



Gezagwaardig Limburgs bestuur

Bestuurlijk rapport
meta-evaluatie integriteit

Januari 2023

Inhoudsopgave

1	Hoofdboodschap: borgen van gezagwaardig bestuur	3
2	Aandacht voor beginselen naast regels.....	5
2.1	Conclusies	5
2.2	Onderbouwing conclusies	5
2.3	Aanbevelingen voor GS en PS	8
3	Versterking van tegenwicht en tegenspraak.....	9
3.1	Conclusies	9
3.2	Onderbouwing conclusies	9
3.3	Aanbevelingen voor GS en PS	13
4	Meer transparantie en verantwoording	14
4.1	Conclusies	14
4.2	Toelichting op de conclusies	14
4.3	Aanbevelingen voor GS en PS	15
5	Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag.....	16
5.1	Conclusies	16
5.2	Toelichting op de conclusies	16
5.3	Aanbevelingen voor GS en PS	19
6	Het doen van integriteitsonderzoek	20
6.1	Conclusies	20
6.2	Toelichting op de conclusies	20
6.3	Aanbevelingen voor GS en PS	21
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	22
7.1	Bestuurlijke reactie GS	22
7.2	Nawoord van de rekenkamer	24

1 Hoofdboodschap: borgen van gezagwaardig bestuur

Op 10 november 2022 publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het document “Gezag herwinnen, over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur”. Volgens de ROB staat het gezag van de overheid onder druk, door gebeurtenissen als de Toeslagenaffaire en coronacrisis, maar ook door lange termijn ontwikkelingen als globalisering, individualisering en digitalisering. Het herwinnen van gezag is nodig om urgente vraagstukken en langlopende beleidsopgaven aan te pakken, zo stelt de ROB.

De provincie Limburg heeft de afgelopen twee jaar (2021-2022) eigen affaires gehad die het vertrouwen in en gezag van het provinciaal openbaar bestuur hebben geschaad. Voor de volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers van de provincie is het een ingrijpende periode geweest, die echter ook lessen kan bevatten om gezag te herwinnen en borgen voor de toekomst. Vanuit de intentie om daaraan bij te dragen, heeft de Zuidelijke Rekenkamer een meta-evaluatie uitgevoerd naar onderzoeken die recent zijn verschenen over integriteit in Limburg. De nadruk heeft daarbij gelegen op het identificeren van rode draden, die een totaalbeeld geven over integriteit en goed bestuur in de provincie Limburg. De uitkomsten daarvan zijn afgezet tegen lessen uit ons onderzoek uit 2019/2020 naar de inzet van oud-politici.

De rekenkamer ziet een sterke motivatie bij de huidige Commissaris van de Koning (CdK), het huidige college van Gedeputeerde Staten (GS) en het huidige directieteam om te leren van de integriteitsteksties die in de afgelopen twee jaar zijn onderzocht en te werken aan een nieuwe bestuurscultuur. Waar nodig zijn relevante kaders op orde gebracht en geactualiseerd en er ligt een concreet werkplan Bestuurscultuur 2023 – 2027. Maar daarmee is volgens de rekenkamer het werk niet af. Belangrijk is dat het gehele bestuurlijke, politieke en maatschappelijke systeem in Limburg zich duurzaam doorontwikkelt. Aandacht voor de moraliteit van bestuur naast oog voor regels is nodig, voldoende tegenwicht en tegenspraak, transparantie en voorbeeldgedrag. Dit zijn de centrale thema's die aandacht krijgen in dit bestuurlijk rapport van de rekenkamer. Naast hun invloed op de 'gelegenheid' tot ongewenst gedrag, vragen deze randvoorwaarden voor integriteit en goed bestuur bepaalde vaardigheden. Van leiders vraagt dit nederigheid, bij de mensen om hen heen de moed tot waarheid spreken.¹ De rekenkamer heeft in de meta-evaluatie groei in het werken aan de juiste omgeving en de juiste vaardigheden gezien, maar tegelijkertijd zijn er nog kwetsbaarheden en blijvende aandachtspunten. In dit bestuurlijk rapport zijn ze vertaald naar aanbevelingen, met als hoofdlijnen:

1. Reflecteer met regelmaat en bij bijzondere casuïstiek niet alleen op het naleven van regels, maar ook op wat 'het goede' is/was om te doen uit het oogpunt van gezagwaardig bestuur. Niet alles wat juridisch kan, is moreel-ethisch juist. Laat hierover met regelmaat gesprekken plaatsvinden binnen het provinciaal bestuur en de provinciale organisatie, maar ook binnen politieke partijen en de bredere bestuurlijke en maatschappelijke omgeving van de provincie.
2. Versterk tegenspraak en tegenwicht. Intern door alertheid op een bestuurlijk klimaat dat tegenspraak waardeert, een gericht personeelsbeleid en een versterking van concerncontrol. Waardeer op kenbare

¹ Zie E. van de Loo, “Schaduw in de Boardroom”, inaugurele rede, Tilburg University, 2014.

wijze de rol van de media bij het bieden van extern tegenwicht en wees alert op tegenwicht in de bredere bestuurlijke netwerken in de provincie.

3. Versterk actieve informatieverstrekking vooraf en verbeter informatiebeheer en transparante verantwoording achteraf bij gevoelige besluitvorming. Meer open communicatie over bestuurlijk handelen naar buiten toe kan het vertrouwen bij burgers in de provincie bevorderen.
4. De huidige CdK en het directieteam spelen zichtbaar en merkbaar een actieve rol in het op de agenda houden en borgen van integriteit en goed bestuur. Provinciale Staten (PS) laten in hun optreden ook zien deze onderwerpen op de agenda te willen houden en vertalen naar hun eigen rol. Het is van belang dat deze stappen in de nieuwe bestuursperiodes concreet en aantoonbaar worden doorgezet en ondersteund door de nieuwe PS en het dan aantredende college van GS.
5. Stel een eenduidig protocol vast voor alle vormen van integriteitsonderzoek, waarin zowel proceseisen als inhoudelijke eisen aandacht krijgen. Zorg voor verbreding en versterking van het 'loket' voor het snel en adequaat kunnen behandelen van alle vormen van meldingen (intern en extern) over een mogelijke misstand. Overweeg hiervoor de instelling van een integriteitsbureau, waarin bestaande expertises, functies en procedures worden gebundeld.

2 Aandacht voor beginselen naast regels

“Laten we niet vergeten dat politiek en overheid ‘het goede’ decennialang hebben benaderd met formele en procedurele criteria enerzijds en instrumentele dimensies anderzijds....In beide gevallen is goed bestuur een kwestie geworden van beheersingsdenken en dat heeft, ondanks goede bedoelingen, ons perspectief op goed bestuur sterk verschrompeld....We moeten daarom opnieuw de vraag naar ‘het goede’ stellen en onze morele verbeeldingskracht aanspreken.” (citaat Van Putten in: Tien Deugden voor Politiek en Overheid, blz. 12/13)

2.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C1 | In de recent in Limburg uitgevoerde onderzoeken naar integriteit krijgt de juridische benadering (aantoonbaar regels naleven) meer aandacht dan de moreel-ethische benadering (handelen naar beginselen van goed bestuur). |
| C2 | In de onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd ligt de nadruk nog sterker op de juridische benadering dan bij andere opdrachtgevers (stichtingen, waterschap, gemeenten, politieke partijen). |
| C3 | De nadruk op de juridische benadering van integriteit is een constante ten opzichte van de conclusie uit ons onderzoek naar de inzet van oud-politici in 2019/2020. |

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Leren van recente onderzoeken naar integriteit

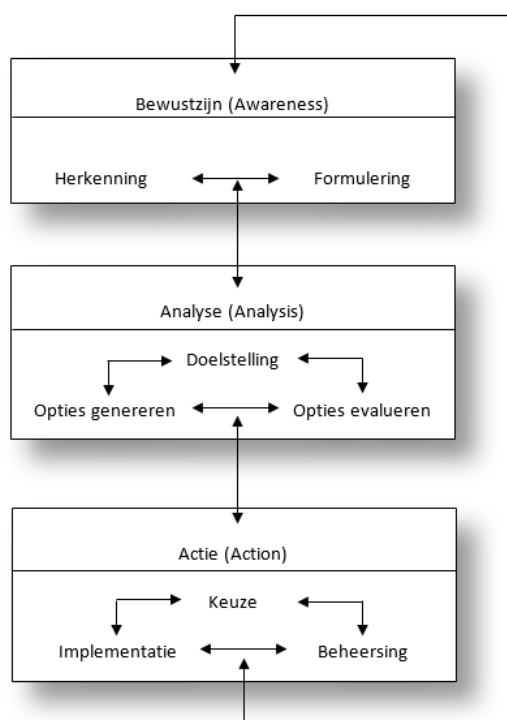
Zoals uiteengezet in het rapport van bevindingen (paragraaf 2.1 in dat rapport) acht de rekenkamer voor onderzoek naar integriteit van belang het aandacht geven aan zowel het aantoonbaar naleven van regels (juridische benadering) als naleven van morele regels omtrent goed bestuur (moreel-ethische benadering). In de eerste benadering staat centraal wat is vastgelegd, of regels aantoonbaar zijn overtreden, met als meest zware classificatie dat strafbaar is gehandeld. In de moreel-ethische 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.

Wat op basis van de door de rekenkamer bestudeerde rapporten naar boven komt is dat in zo goed als alle onderzoeken aandacht is voor de juridische dimensie. In ongeveer de helft is er ook uitgebreider aandacht voor de morele dimensie van integriteit. De onderzoeken waarbij de nadruk ligt op de juridische dimensie, zijn, op één na, onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd.

Wat de rekenkamer verder heeft gezien, is dat verschillende benaderingen kunnen leiden tot een geheel andere weging van gelijksoortige casuïstiek. Het meest duidelijk komt dat naar voren bij de onderzoeken

die over IKL ((Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg) zijn uitgevoerd. In totaal betreft het vijf onderzoeken, drie daarvan kennen een openbaar toegankelijk rapport.

Van de vier hoofdrapporten die de rekenkamer heeft bestudeerd – de rapporten die op 1 april 2022 in PS zijn behandeld – gaat het rapport van de enquêtecommissie (“Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg”) het meest uitgebreid in op zowel de juridische als morele dimensie van integriteit. Zo komt als één van de hoofdconclusies aan bod de discrepantie tussen aantoonbare belangenverstrengeling (niet vastgesteld) en de schijn van belangenverstrengeling (wel vastgesteld). In het rapport wordt, aan de hand van verschillende voorbeelden, gesteld dat een formalistische aanpak – die wij als juridische benadering classificeren - niet altijd afdoende is. Het rapport toont ook de beperking aan van een louter juridische benadering: als informatie niet goed is opgeslagen of toegankelijk is (wat in andere onderzoeken ook naar boven komt, zie hoofdstuk 4 van het rapport van bevindingen), is het aantonen van een mogelijke misstand niet goed mogelijk en zou het volstaan met alleen een conclusie op basis van deze bevinding (geen misstand aangetoond, dus niets aan de hand uit het oogpunt van integriteit) te beperkt kunnen zijn. Het toont aan hoe belangrijk het aan de voorkant duiden van wat integriteit is, wat doorwerkt in hoe wordt onderzocht en welke actie wordt ondernomen. In een schema dat veel wordt gebruikt bij veranderprocessen, het zogenaamde 3A model, ziet dit er als volgt uit:



De belangrijkste boodschap van het schema is dat hoe je kijkt naar een vraagstuk (in dit geval integriteit) sterk bepaalt hoe je het analyseert en omzet in actie, met allerlei terugkoppelmechanismen. Een andere term die hierbij past is het risico op ‘tunnelvisie’.

Relevant en interessant uit het oogpunt van morele versus juridische benadering is het onderzoek dat is uitgevoerd door het CDA Limburg. Dit rapport brengt de spanning tussen de twee benaderingen van integriteit duidelijk naar voren. De adviescommissie integriteit CDA Limburg, die het rapport heeft opgesteld, geeft als kernadvies dat de partij een proactieve houding moet aannemen en meer vanuit idealen, overtuigingen en kernwaarden moet handelen. Het expliciet aandacht besteden aan de genoemde spanning tussen de morele en juridische benadering verdient het volgens de rekenkamer om breder onderwerp van gesprek te zijn.

2.2.2 Ontwikkelingen sinds rekenkameronderzoek 2019/2020

In ons onderzoek van 2019/2020 was een van de conclusies dat GS en CdK op onrust binnen PS en samenleving reageren op een defensieve/verdedigende manier met de nadruk op rechtmatigheid/handelen binnen de regels². De rapporten die na die tijd zijn verschenen betreffen casuïstiek die voor een groot deel speelde vóór of tijdens ons onderzoek oud-politici in 2019/2020. Niettemin leert de wijze van onderzoek doen in die latere rapporten iets over de benadering van integriteit. Zoals hierboven opgemerkt, constateert de rekenkamer dat de juridische benadering in die onderzoeken nog steeds dominant is, zeker bij de onderzoeken in opdracht van de provincie. Het onderzoeksprotocol voor het behandelen van integriteitsmeldingen stelt deze ook sterk centraal, maar het is een keuze van de provincie of dit ook van toepassing is op bijvoorbeeld onderzoek door de eigen controller(s) of onderzoek buiten door externe onderzoekers.

Het gevolg van de nadruk op de juridische benadering van integriteit is, dat onderzoeken en besluiten veel kunnen zeggen over de naleving van vastgelegde regels, maar kernvragen over getoond gedrag onbeantwoord laten. Daarmee kan hardnekkige beeldvorming (“de vriendenrepubliek”) blijven bestaan. Deze moet juist worden doorbroken, zo stelde de rekenkamer in het onderzoek uit 2019/2020. Dit kan door gevoeligheid te tonen voor de morele dimensie van integriteit en onderwerpen als ‘de schijn van belangenverstrengeling’ en hiervoor meer ruimte in te bouwen bij het doen van onderzoek.

In het onderzoek van 2019/2020 concludeerde de rekenkamer dat de regels omtrent integriteit in Limburg in het algemeen op orde zijn en Limburg in sommige opzichten zelfs landelijk vooroploopt. We deden enkele aanbevelingen op onderdelen, zoals de actualisatie van een aantal kaders en het opnemen van een draaideurbepaling. Maar de aanbevelingen die de rekenkamer deed betroffen vooral andere aspecten dan het aanpassen van regels: het vergroten van transparantie omtrent besluitvorming, het beter aansluiten bij de maatschappelijke beleving van integriteit en het voeren van het bestuurlijk gesprek over de gewenste ‘mores’. Op basis van de meta-evaluatie concludeert de rekenkamer dat op deze punten nog steeds verdere groei mogelijk en nodig is. Dat wordt bevestigd door de personen die de rekenkamer in de meta-evaluatie heeft gesproken: in verschillende gesprekken is expliciet genoemd dat regels niet voldoende zijn en de focus nu moet komen te liggen op verdere bewustwording van integriteit en gedrag (zie paragraaf 2.3 rapport van bevindingen). Het gesprek daarover binnen PS is op gang gekomen, maar

² Zie “Inzet oud-politici door de provincie Limburg”, bestuurlijk rapport, mei 2020, conclusie C8, bladzijde 12.

vraagt om voortzetting en verdere invulling. Op tactisch niveau (organisatie, regels, werkprocessen) worden nu snel stappen gezet, maar op strategisch niveau (duidelijke toekomstvisie, leidende morele beginselen) kunnen nog stappen worden gemaakt. Waak ervoor integriteit als een vooral technisch probleem te zien, het is vermoedelijk adaptief van aard. Onderliggende dynamieken in de (politieke) samenleving in Limburg zijn niet ineens verdwenen, misschien deels, maar vermoedelijk ook tijdelijk ondergronds. Dat betekent dat nieuwe technische oplossingen snel weer omzeild kunnen worden. Daarom is voortdurende aandacht nodig, is een regelgerichte benadering een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde. Dit vraagt leiderschap in plaats van management.³ Leiderschap in de zin van mensen op een comfortabele manier naar een oncomfortabele situatie brengen. Het aanpassen van alleen technische maatregelen zou het misplaatste gevoel kunnen opleveren dat de crisis bezworen is en dat overgegaan kan worden tot de orde van de dag. In de praktijk is dit een veelvoorkomende reflex na een integriteitskwesie.

2.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor zowel GS als PS:

- A1 Besteed in gesprekken over en onderzoeken naar integriteit standaard aandacht aan de morele benadering van integriteit, naast de juridische benadering.
- A2 Heroverweeg het protocol dat geldt voor de afhandeling van integriteitsmeldingen, waarin de juridische benadering nu domineert en de morele benadering maar beperkt aan bod komt.

Aanbeveling voor PS:

- A3 Reflecteer niet alleen binnen PS, maar ook binnen iedere fractie en politieke partij, met regelmaat en bij bijzondere casuïstiek op de morele beginselen die aan de orde zijn en welke morele benadering gekozen wordt. Maak moreel beraad onderdeel van de agenda zodat wordt wegbewogen van uitsluitend bespreking na incidenten.

³ Zie Ronald A. Heifetz, Leadership Without Easy Answers, July 22, 1998.

3 Versterking van tegenwicht en tegenspraak

“De meeste mensen overschatten hun vermogen om op de eigen rol te reflecteren en gaan niet op zoek naar hun blinde vlekken. Leidinggevend zijn voor deze kwaal het meest vatbaar, omdat ze weinig tegengas krijgen, terwijl de rommel die zij zo veroorzaken juist het grootst is” (citaat Bessems, column in de Volkskrant, 18 november 2022)

3.1 Conclusies

- C4 De recent uitgevoerde onderzoeken naar integriteit en de door de rekenkamer gevoerde gesprekken leiden tot het totaalbeeld dat tegenwicht en tegenspraak aanwezig is in de provincie Limburg, maar deze zijn kwetsbaar en maar beperkt effectief.
- C5 De huidige invulling en positionering van concerncontrol in het bieden van tegenwicht en tegenspraak is niet overtuigend.
- C6 Over de rol van de media bij recente integriteitskwesties wordt verschillend gedacht binnen de provincie. De rekenkamer concludeert echter dat deze kwesties niet uitgebreid zouden zijn onderzocht zonder de aandacht van de media.

3.2 Onderbouwing conclusies

3.2.1 Lessen van recente onderzoeken naar integriteit

In de recente rapporten over integriteit die de werking van checks and balances expliciet aandacht geven, ziet de rekenkamer als rode draad dat tegenwicht en tegenspraak in de praktijk nog onvoldoende ontwikkeld zijn of effect hebben (zie paragraaf 3.2 rapport van bevindingen). In de vier hoofd rapporten die PS op 1 april 2022 hebben behandeld, is dat een terugkerend thema en ook in de overige rapporten die het onderwerp aandacht geven. Niet dat tegenwicht en tegenspraak geheel ontbreken, het heeft alleen in de praktijk op beslissende momenten nog niet de kritische massa en daarmee beperkt effect. Vanwege de breedte en diepte van alle onderzoeken gezamenlijk ziet de rekenkamer het ontbreken van voldoende tegenwicht en tegenspraak als een patroon. In de gevoerde gesprekken is bevestigd dat het bieden van tegenwicht en tegenspraak, het geven van feedback en het bespreken van (integriteits)dilemma's vaak nog een brug te ver is binnen de provincie Limburg. Het ontbreken van vaardigheden en de angst voor mogelijke gevolgen voor de eigen loopbaan spelen daarbij een rol.

Tegenwicht en tegenspraak vragen om alertheid in de praktijk op machtsmisbruik of te grote concentratie van macht en moed om het ter sprake te brengen en tegen te gaan/in te dammen waar nodig. Kennis van menselijk gedrag laat zien dat dit alles behalve vanzelfsprekend is. In de context van het openbaar bestuur zijn de volgende valkuilen vastgesteld, die de kwaliteit van besluitvorming negatief kunnen beïnvloeden⁴:

⁴ Zie Michael Hallsworth / Mark Egan / Jill Rutter / Julian McCrae, Behavioural Government; Using behavioural science to improve how governments make decisions, 2018.

- Aan de voorkant van beleid: ‘framing’, selectieve aandacht en de neiging van mensen om bevestiging te zoeken voor al aanwezige overtuigingen.
- Bij de discussie of vaststelling van beleid: de neiging van mensen om zich aan te sluiten bij wat de meerderheid vindt, te denken dat veel mensen het wel met hen eens zijn en groepsvorming rond vraagstukken.
- Bij de uitvoering van beleid: de neiging van mensen om de kansen op succes en de vaardigheden om beleid uit te voeren te overschatten en de beheersing van de uitvoering.

Om bovenstaande valkuilen te ontlopen zijn verschillende strategieën mogelijk, die allemaal samenhangen met het organiseren van tegenwicht: alternatieven in beeld brengen, veronderstellingen ter discussie stellen, het tegenovergestelde onderzoeken, open zijn over alle onderliggende feiten, diversiteit in teams bevorderen, feedback en aanpassingen mogelijk maken. Dit alles vanuit een besef dat “de betegelde leider”⁵ uiteindelijk de beste leider is voor het algemeen belang van de provincie.

Bij het bevorderen van de objectiviteit van besluitvorming hoort alertheid op groepsdynamiek, waaronder de werking van netwerken. Netwerken zijn verbindingen tussen personen die over de grenzen van organisaties heengaan en invloed kunnen hebben op besluitvorming en de uitvoering daarvan. Netwerken zijn nuttig en nodig om organisaties te verbinden met de buitenwereld en effectief beleid te kunnen voeren. Netwerken kunnen echter ook ontaarden en corrumperen. Dat gebeurt op het moment dat de belangen van het netwerk en de personen die daar deel van uit maken de boventoon gaan voeren en ten koste gaan van (aandacht voor) het algemeen belang. Bewustzijn van netwerken en hun werking is daarom van belang.⁶

Dat tegenwicht en tegenspraak in de praktijk moeilijk is, is dus niet uniek voor Limburg. Het vraagt een veilige omgeving, moed en onderlinge steun. Dat is niet alleen van belang voor medewerkers; juist op hoog bestuurlijk niveau blijkt elkaar aanspreken en tegenspreken waar nodig moeilijk.⁷ Bewustzijn en erkenning daarvan is nodig om tot betere besluitvorming te komen. In het rapport van de enquêtecommissie (“Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg”) wordt duidelijk dat het met name ook binnen het college van GS lastig is gebleken om voldoende tegenwicht en tegenspraak te organiseren en een cultuur van elkaar kunnen en mogen aanspreken. In een ander rapport komt naar voren dat ambtelijke tegenspraak soms wel aanwezig was, maar werd gediskwalificeerd als gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit of niet door de ambtelijke leiding werd ondersteund (zie paragraaf 3.2 rapport van bevindingen).

Een bijzondere rol in het geven van tegenwicht en tegenspraak ziet de rekenkamer weggelegd voor concerncontrol. Concerncontrollers mogen vanuit een onafhankelijke positie op bestuurlijk en hoog

⁵ Loo, van de, E. (2011). De betegelde leider. In: J. Boonstra (red.) De Leiderschapsbox. Management Boek, audiocassette.

⁶ Slingerland, W. (2019). Network Corruption: When Social Capital Becomes Corrupted. Eleven International Publishing.

⁷ Zie Engbers M. “Onder commissarissen; hoe het ongezegde in de boardroom de besluitvorming beïnvloedt”, Business Contact, 2021.

ambtelijk niveau adviezen geven en onderzoeken doen naar alles wat van invloed is op de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur (zie paragraaf 3.2.1 rapport van bevindingen). Dat is in de organisatie van de provincie Limburg ook zo vastgelegd in het Controllerstatuut en wordt beaamd in de gesprekken die zijn gevoerd met de rekenkamer. De rekenkamer is er echter niet van overtuigd dat de huidige positionering en invulling van concerncontrol voldoende is om een krachtig instrument te zijn in het geven van tegenwicht en tegenspraak. Bijzonder voor Limburg – uniek binnen provincies – is dat de functie van concerncontroller is verspreid over twee personen, waartussen een hiërarchische verhouding bestaat en de verdeling van werkzaamheden niet duidelijk is vastgelegd. In de missie en uitvoering van concerncontrol ligt de nadruk ook sterk op de juridische benadering van integriteit: worden regels nageleefd. Het aandacht geven aan de moreel-ethische kant komt in de recent door concerncontrol uitgevoerde onderzoeken niet of maar zeer beperkt aan de orde. In het jargon van control: de aandacht voor soft controls (gedrag, aanspreken, handelen volgens beginselen) blijft achter bij de aandacht voor de hard controls (kijken naar aantoonbaar naleven van regels).

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. Bij een overgroot deel van de door de rekenkamer geanalyseerde rapporten hebben de media direct of indirect een belangrijke rol gespeeld in het bespreken en onderzoeken van integriteit. Daarbij wordt de rol van de media door de uitgevoerde onderzoeken en in de gevoerde gesprekken verschillend geduid. De twee hoofdstromen daarbij zijn enerzijds een afwijzende en verdedigende houding ten aanzien van de media, anderzijds een ontvankelijke houding. De vraag die de rekenkamer het meest relevant vindt, is of de integriteitskwesaties die afgelopen jaren hebben gespeeld aandacht gekregen zouden hebben als de media er geen aandacht aan hadden besteed. Zouden ze dan intern besproken zijn? Zou binnen het provinciale bestuur en de organisatie de door de media opgepakte kwesaties uitgebreid onderwerp van gesprek zijn geweest? Zouden ze onderwerp van onderzoek zijn geweest? Wie heeft zich ongemakkelijk gevoeld en daar iets mee gedaan voordat casuïstiek in de media kwam?

Naast de media acht de rekenkamer ook de bredere bestuurlijke, politieke en maatschappelijke omgeving van de provincie van belang om duurzame verandering in gedrag tot stand te brengen. Dit vraagt afstand en onafhankelijkheid van bestuurders en politici in andere lagen van het openbaar bestuur. Bestuurders en ex-bestuurders die een rol gaan spelen in maatschappelijke organisaties buiten de provincie moeten voldoende afstand opgebouwd hebben om daadwerkelijk onafhankelijk te worden van hun voormalige bestuurlijke praktijk. Een goedwerkende draaideurconstructie bevordert dit. Maar dan nog is een voortdurende alertheid op oneigenlijke vermenging in belangen en opvattingen geboden. Als voorbeeld van een in de ogen van de rekenkamer ongewenste vermenging noemen we de samenloop van een toezichthoudende rol in de omgeving van de provincie (bijvoorbeeld bij een gesubsidieerde instelling of regionale media) en een actieve rol in het provinciaal bestuur.

Politieke partijen hebben een belangrijke rol in het zorgen voor voldoende tegenspraak en tegenwicht in hun eigen gelederen en het politiek-bestuurlijke systeem als geheel.⁸ Ook bedrijven en maatschappelijke instellingen kunnen in hun relatie met de provincie een nieuwe cultuur bevorderen en oud gedrag onmogelijk maken. De provincie heeft bij al deze organisaties weliswaar geen of maar beperkte bevoegdheden, de provincie kan hen wel wijzen op hun verantwoordelijkheden en rol in het bieden van gezond tegenwicht en tegenspraak en bewerkstelligen van een nieuwe bestuurscultuur. Pas als het gehele bestuurlijke, politieke en maatschappelijke systeem voldoende tegenmacht en tegenspraak kan organiseren, is diepgaande verandering na een periode van onrust mogelijk.⁹

3.2.2 Ontwikkelingen in de recente praktijk (sinds rekenkameronderzoek 2019/2020)

De conclusie uit voorgaande paragraaf dat feitelijk tegenwicht en tegenspraak niet heel zichtbaar of merkbaar was, is een bevestiging van de bevindingen van het onderzoek van de rekenkamer naar de inzet van oud-politici. Dat is niet vreemd gelet op het gegeven dat veel van de onderzoeken processen betreffen die voor of tijdens het vorige onderzoek van de rekenkamer plaatsvonden. Wat wel opvalt is dat de werking van tegenwicht en tegenspraak (checks and balances) in een deel van de recente onderzoeken weinig of geen aandacht hebben gekregen. Het betreft in al deze gevallen onderzoeken die in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd en voor een deel ook door de provincie zelf zijn uitgevoerd (zie rapport van bevindingen, paragraaf 3.2). Blijkbaar is het nog geen gebruik binnen de provincie hieraan standaard aandacht te besteden in onderzoeken over integriteit.

De rekenkamer wijst hier graag op de mogelijkheid om tegenspraak te borgen in werkprocessen/de bedrijfsvoering, zoals dat bij het beteugelen van veiligheidsrisico's al vaak wordt toegepast. Daarbij worden mensen aangewezen die bij kwetsbare processen tegenovergesteld moeten redeneren ("Red Team"). Het voordeel van het institutionaliseren van tegenspraak is dat dit de omgeving die moeite heeft met tegenspreken ontlast. Voor het bestuur/de bestuurder is het ook minder bedreigend: het hoort dan immers bij de normale werkprocessen/bedrijfsvoering, de bestuurder hoeft het niet te zien als een persoonlijke aanval.

Op basis van de gevoerde gesprekken in de meta-evaluatie ziet de rekenkamer dat er wel een breed besef leeft binnen het bestuur en de organisatie van de provincie dat tegenwicht en tegenspraak belangrijk zijn. Ze krijgen aandacht bij de kernwaarden van de Organisatievisie 2020. Ook in trainingen en bijeenkomsten die recent hebben plaatsgevonden en nog plaatsvinden is er aandacht voor en wordt gewerkt aan vaardigheden om tegenspraak en tegenwicht te kunnen bieden. De CdK vat het als volgt samen: "Horen, zien en praten". In dit motto komt ook goed terug dat integriteit en goed bestuur bij uitstek gaan over gedrag.

⁸ Slingerland, W. en Wempe, J. (2013). De sleutelrol van politieke partijen in het Integriteitsysteem. *Civis Mundi*. 27 juni 2013.

⁹ Zie Ackoff, Russell L. *The Art and Science of Mess Management*, Interfaces, Vol.11, nr.1, 1981.

In meerdere van de met de rekenkamer gevoerde gesprekken is door de geïnterviewden benadrukt dat er nog wel stappen gezet moeten worden als het gaat om tegenspraak en tegenwicht in de provincie Limburg in de praktijk. Dit vergt gewenning en tijd van de gehele organisatie, met aandacht voor:

- Een veilige en minder hiërarchische omgeving, waar fouten mogen worden gemaakt en leidinggevendenden voor hun medewerkers opkomen.
- Het organiseren van kritische massa en durven aangaan van het gesprek.
- Voorbeeldgedrag door leidinggevendenden op alle niveaus.
- Oefenen en het volgen van beschikbare opleidingen.

3.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbeveling voor GS en PS:

- | | |
|----|---|
| A4 | Bevorder voor zover mogelijk en binnen de grenzen van de wet de mobiliteit voor het vervullen van bestuurlijke functies (denk ook aan wisseling van portefeuilles). |
|----|---|

Aanbevelingen voor GS:

- | | |
|----|---|
| A5 | Besteed regelmatig expliciet aandacht aan tegenwicht en tegenspraak binnen het college van GS. Hierin ligt een gezamenlijke opdracht voor zowel de CdK als alle gedeputeerden. |
| A6 | Besteed in het personeelsbeleid aandacht aan diversiteit in het kunnen bieden van tegenwicht en tegenspraak. Dit bij zowel de aanname als ontwikkeling van de eigen mensen. |
| A7 | Versterk de positionering en rol van concerncontrol in het bieden van tegenwicht en tegenspraak, met bijzondere aandacht voor het versterken van de 'soft control'. Formaliseer in de werkprocessen en bedrijfsvoering de functie van tegenwicht en tegenspraak. |
| A8 | Betrek de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving bij het zorgen voor voldoende checks and balances en bij signaleren van 'weak signals'. Benut hiervoor de andere organisaties binnen het openbaar bestuur en erken en waardeer de noodzakelijke rol van de media in het bieden van tegenwicht en tegenspraak. |

Aanbevelingen voor PS:

- | | |
|-----|--|
| A9 | Wees alert op mogelijke rolvermenging door andere (neven)functies van Statenleden, die de controlerende rol van henzelf of andere organen (toezichhoudende organen, media) kunnen verzwakken. |
| A10 | Vraag GS om de versterking van tegenwicht en tegenspraak binnen de organisatie, zoals aandacht voor voldoende diversiteit en mobiliteit binnen het ambtelijk apparaat, de invulling van de concerncontrolfunctie en de formalisering van tegenwicht en tegenspraak in de werkprocessen en bedrijfsvoering. |

4 Meer transparantie en verantwoording

“Overheidsinformatie moet vindbaar en beschikbaar zijn voor iedereen die daar recht op heeft. Juiste informatie is essentieel voor het functioneren van de democratie.” (citaat open-overheid.nl, 12 augustus 2022)

4.1 Conclusies

- C7 De recent uitgevoerde onderzoeken naar integriteit laten zien dat het in Limburg bij belangrijke besluiten nog vaak ontbreekt aan een goede vastlegging en verantwoording. Dit bemoeilijkt het kunnen waarnemen van wat is besloten en waarom.
- C8 Transparantie en verantwoording, inclusief bijbehorende communicatie, kunnen bijdragen aan een meer positieve beeldvorming over het handelen van de provincie.
- C9 Een goede informatiehuishouding is een belangrijke randvoorwaarde voor transparantie en verantwoording. De provincie heeft op dit punt stappen gezet, die zich in de praktijk echter nog zullen moeten bewijzen.

4.2 Toelichting op de conclusies

4.2.1 Recente onderzoeken tonen gebreken in transparantie en informatie

Bij drie van de vijftien recent uitgevoerde onderzoeken naar integriteit in de provincie Limburg is geen rapport opgesteld of is niet openbaar beschikbaar gemaakt. Dit beperkt de mogelijkheden om een goed oordeel te kunnen vellen over de betreffende onderzoeken en met de lessen aan de slag te kunnen. Eén van deze onderzoeken is door de provincie Limburg zelf uitgevoerd, de twee andere betreffen onderzoeken van organisaties waarmee de provincie Limburg een subsidierelatie onderhield. In de onderzoeken waarvoor wel een rapport is opgesteld en beschikbaar gemaakt, is bij een ruime meerderheid aandacht voor (het belang van) transparantie en verantwoording. De algemene conclusie is dan echter vaak dat er in de provincie Limburg gebreken zijn in termen van de vastlegging van informatie, het communiceren daarvan en verantwoorden daarover (zie paragraaf 4.2 in het rapport van bevindingen). Het gaat dan om zaken als het ontbreken van overzicht, het niet goed vastleggen of laten vastleggen van overwegingen en mondelinge afspraken binnen het college of door individuele gedeputeerden, het ontbreken van gespreksverslagen en verantwoording over belangrijke besluiten.

Het rapport “Engelen bestaan niet” van de commissie Bestuurscultuur is het meest uitgebreid en concreet in het benoemen van gebreken in transparantie en verantwoording. De opstellers zien hierin de belangrijkste oorzaak dat er een beeld heeft kunnen ontstaan van Limburg als ‘sjoemelprovincie’ en beschrijven de negatieve invloed van een gebrek aan informatievoorziening en verantwoording op het vertrouwen van melders van (mogelijke) integriteitsteksties. Tegelijkertijd is voor leden van PS en buitenstaanders juist het gebrek aan transparantie over de afhandeling van meldingen door de commissie

Bestuurscultuur aanleiding de uitkomsten van het rapport “Engelen bestaan niet” negatief te duiden. Interviews die de rekenkamer heeft gevoerd met medewerkers die betrokken zijn bij de tweede ronde van afhandeling van meldingen, bevestigen dat contact met en uitleg aan de melders in veel gevallen goed uitwerkt voor het vertrouwen in het handelen van de provincie. De rekenkamer concludeert op grond hiervan dat het beter was geweest als meteen bij het onderzoek van de commissie Bestuurscultuur er uitgebreider was gecommuniceerd met de melders. Congruentie in het pleiten voor transparantie en het in onderzoek zelf ook waarmaken is cruciaal.

PS hebben naar aanleiding van het rapport van de enquêtecommissie (“Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg”) GS via een motie opgeroepen om snel een verbetering door te voeren in de provinciale informatiehuishouding. Dit is onderdeel van het begin november 2022 aan PS aangeboden werkplan Bestuurscultuur 2023-2027. Uit het werkplan blijkt dat onder verantwoordelijkheid van GS inmiddels verschillende verbetervoorstellen zijn en worden gedaan (zie paragraaf 4.3 rapport van bevindingen). Dit al dan niet in aansluiting op verbetertrajecten die al langer lopen in het kader van onder andere de Wet open overheid (Woo), aanbevelingen van de provinciearchivaris en de Werkgroep Versterking positie PS. Op grond van het zelf uitgevoerde onderzoek concludeert de rekenkamer dat de meeste van de genoemde trajecten zich in de praktijk nog zullen moeten bewijzen, waarbij gedrag een belangrijke sleutel/voorwaarde vormt. Aandacht en voorbeeldgedrag van bestuurders en leidinggevenden speelt hierbij een belangrijke rol: in veel van de door de rekenkamer geanalyseerde onderzoeken was een gebrek aan transparantie en verantwoording terug te leiden tot een gebrek aan (bereidheid tot) vastlegging van afspraken en besluiten door gedeputeerden. Ook hier is voorbeeldwerking essentieel.

4.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS:

- A11 Zorg voor een goede verslaglegging en archivering van belangrijke besluitvorming, met name ook waar het acties van (leden van) GS zelf betreft.
- A12 Behoud de persoonlijke aanpak in de communicatie met melders van mogelijke misstanden, zoals die is toegepast in de tweede ronde van meldingen rond integriteit en bestuurscultuur. Zorg dat de daarvoor benodigde capaciteit beschikbaar is.
- A13 Zorg dat de plannen voor verbetering van het informatiebeheer binnen de provincie voortvarend worden uitgevoerd en laat de werking daarvan in de praktijk regelmatig kritisch toetsen.

Aanbevelingen voor PS:

- A14 Vraag GS jaarlijks om een overzicht van de verbetering van het informatiebeheer, met een kritische toetsing door de provinciearchivaris.
- A15 Bespreek de betekenis van het overzicht genoemd bij A14 voor de transparantie en verantwoording door de provincie en betrek daarbij de aandachtspunten van het recente onderzoek van de rekenkamer naar de informatietoegankelijkheid van de provincie.

5 Bestuurlijke sensitiviteit en voorbeeldgedrag

“Als leidinggevende én cultuurdrager is het belangrijk om structureel het gesprek te voeren met je team over normen en waarden, erkenning te geven aan mensen die over ongewenste omgangsvormen bij je aankloppen, niet weg te kijken of te bagatelliseren en je empathisch op te stellen. En dat proces begint met zelfreflectie, hoe open ben je zelf, hoe ga je met je medewerkers om, welke voorbeeldgedrag laat je zien?” (Citaat uit lezing Mariette Hamer in de leerlijn Ethiek en Integriteit van de ABD, 3 november 2022).

5.1 Conclusies

- C10 De huidige CdK geeft ruimhartig invulling aan de bijzondere rol die hem wettelijk wordt toegekend in het bewaken en bevorderen van integriteit en goed bestuur. Dit vertaalt zich in gesprekken en initiatieven zowel binnen het provinciale bestuur als daarbuiten.
- C11 Het huidige directieteam is gemotiveerd om blijvend lessen te trekken uit de recente integriteitsteksties en onderzoeken die op grond daarvan zijn uitgevoerd. Door hun bijdragen aan het werkplan Bestuurscultuur 2023 – 2027 en de implementatie van de daarin opgenomen verbeteracties wordt dit ook in de praktijk concreet zichtbaar.
- C12 PS hebben afgelopen jaren op verschillende wijzen initiatief genomen integriteit en goed bestuur aan de orde te stellen. Het is in de uitgevoerde onderzoeken soms nog zoeken geweest naar de eigen rol. Ondersteund door de griffie laten PS zien op deze eigen rol te willen reflecteren.

5.2 Toelichting op de conclusies

Bijzondere rol en positie van de CdK

Zoals wij opmerkten in ons onderzoek uit 2019/2020 heeft de CdK een bijzondere rol bij het bevorderen van integriteit en goed bestuur. Deze is hem toegekend op grond van de provinciewet. Zijn bijzondere rol en positie is nog bevestigd bij de recent door beide Kamers van de 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.¹⁰

Uit de gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat de huidige CdK zijn bijzondere rol en positie zichtbaar en merkbaar tot uitvoering brengt, zowel richting het eigen bestuur en de eigen organisatie als richting de buitenwereld. De nadruk legt hij op het voeren van gesprekken over integriteit en goed bestuur en vertalen daarvan naar het eigen gedrag. Veel waarde hecht hij aan de spiegelgesprekken met nieuwe Statenleden en gesprekken over integriteit in aanloop naar de aanstaande Statenverkiezingen in 2023. In

¹⁰ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2022 (444), Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, d.d. 13 oktober 2022.

zijn introductieperiode is hij het gesprek aangegaan met landelijke en regionale media. Waar nodig is hij ook opgekomen voor de rol en positie van de media bij integriteitskwesties.

Verder hoort bij de invulling van zijn voorbeeldrol, dat de CdK actief het gesprek is aangegaan met de bestuurders van gemeenten en het waterschap in de Stuurgroep Kwaliteit Openbaar Bestuur Limburg. In reactie op een motie van PS, heeft de CdK de toezegging gedaan melders opnieuw de gelegenheid te geven hun melding te doen. Dat heeft geleid tot de inrichting van een nieuw meldpunt, het meldpunt Bestuurscultuur 2022. Vervolgens is de behandeling van de binnengekomen 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 zijn inmiddels beschreven in het werkplan Bestuurscultuur.

De context waarin het huidige college van GS is benoemd, heeft een gezamenlijk bewustzijn gecreëerd over het belang van integriteit en bestuurscultuur binnen het gehele college.

Voorbeeldrol van het directieteam

Naast de rol van het provinciaal bestuur, is voor medewerkers de rol en het gedrag van het eigen directieteam van belang in het bevorderen van integriteit en bestuurscultuur. In zowel gesprekken met leden van het directieteam zelf als medewerkers daarbuiten is naar voren gekomen dat het huidige directieteam de motivatie heeft om de onstuimige periode die er is geweest, niet voor niets te laten zijn.

Concrete initiatieven omvatten:

- Het deels al implementeren van de aanbevelingen van het werkplan Bestuurscultuur 2023-2027, waarin lessen uit de recent uitgevoerde onderzoeken bijeen zijn gebracht.
- Gesprekken binnen de ambtelijke organisatie en aandacht voor concrete zaken als de nevenwerkzaamheden van ambtenaren.
- Coaching en opleiding van medewerkers (inclusief leidinggevend) op het gebied van tegenspraak (geven en krijgen) en het onderhouden van gezonde relaties met bestuurders.

In de door de rekenkamer gevoerde gesprekken zijn concrete voorbeelden aan de orde gekomen die bevestigen dat veiligheid en toegankelijkheid voor medewerkers de aandacht hebben van het huidige directieteam.

PS hebben zich assertief getoond, soms nog zoekend naar de eigen rol

PS hebben zich afgelopen twee jaar assertief getoond in het agenderen en laten onderzoeken van de integriteitskwesties die boven zijn gekomen. Dit heeft de vorm gekregen door het agenderen van 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 een enquête en regie voeren op de uitvoering daarvan.

PS tonen zich ook bewust voor hun eigen (voorbeeld)rol. Dit uit zich in de gedragscode die in 2020 is vastgesteld, waarmee PS invulling hebben gegeven aan de aanbeveling van de rekenkamer in het

onderzoek van 2019/2020 om moresprudentie vast te leggen. Daarin wordt verwezen naar het belang van handelen volgens geldende regels en waarden en moreel handelen wanneer er geen vastgelegde regels zijn. In gesprekken over deze en de aangepaste gedragscode voor GS is door PS benadrukt dat het gesprek over integriteit voortdurend moet worden voortgezet en in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen steeds kritisch moet worden bekeken op doorontwikkeling.

Verder is het traject 'Versterking positie PS' in gang gezet, waar sessies met reflectie over het eigen gedrag zijn opgenomen. Belangrijk is dat daarvoor voldoende tijd beschikbaar is: aandacht voor integriteit kost tijd en die moet er wel zijn voor Statenleden.

Naast de assertieve en actieve rol die PS hebben gespeeld, ziet de rekenkamer dat PS ook nog zoekende zijn naar de invulling van de eigen kaderstellende en controlerende rol op het gebied van integriteit en bestuurscultuur. Dat ziet de rekenkamer onder andere terug bij de invulling van de eigen rol bij de onderzoeken die in 2021 en 2022 zijn uitgevoerd. Ook de vastlegging van 'moresprudentie' is na de onderzoeken die afgelopen twee zijn uitgevoerd nog niet geactualiseerd.

Verder ziet de rekenkamer het zoeken naar de eigen rol van PS terug in het invulling geven aan de rol van de Commissie Integriteit, eind 2021 omgevormd tot de Commissie Integriteitsbevordering. Bij het vorig 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 daarbij horende moresprudentie. De rekenkamer heeft niet kunnen vast stellen dat dit is gebeurd.

Met de omvorming van de Commissie Integriteit van PS tot de Commissie Integriteitsbevordering, is het accent verplaatst van het behandelen en onderzoeken van meldingen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of GS, naar het structureel agenderen en bevorderen van het onderwerp integriteit. Tegelijkertijd ziet de rekenkamer dat de werkwijze van de commissie (besloten, geen verslagen, alleen niet-openbare actielijsten) nog sterk is geënt op de oude taak (behandelen van meldingen). De rekenkamer geeft in overweging de werkwijze aan te passen aan de ontwikkeling van repressief geheim onderzoek van mogelijke schendingen van integriteit naar transparante preventieve taken. Ook voor integriteit geldt dat investeren in preventie vaak veel effectiever is dan het "after the fact" persoonsgericht integriteitsonderzoek: transparant zijn over integriteitsrisico's wordt normaler door ze preventief te benoemen. Een concrete invulling van de preventieve taak voor de Commissie Integriteitsbevordering zou kunnen zijn om kwetsbare processen in beeld te brengen en de wijze waarop tegenwicht en tegenspraak geborgd kunnen worden.

De laatste bespreking in PS over het onderwerp integriteit en bestuurscultuur tijdens het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, betreft de bespreking van het werkplan Bestuurscultuur 2023 - 2027. Dit is door PS positief ontvangen, met de oproep dit breed op te pakken ('laat het geen papierentijger zijn') en dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is die vraagt om cultuurverandering. Ook wordt ervoor

gepleit om het meldpunt door te zetten en er wordt een suggestie gedaan voor een onafhankelijk integriteitsbureau.

5.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS:

- A16 Zet de voorbeeldrol van de CdK, GS en het directieteam voort in de nieuwe bestuursperiode, startend bij de formatie van het nieuwe college en de implementatie van het werkplan Bestuurscultuur 2023 – 2017.
- A17 Versterk en verbreed het 'loket' voor behandeling en onderzoek naar meldingen over (vermoedens van) mogelijke misstanden. Overweeg de instelling van een onafhankelijk integriteitsbureau. Daarin kunnen bestaande functies en personen bijeen worden gebracht, die kunnen zorgen voor een multidisciplinaire en onafhankelijke aanpak. Ook het tijdelijke meldpunt kan hier structureel in worden ondergebracht.

Aanbevelingen voor PS:

- A18 Maak een overdrachtsdocument voor de nieuwe Statenleden die in het voorjaar van 2023 worden geïnstalleerd en betrek daarbij de uitkomsten van zowel het werkplan Bestuurscultuur als de meta-evaluatie van de rekenkamer.
- A19 Besteed bij het introductieprogramma van nieuwe Statenleden expliciet aandacht aan het onderwerp integriteit en bestuurscultuur.
- A20 Zet de bijeenkomsten in het kader van de werkgroep Versterking positie PS voort in de nieuwe bestuursperiode.

6 Het doen van integriteitsonderzoek

“Er zijn momenteel geen bindende procedures voor de uitvoering van integriteitsonderzoek. De manier waarop dit gebeurt loopt daarom ook uiteen. Ditzelfde geldt voor de uitvoerders van integriteitsonderzoek...Doordat er geen bindende procedures zijn voor de uitvoering van integriteitsonderzoek vindt dit onderzoek dus op uiteenlopende wijze plaats...Ditzelfde gaat op voor de normering van handelen. Het is nu (vaak) aan de onderzoekers om met een nadere definiëring te komen van wat bijvoorbeeld ‘grensoverschrijdend gedrag’ inhoudt. Deze definitie kan van geval tot geval verschillen waardoor dezelfde onderzoeken tot verschillende uitkomsten kunnen leiden.” (citaten uit: Integriteit binnen het decentraal bestuur; notitie ten behoeve van expertbijeenkomsten, 18 november 2022)

6.1 Conclusies

- C13 De aanpak van de integriteitsonderzoeken in de provincie Limburg in de afgelopen twee jaar heeft veel verschillen gekend in betrokken personen, gevolgde procedure, methodische verantwoording en wijze van presentatie. Dit is volgens de rekenkamer maar beperkt het gevolg van bewuste afweging geweest.
- C14 In een aantal van de uitgevoerde onderzoeken is volgens de rekenkamer onvoldoende zorgvuldigheid in acht genomen in de uitvoering en verantwoording van het onderzoek.
- C15 De beperkte afweging van de aanpak aan de voorkant en onzorgvuldigheid op onderdelen in de uitvoering zijn volgens de rekenkamer belangrijke oorzaken voor twijfel achteraf over de gevolgde route of de uitkomsten van het onderzoek.

6.2 Toelichting op de conclusies

De rekenkamer constateert veel verschillen tussen de onderzoeken naar integriteit die afgelopen twee jaar zijn gedaan (zie paragraaf 6.3 rapport van bevindingen), met als hoofdlijnen:

- De personen en organen 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.
- Vastlegging van gevoerde gesprekken en wederhoor heeft op heel verschillende manieren plaatsgevonden bij de uitvoering van de onderzoeken.
- De transparantie en verantwoording over het onderzoek zelf wisselt sterk
- Sterk verschillende manieren van presenteren en publiceren van onderzoeken.

Bovenstaande verschillen hebben volgens de rekenkamer bijgedragen aan vragen over de juistheid van de gekozen vorm en route van de uitgevoerde onderzoeken. Met meer aandacht voor deze onderwerpen aan de voorkant hadden deze vragen mogelijk kunnen worden voorkomen. Hiermee zegt de rekenkamer

niet dat de rol en betrokkenheid van bovenstaande organen en personen bij alle onderzoeken per se 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 en draagvlak wel gewenst. De rekenkamer beziet dit ook in het licht van de landelijke discussie over zorgvuldig integriteitsonderzoek.

De grote verschillen in aanpak, die op onderdelen kunnen worden gezien als hiaten (wijze van verantwoording over de onderzoeksmethodiek, verschillende wijze van verslaglegging en wederhoor), hebben er volgens de rekenkamer ook mede aan bijgedragen dat enkele belangrijke rapporten door PS alleen ter kennisgeving zijn aangenomen. De rekenkamer beschouwt dat als een gemiste kans.

6.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS en PS:

- | | |
|-----|---|
| A21 | Stel een eenduidig kader vast voor het doen van integriteitsonderzoek, waarin zowel proceseisen (oog voor alle belangen) als inhoudelijke eisen (feitelijkheid en bestuurlijke duiding) aandacht krijgen. |
| A22 | Zorg voor een mechanisme waar op een laagdrempelige en vertrouwenwekkende manier meldingen van verschillende oorsprong (intern en extern) snel aan een eerste oordeel kunnen worden onderworpen. Dit om inflatie van het begrip integriteit te voorkomen, maar ook onterechte niet signalering. Beiden leiden tot ondermijning van gezag. |
| A23 | Zorg ook voor een veilige afhandelingswijze van meldingen voor ambtenaren en politici: zij staan al veel in de wind en hun legitieme belangen moeten ook aandacht krijgen. Ook andere betrokkenen (bijvoorbeeld getuigen) moeten bij een zorgvuldige afhechting worden bediend. |

7 Bestuurlijke reactie en nawoord

7.1 Bestuurlijke reactie GS

Op 11 januari ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijke rapport. Hieronder is deze reactie integraal opgenomen:

“Geacht bestuur,

Ons college heeft met veel belangstelling kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport meta evaluatie integriteit, evenals van het bijbehorende concept rapport van bevindingen en ook van de wijze waarop door u de ambtelijke reactie op dat laatste concept is verwerkt.

Hieronder treft u onze reactie aan.

Inleiding

Wij stellen met genoeg vast dat de door u geformuleerde waarnemingen, de daarop gebaseerde conclusies en het merendeel van de aanbevelingen nauw aansluiten bij de wijze waarop wij als college en directie het brede thema van integriteit en bestuurscultuur zien en willen zien. De titel ‘borgen van gezagwaardig bestuur’ past hierbij, waarbij wij aantekenen dat de beoogde borging ook een duurzaam herstel van het vertrouwen in overheid en bestuur vergt.

Zonder afbreuk te doen aan de inzet die ook al voor die periode is geleverd, stellen wij vast dat vrijwel onmiddellijk vanaf het moment van de bestuurscrisis in 2021 is gestart met het werken aan dat herstel van vertrouwen, met bestuur en directie als eerstverantwoordelijken en de ambtelijke organisatie als een betrouwbare adviseur en uitvoerder. Zoals ook door u in de rapportage(s) aangeduid hebben we in het ‘werkplan bestuurscultuur’ (inmiddels vastgesteld door PS, GS en de Commissaris) onze plannen en ambities op dit punt voor dit moment vastgelegd. Het werkplan is per definitie een plan, de inhoud zullen we voortdurend aan ontwikkelingen en nieuwe inzichten aanpassen.

Regels en moraliteit

In de (concept-)rapportage wordt een aantal keer benadrukt dat er meer in de overheidswereld is dan regels. Wij willen aan die stelling niets afdoen. Tegelijkertijd stellen we vast dat het opgebouwde stelsel van regels dat op het functioneren van de overheid inwerkt onder meer bedoeld is om de vele betrokken partijen en belangen zoveel mogelijk bescherming te bieden, te zorgen voor begrijpelijke en zorgvuldige procedures en om een fundament te leggen onder de kwaliteit van besluitvorming en bestuur.

De moraliteit is voor een niet onbelangrijk deel in die regels gecodificeerd, zonder – en dat constateert de rekenkamer naar ons oordeel terecht – daardoor vervangen te kunnen worden. Voorts verdient opmerking dat het uitgangspunt dat bestuursorganen overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten handelen, hierbij niet uit het oog verloren mag worden.

Wij benadrukken deze twee punten omdat juist bij het beoordelen van kwesties waarbij integriteit aan de orde is, ook voor de actoren die worden “beoordeeld” – bestuurders of anderen – een zorgvuldige balans moet worden bewaakt tussen het zo breed mogelijk beoordelen enerzijds (inclusief waar opportuun de morele aspecten) en de zorgvuldigheid en voorspelbaarheid van de overheid anderzijds. Een helder en eenduidig onderzoeksproces hoort daarbij.

Wij zien er een uitdaging in om dit punt (de wisselwerking tussen moraliteit en regels) de komende tijd verder uit te werken, waarbij wij waar mogelijk gebruik zullen maken van expertise zoals bijvoorbeeld aanwezig in de kerngroep ‘dialogoog en ethiek’ in de Rijksdienst.

Organisatie

Daarnaast beveelt u aan om tegenspraak, tegenwicht en de actieve informatievoorziening (ook naar buiten toe) te versterken. Wij herkennen deze aanbevelingen en deze zijn dan ook opgenomen als vervolgacties in het werkplan bestuurscultuur.

Specifiek wat betreft de constatering over de inrichting van het cluster Concern (met twee concerncontrollers) is onze primaire reactie dat dit naar genoegen functioneert en naar ons oordeel ook geen hiaten vertoont als het gaat om de onafhankelijkheid van de concerncontrollers en hun ruimte om over wat dan ook te rapporteren aan wie dan ook. Wat betreft de positionering zullen we op basis van uw opmerkingen een verkenning uitvoeren bij andere provincies en vergelijkbare organisaties om eventuele verbeterpunten op te halen.

Het feit dat in sommige uitgevoerde onderzoeken het accent sterk of soms bijna volledig heeft gelegen op feiten of regels, is naar ons oordeel te verklaren vanuit de basisvragen die in de desbetreffende onderzoeken aan de orde waren. Wij erkennen het belang van de in uw rapport aangehaalde “soft-controls”. Wij zien deze overigens als een verantwoordelijkheid die verder reikt dan uitsluitend concern control. Ze zijn relevant in de volle breedte van de organisatie. Wij zijn ons ook ervan bewust dat voor een goede beheersing hard controls én soft controls onontbeerlijk zijn en zullen dan ook in de komende tijd, waar nodig, deze aspecten nog verder versterken.

De in de rapportage geformuleerde aanbevelingen m.b.t. een (onafhankelijk) integriteitsbureau en de optie om tegenspraak organisatorisch of procedureel te verankeren, nemen wij mee in de hiervoor genoemde verkenning. Dit past naadloos bij het feit dat wij op dit moment doende zijn om het tijdelijke programma bestuurscultuur structureel in de organisatie in te bedden.

Afsluiting

Resumerend zeggen wij de rekenkamer dank voor het uitgevoerde onderzoek en voor het voorgelegde concept. Wij wensen u veel succes bij de afronding.

Gedeputeerde Staten van Limburg”

7.2 Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer ziet in de bestuurlijke reactie van GS de wil om blijvend aandacht te besteden aan integriteit en bestuurscultuur. GS onderschrijven het belang van het zoeken van een balans tussen het naleven van regels (gecodificeerde normen) en het praktisch handelen vanuit een doorleefd moreel-ethisch besef. Het blijft een uitdaging om de gewenste omslag hierin daadwerkelijk tot stand te brengen. Het aandacht geven aan beide aspecten (juridisch en moreel-ethisch) in toekomstig onderzoek naar integriteitskwesaties is daarvoor een belangrijk instrument. Niet alles wat juridisch mag is moreel-ethisch juist. Niet alles wat moreel-ethisch juist is laat zich vangen in regels. En meer of aangescherpte regels zijn geen alternatief voor cultuurverandering. Moreel-ethisch juist handelen vraagt om herhaalde reflectie, zichzelf en elkaar durven aanspreken en gevoel voor maatschappelijke beleving.

Een belangrijke waarborg voor integer gedrag en goed bestuur is het op orde zijn van checks and balances. Daartoe behoort een goed duaal spel tussen PS en GS en voldoende tegenwicht en tegenspraak vanuit en binnen de ambtelijke organisatie. Het door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek laat zien dat tegenwicht en tegenspraak aanwezig zijn, maar toont ook kwetsbaarheden waaraan proactief gewerkt moet (blijven) worden. Meer transparantie en betere verantwoording zijn daarvoor belangrijke randvoorwaarden. GS en de ambtelijke organisatie geven daar invulling aan via het werkplan bestuurscultuur, maar alertheid blijft geboden dat cultuurverandering niet wordt teruggebracht tot het uitvoeren van een lijst met actiepunten. Cultuurverandering vraagt om een permanente investering in gedrag van alle betrokkenen en een personeelsbeleid dat daarop aansluit.

Een gezagwaardig provinciaal bestuur kan alleen gedijen in een bestuurlijk ecosysteem dat scherp is op het functioneren van netwerken, die zich uitstrekken tot buiten de grenzen van de provinciale overheid. Vandaar dat de rekenkamer bij het implementeren van de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen ook een belangrijke rol ziet weggelegd voor andere partijen in de Limburgse samenleving, zoals gemeentebestuurders en andere publieke gezagsdragers. Netwerken zijn nodig en onmisbaar voor het realiseren van maatschappelijke opgaven, maar ze kunnen ook in zichzelf gekeerd raken en deelbelangen boven het algemeen belang gaan stellen.

De rekenkamer spreekt de hoop uit dat de uitgevoerde meta-evaluatie en de recente initiatieven van de CdK, het college en de ambtelijke organisatie een basis bieden waarop in de nieuwe bestuursperiode die start in maart 2023 kan worden voortgebouwd. Voor de nieuwe Staten liggen er een opdracht en mogelijkheid om daar door eigen voorbeeld en het scherp uitoefenen van de controlerende rol een bijdrage aan te leveren.