 en 1.4).
- Er vond geen verantwoording plaats over het neerleggen van de nevenfunctie in oktober 2017 (par. 1.12 en 1.13). De gedeputeerde blijft daar, volgens het rapport, ‘vaag’ over (blz. 46).
- Collegiaal bestuur functioneert als ‘black box’ (blz. 13) en er zijn volgens het rapport ook geen gespreksverslagen (blz. 43).

Engelen bestaan niet (2; onderzoek commissie Bestuurscultuur)

Het rapport “Engelen bestaan niet” is het meest uitgebreid en concreet in het benoemen van gebreken in de informatiehuishouding en verantwoording. De opstellers zien hierin zelfs de belangrijkste oorzaak dat er een beeld heeft kunnen ontstaan van Limburg als ‘sjoemelprovincie’:

- Door veel melders wordt een gebrek aan informatievoorziening en openheid vanuit de provincie beleefd, wat tot wantrouwen kan leiden (p. 56).
- Wat betreft verantwoording van besluitvorming geldt hetzelfde. Een citaat van een melder: ‘als het nu een keer goed was uitgelegd, als ik had kunnen volgen hoe de besluitvorming was gegaan, dan had ik me er wellicht beter bij neer kunnen leggen’ (p. 22).

Opvallend is dat dit rapport tegelijkertijd zelf na publicatie snel onderwerp van kritiek is geworden als het gaat om transparantie en verantwoording met betrekking tot de wijze van analyseren en afhandelen van meldingen. PS vroegen om een nieuwe ronde van afhandeling van meldingen die de onderzoekers hebben geanalyseerd (zie verder hoofdstuk 6).

Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts (3)

In dit rapport over het handhavingstraject bij Vossenbergh wordt melding gemaakt dat veel van de besluitvorming over het opschorten van een dwangsom niet is vastgelegd en de betrokken oud-gedeputeerde toezeggingen mondeling heeft gedaan en overleggen zonder ambtelijke ondersteuning heeft gevoerd. Dit komt de inzichtelijkheid en mogelijkheid op verantwoording niet ten goede, wat bij een belangrijk besluit als het opschorten van een dwangsom wel belangrijk is. Daardoor kon bijvoorbeeld in het onderzoek ook niet vastgesteld worden in welke bewoordingen oud-gedeputeerde Geurts precies een toezegging aan Vossenbergh heeft gedaan (p. 17).

4.3 Verbetering informatiebeheer moet zich nog bewijzen in de praktijk

De onderzoeken die afgelopen twee jaar zijn uitgevoerd naar integriteit en bestuurscultuur laten verschillende knelpunten zien in de informatievoorziening van de provincie Limburg. Soms hebben die

betrekking op een periode die langer geleden is, soms gaat het om knelpunten die zich voordeden bij de onderzoeken zelf. De rekenkamer heeft in het kader van de meta-evaluatie geen aanvullend onderzoek gedaan naar de informatiehuishouding, in de zin dat nieuwe casuïstiek is onderzocht of bestaande informatiesystemen zijn onderzocht op volledigheid, juistheid en toegankelijkheid. Zoals eerder opgemerkt, heeft de rekenkamer wel recent – in juli 2022 – een onderzoek naar de toegankelijkheid van informatie uitgevoerd, waarin enkele aandachtspunten zijn opgenomen voor verbetering in de informatiehuishouding. Ook PS hebben naar aanleiding van de provinciale enquête via een motie GS opgeroepen om snel een verbetering door te voeren in de provinciale informatiehuishouding en daarvoor voor de begroting 2023 een verbetervoorstel aan te leveren. Het is niet gelukt om hieraan vóór de begroting invulling te geven. Dit is wel begin november gebeurd in het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027. Uit het werkplan blijkt dat onder verantwoordelijkheid van GS inmiddels verschillende verbetervoorstellen zijn en worden gedaan. Voorbeelden van in het werkplan genoemde acties¹⁰:

- er is (vooral nog tijdelijk) geïnvesteerd in extra menskracht;
- er wordt noodzakelijke software aangeschaft om de gevraagde informatie onder andere sneller uit alle beschikbare gegevensdragers te kunnen destilleren en te kunnen anonimiseren in het kader van privacyvoorschriften;
- naar verwachting zal een actualisatie van het Besluit Informatiebeheer eind 2022/begin 2023 door GS worden vastgesteld: het Besluit Informatiebeheer provincie Limburg 2023, waar PS vervolgens over worden geïnformeerd;
- in 2023¹¹ verschijnt een concernbrede standaard voor informatie- en archiefbeheer (Zo Werken Wij);
- eerste kwartaal 2023 volgt een notitie hoe om te gaan met chatberichten en andere van dergelijke communicatiemiddelen;
- er wordt een nieuw kwaliteitssysteem ingericht voor digitale dossiervorming en archivering in Sharepoint, en om het informatiebeheer te monitoren en te verbeteren;
- om bewustwording verder te vergroten over de rol en verantwoordelijkheden van medewerkers op het gebied van informatievoorziening (gedrag) wordt er een interne communicatiecampagne gestart en is een Taskforce Sharepoint met een vertegenwoordiging van het clustermanagement gestart.

De rekenkamer constateert daarnaast dat er in het kader van o.a. de Woo, aanbevelingen van de provinciearchivaris en de Werkgroep Versterking positie PS al enige tijd verbetertrajecten lopen (zie ook rapport Informatietoegankelijkheid). De meeste trajecten zullen zich echter in de praktijk nog moeten bewijzen, waarbij gedrag een belangrijke sleutel/voorwaarde vormt. Daarbij constateert de rekenkamer dat veel van de aangekondigde maatregelen een tactisch/operationeel karakter hebben, terwijl het begint bij een erkenning en voorbeeldgedrag op strategisch niveau (bestuur en ambtelijke leiding). In veel van de geanalyseerde onderzoeken betrof het een gebrek aan (bereidheid tot) vastlegging van afspraken door en overleggen met gedeputeerden.

¹⁰ De acties leveren ook een bijdrage aan het realiseren van het in 2021 door GS vastgestelde Strategisch Informatiebeheer Limburg (SIBL).

¹¹ Volgens het werkplan zou deze standaard eind 2022 verschijnen. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat deze, door diverse omstandigheden, in 2023 zal worden opgeleverd.

5 Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag

5.1 Bestuur als boegbeeld van de provincie

Voor integriteit en bestuurscultuur geldt dat het voorbeeldgedrag van het bestuur en leidinggevendenden zeer bepalend is. Vertaald naar de provinciale omgeving gaat het dan om het gedrag van PS, GS, CdK en de leidinggevendenden van de ambtelijke organisatie. Zij vormen zowel intern als naar buiten toe het boegbeeld van de provincie. In de meeste van de recent uitgevoerde onderzoeken spelen bestuurders en oud-bestuurders van de provincie ook een centrale rol. In dit verband kan ook gewezen worden op de bijzondere positie van de CdK. Relevant voor diens rol is de recent door beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen 'Wet bevorderen functioneren en integriteit decentraal bestuur'. De rol van de CdK wordt in deze wet niet beperkt tot het provinciaal bestuur, maar strekt zich uit tot het openbaar bestuur in de gehele provincie.¹²

In ons onderzoek naar de inzet van oud-politici in 2019/2020 spraken wij over het belang van gevoel voor beeldvorming in de samenleving. Niet alleen feiten, maar ook de beleving van feiten spelen een rol. Beeldvorming kan gevoed worden als feiten niet duidelijk zijn of daarover maar beperkt wordt gecommuniceerd. Beeldvorming wordt ook gevoed door de media. In het geval van Limburg valt op dat de media een belangrijke rol hebben gespeeld in het onderzoeken van mogelijke kwesties rond integriteit en goed bestuur.

5.2 Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag in recente onderzoeken

Tabel 5 geeft een overzicht van aandacht voor het thema bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag in de bestudeerde rapporten. Zoals de tabel laat zien worden in meer dan de helft van de geanalyseerde onderzoeken uitspraken gedaan over bestuurlijke/politieke sensitiviteit, en in een aantal gevallen ook over voorbeeldgedrag. Dit betreft alle rapporten die op 1 april 2022 in PS zijn besproken en bijna alle onderzoeken die in opdracht van overige bestuursorganen of organisaties zijn uitgevoerd.

Tabel 5 Aandacht voor bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag in bestudeerde rapporten

	Onderzoek	Aandacht voor bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag
Hoofdonderzoeken besproken door PS op 1 april 2022		
1	Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg Rapport Enquêtecommissie Kwestie Koopmans	Ruime aandacht voor dit thema. Met name kritiek op formalistisch instelling van bestuurders, waardoor belang voorbeeldgedrag en bestuurlijke sensitiviteit naar de achtergrond verdwijnt
2	Engelen bestaan niet De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht (Commissie Bestuurscultuur)	Thema bestuurlijke sensitiviteit komt terug als (op onderdelen) voor verbetering vatbaar, voorbeeldgedrag komt juist terug als iets waar de provincie Limburg in vooroploopt
3	Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts	Geen expliciete focus van dit onderzoek. Wel vragen de onderzoekers zich af of er voldoende zelfreflectie en bestuurlijke sensitiviteit was bij

¹² Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2022 (444), Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, d.d. 13 oktober 2022. Zie (o.a.) https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20221110/publicatie_wet/document3/f=vlxwfy33kyw.pdf

		zowel gedeputeerde als ambtelijke organisatie (over en weer)
4	Wegkijken als cultuur De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken	Onderzoekers zetten meerdere vraagtekens bij de politieke sensitiviteit van bestuurders en beperkt voorbeeldgedrag door gebrek aan pro-activiteit en alertheid
Overige onderzoeken in opdracht van de provincie		
5	Rechtmatigheidsonderzoek Geldstromenrelaties van de provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vreken	Thema komt niet tot nauwelijks terug in dit feitenonderzoek
6	Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg	Slechts beperkt thema, komt impliciet terug rondom méér doen dan het minimale, bij de "good governance" van verbonden partijen
7	Geen onderzoeksrapport opgesteld Mogelijke bevoordeling E. Öztan door voormalig partner (en toenmalig gedeputeerde) G. Koopmans	Wordt volstaan met oordeel over (mogelijke) strafbaarheid. Geen verdere uitwerking
8	Rapportage van bevindingen (vertrouwelijk) (mogelijke schending van de ambtelijke gedragscode integriteit bij gronddeal)	Geen focus op dit thema in dit onderzoek
Onderzoeken in opdracht overige bestuursorganen en organisaties		
9	Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief	Belangrijke conclusie van het rapport is gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit bij dhr. Vreken op het gebied van (de schijn van) belangenverstrengeling
10	Rapport (geanonimiseerd) Dossier 22101069 (omstreden gronddeal tussen wethouder Loonen (gemeente Venray) en toenmalig Waterschap Peel en Maasvallei)	Komt beperkt aan bod, met name besproken als datgene wat verloren kan gaan ten behoeve van "doorpakken" en zaken voor elkaar krijgen
11	Onderzoeksrapport naar de handelswijze van wethouder Loonen in het Loobeekdal (zelfde onderwerp als voorgaand onderzoek (10))	Komt terug als belangrijk centraal thema: onvoldoende alertheid bij oud-wethouder op dit gebied
12	Eindrapport Commissie Integriteit Rapportage adviescommissie Integriteit CDA Limburg; Integriteit door Identiteit; <i>Doen waar je voor staat</i>	Tamelijk uitgebreide aandacht voor, met name op het gebied van de relatie met de media, onvoldoende risicobewustzijn en beperkt tegengaan van schijn van belangenverstrengeling
13	Onderzoek onregelmatigheden gemeente Eijsden-Margraten (mogelijke schending integriteitsregels door collegeleden)	Met name aandacht voor <i>de perceptie van</i> bestuurlijke sensitiviteit t.a.v. de burger, wat in feite ook voorbeeldgedrag te noemen is.

In voorgaande hoofdstukken is al veel gezegd over de onderzoeken die zijn uitgevoerd naar mogelijke integriteitskwesties bij gedeputeerden en oud-gedeputeerden en het optreden van GS en de CdK daarbij. Aanvullend hierop beperken we ons in dit hoofdstuk daarom tot het noemen van een aantal rode draden uit die onderzoeken:

- PS vragen met regelmaat aandacht voor (mogelijke) integriteitskwesties, maar structurele aandacht en controle op het daadwerkelijk doorvoeren van verbeteringen is minder waarneembaar.
- De voormalig CdK had aandacht voor integriteit, maar liet veel over aan de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief van gedeputeerden. Mondelinge afspraken en toezeggingen werden ook niet altijd uitgevoerd.
- Bij voormalig gedeputeerden waren keuzes en gedrag rondom mogelijk gevoelige kwesties regelmatig sterk individueel bepaald en is er niet waarneembaar en aantoonbaar interactie geweest over deze kwesties.

5.3 Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020

De gesprekken die de rekenkamer in het kader van de meta-evaluatie heeft gevoerd, geven het beeld dat er bij de nieuwe CdK, de huidige GS en het huidige directieteam een sterke motivatie is lessen te trekken uit de uitgevoerde onderzoeken en te werken aan goed bestuur en integriteit.

In een meerderheid van de gevoerde gesprekken is aangegeven dat de waarnemend CdK (samen met de directie) daarbij al belangrijk voorbereidend werk heeft verricht. Zijn besluitvaardigheid, duidelijkheid en uitspreken van vertrouwen in de ambtelijke organisatie hebben daaraan bijgedragen. De context waarin het huidige bestuur en de huidige CdK zijn benoemd, geven een gezamenlijke alertheid en motivatie om integriteit en goed bestuur veel aandacht te geven.

In drie door de rekenkamer gevoerde gesprekken is expliciet benoemd dat de huidige CdK het bevorderen van integriteit en goed bestuur hoog op de agenda heeft staan. Het motto van de CdK daarbij is “Horen, zien en praten”. Dit vertaalt zich in concrete gesprekken met medewerkers, directie, media en leden van PS over het onderwerp. Een voorbeeld van het laatste is het voortzetten van de zogenaamde ‘spiegelgesprekken’ met nieuwe Statenleden, waarin mogelijke integriteitskwesaties onderwerp van gesprek zijn. Deze worden sinds 2019 gevoerd.

De huidige directie heeft ook de motivatie om de onstuimige periode die er is geweest, niet voor niets te laten zijn. Ook op dit niveau zijn er concrete initiatieven en gesprekken, zo zijn er gesprekken geweest over de nevenwerkzaamheden van ambtenaren. Na een intense periode was er behoefte aan vooruitkijken en werken aan normalisatie van verhoudingen (tussen GS-PS-ambtelijke organisatie). In 3 van de 11 gesprekken is gesteld dat de samenwerking en sfeer zijn verbeterd. Eén gesprekspartner geeft daarbij aan dat door een andere stijl van de nieuwe bestuurders het gevoel van oneigenlijke druk minder of zelfs weg is. In ongeveer een derde van de gesprekken is in dat kader ook aangegeven dat de organisatie langzaam weer tot rust komt.

Werken aan integriteit en goed bestuur vraagt structurele aandacht. Dit omvat het aandacht geven aan integriteit en goed bestuur voorafgaand, tijdens en na afloop van belangrijke beslissingen. Het omvat ook het met regelmaat onderwerp van gesprek laten zijn, los van casuïstiek die zich op een bepaald moment voordoet. Op grond van de gevoerde interviews neemt de rekenkamer waar dat zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau gewerkt wordt aan integriteit en goed bestuur. Concrete initiatieven, die deels al eerder zijn benoemd, betreffen:

- Het traject ‘Versterking positie PS’, waar sessies met reflectie over het eigen gedrag aan bod komen.
- Spiegelgesprekken met nieuwe PS-leden.
- Een doorvertaling van het programma bestuurscultuur naar het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027. Daarin zijn onder andere alle bevindingen en aanbevelingen van de onderzoeken die afgelopen jaren zijn uitgevoerd verwerkt. Later in deze paragraaf gaan we hier verder op in.
- Gesprekken binnen de ambtelijke organisatie en aandacht voor concrete zaken als de nevenwerkzaamheden van ambtenaren.
- De Stuurgroep Integriteit Limburg, waarin de CdK, burgemeesters van Limburgse gemeenten en de voorzitter van het Waterschap Limburg deelnemen, is omgedoopt tot de Stuurgroep Kwaliteit

Openbaar Bestuur Limburg. De bijbehorende website integriteitlimburg.nl waarover wij in het vorige onderzoek constateerden dat deze al enkele jaren niet meer actief was, is geactualiseerd.

- Er is vergrote aandacht voor coaching en opleiding van medewerkers (inclusief leidinggevendenden) op het gebied van tegenspraak (geven en krijgen) en het onderhouden van gezonde relaties met bestuurders. Om het integriteitsbesef en -bewustzijn te stimuleren is er bijvoorbeeld de serious game integriteit 'Zuivere koffie' en is het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers uitgebreid met een speciale module over integriteit. In deze module wordt ook aandacht besteed aan de ambtelijke gedragscode, de rol van de interne en externe vertrouwenspersoon (ongewenste omgangsvormen) en de rol van het team Integriteit dat bestaat uit twee beleidsmedewerkers integriteit.

Niet alleen uit gesprekken, maar ook uit de begroting 2023 blijkt dat de organisatie het belang van de opgaven in het kader van integriteit onderkent en het wil oppakken. Op pagina 7 wordt expliciet en prominent aandacht gegeven aan het onderwerp integriteit/bestuurcultuur, aan versterking van de informatievoorziening, zowel voor het bestuur als voor de samenleving, en aan herstel van vertrouwen. Gesteld wordt dat de kwaliteit van het eigen functioneren en de daarbij na te streven bestuurcultuur veel aandacht vraagt. Integriteit van overheidshandelen, transparantie en responsiviteit worden daarbij als kernwoorden gegeven.

Kaders

In ons onderzoek naar de inzet van oud-politici bevelen we onder andere aan om het beleidskader 'Selectie en benoemingen' te verbeteren en de 'gedragscode GS' uit 2014 te actualiseren. We constateren dat op dit gebied sprake is van groei:

- Eind 2021 is het beleidskader geactualiseerd, zoals de rekenkamer had aanbevolen. De aandachtspunten die we daarvoor meegaven, zijn verwerkt.
- Een actualisatie van de 'gedragscode PS' is eind 2020 vastgesteld door PS. Dit toont blijk van het meer actueel houden van de gedragscode en aandacht voor integriteit. De gedragscode is gebaseerd op het waardenmodel, dat maakt dat sprake is van het ontwikkelen van moresprudentie. Bij de actualisatie van de gedragscode is ook moresprudentie vastgesteld. Dit sluit aan bij door ons gedane aanbevelingen.
- Het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of GS is eind 2020 en eind 2021 geactualiseerd en door PS vastgesteld. Ook hieruit blijkt aandacht voor integriteit.
- Najaar 2020 hebben GS de Ambtelijke Gedragscode provincie Limburg 2020 "Goed ambtelijk vakmanschap" vastgesteld.
- In de Organisatievisie 2020 is integriteit de basisvoorwaarde voor de kernwaarde professionaliteit.
- Begin 2021 is de 'gedragscode GS' geactualiseerd, zoals de rekenkamer had aanbevolen. De aandachtspunten die we meegaven, zijn daarin verwerkt (o.a. opname anti-draaideurbepaling). Daarnaast is de gedragscode eind 2021 aangescherpt op het punt van (voorkomen van) belangenverstrengeling:
 - Niet-ambtsgebonden dan wel persoonsgebonden nevenfuncties of nevenactiviteiten van gedeputeerden en de CdK bij organisaties die actief zijn binnen de provincie Limburg zijn niet

toegestaan (nevenfuncties of -activiteiten bij organisaties buiten de provinciegrenzen zijn aanvaardbaar voor zover deze organisaties in geen enkele relatie staan tot de provincie).

- De uitsluitingstermijn in de 'draaideurclausule' is verhoogd van één naar twee jaar.
- Tevens is, gelet op de geïntensiveerde maatschappelijke discussie, een bepaling opgenomen die toeziet op het gebruik - van tijdens het ambt verkregen - niet openbare informatie na het aftreden. In lijn hiermee is het niet toegestaan om hierover zakelijk contact te onderhouden met provinciale medewerkers, voor een periode van twee jaar.
- In het kader van de Statenverkiezingen van 2023 is een Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur 2023 opgesteld, ter beoordeling van kandidaat-bestuurders.

In de verschillende gedragscodes en het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen wordt integriteit op verschillende wijzen beschreven. Termen/voorwaarden die daarbij vaak terugkomen zijn: zorgvuldigheid, transparantie/openheid/verantwoording afleggen, betrouwbaarheid, moreel handelen (geschreven en ongeschreven regels). In een bijlage bij de gedragscode PS is moresprudentie opgenomen. Deze geeft het onderwerp het meest compact weer: "Leden van PS doen adequaat en zorgvuldig hun werk met inachtneming van de geldende regels en waarden.¹³ Bij het ontbreken hiervan oordelen en handelen de leden van PS op moreel verantwoorde wijze, op basis van breed gedragen sociale en ethische normen en nemen vervolgens verantwoording voor het eigen handelen, ze zijn hierop aanspreekbaar, maar spreken ook anderen aan op hun gedrag."

Bij behandeling van de 'gedragscode GS' in PS, werd in gezamenlijkheid vastgesteld dat het gesprek over integriteit hiermee niet beëindigd is. Het gesprek over integriteit moet voortdurend worden voortgezet en ook de gedragscode moet in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen steeds kritisch bekeken worden op doorontwikkeling. Dit geldt voor het onderwerp integriteit en goed bestuur en daarmee voor alle gedragscodes, zo werd bij de behandeling gesteld. In gesprekken geven betrokkenen verder aan dat de aparte gedragscodes voor PS en GS wellicht beter samengevoegd kunnen worden tot één gedragscode. De landsadvocaat adviseerde om te komen tot verdergaande integratie van de diverse regelingen (rapport "Blinde hoeken van het integriteitsbeleid provincie Limburg"; zie ook paragraaf 2.3). In het werkplan Bestuurscultuur wordt vooralsnog geadviseerd de drie gedragscodes (PS, GS en ambtelijk) niet te integreren, omdat de onderscheiden rollen daarvoor te zeer verschillen. Er kan, zo wordt gesteld, wel in vormgeving en terminologie de nodige winst worden geboekt. Harmonisatie en waar nodig aanvulling van bestaande regelingen, sluit aan bij het advies van de landsadvocaat.

Werkplan Bestuurscultuur 2023-2027

Onder regie van de CdK is door het team Bestuurscultuur een werkplan Bestuurscultuur 2023-2027 opgesteld. Het werkplan beperkt zich niet tot integriteit in enge zin, maar richt zich op bestuurscultuur; de kwaliteit van bestuur en het herstel van vertrouwen. In het werkplan wordt ingegaan op:

- de uitkomsten van het meldpunt Bestuurscultuur 2022;

¹³ In het document Moresprudentie PS Limburg 2020: beginselen en regels die zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, Wet openbaarheid van bestuur, de Provinciewet en de Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van Provinciale Staten Provincie Limburg 2020.

- de opvolging van de aanbevelingen uit de uitgevoerde (integriteits)onderzoeken, waaronder goede informatievoorziening, en de toezeggingen uit het debat op 1 april 2022 in PS;
- de mogelijkheden die er liggen om te werken aan herstel van vertrouwen in bestuur en rechtsstaat;
- enkele communicatieve aspecten van het thema bestuurscultuur.

Het werkplan Bestuurscultuur heeft een dynamisch karakter, passend bij het onderwerp dat 'nooit af is'.

Wat betreft het meldpunt geldt dat voor de meeste meldingen persoonlijk contact is gezocht met de melders. Dat werd vrijwel altijd op prijs gesteld door de melders. Uit de contacten is gebleken dat de communicatie en het contact tussen overheid en de direct betrokken burger verbetering behoeft. Er zijn al eerste stappen gezet om dat op te pakken. Tot november 2022 zijn er geen strafbare feiten geconstateerd. Wel zijn er twee meldingen waarbij een relatief langdurig traject nodig lijkt te zijn om tot een oplossing te kunnen komen.

In het werkplan wordt ingegaan op acties die reeds zijn uitgevoerd in 2021 en 2022 naar aanleiding van eerdere onderzoeken en ontwikkelingen. Daarna wordt inzicht gegeven in de reeds ondernomen en geplande acties naar aanleiding van de aanbevelingen en conclusies uit de uitgevoerde onderzoeken die op 1 april 2022 in PS waren geagendeerd¹⁴ en de toezeggingen uit dat debat. Het gaat in totaal om 45 aanbevelingen / toezeggingen.¹⁵ Uit het werkplan blijkt dat aan iets meer dan de helft van de 45 aanbevelingen/toezeggingen reeds invulling wordt gegeven. Voorbeelden daarvan zijn het implementeren en toepassen van de 'know your customer'-procedure en de hernieuwde Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur 2023, waarmee verschillende aanbevelingen worden ingevuld. Voor ongeveer een derde van de aanbevelingen/toezeggingen wordt implementatie voorzien in de nabije toekomst (veelal in 2023). De resterende ongeveer 10% moet nog worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Daarvoor volgt nog een nader voorstel.

Relatie met de media

Uit de gevoerde gesprekken waar het onderwerp media ter sprake is gekomen, blijkt dat er terughoudendheid is ontstaan naar (journalistieke) media toe, omdat het gevoel bestaat dat zaken uit hun verband worden gerukt. De nieuwe CdK heeft geïnvesteerd in een open relatie met Limburgse en landelijke media. Toch lijkt het nog zoeken naar de juiste houding ten opzichte van de media, die een belangrijke controlerende rol vervullen. Zoals eerder opgemerkt, is het de vraag welk van de geanalyseerde onderzoeken – die in ieder geval voor een deel erkenning en lessen hebben opgeleverd voor de provincie - tot stand was gekomen zonder aandacht vanuit de media.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat waar de rol van de media in de Limburgse context (zeer) negatief is geduid – tot aan de instelling van een meldpunt voor een individuele journalist aan toe – de CdK op 25 mei 2022 in het NRC afstand heeft genomen van dit meldpunt. Het meldpunt tast 'de vrijheid aan die een journalist nodig heeft om zijn of haar werk te kunnen doen', schrijft de CdK in zijn brief aan NRC.

¹⁴ Dit betreffen de vier hoofdonderzoeken en het rechtmatigheidsonderzoek van de concerncontroller.

¹⁵ In het werkplan zijn deze genummerd tot en met 46, maar bij de nummering is '18' overgeslagen.

6 Kaderstellende en controlerende rol van PS

6.1 Ontwikkelingen sinds onderzoek inzet oud-politici

PS hebben in de periode 2020-2022 op verschillende manieren en momenten aandacht gevraagd voor en/of aandacht gegeven aan het onderwerp integriteit. Zoals opgemerkt aan het eind van het vorige hoofdstuk, hebben PS sinds het vorige onderzoek van de rekenkamer een aantal kaders omtrent integriteit aangepast. Het betreft o.a. gedragscodes die van toepassing zijn op leden van GS en PS en de CdK, het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen en moresprudentie PS. Tegelijkertijd is er het besef dat integriteit meer is dan de aanpassing van regels, maar de rekenkamer constateert dat in de periode na het vorige onderzoek in eerste instantie sprake is geweest van het zoeken naar de eigen rol. In de loop van 2021 is wel een breder gesprek over de positionering van PS tot stand gekomen, met een werkgroep en sessies waarin o.a. aandacht wordt besteed aan gedrag en gedragsregels.

Na het verschijnen van een aantal casussen in de media na het vorige onderzoek van de rekenkamer, hebben PS de controlerende rol opgepakt door het agenderen van drie debatten over integriteit, het stellen van vragen, het verzoek tot en voeren van een interpellatiedebat en indienen van moties. De meest zware invulling van de controlerende rol is geweest het instellen van de provinciale enquête en regie voeren op de uitvoering daarvan ("Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg"). Dit naar aanleiding van een door PS aangenomen motie (2701) tijdens een interpellatiedebat in de vergadering van 18 december 2020: enquête belangenverstrengeling gedeputeerde Koopmans.¹⁶ Doel van de enquête was het onderzoeken van enerzijds de integriteit en het handelen van gedeputeerde Koopmans in relatie tot één van zijn nevenfuncties en de met de Staten hierover gemaakte beheerafspraken, en anderzijds de wijze waarop door de CdK, GS en PS hierop toezicht is gehouden. In lijn met de motie is een enquêtecommissie ingesteld met leden van PS.

Op 29 januari 2021 organiseerde de Commissie Integriteit van PS een workshop in het kader van integriteit. In de PS-vergadering van 3 juni 2021 stond een debat geagendeerd over integriteit en gewenste bestuurscultuur. Tijdens deze vergadering is gesproken over deze onderwerpen. Het Jaarverslag Integriteit 2020 en het rapport van de provinciale concerncontroller naar de rechtmatigheid van de geldstromenrelaties van de provincie naar organisaties met betrokkenheid van Vreken waren één van de daarvoor geagendeerde documenten. Hiermee is invulling gegeven aan een eerste plenair jaarlijks debat over integriteit naar aanleiding van een aanbeveling van de rekenkamer. Het debat leidde tot acht moties en meerdere toezeggingen. In de PS-vergadering van 12 november 2021 hebben PS het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of GS Limburg 2021, zonder beraad, vastgesteld en de versie van 2020 ingetrokken. Als resultante hiervan is de Commissie Integriteit omgevormd tot de Commissie Integriteitsbevordering. Daarnaast bespraken PS de aangepaste gedragscode CdK en gedeputeerden (zie paragraaf 5.3) en stelden deze vast. Tijdens dit debat werden twee moties ingediend

¹⁶ De verzoekers vanuit PS van het interpellatiedebat geven aan dat ze hiermee invulling geven aan de aanbeveling van de Zuidelijke Rekenkamer om integriteitsschendingen in PS te bespreken. Aanleiding was het gebrek aan zelfreflectie en de terughoudende beantwoording van kritische vragen vanuit PS.

die gaan over integriteit en bestuurscultuur. Deze moties van 3 juni en 12 november werden, op drie na, allemaal aangehouden. Dit gebeurde na toezeggingen van GS dan wel de waarnemend CdK. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven. Twee moties van 3 juni 2021 werden ingetrokken, één motie van 12 november werd verworpen.

Tabel 6: Aangehouden moties integriteit en bestuurscultuur 3 juni 2021 (eerste zes) en 12 november 2021 (2803)

Motie	Inhoud	Besluit	Reden en stand van zaken
2736 2738 2740 2742	Gericht op het krijgen van beter inzicht in het netwerk van bestuurders en toezichthouders die samenwerken met de provincie of daaraan gelieerde partijen	Aangehouden	Toezegging GS: wordt betrokken bij invulling 'know your customer'-procedure
2737	Verlagen aanbestedingsgrens naar € 5.000	Aangehouden	Toezegging waarnemend CdK: jaarlijks overzicht aanbestedingen < € 20.000
2743	Instellen lobbyregister	Aangehouden	Toezegging waarnemend CdK: wordt op terug gekomen. Instellen blijkt niet mogelijk: er is geen (toereikende) grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens
2803	Leg tijdig voorstel voor aan PS voor een publiekrechtelijke Regeling melden vermoeden van een misstand (verplicht vanuit EU-richtlijn). Maak deze vervolgens actief bekend	Aangehouden	Loopt nog. Op 18 november 2022 werd aangegeven dat het IPO zich hierover buigt. Op 15 december 2022 deed de CdK de toezegging om met de uitbreiding van de regeling aan de slag te gaan

Begin december 2022 waren ook de moties 2737, 2738, 2740 en 2742 ingetrokken.

De rekenkamer constateert dat vanuit PS blijvende aandacht is voor de laatste twee onderwerpen uit bovenstaande tabel. Zo zijn deze ook tijdens de behandeling van het werkplan Bestuurscultuur in de Statencommissie FEB van 18 november 2022 ter sprake gebracht met het oog op de komende Statenverkiezingen (2743) en inwerkingtreding van de regeling melden vermoeden misstand per 1 januari 2023 (2803). De laatste ook tijdens de behandeling van het werkplan in de PS-vergadering van 15 december 2022.

Het tweede debat over integriteit in 2021 vond plaats tijdens de Statendag Integriteit van 17 september 2021. De CdK heeft op die dag met PS gereflecteerd op de gebeurtenissen van dat jaar, mede aan de hand van een brief van de waarnemend CdK met 'overpeinzingen in het zomerreces'.

Naast bovenstaande initiatieven, met een belangrijke initiërende en ondersteunende rol van de griffie, ziet de rekenkamer, zoals reeds opgemerkt, dat PS ook nog zoekende zijn naar de invulling van de eigen kaderstellende en controlerende rol op het gebied van integriteit en bestuurscultuur. Dat is terug te zien bij de invulling van de eigen rol bij de verschillende onderzoeken die in 2021 en 2022 zijn uitgevoerd (zie ook volgend hoofdstuk). Ook de vastlegging van 'moresprudentie' – een aanbeveling uit het vorige onderzoek van de rekenkamer – is na 2020 niet meer geactualiseerd. Ditzelfde geldt voor de gedragscode gericht op

Statenleden (PS). Tijdens de PS-vergadering van 3 juni 2021 heeft de CdK toegezegd om samen met de griffier het initiatief te nemen om deze gedragscode aan te passen. Vanuit de griffie is aangegeven dat dit door het team Bestuurscultuur wordt meegenomen bij het uitwerken van de aanbevelingen uit de integriteitsonderzoeken (werkplan). In dit geval de aanbeveling van de landsadvocaat (rapport “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg” p. 64) dat er een samenhangend en eenduidig integriteitsbeleid moet komen. Zie ook paragraaf 2.3 en 5.3.

Commissie Integriteit / Commissie Integriteitsbevordering

Bij de invulling van de rol van PS bij integriteit en bestuurscultuur is relevant het optreden van de Commissie Integriteit. Deze commissie bestaat al langer in de provincie Limburg. Bij het vorige onderzoek bemerkte de rekenkamer onduidelijkheid over het doel van deze commissie en de inhoud en doorwerking van wat in die commissie werd besproken. De rekenkamer gaf als aanbeveling de commissie een rol te geven bij de bespreking van de uitkomsten van het onderzoek naar de inzet van oud-politici en de bespreking en vastlegging van moresprudentie. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat dit is gebeurd. Het rekenkameronderzoek is twee keer in de Statencommissie FEB (op 4 en 17 september 2020) en in PS (op 2 oktober 2020) behandeld. Moresprudentie PS is eind 2020 vastgelegd en stond, samen met onder andere de actualisatie van de gedragscode PS, op de agenda van de PS-vergadering van 11 december 2020.

Inmiddels is – op initiatief van de waarnemend CdK –, zoals reeds eerder aangegeven, de Commissie Integriteit omgevormd tot de Commissie Integriteitsbevordering. Daarmee is het accent verplaatst van het behandelen en onderzoeken van meldingen naar het structureel agenderen en bevorderen van het onderwerp integriteit. Hiertoe behoren activiteiten als het organiseren van sessies en reflecteren en/of adviseren op gedragscodes. Ook is het een taak van de commissie om behoorlijke omgangsvormen in de provinciale politiek te monitoren en bewaken.

De vergaderingen en sessies van de commissie zijn besloten en van de bijeenkomsten worden geen verslagen gemaakt, maar alleen (niet-openbare) actielijsten. Het besloten karakter is deels een overblijfsel van de eerdere functie van de commissie ten aanzien van integriteitsmeldingen. Betrokkenen geven verder aan dat een besloten karakter ervoor zorgt dat leden zonder schendingen privacygevoelige zaken kunnen bespreken, ook als het om gevoelige onderwerpen of specifieke casussen gaat. Tegelijkertijd blijft daardoor voor andere Statenleden en bestuursorganen van de provincie de betekenis van het werk van de commissie voor de kaderstellende en controlerende rol van PS moeilijker te vatten en duiden.

6.2 Behandeling integriteitsonderzoeken in PS 1 april 2022

6.2.1 Vier onderzoeksrapporten in opdracht provincie onderwerp in Statendebat

Zoals reeds veelvuldig aangegeven, zijn op 1 april 2022 de resultaten van vier integriteitsonderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd behandeld in een Statenvergadering. Voor ieder van deze onderzoeksrapporten zijn statenvoorstellen in stemming gebracht, één voor ieder van de vier rapporten. Twee van de onderzoeksrapporten zijn door PS vastgesteld met onderschrijving van de conclusies en

aanbevelingen:

- het rapport over mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts;
 - het rapport “Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg” (provinciale enquête).
- Voor dit laatste rapport werd verder besloten het Presidium middels een door de Statengriffier op te stellen plan van aanpak, opdracht te geven zorg te dragen voor uitvoering/implementatie van de aanbevelingen alsook PS over de voortgang te informeren.

De andere twee rapporten zijn slechts ter kennisgeving aangenomen, omdat in PS werd besloten niet alle conclusies en bevindingen uit deze rapporten over te nemen:

- het rapport “Wegkijken als cultuur”;
- het rapport “Engelen bestaan niet” (onderzoek commissie Bestuurscultuur).

Overigens was bij het rapport “Wegkijken als cultuur” ook het rapport van de provinciale concerncontroller bijgevoegd.

6.2.2 Moties en toezeggingen

6.2.2.1 Moties

Het debat op 1 april 2022 heeft twee moties opgeleverd, waarvan er één werd aangenomen en de andere aangehouden.

Motie 2836 Onderweg naar Beter werd aangenomen. Hierna wordt ingegaan op de inhoud van de motie en de stand van zaken van de uitvoering.

- GS werden verzocht te komen tot een Statenvoorstel waarin de aanbevelingen uit de integriteitsrapporten, alsmede de opbrengsten uit het debat daarover op 1 april verwerkt worden. Een van de toezeggingen (9115) die de CdK tijdens het debat deed is in lijn met dit verzoek van PS (zie ook paragraaf 6.2.2.2). De rekenkamer constateert dat via het werkplan bestuurscultuur 2023-2027 van november 2022 aan dit verzoek en daarmee inhoudelijk aan de toezegging van de CdK invulling is gegeven.
- GS werden verder verzocht om de mensen die een melding hadden gedaan bij het meldpunt Integriteit, de kans te bieden om deze af te laten handelen als reguliere integriteitsmelding. De rekenkamer constateert dat hier invulling aan is gegeven binnen het programma bestuurscultuur. Daarmee is ook de toezegging ingevuld die de CdK tijdens het debat deed aangaande ‘contact met melders’ (toezegging 9116). Om privacyredenen heeft de provincie er daarbij wel voor moeten kiezen om een nieuw meldpunt, het meldpunt Bestuurscultuur 2022, in te richten. Vervolgens is de behandeling van de binnen gekomen meldingen opgepakt, waarbij voor de meeste meldingen contact is gezocht met de melders. De verwachting is dat eind 2022 90% van de meldingen zijn behandeld. De (1^e) bevindingen worden beschreven in het werkplan Bestuurscultuur.
- GS werden ook verzocht om snel een verbetering door te voeren in de provinciale informatiehuishouding en hiervoor een verbetervoorstel aan te leveren voor de begroting 2023. Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4.3 is hieraan niet voor de begroting invulling gegeven, maar in het

in begin november verschenen werkplan Bestuurscultuur 2023-2027. De rekenkamer constateert dat er in het kader van o.a. de Woo, aanbevelingen van de provinciearchivaris en de Werkgroep Versterking positie PS al enige tijd verbetertrajecten lopen (zie ook het rekenkamerrapport Informatietoegankelijkheid).

- Als laatste werden GS verzocht structureel een post op te nemen in de begroting om integer en transparant handelen te stimuleren binnen PS, GS en het ambtelijk apparaat.

De rekenkamer constateert dat de begroting al jaren een post voor integriteit bevat. De omvang daarvan is voor 2023 € 0,04 miljoen. Het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027 vermeldt dat de kosten die uit het werkplan voortvloeien voornamelijk uit het bestaande budget kunnen worden gefinancierd. De rekenkamer merkt op dat het budget voor 2023 van vergelijkbare grootte is als het begrote bedrag voor het integriteitsprogramma voor politiek en bestuur uit eerdere jaren. Alleen in 2022 was het begrote bedrag groter, namelijk € 0,09 miljoen voor de intensivering van het Bibob-instrumentarium. Zie onderstaande tabel.

Tabel 7 Financiële middelen Integriteit, 2020-2023

	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Begroet 2022	Begroet 2023
Integriteit	€ 77.000	€ 22.000	€ 90.000	€ 40.000

Bron: Begroting 2020, 2021, 2022 en 2023 en Jaarstukken 2020 en 2021

Naast deze budgetten was er in 2021 € 363.000 beschikbaar gesteld voor het onderzoek “Engelen bestaan niet”. Het restantbedrag daarvan (€ 68.418) wordt overgeheveld naar 2023 en toegevoegd aan het werkbudget programma bestuurscultuur. In 2022 is € 95.000 beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het werkplan Bestuurscultuur. Het bedrag dat hiervan eind 2022 resteert, wordt eveneens overgeheveld naar 2023 voor verdere uitwerking en uitvoering van het werkplan.

Motie 2837 Stop de financiering van politieke partijen door het bedrijfsleven werd aangehouden.

- GS worden verzocht om een voorstel te doen om te komen tot een vorm van zelfbinding van politieke partijen waar het gaat om het aannemen van financiële of andere bijdragen van niet-particulieren aan politieke partijen.

In de mededeling portefeuillehouder inzake programma bestuurscultuur van 13 september 2022 wordt aangegeven dat dit punt wordt uitgewerkt in het werkplan Bestuurscultuur. In het werkplan wordt aangegeven dat er een discussienotitie zal worden opgesteld, met daarin zoveel mogelijk voorbeelden van regelingen elders.

6.2.2.2 Toezeggingen

Tijdens het debat op 1 april 2022 zijn drie toezeggingen gedaan. Deze zijn alle drie inhoudelijk afgedaan. Via de voornoemde mededeling portefeuillehouder van 13 september 2022 zijn PS geïnformeerd over de invulling van deze toezeggingen.

- Toezegging 9115: De CdK zegt toe conclusies en aanbevelingen uit de rapporten alsmede de vragen, suggesties en aanbevelingen uit de bijdragen van de Staten tijdens het debat te verwerken in een

schriftelijk overzicht en hier z.s.m. over te rapporteren, zodat er ruim voor het zomerreces een (eerste) inhoudelijk debat gevoerd kan worden.

Aan deze toezegging is invulling gegeven via het werkplan (zie ook paragraaf 6.2.2.1 onder 1^e punt van de motie Onderweg naar Beter. Het werkplan is op 18 november 2022 behandeld in de Statencommissie FEB en op 15/16 december 2022 in de PS-vergadering. De rekenkamer merkt op dat het daarmee niet gelukt is, om zoals toegezegd, voor de zomer het (eerste) inhoudelijke debat te voeren.

- Toezegging 9116: De CdK zegt toe in week 14 de vraag gesteld te hebben aan de commissie Bestuurscultuur of het mogelijk is de e-mailadressen van melders te ontvangen, zodat aan deze melders gevraagd kan worden of er nog behoefte bestaat om de melding door te geleiden. Aan deze toezegging is invulling gegeven. Uit de navraag bleek echter dat dit om privacyredenen niet mogelijk was. Er is daarom een nieuw meldpunt ingericht (zie ook paragraaf 6.2.2.1 onder 2^e punt).
- Toezegging 9117: De CdK zegt toe zich te laten informeren over de melding die de waarnemend CdK heeft gedaan en komt, indien er iets over te melden is, terug naar de Staten hierover. De CdK heeft zich over deze melding nader laten informeren door de commissie Bestuurscultuur. Met de betrokken persoon is een afrondend gesprek gevoerd, bevestigd in een brief van de CdK.

6.3 Behandeling werkplan Bestuurscultuur in PS

Voor de vergadering van de Statencommissie FEB op 18 november 2022 en de vergadering van PS op 15/16 december 2022 stonden zowel het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027 als de Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur 2023 op de agenda. Het werkplan is tijdens beide vergaderingen besproken.

In de commissie werd het werkplan overwegend positief ontvangen. Strekking was verder dat het nu breed opgepakt moet worden ("laat het geen papieren tijger zijn") en dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is die vraagt om cultuurverandering. Het gaat om gedrag: integriteit is wat je doet, niet wat je opschrijft. De basishouding moet goed zijn. Daarbij wordt het van belang geacht dat tegenspraak wordt getraind en georganiseerd en dat er sprake is van een open en veilige omgeving en transparantie. Ga het gesprek aan, spreek elkaar aan op gedrag, laat zien, ook naar buiten toe, dat je daarvoor openstaat en het wil horen. Ook werd ervoor gepleit om het meldpunt door te zetten (mogelijk te combineren met een reeds bestaand meldpunt). Er werd een suggestie gedaan voor een onafhankelijk functionerend integriteitsbureau. Er werden zorgen geuit over de hoeveelheid regels en bureaucratie die met onder andere de 'know your customer'-procedure gepaard gaat (bij subsidies). Het wordt cruciaal geacht dat er verandering komt in het volgen van de kaders. Naar aanleiding van twee recente incidenten bij organisaties op afstand werd gevraagd naar mogelijkheden van de provincie om iets te doen. Ook werd de vraag gesteld tot welke gevolgen de 'know your customer'-procedure leidt, indien sprake blijkt te zijn van stapeling van subsidies; wanneer is dan sprake van een rode vlag (wanneer is het teveel)?

Tijdens de PS-vergadering van 15 december 2022 werden in het algemeen ook voornoemde punten naar voren gebracht. Er werd benadrukt dat het goed is dat integriteit en bestuurscultuur regelmatig op de

agenda hebben gestaan en dat dat in de toekomst moet worden voortgezet, zodat over het thema wordt gesproken. Ook werd benadrukt dat dit werkplan het begin is en het van iedereen continue scherpste vraagt; “houdt elkaar scherp”. De CdK deed onder andere de toezegging om de nieuwe werkwijze (‘know your customer’) jaarlijks te evalueren. Verder verzocht de CdK de Werkgroep Versterking positie PS een eerste uitwerking te maken voor een werkwijze bij het afwijken van ambtelijk advies door het college van GS. Het statenvoorstel werd op 16 december unaniem aangenomen.

7 Het doen van integriteitsonderzoek

7.1 Integriteitsonderzoek vergt zorgvuldige procesgang

In relatief korte tijd (minder dan twee jaar) is veel onderzoek gedaan naar integriteit en bestuurscultuur in de provincie Limburg. Voor een deel was dat uniek in intensiteit ("perfecte storm") en in de vorm waarin dat is uitgevoerd (provinciale enquête). In deze context hebben snelheid van handelen en moeten ontdekken hoe dergelijk onderzoek aan te pakken een belangrijke rol gespeeld in de uitvoering van de onderzoeken die de rekenkamer heeft geanalyseerd. Tegelijkertijd vraagt onderzoek naar integriteit om zorgvuldigheid, omdat personen en organisaties kunnen worden geraakt en het vaak om vertrouwelijke informatie gaat. Ook kan vermijdbare reputatieschade ontstaan. Zorgvuldige afweging en processtappen voorafgaand, tijdens en na het onderzoek zijn daarom van belang. Zoals aangekondigd in de startnotitie, heeft de rekenkamer in de meta-evaluatie daarom ook gekeken naar de procesgang van de onderzoeken: wat gebeurde er voor, tijdens en na de uitgevoerde onderzoeken? De normen die gelden voor integer gedrag en goed bestuur, kunnen voor een belangrijk deel ook worden toegepast op het doen van integriteitsonderzoek:

- Hoe zijn gehanteerde beginselen en reikwijdte van het onderzoek geëxpliciteerd en afgewogen?
- In hoeverre is er gelegenheid en sprake geweest van afstemming en tegenspraak in de formulering van de onderzoeksopdracht, de uitvoering daarvan en de uiteindelijke presentatie van de uitkomsten?
- Hoe transparant is de opdrachtformulering en -verlening verlopen en hoe wordt deze uiteindelijk verantwoord?
- Is voldoende bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag getoond in alle stappen van het onderzoek, rekening houdend met mogelijke belangen en gevolgen?

Wat de rekenkamer nog niet terugziet in de ontwikkelde plannen en lopende initiatieven is aandacht voor hoe onderzoek naar integriteit en bestuurscultuur (blijvend) vorm te geven. De rekenkamer constateert veel verschillen tussen de onderzoeken die zijn gedaan:

- De personen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel wisselen sterk en er lijkt in het algemeen beperkt te zijn nagedacht over welke elementen en perspectieven wel of niet mee te nemen.
- Wederhoor heeft op heel verschillende manieren plaatsgevonden bij de uitvoering van de onderzoeken, wat zowel betrekking heeft op de personen over wie het onderzoek gaat als de betrokken functionarissen en onderdelen van de provincie.
- De transparantie en verantwoording over het onderzoek zelf wisselt sterk, met van een paar onderzoeken geen openbaar rapport.
- Sterk verschillende manier van presenteren en publiceren van onderzoeken.

In onderstaande paragrafen wordt dit nader toegelicht.

7.2 Vaststelling en verlening van de onderzoeksopdracht

Aan de voorkant van integriteitsonderzoek worden afwegingen gemaakt over doelstelling, reikwijdte vragen en aanpak. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid kunnen daar de volgende eisen aan worden

gesteld:

- Explicitering en uitwerking van het 'wat en 'hoe' van het onderzoek.
- Bewuste afweging van mogelijke keuzes en alternatieven daarin, met input van alle betrokken disciplines en personen.
- Gelegenheid voor een reactie van personen en organisatieonderdelen die onderwerp van onderzoek zijn.
- Bewuste afweging van wat de beste vorm en route van onderzoek is: via een meldpunt, onderzoek in opdracht van GS of PS, uitvoering door provincie zelf of externe partij.
- Definitieve vaststelling van de onderzoeksopdracht en zoveel mogelijk transparantie daarover.
- Indien voorhanden en vastgesteld het handelen overeenkomstig een vastgesteld protocol voor het doen van integriteitsonderzoek, waarin bovenstaande onderwerpen, inclusief afspraken over vertrouwelijkheid, openbaarheid en omgang met publiciteit, zijn uitgewerkt.

Kijkend naar de door de rekenkamer geanalyseerde rapporten en geïnterviewde personen, constateert de rekenkamer in algemene zin dat bij de vier hoofdonderzoeken die op 1 april 2022 door PS zijn behandeld de vaststelling en verlening van de opdracht een zoekproces is geweest en niet alle aspecten expliciet zijn afgewogen en inzichtelijk zijn gemaakt (in de uiteindelijke onderzoeksrapporten). Dit heeft later in het proces en na afronding van de onderzoeken geleid tot vragen over de juistheid van de gekozen vorm en route en de gekozen doelstelling, reikwijdte en aanpak. Met meer aandacht voor deze onderwerpen aan de voorkant hadden deze vragen mogelijk kunnen worden voorkomen.

Over het totaal van de onderzoeken valt het de rekenkamer nog op dat de personen die betrokken zijn geweest bij de opdrachtformulering zeer wisselen en vanuit de inhoud niet altijd duidelijk is waarom zij bij sommige onderzoeken wel en andere niet in de gelegenheid zijn gesteld hun input te leveren. Concreet gaat het om:

- Rol en betrokkenheid van PS
- Rol en betrokkenheid van de griffie
- Rol en betrokkenheid van de vaste externe adviseur integriteit voor PS
- Rol en betrokkenheid van concerncontrol
- Rol en betrokkenheid van onafhankelijke externe experts en onderzoekers

Hiermee zegt de rekenkamer niet dat de rol en betrokkenheid van bovenstaande organen en personen bij alle onderzoeken hetzelfde zou moeten zijn, maar een bewuste afweging en besluitvorming over wel of geen betrokkenheid van deze organen en personen is uit het oogpunt van zorgvuldigheid wel gewenst.

Blinde hoeken van het integriteitsbeleid (1; provinciale enquête)

Uniek en bijzonder in vorm en route was de provinciale enquête naar de kwestie Koopmans. Het besluit tot het uitvoeren van de enquête is genomen in de Statenvergadering van 17 december 2020, vanuit de behoefte om 'de onderste steen boven te krijgen' en vanuit de behoefte breed en diepgaand te kijken naar het optreden van niet alleen de heer Koopmans, maar het gehele provinciale bestuur (PS, GS, CdK). Zoals de enquêtecommissie in het uiteindelijke rapport zelf concludeert, was achteraf de vraag of een

enquête wel de juiste vorm was voor het onderzoek. In de door de rekenkamer gevoerde gesprekken is deze vraag ook door meerdere personen gesteld. Een mogelijk alternatief was geweest het doen van onderzoek via het meldpunt Integriteit van de provincie, dat is ingericht om kwesties en klachten over (leden van) PS en GS af te handelen. Daar staat tegenover dat er bij sommige fracties en leden van PS twijfel was of via deze procedure wel voldoende breed en diep zou worden gekeken en het onderzoek voldoende onafhankelijk kon worden uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat in het uiteindelijke onderzoeksrapport wel uitgebreid wordt toegelicht hoe de onderzoeksopdracht tot stand is gekomen en wie daarbij betrokken is geweest. Daarbij hebben PS en de enquêtecommissie, met ondersteuning van de griffie, zich uitgebreid bij laten staan door externe deskundigen. Dit al voor de start van het onderzoek. Daar is wel enige tijd mee gepaard gegaan, waardoor de definitieve start van het onderzoek enige tijd op zich heeft laten wachten.

Wegkijken als cultuur (4)

Bij dit integriteitsonderzoek naar de relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vrehen heeft de CdK berichtgeving in het NRC opgevat als een integriteitsmelding conform het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen. Overeenstemmend met dit protocol werd in de integriteitsdriehoek een voortoets gedaan om te bepalen of een feitenonderzoek noodzakelijk is. Dat bleek zo te zijn. Voor dit onderzoek is besloten externe onderzoekers in te zetten, met de griffier als contactpersoon voor de onderzoekers. Hoe de drie hoofdvragen zijn opgesteld en afgestemd is in het rapport niet toegelicht. Uit de gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat de externe adviseur integriteit, de CdK en de Commissie Integriteit betrokken zijn geweest bij de formulering van de opdracht, met stevige gesprekken over de reikwijdte van het onderzoek. Uiteindelijk is de focus gelegd op een feitenonderzoek inzake integriteit. Op basis van de uiteindelijke rapportage en de gevoerde gesprekken kan worden gesteld dat de externe onderzoekers de vrijheid hebben genomen af te wijken van de onderzoeksvragen en een eigen focus te kiezen die meer gericht is op een interpretatie van feiten en vertaalslag daarvan naar (bestuurs- en organisatie)cultuur. Deze afwijking kwam pas later in het proces naar boven. De rekenkamer leidt hieruit af dat er achteraf gezien aan de voorkant onvoldoende eenduidigheid is geweest over de interpretatie van de opdracht. Dat heeft geleid tot een rapport dat niet zozeer de oorspronkelijke vragen van de opdrachtgever centraal stelt en wrijving veroorzaakt bij de oplevering van het rapport (zie paragraaf 7.4). Kanttekening van de rekenkamer hierbij is dat er bij de start van het onderzoek al een feitenonderzoek inzake rechtmatigheid lag, in de vorm van het rapport van de provinciale concerncontroller naar de geldstromenrelaties van de provincie naar organisaties met betrokkenheid van de heer Vrehen (5). Dit rapport hebben de externe onderzoekers als basis gebruikt voor hun onderzoek, met een interpretatieslag daar overheen.

Engelen bestaan niet (2; onderzoek commissie Bestuurscultuur)

Het onderzoek naar bestuurscultuur en integriteit in Limburg is uitgevoerd binnen het bredere kader van het programma bestuurscultuur in Limburg. Het college van GS was opdrachtgever van het onderzoek, waarvoor een commissie Bestuurscultuur is samengesteld op basis van profielen die op de provinciale website zijn geplaatst. De oproep op de website heeft 15 reacties opgeleverd. Daarnaast zijn er verschillende personen geraadpleegd, hetgeen nog eens tot twee kandidaten heeft geleid. De ambtelijke

selectiecommissie heeft in afstemming met de portefeuillehouder een selectie gemaakt uit de kandidaten. Het college van GS heeft ingestemd met de voordracht van de drie leden en PS zijn daarover geïnformeerd. De uiteindelijk geselecteerde personen voldeden aan de profielschetsen en kunnen als 'zwaargewicht' worden geclassificeerd (1. president van de Algemene Rekenkamer (tot 1 januari 2023), 2. hoogleraar Bestuurskunde en 3. voormalig hoofdofficier van justitie, thans consultant ethisch leiderschap). Voor de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek is door middel van een onderhandse aanbesteding een bureau geselecteerd.

Het valt de rekenkamer op dat in het uiteindelijke rapport geen duidelijk uitgewerkte onderzoeksopdracht is geformuleerd en geen onderzoeksvragen zijn terug te vinden. Of er een onderzoeksvoorstel is opgesteld, hoe dat tot stand is gekomen en wie daarbij betrokken waren, wordt niet duidelijk in het rapport. Uit de gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat de commissie en externe onderzoekers daar zelf leidend in zijn geweest. Eén van de concerncontrollers had een klankbordrol. Bij de opdrachtformulering heeft deze concerncontroller mee kunnen denken over de inhoud.

Uiteindelijk is in het onderzoek een twee sporen aanpak gekozen. Het eerste spoor betreft een algemene analyse van bestuurscultuur op basis van een analyse van mediaberichten over alle provincies, klachten bij de Nationale Ombudsman en een analyse van het verloop en functieroulatie bij politieke ambtsdragers. Het waarom van deze aanpak wordt niet toegelicht en een nadere duiding van wat integriteit en bestuurscultuur is evenmin. Het tweede spoor betreft het analyseren van 286 meldingen van 144 melders die bij het meldpunt Bestuurscultuur waren binnengekomen, dat speciaal voor dit onderzoek was ingericht, en het afnemen van bijna 50 interviews. In het rapport is niet duidelijk beschreven hoe de analyse van de meldingen heeft plaatsgevonden.

Mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts (3)

De laatste van de vier hoofdonderzoeken die de rekenkamer heeft geanalyseerd betreft het onderzoek naar het handelen van voormalig gedeputeerde Geurts inzake een handhavingstraject bij Vossenbergh. Aanleiding is een melding door iemand uit de provincie. Vervolgens is deze melding in lijn met het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen 2020¹⁷ afgehandeld, met een zogenaamde voorttoets door de extern adviseur integriteit en uitvoering door een extern bureau. Hoe de inhoud van het onderzoeksvoorstel precies tot stand is gekomen is niet duidelijk, wel is het uiteindelijke voorstel voorgelegd aan de destijds fungerende Commissie Integriteit (PS). De CdK verleent aan een extern onderzoeksbureau de opdracht tot het uitvoeren van een feitenonderzoek met rapportage.

Andere onderzoeken in opdracht van de provincie (5, 6, 7, 8)

Voor de andere onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd geldt dat concerncontrol een belangrijke rol heeft gespeeld bij de uitwerking van de onderzoeksopdracht.

¹⁷ In november 2021 is het protocol geactualiseerd. Daarbij is de rol van de Commissie Integriteit (van PS) kleiner geworden. Zo hebben ze geen begeleidende rol meer bij integriteitsonderzoeken en is de commissie omgevormd tot de Commissie Integriteitsbevordering (zie ook paragraaf 6.1). Zowel het oude als het geactualiseerde protocol stelt eisen aan de opdrachtformulering, uitvoering van het onderzoek, de rapportage waarin moet worden verantwoord op welke wijze stapsgewijs onderzoek is verricht, hoor en wederhoor en bespreking van het rapport in PS.

7.3 De uitvoering van de onderzoeken

De fase van uitvoering van de onderzoeken verloopt in het algemeen relatief rustig, in de zin dat dan met name de onderzoekers zelf bezig zijn met de verzameling van informatie. In de door de rekenkamer geanalyseerde onderzoeken vormen documentonderzoek en interviews de meest gebruikte methoden. In de onderzoeken Wegkijken als cultuur over de relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken en het onderzoek Engelen bestaan niet naar bestuurscultuur en integriteit in Limburg zijn relatief veel personen gehoord (respectievelijk ruim 30 en ruim 50 personen). Bij het laatstgenoemde onderzoek omvatte dat ook gesprekken met ruim 20 melders. In de andere onderzoeken liggen de aantallen gevoerde gesprekken een stuk lager, wat soms samenhangt met de gekozen insteek.

Wat opvalt aan het totaal van de onderzoeken is dat de vastlegging en verificatie van gesprekken en vormgeving van wederhoor sterke verschillen vertonen. In het onderzoek Wegkijken als cultuur zijn verslagen van interviews gemaakt en ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Daarnaast is de rapportage voor wederhoor voorgelegd aan de heer Vreken, GS en de directie van de provincie. Alle reacties en verslagen van interviews zijn opgenomen in het uiteindelijke rapport. Het andere uiterste wordt gevormd door het onderzoek Engelen bestaan niet. Niet duidelijk is in hoeverre verslagen zijn gemaakt van gevoerde gesprekken. In een van de rekenkamer gevoerde gesprekken meldde een van de personen die is geïnterviewd door de commissie dat deze persoon geen verslag heeft ontvangen, ook niet na verzoek om een verslag. Van enkele melders is ook bekend – o.a. geuit door een inspreker tijdens het PS debat op 1 april 2022 - dat zij geen reactie hebben ontvangen op hun melding en niet duidelijk is wat daarmee is gedaan. De rekenkamer merkt op dat het een bewuste keuze kan zijn om vanuit het doel van een ‘foto van de bestuurscultuur’ te volstaan met een informele handelswijze. Daar staat tegenover dat voor lezers van het rapport en de geïnterviewde personen veel vragen over de aanpak en analyse open zijn blijven staan, hetgeen het draagvlak voor het onderzoek niet ten goede is gekomen.

Het rapport van de enquêtecommissie (“Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg”) maakt niet duidelijk hoe wederhoor heeft plaatsgevonden. Het onderzoek naar mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts bij het handhavingstraject Vossenbergh is uitgevoerd conform het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen. Dat omvatte de gelegenheid tot wederhoor voor de betrokken gedeputeerde op de onderzoeksresultaten. Meer dan het protocol vereist, heeft hij ook voorafgaand aan het concept onderzoeksrapport de gelegenheid gehad conceptinformatie in het onderzoeksdossier in te zien.

7.4 Publicatie en presentatie van de onderzoeken

De door de rekenkamer geanalyseerde onderzoeksrapporten zijn gepubliceerd van april 2021 tot en met april 2022. De rapporten van de vier hoofdonderzoeken zijn tegelijkertijd behandeld in een vergadering van PS op 1 april 2022 (zie ook vorig hoofdstuk). De resultaten van de enquêtecommissie zijn bij publicatie toegelicht in een (online) publiek te volgen persconferentie en hebben veel aandacht gekregen. Er is weinig discussie ontstaan over de gepresenteerde uitkomsten, wel is er een duidelijk verschil in type reacties: de een benadrukt het feit dat geen belangenverstrengeling is aangetoond, de andere de

gebreken in checks and balances binnen het provinciaal bestuur. Deze reacties kunnen worden gezien in het verlengde van het verschil tussen een meer juridische benadering van integriteit enerzijds en een moreel-ethische anderzijds.

Veel onrust ontstond rond de publicaties van “Wegkijken als cultuur” en “Engelen bestaan niet”. Bij het eerstgenoemde rapport ontstond onenigheid tussen de opdrachtgever en de uitvoerende onderzoekers, zowel over interpretatie van de opdracht, al dan niet vermeende pogingen tot beïnvloeding, de wijze van uitvoering van het wederhoor en de gekozen terminologie. Deze onrust is geëscaleerd tot publiek bekend gemaakte ongenoegens van een van de onderzoekers (in een openbaar blog) en onenigheid over de betaling van de opdracht. Er is geen aanbiedingsmoment of persconferentie georganiseerd.

Bij “Engelen bestaan niet” betreft de onrust met name de beperkte transparantie en verantwoording over de gehanteerde aanpak en wijze van afhandeling van de meldingen. Dit laatste heeft geleid tot een verzoek van PS in de vergadering van 1 april 2022 om een hernieuwde kans op melding en hernieuwde afhandeling daarvan. Deze heeft uiteindelijk onder regie van de in december 2021 aangetreden CdK plaatsgevonden onder leiding van een externe projectleider in het kader van het programma bestuurscultuur. Bij dit rapport is er een persmoment geweest, waarna het rapport beschikbaar is gesteld aan GS, PS, gemeenten en Waterschap Limburg en gepubliceerd op de website van de provincie. Op 18 maart 2022 heeft voor PS een technische briefing plaatsgevonden. Tijdens deze briefing was er naast een toelichting door de onderzoekers gelegenheid voor het stellen van vragen door PS-leden.

PS hebben op 1 april 2022 bovenstaande twee rapporten waarover de meeste onrust ontstond alleen ter kennisgeving aangenomen (zie vorige hoofdstuk). Bij het rapport over mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts bij het handhavingstraject Vossenberghuis zijn PS in de gelegenheid gesteld na publicatie schriftelijk technische vragen te stellen. Deze zijn door de onderzoekers beantwoord. Aanvullend is een informatiesessie gehouden voor PS op 18 maart 2022. Het Presidium heeft het rapport vervolgens geagendeerd voor de PS-vergadering van 1 april 2022.

Uiteindelijk hebben GS besloten in het kader van het programma bestuurscultuur alle aanbevelingen uit de uitgevoerde onderzoeken zoveel mogelijk bij elkaar te brengen en te vertalen in een ‘werkplan’. Dit is inmiddels ter bespreking voorgelegd aan PS, tezamen met een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot een hernieuwde ronde aan meldingen en afhandeling daarvan. Dat was overigens ook een verzoek uit de motie Onderweg naar Beter en een toezegging van de CdK; zie hoofdstuk 6.

Bijlage 1 Geanalyseerde rapporten en documenten

Geanalyseerde rapporten

- Derksen, W. en Ten Heuvelhof, E.(2021), Wegkijken als cultuur; De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken
- Enquêtecommissie Kwestie Koopmans (2022), Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg
- Commissie Bestuurscultuur (Visser, A., Frissen, P. en Nooy, K., 2022), Engelen bestaan niet; De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht
- De Vertrouwenspersoon (De Reu, T. en Walther, F.P., 2021), Rapportage inzake het onderzoek in opdracht van de provincie Limburg, betreffende een mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts
- Concerncontroller (2021), Rechtmatigheidsonderzoek; Onderzoek naar de rechtmatigheid van de geldstromenrelaties van de provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vreken
- TwynstraGudde (Lauwerier, R., Boertien, T., Stout, M. en Vonk, S., 2021), Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg; in opdracht van provincie Limburg
- GITP Executive Expertise (Goodijk, R., 2021), Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg; Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief; onderzoeksrapport in opdracht van de Raad van Toezicht van IKL
- Hoffmann (2021), Rapport (geanonimiseerd) Dossier 22101069; onderzoek in opdracht van Waterschap Limburg
- Berenschot (Van der Mark, R. en Pino, C., 2021), Onderzoeksrapport naar de handelwijze van wethouder Loonen in het Loobeekdal
- CDA Limburg (2021), Eindrapport Commissie Integriteit; Rapportage adviescommissie Integriteit CDA Limburg; Integriteit door Identiteit; Doen waar je voor staat
- Necker van Naem Integriteit BV (Talsma, H.J.J., Stumphius, E.I.A. en Boogers, M.J.G.J.A., 2021), Onderzoek onregelmatigheden gemeente Eijsden-Margraten; in opdracht van de burgemeester van Eijsden-Margraten

Geraadpleegde documenten provincie Limburg

- Verklaring Commissie Integriteit van Provinciale Staten Limburg (2015)
- Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Provincie Limburg 2016
- Reglement van orde voor Provinciale Staten van Limburg 2016
- Controllerstatuut Provincie Limburg 2013 (2017)
- Statuut vertrouwenspersoon personeel/integriteit (VPP/VPI) 2018
- Organisatievisie 2020, Ambtelijk vakmanschap voor Limburg
- Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van Provinciale Staten van Limburg 2020
- Moresprudentie Provinciale Staten Limburg 2020
- Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of GS 2020
- Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of GS 2021

- Strategisch Informatiebeheer Limburg (SIBL) 2021
- Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden Provincie Limburg 2021
- Jaarverslag integriteit Provincie Limburg 2020
- Jaarverslag integriteit Provincie Limburg 2021
- Begroting 2020, 2021, 2022 en 2023 en Jaarstukken 2020 en 2021
- Presentatie Concerncontrol provincie Limburg t.b.v. de Zuidelijke Rekenkamer, juli 2021
- Werkplan Bestuurscultuur 2023 / 2027, november 2022
- Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur 2023
- Notulen Statenvergadering van 18 februari 2022 en van 1 april 2022
- Uitzending Statencommissie FEB 18 november 2022 en Statenvergadering 15/16 december 2022
- Reflectie College op rapport Commissie Bestuurscultuur, maart 2022
- Relevante schriftelijke vragen vanuit PS, mededelingen portefeuillehouder, moties, toezeggingen

Geraadpleegde literatuur en documenten overig

- Addink, H. (2012). Het concept van 'goed bestuur' in het bestuursrecht en de praktische consequenties daarvan. *Ars Aequi*, april 2012
- Algemene Rekenkamer (2004), Zorg voor Integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004
- Anderson, R. (2009), De rol van de public controller. *Management Accounting*, jaargang 2009 (83)
- Dassen, L. & Omtzigt, P. (2022), Initiatiefnota Wettelijke maatregelen om integriteit in de regering en de ambtelijke top te bevorderen
- Galesloot, F./ Secretariaat NVRR (2018). De verhouding van de rekenkamer t.o.v. de interne organisatie
- Hallsworth, M., Egan M., Rutter, J., McCrae, J. (2018) Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions
- Herweijer, M. & Castenmiller, P. (2015). Ruimte voor Provinciaal Beleid. Uitgeverij Kluwer.
- Korsten, A. (2022), Schets van een bestuurscultuur
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), Essaybundel Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021), Kamerbrief integriteit politieke ambtsdragers decentrale overheden
- Mulder, M. & Van Slingerland, J. (2021) Organiseren van interne tegenspraak met het Vliegwieltje checks and balances. *Tijdschrift voor public governance, audit & control*, 6 april 2021
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2022 (444), Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, d.d. 13 oktober 2022
- Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie (2022), "Tien deugden voor politiek en overheid", meditaties over goed bestuur in tijden van onzekerheid en wantrouwen
- Slingerland, W. (2018), Network corruption: when social capital becomes corrupted: Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law. PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Transparency International (2012), National Integrity System Assessment Netherlands

- Zuidelijke Rekenkamer (2020), Inzet oud-politici door de provincie Limburg
- Zuidelijke Rekenkamer (2020), Het algemeen belang zij de hoogste wet. Essay over integriteit bij politieke benoemingen.
- Zuidelijke Rekenkamer (2022), Informatietoegankelijkheid provincie Limburg

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Onderstaande personen, die met functienaam zijn weergegeven, zijn geïnterviewd in het kader van de meta-evaluatie. Enkele gesprekken daarvan zijn met meer dan één persoon tegelijk gevoerd als dat vanwege de inhoud en functie logisch was.

Functie
Extern adviseur integriteit voor PS
Processecretaris en tevens voorzitter van de OR
Coördinator interbestuurlijk toezicht en tevens lid van de OR
Senior beleidsmedewerker integriteit
Beleidsmedewerker integriteit
Trainee
Projectleider programma bestuurscultuur (extern)
Lid Provinciale Staten en voorzitter van de Commissie Integriteitsbevordering
Statengriffier
Commissaris van de Koning
Concerncontroller / Teammanager Concerncontrol en advies
Clustermanager Plattelandsontwikkeling en tevens lid van de OR
Interne vertrouwenspersoon personeel en integriteit
(Waarnemend) algemeen directeur en directeur bedrijfsvoering
Directeur (met portefeuille integriteit)
Clustermanager Concern / Concerncontroller