



Inzet oud-politici door de provincie Limburg

Bestuurlijk rapport

Mei 2020

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Onderzoek naar de inzet van oud-politici	4
2.1	Integriteit als onderzoeksthema	4
2.2	Normenkader en aanpak	5
2.3	Opzet bestuurlijk rapport.....	7
3	Conclusies en aanbevelingen	8
3.1	Kaders voor de inzet van externen	8
3.2	Naleving en gedrag in de praktijk.....	12
4	Bestuurlijke reactie en nawoord	17
4.1	Bestuurlijke reactie.....	17
4.2	Nawoord van de rekenkamer	21

1 Samenvatting

Het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer heeft verricht naar de inzet van oud-politici betreft een onderwerp dat raakt aan het vertrouwen van de samenleving in het integer handelen van de overheid. De rekenkamer heeft het onderzoek daarom met voorrang uitgevoerd, waarin zij zich gesteund wist door een statenbreed verzoek van Provinciale Staten in Limburg.

De rekenkamer heeft in haar onderzoek aandacht besteed aan de relevante landelijke en provinciale kaders, de naleving daarvan door de provincie Limburg en het feitelijk gedrag. Om de naleving en het feitelijk gedrag goed in beeld te krijgen, heeft de rekenkamer alle relevante dossiers (in totaal 56) meegenomen die hebben gespeeld in de periode maart 2015 – oktober 2019, met een verdieping op 8 geselecteerde dossiers. Een nadere beschrijving is te vinden in het rapport van bevindingen. Naast documentonderzoek heeft de rekenkamer met 20 personen interviews gevoerd over deze dossiers, waarin zo concreet mogelijke vragen over het doorlopen proces – van ontstaan van de vacature tot en met de evaluatie na afronding – zijn gesteld.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek, heeft de rekenkamer conclusies getrokken en doet zij aanbevelingen die gericht zijn op de toekomst. Deze zijn samen te vatten tot vier hoofdpunten:

1. De in Limburg geldende kaders zijn in het algemeen op orde en in lijn met wat landelijk en in andere provincies is vastgesteld. Met het beleidskader voor benoemingen loopt Limburg zelfs voorop in het land. Een belangrijke uitzondering ten opzichte van andere provincies betreft het weglaten van een draaideurbepaling, waarvan de rekenkamer aanbeveelt deze op te nemen.
2. De rekenkamer bestudeerde 56 dossiers van inhuur van oud-politici intensief en constateert dat in de procesgang zaken vaak laat of zelfs pas achteraf in orde worden gebracht en de onderbouwing van afwijkingen/maatwerk relatief beperkt is¹. Dit komt de transparantie en zorgvuldigheid niet ten goede en roept vragen op of de onder 1 genoemde kaders in de werkprocessen wel voldoende zijn ingedaald.
3. Integriteit staat als thema op de agenda van het college van Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie, maar de aansluiting van het beleid op de maatschappelijke beleving van integriteit in de samenleving is niet overtuigend. De beeldvorming inzake de relatie van het provinciebestuur Limburg en integriteit is hardnekkig en het is nodig dat deze beeldvorming wordt doorbroken. De schijn die handelingen en besluiten oproepen vormen een belangrijk en aanhoudend aandachtspunt voor de toekomst. Artikel 175 van de Provinciewet biedt de CdK mogelijkheden hierin een actieve rol te pakken.
4. Provinciale staten kunnen hun rol ten aanzien van integer handelen bij de inzet van oud-politici scherper oppakken. Bespreek uitgebreider binnen provinciale staten en met gedeputeerde staten de wenselijke 'mores', leg de daaruit voortvloeiende 'mores prudentie' vast en bewaak die.

¹ Voor een uitgebreide toelichting en onderbouwing van deze hoofdconclusie, zie hoofdstuk 3 van het rapport van bevindingen.

2 Onderzoek naar de inzet van oud-politici

2.1 Integriteit als onderzoeksthema

De Zuidelijke Rekenkamer heeft op een statenbreed verzoek van provinciale staten van Limburg onderzoek uitgevoerd naar de inzet van oud-politici in de provincie Limburg. De rekenkamer is zich vanaf het begin bewust geweest van het bijzondere karakter van het onderzoek. In beginsel is ook nu gekeken naar de klassieke aandachtspunten die horen bij rekenkameronderzoek: heeft het bijgedragen aan de doelen van het bestuur (effectiviteit), zijn middelen doelmatig ingezet (efficiëntie) en is alles verlopen volgens de regels (rechtmatigheid)? Anders gezegd: was het zinnig, zuinig en zorgvuldig? Maar met deze klassieke aandachtspunten kon niet worden volstaan, zo werd en is wel duidelijk. De aandacht in de media en de maatschappelijke discussie die volgde, gestelde Kamervragen en het antwoord van de minister gingen over meer: dat de inzet van oud-politici raakt aan integriteit, inclusief vragen over mogelijke belangenverstrengeling, vriendjespolitiek, strijdigheid met (ethische) gedragscodes e.d.

Integriteit als onderzoeksthema vindt steeds meer zijn weg naar rekenkamers. Op zich is dat niet vreemd, want rekenkamers houden zich bezig met rekenschap geven en het bevorderen in het vertrouwen van de overheid. Internationaal krijgt integriteit aandacht als onderdeel van publieke verantwoording en goed bestuur.

Vanwege het belang van het thema integriteit in het onderzoek naar de inzet van oud-politici in Limburg, heeft de Zuidelijke Rekenkamer zich verdiept in de betekenis van dit thema en de wijze waarop dit naar het eigen onderzoek kan worden vertaald². Daarbij heeft zij zich laten bijstaan door enkele experts op het gebied van integriteit. Kerninzichten die de rekenkamer daarbij heeft opgedaan zijn:

- Integriteit gaat over normatief-ethische systemen, over het voldoen aan de geldende morele waarden en normen, waarbij cultuur, gedrag, reflectie, bewustzijn een belangrijke rol spelen. Met andere woorden: integriteit is een morele kwaliteit, stijgt uit boven de wet en raakt aan het algemeen belang.
- Integriteit vraagt om explicitering van en discussie over de publieke moraal, ook buiten hetgeen strikt juridisch is voorgeschreven.
- Bij het doen van onderzoek naar integriteit is het van belang te kijken naar gedrag, processen en procedures. Niet de uitgevoerde activiteiten (output) of maatschappelijke uitkomsten (outcome) staan centraal, maar hoe ze tot stand zijn gekomen.
- Transparantie is een basisconditie voor integriteit en verdient daarom speciale aandacht in onderzoek naar integriteit.
- Bestuurders hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in het agenderen, bevorderen en bespreken van integriteit.
- Integriteit vraagt om aandacht voor “schijn”, voor de percepties die besluiten en gedrag kunnen oproepen in de omgeving.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft deze inzichten vertaald naar een onderzoek waarin enerzijds aandacht wordt besteed aan kaders, maar aan de andere kant aan feitelijke gedragingen.

² Zie het gelijktijdig aan dit bestuurlijk rapport opgeleverde essay “Het algemeen belang zij de hoogste wet”.

De centrale thema's en onderzoeksvragen in het onderzoek zijn:

1. *Kaders*

- a. Wat zijn de kaders (beleidskaders, regels, gedragscodes, normen e.d.) van de provincie Limburg voor de inzet van externen, inclusief oud-politici?
- b. Hoe verhouden deze kaders zich tot de relevante wettelijke bepalingen, algemene beginselen en normen, handreikingen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de kaders van andere provincies en non-profitorganisaties?
- c. Op welke wijze zijn PS van Limburg geïnformeerd over de (ontwikkeling van de) eigen kaders en op welke wijze heeft de besluitvorming in GS en PS plaatsgevonden?

2. *Naleving en feitelijk gedrag*

- a. In hoeverre heeft de provincie in de praktijk gehandeld conform de onder 1 genoemde kaders?
- b. Wat zegt dit over de geldende informele normen/de moraal in de praktijk?
- c. Op welke wijze zijn PS geïnformeerd over de naleving van de onder 1 genoemde kaders en de voortgang en resultaten van de inzet van oud-politici en op welke wijze heeft het debat tussen PS en GS over deze informatie plaatsgevonden?

2.2 Normenkader en aanpak

De reflecties op het thema integriteit en de bestudering van bestaande kaders (zoals opgenomen in de eerste onderzoeksvraag), hebben geleid tot een normenkader dat de rekenkamer heeft gehanteerd voor de beantwoording van de onderzoeksvragen over naleving en feitelijk gedrag (tweede onderzoeksvraag).

Samenvattend³ bevat dit de volgende onderdelen:

Onderdeel	Normen/iijkpunten
1. Doeltreffendheid/ doelmatigheid	Doel is het vinden van de geschikte persoon. Iedereen die aan de functie-eisen voldoet, hoort gelijke kansen te hebben.
	Vanuit het behalen van de provinciale doelen is er behoefte, nut en noodzaak. Hierbij wordt ook gekeken naar alternatieven.
	De procedure voor selectie is vooraf vastgesteld, met vaste onderdelen en criteria. Selectie is objectief.
	Vergoedingen zijn marktconform en op basis van werkelijk gemaakte kosten en waar van toepassing gemaximeerd.
	Er is een duidelijke verantwoording over taakuitvoering en doelrealisatie.
2. Rechtmatigheid/ zorgvuldigheid	Overheid/bestuur zijn zorgvuldig, wegen belangen van alle partijen nauwgezet af, uitkomsten zijn niet onredelijk.
	Publieke gelden worden rechtmatig besteed met zo min mogelijk risico.
	Het bestuur doet aan zelfreflectie, de organisatie leert van fouten van zowel eigen ervaringen als van andere organisaties.
	Normen, waarden en regels worden periodiek gecontroleerd, hierover wordt gerapporteerd en gesproken in PS-verband.
	Procedures worden gevolgd, afwijkingen worden vastgelegd en uitgelegd.
	Te leveren prestaties en te behalen doelen wordt zorgvuldig vastgelegd, met afspraken

³ In het rapport van bevindingen zijn de meer gedetailleerde kaders uitgewerkt.

	over informatievoorziening.
3. Transparantie en verantwoording	Bestuur handelt open, betrouwbaar en transparant. Informatievoorziening is duidelijk en consistent.
	Er is een open organisatiecultuur, men kan elkaar aanspreken op gedrag, durft en doet dit ook.
	Handelingen en besluiten zijn goed gemotiveerd, met aandacht voor wettelijke grondslag, feiten en publiek belang.
	De provincie kan zich verantwoorden over taakuitvoering en doelrealisatie. Handelingen en besluiten kunnen achteraf getoetst worden.
	De provincie legt periodiek verantwoording af aan PS over handelingen, gevolgde procedures en besluiten.
4. Integriteit	Het bestuur bevordert integriteit in de organisatiecultuur en weet wat er leeft in de organisatie. Er wordt constant gewaakt voor (de schijn van) belangenverstrengeling.
	Bestuur, management en politiek ambtsdragers geven het goede voorbeeld, zijn altijd (ook buiten werktijd) alert op hun gedrag.
	Het bestuur is ontvankelijk voor signalen uit de omgeving. Er is geen houding dat integriteit 'geregeld' is omdat er regels zijn.
	Bestuur zorgt voor voldoende checks en balances, rekening houdend met integriteitsrisico's. Besluiten worden waar mogelijk door meer dan één persoon genomen.
	Er is periodieke bespreking van integriteit in het algemeen en de gedragscode(s) en specifieke gevallen in het bijzonder.
	De CdK is leidend aanspreekpunt in gevallen van vermoedens van integriteitsschendingen en zal daarbij regisserend optreden.

Bij de formulering van conclusies en aanbevelingen hebben bovenstaande normen de meeste aandacht gekregen. Bij de uitvoering van het feitelijke onderzoek vormden ze de kapstok voor de analyse van concrete dossiers. Daarbij heeft de rekenkamer alle relevante dossiers (in totaal 56) meegenomen die hebben gespeeld in de periode maart 2015 – oktober 2019, met een verdieping op 8 geselecteerde dossiers. Weliswaar gaat het om een klein deel van de totale inzet van externen door de provincie Limburg (volgens informatie van de provincie zijn in de onderzochte periode naar schatting meer dan 2500 opdrachten verstrekt), de 56 omvatten alle dossiers waar sprake was van de inzet van oud-politici, waarop het onderzoek van de rekenkamer zich heeft gericht. Een nadere beschrijving van deze dossiers en onderbouwing van de afbakening is te vinden in paragraaf 3.2 van het rapport van bevindingen.

Met de genoemde dossiers als basis, heeft de rekenkamer gekeken naar de procesgang die wordt doorlopen bij de inzet van oud-politici, met een onderscheid naar de volgende fasen:

1. Het ontstaan van de vacature/opdracht.
2. Het vertalen van de vacature/opdracht naar een functieprofiel.
3. De werving en selectie van kandidaten.
4. De benoeming of voordracht tot een functie/de gunning van de opdracht.
5. Het monitoren en evalueren van de uitvoering van de functie/opdracht.

Naast documentonderzoek heeft de rekenkamer met 20 personen interviews gevoerd over deze dossiers, waarin vragen over het proces en gedrag zijn gesteld. Wie waren betrokken en in welke rol? Wie is om advies gevraagd? Wie heeft met wie gesproken? Waren er meerdere kandidaten? Had iedereen een gelijke kans? Waren selectiecriteria duidelijk? Wat was de rol van sleutelpersonen en (integriteits-)commissies? Worden

dilemma's besproken? Hoe is de onafhankelijkheid van besluiten en advies geborgd? Voor wie waren welke stappen in het proces inzichtelijk? Zijn keuzes goed uitgelegd? Is duidelijk wat iets heeft opgeleverd? De antwoorden op dergelijke concrete vragen zijn nodig om een breed en diepgaand beeld te krijgen van relevante feiten.

Naast interviews over de dossiers heeft het bestuur van de rekenkamer gesproken met een vertegenwoordiging van GS over hun visie op integriteit en hoe dit wordt vertaald naar de inzet van oud-politici in de praktijk.

2.3 Opzet bestuurlijk rapport

De verdere opzet van dit bestuurlijk rapport (hoofdstuk 2) sluit aan bij de centrale thema's/onderzoeksvragen, zoals genoemd in voorgaande paragrafen. Deze thema's komen aan bod in een aparte paragraaf, met centraal de conclusies en aanbevelingen. Iedere paragraaf start met de conclusies, die gemarkeerd en genummerd zijn. Ter onderbouwing van deze conclusies volgt een korte samenvatting van de daarbij horende bevindingen, die uitgebreider worden beschreven in het rapport van bevindingen. Na de samenvatting van belangrijkste bevindingen volgen aanbevelingen, met een onderscheid naar aanbevelingen gericht aan GS en PS.

Het concept bestuurlijk rapport is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer op 29 april 2020 en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor op 30 april 2020. De bestuurlijke reactie is ontvangen op 15 mei 2020. Het definitieve bestuurlijk rapport is vastgesteld door het bestuur van de Zuidelijke Rekenkamer op 25 mei 2020.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Kaders voor de inzet van externen

Het eerste deel van het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd, betreft de relevante kaders van de provincie Limburg voor de inzet van externen, waaronder oud-politici. Deze zijn bij elkaar gebracht, vergeleken met landelijke en algemene kaders en andere provincies en de behandeling daarvan in PS is geanalyseerd.

Conclusies

- C1. De provincie Limburg kent aparte kaders voor respectievelijk opdrachten, voordrachten en benoemingen. De onderliggende principes voor alle kaders komen voor het grootste deel overeen. De beleidskaders voor integriteit geldt voor alle inzet van externen.
- C2. De Limburgse kaders voor opdrachten, voordrachten en benoemingen en integriteit zijn in lijn met de daarvoor relevante landelijke, interprovinciale en algemeen geldende kaders. Ze komen, voor dit onderzoek relevante elementen, eveneens op hoofdlijnen overeen met de kaders van andere provincies.
- C3. Met het sinds december 2016 van toepassing zijnde Beleidskader Selectie en benoemingen, tot stand gekomen naar aanleiding van de motie Kuntzelaers van 30 september 2016, loopt de provincie Limburg voorop ten opzichte van andere provincies en wat landelijk van toepassing is.
- C4. Actualisaties van de kaders nemen soms veel tijd in beslag en een deel van het Limburgse beleid is op punten verouderd. Het PS-kader voor opdrachten/aanbestedingen en de gedragscode voor GS zijn voor actualisatie vatbaar. Daarnaast kent het beleidskader Selectie en benoemingen onduidelijkheden met betrekking tot toepassingsgebied, stappen in de selectie en diversiteit en een beperkte interpretatie van integriteit.
- C5. PS zijn geïnformeerd over de (ontwikkeling van de) Limburgse kaders, die mede op verzoek van PS de laatste jaren zijn aangescherpt en uitgebreid. De meeste daarvan zijn inhoudelijk besproken, maar een deel is alleen ter kennisname aangenomen. Het beleidskader Selectie en benoemingen is niet (zoals gevraagd door PS en toegezegd door GS) sonderend voorgelegd en besproken.

Onderbouwing conclusies: samenvatting De bevindingen

C1. Limburgse kaders

De provincie Limburg heeft in verschillende documenten kaders vastgelegd voor opdrachten (aanbestedingen), voordrachten, benoemingen en integriteit. De belangrijkste kaders zijn opgenomen in tabel 1 hieronder. Beginselen die in alle genoemde kaders terugkeren zijn:

- a. Gerichtheid op het realiseren van de ambities van de provincie, maatschappelijke waarde en het publiek belang;
- b. Transparantie (waaronder het proces van werving en selectie);
- c. Het motiveren van keuzes;
- d. Het naleven van regels, waaronder de algemene beginselen van openbaar bestuur;
- e. Duidelijke selectiecriteria, met een duidelijk profiel/opdracht;
- f. Goed monitoren en verantwoorden;

- g. Integer handelen en het bewustzijn daarvan bevorderen;
- h. Het tegengaan van de (schijn van) belangenverstrengeling.

Tabel 1: Kaders per soort inzet en voor integriteit

Soort inzet	
Opdrachten	Bevoegdhedenverordening provincie Limburg 2010 (PS) Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg (GS, 2019)*
Voordrachten	Sturing in Samenwerking (PS, 2013 en 2017) Beleidskader Selectie en benoemingen (GS, 2016)** Reglementen van de verbonden partij waarvoor voorgedragen wordt
Benoemingen	Beleidskader Selectie en benoemingen (GS, 2016)** Specifieke verordeningen en reglementen van het orgaan waarvoor benoemd wordt
Integriteit	Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur (Limburgbrede werkgroep Integriteit, 2014) Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van GS (PS, 2014) Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van PS (PS, 2014 en 2017) Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van PS of GS (PS, 2014 en 2017)

* Voor 2019 waren de regels opgenomen in de Beleidsregels aanbestedingen (GS, 2010 en 2013).

** Dit kader heeft betrekking op voordrachten en benoemingen die tot de exclusieve bevoegdheid van GS behoren, uitgezonderd herbenoemingen.

In de Limburgse kaders voor opdrachten, voordrachten en benoemingen is aandacht voor doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie (waaronder verantwoording) en integriteit. In de kaders komen verschillende van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en beginselen uit de Aanbestedingswet zoals zorgvuldigheid, motivering, vertrouwen, objectiviteit en transparantie aan de orde. De kaders bevatten onder meer regels voor een duidelijke 'opdracht' die bijdraagt aan het realiseren van provinciale ambities dan wel profielschets, werving en selectie, motiveren van keuzes, rechtmatigheid (naleven regels), monitoring, verantwoording, transparantie (ook over het proces) en integer handelen en voorkomen bevoordeling en (schijn van) belangenverstrengeling.

Het kader voor benoemingen en voordrachten is op punten strenger dan de regels voor opdrachten, zo worden deze in principe openbaar opengesteld via de provinciale website of een extern bureau, terwijl voor opdrachten tot € 50.000,- enkelvoudig onderhands mag worden aanbesteed en vanaf € 50.000,- tot de Europese drempel het uitgangspunt onderhands aanbesteden is waarbij minimaal drie offertes worden gevraagd.

C2. Verhouding met landelijke kaders en andere provincies

De Limburgse kaders zijn in lijn met/een vertaling van de belangrijkste landelijke kaders uit de (herziene) Aanbestedingswet 2012, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Provinciewet. In het Limburgse aanbestedingsbeleid wordt in algemene zin gesteld dat wet- en regelgeving moet worden nageleefd, waarbij relevante kaders worden opgesomd. Conform eisen in de Provinciewet heeft de provincie Limburg integriteitsbeleid ontwikkeld en geïmplementeerd, dat in lijn is met (inter)nationale kaders en interprovinciale kaders. In het integriteitsbeleid is ook aandacht voor het feit dat integer handelen verder gaat dan regels en procedures.

De Limburgse kaders komen voor de voor dit onderzoek relevante elementen op hoofdlijnen overeen met die van andere provincies, waarbij de rekenkamer die van Zuid-Holland en Overijssel diepgaander heeft bestudeerd. Met betrekking tot benoemingen en voordrachten geldt dat Limburg een apart kader heeft, het beleidskader Selectie en benoemingen, dat de andere twee provincies niet hebben. Het betreft een kader voor de inzet van externen via benoemingen en voordrachten die tot de exclusieve bevoegdheid van GS behoren, Het kader is tot stand gekomen op verzoek van PS (motie Kuntzelaers). In het kader zijn regels voor het wervings- en selectieproces van dit soort benoemingen en voordrachten vastgelegd. De twee andere provincies hebben in tegenstelling tot Limburg wel de anti-draaideurbepaling opgenomen in de gedragscode. Dit geldt overigens voor alle andere provincies, Limburg is de enige zonder deze bepaling. Overijssel heeft iets vergelijkbaars ook voor benoemingen/ voordrachten bij vennootschappen opgenomen. Limburg koos in 2014 voor het niet opnemen van de anti-draaideurbepaling in verband met het beperken van wachtgelduitgaven en het voldoen aan de maatschappelijke wens van 'werk naar werk'. De rekenkamer constateert dat zowel de modelgedragscode waarop die voor GS van Limburg is gebaseerd, als de geactualiseerde versie van de modelgedragscode, de mogelijkheid biedt om (gemotiveerd) af te wijken. Tot slot geldt in Limburg dat waar de gedragscode niet voorziet of onduidelijk is, bespreking in het college van GS plaatsvindt, terwijl in Overijssel bespreking ook binnen PS kan plaatsvinden. Zuid-Holland stelt dat uitsluitend PS verantwoordelijk zijn voor de eenduidige interpretatie van deze gedragscode.

C3. Beleidskader selectie en benoemingen

Voor benoemingen geldt dat Limburg sinds december 2016 een apart kader kent, het Beleidskader Selectie en benoemingen. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen kennen andere provincies een dergelijk afzonderlijk kader voor benoemingen niet. Hierin hebben GS op verzoek van PS (motie Kuntzelaers van 30 september 2016) regels voor het wervings- en selectieproces van benoemingen (en voordrachten) vastgelegd. Er is in het beleidskader aandacht voor verschillende van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en beginselen uit de Aanbestedingswet zoals zorgvuldigheid, motivering, vertrouwen, objectiviteit en transparantie. Dit betreft transparantie over het proces, maar ook in de verantwoording aan PS, in lijn met de Provinciewet. Zoals eerder geconstateerd maken wij hierbij wel de kanttekening dat het beleidskader niet, zoals in de motie Kuntzelaers verzocht, sonderend is voorgelegd en besproken in PS.

C4. Ontwikkeling van de kaders

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de actualisatie van de aanbestedingsregels van de provincie Limburg naar aanleiding van de herziening van de Aanbestedingswet in 2016 drie jaar in beslag heeft genomen. Dat had, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, te maken met draagvlak van betrokkenen en invulling van de maatschappelijke inkoopdoelen. De actualisatie van de Algemene Inkoopvoorwaarden 2015, in lijn met de in 2018 door alle provincies gezamenlijk vastgestelde Algemene Inkoopvoorwaarden Provincies voor leveringen en diensten, is een jaar na aankondiging dat het *binnenkort* zou verschijnen, op 3 maart 2020 door GS vastgesteld.

De kaders voor aanbestedingen vanuit PS zijn sinds 2011 niet meer geactualiseerd en de gedragscode voor GS uit 2014 is (nog) niet aangepast naar aanleiding van de vernieuwde versie van de 'landelijke' modelgedragscode integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijks) bestuurders uit de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen 2016.

De rekenkamer constateert dat het beleidskader Selectie en benoemingen, naast actualisatie op reeds doorgevoerde wijzigingen als gevolg van ervaringen in de praktijk, ook op onderdelen voor verbetering vatbaar is:

- Meer duidelijkheid over het toepassingsgebied: waarop is het beleidskader van toepassing en wat zijn de redenen voor uitzonderingen; het onderscheid tussen de verschillende soorten inzet en wat nu precies onder welke categorie valt, is voor niet-ingewijden, niet altijd duidelijk.
- De rekenkamer constateert dat het onderscheid tussen stappen in de procedure, met name in de vaststelling van het profiel, het werven van kandidaten en de daadwerkelijke selectie, , onvoldoende duidelijk is.
- De betekenis van het begrip 'diversiteit' kan duidelijker en uitgebreider worden omschreven. Nu wordt dit alleen gespecificeerd als betrekking hebbend op afkomst en geslacht.
- In het beleidskader zelf is integriteit beperkt tot de VOG-aanvraag voor kandidaten.. Integer handelen bij werving en selectie komt niet aan de orde. Desgevraagd is ambtelijk aangegeven dat de regeling zelf een uiting van integer bestuur is, bestuurlijke integriteit wordt met het beleidskader bevorderd.

Het kader voor benoemingen is op punten strenger dan de regels voor opdrachten, zo worden deze in principe openbaar opengesteld via de provinciale websites of een extern bureau, terwijl voor opdrachten tot € 50.000,- enkelvoudig onderhands mag worden aanbesteed en vanaf € 50.000,- tot de Europese drempel het uitgangspunt onderhands aanbesteden is waarbij minimaal drie offertes worden gevraagd.

C5. Informatie aan PS en besluitvorming

PS zijn geïnformeerd over en betrokken bij de kaders door GS, en hebben zich ook betrokken opgesteld. Zo is in PS uitgebreid stil gestaan bij de behoefte/noodzaak aan meer transparantie en diversiteit bij benoemingen in algemene zin en werd dit zowel vanuit PS als GS onderkend. De discussies in PS hebben ook geleid tot wijzigingen/aanscherpingen in het beleid. In de eerder al genoemde motie Kuntzelaers van 30 september 2016 is het verzoek van PS tot wijzigingen concreet gemaakt. PS tonen in de loop van de tijd meer grip te willen hebben op zowel het proces van opdrachten/aanbesteden, als dat van voordragen en benoemen, en willen daarover op meer punten inhoudelijke geïnformeerd worden. De zaken waarvoor aandacht wordt gevraagd passen bij beginselen als transparantie, motivering, objectiviteit, zorgvuldigheid, integriteit en controleerbaarheid.

De bevoegdhedenverordening en aanbestedingsregels uit 2010, Sturing in samenwerking 2013 en 2017 en het aanbestedingsbeleid 2019 zijn besproken in PS. De gedragscodes en het protocol integriteitsschendingen uit 2014 zijn besproken in aanwezigheid van alle gedeputeerden. De aanbestedingsregels 2013, het beleidskader Selectie en benoemingen en de gedragscode en protocol 2017 zijn niet besproken, maar ter kennisname aangenomen. Conform de bevoegdheden stelden PS de bevoegdhedenverordening, SiS (2013 en 2017) en de gedragscodes met bijbehorend protocol (2014 en 2017) en de verordening rechtspositie vast, en GS de beleidsregels aanbestedingen en topbeloningen en het beleidskader.

Opvallend is dat het beleidskader Selectie en benoemingen 2017 niet sonderend is voorgelegd en besproken, hoewel dit wel was gevraagd en toegezegd. Het is via een mededeling portefeuillehouder aan PS aangeboden, op een lange lijst van ingekomen stukken terecht gekomen en niet zoals gevraagd sonderend besproken. Zowel PS als GS zijn hierbij onoplettend geweest.

Aanbevelingen aan GS

- A1. Actualiseer de gedragscode integriteit GS uit 2014, besteed daarin afzonderlijk aandacht aan de inzet van externen door GS en neem daarin op de anti-draaideurbepaling met afwijkingsmogelijkheid.
- A2. Actualiseer het beleidskader Selectie en benoemingen, met daarin verwerkt de aandachtspunten uit het rekenkameronderzoek en leg deze sonderend aan PS voor.
- A3. Beleg als GS, met een voortrekkersrol voor de CdK, een bijeenkomst met PS over de betekenis van beginselen als transparantie, integriteit en diversiteit bij de inzet van externen door GS en bespreek daarin recente casuïstiek zoals beschreven in het rapport van bevindingen. Ontwikkel gezamenlijk moresprudentie op dit onderdeel en leg die ook schriftelijk vast.

Aanbevelingen aan PS

- A4. Bepaal of de PS-kaders voor aanbestedingen waarbinnen GS het beleid opstellen en die voor het laatst in 2010 zijn gewijzigd, nog voldoen of actualisatie behoeven gezien de ontwikkelingen in en wensen van PS uit de afgelopen jaren.
- A5. Vraag GS (zoals voorgenomen) het beleidskader Selectie en benoemingen te verbeteren en de gedragscode GS uit 2014 te actualiseren, met verwerking van de aandachtspunten van de rekenkamer. Zorg dat deze sonderend wordt besproken.
- A6. Bespreek in de integriteitscommissie van PS de uitkomsten van het rekenkameronderzoek en voeg PS-brede moresprudentie over de inzet van externen door GS toe aan reeds opgestelde moresprudentie, die kan worden ingebracht in een gezamenlijke bijeenkomst met GS.

3.2 Naleving en gedrag in de praktijk

Conclusies

- C6. Inzet via opdrachten, voordrachten en benoemingen die door de rekenkamer zijn onderzocht, voldoen in algemene zin aan de kaders, maar er valt nog veel te winnen op gebied van transparantie waar het gaat om de keuze van kandidaten en de onderbouwing van besluiten. Voorgeschreven evaluaties voor herbenoemingen worden niet uitgevoerd en er is verbetering mogelijk bij het tijdig opstellen van overeenkomsten bij opdrachten.
- C7. Sinds 2017 geven GS beter inzicht in benoemingen, voordrachten en opdrachten en vormen daarmee in Nederland een positief voorbeeld. De rapportage aan PS is op onderdelen echter nog te weinig transparant en consistent. PS blijven dan ook - ondanks verbeteringen - aandacht vragen voor diversiteit, transparantie en integriteit bij benoemingen, voordrachten en opdrachten.
- C8. GS en CdK reageren op onrust binnen PS en samenleving op een defensieve/verdedigende manier met de nadruk op rechtmatigheid/handelen binnen de regels. GS tonen zich maar beperkt gevoelig voor 'de schijn' die besluiten en handelingen oproepen. De hardnekkige beeldvorming rond integriteit in het provinciale beleid wordt hiermee niet doorbroken en hiermee wordt geen blijk gegeven van diepgaande zelfreflectie en bewustzijn over de gevoeligheid van gemaakte keuzes. De CdK wordt aangemoedigd om de rol die hem op grond van artikel 175 van de Provinciewet toekomt nog daadkrachtiger in te vullen.

C9. De provincie geeft actief aandacht aan integriteit binnen de organisatie, ondersteund door concrete maatregelen, bijeenkomsten en trainingen. Tegelijkertijd is de website integriteitlimburg.nl al enkele jaren niet meer 'actief'. Het echte gesprek tussen GS en PS over integriteit is beperkt, met schijnbaar verschillende opvattingen en accenten tussen GS en PS.

Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

C6. Naleving van kaders

De rekenkamer constateert dat de inzet van oud-politici in het algemeen voldoet aan de gestelde kaders, maar dat tegelijk veel ruimte voor verbetering mogelijk is in de procesgang. De ontstaansgeschiedenis van een opdracht, benoeming of voordracht en de argumentatie hiervoor zijn in het algemeen uitgewerkt of traceerbaar. Uitzondering hierop vormt de inzet van een ambassadeursfunctie. De profielen en criteria die worden gehanteerd bij de inzet verschillen sterk in de mate van detaillering, zijn niet altijd schriftelijk vastgelegd of kunnen soms alleen afgeleid worden uit andere documenten.

Bij alle door de rekenkamer diepgaander onderzochte casussen was sprake van een één-op-één selectie uit het netwerk van GS of de verantwoordelijke portefeuillehouder. In een aantal gevallen is geprobeerd om een groslijst op te stellen met meerdere namen, maar dit heeft nauwelijks tot aanvullingen geleid. Op basis van haar onderzoek constateert de rekenkamer dat het binnen de ambtelijke organisatie vaak aan duidelijkheid ontbreekt hoe de bewuste personen in beeld zijn gekomen.

Ook wat betreft de definitieve keuze van kandidaten constateert de rekenkamer dat deze niet altijd transparant plaatsvindt. Het ontbreken van een standaardprocedure speelt volgens de rekenkamer in dat verband een belangrijke rol. Op basis van de interviews merkt de rekenkamer daarbij op dat er binnen de ambtelijke organisatie een zekere mate van voorzichtigheid bestaat om kanttekeningen te plaatsen bij de door GS of betrokken portefeuillehouder voorgenomen invulling van een opdracht, benoeming of voordracht. Desgevraagd wijzen GS van hun kant vooral op de geschiktheid van de gekozen kandidaten. De rekenkamer tekent daarbij aan dat er nauwelijks gereflecteerd wordt op de zoektocht naar mogelijk andere geschikte kandidaten.

Bij alle door de rekenkamer nader onderzochte opdrachten hebben GS gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de geldende aanbestedingsregels. De rekenkamer constateert daarnaast op basis van een analyse van alle 56 dossiers – alle dossiers in de onderzoeksperiode waarbij sprake was van de inzet van oud-politici - dat de motivering om af te wijken van vigerende regels niet altijd duidelijk is. De rekenkamer noteert een groot verschil in kwaliteit en mate van detaillering van de onderbouwing hiervoor.

Bij 2 van de 3 geselecteerde benoemingen is de benoemingsbrief pas opgesteld/ondertekend na ingaan van de periode waarop de werkzaamheden betrekking hadden. Overeenkomsten bij opdrachten worden in het algemeen met terugwerkende kracht opgesteld, ze worden ondertekend nadat de uitvoering al is begonnen, of in een enkel geval zelfs als de opdracht al is afgerond.

De vergoedingen voor de onderzochte opdrachten vallen binnen de provinciale normen en zijn naar het oordeel van de rekenkamer marktconform.

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre er sprake is van monitoring van de resultaten die met opdrachten en benoemingen worden beoogd. Op basis van haar dossierstudie stelt de rekenkamer vast dat er op dit punt grote verschillen bestaan. Uit de dossiers, en bevestigd in de interviews, blijkt dat er voor de onderzochte opdrachten niet altijd evaluaties plaatsvonden. Dit was ook het geval in één casus waarbij een evaluatie zelfs verplicht was voor een herbenoeming. Van gesprekken met een evaluerend karakter die wel hebben plaatsgevonden, is niet altijd een schriftelijke vastlegging gemaakt. Voor sturing op prestaties en evaluaties bij opdrachten is de benoemingsbrief of overeenkomst van belang. Mede op basis van de afgenomen interviews stelt de rekenkamer vast dat bij de inzet van ambassadeurs dit nauwelijks werkbare aanknopingspunten bood.

C7. Informatievoorziening aan PS

Tot 2017 werd aan PS nauwelijks inzicht gegeven in voordrachten en benoemingen. Over opdrachten werd alleen over de rechtmatigheid in algemene zin gerapporteerd. Vanaf 2017 wordt conform het beleidskader Selectie en benoemingen gerapporteerd via de Mededeling portefeuillehouder (overzicht) benoemingen door GS. Wat betreft opdrachten zijn jaarlijks nalevingsonderzoeken uitgevoerd, maar deze zijn in de periode 2013 tot en met 2017 niet actief met PS gedeeld, vanaf 2018 weer wel.

In de mededelingen portefeuillehouder (overzicht) benoemingen door GS wordt voor benoemingen, voordrachten en opdrachten door GS gerapporteerd over de naam, functie en datum GS-besluit en sinds 2018 ook over de wijze van werving. Alleen voor opdrachten wordt geen toelichting gegeven op de werving. De mededelingen zijn een antwoord op de verzoeken van PS, maar er is nog verbetering mogelijk op gebied van transparantie en consistentie. Door in de overzichten ook voor opdrachten in te gaan op de wijze van werving kan de provincie de transparantie verder vergroten. Bovendien wordt toelichting op de wijze van werving niet altijd op dezelfde wijze gegeven, soms wordt wel en soms geen inzicht gegeven in het aantal kandidaten. Consistentie op dit gebied, in alle gevallen inzicht in aantal kandidaten draagt bij aan transparantie. Wij constateren dat ook PS in de invulling nog wel een aanscherping nodig achten: in het voorjaar 2019 werd in de motie *Eerlijk en transparant Limburg* nogmaals gevraagd om transparantie, diversiteit en integriteit bij benoemingen in de meest brede zin van het woord.

C8. Reactie op signalen uit de omgeving

De rekenkamer stelt vast dat PS vanaf 2015 met regelmaat aandacht hebben gevraagd voor benoemingen, voordrachten en opdrachten. Daarbij wijzen PS met name op het belang van meer transparantie, diversiteit en integriteit. In 2016 en 2019 ontstond onrust binnen PS, onder Limburgse burgers en in de landelijke politiek over inzet van oud-politici door de provincie Limburg. Aanleiding waren artikelen in het NRC en De Limburger.

De rekenkamer constateert dat GS verdedigend op deze onrust reageerden, en daarbij maar beperkt blijkt gaven van bewustzijn over de gevoeligheid van de gemaakte keuzes. Ook in gesprekken met de rekenkamer wordt door GS-leden en de CdK de nadruk gelegd op de rechtmatigheid: zo wordt gesteld dat integriteit in Limburg is geborgd door protocol en procedures. De rekenkamer constateert dat deze reacties en houding vanuit GS/ CdK onvoldoende blijkt geven van zelfreflectie of ontvankelijkheid voor signalen vanuit de samenleving dat de keuzes gevoelig liggen. Dit kan het vertrouwen van burgers schaden.

De CdK heeft tot op heden /in beperkte mate leidende rol vervuld in reactie op mediaberichten en onrust, ondanks zijn wettelijke zorgplicht voor bestuurlijke integriteit binnen de provincie, conform artikel 175, lid 2 van de Provinciewet: “De commissaris bevordert de bestuurlijke integriteit van de provincie”.

De rekenkamer constateert dat er binnen GS afhoudend wordt omgegaan en gereageerd op het begrip ‘schijn van belangenverstrengeling’. De rekenkamer constateert dat deze houding op gespannen voet staat met zowel landelijke als de eigen kaders en dat dit het bestaande kritische beeld inzake integriteit in het provinciale beleid niet zal doen wijzigen.

Vanuit PS is tegenover de rekenkamer aangegeven dat de discussie over het verleden van kandidaten serieus meegenomen zou moeten worden in het selectieproces. Als dit niet gebeurt, maakt een college ook de eigen organisatie kwetsbaar als het gaat om integriteit. De motie uit 2016 heeft daarmee ook direct betrekking op de integriteit van de provincie als organisatie. Er wordt gesteld dat in die gevallen een bepaalde afkoelingsperiode (zoals in het geval van de draaideurconstructie) zou kunnen worden ingesteld.

Met betrekking tot de motie uit 2019 melden GS begin 2020 – tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek - dat in 2019 diverse opdrachten van oud-politici zijn beëindigd en dat daarmee de inzet van oud-bestuurders via opdrachten ten opzichte van voorgaande jaren is afgenomen. De rekenkamer constateert dat dit vragen oproept, omdat er geen redenen worden genoemd waarom deze opdrachten zijn beëindigd, noch dat er wordt ingegaan op behaalde resultaten, terwijl het gaat om de inzet van oud-politici die in de omgeving vragen heeft opgeroepen.

C9. Aandacht voor integriteit

De rekenkamer constateert dat integriteit aandacht krijgt in de provincie. In de gevoerde interviews zijn door meerdere personen voorbeelden gegeven van aandacht voor het onderwerp bij de selectie van nieuwe medewerkers, in de vorm van trainingssessies en bijeenkomsten en in de bespreking van concrete casuïstiek. In gesprekken werd positief gereflecteerd op maatregelen die de provincie heeft genomen, en werd tevens gesteld dat het invoeren van het Beleidskader Selectie en benoemingen in 2017 hier een bijdrage aan heeft geleverd. Men is zich ervan bewust dat integriteit gaat om moreel-ethische afwegingen, en dat in gesprek gaan, reflecteren en het creëren van bewustzijn erg belangrijk zijn. GS benadrukken zelf ook het positieve beeld, met uitspraken dat men in Limburg alerter en preciezer is bij inzet van oud-politici dan in andere provincies het geval is, gevraagd wordt om lezingen te geven over het onderwerp op andere plekken. Ook wordt gewezen op de Ien Dales Award die de Limburgs brede werkgroep integriteit in 2016 ontving. De rekenkamer constateert dat de award werd uitgereikt zeer kort nadat in 2016 onrust was ontstaan over integriteit rondom de benoeming van vier voorzitters van natuurparken en dat door de provincie niet (openbaar) is gereflecteerd over deze tegenstelling. De mededeling waarin GS PS op de hoogte brengen van de ontvangst van deze prijs, stond samen met het beleidskader voor transparantie, diversiteit en integriteit in december 2016 op de lijst van ingekomen stukken van een Statencommissie en heeft verder geen aandacht gekregen. Naast deze tegenstelling wijst de rekenkamer ook op de verbeterpunten in het onderhavige rapport.

De rekenkamer constateert daarnaast dat de website integriteitlimburg.nl, waarnaar de CdK in zijn jaarverslagen verwijst, niet meer ‘actief’ lijkt (te worden bijgehouden) en niet meer actueel is. Het laatste nieuws dat de rekenkamer

in haar onderzoek heeft kunnen vaststellen, dateert van november 2016, de meest recente beleidsdocumenten stammen uit 2016 en zijn niet allemaal meer actueel.

Aanbevelingen aan GS

- A7. Zorg voor verbetering van de procesgang bij de inzet van oud-politici door GS. Vergroot de transparantie van de eerste stappen in de werving en selectie, beperk één-op-één gunnen en (daarmee samenhangend) intensiveer de zoektocht naar meerdere kandidaten, leg overeenkomsten tijdig vast en monitor en evalueer consistentier.
- A8. Toon gevoeligheid voor signalen vanuit de omgeving wanneer de inzet van oud-politici vragen en kritiek oproept. Erken dat het voorkomen van de 'schijn van belangenverstremgeling' een belangrijk beginsel is bij het verbeteren van integriteit en neem geen genoegen met het alleen naleven van regels.
- A9. Vul de informatievoorziening aan PS op genoemde onderdelen aan en ga jaarlijks het gesprek met PS aan over de betekenis en toepassing van transparantie, diversiteit en integriteit.
- A10. Houdt de website integriteitlimburg.nl actueel en levend.

Aanbevelingen aan PS

- A11. Wees alert en concreet in het beoordelen van de informatie die GS met regelmaat geeft over de inzet van oud-politici. Zorg dat er voldoende ruimte en aandacht is om deze te bespreken en vraag waar nodig aanvullende onderbouwing van GS over gemaakte keuzes.
- A12. Bespreek binnen PS de betekenis van de begrippen transparantie, diversiteit en integriteit ten aanzien van de inzet van oud-politici en de wensen en voorkeuren ten aanzien van de rol GS en de CdK. Leg de moresprudentie die hieruit volgt op papier vast.
- A13. Bespreek binnen de integriteitscommissie van PS niet alleen individuele casuïstiek, maar ook de bredere cultuur binnen de provincie ten aanzien van de inzet van oud-politici. Benut de uitkomsten van het rekenkameronderzoek voor een intern debat daarover.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

4.1 Bestuurlijke reactie

Op 15 mei 2020 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS. Deze is hieronder integraal opgenomen.

Geacht bestuur,

Op 30 april 2020 ontvingen Gedeputeerde Staten uw concept bestuurlijk rapport "Inzet oud-politici door de provincie Limburg". In deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie hierop.

De publicaties in de media rondom 'De klusjesmannen van het gouvernement' en de daarop volgende ontwikkelingen leidden tot politiek en publiek debat. PS hebben daarom de Zuidelijke Rekenkamer gevraagd om hier onderzoek naar te doen.

In onze reactie willen wij eerst in algemene zin enkele items toelichten om vervolgens in te gaan op de (belangrijkste) conclusies en aanbevelingen.

Om te beginnen hechten wij eraan te benadrukken dat de provincie Limburg de afgelopen jaren forse stappen heeft gezet op het gebied van het transparant benoemen en inhuren van mensen waarbij we permanent bezig blijven met het finetunen. Met de introductie van een Beleidskader voor benoemingen eind 2016 loopt Limburg zelfs voorop, zoals de Zuidelijke Rekenkamer ook signaleert. Als je vooroploopt ben je aan het pionieren. Dat betekent automatisch dat je ook op basis van ervaringen moet leren. Er is immers geen kant-en-klaar model waaraan je jezelf kunt toetsen. Ons beleid is in het perspectief van de afgelopen periode nog steeds in ontwikkeling. Ook de actualisatie van de bestuurlijke integriteitscode, zoals wij aan onze Staten hebben toegezegd, hebben we bewust nog even aangehouden in afwachting van aanbevelingen uit dit rapport.

Opvallend is dat het rapport geen onderscheid maakt in de periode vóór eind 2016 en daarna. In 2016 hebben Provinciale Staten via een motie ons college verzocht om de benoemingen transparanter en in een kader vorm te geven. Dit kader hebben wij eind 2016 vastgesteld en sindsdien toegepast. Gezien de betrokkenheid van Provinciale Staten in deze hadden wij verwacht dat u dit punt duidelijker zou hebben gemarkeerd.

1) Geringe inzet oud politici

Wij hechten eraan te benadrukken dat het inzetten van oud politici voor ons college geen doel op zich is maar dat onze doelstelling ook niet is ze niet in te zetten. De provincie Limburg zet personen in vanwege vereiste kwaliteiten, hun specifiek (inter)nationaal netwerk, bestuurlijke ervaring, relevante kennis en vaardigheden. Dit kunnen oud-politici zijn. Het aantal keren dat (oud-)politici via ons college zijn ingezet is kwantitatief niet groot. De Rekenkamer concludeert dat het gaat om een klein deel (56) van de totale inzet van externen door de provincie Limburg (in de onderzochte periode zijn alleen al meer dan 2500 opdrachten verstrekt).

In alle gevallen ging het –zo als de Zuidelijke Rekenkamer concludeert- om mensen die goed pasten bij de taak/rol die nodig was. Daarbij heeft de Rekenkamer vastgesteld dat deze nooit een te hoge vergoeding hebben

ontvangen: altijd binnen de norm van de provincie en vaak minder (of hooguit hetzelfde) dan de markt betaalt voor dit soort opdrachten.

2) Limburg in perspectief

Op basis van het politieke en maatschappelijke debat zou het wat ons college betreft logisch zijn geweest om ook een vergelijking met andere provincies en de andere onderdelen van onderzoeksthema 3 'Omvang, karakter inzet en resultaten', zoals voorzien in de vastgestelde startnotitie, in uw onderzoek mee te nemen. Juist dit deel van het onderzoek zou antwoord hebben kunnen geven op de vraag in hoeverre de berichtgeving in de media juist is. De vergelijking met de andere provincies vormde immers de basis van het journalistieke kader van het NRC Handelsblad en De Limburger. Met het ontbreken van een dergelijk wezenlijk onderdeel van uw onderzoek is het onmogelijk de 'inzet van oud-politici' in een bredere context te plaatsen.

De keuze om onderzoeksthema 3 uit de startnotitie niet te onderzoeken impliceert tevens dat u geen onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van de inzet van externen, waaronder oud-politici. Wij missen dit onderdeel van het onderzoek.

3) GS en CdK defensief

De Rekenkamer stelt dat ons college op een defensieve/verdedigende manier reageert op onrust binnen de samenleving en Provinciale Staten met de nadruk op rechtmatigheid/handelen binnen de regels. Wij herkennen ons niet in deze constatering. Wij zijn immers juist gehouden aan de vastgestelde kaders, de toepassing daarvan én de verantwoording daarover.

Jaarlijks informeren wij Provinciale Staten -als enige Provincie in Nederland- pro-actief, integraal over alle benoemingen waarbij aanvullend wordt gerapporteerd over opdrachten waarbij externen worden ingezet met directe betrokkenheid van Gedeputeerde Staten.

Reactie van ons college op de conclusies en aanbevelingen voor GS

1. Kaders voor de inzet van externen

Kaders voor de inzet van externen op orde (constatering)

U concludeert dat de in Limburg geldende kaders in het algemeen op orde zijn en in lijn met wat landelijk en in andere provincies is vastgesteld. Specifiek gaat het dan om de Limburgse kaders voor opdrachtverlening, voordrachten (binnen deelnemingen), benoemingen en integriteit. Met u constateren wij dat Limburg met het sinds 2016 van toepassing zijnde Beleidskader Selectie en benoemingen, tot stand gekomen naar aanleiding van de motie Kuntzelaers van 30 september 2016, voorop loopt ten opzichte van andere Provincies en wat landelijk de standaard is.

Verder constateren wij met u dat Provinciale Staten goed zijn geïnformeerd over de (ontwikkeling van de) Limburgse kaders die mede op verzoek van Provinciale Staten de laatste jaren zijn aangescherpt en uitgebreid.

Draaideurbepaling in gedragscode (aanbeveling)

De Rekenkamer constateert ter zake de kaders een belangrijke uitzondering ten opzichte van andere provincies. Het betreft het weglaten van een draaideurbepaling in de Gedragscode voor GS. Wij merken daarbij

op dat sinds de vaststelling van de Gedragscode voor GS door Provinciale Staten in juli 2014 feitelijk ook geen oud-gedeputeerde binnen een jaar na zijn of haar aftreden betaalde activiteiten heeft verricht voor de Provincie Limburg. Daarnaast hebben ook Provinciale Staten op 6 juli 2017 besloten de draaideurbepaling uit hun eigen Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van Provinciale Staten te halen en afspraken hierover vast te leggen in het inkoopbeleid en/of HRM-beleid.

De aanbeveling van de Rekenkamer over de draaideurbepaling zullen wij bij de herziening van de gedragscode betrekken.

Actualisering beleidskader benoemingen (aanbeveling)

U adviseert om het Beleidskader Selectie en benoemingen te verduidelijken met betrekking tot het toepassingsgebied en de uitvoering. Wij zullen deze aanbeveling betrekken bij de actualisatie van het beleidskader.

Sondering Beleidskader benoemingen in PS (conclusie)

De conclusie van de rekenkamer dat het beleidskader selectie en benoemingen niet (zoals gevraagd door Provinciale Staten en toegezegd door Gedeputeerde Staten) sonderend is voorgelegd en besproken is juist. Het beleidskader is door ons college aan Provinciale Staten aangeboden en had door Provinciale Staten geagendeerd kunnen worden. Provinciale Staten hebben er niet voor gekozen om het kader te agenderen.

2. Naleving en feitelijk gedrag

Naleving conform de kaders (conclusie)

Wij onderschrijven de constatering van de Rekenkamer dat de inzet van oud-politici in het algemeen voldoet aan de gestelde kaders. Uit deze conclusie ten aanzien van rechtmatigheid, alle objecten van onderzoek doorstaan de rechtmatigheidstoets, leiden wij af dat de provincie Limburg functioneert en kwalificeert als een professionele organisatie.

Ruimte voor verbetering in de procesgang (aanbeveling)

Wij herkennen de constatering van de Rekenkamer dat contracten bij opdrachtverlening in een beperkt aantal gevallen soms pas later worden gedocumenteerd. Dit betreft met name vervolgoopdrachten. In uw aanbeveling om contracten en/of benoemingsbrieven tijdig vast te leggen kunnen wij ons vinden. Datzelfde geldt voor het consistent evalueren en monitoren van contracten en/of benoemingen (rekening houdend met de verschillende procedures). Hierbij merken wij wel op dat niet elke opdracht een evaluatie vereist. Eén en ander is afhankelijk is van de gemaakte afspraken.

U constateert dat tijdens de uitvoering van het onderzoek een aantal opdrachten van oud-politici zijn beëindigd en dat dit vragen kan oproepen. Ons college heeft conform het gestelde in motie 2480 het aflopen van diverse contracten waaronder ook met oud-politici gerespecteerd waarmee voldaan is aan het gestelde in de motie.

U geeft het advies aan ons college om te erkennen dat de 'schijn van belangenverstremgeling' een belangrijk beginsel is bij het verbeteren van integriteit waarbij geen genoeg genomen mag worden met het alleen

naleven van regels. Ons college is van mening dat alertheid en discussie over de 'schijn van belangenverstrengeling' belangrijk is en ook in de toepassing van ons integriteitsbeleid is verankerd maar dat dit niet moet en kan leiden tot een codificatie van 'schijn van belangenverstrengeling'.

3. Aansluiting van beleid op de maatschappelijke beleving van integriteit

Provincie maakt veel werk van integriteit (conclusie)

Uw Rekenkamer staat uitgebreid stil bij het thema integriteit. Het College stelt met voldoening vast dat ook de Rekenkamer met waardering vaststelt dat de Provincie Limburg veel werk maakt van integriteit. Goed bestuur is integer bestuur. Integriteit is een gezamenlijk belang van het hele bestuur en de organisatie in al zijn geledingen. Werken aan integriteit is een doorlopend proces. Onze ambitie om de provincie Limburg goed en integer te besturen en daarin in Nederland voorop (te willen) lopen, is in 2016 beloond met de Ien Dales Award. Deze award is toegekend aan de provinciebrede werkgroep Integriteit, die met succes nieuwe preventie-instrumenten ontwikkelt en realiseert op dit thema.

Daar is ons College uiteraard tevreden over. Onze inspanningen waren en zijn daar doorlopend op gericht. Maar daarmee kan het integriteitsbeleid niet worden afgevinkt als 'voltooid'. Integendeel. Werken aan integriteit is een continu proces. Wij onderstrepen de constatering van de Rekenkamer dat Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning zich ervan bewust zijn dat integriteit óók gaat om moreel-ethische afwegingen. Dit naast de integriteitsregels die gecodificeerd zijn in procedures en protocollen (rechtmatigheid). Het steeds in gesprek gaan, reflecteren en het creëren van bewustzijn is daarbij erg belangrijk. Het doel van ons integriteitsbeleid is dan ook niet beperkt tot het (proberen te) voorkomen van integriteitsschendingen en het ontwikkelen van bewustwording om zoveel mogelijk alert te zijn op een schijn van belangenverstrengeling. Juist op dit gebied zijn we bijzonder actief. De Rekenkamer noemt zelf een aantal van onze instrumenten en acties, zoals integriteitssessies, bijeenkomsten, trainingen, risicoanalyses en intervisie. Tijdens de lezingen die de Commissaris van de Koning in het hele land houdt of in de vele interviews over wat we hier gemakshalve 'de Limburgse aanpak' noemen, ligt altijd grote nadruk op een belangrijk uitgangspunt: integer handelen en óók het alert zijn op de schijn van belangverstrengeling, is niet geborgd met het vaststellen van regels en procedures. Het is ook een appél aan iedereen om zich daarvan bewust te zijn.

Aansluiting integriteitsbeleid op maatschappelijke beleving

De Rekenkamer stelt vast dat de opdrachten, voordrachten en benoemingen aan de kaders voldoen en daarmee geen sprake is van integriteitsschendingen. Wij herkennen ons niet in de aanvullend gemaakte opmerking dat de aansluiting van het integriteitsbeleid op de maatschappelijke beleving niet overtuigend is. Juist de genoemde trainingen, lezingen, etc. zijn gericht op preventie en het vergroten van het integriteitsbewustzijn en daarmee de gewenste alerte houding op het risico op schijn van belangenverstrengeling.

Uit het voorgaande mag blijken dat het bewustzijn over de mogelijke schijn van belangenverstrengeling een centrale rol speelt in ons integriteitsbeleid. Het spreekt vanzelf dat 'hoe de buitenwereld hiernaar kijkt of hierover oordeelt' daarin een rol speelt. Het College is daar niet doof of blind voor, maar dat bewustzijn – ook binnen het College – kan en mag niet betekenen dat een 'schijn van' bij alle afwegingen leidend of bepalend kan zijn.

Binnen het nu voorliggende onderzoek legt de Rekenkamer een verband met het verstrekken van opdrachten aan (oud-)politici vanuit een redenering dat de Provincie Limburg zich hierbij te weinig gelegen zou laten liggen aan de maatschappelijke opvatting. Dit wordt door de Rekenkamer ingevuld als 'minder wenselijk'. Op dit punt is het College het oneens met de Rekenkamer. Eerder in deze bestuurlijke reactie is aangegeven vanuit welke uitgangspunten het College opdrachten heeft verstrekt aan (oud-)politici en hoe zich dit kwantitatief verhoudt tot het totaal van benoemingen, voordrachten en verstrekking van opdrachten. De Rekenkamer zélf komt tot de conclusie dat bij deze opdrachtverstrekking aan alle kaders is voldaan. De ultieme consequentie van de opvatting van de Rekenkamer over het rekening houden met 'de maatschappelijk opvatting' zou wellicht zijn dat (oud-)politici dan geen opdrachten zouden mogen krijgen, terwijl aan alle kaders is voldaan. Dat kan volgens het College niet aan de orde zijn.

Werken aan integriteit is een doorlopend proces, stelden wij aan het begin van deze reactie. Geredeneerd vanuit die houding levert ook het rapport van de Rekenkamer een dankbare impuls op om het gesprek hierover te blijven voeren en waar mogelijk nieuwe ontwikkelingen of verbeteringen in te zetten.

Gedeputeerde Staten van Limburg

4.2 Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van GS en ziet daarin de bereidheid om de aanbevelingen van de rekenkamer over te willen nemen en op korte termijn te implementeren. Concreet krijgt dit zijn beslag in een door GS aangekondigde herziening van de gedragscode voor GS (waarin de 'draaideurbepaling' wordt betrokken) en de actualisering van het Beleidskader Selectie en benoemingen (met aandacht voor toepassingsgebied en uitvoering). Ook geven GS aan stappen te willen zetten met de tijdige vastlegging van afspraken en een consistente monitoring en evaluatie daarvan. De bestuurlijke reactie bevat verder een erkenning van het belang van alertheid en discussie over 'de schijn van belangenverstrengeling' en uiting van het besef dat integriteit ook gaat om moreel-ethische afwegingen. Dit geeft vertrouwen in de doorwerking van het onderzoek van de rekenkamer, dat GS bestempelen als een dankbare impuls om het gesprek hierover te blijven voeren en waar mogelijk nieuwe ontwikkelingen of verbeteringen in te zetten.

Op enkele punten blijven de rekenkamer en GS van mening verschillen, die betrekking hebben op zowel de uitvoering van het onderzoek als de daaraan verbonden conclusies:

1. GS stellen dat de rekenkamer te weinig onderscheid zou maken in de periode vóór eind 2016 – toen PS een motie voor meer transparantie hebben ingediend – en daarna. Op verschillende plekken in zowel het rapport van bevindingen (zie hoofdstuk 2 en 3 van dat rapport) als het onderhavige bestuurlijk rapport (zie conclusie C3 en de toelichting daarop) benoemt de rekenkamer het belang van de motie Kuntzelaers eind 2016. Verder heeft de rekenkamer in de analyse van relevante dossiers zowel dossiers voor als na die periode in beschouwing betrokken. De bevindingen van de rekenkamer hebben betrekking op alle dossiers in de periode maart 2015 – oktober 2019, waar sprake is van de inzet van oud-politici (in totaal 56), met een verdieping daarvan op een selectie van 8 dossiers verspreid over die periode (zie paragraaf 3.2 van het rapport van bevindingen over de wijze van selecteren).

2. GS stellen de vergelijking met andere provincies te missen en merken op dat deze vergelijking nodig is om de effectiviteit van de inzet van externen te kunnen beoordelen ("Limburg in perspectief"). Zoals uiteengezet in het rapport van bevindingen (zie opmerkingen in paragraaf 1.2 van dat rapport), bleek bij de uitvoering van het onderzoek een goede en betrouwbare vergelijking met andere provincies een ondoenlijke opgave, vanwege het ontbreken van de daarvoor noodzakelijke registraties, ongelijksoortige classificaties en beperkte toegang tot (deel vertrouwelijke) informatie van alle andere 11 provincies. Uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderzoek zelf, vond de rekenkamer het daarom niet verantwoord dit deel van het onderzoek door te zetten. Dit neemt niet weg dat uitspraken over doelbereik binnen de provincie Limburg wel goed mogelijk zijn. Vergelijking met andere provincies is geen noodzakelijke voorwaarde en in verschillende opzichten ook geen relevante voor de lessen die uit de onderzochte dossiers zijn te trekken.
3. Ten aanzien van de door de rekenkamer genoemde defensieve houding in reactie op signalen uit de omgeving – waar GS zich niet in herkennen – merkt de rekenkamer op dat het onderzoek belangrijke aandachtspunten omtrent transparantie naar voren heeft gebracht. Met name in het verloop van de werving en selectie van kandidaten als de eerder al genoemde tijdigheid van vastlegging van afspraken en monitoring/evaluatie daarvan, kan meer transparantie bijdragen aan een beter zicht op en vertrouwen in een zorgvuldige afweging van belangen. Dit geldt met name voor die opgaven waar de provincie oud-politici inzet (56 in de onderzochte periode), die vanwege hun karakter wezenlijk anders zijn de bulk van overige inzet van externen (meer dan 2500 in de onderzochte periode). De inzet van oud-politici kan waardevol zijn, maar vraagt om extra transparantie en zorgvuldigheid.

Zoals de rekenkamer concludeert in haar bestuurlijk rapport en terugziet in de reactie van GS, maakt de provincie Limburg werk van integriteit. GS merken hierover terecht op dat dit een doorlopend proces is, dat vraagt om het gesprek hierover te blijven voeren. De rekenkamer is graag bereid hier een (blijvende) bijdrage aan te leveren en biedt PS en GS ter inspiratie voor het verdere gesprek een essay aan, dat naast het bestuurlijk rapport is opgesteld. Daarin is het eigen denken van de rekenkamer over het onderwerp integriteit terug te vinden, zoals zich dat heeft ontwikkeld gedurende de uitvoering van het onderzoek. Dit denken is gevoed door de input van verschillende landelijke experts, met wie in de loop van het onderzoek gesprekken zijn gevoerd.