

Engelen bestaan niet

DE 'LIMBURGSE BESTUURSCULTUUR' ONDERZOCHT

Drs. Arno Visser
Prof. dr. Paul Frissen
Mr. Kitty Nooy

28 januari 2022

Als mensen engelen waren, zou er geen bestuursmacht nodig zijn. Als engelen mensen zouden besturen, zou er geen externe of interne verantwoording nodig zijn. Wanneer men een bestuursmacht ontwerpt, die zal worden uitgeoefend door mensen over mensen, is dit de grote moeilijkheid: men dient eerst het bestuur in staat te stellen de bestuurdenden in de hand te houden en het bestuur vervolgens te verplichten zichzelf in de hand te houden. Afhankelijkheid van het volk is ongetwijfeld de voornaamste manier om het bestuur in de hand te houden; maar de ervaring heeft de mensheid geleerd dat aanvullende voorzorgsmaatregelen nodig zijn.

James Madison,
Federalist Papers,
Nummer 51, 1788

Inhoudsopgave

1. Onderzoek in Limburg.....	5
2. Onderzoek naar bestuurscultuur	9
3. Bestuurscultuur in het onderzoek.....	11
4. Bevindingen van het onderzoek.....	13
5. Conclusies	21
6. A propos: engelen bestaan niet.....	25
Bijlage	27



1. Onderzoek in Limburg

Op 19 april 2021 werd ontslag verleend aan de Limburgse gouverneur Bovens. Het voltallig Limburgs provinciaal bestuur was in de weken daarvoor al afgetreden. De minister van BZK wees daarop Johan Remkes aan als waarnemend commissaris van de Koning. In een periode van een half jaar was dat de climax van ‘affaires’ die leidden tot politieke debatten vergezeld van heftige verwijten, insinuaties over ontoelaatbare nevenfuncties en twijfelachtige subsidies, waarbij de verhouding tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten verslechterde. Nederland was net als andere Europese landen in lockdown, de provincie kreeg in die tijd een ‘knockdown’.

Op 11 mei 2021 werd in een brief aan Provinciale Staten aangekondigd dat er *“onder aanvoering van waarnemend gouverneur Remkes”* een programma bestuurscultuur zou worden gestart. *“Dit programma beoogt te komen tot een ‘foto’ van de huidige Limburgse bestuurscultuur, inclusief een sterkte-zwakteanalyse. Dat levert bouwstenen op voor doorontwikkeling van de bestuurscultuur in Limburg en voor herstel van vertrouwen, na een aantal recente integriteitskwesties.”*

Om de foto te kunnen maken werd ook een speciaal meldpunt ingericht. *“Focus ligt daarbij op het naar boven halen van zaken die op dit moment nog niet bekend of onderzocht zijn, uit de periode 2011-2021”*, zo luidde de doelstelling van de waarnemend commissaris.

De meldingen werden ongelezen in bewaring genomen totdat een commissie zou worden ingesteld. Vervolgens werd op 21 mei met de werving van de leden van de commissie bestuurscultuur gestart, die onafhankelijk van de provincie en politieke partijen en ondersteund door een extern bureau inzage in de meldingen zou krijgen. Tevens werd meegegeven: *“Daarnaast moeten 40 interviews inzicht geven in de bestuurscultuur in Limburg. Analyse en duiding van de meldingen en de interviews leiden tot het eindrapport van de commissie.”* Op 15 juni werd de samenstelling van de commissie bekendgemaakt in een brief aan Provinciale Staten.

Meerdere onderzoeken

Het afgelopen jaar werden nog meer onderzoeken gestart – door de Stichting IKL, door de gemeente Eijsden-Margraten, door het provinciebestuur en ook een enquête door Provinciale Staten. Ze verschenen voor afronding van dit onderzoek waardoor de commissie kennis heeft kunnen nemen van de conclusies.

De volgende conclusies zijn het vermelden waard. We geven ze weer in omgekeerde chronologische volgorde:

Bureau Necker van Naem kreeg opdracht onderzoek te doen in de gemeente Eijsden-Margraten waar de recentelijk vertrokken burgemeester voorzitter was van de raad van toezicht van IKL. Het onderzoek betrof de vraag naar ‘mogelijk machtsmisbruik’, gerelateerd aan bestuurscultuur en integriteit.

De conclusie van het bureau is:

“Het grote aantal meldingen dat binnenkwam bij het meldpunt onregelmatigheden laat zien dat er bij inwoners (soms grote) twijfels bestaan over de handelwijze van het gemeentebestuur. De meldingen gaan soms over pure integriteitsaspecten, maar veel vaker over handelingen of besluiten waar men het niet mee eens is en waarbij een integriteitskwestie wordt verondersteld om het eigen ongenoegen te onderstrepen.

Dat een aantal van deze meldingen ook door enkele gemeenteraadsleden werd ingediend, geeft aan dat ook in deze groep twijfels leven. Toch heeft onze screening van de meldingen geen aanwijzingen opgeleverd van bestuurlijke onregelmatigheden, integriteitsschendingen of machtsmisbruik.

Inwoners van Eijsden-Margraten kunnen er dus op vertrouwen dat het gemeentebestuur het algemeen belang vooropstelt. Toch zien we dat inwoners dat vertrouwen niet altijd hebben. Dat laatste is het grootste probleem in Eijsden-Margraten. De gemelde twijfels aan de integriteit van het gemeentebestuur zijn in veel gevallen door het gemeentebestuur zelf veroorzaakt. De meldingen laten zien dat bestuurlijke belangenafwegingen voor inwoners niet altijd even navolgbaar zijn en dat het afleggen van bestuurlijke verantwoording soms gebrekkig is.”

De emeriti hoogleraren Derksen en Ten Heuvelhof onderzochten tezelfdertijd de relatie tussen de subsidie gevende provincie en de subsidie ontvangende stichting IKL. Ze concluderen het volgende:

“Er is geen sprake geweest van belangenverstrengeling. De suggestie dat de heer Vrehen door de provincie bevoordeeld werd vanwege de CDA-connectie, is ongegrond. Er was geen reden om de drie CDA-gedeputeerden in de vraagstelling afzonderlijk te noemen.

Men kan de provincie in deze casus medeverantwoordelijk houden als burgers een schijn van belangenverstelling meenden te ontwaren. Hoe juist of onjuist het frame van de ‘vriendenrepubliek’ ook mag zijn, het is in ieder geval opvallend dat de provincie zo veelvuldig met een oud-gedeputeerde in zee is gegaan. En zich blijkbaar om het frame van de ‘vriendenrepubliek’ geen zorgen heeft gemaakt.

De provincie heeft vooral weinig gedaan. Op een enkel feit na (dat medewerkers van IKL bij bv’s van de heer Vrehen werden ingehuurd) was verspreid binnen het gouvernement eigenlijk alles wel bekend. Maar er bleek niemand te zijn die het geheel overzag.”

Daarvoor was een onderzoek verschenen van professor Goodijk over de relatie tussen het bestuur en de raad van toezicht van IKL. Dat ging niet over de relatie met de gemeente maar over de verknoopte relaties binnen IKL, waaronder die van de bestuurder en enkele opdrachtnemende partijen waar hij ook belanghebbende was.

Goodijk schrijft:

“Mijn hoofdconclusie die ik hieronder verder uitwerk, is dat er bij bepaalde handelingen, in ieder geval en vooral bij de overeenkomsten met Boswerkt B.V. en Polo B.V., inderdaad sprake is geweest van belangenverstrengeling van de bestuurder. Los van de goede intenties (‘dat het ook in het belang van IKL was’) zijn er grenzen van deugdelijke governance (namelijk het vermijden van – schijn van – belangenverstrengeling) overschreden. Bestuurder en RvT waren zich vanaf de start (zeg 2015) weliswaar bewust van situaties en handelingen waarbij sprake zou kunnen zijn van belangenverstrengeling, maar hebben daar onvoldoende op geacteerd.

De bestuurder had elke (schijn van) belangenverstrengeling moeten vermijden en voorkómen, en – ook bij twijfel – in ieder geval de voorgenomen handeling scherp(er) moeten agenderen (meldplicht) en ter goedkeuring voorleggen aan de RvT.

De RvT had zelf – ervan op de hoogte dat belangenverstrengeling voortdurend op de loer lag – veel scherper moeten toezien, afspraken maken (ook vastleggen) en grenzen stellen. Het ontbrak op het bestuurlijk niveau, maar ook binnen de IKL-organisatie, aan voldoende kritische tegenspraak en onderlinge dynamiek. Ook andere betrokkenen ‘lieten het een beetje gaan’, zo is mij gebleken.

Maar mede door een gebrek aan een goede verslaglegging en daarmee transparantie (over verklarende factoren, overwegingen e.d.) is de ophef uiteindelijk veel groter geworden dan nodig is geweest. Nu is er een – mijns inziens overdreven – beeld kunnen ontstaan van bestuurlijke ‘zelfverrijking’ en een ‘afwezige’ RvT die onvoldoende kritisch toezicht heeft gehouden op de gang van zaken bij IKL en veel ‘ondeugdelijke praktijken’ heeft toegelaten.”

2. Onderzoek naar bestuurscultuur

De commissie heeft in totaal 286 meldingen ontvangen van 144 melders.¹ Zij hecht eraan de melders te danken voor hun inbreng. De commissie merkt daarbij op dat diverse melders expliciet hebben aangegeven niet te weten of te kunnen weten of hun casus illustratief is voor ‘de Limburgse bestuurscultuur’. De melders vermoeden dat wel, maar zien hun informatie eerder als een puzzelstuk voor de commissie. De commissie leidt daaruit af dat lang niet alle melders beweren dat er iets grondig mis is in de Limburgse bestuurscultuur. Men heeft wel serieuze vermoedens of koestert tenminste argwaan. Andere melders zijn, zoals te verwachten, op dit punt stilliger, soms overtuigd van de discutabele inhoud van de door hen gemelde casus(sen).

Naast de analyse van de meldingen heeft de commissie tientallen gesprekken gevoerd. Soms met melders over specifieke casussen, dan weer met bestuurders of ambtenaren. In alle gevallen werd in het gesprek gereflecteerd op de Limburgse bestuurscultuur.

De commissie heeft uiteraard geen uitgebreide antropologische verkenning kunnen doen van de bestuurscultuur van de provincie Limburg, laat staan van een veronderstelde ‘Limburgse bestuurscultuur’ in alle lagen en delen van het Limburgse bestuur. Conform de opdracht heeft de commissie wel onderzoek kunnen doen naar het bestuurlijk handelen van Limburgse bestuurders van GS, PS, gemeenten, waterschap en deelnemingen, voor zover er sprake was of is van betrokkenheid van de Provincie Limburg op basis van meer dan veertig gesprekken, meer dan honderdvijftig meldingen, en alle daaruit volgende casuïstiek.

Ook heeft de commissie onderzoek gedaan naar het verloop van de functievervulling van politiek-bestuurlijke ambtsdragers in verschillende provincies om eventuele relevante verschillen in beeld te krijgen. Daarnaast is er een media-analyse uitgevoerd van berichtgeving over bestuursculturen, (vermoede) integriteitsschendingen en (mogelijk) machtsmisbruik.

Onderzoek moet leiden tot een conclusie, over een specifieke casus of over patronen. Sommige normen om zo’n conclusie op te baseren zijn duidelijk. Met name het recht en het principe van rechtsstatelijkheid bieden een stevig richtsnoer. Het strafrecht is een duidelijke en vaak harde begrenzing. Dat betekent ook dat de commissie van meet af aan bestuurlijk handelen dat strafrechtelijke verdeningen rechtvaardigt, heeft willen melden aan de daarvoor relevante instanties: de (waarnemend) gouverneur en het Openbaar Ministerie.

Dat is naar het oordeel van de commissie in geen van de bij de commissie gemelde gevallen nodig gebleken. In één geval heeft een melder zelf aangifte gedaan, bleek uit mediaberichten. Dat gebeurde op een moment dat de commissie nog bezig was de casuïstiek te onderzoeken en te bestuderen. Het betreft het faillissement van Topsport Limburg. De commissie heeft zelf geen gegevens gevonden die geleid zouden hebben tot het doen van aangifte (via de CdK).

¹ Van hen hebben 38 meer dan één melding gedaan, onder wie vijf meer dan tien.

Uit de 286 meldingen door 144 personen lijken naar de mening van de commissie geen echt nieuwe of nog onbekende zaken naar voren te zijn gekomen. Ook dat is een belangrijke conclusie. Veel meldingen betreffen zaken die van tevoren al waren aangebracht bij en beslecht door aangewezen instanties, bepaalde zaken zelfs tot en met de Raad van State. Een aantal zaken was bekend via de media of onderdeel van democratische besluitvorming. Sommige meldingen waren naar het oordeel van de commissie pogingen om alsnog het gelijk te halen, dan wel het belang veilig te stellen. En in een enkel geval ging het om openbare informatie waar de commissie op werd gewezen.

De volgende stap is te bezien of in de meldingen feiten naar boven zijn gekomen die nieuw zijn dan wel een ander licht op de zaak werpen. De commissie is daarom in bepaalde gevallen opnieuw in de materie gedoken en heeft gesprekken gevoerd, ook al was in voorgaande onderzoeken niet op misstanden gestuit. Het leidde tot verdere inkleuring van de analyse en conclusies.

3. Bestuurscultuur in het onderzoek

De opgave van de commissie was een ‘foto’ te maken van de Limburgse bestuurscultuur. Dat begrip ‘bestuurscultuur’ wordt anno 2021 opmerkelijk veel gebruikt. In de politiek en daarbuiten. Niet alleen in Limburg, zoals de hierboven beschreven debatten en onderzoeken aantonen, maar ook in Den Haag. Waar dat gebeurt, wordt de bestaande cultuur niet vaak positief geduid. Dus een pleidooi voor verandering – een ‘nieuwe bestuurscultuur’ – is impliciet gekoppeld aan bestuurscultuur als probleem.

Een oordeel over de bestuurscultuur zegt echter ook veel over vooronderstellingen of vooroordelen die – veelal van buiten – over die cultuur bestaan. Als in Nederland het woord ‘Limburgse bestuurscultuur’ valt, doet dat velen als vanzelfsprekend denken aan praktijken die het ‘Hollandse’ daglicht slecht verdragen. Reden te meer voor de commissie om iets te zeggen over het begrip bestuurscultuur.

Elke cultuur kent vormen van rechtvaardiging voor specifiek gedrag en keurt ander gedrag juist stellig af, of verklaart het zelfs tot taboe. Een normatieve beoordeling van bestuurlijk gedrag is daarom geen kwestie van objectiviteit en neutraliteit, maar een uiting en manifestatie van bepaalde opvattingen. Die opvattingen kunnen van binnen of buiten die cultuur afkomstig zijn, maar neutraal zijn ze nooit.

De commissie heeft theoretische concepten van (bestuurs)cultuur verkend, maar heeft weloverwogen niet gewerkt met een vooraf vastgesteld normatief concept. De commissie was onbevooroordeeld en is alle gesprekspartners open tegemoet getreden, nieuwsgierig naar hun opvattingen en ervaringen.

Vandaar dat de commissie zich eerst de open vraag heeft gesteld of er wel een bijzondere bestuurscultuur is in Limburg, die afwijkt van de bestuurscultuur in de rest van Nederland. Is er in het Limburgse bestuur met andere woorden sprake van omgangsvormen, gebruiken en aanverwante gedragspatronen, die afwijken van wat elders in het land gebruikelijk en geaccepteerd is?

Spanning tussen bestuurscultuur en integriteit

Bestuurscultuur is opvallend vaak gekoppeld aan kwesties van integriteit. Dat geldt zeker ook in de publieke aandacht voor wat de ‘Limburgse bestuurscultuur’ zou zijn. Opvallend daarbij is dat het begrip integriteit zelden een precieze definitie krijgt, terwijl allerlei vormen van politiek en bestuurlijk handelen wel als schendingen van integriteit worden aangemerkt. Ook de brief waarin waarnemend gouverneur Remkes het onderzoek aankondigde, sprak van “*recente integriteitskwesties*”.

De relatie tussen bestuurscultuur en integriteit wordt aan de ene kant vaak gelegd en vanzelfsprekend gevonden, maar is aan de andere kant ook problematisch. Elke cultuur kent normen die aanvaardbaar gedrag definiëren, legitimeren en soms ook voorschrijven. Daartegenover definieert elke cultuur ook handelen en gedrag die onaanvaardbaar zijn en negatief worden gesanctioneerd. Omdat culturen echter van elkaar verschillen, kent ook integriteit geen universele, altijd geldende definitie. Evenmin is er een uitleg van integriteit die wetmatig op iedere situatie van toepassing kan worden verklaard en tot een logisch daaruit volgende oordeel leidt.

Dat neemt overigens niet weg dat ‘integriteit’ en ‘integer handelen’ een bijzondere relatie hebben met macht en machtsuitoefening – in alle culturen. Elke cultuur definieert mede wat de machthebber mag doen en wat niet; elke cultuur formuleert mede verboden inzake machtsmisbruik, legt aan de machthebber beperkingen op en formuleert normen inzake verstandig en rechtvaardig handelen. Dat gebeurt soms buitengewoon stellig vanuit een sluitend perspectief, soms meer naar geval of situatie.

In een politiek-bestuurlijke context gaat het bovendien per definitie om macht en om machtsuitoefening met bijzondere middelen, zoals het geweldsmonopolie van de overheid en de belastingheffing. In een democratische rechtstaat zijn die middelen noodzakelijk om recht tot gelding te brengen en de vrijheid en veiligheid van de burger te beschermen. Tegelijkertijd is het recht normerend voor de inzet van deze middelen. Voor bestuurders gelden de wet en beginselen van behoorlijk bestuur. En niet voor niets moeten gedeputeerden, Statenleden, maar ook ambtenaren een ambtseed afleggen. De inhoud ervan maakt duidelijk dat ze een bijzondere verantwoordelijkheid hebben en daaraan gehouden zijn. Dat is de tegenhanger van het feit dat aan bestuurders en ambtenaren handelen is toegestaan dat burgers verboden is.

De politiek en het openbaar bestuur hebben een van alle burgers en organisaties afwijkende positie. Politiek bestuur is altijd ook machtsuitoefening en politiek bestuur benadeelt en bevoordeelt per definitie met zijn beslissingen burgers. Politiek bestuur kan niet iedereen te vriend houden.

Het recht maakt machtsuitoefening mogelijk en begrenst deze. Subsidies kunnen worden verhoogd of verlaagd, deelnemingen kunnen worden aangegaan of losgelaten, ambities verhoogd of verlaagd. Dat zijn legitieme politieke keuzes die tot stand komen onder voorwaarde dat de volksvertegenwoordiging ermee instemt.

Maar wat in het domein van de politiek geoorloofd gedrag is of juist niet, is aan de politiek om te beoordelen. Dit rapport kan wel bijdragen aan dat oordeel en aan de door gouverneur Remkes beoogde *“bouwstenen voor doorontwikkeling van bestuurscultuur”* en *“herstel van vertrouwen”*.

4. Bevindingen van het onderzoek

De commissie heeft gesprekken gevoerd, meldingen geanalyseerd, functieverloop van politiek-bestuurlijke ambtsdragers vergeleken en een media-analyse uitgevoerd.² De belangrijkste bevindingen volgen hieronder.

Bestuurscultuur in Limburg

Verskillende gesprekspartners zijn ervan overtuigd dat er in Limburg sprake is van een eigen cultuur die ook doorwerkt in de bestuurscultuur. Dat zou dan een katholieke monocultuur zijn en daarvan afgeleid een bestuurscultuur waarin één politieke partij lang heeft gedomineerd. Andere kenmerken zijn: sterke dwarsverbindingen tussen maatschappij, politiek en bestuur, beperkte tegenspraak, gevoeligheid voor hiërarchie, veel dubbelfuncties. Kernachtig: de formele en informele netwerken liepen en lopen door elkaar en worden nog altijd te veel en te vaak vermengd.

Anderen betwijfelen of dit anno 2021 nog wel opgeld doet. Er zijn bovendien nogal wat provinciale verschillen, bijvoorbeeld tussen Zuid- en Noord-Limburg, waarbij het noorden meer ‘Hollandse’ kenmerken krijgt toegedicht volgens sommige gesprekspartners. En meer in het algemeen heeft ook in Limburg de secularisering ingrijpende gevolgen gehad. Ook stellen gesprekspartners dat de bestuurscultuur de afgelopen jaren sterk is veranderd: meer polarisatie en een antagonistische parlementaire cultuur. Maar gebleven is een sterke gevoeligheid voor het thema ‘integriteit’. Daarbij wordt gewezen op de vele activiteiten en procedures die zijn ontwikkeld om integriteitsschendingen te voorkomen. Meer dan elders, zeggen sommigen.

Er is met andere woorden geen eensluidende opvatting met betrekking tot het ‘anders zijn’ van en in Limburg. Geen van de gesprekspartners toonde zich op dit punt pessimistisch of somber over de toekomst en over het vermogen problemen op te lossen.

Rolinvulling en transparantie

De taken van de provincie, lopend van toezicht tot beleid en regelgeving, tot uitvoering en financiering, kunnen met verschillende ambities worden vervuld. De provincie Limburg heeft, zeker sinds 2015, gekozen voor een activistische taakopvatting. Maar al voor die tijd werd de betrokkenheid van de provincie beïnvloed door de ruime beschikbaarheid van middelen, verkregen door de verkoop van nutsbedrijven in 2009.

De provincie wordt als een rijke instantie gezien waar veel te halen valt. Regelmatig valt de term ‘provincie als pinautomaat’. Daarbij valt te beluisteren dat zeker Zuid-Limburgse gemeenten met grote regelmaat en gretigheid gebruik maken van die rijkdom. Er wordt een historisch verband gesuggereerd met de sterke verzorgingsstructuur rondom de mijnen en de getoonde afhankelijkheid na de mijnsluitingen. De provincie als pinautomaat staat zo in een traditie.

² Zie de bijlage voor een uitvoerig verslag van het onderzoek.

Het activistische karakter van het provinciebestuur komt ook tot uitdrukking in de combinatie van rollen die op beleidsterreinen worden vervuld en de bestuursstijl die wordt gekozen. Vele gesprekspartners wijzen op de talrijke vormen van publiek-private samenwerking, op de vele ‘verbonden partijen’. Daaruit volgt governance die complex is en de moeizame organisatie van betekenisvolle en effectieve ‘checks and balances’. Dat is bijvoorbeeld duidelijk bij Maastricht Aachen Airport.

In diverse meldingen en gesprekken is de steen des aanstoets dat de provincie, en soms ook gemeenten, verschillende rollen vervult (rolvermenging), die elkaar ook nog eens bijten (rolconflicten). Soms wordt door alle bomen het bos niet meer gezien. Volgens de gesprekspartners komt dit het Limburgse openbaar bestuur niet ten goede. In ieder geval wekt het vaak een verkeerde indruk, zeker waar diverse betrokkenen van dezelfde politieke partij zijn.

Veel meldingen van burgers gaan over het gebrek aan transparantie van overheden en bestuurders. Ook melden inwoners dat hun klachten over politieke ambtsdragers niet gehoord worden en dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd. Soortgelijke meldingen gaan ook over het niet goed omgaan met informatie. Enkele melders voelen zich benadeeld vanwege vermoede geheime afspraken door een bestuurder. Zij vinden dat zij door de overheid niet goed worden geïnformeerd.

Verder zijn er meldingen over de beïnvloeding van externe onderzoekers om uitkomsten te krijgen die voor de bestuurder passend zijn. Na een integriteitsmelding bij een gemeente zeggen melders weinig of niets te horen over de resultaten. Als zij een instantie hoger gaan naar de provincie, krijgen zij ook geen gehoor. Dat voedt het onbegrip en wantrouwen.

De commissie heeft echter op basis van de meldingen en gesprekken niet kunnen vaststellen dat wet- en regelgeving niet zijn nageleefd, of dat er feitelijk sprake is geweest van schending van integriteitscodes. Op basis van diverse bestudeerde documenten, data, analyses en gesprekken blijkt ook niet dat er de afgelopen tien jaar in Limburg meer integriteitsschendingen zijn geweest dan elders.

Daaraan moet worden toegevoegd dat menig respondent de indruk heeft dat als gevolg van framing door de media het aantal integriteitskwesties groter wordt gemaakt dan het in werkelijkheid is. Het is volgens hen moeilijk van dit (Limburgs) imago af te komen.

De commissie heeft de Nationale Ombudsman gevraagd naar diens ervaringen met de provincie. Uit de analyse van klachten bij de Nationale Ombudsman komt geen opvallend beeld van Limburg naar voren. Limburg scoort niet slechter dan andere provincies (al is dat een schrale troost).

Het onderwerp van betekenisvolle ‘checks and balances’, openheid en transparantie vraagt volgens de commissie meer aandacht van het lokaal en provinciaal bestuur. Want de zwakte ervan of het gebrek eraan doet bij veel melders het vermoeden ontstaan dat allerlei zaken niet in de haak zijn. Daarmee is op zijn minst sprake van een serieus reputatie- en communicatieprobleem. Het zal een zaak van de lange adem en geduldige institutionele actie zijn dit weg te nemen.

Sturen met geld

Een deel van de meldingen betreft vermoedens dat de provincie op een oneerlijke manier stuurt met (subsidie)geld. Voorbeelden zijn het veranderen van de subsidievoorwaarden, het bewust niet hanteren van de normale regels en het oneigenlijk druk zetten door te dreigen met het intrekken van de subsidie. Zo ervaren sommige gesprekspartners dat. Enkele melders gaven zelfs aan persoonlijk onheus bejegend te zijn en zich onder druk gezet te hebben gevoeld. Dat ging soms gepaard met vermoedens dat het ‘wel of niet behoren tot de incrowd’ of ‘onderdeel zijn van het informele netwerk’ van invloed was geweest op zowel politieke keuzes als bejegening.

De commissie is nadrukkelijk van opvatting dat een oordeel over de besteding van publiek geld is voorbehouden aan de politiek. Gesubsidieerde partijen dienen dat te respecteren en vanuit die gedachte verantwoording af te leggen over de besteding van toegekend publiek geld. Als dat niet of niet adequaat gebeurt, kan dat consequenties hebben voor de subsidieverstrekking.

De commissie wijst erop dat het veranderen van regels en doelstellingen, bijvoorbeeld met betrekking tot subsidies, ook het gevolg kan zijn van politieke keuzes van partijen en bestuurders. Kiezen voor landbouw in plaats van natuur is als zodanig geen machtsmisbruik. Kiezen voor minder subsidies aan sport en cultuur evenmin. De manier waarop dat gebeurt is wel van belang, ook voor de acceptatie door betrokkenen. Maar bovenal omdat er sprake moet zijn van behoorlijk bestuur.

Zeker in een context waarin er een langjarige relatie bestaat tussen de ontvanger van een subsidie en de verstrekker, luistert dit nauw. Voorspelbaar en betrouwbaar gedrag moet onlosmakelijk onderdeel zijn van overheidsoptreden. Maar de commissie heeft niet kunnen vaststellen dat puur persoonlijke opvattingen en voorkeuren, dan wel willekeur, de doorslag hebben gegeven bij de toekenning van individuele subsidiebesluiten.

Ons kent ons

De commissie beluistert in de gesprekken dat er een beeld bestaat dat in Limburg sprake is van een gesloten circuit van benoemingen en bevoordeling langs eenzijdige partijpolitieke lijnen. Dat zou een uiting zijn van een ‘ons-kent-ons’ cultuur van ‘elkaar de bal toespelen’ waarbij vooral het CDA wordt genoemd.

De data-analyse die de commissie heeft uitgevoerd naar het komen en gaan van politieke ambtsdragers, laat echter zien dat Limburgse politici en bestuurders gemiddeld even lang in dezelfde politieke functie zitten als hun collega's in andere provincies. Wel toont de analyse dat in Limburg politici langer aaneengesloten verschillende politieke functies vervullen. Net als collega's in Zeeland en Gelderland ‘stapelen’ ze meer politieke functies. Uniek Limburgs is het dus niet. De commissie was naar aanleiding van de gesprekken ook benieuwd naar de hoeveelheid en frequentie van ‘nieuw bloed’ in politiek-

bestuurlijke functies in Limburg. Afkomst, ervaring en doorstroom van burgemeesters in Limburg laat dan zien dat twee derde van de Limburgse burgemeesters in Limburg geboren is. Ter vergelijking: in Groningen en Zuid-Holland is dit minder dan de helft.³ Van deze in Limburg geboren burgemeesters heeft ruim 80% alleen in Limburg politieke ervaring opgedaan. Ook hiervoor geldt dat in andere provincies dit percentage flink lager ligt. Limburgse Statenleden combineren deze functie relatief vaak met andere politieke functies. Dus in dit opzicht klopt het beeld van een provincie bestuurd ‘voor en door’ Limburgers wel.

De meldingen over ervaren bestuurlijke druk in dossiers gaan vaak over gedeputeerde van Financiën Koopmans. Ook wordt gesproken van informele CDA-relaties tussen provinciale ambtenaren en hun bestuurders. Verschillende meldingen hebben daarnaast betrekking op (het vermoeden van) de eigenhandige selectie van personen door gedeputeerde Koopmans om functies te vervullen dan wel activiteiten te verrichten in of voor gesubsidieerde instellingen teneinde persoonlijke opvattingen door te drukken. De commissie heeft geen aanleiding gevonden om hier nader onderzoek naar te plegen. Wel heeft de commissie kunnen vernemen dat meer recentelijk (a) de interne organisatie is veranderd en (b) dat vanuit die organisatie met nieuwe bemensing bewust steviger wordt gehandeld en meer tegenwicht wordt geboden.

Vermoede voorkeursbehandelingen

Verreweg de meeste meldingen betreffen thema's waarbij CDA-politici elkaar de bal zouden toespelen. Dat wordt verklaard uit de veronderstelde dominantie van het CDA en de vele maatschappelijke bestuursfuncties die partijleden bekleden. Er wordt gerefereerd aan *“onderonsjes waarbij informeel en niet transparant zaken worden gedaan”* tussen CDA-bestuurders bij de provincie en de gemeenten, en de maatschappelijke organisaties die door hen worden gefinancierd.

In de gesprekken werd hier vaak aan toegevoegd: *“Het zal juridisch wel kloppen, maar het voelt als of er iets niet in de haak is.”* Het merendeel van die meldingen is afkomstig van en gaat over gemeenten en de veronderstelde betrokkenheid van lokale bestuurders bij de volgende zaken: ondoorzichtige inhuur en inkoop waarbij de aanbestedingsregels niet goed gevolgd zouden zijn, begunstiging bij het verlenen van vergunningen, ondoorzichtige benoemingen, het vooropstellen van een persoonlijk belang, de keuze van bepaalde nevenfuncties en betaalde werkzaamheden door voormalig politieke ambtsdragers (draaideurbenoemingen).

De meeste meldingen over dit soort zaken betreffen het fysieke domein. Het gaat dan doorgaans over vermoedens van bevoordeling door bestuurders van familie, vrienden en bekenden bij transacties met grond of onroerend goed, bij bestemmingsplanwijzigingen of besluitvormingstrajecten over bijvoorbeeld infrastructuurprojecten en bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De strekking van de meldingen is doorgaans: deze Limburgse bestuurders zouden de belangen van familie, vrienden of kennissen of die van bepaalde sectoren en actoren laten prevaleren boven het algemeen belang of de belangen van andere groepen. Concreet zouden bevoordeelde partijen bijvoorbeeld niet-marktconforme prijzen betalen, over voorkennis beschikken, geheime toezeggingen hebben of bestemmingsplanwijzigingen gemakkelijker gehonoreerd krijgen. Een enkele melding gaat over een bestuurder die zichzelf zou hebben bevoordeeld.

3 Groningen is gekozen vanwege de vergelijkbare geografische positie, Zuid-Holland vanwege het afwijkende Randstedelijke karakter.

In het fysieke domein komt de spanning tussen natuurontwikkeling of behoud van de landbouw meermaals terug. Meldingen inzake belangenverstrengeling bij grondtransacties betreffen in vrijwel alle gevallen transacties in het landelijk gebied. Deze gronden worden aangekocht of verkocht in het kader van de ecologische hoofdstructuur, natuurherstel, het verminderen van intensieve landbouw of voor de uitvoering van (infrastructuur)projecten. Ook de Ruimte voor Ruimte-regeling wordt vaak genoemd. Deze regeling is bedoeld voor agrariërs die hun intensieve veehouderij beëindigen: zij ontvangen een subsidie voor het afbreken van de stallen en de verloren gegane waarde van deze stallen. Deze subsidie wordt gefinancierd uit de opbrengst van de verkoop van bouw kavels en bouwtitels die elders in de provincie worden uitgegeven. Op deze manier wordt woningbouw in het buitengebied mogelijk. De Ruimte voor Ruimte-regeling is weliswaar een landelijke regeling, maar de provincie Limburg is net als andere provincies verantwoordelijk voor de uitvoering.

De meldingen met betrekking tot de Ruimte voor Ruimte-regeling betreffen meestal vermoedens van een onjuist gevolgd procedure of van bevoordeling van een partij.

Uit de meldingen en gesprekken met melders komt naar voren dat de Ruimte voor Ruimte-regeling een ingewikkelde regeling is, waarbij veel verschillende belangen en partijen betrokken zijn. De regeling vraagt bijvoorbeeld om een samenspel tussen gemeenten (gaan over het bestemmingsplan) en provincie (voert de regeling uit). Hier ontstaan soms verschillen van inzicht tussen twee bestuurslagen. Zeker voor leken is de regeling vaak lastig te doorgronden, wat bij melders een gevoel van ondoorzichtigheid (of negatiever: schijn van misstanden, belangenverstrengeling of bevoordeling) veroorzaakt.

Hierbij wordt ook vaak gemeld dat het CDA bij spanning tussen landbouw en natuur eerder voor het behoud van landbouw kiest dan voor natuurontwikkeling.

Veel meldingen in dit domein zijn afkomstig van omwonenden, die zich veelal benadeeld voelen door de gemeente of provincie. Ook zeggen veel melders dat omwonenden onvoldoende betrokken worden.

Aan de commissie is niet gevraagd om elke casus afzonderlijk te beoordelen. Wel heeft de commissie van meet af aan duidelijk gemaakt dat bij vermoedens van strafbare feiten of strijdigheden met wet- en nadere regelgeving hiervan melding zou worden gedaan bij de CdK en/of het OM. Ook is er in sommige gevallen al door andere bevoegde instanties uitspraak gedaan of niet tot nadere actie overgegaan.

Politieke rolinvulling en samenspel

Het samenspel tussen politieke ambtsdragers in GS was een veelvoorkomend gespreksonderwerp. Velen binnen en buiten het provinciehuis spraken met grote stelligheid over de dominantie van CDA-gedeputeerde Koopmans en de afwezigheid van tegenmacht van zijn collega's – ook van de gouverneur. Iets zou pas kans van slagen hebben als deze gedeputeerde daar zijn goedkeuring aan gaf.

De commissie heeft de indruk dat deze dominante positie is versterkt door personen in de omgeving van Koopmans die daarnaar gingen handelen. Daarmee is deze machtsverhouding ook werkelijkheid geworden. Velen sondeerden immers wat de opvatting van de gedeputeerde zou zijn. Daarmee had deze 'realpolitik' ook iets van een 'self-fulfilling prophecy'.

De commissie, zo dient beklemtoond te worden, heeft geen persoonsgericht onderzoek gedaan. De commissie merkt wel op dat in de gesprekken en meldingen vaak persoonlijke stijlkenmerken als relevante feiten inzake bestuurscultuur zijn aangedragen. Uiteraard heeft de commissie die niet kunnen waarnemen. Daarnaast worden deze een enkele keer ook weersproken. De commissie stelt vast dat gedeputeerde Koopmans kennelijk controversieel was, dat hem een stevige machtspositie werd toegedicht en dat gouverneur Bovens in de ogen van betrokkenen onvoldoende tegenwicht heeft kunnen of willen bieden.

In de ogen van de commissie is het overigens maar de vraag of dat de rol is die een CdK toekomt. Hij is weliswaar als voorzitter deel van het college en dus van het collegiaal bestuur, maar hij kan niet acteren als de leidinggevende van een gedeputeerde. Als benoemd ambtsdrager heeft hij geen programma en is geen politicus onder politici.

Als het gaat om de verhouding tussen PS en GS maken velen melding van een politieke cultuur van op de man spelen, vliegen afvangen, laatdunkende uitlatingen en onvoldoende informeren. Die politieke cultuur staat echter weer niet in een brede Limburgse traditie. De ontstane bestuurscrisis laat zich volgens de respondenten gedeeltelijk verklaren door uiteenlopende zaken als de extraparlamentaire bestuursvorm, maar ook door de onervarenheid van veel nieuwe Statenleden, het willen doorbreken van de macht van het CDA, de grote invloed van de media en de beperkte fysieke informele communicatie vanwege de beperkende coronamaatregelen.

De commissie begrijpt dat de bestuurscrisis, eerder dan de illustratie van een problematische bestuurscultuur, voor een belangrijk deel het gevolg was van een ‘perfecte storm’ waarin alles samenkwam in de tijd.

Rol van de media

Mede vanwege de vele kritische opmerkingen van respondenten besloot de commissie apart te kijken naar de rol die de media speelden.

Over de jaren heen blijkt er in het hele land een lichte toename te zijn in het aantal publicaties over mogelijke misstanden, integriteitsschendingen en machtsmisbruik. Dit valt tegelijkertijd niet direct te herleiden tot een toename van incidenten. Inhoudelijk gaan de beschreven misstanden vooral over persoonlijke bestuursstijl, financieel beleid en ambtelijk-bestuurlijk samenspel. Twee politieke partijen zijn het meest vertegenwoordigd in die mediapublicaties: VVD en CDA.

Uit het mediaonderzoek blijkt ook dat er zeer frequent wordt gepubliceerd over het thema integriteit en integriteitsschendingen met betrekking tot de provincie Limburg. NRC-Handelsblad is daarin onbetwist koploper en publiceert in absolute zin en verhoudingsgewijs het meest over kwesties in de provincie Limburg.

De commissie moet tegelijk ook vaststellen dat wat NRC-Handelsblad en andere (lokale) media als evidente integriteitsschending of bewijs van een ‘foute bestuurscultuur’ publiceren naderhand regelmatig niet door nader onderzoek wordt bevestigd en soms maanden later (summier) moet worden gerectificeerd.

Zo verscheen begin oktober in NRC de volgende rectificatie op een artikel van maanden daarvoor:

“In ‘CDA-ers stappen uit college Limburg’ (26/3, pagina 8) stond dat het schandaal rond landschapsstichting IKL draaide om “vriendjespolitiek, fraude en corruptie rondom de provinciale afdeling van de partij” [CDA]. Dat is niet juist. Het schandaal betrof de handelwijze van de toenmalige IKL-directeur. Die huurde personeel in via eigen bedrijven, gaf IKL-opdrachten aan zijn bedrijven en had een te hoog salaris. Ook hielpen partijgenoten bij de provincie een bu van hem bij het verkrijgen van opdrachten.”

Goodijk, die onderzoek deed naar de inrichting en het functioneren van de governance bij IKL, concludeerde dat bij ‘bepaalde handelingen’ sprake was van ‘belangenverstrengeling’ door de IKL-directeur, maar ook dat er een ‘overdreven beeld van bestuurlijke zelfverrijking was ontstaan’. Derksen en Ten Heuvelhof zagen geen belangenverstrengeling en vonden provinciale bevoordeling op basis van de CDA-connectie ‘ongegrond’.

Ook verscheen er medio oktober een cryptische tekst van de NRC-ombudsman over het spitwerk van zijn collega’s⁴, waarbij hij aangeeft dat de reeks publicaties van NRC-redacteuren een nauwelijks te ontwarren kluwen is.

Veel respondenten zijn (uiterst) kritisch over de rol van de media in het algemeen en NRC-Handelsblad in het bijzonder. Deze gesprekspartners zijn van mening dat er in plaats van gedegen onderzoeksjournalistiek eerder sprake is van journalistiek activisme. Men vindt dat bepaalde journalisten té betrokken en te nauw vervlochten zijn met de politiek. Er is geen journalistieke distantie, is de klacht. De rol van ‘incidenten-fluisteraar’ van een journalist past volgens de gesprekspartners niet bij de onafhankelijke en controlerende rol van de media ten opzichte van het politiek bestuur. Tijdens een aantal cruciale debatten was er volgens diverse gesprekspartners continu contact tussen een journalist en enkele volksvertegenwoordigers over de in de Staten gestelde vragen en de door de gedeputeerde gegeven antwoorden. In plaats van verslaggeving was sprake van beïnvloeding van het politieke proces, vertellen diverse respondenten.

Het gevolg hiervan is ook dat het imago van de provincie Limburg – wellicht ten onrechte – in een kwaad daglicht is komen te staan. De meeste respondenten zijn namelijk van mening dat het negatieve imago van de provincie Limburg te vaak berust op artikelen vol ‘vermoedens’ en ‘suggesties’ zonder stevige onderbouwing of bewijslast. De inhoud is te snel voor waar aangenomen. Gevolg: ‘trial by media’ met ingrijpende persoonlijke consequenties voor bestuurders en op termijn serieuze, negatieve gevolgen voor de institutionele legitimiteit van het bestuur in de provincie.

⁴ “Nog een onderzoek dat frappante feiten opleverde, maar meer overzicht had mogen bieden: het spitwerk van Joep Dohmen en Paul van der Steen in het Limburgse labyrint van politiek en zakenleven. Dat leverde al een reeks primeurs op. Maar deze week buitelden die verwarrend over elkaar, na de publicatie van een rapport (dat geen belangenverstrengeling vond maar wel sprak van een bestuurlijke cultuur van ‘wegkijken’). Dat rapport verscheen vrijdagavond te laat voor de krant – maar het online bericht dat Dohmen en Van der Steen erover maakten, verscheen ook maandag niet op papier. De auteurs waren toen al bezig met een reportage over pogingen het rapport af te zwakken (dinsdag), en een kritische analyse van de conclusies (woensdag). Het is logisch dat de verslaggevers die het best ingevoerd zijn in de materie, het rapport bekijken en analyseren. Bovendien blijft dit een bewegend doelwit: eerst dook een concept van het rapport op (met kritiek op NRC), daarna verscheen het definitieve rapport (zonder die kritiek), meteen volgde een controverse over interne druk om het signaleerde ‘wegkijken’ glad te strijken. Maar voor de lezer die alle eerdere stukken niet paraat heeft, is de kluwen dan nauwelijks meer te ontwarren. Dat online bericht erbij had geholpen, of een feitelijk overzicht van hoofdrolspelers en inhoud van het rapport. Niet om rekening te houden met Limburgse gevoeligheden, maar wel met die van lezers die een helder beeld willen van blik- en andere schade. Of het nu gaat om dino’s, Darwin of Limburgse gedeputeerden.”

Bovendien leidt de herhaling van het negatieve frame als vanzelf tot een ‘self-fulfilling prophecy’. Limburgse burgers, politici en bestuurders gaan ongemerkt geloven dat er sprake is van chronische integriteitsmanco’s en een verziekte bestuurscultuur. Dat leidde tot ambtelijke en bestuurlijke verkramping.

Het gouvernement meende, zo is de commissie duidelijk geworden, te opereren onder het vergrootglas van de media, hetgeen leidde tot een overmaat aan bestuurlijke aandacht voor beeldvorming met angst voor transparantie en openheid tot gevolg. In bepaalde gevallen werden Wob-verzoeken en bijbehorende journalistieke vragen zo omzichtig door het bestuur behandeld dat grote vertraging in de beantwoording het gevolg was, hetgeen weer leidde tot groeiend wantrouwen tussen betrokken partijen. De IKL-kwestie is daar een voorbeeld van.

5. Conclusies

In een democratie zijn macht en machtsuitoefening gebonden aan regels en verbonden met waarden. Sommige normen liggen duidelijk vast in de wet en nadere regelgeving. Andere normen en zeker ook waarden zijn abstracter van aard en dus gevoeliger voor interpretatie, en daarom onderwerp van maatschappelijk en publiek debat.

De commissie heeft een analyse gemaakt van de meldingen en conclusies getrokken over het voorkomen van systematische patronen in de meldingen en de gevolgen die daaraan juridisch dan wel politiek en bestuurlijk zouden kunnen worden verbonden.

Dit zijn de conclusies die de commissie op basis daarvan trekt:

- Een systematisch patroon van omvangrijke integriteitsschendingen heeft de commissie niet kunnen vaststellen. Evenmin zijn mogelijk strafrechtelijk vervolgbare handelingen aangetroffen.
- Wel was er sprake van machtsuitoefening door bestuurders die niet altijd getuigde van waarden als gematigdheid, proportionaliteit en terughoudendheid.
- Er werd in de praktijk onvoldoende tegenspraak geboden of weerwoord gegeven door vrijwel alle betrokkenen binnen en buiten het provinciaal bestuur.
- Bovenstaand kwam boven op een zwak ontwikkelde praktijk van betekenisvolle en effectieve ‘checks and balances’ binnen bestuursorganen en tussen bestuursorganen en daaraan verbonden partijen.
- Grote ambities gepaard met ruime financiële mogelijkheden aan de kant van de provincie hebben in die zwak ontwikkelde praktijk van ‘checks and balances’ geleid tot rolconflicten en wantrouwen over genomen besluiten.
- De beschuldigingen in de media vonden een vruchtbare voedingsbodem in een politiek klimaat waarin tijd en aandacht voor hoor en wederhoor ontbraken. Tegelijkertijd bleken beschuldigingen na nader onderzoek regelmatig ongegrond.
- Limburg heeft last van een imago, en van een zelfbeeld, dat niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid.

Een kwestie van cultuur en een kwestie van structuur dus.

De commissie voegt daaraan toe dat de positie van de burger, van belanghebbenden ten opzichte van het bestuur en ten opzichte van elkaar, wordt gehinderd door ingewikkeld gemaakte wet- en regelgeving. Veel burgers hebben het gevoel altijd achter de feiten aan te lopen. Onbegrip en wantrouwen gaan hand in hand. Veel kritiek op het handelen van het openbaar bestuur, leidend tot opmerkingen over de bestaande bestuurscultuur, is daarnaar terug te leiden. Duidelijke, begrijpelijke en navolgbare wet- en regelgeving kan dan soelaas bieden. Ook een duidelijke versterking in de rechtsbescherming die het recht – ook het bestuursrecht – de burger moet en kan bieden, is gewenst. Dat vergt eveneens noeste arbeid door Provinciale Staten en gemeenteraad, die de positie van de burger als onderdeel en object van beleid moeten bewaken en beschermen.

Het belang van die bescherming van de positie van burgers via goede en duidelijke regelgeving en beleid is niet te overschatten. Coalitie- en oppositiepartijen moeten het bestuur daarom confronteren met controle en tegenspraak. Als dat niet afdoende gebeurt, blijft het risico dat de burger politieke keuzes niet of verkeerd begrijpt, negatief oordeelt over de bestuurscultuur, of erger: in de verdrukking komt.

Vele melders zeiden expliciet niet te weten of de casus paste in een patroon. Ze vonden dat het aan de commissie is dat te beoordelen. Bij diverse meldingen was vooral sprake van een gevoel van onmacht jegens het bestuur en de ambtelijke organisatie: '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'.

De conclusies en oordelen van de commissie leiden tot een pleidooi voor meer en systematischer aandacht voor de inrichting van 'checks and balances', op papier en in de praktijk. Het organiseren en in praktijk brengen van macht en tegenmacht is van cruciaal democratisch belang en dat betekent tegenspraak organiseren en vooral tegenspraak waarderen. Democratie is immers niet het heersen van de meerderheid. Legitimiteit van bestuur vergt ook erkenning en herkenning van recht en belang van de minderheid. Tegenover elke vorm van macht moet daarom tegenmacht staan. Soms is tegenmacht hindermacht. Daar heeft het naar het oordeel van de commissie in voorkomende gevallen aan ontbroken.

Nederland kent een lange traditie van inschikkelijkheid, pacificatie en compromis, van netwerken en zuilen, van regenten en polderen, van middenveld en politiek bestuur, van onderhandeling en 'repressieve tolerantie'. Dat heeft ons veel gebracht. En tegelijkertijd heeft dat risico's. Te intensieve samenwerking en verbinding tussen diverse publieke en private partijen vereisen vergrote aandacht voor rolzuiverheid en de daarbij horende afstand.

Tegen deze achtergrond is ook in Nederland oordeelsvorming over integer handelen steeds meer in de aandacht gekomen. Dat geldt voor benoeming van bestuurders, voor toezicht op bestuurlijk gedrag, voor uitoefening van controle, voor verantwoordingsprocedures, voor sensitiviteit voor publiek-private samenwerking, voor handhaving en opsporing.

Aan politieke bestuurders mogen immers bijzondere eisen worden gesteld als het gaat om de toepassing van bevoegdheden en het voorkomen van machtsmisbruik. Het risico van een verkeerde inzet van macht ligt per slot van rekening altijd op de loer bij organisaties die werken op basis van een monopolie. Dat is niet alleen een kwestie van formele organisatie en democratische inbedding, maar ook een kwestie van stijl, gedrag en handelen.

Er zijn daarom speciale leergangen, functionarissen, procedures, processen, advisering en bedrijvigheid. Ook in Limburg. Dit is vanzelfsprekend en begrijpelijk. De staat moet aan strikte en stevige normen en grenzen worden gehouden. Dat is de kern van de democratische rechtsstaat. Maar de vraag waaraan een politiek bestuurder gehouden kan en moet worden, is daarmee nog niet eenduidig te beantwoorden. Zoals eerder vermeld, wat verstandig of rechtvaardig is, moet situationeel worden bekeken.

Om dit concreet te maken: diverse melders bestempelden betrokkenheid van wethouders bij besluitvorming over zaken waar familie of bekenden van de wethouder een belang in hadden, als niet integer. Met het oog op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling lijkt dat stempel logisch. In de wet staat dat een politieke ambtsdrager bij een aangelegenheid die hem of haar persoonlijk aangaat niet deelneemt aan de stemming. Daarbij tekent de commissie wel aan dat niet altijd duidelijk is wat onder ‘persoonlijk aangaan’ wordt verstaan, bijvoorbeeld bij de betrokkenheid van familieleden en bekenden. Jurisprudentie biedt in dezen soms houvast. Op zichzelf hebben wethouders en gedeputeerden namelijk ook een recht om aan de beraadslagingen deel te nemen en te stemmen.

Daar is een reden voor. Wethouders en gedeputeerden worden geacht onderdeel van de samenleving te zijn, via een ideologie of politieke opvattingen een visie te hebben op ‘het goede leven’, en die visie via meerderheidscoalities tot realiteit te maken. Ze leggen een eed af, waarin duidelijk staat dat ze geen tegenprestaties mogen ontvangen. Ze leggen een eed af dat ze naar eer en geweten zullen handelen. Als ze tegenprestaties ontvangen is dat een ambtsmisdrif, en als ze hun plicht niet goed vervullen, kunnen ze zonder tussenkomst van de rechter per direct uit hun functie worden gezet.

De hamvraag is dus wanneer politieke ambtsdragers van het recht te beraadslagen en te stemmen gebruik moeten (willen) maken en wanneer ze daarvan af moeten zien. Een eerste vereiste is dus een kritische blik, zodat (de schijn van) belangenverstrengeling voorkomen kan worden. Een eenvoudig advies is voorafgaand aan iedere vergadering aan de orde te stellen of er onderwerpen zijn waarbij een wethouder of gedeputeerde niet aan de beraadslagingen deelneemt en/of stemt. Nog voordat de zaak inhoudelijk aan de orde komt, is het verstandig te bespreken wat in dat specifieke geval voor de wethouder of de gedeputeerde verstandig is. Een collegiaal advies moet op dit punt een kritisch advies zijn. Gedragcodes kunnen voorzien in mogelijkheden met derden over dergelijke lastige situaties te overleggen en te bespreken hoe met dilemma’s om te gaan.

In de raad en in de Staten worden bestuurders niet alleen beoordeeld op hun daden maar ook op de wijze waarop ze resultaat boeken. En vertrouwen kan zonder opgaaf van redenen worden opgezegd. Integriteit is daarbij een heikel onderwerp. De commissie geeft mee dat onderscheid gemaakt kan worden tussen ‘Gesinnungsethik’ en ‘Verantwortungsethik’. Bij de eerste telt de bedoeling, bij de tweede het feitelijk handelen. De commissie adviseert voor de tweede te kiezen en die expliciet onderdeel te maken van genoemde procedures, adviezen, leergangen en gesprekken. Aanspreken van elkaar is het meest effectief wanneer dat berust op zaken die feitelijk dan wel tastbaar zijn en niet op oordelen over intenties.

Het openbaar bestuur is gebaat bij zelfbeheersing en matiging en functioneert beter met ruimte voor reflectie en ruimte voor tegenspraak. Niet alleen in de relatie met Provinciale Staten of de gemeenteraad. Een sterk en professioneel ambtelijk apparaat – in al zijn variëteit – dat weerwoord geeft, is daarvoor ook een belangrijke voorwaarde.

Kern van de democratie is de bescherming van de minderheid in een pluralistische samenleving. Controle van het politieke bestuur is ook geïnstitutionaliseerd wantrouwen voor en door die minderheden. Dat wantrouwen geldt echter primair de ambtsdrager in functie en niet de persoon, het individu. Hoogste doel van democratische controle is niet het kunnen wegsturen van een bestuurder, maar de uitoefening van een democratische plicht zelf. Dat geldt ook voor de media.

Het politieke debat kan alleen worden gevoerd op grond van het principiële uitgangspunt dat in de politiek geen vijanden, maar alleen tegenstanders bestaan – tegenstanders die in de toekomst ook bondgenoten kunnen worden. Dat betekent dat die tegenstander ook gelijk kan hebben. Anders is een debat immers zinloos. Een debat dat eindigt met vertrouwen op basis van gedegen antwoorden, is ook een vorm van goede controle. De commissie wenst Limburg die democratische controle toe.

6. A propos: engelen bestaan niet

Als er van buiten Limburg wordt gesproken over ‘de Limburgse bestuurscultuur’, gebeurt dat vaak in een nauwelijks verhulde, negatieve zin. In Limburg zou – meer dan in de rest van Nederland – sprake zijn van integriteitsschendingen, van bevoordeling van partijgenoten, van nauwe verbindingen tussen marktpartijen en politieke bestuurders, van gesloten circuits met nepotisme in benoemingen, zelfs van corruptie. Maar ook binnen Limburg bestaat een zelfbeeld van een bijzondere provinciale bestuurscultuur die niet alleen geënt is op regiospecifieke tradities en folklore, maar eveneens minder positieve elementen kent.

De oude tegenstelling tussen het katholieke zuiden en het protestantse Holland lijkt zo tot op de dag van vandaag te bestaan en soms te worden gecultiveerd. Daarbij kan naar de mening van de commissie ook worden aangetekend dat de veronderstelde ‘Limburgse bestuurscultuur’ zich niet alleen verzekerd mag weten van een opmerkelijk intense media-aandacht, maar dat tegelijkertijd de diagnose van het bestaan van een specifieke ‘Limburgse bestuurscultuur’ minstens ten dele het gevolg is van deze media-aandacht.

Naar de mening van de commissie zijn het beeld van Limburg en de werkelijkheid in Limburg echter geen afspiegelingen van elkaar, maar ook te duiden als een product van medialogica en narratieve framing. De politiek neemt dit beeld vaak zonder kritiek en nader onderzoek over en gebruikt het als ammunitie voor de op tegenstanders gerichte wapens.

Tegelijkertijd heeft de commissie niet kunnen vaststellen dat wat in Limburg politiek en bestuurlijk gebeurt, sterk afwijkt van wat in de rest van Nederland gebruikelijk is. Het verschil tussen ‘de Limburgse bestuurscultuur’ enerzijds en andere bestuursculturen in Nederland anderzijds is naar het oordeel van de commissie niet groter en betekenisvoller dan de verschillen tussen bestuursculturen van de onderscheiden bestuurlijke lagen en actoren in de provincie Limburg als geografische eenheid.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er in Limburg geen sprake is van onregelmatigheden en bestuurlijk afwijkend gedrag. De commissie heeft toch ook in een aantal gevallen de wenkbrauwen gefronst, vraagtekens gezet en zelfs afkeurenswaardige verhalen gehoord.

Als om een foto wordt gevraagd, kan de commissie worden gezien als fotograaf. De commissie heeft scherp in beeld proberen te krijgen wat er speelt. Maar in dit verhaal spelen beeld, zelfbeeld en imago een belangrijke rol. Daarom allereerst een kwestie die niet onderbelicht mag blijven.

In gesprekken met de commissie en in de tweede rapportage over het onderzoek extraparlamentair bestuur van de Universiteit van Tilburg komt naar voren welke invloed de lockdown heeft gehad op de politieke ontwikkelingen. Die context is van belang, omdat deze wezenlijk anders is dan die in andere tijden van politieke crisis. Gewoonlijk vinden debatten over grote kwesties – zeker die waarin bestuurlijke posities op het spel staan – plaats in een volle Statenvergadering. In die situatie hebben meerdere Statenleden invloed op het verloop van de vergadering, is er kans op bijsturing binnen fracties en tussen fracties. Nu moesten fractieleden en fractievoorzitters noodgedwongen thuis via het scherm volgen wat er op het gouvernement gebeurde. De politieke climax vond plaats tijdens de zogenaamde lockdowndebatten, waarin de normaal aanwezige parlementaire ‘dempingsmechanismen’ ontbraken. Omdat het gaat om bijzondere omstandigheden kan ook hier niet gesproken worden over een kwestie die typisch en cultuureigen aan Limburg is.

Een perfecte storm is geen terugkerend natuurfenomeen. De commissie ziet de huidige tijd niet als het oog van de storm, maar als een stilte na de storm, een moment van relatieve rust na een voor iedereen heftige periode. Het is zaak dat moment van rust optimaal te gebruiken voor reflectie.

Tot slot

Dat de commissie heeft moeten concluderen dat de provincie Limburg geen significant afwijkende bestuurscultuur heeft, is natuurlijk maar ten dele geruststellend. Iets wat in heel Nederland gebeurt, past kennelijk in de actuele staat van de Nederlandse bestuurscultuur. Dat maakt aandacht voor bestuurlijk handelen nog steeds relevant en urgent. Daarbij past uiteraard de kanttekening dat politiek ook het maken van ‘vuile handen’ is. Alleen al daarom zijn tegenmacht en hindermacht van groot gewicht.

Engelen bestaan niet. Ook niet in Limburg.

Bijlage

1. De aanpak van de commissie.....	29
2. Het meldpunt: melders en meldingen nader bekeken	35
3. Cultuur en bestuurscultuur van Limburg	39
4. Rolinvulling door de provincie, gemeenten en waterschap	43
5. Functioneren van politieke ambtsdragers	49
6. Omgaan met wet- en regelgeving door politieke ambtsdragers ...	59
7. Handelen van politieke ambtsdragers in het fysieke domein	63
8. Rol van de media.....	71
Literatuurlijst.....	75
Opdrachtomschrijving	77
Samenstelling commissie.....	82



1. De aanpak van de commissie

1.1. Inleiding

Voor de uitvoering van het Programma Bestuurscultuur⁵ heeft de provincie een onafhankelijke commissie ingesteld. De commissie bestaat uit drie personen met de volgende profielen⁶:

Een financieel-juridisch governance deskundige:	drs. A.P. Visser
Een bestuurskundig politicoloog:	prof. dr. P.H.A. Frissen
Een ervaren bestuurder c.q. topambtenaar binnen het openbaar bestuur:	mr. C.A. Nooy

Zij werken samen in de commissie vanuit hun eigen kennis en expertise.

De provincie heeft het Programma Bestuurscultuur gestart met een tweeledig doel:

1. Het in kaart brengen van mogelijke integriteitskwetsies, onregelmatigheden en bestuurlijk afwijkende gedragingen in het openbaar bestuur van Limburg in de periode 2011 tot 2021 en de lessen die daaruit te trekken zijn, inclusief bouwstenen voor een gewenste nieuwe bestuurscultuur.
2. Het in kaart brengen van de in de periode 2011 tot 2021 reeds getroffen maatregelen en best practices binnen de provincie Limburg, gericht op het bevorderen en waarborgen van een integer openbaar bestuur.⁷

Tijdens het programma is eenieder de gelegenheid gegeven om via het meldpunt bestuurscultuur vertrouwelijk melding te maken van bestuurlijk afwijkend gedrag, onregelmatigheden en andere zaken rondom integriteit en de schijn van belangenverstrengeling in de afgelopen tien jaar. Ook is de commissie meegegeven interviews af te nemen om te komen tot nadere duiding, reflectie en perspectief. Kort samengevat heeft de commissie de volgende activiteiten uitgevoerd⁸:

- Bestuderen van de meldingen die bij het meldpunt zijn binnengekomen.
- Afnemen van interviews.
- Bestuderen van documenten.
- Analyseren van het verloop en de functieroulatie van politieke ambtsdragers.
- Uitvoeren van een media-analyse.
- Analyseren en duiden van alle verzamelde informatie.
- Opstellen van een rapportage.

In deze bijlage worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

Dit hoofdstuk gaat in op de uitgevoerde activiteiten.

⁵ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Brief Start Programma Bestuurscultuur, 11 mei 2021.

⁶ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Selectie programma commissie bestuurscultuur en start onderzoek provinciaal bestuurlijk handelen inzake IKL-directeur, 15 juni 2021

⁷ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 11 mei 2021. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 15 juni 2021.

⁸ De commissie is hierbij ondersteund door bureau Berenschot.

1.2. Het meldpunt

Doel en proces meldpunt

In het kader van het onderzoek naar de bestuurscultuur heeft de provincie in mei 2021 een meldpunt geopend. Met dit meldpunt werd “*zowel extern (burgers, andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven etc.) als intern (Statenleden, bestuurders, ambtenaren) de gelegenheid gegeven vertrouwelijk melding te maken van bestuurlijk afwijkend gedrag, onregelmatigheden en andere zaken rondom integriteit en mogelijke belangenverstrengeling in de afgelopen tien jaren*”.⁹ De bedoeling van het meldpunt was eventuele patronen op het spoor te komen om de ‘Limburgse bestuurscultuur’ te kunnen begrijpen en te verklaren – niet om tot een oordeel te komen over alle ingebrachte meldingen.

Tot aan de installatie van de commissie zijn de meldingen ongelezen in bewaring genomen door de Clustermanager Concern van de provincie. Direct na de installatie van de commissie eind juni 2021 kreeg de commissie de codes van de elektronische postbus en daarmee inzicht in alle meldingen. Op 9 augustus heeft de commissie een persbericht uitgebracht om nogmaals het meldpunt onder de aandacht te brengen en de sluiting daarvan aan te kondigen voor 1 september 2021. De commissie heeft van de provinciale enquêtecommissie, die onderzoek doet naar mogelijke belangenverstrengeling van voormalig gedeputeerde Koopmans, enkele door haar ontvangen meldingen gekregen. De provinciale enquêtecommissie achtte deze meldingen van belang voor de commissie bestuurscultuur. Deze meldingen pasten niet binnen de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie zelf. Na toestemming van de melders heeft de commissie bestuurscultuur deze meldingen toegevoegd aan de database.

Omgang met de meldingen

De commissie bestuurscultuur heeft in totaal 286 meldingen ontvangen van 144 melders. Niet alle meldingen waren meteen even duidelijk. De commissie heeft daarom bij ongeveer 30% van de melders nadere documentatie opgevraagd. De meeste melders hebben hieraan gevolg gegeven. De commissie heeft anonieme meldingen en meldingen die buiten de scope van het onderzoek vallen, direct terzijde gelegd en niet verder bestudeerd.¹⁰ Het gaat hierbij om 43 meldingen van 39 melders. Alle andere meldingen zijn verder bestudeerd en geanalyseerd, waarbij in het bijzonder is gekeken naar bestuurlijk afwijkend gedrag, onregelmatigheden en zaken rondom integriteit en schijn van belangenverstrengeling. Hierbij is de commissie op zoek gegaan naar patronen die op het bestaan van een ‘Limburgse bestuurscultuur’ zouden kunnen wijzen. De commissie heeft geen persoonsgericht of forensisch onderzoek uitgevoerd. Verder is de commissie niet gevraagd een inhoudelijk oordeel te vellen over individuele meldingen.

⁹ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 15 juni 2021.

¹⁰ Buiten de onderzoeksscope vallen meldingen van vóór 2011, meldingen die niet over de provincie, de gemeenten en/of het waterschap in Limburg gaan en meldingen zonder enige bestuurlijke betrokkenheid.

Na overleg met de waarnemend commissaris van de Koning heeft de commissie over de behandeling van de meldingen het volgende afgesproken:

- De commissie informeert de (waarnemend) commissaris van de Koning wanneer de commissie in de meldingen mogelijk strafbare feiten tegenkomt.
- De commissie informeert de (waarnemend) commissaris van de Koning als de commissie stuit op meldingen over de integriteit van een college- of raadslid van een gemeente of een dagelijks of algemeen bestuurslid van het waterschap. De (waarnemend) commissaris van de Koning kan dan, als dat nodig of wenselijk is, contact opnemen met de burgemeester van de gemeente of de dijkgraaf.
- Als de commissie kennisneemt van een integriteitskwestie en twijfelt over de wijze waarop deze behandeld moet worden, raadpleegt de commissie de (waarnemend) commissaris van de Koning.

Gezien het grote aantal melders en meldingen heeft de commissie een selectie gemaakt van melders met wie de commissie in gesprek wilde gaan. Hierbij heeft zij de volgende criteria gehanteerd:

- Inhoud van de melding zou kunnen verwijzen naar een 'Limburgse bestuurscultuur'.
- Spreiding over bestuurslagen (gemeente, provincie, waterschap).
- Spreiding over de provincie (Noord- en Zuid-Limburg).
- Spreiding over type melders (ambtenaren, bestuurders, burgers).
- Spreiding over meldingen. In een aantal gevallen waren er verschillende meldingen over dezelfde gebeurtenis(sen). In die gevallen heeft de commissie een keuze gemaakt en met één melder gesproken.

In aanvulling op de meldingen heeft de commissie zich de vraag gesteld of er ook bij de Nationale Ombudsman klachten zijn binnengekomen over een 'Limburgse bestuurscultuur' en of er in dit verband bij de Nationale Ombudsman andere klachten uit Limburg binnenkomen dan uit andere delen van het land. De Nationale Ombudsman heeft de commissie vertrouwelijk inzicht gegeven in de klachten uit de periode 2019 tot 2021.

1.3. Interviews

De commissie heeft in aanvulling op de melders ook zelf personen benaderd voor een interview. Voor deze selectie heeft zij de volgende criteria gehanteerd:

- Bekend met het Limburgs bestuur.
- Betrokkenheid verspreid door de jaren heen (van 2011 tot heden).
- Uit verschillende bestuurslagen (gemeente, provincie, waterschap).
- Ook van buiten het Limburgs openbaar bestuur.
- Ervaren en nieuw, oud en jong.
- Spreiding over de provincie (Noord- en Zuid-Limburg).
- Van verschillende politieke gezindten.

De commissie heeft 49 gesprekken gevoerd met in totaal 53 personen. Bij enkele gesprekken waren twee genodigden aanwezig. De commissie heeft gesproken met:

- 21 melders (van (oud-)politieke ambtsdragers, ambtenaren tot burgers).
- 8 (oud-)gemeentebestuurders.
- 8 (oud-)provinciebestuurders.
- 6 Statenleden en 1 adviseur van Provinciale Staten.
- 8 provincieambtenaren/adviseurs van de provincie.
- 2 personen uit bedrijfsleven en maatschappij.

Bij de meeste gesprekken waren twee commissieleden en het secretariaat van de commissie aanwezig, bij enkele gesprekken één commissielid en het secretariaat. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een leidraad. Deze leidraden waren deels voor alle gesprekspartners gelijk en deels toegespitst op de gesprekspartner. Bij de melders werd vooral ingegaan op hun melding. Alle gesprekken kenden een vertrouwelijk karakter. Er zijn verslagen gemaakt voor uitsluitend intern gebruik.

1.4. Documenten

Verder heeft de commissie een groot aantal documenten bestudeerd (zie literatuurlijst). Een deel van deze documenten is aangereikt door de geïnterviewden.

1.5. Analyse verloop politieke ambtsdragers

Gaandeweg stelde de commissie de noodzaak vast van een verdiepende analyse van de functieroulatie en het verloop van politieke ambtsdragers en de mogelijke invloed hiervan op de bestuurscultuur in Limburg. Er zijn twee (data)analyses uitgevoerd.

De eerste analyse is verricht aan de hand van een dataset van Stichting Decentraaalbestuur.nl. Op basis van deze data zijn het verloop en de roulatie van politieke ambtsdragers binnen de provincie Limburg onderzocht in vergelijking met de andere provincies. Hierbij zijn de volgende zaken nader onderzocht: de gemiddelde leeftijd, de vertegenwoordiging van politieke partijen, het ‘stapelen’ van politiek-bestuurlijke functies en de doorlooptijd van één functie. De tweede analyse was uitsluitend gericht op het carrièrepad van burgemeesters. Er is gekeken naar het aantal jaren en waar zij werkzaam zijn geweest in een politiek ambt. Deze data zijn vergeleken met twee andere provincies, namelijk Groningen (als vergelijkbare provincie) en Zuid-Holland (als contrastprovincie).

1.6. Media-analyse

Onder meer in de gevoerde gesprekken werd de commissie gewezen op de mogelijke invloed van de media op de ‘Limburgse bestuurscultuur’ en in het bijzonder op de politieke verwikkelingen bij de provincie in april 2021. Daarom heeft de commissie besloten een media-analyse uit te voeren. Het doel is te kijken naar de rol van de media, de frequentiepatronen van publicaties en een inhoudelijke analyse van de publicatiepieken in de afgelopen tien jaar.

Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van een dataset verkregen via LexisNexis. In deze onafhankelijke database zijn tienduizenden (inter)nationale mediabronnen te vinden en kan doelgericht gezocht worden naar bepaalde publicaties.

Met behulp van LexisNexis is een databestand gemaakt van Nederlandstalige publicaties inzake integriteit en bestuurscultuur in Nederland in de afgelopen tien jaar. Er is gezocht met aan integriteit gerelateerde zoektermen, zoals bestuurscultuur, belangenverstrengeling en machtsmisbruik.

Op basis van dit databestand zijn twee analyses uitgevoerd. Allereerst een interprovinciale vergelijking, dat wil zeggen dat er is gekeken hoe de publicaties over en binnen Limburg zich verhouden tot die over en binnen de andere provincies. Vervolgens zijn de publicaties over en binnen Limburg inhoudelijk geanalyseerd en is gekeken naar de ontwikkeling door de jaren heen.

1.7. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de melders en de meldingen (op hoofdlijnen) die bij het meldpunt zijn binnengekomen. De commissie heeft op basis van haar belangrijkste bevindingen ervoor gekozen om te rapporteren aan de hand van de volgende overkoepelende thema’s, die naar boven kwamen in het onderzoek naar de meldingen, in de gesprekken en in de uitgevoerde analyses:

- Cultuur en bestuurscultuur in Limburg (hoofdstuk 3).
- Rolinvulling door provincie, gemeenten en waterschap (hoofdstuk 4).
- Functioneren van politieke ambtsdragers (hoofdstuk 5).
- Omgaan met wet- en regelgeving door politieke ambtsdragers (hoofdstuk 6).
- Handelen van politieke ambtsdragers in het fysieke domein (hoofdstuk 7).
- Rol van de media (hoofdstuk 8).

2. Het meldpunt: melders en meldingen nader bekeken

2.1. De melders

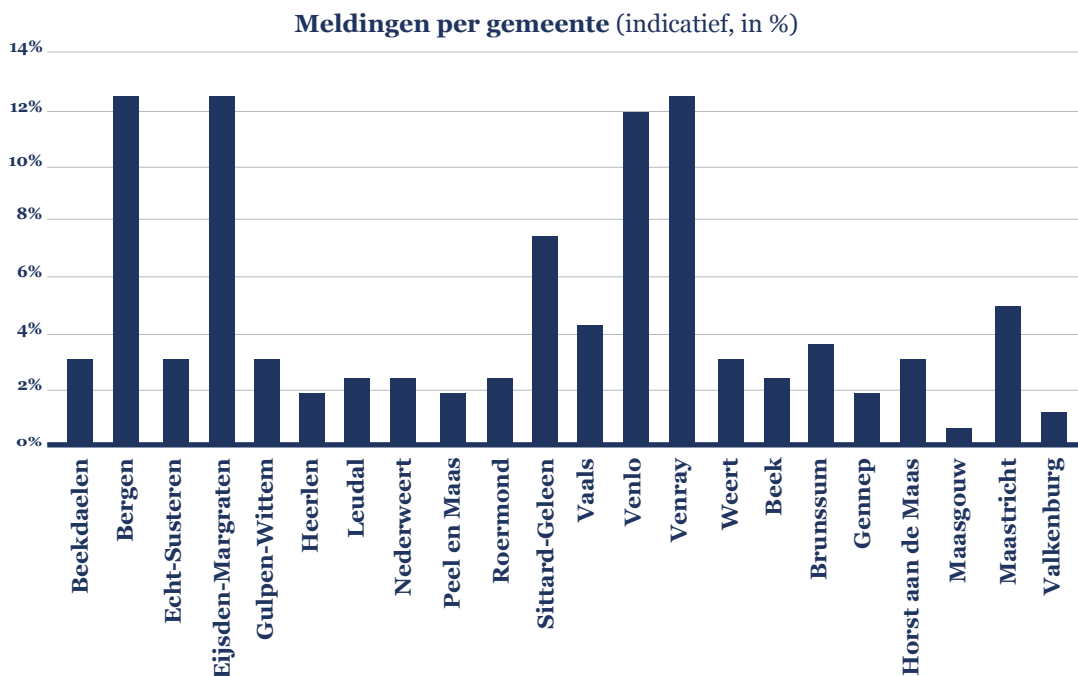
De commissie heeft in totaal 286 meldingen ontvangen van 144 melders; 38 melders hebben verschillende meldingen gedaan, van wie vijf meer dan tien. Het merendeel van de melders komt – voor zover de commissie daar inzicht in heeft – uit Limburg en maakt geen deel uit van de publieke sector in Limburg als politieke ambtsdrager of ambtenaar. Een tiental melders zegt mede namens een belangengroepering, actiegroep of belangenorganisatie melding te doen. Ruim dertig melders hebben of hadden een functie bij een Limburgse gemeente, de provincie of het waterschap. Bijna de helft van hen zijn (oud-)raadsleden. Het gaat hierbij verder om vier (voormalig) provincieambtenaren, vijf (voormalig) gemeentambtenaren en tot slot enkele (oud-)bestuurders van de provincie, gemeenten en het waterschap.

2.2. De meldingen

De afspraken van de commissie met de waarnemend commissaris van de Koning over de behandeling van de meldingen (zie paragraaf 1.2.) zijn als volgt verlopen:

- De commissie is bij de meldingen geen mogelijk strafbare feiten tegengekomen waarover de (waarnemend) commissaris van de Koning geïnformeerd moest worden. Wel heeft de commissie begrepen dat een melder zelf aangifte heeft gedaan.
- De commissie heeft geen aanleiding gevonden om de (waarnemend) commissaris van de Koning te informeren over specifieke meldingen die gingen over de integriteit van een college- of raadslid van een gemeente of een dagelijks of algemeen bestuurslid van het waterschap.
- De commissie heeft geen aanleiding gevonden om de (waarnemend) commissaris van de Koning te raadplegen, omdat de commissie twijfelde over de wijze waarop een mogelijke integriteitskwestie zou moeten worden behandeld. Wel is naar aanleiding van diverse meldingen over Topsport Limburg met de provincie overlegd over het al dan niet nader onderzoeken van deze casus (zie verder paragraaf 4.2.3.).

De commissie heeft de meldingen binnen de scope van het onderzoek langs drie lijnen geanalyseerd. In de eerste plaats is dit gebeurd naar gemeente en regio (Noord- of Zuid-Limburg). De meeste meldingen (45%) gaan over zaken die zich afspelen of hebben afgespeeld in een gemeente. Bijna 40% van de meldingen betreft de provincie en ruim 10% heeft betrekking op zowel een gemeente als de provincie. In een kleine 5% van de meldingen is het waterschap betrokken. De figuur op de volgende pagina geeft inzicht in de herkomst van meldingen naar gemeente.



Figuur 1. Meldingen per gemeente

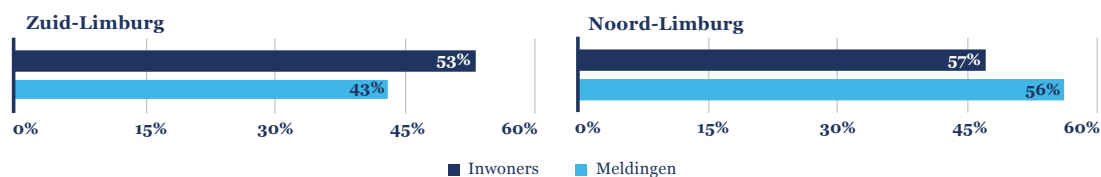
Circa tien gemeenten komen relatief vaak terug. Hierbij vallen de gemeenten Bergen, Eijsden-Margraten, Venray, Venlo en Sittard-Geleen op. Deze scores hebben grotendeels te maken met enkele specifieke factoren:

- De eerdergenoemde melders met veel meldingen. Dit heeft een groot effect op de aantallen in Venlo, Bergen en Sittard-Geleen.
- Toen het meldpunt werd geopend, speelde er een casus in Venray, namelijk de grondtransactie in het Loobekdal van toenmalig wethouder Loonen en de rol hierbij van voormalig dijkgraaf Driessen.
- Toen het meldpunt van de commissie werd geopend, was in Eijsden-Margraten net besloten ook een meldpunt te openen naar onregelmatigheden, integriteitsschendingen of belangenverstrengelingen. Veel daar gemelde zaken zijn ook bij het meldpunt van de commissie binnengekomen.
- De meeste gemeenten (Beesel, Kerkrade, Voerendaal, Landgraaf, Maasgouw, Meersen, Roerdalen, Simpelveld en Stein) worden niet of slechts enkele keren genoemd.

In het verlengde van de gemeenten is de herkomst van de meldingen geanalyseerd naar Noord- en Zuid-Limburg¹¹ en gerelateerd aan het aantal inwoners. Deze analyse is gemaakt omdat uit de gesprekken naar voren kwam dat er wellicht een cultuurverschil zou zijn tussen Noord- en Zuid-Limburg (zie hoofdstuk 3). Het aantal meldingen verschilt niet veel tussen Zuid- en Noord-Limburg. Het merendeel van de meldingen is afkomstig uit Noord-Limburgse gemeenten (56%). Dit terwijl daar procentueel gezien minder mensen wonen. Zoals hierboven geschetst kunnen veelmelders of meerdere meldingen over hetzelfde onderwerp hiervoor een verklaring zijn.

¹¹ Hierbij is de indeling van de veiligheidsregio's aangehouden.

%meldingen en %inwoners per regio



Figuur 2. Meldingen en inwoners naar regio¹²

In de tweede plaats zijn de meldingen geanalyseerd naar inhoudelijke thematiek. De commissie stelt vast dat relatief veel meldingen over de volgende thema's gaan:

Rolinvulling door overheden en handelwijze politieke ambtsdragers. Dit betreft onder meer meldingen waar de provincie en gemeenten verschillende rollen hebben die soms door elkaar lopen. Volgens deze melders krijgen de provincie dan wel gemeenten via een omweg op een niet transparante manier 'hun zin'. Dat gaat in tegen wat bijvoorbeeld belanghebbenden – zoals omwonenden – wensen. De politieke ambtsdragers van provincie, waterschap en gemeenten dienen hierbij volgens de melders niet het publieke belang. Een ander deel van de meldingen gaat over het samenspel tussen bestuur en volksvertegenwoordigers en tussen bestuur en ambtenaren. Meldingen betreffen grensoverschrijdende druk van bestuurders, het niet accepteren van tegenspraak, non-interventie of juist te veel interventie. Een deel van de meldingen van met name burgers gaat over 'de overheid' waar zij geen gehoor vinden, die in hun ogen niet goed kan uitleggen waarom bepaalde dingen wel of niet gebeuren. Ten slotte zijn er enkele meldingen over mogelijke overschrijdingen van wet- en regelgeving (zie verder hoofdstuk 4, 5 en 6).

Subsidieverlening. Hierbij gaat het onder meer over het verondersteld oneigenlijk gebruik van subsidiegelden – en het gebrek aan controle daarop –, het subsidiëren van projecten die niet doorgaan of de doelstellingen onvoldoende halen of het bevoordelen van familie, vrienden of kennissen bij het verlenen van subsidie. In enkele gevallen wordt aangegeven dat de provincie de subsidierelatie inzet als 'wapen' (zie verder hoofdstuk 4).

Het fysieke domein. Wat betreft inhoudelijke beleidsdomeinen gaan relatief veel meldingen over het fysieke domein en nauwelijks over bijvoorbeeld het sociaal domein. Het betreft meldingen over grondtransacties, projectontwikkeling, ruimtelijke ordening – bijvoorbeeld strijdigheden met het bestemmingsplan of toezeggingen om het bestemmingsplan wel of niet te wijzigen – en de aanleg van infrastructuur. Hierbij wordt een aantal keer specifiek de Ruimte voor Ruimte-regeling genoemd. Binnen het fysieke domein gaan relatief veel meldingen over vergunningverlening en toezicht en handhaving (zie verder hoofdstuk 7).

¹² Bron inwonersaantallen: Waarstaatjegemeente.nl (Bevolking totaal januari 2020 – veiligheidsregio's).

In de derde plaats zijn de meldingen geanalyseerd naar betrokkenheid van bestuurders en hun politieke kleur. De commissie valt op dat tientallen meldingen over CDA-bestuurders gaan. Hierna volgen enkele voorbeelden:

- CDA'ers die – in persoonlijk, familie- en/of zakelijk opzicht – in relatie tot elkaar zouden staan en elkaar zaken zouden toespelen, met als gevolg een veronderstelde machtsconcentratie van het CDA door alle bestuurslagen heen (gemeenten, provincie, waterschap).
- Inhuur van CDA'ers door het provincie- en/of een gemeentebestuur. Bijvoorbeeld door opdrachtverlening aan ondernemingen van oud-CDA-bestuurders of waar CDA'ers werkzaam zijn.
- Invloed van het CDA in de ambtelijke organisaties van de provincie en enkele gemeenten. Ambtenaren die hun politieke positie binnen het CDA in hun eigen voordeel lijken te gebruiken.

Een enkele keer worden in de meldingen bestuurders genoemd van de VVD, SP, PVV en lokale partijen.

3. Cultuur en bestuurscultuur van Limburg

3.1. Inleiding

Relatief veel gesprekspartners hebben de commissie gewezen op de bijzondere (ontstaans)geschiedenis van de provincie Limburg. Zij hebben een doorleefd gevoel van de bijzondere Limburgse historie. Zij zijn ervan overtuigd dat in Limburg de eigen cultuur(historie) doorwerkt in de bestuurscultuur.

3.2. Historische context

Op 11 mei 1867 is het verdeelde Limburg toegevoegd aan Nederland en verkreeg het de provinciale status. Het jaar 1867 is daarmee het geboortjaar van de provincie Limburg zoals we het nu geografisch en bestuurlijk kennen. Limburg is daarmee de elfde en de op één na jongste provincie van Nederland. Het is een samenvoeging van verschillende delen die daarvoor bij verschillende Europese grootmachten hebben gehoord. Limburg was decennialang een Duits hertogdom waarbij alleen de vestingsteden Maastricht en Venlo bij 'Holland' hoorden. Limburg had niet veel op met 'Holland'. Zo deed Limburg in 1830 nog mee aan de Belgische opstand tegen de Hollandse overheersing en was in grote delen van Zuid-Limburg Duits de officiële taal. In Maastricht was naast het Maastrichts het Frans de tweede taal. Los van de bijzondere ontstaansgeschiedenis van de provincie, lijkt Limburg thans nog niet op de rest van Nederland door zijn bijzondere fysiek-geografische ligging en het heuvellandschap.¹³

Verder is (de invloed van) de mijnbouw in de twintigste eeuw in Zuid-Limburg uniek ten opzichte van de rest van Nederland. De mijnindustrie was in de periode 1902-1974 de grootste welvaartsbron in de Oostelijke (Beekdaelen, Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Voerendaal, Kerkrade en Simpelveld) en Westelijke Mijnstreek (Beek, Geleen, Schinnen, Stein en Sittard-Geleen). In deze streken zijn door de kerk en de mijnbouwbedrijven sterke verzorgingsstructuren ontstaan, de zogeheten 'mijnkolonies'. In deze katholieke gemeenschappen was alles geregeld voor 'de koempel' (Limburgs voor mijnwerker), namelijk de kerk, werk, huisvesting, sport en ontspanning zoals de fanfare en de harmonie. Aanvankelijk waren er slechts privaat gefinancierde bedrijven. In 1902 werd een staatsbedrijf opgericht voor de exploitatie van de steenkoolreserves: de Staatsmijnen, later DSM (Dutch State Mines). Door de gasvondst in Groningen was de mijnbouw in Limburg niet meer nodig. De regering nam in 1965 het besluit tot sluiting van de mijnen. In 1974 werd de laatste mijn gesloten. Economische herstructureringsplannen voor een nieuwe economische motor bleven uit en de vestiging van nieuwe bedrijven bleef achter of zij vertrokken snel weer. Dit leidde tot veel werkloosheid¹⁴.

¹³ Historie van Limburg (via website van de Provincie Limburg). Website 150 jaar Limburg.

¹⁴ Historie van de mijnbouw in Limburg. Website IsGeschiedenis (partner van Geschiedenis Magazine). Mijnbouw in Limburg. Website Historiek. Online geschiedenismagazine.

3.3. Bevindingen

Verschillende gesprekspartners hebben de commissie verteld dat het ‘rooms-katholieke Limburg’ verschilt van het ‘protestantse Holland’ vanwege de katholieke cultuur. In de vorige eeuw waren de sociale en institutionele effecten van de katholieke kerk van belang voor het ontstaan van een gemeenschappelijke identiteit in Limburg. Er ontstonden katholieke sociale organisaties zoals vakbonden, boeren- en andere beroepsorganisaties en werkgevers- en jeugdverenigingen. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw was er in Limburg – net als in de rest van Nederland – sprake van ontkerkelijking. De georganiseerde godsdienst verloor zijn greep op de (Limburgse) samenleving. Ondanks de secularisering en het uiteenvallen van de sociaal-culturele ordening door het geloof, is er volgens diverse geïnterviewden nog steeds sprake van een sterke gemeenschapsoriëntatie met een hoge organisatiegraad. Limburgers zijn bovengemiddeld actief in het verenigingsleven van muziek, sport, cultuur en sociale activiteiten. De invloed van de rooms-katholieke kerk is afgenomen, maar het gemeenschapsgevoel is niet verdwenen.

In de gevoerde gesprekken heeft de commissie vernomen dat sommige gesprekspartners ervan overtuigd zijn dat bovengenoemde Limburgse cultuur doorwerkt in de bestuurscultuur. De commissie is onder meer gewezen op de katholieke monocultuur met als gevolg een bestuurscultuur waarin één partij domineert, namelijk aanvankelijk de Katholieke Volkspartij (KVP) en tegenwoordig haar opvolger het CDA. Volgens de gesprekspartners is deze dominantie bijvoorbeeld zichtbaar in de gouverneurs die Limburg van 1944 tot 2021 heeft gehad. In deze periode waren dit enkel gouverneurs van KVP- of CDA-huize. Volgens de gesprekspartners heeft deze dominante politieke stroming ook geleid tot vervlechting en stapeling van (neven)functies. Als gevolg daarvan zijn belangen door elkaar gaan lopen. Het is niet altijd duidelijk waar de focus van de CDA-bestuurder ligt.

Verschillende gesprekspartners hebben de commissie gewezen op de electorale verschuivingen in Limburg in de afgelopen jaren ten koste van het CDA. Toch betekent dit niet het einde van de CDA-dominantie bij de provincie. Volgens de gesprekspartners wordt deze CDA-dominantie bij de provincie in stand gehouden door de andere coalitiepartijen. Zij durven zich niet tegen het CDA uit te spreken, *“want dat zou het einde van de coalitie betekenen”*.

Volgens sommige gesprekspartners is in Limburg ook sprake van een beperkte tegenspraak binnen Gedeputeerde Staten en colleges van B&W, en eveneens tussen bestuurders en de ambtelijke organisatie. Zowel bestuurders onderling als ambtenaren onderling maar ook ambtenaren ten opzichte van bestuurders gaan onvoldoende in discussie met elkaar. Dit is volgens de gesprekspartners het gevolg van de sterke neiging in Limburg om conflicten te mijden. Dit wordt veroorzaakt door de bestaande hiërarchische maatschappelijke verhoudingen en *“innige netwerken”*. Het idee heerst *“dat je elkaar overal weer tegen kunt komen”*. Dit speelt volgens de gesprekspartners meer in Zuid- dan in Noord-Limburg.

Verschillende gesprekspartners hebben de commissie gewezen op de ‘afwijkende bestuurscultuur’ in Zuid-Limburg. In Zuid-Limburg is door een dichtvertakt Heuvellands regionaal netwerk van overheden, bedrijven en andere instellingen een sterke ons-kent-ons cultuur ontstaan. Verder worden besluiten in Zuid-Limburg liever genomen tijdens een diner onder het genot van een glas wijn dan tijdens de lunch met een kop koffie. Volgens de gesprekspartners betekent dit overigens niet dat de besluiten niet volgens de regels worden genomen. De manier van werken wordt ‘klef’ genoemd, maar niet malafide of niet integer. Wel brengt het integriteitsrisico’s met zich mee. De Zuid-Limburgers kennen elkaar namelijk in verschillende hoedanigheden – van wethouder tot commissaris bij een maatschappelijke organisatie tot voorzitter van de plaatselijke fanfare. Volgens de gesprekspartners kan het woord ‘risico’ de indruk wekken dat er per definitie sprake is van een probleem bij een dergelijke ons-kent-ons cultuur en werkwijze. Dat is volgens hen niet aan de orde. Wel kan de ons-kent-ons cultuur een probleem worden bij bijvoorbeeld besluitvorming over een subsidie of een opdrachtverlening als er onvoldoende rekening wordt gehouden met het scheiden van de verschillende rollen en belangen. Het (blijven) werken aan openheid, transparantie en heldere checks and balances is van belang.

Volgens veel gesprekspartners lijkt aan Limburg het imago van een provincie “*waar integriteits-schendingen aan de orde van de dag zijn*” te kleven. Als er sprake zou kunnen zijn van een integriteitsschending, wordt in de kranten vaak al gesproken van ‘Limburgse taferelen’. Terwijl bij eenzelfde kwestie in Groningen er niet wordt gesproken van ‘Groningse taferelen’. Als gevolg daarvan is in Limburg een grote gevoeligheid voor het thema integriteit ontstaan. Veronderstelde schendingen worden al snel aangenomen als voldongen feit. De gesprekspartners spreken van een ‘self-fulfilling prophecy’. Velen oordelen vaak op basis van beeldvorming en de bereidheid te wachten op feiten lijkt gering. Volgens de gesprekspartners blijkt de overgevoeligheid voor het thema integriteit ook uit de vele activiteiten en procedures die provincie, diverse gemeenten en waterschap hebben ontwikkeld om integriteitsschendingen te voorkomen.

In de gevoerde gesprekken is de commissie ook gewezen op de ‘Hollandse’ kenmerken van de ‘Limburgse bestuurscultuur’: toenemende polarisatie en een ‘antagonistische parlementaire cultuur’. Zo bezien is volgens deze gesprekspartners de bestuurscultuur in Limburg niet anders dan die in de rest van Nederland. Dit is volgens hen het gevolg van de politieke versplintering. Deze versplintering is zichtbaar binnen Provinciale Staten die bestaat uit twaalf fracties, maar bijvoorbeeld ook binnen de gemeenteraad van Maastricht die zestien fracties telt. Dit resulteert volgens de gesprekspartners in een focus op belangentegenstellingen, opvattingen en personen en onvoldoende focus op inhoud en consensus, wat soms zulke zorgelijke vormen aanneemt dat het slecht gesteld is met de noodzakelijke tegenmacht van deze controlerende organen. De gesprekspartners zien geen gemakkelijke oplossing, maar het zou helpen als deze organen beginnen met parlementaire zelfreflectie. Provinciale Staten of een gemeenteraad die kritisch kijken naar de onderliggende omgangsvormen en de vergaderhygiëne. De gesprekspartners beschouwen deze ontwikkelingen niet als typisch Limburgs, want deze zijn volgens hen ook terug te zien in de Tweede Kamer in Den Haag.

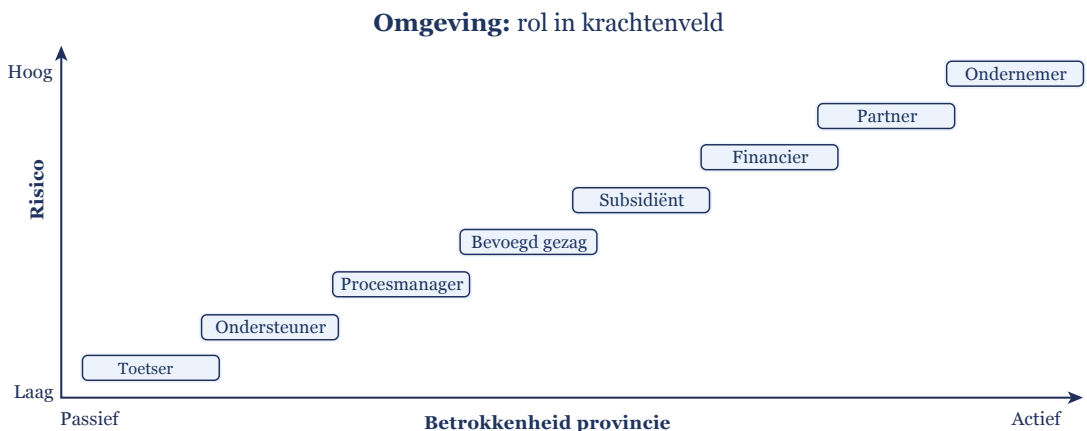
4. Rolinvulling door de provincie, gemeenten en waterschap

4.1. Inleiding

De provincie heeft volgens de (Provincie)wet de volgende taken:

- Ruimtelijke ordening: vaststellen van streekplannen voor de bestemming van de grond en beoordelen of bestemmingsplannen van gemeenten niet strijdig zijn met de provinciale structuurplannen.
- Natuur, milieu, water en landschap: realiseren van nieuwe natuur en behouden van de huidige natuur. Toezicht houden op de naleving van milieuwetten voor lucht, bodem en water.
- Verkeer en vervoer: bijvoorbeeld de aanleg van wegen en fietspaden en het openbaar vervoer.
- Stimuleren van de regionale economie.
- Welzijn en cultuur.
- Toezicht op gemeenten, met name financieel.
- Toezicht op waterschappen.

Binnen deze taken kan de provincie verschillende rollen vervullen, bijvoorbeeld die van beleidsmaker, uitvoeringsorganisatie, wet- en regelgever, toezichthouder of financier. Bij de rolinvulling hanteert de provincie onderstaand model.¹⁵ De kern van dit model is dat hoe actiever de provincie acteert in het krachtenveld hoe risicovoller het is.



Figuur 3. Rolinvulling door provincie

¹⁵ Programmabegroting 2021. Provincie Limburg (2020).

4.2. Bevindingen

4.2.1. De activistische taakopvatting van de provincie Limburg

In de gesprekken heeft de commissie vernomen dat de provincie al geruime tijd wordt gezien als ‘pinautomaat’. Veel gesprekspartners vertellen dat de provincie als een rijk orgaan wordt gezien waar financieel *“het nodige te halen valt”*. Volgens sommige gesprekspartners maken met name Zuid-Limburgse gemeenten gebruik van de ‘pinautomaat’. Zij suggereren een verband tussen *“het regelmatig pinnen bij de provincie”* en de sterke verzorgingsstructuur rondom de mijnen en de daaropvolgende afhankelijkheid van de provincie na de mijnsluitingen. Sinds 2009 is gebruik van de ‘pinautomaat’ toegenomen. In dat jaar is de provinciekas namelijk behoorlijk gevuld na de aandelenverkoop van Essent aan het Duitse RWE. De verkoop van de provincieaandelen heeft Limburg € 1,5 miljard opgeleverd. De rijkdom van de provincie helpt volgens geïnterviewden bij de invulling van een activistische taakopvatting. Een deel van het geld is gebruikt om te investeren in (grote) projecten.

Volgens de gesprekspartners is de provincie sinds 2015 werkelijk een meer actieve rol gaan spelen en is zij meer opgeschoven in de richting van partner en ondernemer. Deze meer activistische taakopvatting van de provincie is onder meer af te leiden uit het coalitieakkoord 2015-2019 van CDA, VVD, PvdA, SP en D66.¹⁶ In het akkoord staat: *“Leidend bij de agenda is de wens dat Gedeputeerde Staten zich als collegiaal bestuur richten op de uitvoering, om daarmee concreet het verschil te maken. Dit betekent dat elk lid van Gedeputeerde Staten een bestuurlijk activistische houding inneemt midden in de samenleving en tussen (maatschappelijk geëngageerde) ondernemers. Proactief handelen, het maximaal benutten van de initiatieven van Limburgers en hen (zo veel als mogelijk) betrekken bij projecten zal veel vergen van de individuele bestuurders.”* Het akkoord vervolgt: *“Een bewuste, activistische houding van iedere portefeuillehouder én het College als geheel zorgt allereerst dat de kerntaken van de provincie goed worden uitgevoerd. Vanuit de behoefte en de brede maatschappelijke opgave voor de toekomst van Limburg en de Limburgers kan het daarbij noodzakelijk zijn om (tijdelijk) actief een leidende en waar nodig kaderstellende rol te nemen om een positieve ontwikkeling in gang te zetten.”*

Volgens de gesprekspartners is het hoge aantal deelnemingen typerend voor de provincie. De provincie heeft thans relaties met ruim veertig verbonden partijen (ook wel deelneming of participatie genoemd).¹⁷ De investeringen van de provincie hebben medio 2020 een boekwaarde van ruim € 300 miljoen. Relatief het meeste geld gaat om in diverse campussen zoals Chemelot en Greenport Venlo en via diverse fondsen zoals het Limburgs Energie Fonds en het Limburgs Business Development Fonds. Een ander voorbeeld van deze actieve rol betreft de circa veertig subsidieregelingen van de provincie, waarvan ongeveer de helft op het gebied van cultuur, zorg en sport. Ten slotte zijn er nog de diverse geldleningen van de provincie aan derden – totaal in 2020 voor ruim € 160 miljoen – en ondersteunt de provincie allerlei pilots financieel.

Aangaande de taakopvatting hebben verschillende respondenten en melders de commissie erop gewezen dat, in aanvulling op de wettelijke taken, de provincie Limburg actief is op een aantal inhoudelijke terreinen waarvan zij zich af vragen of dat wel passend is. In dit kader zijn de domeinen onderwijs en arbeidsmarkt, de sociale agenda, zorg en veiligheid genoemd.

¹⁶ Coalitieakkoord Provincie Limburg, In Limburg bereiken we meer: In actie voor een welvarend en sociaal Limburg 2015-2019, 2015.

¹⁷ Programmabegroting 2021. Provincie Limburg (2020).

4.2.2. Veronderstelde rolvermenging en rolconflicten

In de meldingen en gesprekken gaat het vaak over de provincie en soms ook over gemeenten die bij bepaalde beleidsterreinen, projecten en organisaties verschillende rollen spelen die soms onverenigbaar zijn. Vaak gaat het in deze meldingen over publiek-private samenwerking al dan niet met verbonden partijen. Als gevolg hiervan ontstaat bij melders het vermoeden dat allerlei zaken niet in de haak zijn. Dat laatste zien zij als een voorbeeld van een ‘verkeerde Limburgse bestuurscultuur’. De diverse meldingen die zijn binnengekomen over de problematiek op en rondom Maastricht Aachen Airport en de al jaren lopende discussie over de toekomst, zijn een voorbeeld hiervan. De besluitvorming over de toekomst van de luchthaven vergt een afweging tussen economie, natuur, milieu en kwaliteit van de leefomgeving. De rode draad bij deze meldingen over de luchthaven luidt als volgt:

- De provincie vervult niet altijd verenigbare rollen als financier, mede-eigenaar en/of aandeelhouder, vergunningverlener en handhaver. De provincie laat deze rollen bewust door elkaar lopen en zich vermengen. Een melder vraagt zich af hoe de provincie als groot aandeelhouder van de luchthaven tevens het publieke belang goed kan dienen.
- In de uitoefening van deze rollen worden volgens melders andere organisaties en gemeenten door de (‘machtige’) provincie onder (financiële) druk gezet om bepaalde besluiten te nemen. Soms oefent de provincie druk uit via andere dossiers om iets te bereiken bij de luchthaven.
- De provincie en andere betrokken gemeenten verstrekken bewust onjuiste en onvolledige informatie op basis waarvan besluiten worden genomen.
- De provincie wordt verweten een onzuivere rol te spelen bij het inzetten van personen voor onderzoeken en het benoemen van personen op posities als intern toezichthouder (in raden van toezicht, raden van commissarissen of andere organen). In de ogen van een aantal melders zijn zij niet onafhankelijk vanwege hun relatie(s) met provinciale bestuurders dan wel het eerder innemen van voor de provincie en gemeenten welgevallige standpunten. Hierbij zijn onder meer de volgende namen genoemd: Vrehen, Van Geel en Weekers.

Er zijn diverse meldingen gedaan over het fysieke domein met voorbeelden van rolvermenging en rolconflicten aan de kant van de provincie. Een voorbeeld is de uitbreiding van een mestverwerker in Noord-Limburg, waarin de provincie enerzijds een rol speelt als mede-beleidsmaker in het kader van het Provinciaal Omgevingsplan Noord-Limburg en anderzijds als vergunningverlener, handhaver en financier via het Limburgs Energiefonds (zie paragraaf 7.2.4.).

Wat betreft de rolvermenging en -conflicten zijn ook over gemeenten enkele meldingen binnengekomen. Deze melders zetten vraagtekens bij de rol van een wethouder in een organisatie op afstand, als bestuurslid van een verbonden partij of als aandeelhouder in een (overheids-)bv. De melders vragen zich af of de wethouder dan voldoende het belang van de gemeente dient en niet te veel het belang van de verbonden partij of bv. Melders geven aan dat raadsleden onvoldoende een controlerende rol vervullen jegens de wethouder.

4.2.3. Het veronderstelde oneerlijk sturen met geld

Een rijke provincie heeft de mogelijkheid – in aansluiting op de beleidsdoelen en de activistische taakopvatting – (veel) geld uit te geven en te verdelen. Bij een aantal meldingen en aanvullende gesprekken heeft de commissie vernomen dat volgens de melders de provincie op een oneerlijke manier stuurt met het verstrekken van gelden. De melders zien dit als een voorbeeld van een ‘foute Limburgse bestuurscultuur’.

Enkele meldingen gaan over het Agroproductie- en Leisurepark Zuid-Limburg. Het doel van dit park is voorlichting te geven over gezonde voeding. Volgens de melders heeft de provincie geld verstrekt aan deze organisatie om een businessplan op te stellen. In de organisatie waren een oud-Statenlid en een oud-gedeputeerde van het CDA betrokken. Volgens een van de melders was dit oneerlijk omdat het businessplan nooit realistisch was. Op deze manier konden twee CDA’ers *“makkelijk aan betaald werk worden geholpen”*. Uit bestudeerde documenten blijkt dat een businessplan is opgeleverd en dat de stichting de door de provincie verstrekte gelden correct heeft verantwoord. Uit het rapport van Derksen en Ten Heuvelhof blijkt dat de gemeente Gulpen-Witterm het bestemmingsplan heeft afgewezen, waardoor het plan geen doorgang heeft gevonden.

Enkele andere meldingen over het oneerlijk sturen met geld gaan over andere stichtingen die een subsidierelatie hebben met de provincie. De achtergrond van deze meldingen is dat de provincie de laatste jaren strakker toezicht is gaan houden op de besteding van subsidiegelden. Als dat noodzakelijk was, bijvoorbeeld omdat volgens de provincie de financiën niet op orde waren, heeft de provincie ook maatregelen genomen om orde op zaken te stellen. Soms had dit, zo blijkt uit de meldingen, personele consequenties bij een stichting. Melders kijken hier anders tegenaan.

Een voorbeeld gaat over het – in de ogen van melders – plotseling veranderen van de spelregels. Bij een stichting die structureel subsidie ontving van onder andere de provincie Limburg, zou een gedeputeerde de subsidietermijn hebben verkort tot een half jaar. Volgens de melder gebeurde dit om de stichting onder druk te zetten en een door de gedeputeerde gewenste beleidsverandering af te dwingen.

Een ander voorbeeld betreft een melding over een provinciebestuurder die bij de raad van toezicht zou hebben bedreigd met het intrekken van de provinciale subsidie als de directeur van de stichting die subsidie van de provincie ontvangt niet ontslagen zou worden. In de ogen van de melder te veel en onheuse bemoeienis van een publiekrechtelijk orgaan met een privaatrechtelijke organisatie.

Een laatste voorbeeld zijn de verschillende meldingen over de handelwijze van de provincie bij de stichting Topsport Limburg. In de periode 2015-2018 veranderde het beleid van de provincie ten aanzien van deze stichting in financiële en organisatorische zin. Voor dat veranderingsproces is enkele jaren de tijd genomen. Bij de vaststelling van de subsidie in 2018-2019 liep het verantwoordingsproces tussen de stichting en de provincie vast vanwege een volgens de provincie ondoorzichtige financiële huishouding. Volgens de melders zou er vervolgens een situatie zijn ontstaan waarin van enige afstand tussen de stichting en de provincie geen sprake meer was. *“De provincie ging op de stoel van de stichting zitten.”*

De provincie greep in bij de stichting door in maart 2018 een quickscan te laten maken van de financiële situatie van de stichting. Volgens de melders zou de uitvoerder van deze quickscan op aandringen van de provincie een onjuist rapport hebben opgesteld, waardoor de directeur-bestuurder van de stichting kon worden beticht van financieel wanbeleid. Als gevolg daarvan zou de directeur-bestuurder in april 2018 op non-actief gesteld zijn en enige tijd later ontslagen door de raad van toezicht van de stichting. Genoemde opdrachtnemer van de quickscan volgde op verzoek van de raad van toezicht de directeur-bestuurder op als interim-directeur-bestuurder. Volgens de melders zou de provincie met name hebben gehandeld onder druk van de verantwoordelijke gedeputeerde Koopmans. In 2019 vroeg de stichting een extra subsidie aan die niet werd toegekend onder verantwoordelijkheid van de nieuwe gedeputeerde Van den Akker. Dat leidde tot het faillissement van de stichting.

De commissie heeft op verzoek van de provincie diverse documenten over het dossier van deze stichting nader bekeken. Ook is met enkele betrokkenen gesproken. De commissie kan op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken geen conclusie trekken over de vraag of en zo ja door wie er onrechtmatig zou zijn gehandeld. Dit komt in de eerste plaats doordat de commissie geen integraal overzicht heeft van de stukken en geen inzage heeft gehad in alle stukken van de stichting. In de tweede plaats komt uit de gesprekken geen eenduidig beeld naar voren van de gebeurtenissen. Hier komt nog bij dat tijdens het onderzoek uit berichten in de media bleek dat de voormalig directeur-bestuurder van Topsport Limburg aangifte heeft gedaan van valsheid in geschrifte.¹⁸ Ook de afwikkeling van het faillissement zelf is na twee jaar nog niet afgerond. De curator was de afgelopen periode eveneens bezig met een onderzoek en deed daarvan tijdens de onderzoeksperiode van de commissie nog verslag aan de rechtbank. Om deze redenen kan de commissie, ondanks het verzoek van de provincie, niet verder op deze casus ingaan.

¹⁸ De voormalig directeur-bestuurder heeft aangifte gedaan van valsheid in geschrifte tegen voormalig gedeputeerde Koopmans, diens opvolger Van den Akker, de voormalig interim-directeur-bestuurder van de stichting en de leden van de toenmalige raad van toezicht.

5. Functioneren van politieke ambtsdragers

5.1. Inleiding

Voor het begrijpen van de bestuurscultuur spelen de politieke ambtsdragers een cruciale rol. Zij vormen immers het bestuur. Bij politieke ambtsdragers gaat het om de commissaris van de Koning, de dijkgraaf, de burgemeesters, gedeputeerden, Statenleden, wethouders, raadsleden en dagelijks en algemeen bestuursleden van het waterschap. Het dagelijks bestuur van genoemde gremia is in handen van de colleges. Elk collegelid heeft zijn of haar eigen portefeuille, maar zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de besluitvorming. Gemeenteraden, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap stellen de kaders voor de colleges en controleren de uitvoering door de colleges.

De commissaris van de Koning, Provinciale Staten, het college van Gedeputeerde Staten, de burgemeesters, de gemeenteraden, de colleges van burgemeesters en wethouders, de dijkgraaf en het algemeen en dagelijks bestuur van het waterschap zijn bestuursorganen. Gedeputeerde, wethouder en dagelijks bestuurder vormen als ambt in het decentraal bestuur geen bestuursorgaan. Deze politieke ambtsdragers ontleen hun bevoegdheden aan die van het college van Gedeputeerde Staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur als geheel waarvan hij of zij deel uitmaakt. Er is sprake van collegiaal bestuur. Indien stemming gewenst is, wordt besloten bij meerderheid van stemmen. Er is sprake van gelijkwaardige beslissingsbevoegdheid en eenieder heeft een collectieve verantwoordelijkheid voor iedere beslissing.

Het perspectief van de burger op het functioneren van de politieke ambtsdragers is ook relevant. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de commissie in de meldingen en de gesprekken hierover is opgevallen. In dit kader heeft de commissie ook klachten van burgers over de Limburgse provincie, gemeenten en het waterschap bij de Nationale Ombudsman laten analyseren. Verder komt in dit hoofdstuk ook de functieroulatie van politieke ambtsdragers binnen de Limburgse grenzen aan de orde.

Voor de context van dit hoofdstuk is het volgende van belang. Na de verkiezingen in 2011 is een coalitie bestaande uit PVV, VVD en CDA ontstaan. Na een jaar was er sprake van een vertrouwensbreuk met de PVV. Vervolgens hebben PvdA, VVD en CDA een college gevormd. Na de verkiezingen in 2015 is er een coalitie ontstaan, bestaande uit de PvdA, VVD, CDA, D66 en SP. De SP stapte in 2018 uit de coalitie na een aanvaring tijdens een debat over windmolens in Venlo. Na de verkiezingen in 2019 is besloten tot een extraparlamenteair college. Bij de formatie is niet gekozen voor gedeputeerden op basis van partijlidmaatschap: de gedeputeerden zijn op persoonlijke titel benoemd en niet namens een partij. De gedeputeerden waren overigens afkomstig van CDA, VVD, PVV, FvD en Limburg Lokaal. Ook trad een voormalig lid van GroenLinks toe tot het college.

Ten slotte is het van belang te constateren dat het onderhavige onderzoek geen persoonsgericht onderzoek is (geweest). Onderstaande expliciete verwijzingen naar het functioneren van individuen zoals een gedeputeerde en/of de gouverneur zijn niet het resultaat van gericht onderzoek naar de gedragingen van deze personen, maar afkomstig uit de meldingen en gesprekken.

5.2. Bevindingen

5.2.1 Over de functieroulatie van politieke ambtsdragers

In de meldingen is veel verwezen naar en in de gesprekken veel gesproken over de veronderstelde functieroulatie van politieke ambtsdragers binnen Limburg. Bij meerdere gesprekspartners bestaat het beeld dat steeds dezelfde Limburgse ambtsdragers rouleren in verschillende politieke functies binnen de provinciegrenzen. Er zijn meerdere voorbeelden genoemd. Een in Limburg geboren ambtsdrager die zijn politieke loopbaan binnen Limburg start als gemeenteraadslid, waarna hij in diezelfde gemeente wethouder en vervolgens (loco)burgemeester wordt. Vervolgens wordt hij gedeputeerde en ten slotte dijkgraaf bij een waterschap. Uit de door gesprekspartners genoemde voorbeelden gaat het meestal om CDA-politici, maar ook over een VVD- en een PvdA-politicus. Volgens enkele gesprekspartners is een dergelijk voorbeeld geen uitzondering, maar eerder de regel. Van sommige geïnterviewden klinkt er lof en waardering voor de maatschappelijke inzet, andere geïnterviewden beoordelen het negatief. Zij gebruiken daarbij de kwalificaties “*politieke stapelaars*” en “*plucheplakkers*”. Deze laatste groep wijst op het ontbreken van nieuw bloed in het Limburgse politiek-bestuurlijke landschap.

Uit de analyse blijkt dat politieke ambtsdragers – huidige wethouders, raadsleden, gedeputeerden en Statenleden – in Limburg relatief lang aaneengesloten verschillende politieke functies vervullen. Samen met hun collega’s in de provincies Zeeland en Gelderland zitten zij gemiddeld ruim vijf jaar aaneengesloten in verschillende politieke functies. In Utrecht is dat bijvoorbeeld gemiddeld ruim vier jaar. Als gekeken wordt naar dezelfde politieke functie, dan bekleden Limburgse politieke ambtsdragers deze functie net zo lang als in andere provincies. De gemiddelde leeftijd van politieke ambtsdragers is in Limburg medio 2021 met ruim 56 jaar iets hoger dan die in de meeste andere provincies.

De commissie heeft door middel van een data-analyse ook onderzoek gedaan naar nieuw bloed op politiek-bestuurlijke functies in Limburg. Er is gekeken naar afkomst, politieke kleur, ervaring en doorstroom van burgemeesters in Limburg ten opzichte van die in twee andere provincies, namelijk Groningen en Zuid-Holland. Uit deze analyse blijkt dat twee derde van de Limburgse burgemeesters in Limburg geboren is. Ter vergelijking, in Groningen en Zuid-Holland is dit minder dan de helft. Van deze in Limburg geboren burgemeesters heeft ruim 80% uitsluitend in Limburg politiek-bestuurlijke ervaring opgedaan. In de twee andere provincies ligt dit percentage aanzienlijk lager, namelijk rond de 40%.

Uit de data-analyse naar het verloop van politieke ambtsdragers blijkt dat Statenleden in Limburg, vergeleken met die in andere provincies, bovengemiddeld vaak hun lidmaatschap van de Provinciale Staten combineren met andere politieke functies, zoals het raadslidmaatschap of wethouderschap. Dit versterkt het beeld dat in Limburg meer dan elders meerdere politieke functies tegelijkertijd worden bekleed.

Ten slotte gaat het bij functieroulatie ook over het door voormalig politieke ambtsdragers aanvaarden van (neven)functies waar de provincie of gemeente een bestuurlijk en/of financieel belang bij heeft. Dat zijn de zogenaamde draaideurconstructies. Volgens een aantal melders worden deze nieuwe functies in sommige gevallen te snel na het vertrek uit het politieke ambt aanvaard. Daarnaast gaat het bij deze meldingen met name over voormalig gedeputeerden, wethouders en dijkgraven die door de provincie of een gemeente worden ingezet voor allerlei betaalde werkzaamheden. Een voorbeeld in dit kader zijn de door de voormalig gedeputeerde Vrehen of één van diens bedrijven voor de provincie uitgevoerde werkzaamheden.¹⁹ Conclusies van de eerder gehouden onderzoeken zijn dat de uitgaven door de provincie rechtmatig zijn verlopen, behoudens enkele geconstateerde afwijkingen zonder materieel effect, en dat vanwege de gebrekkige informatiehuishouding de provincie geen overzicht had van alle financiële relaties van Vrehen met de provincie.

5.2.2. De dynamiek binnen Gedeputeerde Staten

In de gesprekken hebben verschillende geïnterviewden melding gemaakt van volgens hen dominant gedrag van de voormalig gedeputeerde Koopmans. Ook in een aantal meldingen wordt gerefereerd aan dit dominante gedrag. In beide gevallen zijn de meldingen deels gebaseerd op eigen ervaring en deels van horen zeggen. Een deel van de geïnterviewden zegt last te hebben gehad van de dominantie van Koopmans; anderen hebben dit niet als zodanig ervaren.

Koopmans is na het vertrek van de toenmalig gedeputeerde en partijgenoot Lebens in 2014 gedeputeerde geworden. Koopmans kreeg de portefeuille Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Internationale Bau Ausstellung (IBA) en Personeel en Organisatie. Enkele gesprekspartners vinden dat zijn door hen als dominant geïnterpreteerde gedrag al direct na zijn aantreden begon. Volgens hen zou Koopmans zich met name vanuit zijn rol als portefeuillehouder Financiën intensief gemengd hebben in de portefeuilles van collega-bestuurders. Menig geïnterviewde verwijt hem, naast zijn dominante manier van samenwerken, een (te) krachtige en willekeurige leiderschapsstijl. Volgens de geïnterviewden zou Koopmans geen tegenspraak hebben geduld in het college en *“moest eerst alles langs hem”*. Daarnaast was er volgens enkele geïnterviewden geen sprake van enige vorm van tegenmacht in het college en zou Koopmans eventuele tegenmacht onderdrukken. Daarbij is het volgende voorbeeld genoemd. Als een Statenlid van een andere politieke partij dan het CDA een kritische vraag stelde aan gedeputeerde Koopmans, zou het collegelid van die partij aan het Statenlid hebben gevraagd dit niet meer te doen of er voorzichtig mee te zijn. Het collegelid zou de rekening van Koopmans in Gedeputeerde Staten gepresenteerd krijgen. De leden van het extraparlamentaire college (2019-2021) zouden volgens sommige gesprekspartners door Koopmans aangezocht zijn en hadden weinig tot geen draagvlak bij hun eigen politieke partij. Deze gedeputeerden zouden volgens hen behoorlijk aan de leiband van Koopmans hebben gelopen.

De commissie heeft van de gesprekspartners gehoord dat de voormalig gedeputeerde Mackus – die in de periode 2017-2021 onder andere portefeuillehouder Natuur en Landbouw was – last zou hebben gehad van de bemoeienis van Koopmans met diens portefeuille. Koopmans zou vooral zijn stempel hebben gedrukt op deze portefeuille ten voordele van de boeren (landbouw).

¹⁹ Zie het rapport ‘Wegkijken als cultuur; de relaties van de Provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vrehen’ van Derksen en Ten Heuvelhof (oktober 2021) en het rapport ‘Onderzoek naar de rechtmatigheid van de geldstroomrelaties van de Provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid van H. Vrehen’ van de concerncontroller (mei 2021).

Volgens de gesprekspartners zou de tegenmacht in het college van Gedeputeerde Staten de afgelopen jaren ook niet zijn gevormd door voormalig gouverneur Bovens. Volgens een gesprekspartner was “*Koopmans [...] de baas en Bovens [...] de kop van Jut*”. De voormalig gouverneur sprak gedeputeerden in het algemeen niet aan op ongepast bestuurlijk gedrag. Een argument was bijvoorbeeld, aldus sommige geïnterviewden, dat “*de betrokken gedeputeerde goed in zijn dossiers zat*”. Andere gesprekspartners vonden de voormalig gouverneur te zacht, te goedmoedig en niet in staat de noodzakelijke tegenmacht te bieden.

5.2.3. De dynamiek tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en binnen Provinciale Staten

De werking van de extraparlamentaire bestuursvorm

De relatie tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten en tussen de Statenleden onderling komt uitgebreid aan de orde in het onderzoek naar de werking van de experimentele extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg.²⁰ Uit het onderzoek blijkt dat projecten en beleidskaders in betrekkelijke eensgezindheid door Provinciale Staten zijn vastgesteld. Omdat er geen sprake was van een gedetailleerd coalitieakkoord, was er veel ruimte voor onderhandelingen tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten. De kleine fracties konden soms de besluitvorming doorslaggevend beïnvloeden en de grote fracties konden afwijken van de standpunten van hun eigen bestuurders, zonder hun eigen bestuurder of het college in de problemen te brengen. Het college kon steun zoeken bij wisselende meerderheden en was als gevolg daarvan minder kwetsbaar voor instabiliteit in Provinciale Staten. In het onderzoek wordt vastgesteld dat ‘het spel van geven en nemen’ per dossier werd gespeeld. Als gevolg daarvan was het lastiger om verbindingen tussen de dossiers onderling te leggen.

Bestuurscrisis 2021

In aanloop naar de bestuurscrisis van april 2021 worden volgens de onderzoekers Leenknecht en Groenleer ook de zwakke kanten van de extraparlamentaire bestuursvorm duidelijk:

- Bij vertrouwensvragen blijken weinig fracties zich verantwoordelijk te voelen voor de continuïteit van het bestuur. In het geval van een dreigende crisis worden tegenstellingen uitvergroot. Het resultaat daarvan is een gebrek aan betrokkenheid dan wel aan gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid.
- Door het ontbreken van een politiek akkoord dat dwingt tot samenwerken, bestaat er voor fracties van zowel coalitie als oppositie geen noodzaak te investeren in de onderlinge verhoudingen. Dat heeft onder meer als gevolg dat partijen bij politiek gevoelige debatten elkaars positie en inzet onvoldoende kennen. Als gevolg hiervan ontbreken grotendeels de mechanismen om politieke processen te regisseren en te beheersen.
- Zonder verbinding en eigenaarschap leiden bestuurlijke ‘bedrijfsongevallen’ sneller tot een politieke crisis.

²⁰ G.J. Leenknecht & M. Groenleer (2021). Zonder verbinding geen vertrouwen: Een onderzoek naar de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg in de praktijk, maart 2020 - april 2021. Tilburg University.

In aanvulling op het bovenstaande, zo heeft de commissie van geïnterviewden vernomen, speelden in (aanloop naar) de bestuurscrisis van april 2021 nog enkele andere specifieke zaken een rol (deels binnen Provinciale Staten en deels tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten):

- Door de beperkende coronamaatregelen was in die periode bijna alle fysieke en informele communicatie in en rondom de PS-vergaderingen weggefallen. Er was hooguit contact via sociale media en WhatsApp. Het gaat hierbij om communicatie binnen de eigen politieke geledingen en tussen politieke partijen. Volgens de geïnterviewden zou het gebrek aan communicatie voor dreigende onenigheid, problemen en scherpe kanten hebben gezorgd in het debat.
- De relatieve onervarenheid van enkele Statenleden heeft bijgedragen aan het onvoorspelbare verloop van de PS-debatten begin april 2021. In 2019 zijn ruim dertig nieuwe Statenleden verkozen. Ook de verdere politieke versplintering in twaalf fracties heeft bijgedragen aan dit onvoorspelbare verloop.
- Onder de Statenleden was veel emotie en boosheid ontstaan over onder meer het laat aanleveren van de stukken voor de PS-debatten. De informatie werd pas na lang trekken door de Staten aangeleverd. Verder zou de gouverneur zich laatdunkend hebben uitgelaten over Statenleden die de ernst van de zaak wilden benadrukken. Volgens geïnterviewden zou in Provinciale Staten *“een cultuur van inquisitie”* zijn ontstaan jegens Gedeputeerde Staten. *“Wat er ook zou gebeuren, het college moest aftreden.”* Een deel van de Statenleden wilden het *“op de man [bestuurder] spelen”*. Het ging in de PS-debatten meer over macht dan over de inhoud, waarbij integriteit meerdere keren als politiek wapen is gebruikt. Volgens enkele geïnterviewden zou al in 2020 zowel tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten als binnen beide gremia een sfeer zijn ontstaan van *“minder op de inhoud, maar meer op de persoon spelen”* en *“elkaar vliegen afvangen”*.
- Volgens de geïnterviewden zouden veel Statenleden genoeg hebben gehad van de dominantie van gedeputeerde Koopmans en, in het verlengde hiervan, van de macht van het CDA in het algemeen. Deze Statenleden zagen nu hun kans schoon de macht te breken. *“Je kunt je afvragen”*, aldus een van de gesprekspartners, *“waarom de Statenleden dit zo lang in stand hebben gelaten.”*
- Volgens vele geïnterviewden speelden de media een belangrijke rol in (aanloop naar) de bestuurscrisis. Het gaat hierbij in het bijzonder om het handelen van gedeputeerde Koopmans inzake Terraq eind 2020 en de IKL-affaire begin 2021. Beide kwesties zijn op de politieke agenda gekomen als gevolg van krantenartikelen. Een aantal geïnterviewden noemt het opvallend dat wat in de krant stond voor waar is aangenomen zonder dat wederhoor werd gepleegd en zonder nadere informatie in de vorm van feitenoverzichten van de zijde van Gedeputeerde Staten af te wachten. Verder heeft de commissie tijdens de gesprekken gehoord dat er tijdens de PS-debatten appverkeer zou zijn geweest tussen een journalist en één of meer Statenleden. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de rol van de media.

Rol van de gouverneur

Verschillende geïnterviewden hebben gewezen op de rol van de gouverneur in het presidium van de Staten. Het presidium heeft onder meer tot taak de vaststelling van de Statenagenda. Voorheen was de gouverneur de voorzitter, maar de laatste jaren is hij adviseur van het presidium. Het voorzitterschap berust thans bij de vicevoorzitter van de Staten – momenteel een CDA-Statenlid. Verder bestaat het presidium uit de fungerend fractievoorzitters.

Enkele geïnterviewden interpreteren het presidium als de bevestiging van “*de macht van het CDA*”. Het presidium bestond enige tijd – inclusief een gouverneur van CDA-huize – uit drie CDA’ers. Andere geïnterviewden vinden dat het adviseurschap van de gouverneur geen recht doet aan zijn positie als voorzitter van Provinciale Staten. In hun ogen moet de gouverneur de voorzitter van het presidium zijn.

5.2.4. De dynamiek tussen bestuur en volksvertegenwoordigers bij Limburgse gemeenten en het waterschap

De bevindingen in de vorige paragraaf gaan uitsluitend over de provincie. Er zijn echter ook meldingen binnengekomen over de veronderstelde dominantie van het CDA en het veronderstelde machtsmisbruik in enkele Limburgse gemeenten en het waterschap. Volgens de melders zou er sprake zijn van CDA-bestuurders die andere politieke partijen (te) weinig ruimte bieden. Een bijzonder voorbeeld is de crisis in de gemeente Venray in het voorjaar van 2021, die ontstond naar aanleiding van CDA-wethouder Loonen en zijn rol bij de aan- en verkoop van gronden. Als gevolg van deze crisis stapte het CDA uit het college van Venray. Het CDA kwam vervolgens niet terug in de coalitie en belandde voor het eerst sinds lange tijd in de oppositie. Volgens enkele geïnterviewden zou hier sprake zijn geweest van een politieke afrekening om met de dominantie en macht van het CDA te breken.

Er zijn ook meldingen binnengekomen over veronderstelde onderonsjes waarbij informeel en niet-transparant zaken zijn gedaan tussen CDA-bestuurders in de verschillende bestuurslagen op provinciaal, gemeentelijk en waterschapsniveau. In dergelijke meldingen wordt relatief vaak de rol van gedeputeerde Koopmans genoemd. Volgens de melders zou voor CDA’ers uit verschillende bestuurslagen vaak een belletje genoeg zijn om zaken te regelen. Deze veronderstelde werkwijze trekt volgens hen een grote wissel op het openbaar bestuur in Limburg. Volgens de melders zijn dergelijke onderonsjes het schoolvoorbeeld van ‘de foute Limburgse bestuurscultuur’.

5.2.5. De dynamiek tussen het bestuur en ambtelijke organisatie

Bij de provincie Limburg

Bij het meldpunt zijn enkele meldingen van provincied medewerkers binnengekomen over de samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie.²¹ Bij hen gaat het met name over het adviseren en ondersteunen van het college en een enkele keer over de onderlinge samenwerking. De melders ervaren onvoldoende ruimte voor tegenspraak en veel druk bij overleggen met gedeputeerden, waarbij relatief vaak voormalig gedeputeerde Koopmans wordt genoemd. De melders ervaren hierbij onvoldoende steun van directie en management, in hun ogen de belangrijkste schakel tussen college en ambtenaren. Volgens enkele gesprekspartners was Koopmans op basis van stevige, onderbouwde inhoudelijke argumenten wel te overtuigen, maar is niet iedere ambtenaar in staat om in deze sfeer onafhankelijk te adviseren. Volgens deze gesprekspartners lieten de ambtenaren het vanwege zijn dominante gedrag na om hem tegen te spreken. Ook gingen de ambtenaren niet in gesprek met Koopmans vanwege zijn inhoudelijke kennis van de dossiers en de perceptie dat tegen zijn opvattingen toch niets in te brengen viel. Soms was sprake van een inhoudelijk verschil van inzicht tussen Koopmans en een ambtenaar; in dergelijke gevallen bleef zo’n inhoudelijk verschil vaak onbesproken en volgden de ambtenaren de bestuurder.

21 Ter vergelijking. Van de in totaal 76 binnen de onderzoeksopdracht vallende meldingen bij de Commissie Operatie Schoon Schip (onderzoek naar de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland 2003-2011) waren er 25 meldingen afkomstig uit het provinciaal ambtelijk apparaat. Daar was in tegenstelling tot dit onderzoek een groot aantal meldingen afkomstig uit de eigen ambtelijke organisatie.

Volgens gesprekspartners zouden gedeputeerden soms de ambtelijke organisatie passeren. Doorgaans worden bijvoorbeeld opdrachtschrijvingen voor externe inhuur opgesteld door ambtenaren. Hetzelfde geldt voor het ontvangen en beoordelen van binnengekomen offertes. In de meldingen zijn voorbeelden aangedragen dat een gedeputeerde zich direct zou bemoeien met de externe inhuur. In het verlengde hiervan gaan enkele meldingen over het direct beïnvloeden door bestuurders van externe onderzoekers om zodanige data te leveren, taxaties te verrichten of een second opinion uit te voeren dat de uitkomsten zouden passen binnen het beleid dat de desbetreffende bestuurders voor ogen hadden.

Volgens enkele gesprekspartners zou er sprake zijn van ‘politieke verkleuring’ van de ambtelijke organisatie. Sommige ambtenaren zijn lid van en actief bij een politieke partij – in het bijzonder is het CDA genoemd. Dat ambtenaren lid zijn van een politieke partij, is volgens de geïnterviewden in principe geen probleem. Het werd volgens een van de gesprekspartners pas een probleem op het moment dat collega’s elkaar niet meer durfden aan te spreken omdat zijn of haar collega een goede relatie heeft met een CDA-bestuurder. Deze ambtenaren vreesden repercussies – bijvoorbeeld niet meer in aanmerking komen voor bepaalde werkzaamheden of nieuwe functies – als zij deze collega zouden aanspreken op te innige CDA-band met een bestuurder. Volgens de gesprekspartners heeft de ambtenaar in deze situatie drie opties: aanspreken, niet aanspreken of vertrekken. Volgens een deel van de gesprekspartners zijn er geen ambtenaren om deze reden daadwerkelijk vertrokken; enkele gesprekspartners maken wel melding van *“het wegpesten van ambtenaren”* dan wel van ambtenaren die een andere functie buiten de provincie zoeken, maar er niet in slagen deze te vinden bijvoorbeeld vanwege hun leeftijd. Verder heeft de commissie in de gesprekken gehoord dat eens een ambtenaar van zijn functie zou zijn gehaald omdat hij volgens de bestuurder *“tegen zichzelf moest worden beschermd”*. Volgens een gesprekspartner is een ambtenaar van zijn functie gehaald omdat zijn adviezen *“politiek”* niet goed vielen bij een van de bestuurders.

Daar staat tegenover dat in het werkbelevingsonderzoek voor het eerst enkele specifieke vragen zijn opgenomen over het thema bestuurlijk-ambtelijke samenwerking.²² De provincieambtenaren zijn hierover overwegend positief:

- Tijdens het regulier overleg (RO) ervaar ik voldoende ruimte voor een dialoog met de bestuurder. Cijfer: 7,1.
- Tijdens het RO ervaar ik voldoende ruimte om mijn professionele mening te uiten bij de bestuurder. Cijfer: 7,2.
- Tijdens overleggen met de bestuurder ervaar ik voldoende ruimte voor tegenspraak. Cijfer: 6,6.

Uit het werkbelevingsonderzoek blijkt ook dat het rapportcijfer voor werkplezier is gestegen van een 7,4 in 2018 naar een 7,8 in 2021. De score op de stelling dat directie (en management) ambtenaren in staat stellen om vanuit hun ambtelijk vakmanschap te adviseren, is met een 7,3 relatief hoog. Volgens enkele gesprekspartners is er in dit kader met name de laatste jaren sprake van een verandering in houding en gedrag van de ambtelijk top ten opzichte van de bestuurders. In het verleden waren er duidelijke één-op-één relaties tussen een directielid en een bestuurder, waardoor de directie zich wel eens liet uitspelen en de ambtenaren daaronder niet in positie werden gebracht.

²² Sinds 2014 voert een onafhankelijk onderzoeksbureau iedere twee jaar een werkbelevingsonderzoek uit bij de provincie op basis van anonimiteit. In september 2021 is het meest recente werkbelevingsonderzoek uitgevoerd. De respons was ruim 70%.

Bij gemeenten

Uit het meldpunt blijkt dat er bij gemeenten nauwelijks meldingen zijn gedaan over het samenspel tussen het gemeentelijk bestuur en de ambtelijke organisatie. Soms melden derden wel eens dat ambtenaren onder druk staan van bestuurders en dat in de ogen van deze derden deze druk te ver gaat.

Enkele meldingen gaan over de behandeling van en omgang met klokkenluiders bij gemeenten. Eén klokkenluider was gemeenteambtenaar en heeft naar aanleiding van diverse meldingen over mogelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers achtereenvolgens contact gezocht met de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, het management en zelfs de commissaris van de Koning. De gemeenteambtenaar kreeg bij alle genoemde bestuursorganen naar eigen zeggen geen gehoor. Hij heeft ontslag gekregen en zijn wettelijke uitkering is stopgezet.

Een andere melder en klokkenluider – gedetacheerd bij een gemeente – zou zijn gevraagd geen meldingen meer in te dienen over mogelijke integriteitsschendingen door bestuurders. De melder zou naar aanleiding van zijn meldingen een officiële waarschuwing hebben ontvangen van zijn detacheringsbureau. Volgens de melder was de waarschuwing ingegeven door de afdeling P&O van de gemeente waar hij werkzaam was. In beide voorbeelden geven melders aan dat zij zich niet gehoord voelen en dat de regels met betrekking tot klokkenluidersprocedures zouden zijn geschonden.

5.2.6. Functioneren van het bestuur vanuit het perspectief van de burger

Meldingen

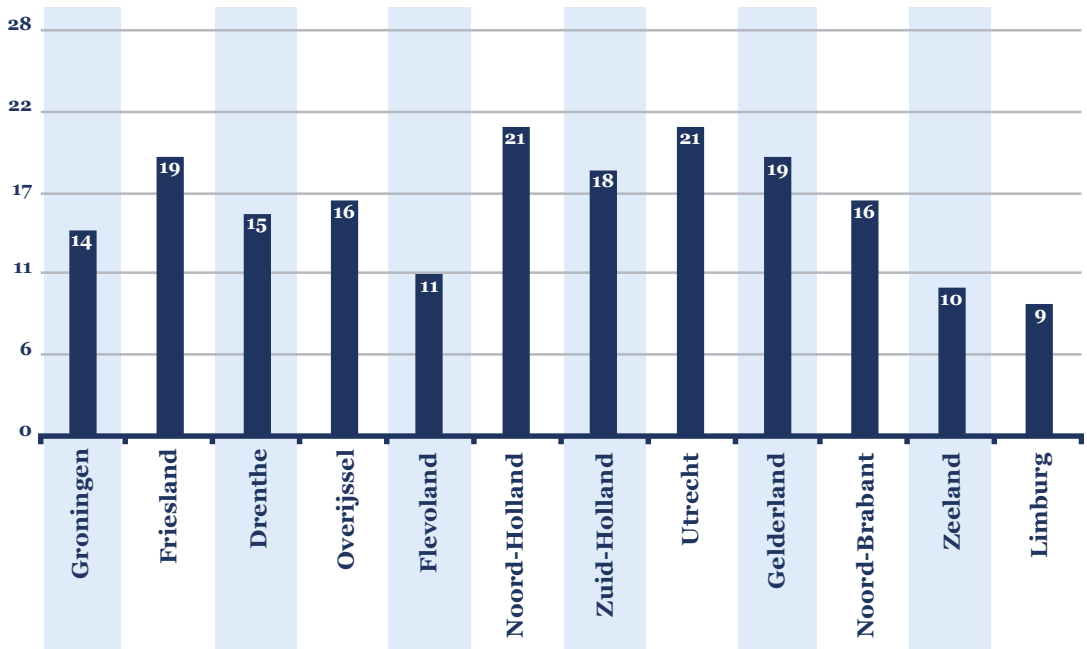
Er zijn enkele meldingen binnengekomen over een ervaren gebrek aan openheid en transparantie aan de kant van provincie, gemeenten en waterschap jegens individuele burgers. Volgens de melders kunnen deze overheden niet goed aan burgers duidelijk maken waarom en op basis waarvan bepaalde besluiten wel of niet zijn genomen. Bij navraag geven meerdere melders aan vaak helemaal geen gehoor te krijgen bij de verschillende bestuursorganen.

Een melder heeft een vertrouwelijke e-mail naar het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en een raadscommissie gestuurd naar aanleiding van voorgenomen plannen en beoogde samenwerkingsplannen van de gemeente. Een raadslid zou deze vertrouwelijke e-mail – waarin het ongenoegen over de voorgenomen samenwerking en de samenwerkingspartner werd geuit – ten onrechte hebben doorgestuurd aan de betreffende samenwerkingsorganisatie. Dat zou hebben gezorgd voor nog meer spanning tussen de melder en de gemeente en in het bijzonder de samenwerkingspartner. Volgens de melder is het vertrouwen in met name de volksvertegenwoordiging beschaamd, maar ook in het college dat niet jegens het raadslid zou hebben geïntervenieerd.

Een andere groep melders vertelt dat zij in de steek zijn gelaten door de gemeente. Zij hadden bij de gemeente een melding gedaan over een mogelijke integriteitsschending. Hiernaar is door de gemeente een onderzoek ingesteld. De melders geven aan geen verslag te hebben van het gesprek dat zij met de betrokken gemeentelijke onderzoekscommissie hebben gevoerd. Zij hebben ook geen gehoor gekregen bij de burgemeester toen zij aandacht vroegen voor hun veiligheid naar aanleiding van ontvangen (doods)bedreigingen naar aanleiding van het ingestelde onderzoek.

Een vergelijking met andere provincies door de Nationale Ombudsman

Hoe is het gesteld met de roluitvoering vanuit het perspectief van de burger in Limburg in vergelijking met andere provincies? Is er sprake van meer of andersoortige klachten over de bestuurscultuur in Limburg dan in andere provincies? De commissie heeft de Nationale Ombudsman gevraagd deze vragen te beantwoorden voor een periode van twee jaar. De conclusie is dat dit niet het geval is (zie onderstaande figuur).



Figuur 4. Aantal klachten over provincies bij de Nationale Ombudsman in de periode 2019 -2021

De Nationale Ombudsman ontvangt over de provincies een beperkt aantal klachten per jaar. Uit de analyse van de Nationale Ombudsman blijkt dat in de periode van 1 januari 2019 tot 31 juli 2021 negen klachten zijn binnengekomen over de provincie Limburg. Deze klachten gaan niet over de bestuurscultuur, maar met name over geluids- en verkeersoverlast. Over andere provincies zijn wel klachten binnengekomen rond mogelijke integriteitsschendingen, zoals mogelijke belangenverstrengeling door het college van Gedeputeerde Staten van een provincie. De Nationale Ombudsman heeft de commissie erop gewezen dat burgers die contact opnemen met de Nationale Ombudsman al snel in hun klacht verwijzen naar begrippen als ‘integriteit’, ‘onpartijdigheid’, ‘beoordeling’ en ‘vriendjespolitiek’. Volgens de Nationale Ombudsman blijkt uit nadere analyse dat een dergelijke klacht vaak betrekking heeft op vergunningverlening, een conflict met de burens, de aanspraak op voorzieningen, et cetera, en dat de burger niet gehoord is door het desbetreffende orgaan. Verder heeft de Nationale Ombudsman in de periode 2019-2021 één klacht over een gemeente in Limburg ontvangen. Deze melding ging niet over de bestuurscultuur en of een mogelijke integriteitsschending.

6. Omgaan met wet- en regelgeving door politieke ambtsdragers

6.1. Inleiding

Wet- en regelgeving heeft invloed op de bestuurscultuur. De Gemeente-, de Provincie- en de Waterschapswet en de AwB reguleren en normeren het handelen van politieke ambtsdragers. Het gaat hierbij onder meer over het omgaan met persoonlijke belangen bij beraadslagingen en besluitvorming, verboden overeenkomsten en handelingen, de onverenigbaarheid van functies, de vervulling van nevenfuncties, de informatieplicht en het omgaan met geheimhouding. Een specifiek aandachtspunt is de woonverplichting. Politieke ambtsdragers moeten wonen in de gemeente, het waterschapsgebied of de provincie waar het ambt wordt uitgeoefend.

Gemeenten, provincie en waterschap hebben de bovenstaande wettelijke verplichtingen nader geconcretiseerd in gedragscodes. De gedragscode is een interne regeling en bevat aanvullingen op de wettelijke regels. De gedragscode beschrijft gewenst gedrag en vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Er is sprake van zelfbinding. Kernpunten van de gedragscode zijn regels over het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling, waarbij het met name gaat over nevenfuncties en het aanvaarden van functies waar de provincie een bestuurlijk en/of financieel belang bij heeft (zogenaamde draaideurconstructies), betrokkenheid via persoonlijke relaties (bijvoorbeeld familie- en/of zakelijke relaties), het omgaan met informatie, het gebruik van voorzieningen van de overheid en het omgaan met geschenken en uitnodigingen.

Als gevolg van de IKL-affaire zijn er in november 2021 enkele aanscherpingen doorgevoerd in de Gedragscode Integriteit Gedeputeerde Staten provincie Limburg. Bepalingen in de Gedragscode ten aanzien van nevenfuncties zijn aangescherpt, waarmee wordt beoogd ongewenste netwerkvorming en de (schijn van) belangenverstrengeling tegen te gaan. De gedeputeerden en de commissaris van de Koning dienen geen persoonsgebonden nevenfuncties in de eigen provincie te vervullen. Ook de uitsluitingstermijn voor het – na aftreden als bestuurder – verrichten van betaalde werkzaamheden voor of namens de provincie is verhoogd van één naar twee jaar. Daarbij wordt de mogelijkheid van het aangaan van een dienstverband met de provincie, binnen één jaar na het aftreden als bestuurder, verder ingeperkt ook door deze periode naar twee jaar te verhogen. Hetzelfde geldt voor verbonden partijen. Met deze aanscherpingen gaat de Gedragscode van de provincie Limburg verder dan de landelijke modelgedragscode.

Ook het waterschap heeft in juni 2021 naar aanleiding van de resultaten van een integriteitsonderzoek de interne integriteitsregels op een aantal punten aangescherpt, onder meer bij de aankoop en/of verkoop van onroerend goed.

Relevant in dit kader zijn ook de aanbestedingsregels van decentrale overheden. Dienstverlenende opdrachten boven de € 214.000 dienen voor decentrale overheden openbaar te worden aanbesteed. De meeste overheden hebben een aanbestedingsgrens waaronder opdrachten enkelvoudig kunnen worden aanbesteed. Bij de provincie ligt deze grens op € 50.000, bij een aantal gemeenten lager. Tussen dit grensbedrag en de openbare aanbesteding dient er sprake te zijn van een meervoudige aanbesteding (het aanvragen van drie tot vijf offertes).

6.2. Bevindingen

6.2.1. Veronderstelde (schijn van) belangenverstrengeling

Verreweg de meeste meldingen binnen dit thema gaan over het elkaar toespelen van de bal waardoor er volgens de melders in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling ontstaat en volgens sommigen ook feitelijke belangenverstrengeling. In de gesprekken werd hier vaak aan toegevoegd: *“Het zal juridisch wel kloppen, maar het voelt alsof er iets niet in de haak is.”* Het merendeel van de meldingen is afkomstig uit gemeenten. Verreweg de meeste meldingen over de veronderstelde (schijn van) belangenverstrengeling hebben betrekking op het fysieke domein. Hierop wordt in hoofdstuk 7 apart ingegaan.

Buiten het fysieke domein hebben melders de volgende zaken meer dan eens genoemd:

- De veronderstelde betrokkenheid van bestuurders bij een ondoorzichtige inhuur of inkoop waarbij de aanbestedingsregels niet goed worden gevolgd. Sommige bestuurders hebben volgens de melders een duidelijke persoonlijke voorkeur voor de inhuur van bepaalde dienstverlenende bureaus of voor specifieke leveranciers/ondernemers. Bij enkele meldingen gaat het hierbij ook om familieleden van een bestuurder. In enkele gevallen wordt bij deze inhuur dan wel levering melding gemaakt van politieke banden met partijgenoten – meestal het CDA en een enkele keer de VVD. In dit kader past ook de door de gouverneur aan de commissie aangereikte casus van door de provincie verleende opdrachten, betaalde subsidies en/of andere verstrekte betalingen of leningen aan rechtspersonen verbonden aan een voormalig partner van een gedeputeerde dan wel direct aan die persoon zelf. De commissie heeft van de provincie niet de opdracht gekregen persoonsgerichte onderzoeken uit te voeren. Op basis van de bestudeerde documentatie inzake deze casus heeft de commissie ook geen aanleiding gevonden om bij de (waarnemend) commissaris van de Koning een signaal af te geven om een persoonsgericht onderzoek te laten uitvoeren. Een andere casus betreft de inhuur door de provincie van oud-gedeputeerde (en CDA'er) Vrehen, direct of indirect op diverse terreinen. Na onderzoek is geconcludeerd dat Vrehen niet door de provincie is bevoordeeld vanwege de CDA-connectie. Er is geen sprake geweest van belangenverstrengeling.²³
- De veronderstelde (schijn van) belangenverstrengeling bij ondoorzichtige benoemingen van politieke ambtsdragers, bestuurders van aan de overheid gelieerde organisaties en (top) ambtenaren. In de meldingen en gesprekken wordt hierbij meestal het CDA als politieke partij genoemd. Gemeld wordt dat het CDA bewust beleid heeft gevoerd om bepaalde ambtenaren op cruciale posities te krijgen, bijvoorbeeld in de rol van bestuursassistent bij de provincie. Verschillende voorbeelden aangaande het provinciaal ambtelijk apparaat zijn met naam en toenaam ook aan de commissie aangereikt. Het gaat hierbij om ambtenaren die bijvoorbeeld (oud-)raadslid zijn of lid van de commissie voor het verkiezingsprogramma van het CDA.

²³ Zie het rapport 'Wegkijken als cultuur; de relaties van de Provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vrehen' van Derksen en Ten Heuvelhof (2021).

Een ander voorbeeld betreft de benoeming van een gemeentesecretaris, tevens voorzitter van de lokale CDA-afdeling, door een CDA-burgemeester en een CDA-wethouder in dezelfde gemeente. In enkele meldingen hebben de melders aangegeven dat deze ambtenaren ook daadwerkelijk zijn ingezet voor politieke doeleinden van de bestuurder/partijgenoot.

- Het vooropstellen van het eigen persoonlijk belang door politieke ambtsdragers. Enkele melders, vooral vanuit gemeenten, voelen zich persoonlijk tegengewerkt door een politieke ambtsdrager. In enkele gevallen betreft het de politieke ambtsdrager als buurman die in tegenstelling tot de melder wel iets voor elkaar krijgt en de melder niet. De indruk is dat de politieke ambtsdrager zijn of haar persoonlijke belang vooropstelt en niet het algemeen belang van de gemeente. Enkele andere melders, wederom vooral vanuit gemeenten, menen bevoordeling te zien van een politieke ambtsdrager vanwege een bepaalde nevenfunctie dan wel bepaalde persoonlijke betrokkenheid bij een bepaalde vereniging of stichting.
- Ten slotte gaan enkele meldingen over de veronderstelde belangenverstrengeling van een politieke ambtsdrager vanwege een nevenfunctie. Het gaat in deze meldingen vooral over bestuurders met in de ogen van de melders te veel nevenfuncties, hetgeen in de ogen van de melders per definitie tot de (schijn van) belangenverstrengeling leidt. Bij deze meldingen wordt echter de (schijn van) belangenverstrengeling niet of nauwelijks onderbouwd.

6.2.2. Het niet naleven van overige wet- en regelgeving

Los van de meldingen over een veronderstelde (schijn van) belangenverstrengeling door politieke ambtsdragers zijn er relatief weinig meldingen binnengekomen over het niet naleven van de wettelijke regels door politieke ambtsdragers. De meldingen die zijn binnengekomen, gaan over politieke ambtsdragers bij gemeenten. Een voorbeeld uit de meldingen van het niet naleven van de wettelijke regels betreft de verplichting dat een burgemeester in de gemeente dient te wonen waar hij zijn ambt vervult. Een bekend en recent voorbeeld betreft de burgemeester van Echt-Susteren, die al geruime tijd niet in de gemeente woonde waar hij zijn ambt vervulde. Ook zijn er bij de commissie meldingen binnengekomen dat bij twee andere gemeenten de grens van de wet door een burgemeester werd opgezocht, bijvoorbeeld door het huren van een appartement zonder daar daadwerkelijk te verblijven. Ten slotte zijn er meldingen over het mogelijk dubbel declareren (woon-werkverkeer en incidentele ritten), veronderstelde snoepreispjes en het privégebruik van de dienstauto door politieke ambtsdragers.

6.2.3. Het niet goed omgaan met meldingen over mogelijke integriteitsschendingen

Een aantal melders beschrijft hun ervaringen met hoe overheden omgaan met meldingen over mogelijke integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Als een burger het vermoeden heeft dat iets niet pluis is, wordt er soms een Wob-verzoek ingediend om meer informatie te krijgen. Volgens de melders leidt dit meestal niet tot een bevredigend resultaat in de zin dat het verzoek meestal wordt afgewezen. Soms wordt naar aanleiding van een melding door een burger over een veronderstelde integriteitsschending door een overheidsinstantie toegezegd nader in- of extern onderzoek te doen. In veel gevallen zijn de melders ontevreden over de resultaten van deze onderzoeken. Zij krijgen vaak nooit meer iets te horen over de eventuele resultaten. Een voorbeeld van ontevredenheid over de onderzoeksresultaten betreft het onderzoek van Hoffmann Bedrijfsrecherche naar de gronddeal tussen het voormalige waterschap Peel en Maasvallei onder leiding van CDA'er Driessen en de grondbezitter en CDA-wethouder in Venray, Loonen. Volgens een aantal melders zou bij dit onderzoek de *“onderste steen niet [zijn] bovengekomen”*.

In enkele gevallen kregen melders geen of onvoldoende gehoor bij de gemeente of het waterschap en werd “*ten einde raad*” een beroep gedaan op een hogere instantie, namelijk de provincie. In enkele gevallen heeft de melder zelfs de gouverneur persoonlijk aangeschreven. In bijna al deze gevallen gaf de provincie, in de ogen van de melders, geen of onvoldoende antwoord. Ook verwijten de melders de provincie in dezen geen goed toezicht te houden op de gemeenten en het waterschap.

6.2.4. Het opstappen van politieke ambtsdragers in Limburg vanwege (veronderstelde) integriteitsschendingen

De commissie heeft verschillende openbare bronnen onderzocht om inzicht te krijgen in integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers in Limburg in de afgelopen tien jaar en hoe dit zich verhoudt tot elders in het land. In het afgelopen decennium zijn in Limburg enkele wethouders om integriteitsredenen afgetreden. Er zijn andere provincies waar dit net zo vaak of vaker gebeurt. Het opstappen van burgemeesters vanwege integriteitsschendingen komt in de afgelopen tien jaar eveneens weinig voor. Een recent voorbeeld is het vertrek van de burgemeester van Weert vanwege het oneigenlijk gebruik van een subsidieregeling. Een ander voorbeeld is de burgemeester van Meerssen (in 2012 vanwege het ontvangen van vertrouwelijke informatie over een burgemeestersbenoeming). Begin 2021 is de burgemeester van Eijsden-Margraten opgestapt omdat zijn positie onhoudbaar was geworden vanwege alle publiciteit rond de IKL-affaire en zijn rolinvulling als voorzitter van de raad van toezicht van die organisatie. Uit de rest van Nederland zijn allerlei voorbeelden te geven van het opstappen van burgemeesters in de afgelopen jaren vanwege (mogelijke) integriteitsschendingen, zoals in Geldrop-Mierlo (liefdesaffaire), Huizen (grensoverschrijdend gedrag), Oosterhout (grensoverschrijdend gedrag) en Langedijk (onjuist gebruik wachtgeld in vorige burgemeestersfunctie).

De commissie heeft ook nadere informatie gekregen over de meldingen die zijn binnengekomen bij de externe integriteitsadviseur van Provinciale Staten. Deze adviseur ontvangt jaarlijks circa vijf meldingen. In 2019 en 2020 gingen de meeste meldingen over de omgangsvormen tussen ambtsdragers, bijvoorbeeld op sociale media, en het mogelijk lekken van geheime informatie. In 2021 zijn er ten opzichte van de vorige jaren meer mogelijke integriteitsschendingen gemeld, waarvan twee meldingen te maken hebben met de IKL-affaire. In een enkel geval leidt de melding tot een nader onderzoek.

7. Handelen van politieke ambtsdragers in het fysieke domein

7.1. Inleiding

Wat betreft beleidsterreinen gaan verreweg de meeste meldingen over het handelen van politieke ambtsdragers in het fysieke domein en nauwelijks in bijvoorbeeld het sociaal domein. Onder het fysieke domein vallen onderwerpen als wonen, milieu, klimaat, water, landbouw, natuur, verkeer en vervoer. In het fysieke domein werken overheden aan het creëren, onderhouden, handhaven en beheren van de fysieke leefomgeving voor burgers en bedrijven. Wanneer er zaken verkeerd gaan in het handelen van de provincie, een gemeente of het waterschap binnen dit domein, legt een aantal melders de link met de bestuurscultuur in Limburg.

Relatief veel meldingen hebben betrekking op onroerendgoedtransacties: de ver- en aankoop van gronden of panden door een Limburgse gemeente of de provincie. Deze grondtransacties betreffen in vrijwel alle gevallen transacties in het landelijk gebied. Deze gronden worden aangekocht of verkocht in het kader van de ecologische hoofdstructuur, natuurherstel, het verminderen van intensieve landbouw of voor de uitvoering van (infrastructuur)projecten. Meldingen over onroerendgoedtransacties in het stedelijk gebied zijn er nauwelijks. Bij vastgoedtransacties gaat het steeds om de ver- en aankoop van onroerend goed door Limburgse gemeenten, soms met subsidie van de provincie.

Het (gemeentelijk) bestemmingsplan is één van de belangrijkste instrumenten op het gebied van ruimtelijke ordening. Het is een juridisch bindend document dat bepaalt wat waar gebouwd mag worden dan wel mag gebeuren. Er zijn ook enkele meldingen binnengekomen over het niet goed hanteren van dit instrument. Al deze meldingen gaan over gemeenten.

Een specifiek aandachtspunt binnen dit thema betreft de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Relatief veel meldingen hebben betrekking op veronderstelde onregelmatigheden bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen door de provincie of gemeenten. Een deel van de meldingen gaat over een gebrek aan of onvoldoende toezicht en handhaving door gemeenten of provincie, bijvoorbeeld op activiteiten die strijdig zijn met het bestemmingsplan of de vergunning.

7.2. Bevindingen

7.2.1. Veronderstelde (schijn van) belangenverstrengeling door bestuurders in het fysieke domein

Een aantal melders vermoedt belangenverstrengeling door een bestuurder bij de aan- of verkoop van gronden of vastgoed. Een voorbeeld is een ondernemer die een te hoog bedrag zou hebben betaald aan de gemeente voor een stuk grond. De betrokken wethouder werd vervolgens vlak na de verkoop door de gemeente aan de projectontwikkelaar door dezelfde projectontwikkelaar in dienst genomen. Een ander voorbeeld is een melding over de aankoop door de gemeente van een kerkgebouw waarvan een van de wethouders de penningmeester is. De prijs was in eerste instantie het symbolische bedrag van € 1, maar zou uiteindelijk verhoogd zijn naar een kleine € 200.000. Een ander voorbeeld is een melder die bevoordeling van kandidaten van de CDA-kieslijst vermoedt in de uitgifte van gemeentelijke pachtgronden. Een laatste voorbeeld van een veronderstelde belangenverstrengeling gaat over een wethouder die college en gemeenteraad doelbewust niet geïnformeerd zou hebben over projectontwikkeling. Die zou zijn aanbesteed aan een aannemer die tevens huurder was van een loods die de wethouder in privébezit had. Raadsleden werd vervolgens gevraagd hierover te zwijgen. Volgens de melders zijn deze meldingen voorbeelden van het niet goed omgaan met botsende belangen of zelfs van zaken onder het tapijt vegen. Een melder zegt dit als volgt: *“Naar mijn mening gaat het college te gemakkelijk om met de verschillende belangen en creëert zij zo zijn eigen werkelijkheidsbubbel.”* Melders zien dit als exemplarisch voor de bestuurscultuur in Limburg.

Een aanzienlijk deel van de meldingen met betrekking tot bestemmingsplanwijzigingen gaat over het bevoordelen van familie, vrienden of kennissen bij bestemmingsplanwijzigingen. Een eerste voorbeeld is een melder die vermoedt dat een college een bestemmingsplanwijziging honoreert zodat een van de wethouders een woning kan bouwen. In een tweede voorbeeld zou volgens meerdere melders een college van burgemeester en wethouders – tegen ambtelijk advies in – hebben besloten om mee te werken aan de wijziging van het bestemmingsplan ten behoeve van de uitbreiding van een varkenshouderij. In het college zouden twee wethouders van dezelfde partij voor en twee andere wethouders tegen hebben gestemd. Als gevolg daarvan zou de burgemeester van dezelfde partij als de voorstellers de doorslaggevende stem hebben gehad. Eén van voorstellers zou volgens de melders niet mee hebben mogen stemmen, omdat hij zakelijke en familiebanden zou hebben met de initiatiefnemer van de uitbreiding. Deze wethouder zou volgens de melders geen objectieve afweging hebben kunnen maken. Een derde voorbeeld van een melder betreft een bestemmingswijziging van een stuk landbouwgrond, zodat een grondeigenaar kassen kon plaatsen. De eigenaar zou een goede kennis zijn van een CDA-gedeputeerde en de CDA-fractievoorzitter in de betreffende gemeente. In een laatste voorbeeld vermoedt een melder het bevoordelen van een natuurorganisatie in de besluitvorming rondom een infrastructuurproject. De banden tussen deze natuurorganisatie en de Limburgse provinciebestuurders blijken volgens de melder uit de volgende uitspraak van een vertegenwoordiger van de natuurorganisatie: *“Wij regelen dit in Maastricht wel.”*

Met betrekking tot grondtransacties en veronderstelde belangenverstrengeling is ook enkele malen de Ruimte voor Ruimte-regeling genoemd. Deze regeling is bedoeld voor agrariërs die hun intensieve veehouderij beëindigen: zij ontvangen een subsidie voor het afbreken van de stallen en de verloren gegane waarde van deze stallen. Deze subsidie wordt gefinancierd uit de opbrengst van de verkoop van bouwkvelds en bouwtitels die elders in de provincie worden uitgegeven. Op deze manier wordt woningbouw in het buitengebied mogelijk. De Ruimte voor Ruimte-regeling is een landelijke regeling, maar de provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering.

De meldingen met betrekking tot de Ruimte voor Ruimte-regeling betreffen meestal vermoedens van een onjuist gevolgde procedure of van bevoordeling van een partij. Een voorbeeld hiervan zijn woningen die groter gebouwd worden dan de bouwregels toestaan of het bouwen van meer woningen dan waarvoor toestemming is verleend. Een voorbeeld van bevoordeling is een gedeputeerde die via de regeling grond voor een gereduceerd tarief verkocht zou hebben aan een mede-CDA'er.

Uit de meldingen en gesprekken met melders komt naar voren dat de Ruimte voor Ruimte-regeling een ingewikkelde regeling is, waarbij veel verschillende belangen en partijen betrokken zijn. De regeling vraagt bijvoorbeeld om een samenspel tussen gemeenten (gaan over het bestemmingsplan) en provincie (voert de regeling uit). Hier ontstaan soms verschillen van inzicht. Zeker voor leken is de regeling vaak lastig te doorgronden, wat bij melders een gevoel van ondoorzichtigheid (of negatiever: schijn van misstanden, belangenverstrengeling of bevoordeling) veroorzaakt.

7.2.2. Veronderstelde persoonlijke inmenging van bestuurders in het fysieke domein

Andere meldingen gaan over het vermoeden van persoonlijke inmenging van een bestuurder in de aan- of verkoop van onroerend goed. Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende meldingen over boerderij De Vliegenkamp in Schandelo. Dit gaat over het volgende. In 2012 heeft de provincie de boerderij en bijbehorende gronden gekocht. Het doel van deze koop was het omzetten van 46 hectare agrarische grond in natuur ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur. In 2018 heeft de provincie de boerderij en bijbehorende gronden te koop aangeboden. De potentiële kopers moesten aan een aantal voorwaarden voldoen. De ingediende plannen van de potentiële kopers werden beoordeeld op ecologische waarde, beheersplan en natuurlijke inpasbaarheid en er mocht geen stikstof worden uitgestoten naar de omliggende natuurgebieden. Ten slotte zou gekeken worden naar de aangeboden prijs. Volgens door de melders overlegde documentatie waren er drie inschrijvers om de grond te kopen. Eén van de inschrijvers trok zich volgens de melders terug zodra duidelijk werd dat toenmalig gedeputeerde Koopmans zich persoonlijk met de verkoop zou bemoeien. Volgens deze inschrijvers zou het onmogelijk zijn om deze gronden te kopen zonder banden met gedeputeerde Koopmans. In de ogen van de melders kreeg niet de meest logische inschrijver de gronden, maar de inschrijver die een persoonlijke relatie zou zijn van gedeputeerde Koopmans. Deze inschrijver zou ook niet voldoen aan de voorwaarden, bijvoorbeeld dat er geen stikstof mocht worden uitgestoten. Melders vermoeden persoonlijke inmenging van Koopmans vanwege zijn persoonlijke relatie en omdat hij volgens de melders tegenstander is van het omzetten van landbouw- in natuurgrond. Volgens de melders zouden ambtenaren van de provincie geprobeerd hebben het besluit van gedeputeerde Koopmans tegen te houden. Vervolgens zou er binnen de provincie een compromis zijn gesloten. De procedure werd gestopt, de gunningsprocedure herschreven en de verkoop van het onroerend goed opnieuw in de markt gezet. De ambtenaar van de provincie die belast was met de verkoop van De Vliegenkamp, schijnt van het dossier afgehaald te zijn omdat zijn opvattingen niet overeenkwamen met die van zijn bestuurder Koopmans. Momenteel loopt het proces nog. Het is niet duidelijk aan wie de koop van de gronden wordt gegund.

Een aantal andere melders vermoedt inmenging van een bestuurder in besluitvormingstrajecten. Een voorbeeld is een infrastructuurproject waarover meerdere meldingen zijn binnengekomen. Cruciale informatie over kostenstijging is pas met Provinciale Staten gedeeld nadat Provinciale Staten akkoord waren gegaan. Volgens de melder is hiermee de schijn gewekt dat de gedeputeerde het besluit een bepaalde kant op heeft gestuurd, met name ten nadele van omwonenden.

Een aantal keer komt hierbij ook de spanning tussen natuur en landbouw terug. Het gaat dan over het omzetten van landbouwgrond in natuur of het omzetten van natuur in landbouwgrond. Een melder schrijft bijvoorbeeld dat een gedeputeerde het natuurbeheertype van een gebied zou hebben bijgesteld naar een laag beheertype, zodat de eigenaar – een kennis van de gedeputeerde – er vee kan houden. Een andere melding gaat erover dat provinciebestuurders in hun beleid landbouwbelangen boven natuurbelangen zouden stellen, bijvoorbeeld door uitsluitend besluiten te nemen ten nadele van de natuurontwikkeling en natuurdoelstellingen van een gebied.

7.2.3. Veronderstelde voorkennis en toezeggingen voor en door bestuurders in het fysieke domein

Een derde categorie meldingen gaat over voorkennis of een toezegging van een bestemmingsplanwijziging bij onroerend goed. Vastgoed zou bijvoorbeeld verkocht zijn aan eigen ambtenaren, die mogelijk voorkennis hadden. In sommige meldingen leidt de voorkennis van een koper er volgens de melders toe dat de transactie tegen niet-marktconforme prijzen verliep. Melders vinden dat de verkoop niet transparant is verlopen en leggen daarbij de link naar een niet-transparante bestuurscultuur.

Een tweede voorbeeld is een melding dat grond gekocht zou zijn voor een prijs passend bij de oude bestemming, terwijl de koper al wist dat deze meer waard zou worden door een bestemmingsplanwijziging. Zoals een melder aan de commissie schrijft: *“Er is in het geheim een toezegging gedaan die volstrekt in strijd was met de ideeën van het indertijd vigerende bestemmingsplan. Hier is in een achterkamertjesoverleg in wezen het hele bestemmingsplan op de helling gezet.”*

Een derde voorbeeld betreft de verkoop van provinciale grond tegen agrarische waarden, terwijl de koper zou weten dat de bestemming van de grond zou wijzigen in een energielandschap. De onderhandelingen hierover zouden zijn verlopen tussen een CDA-gedeputeerde en een CDA-wethouder, wat de melder bestempelt als een *“CDA-onderonsje”*.

Sommige melders wijzen hierbij op een terugkerend patroon: zij hebben het gevoel dat besluiten rondom grondtransacties altijd gunstig uitpakken voor dezelfde partijen, die al dan niet gelieerd zijn aan een Limburgse bestuurder. Hierbij worden vaak partijpolitieke banden (vrijwel altijd CDA) of familiebanden aangehaald.

In dit kader heeft de commissie meerdere meldingen ontvangen over voormalig wethouder Loonen en zijn gronddeal met het waterschap in het Loobeekdal. Loonen was sinds 2010 namens het CDA wethouder in de gemeente Venray. Zijn broer is fractievoorzitter van het CDA in Venray. Hun vader was in het verleden ook namens het CDA wethouder in Venray.

Het Waterschap Limburg (destijds het Waterschap Peel en Maasvallei) was van plan om de Loobeek, oorspronkelijk een zijrivier van de Maas, te laten meanderen. Om dat mogelijk te maken, was het van belang om het omringende gebied om te zetten in natuurgebied. De familie Loonen bezit veel grond in het Loobeekdal. In 2016 hebben voormalig wethouder Loonen en zijn familie een overeenkomst met het waterschap gesloten in het kader van de herinrichting van het Loobeekdal. De grond van de familie werd afgewaardeerd van landbouw- naar natuurgrond. In ruil daarvoor kreeg de familie de kans om andere landbouwgronden in het Loobeekdal in bezit van het waterschap te kopen.

Volgens de melders zouden Loonen en zijn familie bevoordeeld zijn omdat hij wethouder is. Volgens enkele melders heeft Loonen op een zaterdag thuis bij zijn broer een zeer gunstige deal gesloten met de toenmalige CDA-dijkgraaf van het Waterschap Peel en Maasvallei. Volgens de melders hadden de andere grondeigenaren in het gebied het nakijken. Dat speelt volgens hen al jaren. De familie Loonen krijgt vanwege goede politieke contacten meer voor elkaar dan andere grondeigenaren. Zoals zij schrijven: *“Juridisch zal het achteraf allemaal wel kloppen – daar zorgen ze wel voor – maar eerlijk en transparant is het niet gegaan.”* Deze melders vinden dit kenmerkend voor de bestuurscultuur in Limburg.

Enkele melders gaan ook in op externe onderzoeken die in opdracht van de gemeente Venray en het waterschap zijn uitgevoerd. De melders vinden dat het integriteitsonderzoek uitgevoerd door het waterschap te beperkt was in scope en omvang. Als gevolg daarvan heeft het rapport geen goed antwoord geformuleerd op de vraag in hoeverre er sprake is geweest van integriteitsschendingen. Volgens een andere melder zou de veronderstelde vriendjespolitiek in het onderzoek van de gemeente Venray niet aan het licht kunnen komen door de afgebakende onderzoeksvragen. Om die reden is *“de echte bestuurscultuur”* volgens de melder buiten beeld gebleven. Een andere melder is van mening dat de CDA-burgemeester van Venray zich te veel in het dossier heeft gemengd ten gunste van zijn partijgenoot.

Loonen is na aandringen van een meerderheid van de gemeenteraad opgestapt als wethouder. Zijn collega CDA-wethouder volgde hem. Het CDA is niet meer in het college van B en W in Venray teruggekeerd. Eén van de gesprekspartners van de commissie heeft aangegeven dat dit *“een voorbeeld is van de ultieme afrekening van de lokale politiek van een partij die sinds mensenheugenis de dienst uitmaakte in de gemeente”*.

7.2.4. Het handelen van politieke ambtsdragers bij vergunningverlening

Een deel van de VTH-meldingen gaat over onregelmatigheden bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen door de provincie of gemeenten. Vaak betreft het dan veronderstelde belangenverstrengeling of het bevoordelen van familie, vrienden of kennissen bij het verlenen van vergunningen. Soms gaat dit gepaard met een wijziging van het bestemmingsplan. Dat is volgens melders des te opvallender als de bestemmingsplanwijziging dan wel vergunningverlening tegen het ambtelijk advies ingaat. Ook komt het voor dat de provincie bij de vergunningverlening tegen het gemeentelijk advies ingaat.

Veel melders stellen dat er bij vergunningverlening of wijziging van het bestemmingsplan onvoldoende rekening wordt gehouden met omwonenden. Zoals een melder over een procedure voor vergunningverlening stelt: *“Vooral de lange periode van onduidelijkheid, het telkenmale weer uitstellen van een aangekondigd besluit, het uitblijven van bestuurlijke communicatie en de situatie dat de ambtenaren het ook niet meer konden uitleggen, zijn ons bijgebleven.”* Verschillende meldingen van directbetrokkenen/omwonenden gaan over ondernemers die een vergunning krijgen om grote stallen te bouwen voor varkens of geiten. Volgens melders gaat dat veelal in tegen het gemeentelijk beleid ter bescherming van kwetsbare natuurgebieden of waterwingebied of de beperking van geitenstallen vanwege de Q-koorts. Melders vermoeden daarnaast belangenverstrengeling vanwege de goede banden van deze ondernemers met wethouders en ambtenaren.

Relatief veel meldingen gaan over vergunningen voor de komst of uitbreiding van mestverwerkings-bedrijven. In de meeste gevallen zijn deze meldingen afkomstig van omwonenden. De meeste meldingen betreffen een mestverwerkingsbedrijf in Horst aan de Maas. Het bedrijf wil uitbreiden van 80.000 naar 400.000 ton mestverwerking per jaar. De provincie is bevoegd gezag en heeft een vergunning tot uitbreiding verstrekt. De gemeente, de dorpsraad en omwonenden zijn tegen uitbreiding, met name vanwege de schaalgrootte en frequente milieuovertredingen door de ondernemer (waaronder stankoverlast en bodemvervuiling). De meldingen gaan vooral over “bestuurlijk afwijkend gedrag” door de provincie. De achtergrond lijkt een strategie om de veehouderijbelangen zo lang mogelijk te dienen. Het zou hier gaan om een aantal deelbeslissingen en activiteiten die op zich niet twijfelachtig zijn, maar achteraf in samenhang gezien eigenlijk niet kunnen. Het gaat hierbij onder meer om het volgende:

- In 2018 zijn enkele miljoenen aan provinciale middelen via het Limburgs Energiefonds (destijds portefeuillehouder Koopmans) geïnvesteerd in mestverwerkingsbedrijven, waaronder het bedrijf in Horst aan de Maas. Volgens de melders zou bij de provincie bekend zijn dat dit bedrijf structureel fors in overtreding was. Het past volgens de melders niet dat de provincie een dergelijk bedrijf financieel ondersteunt.
- Om te verbloemen dat er een overmaat aan verwerkingscapaciteit komt, zouden Gedeputeerde Staten onvolledige en onjuiste informatie aan de gemeente en Provinciale Staten hebben verstrekt.
- De afgelopen vier jaar zou sprake zijn geweest van grote milieu-emissies in lucht en bodem en geuroverlast in de omgeving. Er werd ruim vier keer zoveel mest verwerkt als toegestaan zonder luchtwassers en met defecte mestbassins. Gedeputeerde Staten zouden bekend zijn met de overtredingen en zouden nagelaten hebben effectief te handhaven om de diverse overtredingen te beëindigen. Als Gedeputeerde Staten een scherp handhavingsinitiatief lijken te starten, wordt dit, zo zeggen de melders, door CDA-gedeputeerden Koopmans en Mackus afgezwakt. De handhaving door de provincie zou hierdoor geen effect hebben gehad op het gedrag van de ondernemer.
- Volgens de melders heeft de provincie geredeneerd dat de vergunning moest worden verleend en niet geweigerd kon worden. Er zou volgens de melders voldoende ruimte zijn om de vergunning te weigeren of door de rechter te laten vernietigen vanwege de strijdigheid met het bestemmingsplan en vanwege de “*continue en structurele overtreding van milieuregels*” door de ondernemer.

Volgens enkele melders is er ook een schijn van bevoordeling van de ondernemer door de twee eerdergenoemde CDA-gedeputeerden. In een dagblad vertelt de ondernemer namelijk zich geen zorgen te maken over boetes en vergunningen, vanwege zijn goede connecties op bestuurlijk niveau.

Andere meldingen inzake vergunningverlening gaan onder meer over het project Biomeiler in Venlo en het Zevenellenterrein in de gemeente Leudal. Wat betreft de biomeiler wijzen de melders erop dat de vergunning bestemd is voor een bedrijf waarvan één van de eigenaren getrouwd is met een zus van gedeputeerde Koopmans. De gemeente Venlo heeft toestemming gegeven voor de bouw ervan op een volgens de melders onlogische locatie omdat die niet in lijn is met de visie van de provincie. Daarnaast hebben de melders het vermoeden dat de provincie de verplichte toetsingen en beoordelingen niet goed heeft uitgevoerd. Als voorbeeld wordt hierbij aangegeven dat GS hebben

besloten dat het project Biomeiler niet verplicht wordt een Milieu Effect Rapportage (MER) op te stellen. Hierbij wordt een directe relatie gelegd met de familiebanden van Koopmans. Ook bij het Zevenellenterrein zijn de melders omwonenden die zich zorgen maken over de geurhinder. Zij menen dat de provinciebestuurders bewust onjuiste en onvolledige informatie verstrekken om hun doelen te bereiken. In dat kader leggen de provinciebestuurders door middel van het verstrekken van subsidies aan bedrijven de prioriteit bij de werkgelegenheid en industrie en niet bij de overlast voor omwonenden.

7.2.5. Het handelen van politieke ambtsdragers bij toezicht en handhaving

Een deel van de VTH-meldingen gaat over een gebrek aan of onvoldoende toezicht en handhaving door vooral de gemeente, bijvoorbeeld bij activiteiten die strijdig zijn met het bestemmingsplan of activiteiten die worden verricht zonder vergunning. Een voorbeeld betreft onvoldoende handhaving door gemeenten bij permanente bewoning van recreatiewoningen door illegale arbeidsmigranten. Een ander voorbeeld gaat over in de ogen van melders illegale bebouwing (bouwen over de erfgrens heen, bouwen zonder vergunning, overschrijden bouwvoorschriften), waarbij de gemeente weigert te inspecteren en te handhaven. Na verloop van tijd overweegt de gemeente legalisering. In veel gevallen legt de melder een (soms vermoedelijke, soms duidelijke) relatie tussen de mogelijke overtreder en een wethouder of raadslid; er zou sprake zijn van bevoordeling en vriendjespolitiek.

Enkele melders zien bij de provincie bij handhavingsverzoeken een vast patroon dat procedure- of beslistermijnen maximaal worden benut inclusief de mogelijkheid tot verlenging van de termijn. Soms worden de termijnen overschreden. Vaak is dit volgens de melders niet nodig. Volgens hen gebeurt dit bewust zodat de werkzaamheden ongestoord kunnen doorgaan. Hier komt nog bij dat er ook andere nauwe financiële en bestuurlijke verwevenheden zijn tussen provincie en veronderstelde overtreder. In de ogen van de melders kan de inspectie door een ambtenaar van de provincie dan niet objectief zijn. Daarnaast oefenen één of enkele GS-leden volgens de melders druk uit op de ambtenaren ten voordele van de veronderstelde overtreder. De melders voelen zich niet serieus genomen.

Enkele meldingen gaan over de vestiging van een begeleidwonenvoorziening voor jongeren van 12-18 jaar in Gronsveld, gemeente Eijsden-Margraten (Bibihuis). Deze melding is ook nader onderzocht in opdracht van de gemeente.²⁴ Omwonenden ondervinden veel overlast. Zij menen dat over de vestiging niet met hen is gecommuniceerd en dat de gemeente bewust de uitkomsten van een inspectiebezoek heeft genegeerd. Zij leggen hierbij een relatie met de goede contacten tussen de toenmalige burgemeester en betrokkenen van het Bibihuis. Uit het onderzoek is niets gebleken van enige bevoordeling of voorkeursbehandeling. Wel wordt vastgesteld dat de communicatie tussen de gemeente en omwonenden zeer gebrekkig is geweest. Dit gaat onder meer over de beslissing van de gemeente niet tot handhaving over te gaan omdat onduidelijk was of het wel of niet paste binnen het bestemmingsplan. Dit versterkte de gedachte bij de melders dat er andere belangen in het spel moesten zijn.

8. Rol van de media

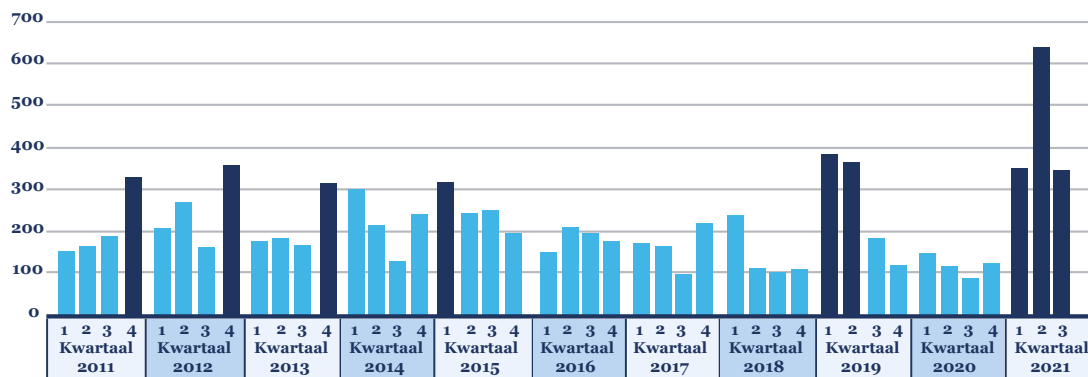
8.1. Inleiding

In de media verschijnen vaak berichten over veronderstelde integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers en de bestuurscultuur in Limburg. In veel gesprekken is de commissie gewezen op de rol en invloed van de media op het Limburgse openbaar bestuur. In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd uit de gesprekken, maar ook uit de analyse van berichtgeving in de media over bestuursculturen en (veronderstelde) integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers.

8.2. Bevindingen

8.2.1. Publicaties over de Limburgse bestuurscultuur nader bekeken

In de eerste plaats is het verloop van het aantal publicaties over integriteit en bestuurscultuur in Limburg onderzocht in de afgelopen tien jaar (zie figuur 5). Sinds 2011 is het aantal publicaties over integriteit en Limburg gemiddeld licht toegenomen. Er zijn wel grote schommelingen te zien tussen de verschillende jaren. In de periode 2016-2018 waren er geen grote ‘publicatiepieken’. Vooral begin 2019 en in de eerste drie kwartalen van 2021 zijn er relatief zeer veel publicaties verschenen over integriteit.



Figuur 5. Aantal publicaties per kwartaal over integriteit en bestuurscultuur in Limburg 2011-2021

Deze publicatiepieken worden grotendeels verklaard door de volgende incidenten:

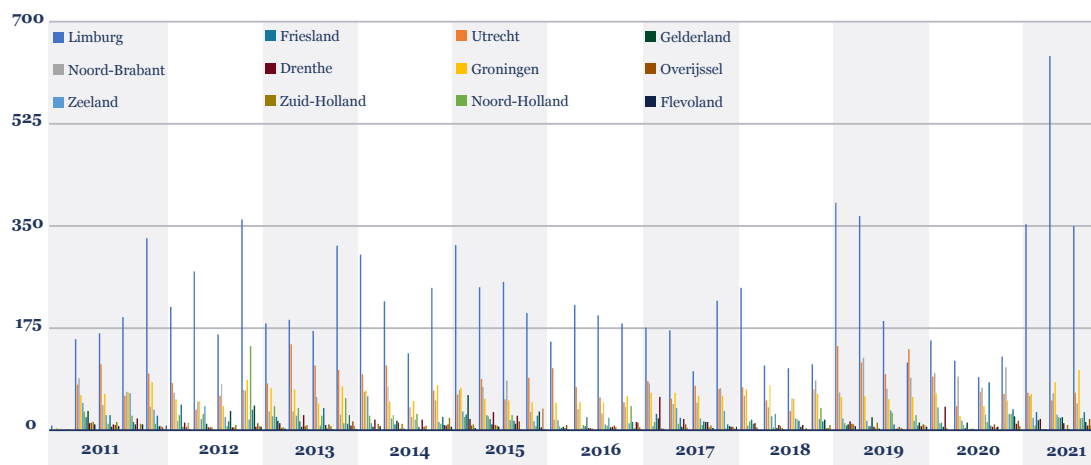
- In 2011 kwam oud-wethouder, Statenlid en gemeenteraadslid van Roermond Van Rey in opspraak vanwege mogelijke belangenverstrengeling met de vastgoedwereld. In datzelfde jaar bleek dat twee PVV-Statenleden ten onrechte extra vergoedingen hadden ontvangen.
- In 2012 ontstond onrust over de betaling van het campagnebord van Weekers en is Bosman uit de PVV-Statenfractie gezet omdat hij een PvdA-collega een “uitgekotst stuk halal vlees” had genoemd.

- In 2013 kwam de toenmalige GroenLinks-fractievoorzitter mevrouw Van Tulder in opspraak vanwege mogelijke belangenverstrengeling. Er was onrust ontstaan in Valkenburg over de belangen rondom een lichtshow in de gemeentegrot. En verder is VVD-wethouder Schreurs in Roermond beschuldigd van het verkeerd omgaan met donaties.
- In 2015 declareerde VVD-gedeputeerde Verheijen onterecht bepaalde kosten en kwam CDA-gedeputeerde Van der Broeck in opspraak vanwege mogelijk machtsmisbruik.
- In 2019 zijn in NRC en De Limburger vele publicaties verschenen over mogelijke schending van aanbestedingsregels en de gedragscode bij de toedeling van klussen en baantjes aan oud-politici door de provincie Limburg ('Klusjesmannen').
- De laatste grote piek vond in 2021 plaats rondom de nevenfuncties van CDA-gedeputeerde Koopmans en de IKL-affaire.

Inhoudelijk gaan de artikelen over het volgende:

- Ruim 80% van de artikelen heeft betrekking op de persoonlijke bestuursstijl in relatie tot integriteit.
- 60% van de artikelen heeft betrekking op een financieel aspect.
- In 65% van de artikelen wordt gerefereerd aan ambtelijk-bestuurlijk samenspel en in 60% aan de omgang met wet- en regelgeving.
- Bij bijna 60% van de artikelen gaat het over Limburgse politieke ambtsdragers die zijn afgetreden.
- Naar politieke partijen bezien domineren in de artikelen politieke ambtsdragers van de VVD (45%) gevolgd door het CDA (40%) en de PVV (15%).²⁵

In de tweede plaats heeft de commissie zich de vraag gesteld of er over Limburg meer gepubliceerd wordt aangaande integriteit en bestuurscultuur dan over andere provincies. Uit deze interprovinciale vergelijking blijkt dat het aantal publicaties over Limburg in ieder kwartaal van de periode 2011-2021 hoger is dan het aantal publicaties over de andere provincies. De verschillen zijn in sommige kwartalen aanzienlijk (zie figuur 6).



Figuur 6. Aantal publicaties per kwartaal over integriteit en bestuurscultuur in Limburg en andere provincies 2011-2021

²⁵ In sommige artikelen komen politieke ambtsdragers van meerdere partijen voor.

In de derde plaats is onderzocht welke media bijdragen aan deze pieken. Het dagblad De Limburger en het Limburgs Dagblad, tegenwoordig één, zijn met name actief in het publiceren van artikelen over integriteit en bestuurscultuur in Limburg (totaal ruim 40% van alle artikelen). Opvallend is dat zij gedurende een langere periode vaker over eenzelfde incident publiceren. De andere media waaronder NRC (ruim 5%) volgen op grote afstand.

Kijkend naar de bronnen blijkt uit de interprovinciale vergelijking dat NRC verhoudingsgewijs meer artikelen heeft gepubliceerd over integriteit en bestuurscultuur in Limburg dan in andere provincies. Bijna ieder jaar gaan de meeste publicaties over integriteit en bestuurscultuur in Limburg. Alleen 2018 is een uitzondering; in dat jaar gingen de meeste artikelen in NRC over integriteit en bestuurscultuur in een andere provincie.

8.2.2. De invloed van de media op de Limburgse bestuurscultuur

Wat betreft de invloed van de media is onderzocht in hoeverre de media in Limburg veronderstelde integriteitsschendingen zelf voor het eerst naar buiten brengen. Uit deze analyse blijkt dat de media in ongeveer de helft van de onderzochte publicatiepieken zelf als eerste publiceren over een veronderstelde integriteitsschending die op dat moment nog niet algemeen bekend is. Daarna volgt veelal een onafhankelijk onderzoek. De recente onderzoeken naar oud-gedeputeerde Vrehen en wethouder Loonen in Venray zijn voorbeelden hiervan. Na afronding van een dergelijk onderzoek volgt doorgaans weer een publicatiepiek. Deze publicaties gaan over de onderzoeksresultaten en de reacties daarop.

In de andere helft van de gevallen wordt verslag gedaan van veronderstelde integriteitsschendingen die bijvoorbeeld door de provincie of gemeente zelf voor het eerst naar buiten zijn gebracht dan wel boven water zijn gekomen naar aanleiding van een openbaar debat in de gemeenteraad, Provinciale Staten of algemeen bestuur van het waterschap.

Veel geïnterviewden zijn zeer kritisch over de rol van de media. Volgens meerdere gesprekspartners zijn bepaalde journalisten die (veel) schrijven over het openbaar bestuur in Limburg te nauw betrokken bij en vervlochten met de politiek in Limburg. Deze rol past volgens de gesprekspartners niet bij de onafhankelijke rol van de media ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht. Er is meer afstand gewenst. De gesprekspartners noemen het volgende voorbeeld van 'een participatieve journalistieke stijl'. Bepaalde Statenleden krijgen van een journalist tijdens een debat per WhatsApp vragen toegestuurd met de suggestie deze tijdens het debat aan een gedeputeerde te stellen. Deze vragen dienen volgens deze geïnterviewden ook ter onderbouwing van de door de journalist zelf gepubliceerde hypothesen. Een gesprekspartner zag het volgende in de Statenzaal gebeuren: *“Na afloop van de spreektijd kijken sommige politici naar de journalist voor goedkeuring.”* Ook verstrekt deze journalist volgens enkele geïnterviewden vertrouwelijke interne provinciale stukken en/of mailberichten aan één of twee Statenleden.

Geïnterviewden maken zich zorgen over kwesties die in de media aan de orde worden gesteld en al snel als feitelijkheden worden beschouwd. Een gesprekspartner zegt hierover: *“Op het moment dat iets in de media komt, is het al een feit. Er is geen ruimte meer om vragen te stellen. De politiek heeft de neiging om mee te gaan met de waan van de dag. De waan van de dag regeert.”* Hierbij past het volgende voorbeeld dat de commissie heeft vernomen. Een journalist meldt bij een Statenlid een veronderstelde integriteitsschending door een collega-Statenlid of gedeputeerde. Het Statenlid agendeert dit in de politieke arena zonder de informatie na te gaan of te beoordelen. Met als gevolg dat de veronderstelde (ongegronde) integriteitsschending onderwerp wordt van politiek debat. Het leidt tot beschuldigingen met soms zware politieke gevolgen. Achteraf blijkt dat de veronderstelde integriteitsschending uitsluitend berust op vermoedens en suggesties. Enige onderbouwing of bewijslast ontbreekt.

Volgens gesprekspartners lijkt het aantal integriteitskwesties in Limburg groter dan het in werkelijkheid is. Zij wijten dit aan framing door de media – nog altijd gebaseerd op de *“Vrienden-republiek”*-tijd uit het begin van de jaren negentig – en aan het (hoge) aantal publicaties. Het is volgens hen moeilijk om van het imago uit het verleden af te komen. Zij herkennen niet wat de media schrijven over de huidige stand van zaken in het Limburgse openbaar bestuur. Specifiek NRC wordt genoemd als krant die actief bijdraagt aan het tot stand komen en in stand houden van dit negatieve imago uit het verleden.

De handelwijze van de media heeft drie gevolgen, zo heeft de commissie in de gesprekken vernomen. In de eerste plaats leidt deze tot ‘trial by media’ met ingrijpende politieke en persoonlijke gevolgen voor bestuurders. Het meest recente voorbeeld is het opstappen van voormalig gouverneur Bovens en het hele provinciebestuur, nadat hun integriteit door bijna de voltallige Provinciale Staten in twijfel was getrokken. De Provinciale Staten trokken hun integriteit in twijfel nadat NRC-journalisten schreven dat de voormalig directeur (en oud-gedeputeerde) Vreken van landschapsbeheerder IKL tonnen aan provinciale subsidies had doorgesluist naar zijn eigen bv’s. Het provinciebestuur heeft een onafhankelijk onderzoek naar de kwestie niet afgewacht, maar zag zich genoodzaakt op te stappen. In de tweede plaats leidt de handelwijze van de media volgens enkele gesprekspartners tot een ‘self-fulfilling prophecy’. Limburgse bestuurders, politici maar ook burgers gaan door de berichtgeving steeds meer geloven dat er sprake is van een chronische integriteitsproblematiek en een verziekte bestuurscultuur. Het beeld ontstaat van Limburgse bestuurders die zich gedragen als ‘zonnekoningen’ in ‘Palermo aan de Maas’.

In de derde plaats leidt de handelwijze van de media volgens enkele gesprekspartners tot een ambtelijke en bestuurlijke verkramping. Ambtenaren menen te opereren onder het vergrootglas van de media. Ook binnen het college van Gedeputeerde Staten heeft het geleid tot een ‘verkrampde relatie met de media’. Iedere vraag van de media leidt tot uitgebreide interne ambtelijke en bestuurlijke discussies hoe de vragen het beste kunnen worden beantwoord. Het gevolg is trage beantwoording van de vragen waardoor het wantrouwen nog verder toeneemt, met als gevolg dat de kwestie eerder groter dan kleiner wordt.

Literatuurlijst

CDA, SP, VVD, PVDA & D66 (2015). In Limburg bereiken we meer: In actie voor een welvarend en sociaal Limburg 2015–2019. Coalitieakkoord Provincie Limburg.

CDA Limburg (2021). Integriteit door identiteit: Doen waar je voor staat. Rapport commissie-Kaiser.

Commissaris van de Koning (2021). Mededeling portefeuillehouder inzake artikel in NRC Handelsblad d.d. 22 april 2021 naar aanleiding van nieuw onderzoek naar de heer Vreken. Provincie Limburg. 22 april 2021.

Commissaris van de Koning (2021). Mededeling portefeuillehouder inzake voortgang bestuurlijke opdracht Commissaris van de Koning. Provincie Limburg. 28 mei 2021.

Commissaris van de Koning (2021). Mededeling portefeuillehouder inzake doorgeleiding casus naar programmacommissie bestuurscultuur. Provincie Limburg. 18 juni 2021.

Commissaris van de Koning (2021). Overpeinzingen in het zomerreces. Provincie Limburg. 7 september 2021.

Derksen, W. & E. Ten Heuvelhof (2021). Wegkijken als cultuur: De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vreken.

Dohmen, Joep (1997). De Vriendenrepubliek. SUN, Nijmegen.

Effectory (2021). Werkbelevingsonderzoek (samenvatting provincie Limburg).

Gedeputeerde Staten (2021). Brief Start Programma Bestuurscultuur. Provincie Limburg. 11 mei 2021.

Gedeputeerde Staten (2021). Brief Selectie programmacommissie bestuurscultuur en start onderzoek provinciaal bestuurlijk handelen inzake IKL-directeur. Provincie Limburg. 15 juni 2021.

Goodijk, R. (2021). Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg.

Leenknecht, G.J. & M. Groenleer (2021). Zonder verbinding geen vertrouwen: Een onderzoek naar de extra-parlementaire bestuursvorm in Limburg in de praktijk, maart 2020-april 2021. Tilburg University.

Luyten, M. (2018). Het geluk van Limburg. De Bezige Bij, Amsterdam.

Madison, J., A. Hamilton & J. Jay (1987). Federalist Papers. Eerste uitgave: 1788. Penguin Books, London.

Mijnbouw in Limburg. Website Historiek. Online geschiedenismagazine.

Necker van Naem (2021). Onderzoek onregelmatigheden: Eijsden-Margraten.

Provincie Limburg (2020). Programmabegroting 2021.

Provincie Limburg. (2021). Jaarverslag Integriteit Provincie Limburg.

Provincie Limburg. (2021). Rechtmatigheidsonderzoek: Onderzoek naar de rechtmatigheid van de geldstromenrelaties van de Provincie Limburg naar organisaties met betrokkenheid H. Vrehen.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). Ontsnappen aan medialogica. SWP, Amsterdam.

Twynstra Gudde (2021). Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg.

Historie van Limburg. Website 150 jaar Limburg.

Historie van de mijnbouw in Limburg. Website IsGeschiedenis (partner van Geschiedenis Magazine).

Zuidelijke Rekenkamer (2020a). Fabriekscomplex Meerssen: Bestuurlijk rapport.

Zuidelijke Rekenkamer (2020b). Bestuurlijk rapport. Rapport van de Zuidelijke Rekenkamer inzake "Inzet oud-politici door de provincie Limburg: Rapport van Bevindingen".

Diverse artikelen uit De Limburger en NRC in de periode 2011-2021.

Opdrachtomschrijving

Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 11 mei 2021.

provincie limburg



Provinciale Staten van Limburg

Cluster	CON	Behandeld	Cluster Concern
Ons kenmerk	2021/12139	Telefoon	
Uw kenmerk	-	Maastricht	11 mei 2021
Bijlage(n)	-	Verzonden	11 mei 2021

Onderwerp

Start Programma Bestuurscultuur

Geachte Staten,

Met ingang van 19 april 2021 is dhr. Remkes benoemd als waarnemend-Commissaris van de Koning. De minister van BZK heeft aan hem een bestuurlijke opdracht meegegeven zoals genoemd in de brief van de minister aan uw Staten van 16 april 2021. Onderdeel van deze bestuurlijke opdracht is het leggen van het fundament voor de doorontwikkeling van de bestuurscultuur.

Naar aanleiding hiervan heeft het college van GS op 11 mei 2021 besloten om te starten met een programma voor de doorontwikkeling van de bestuurscultuur in het Limburgs openbaar bestuur. Door de bestuurscultuur van het openbaar bestuur in Limburg nu in de volle breedte te onderzoeken, zwaktes en sterktes in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor de toekomst, kunnen we bouwen aan het fundament voor de doorontwikkeling van de bestuurscultuur en aan herstel van vertrouwen.

Dit programma bestuurscultuur sluit aan bij het Tussentijds verslag van bevindingen (30 april 2021) van de door Provinciale Staten aangewezen gids, dhr. Hoes, wat betreft het onderwerp bestuurscultuur en samenspel tussen PS, CdK, het te vormen college en de ambtelijke organisatie:

“Uit de verkennende gesprekken blijkt dat er een breed besef is dat er een opdracht ligt voor zowel Provinciale Staten, de waarnemend Commissaris van de Koning, het nieuw te vormen college van Gedeputeerde Staten als ook voor de ambtelijke organisatie om de integriteit van het provinciebestuur als gezamenlijk speerpunt op te pakken voor de resterende Statenperiode. (...) De noodzaak van een scherp referentiekader om te komen tot een open, zelfbewuste en actieve dialoog tussen de bestuursorganen en de ambtelijke organisatie, beschouw ik als een urgente opgave in de resterende Statenperiode.”

Programma Bestuurscultuur

Het Programma Bestuurscultuur start met een tweeledig doel:

1. Het in kaart brengen van: mogelijke integriteitskwesaties, onregelmatigheden en bestuurlijk deviante gedragingen in het openbaar bestuur van Limburg in de periode 2011 tot 2021; de lessen die daaruit te trekken zijn; bouwstenen voor een gewenste nieuwe bestuurscultuur.
2. Het in kaart brengen van de in de periode 2011 tot 2021 reeds getroffen maatregelen en best practices binnen de provincie Limburg gericht op het bevorderen en waarborgen van een integer openbaar bestuur.

Het programma kent verder de volgende afbakening:

- Het gaat in dit programma om zaken waarbij Limburgse bestuurders betrokken waren en/of zijn. Naast de GS- en PS-leden van de Provincie Limburg kan het derhalve ook gaan om activiteiten/projecten van bestuurders bij gemeenten, het waterschap en deelnemingen, voor zover de Provincie Limburg bij deze activiteiten betrokken was/is, of vanuit het college van GS en/of de commissaris van de Koning een rol vervulde.
- Het programma richt zich op het in kaart brengen van onregelmatigheden, integriteitsschendingen en/of bestuurlijk afwijkend gedrag. Daarbinnen kunnen o.a. (nietlimitatief) de volgende deelaspecten worden onderzocht: bestuurscultuur/bestuursstijl, checks and balances en relaties tussen het openbaar bestuur en externe partijen/netwerken.
- Het programma beoogt een foto van de Limburgse bestuurscultuur op te leveren, met een sterkte- en zwakteanalyse en perspectief op verbetering in de vorm van concrete bouwstenen voor een gewenste nieuwe bestuurscultuur. Focus ligt daarbij op het naar boven halen van zaken die op dit moment nog niet bekend zijn. Indien nodig kan de commissie aanbevelen om individuele integriteitskwesaties nader te onderzoeken.
- Het onderzoeksgedeelte van het programma richt zich op de periode 2011-2021, vanuit de veronderstelling dat mogelijke integriteitskwesaties vanuit deze periode ook in de huidige praktijk nog effect (kunnen) hebben. Dit tijdsbestek bestrijkt derhalve vier bestuursperiodes: 2011-2012; 2012-2015; 2015-2019; 2019-2021.

Programmacommissie

Ten behoeve van het Programma Bestuurscultuur zal een onafhankelijke programmacommissie worden ingesteld conform het vigerende beleidskader Selectie en benoemingen door Gedeputeerde Staten. De waarnemend CdK zal als opdrachtgever fungeren van de programmacommissie. De programmacommissie bestaat uit maximaal 3 leden. Aan een extern bureau zal, conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid, een opdracht worden verstrekt om de programmacommissie tijdens het onderzoek te faciliteren.

Meldpunt

Tijdens het onderzoek wordt zowel extern (aan burgers, andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, etc.) als intern (aan statenleden, bestuurders, ambtenaren) de gelegenheid gegeven vertrouwelijk melding te maken van bestuurlijk deviant gedrag, onregelmatigheden en andere zaken rondom integriteit en mogelijke belangenverstrengeling in de afgelopen 10 jaren.

Daarnaast zullen op initiatief van de programmacommissie interviews worden afgenomen om te komen tot nadere duiding, reflectie en perspectief.

Het meldpunt zal worden geopend in de vorm van de e-mailbox: meldpuntbestuurscultuur@prvlimburg.nl dat onder de informatiebeveiliging van de Provincie Limburg staat. De meldingen worden vertrouwelijk behandeld. De meldingen kunnen niet anoniem worden ingediend. De programmacommissie dient namelijk de mogelijkheid te hebben om contact op te nemen met de melder voor nadere duiding en weging van de melding. De programmacommissie zal bepalen of een melding binnen de scope van het programma valt en dus in het kader van het programma bestuurscultuur behandeld wordt.

Totdat de programmacommissie is benoemd zullen de meldingen ongelezen in bewaring worden genomen door de clustermanager Concern (tevens onafhankelijke concerncontroller van de Provincie Limburg). Zodra de programmacommissie is benoemd zal de clustermanager Concern de toegang tot het meldpunt overdragen aan de programmacommissie. De programmacommissie en het extern bureau krijgen inzage in de meldingen. In de opdrachtomschrijving van de programmacommissie en in de overeenkomst van opdracht met het extern bureau zal de vertrouwelijke behandeling van de meldingen als vereiste worden opgenomen.

Daar waar de commissie tijdens het onderzoek stuit op mogelijk strafbare feiten zal de voorzitter van de commissie het college van GS informeren. Het college van GS neemt vervolgens indien noodzakelijk of wenselijk gepaste maatregelen. Daar waar de commissie stuit op integriteitsmeldingen die de integriteit van een collegelid of raadslid van een gemeente betreffen, zal de voorzitter van de commissie het college van GS informeren. De waarnemend CdK neemt vervolgens indien noodzakelijk of wenselijk contact op met de burgemeester van de betreffende gemeente. Daar waar de commissie kennisneemt van een integriteitskwestie maar twijfelt over de wijze waarop deze behandeld dient te worden, zal de commissie de waarnemend CdK raadplegen.

Het is aan de programmacommissie om te bepalen wanneer het meldpunt bestuurscultuur wordt gesloten. Het meldpunt zal in ieder geval worden gesloten zodra de programmacommissie haar rapportage heeft opgeleverd en haar opdracht heeft voltooid.

Het reeds bestaande meldpunt integriteit in de vorm van het 'Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden Gedeputeerde Staten Provincie Limburg 2020' zal tijdens de looptijd van het meldpunt bestuurscultuur parallel blijven bestaan.

Termijn

Binnen 6 maanden vanaf heden (indicatief) dient het onderzoeksgedeelte van het programma te worden opgeleverd en dienen de uitkomsten daarvan inclusief de aanbevelingen te zijn besproken met Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Wij zullen uw Staten van het verdere verloop van het Programma Bestuurscultuur op de hoogte houden.

Gedeputeerde Staten van Limburg
voorzitter
secretaris

Bijlage 'Commissieleden gezocht voor programma bestuurscultuur' bij brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten 'Selectie programmacommissie bestuurscultuur en start onderzoek provinciaal bestuurlijk handelen inzake IKL-directeur', 15 juni 2021.

De Provincie Limburg heeft een Programma Bestuurscultuur opgestart met een tweeledig doel:

1. Het in kaart brengen van mogelijke integriteitskwesties, onregelmatigheden en bestuurlijk deviante gedragingen in het openbaar bestuur van Limburg in de periode 2011 tot 2021 en de lessen die daaruit te trekken zijn inclusief bouwstenen voor een gewenste nieuwe bestuurscultuur.
2. Het in kaart brengen van de in de periode 2011 tot 2021 reeds getroffen maatregelen en best practices binnen de provincie Limburg gericht op het bevorderen en waarborgen van een integer openbaar bestuur.

Voor de uitvoering van het Programma Bestuurscultuur is de Provincie Limburg op zoek naar 3 leden voor een programmacommissie. De programmacommissie dient onafhankelijk te kunnen opereren van de Provincie Limburg en Limburgse politieke partijen.

Tijdens het programma wordt zowel extern (aan burgers, andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, etc.) als intern (aan statenleden, bestuurders, ambtenaren) de gelegenheid gegeven om via het meldpunt bestuurscultuur vertrouwelijk melding te maken van bestuurlijk deviant gedrag, onregelmatigheden en andere zaken rondom integriteit/belangenverstrengeling in de afgelopen 10 jaren. Daarnaast zullen op initiatief van de programmacommissie circa 40 interviews worden afgenomen om te komen tot nadere duiding, reflectie en perspectief.

Tot de taken van de programmacommissie behoren:

- Het vertrouwelijk in behandeling nemen en wegen van meldingen bij het meldpunt bestuurscultuur;
- Het afnemen van interviews met betrokkenen bij de Limburgse bestuurscultuur;
- Het analyseren en duiden van de meldingen en interviews om te komen tot een rapportage over de Limburgse bestuurscultuur, met een sterkte- en zwakte-analyse en perspectief op verbetering in de vorm van concrete, proportionele bouwstenen voor een gewenste nieuwe bestuurscultuur.

De programmacommissie zal worden ondersteund door een extern bureau. De rapportage dient binnen circa 6 maanden te worden opgeleverd. Meer informatie over de opdracht is te vinden in deze brief aan Provinciale Staten.

Profielen

De beoogde profielen van de leden van de programmacommissie zijn als volgt:

Profiel A. *Financieel/juridisch/governance-deskundige*

- Kennis van financiële en juridische verhoudingen tussen openbaar bestuur en verbonden partijen.
- Inzicht in integriteitsrisico's die daarbij kunnen bestaan en welke (toezichts)maatregelen (zowel intern als extern) daartegen genomen kunnen worden.
- Kennis van de verschillende aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid rondom subsidie- en opdrachtverleningen.
- Ervaring met en inzicht in best practices van good governance en hoe deze kunnen worden toegepast.

Profiel B. *Bestuurskundige/politicoloog*

- Ervaring met het onderzoeken van integriteitskwesties in het openbaar bestuur.
- Kennis van bestuurskundige/politologische benaderingen van bestuursculturen in het openbaar bestuur en in staat om dit op de Limburgse situatie toe te passen.
- Inzicht in politiek-bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen in het openbaar bestuur en de randvoorwaarden voor een gezonde samenwerking tussen deze actoren.
- Kennis van good practices inzake integriteitsbevordering en het organiseren van checks en balances bij bestuurlijke besluitvorming en in staat om dit toe te passen op de Limburgse situatie.

Profiel C. *Ervaren bestuurder of topambtenaar binnen het openbaar bestuur*

- Ervaring met integriteitskwesties in het openbaar bestuur en maatregelen die daarbij genomen kunnen worden om toekomstige gevallen te voorkomen en het vertrouwen in het openbaar bestuur te herstellen.
- Inzicht in politiek-bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en de randvoorwaarden voor een gezonde samenwerking tussen deze actoren.
- Inzicht in de randvoorwaarden voor ambtelijke tegenspraak en collegiaal bestuur in een politieke context.
- In staat om bestuurskundige constatering en aanbevelingen te vertalen naar het niveau van de dagelijkse praktijk en werkprocessen.

Voorwaarden

- De commissieleden dienen de komende 6 maanden beschikbaar te zijn voor het analyseren van meldingen, het afnemen van interviews en het opleveren van een eindrapportage.
- De leden van de commissie zijn verplicht tot geheimhouding van de gegevens en inlichtingen die zij in het kader van hun onderzoek ontvangen.
- De programmacommissie dient onafhankelijk te kunnen opereren van de Provincie Limburg en Limburgse politieke partijen. Commissieleden dienen op geen enkele wijze in het verleden betrokken te zijn geweest bij bestuurlijke besluitvorming in het openbaar bestuur in Limburg.
- De vergoeding van de commissieleden zal binnen de daarvoor geldende wet- en regelgeving worden bepaald.

Samenstelling commissie

Drs. Arno Visser

President Algemene Rekenkamer

Prof. dr. Paul Frissen

Decaan en bestuursvoorzitter Nederlandse School
voor Openbaar Bestuur en hoogleraar bestuurskunde
Tilburg University

Mr. Kitty Nooy

Voormalig hoofdofficier van justitie,
thans consultant ethisch leiderschap

